



08/09

Prostředky státního rozpočtu vynakládané na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Ludmila Brynychová.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití investičních a neinvestičních prostředků státního rozpočtu určených na financování informačních a komunikačních technologií k převzetí schengenského acquis.

Kontrola byla provedena v době od března do září 2008. Kontrolováno bylo období od roku 2005 do roku 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do doby ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále též „MV“);

Ministerstvo zahraničních věcí (dále též „MZV“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MV, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách MV nepodalo.

Kolegium NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 23. října 2008,

schválilo usnesením č. 8/XV/2008

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Schengenský prostor je území států, na jejichž společných hranicích nejsou vykonávány hraniční kontroly. Bezpečnost společně chráněného území je zajištěna harmonizovanými pravidly pro ochranu vnější hranice a úzkou spoluprací v oblastech příslušných informačním systémům.

Schengenské acquis je soubor právních předpisů, které tvoří základ schengenské spolupráce. Zahnuje zejména schengenskou dohodu, schengenskou prováděcí úmluvu a protokoly a úmluvy o přistoupení. Povinnost pro ČR převzít schengenské acquis a další opatření vyplývá z článku 8 *Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie*. Vláda v usnesení ze dne 28. března 2001 č. 304 k Návrhu organizačního zabezpečení přebírání schengenského acquis v období předcházejícím referenčnímu datu pro vstup ČR do Evropské unie, tj. do 31. prosince 2002, a v období do zahájení úplného provádění schengenského acquis stanovila, že odpovědnost za implementaci schengenského acquis má ministr vnitra.

Součástí schengenské spolupráce je i společná vízová politika členských států a vydávání jednotného schengenského víza. Rozhodujícími informačními a komunikačními technologiemi, které jsou nezbytné pro splnění účelu vymezeného schengenským acquis, jsou schengenský informační systém (dále jen „SIS“) a vízový informační systém (dále jen „VIS“).



- SIS je unijní pátrací systém, který soustřeďuje vybrané záznamy o osobách a věcech z národních policejních databází jednotlivých členských států a zpřístupňuje je ostatním smluvním státům. Je tvořen centrálním schengenským informačním systémem, zajišťujícím společné technické funkce, a jednotlivými národními schengenskými informačními systémy.
- VIS Evropské unie se bude skládat z centrální evropské databáze, která bude napojena na národní systémy. Garantem národního vízového systému ČR je MV. MZV, které zabezpečuje příslušné informační a komunikační technologie pro VIS, uvažuje o zřízení 212 pracovišť VIS na cca 106 zastupitelských úřadech a generálních konzulátech.

Aplikace související s implementací schengenského *acquis* jsou a budou provozovány v rámci infrastruktury MV a MZV (datové linky, servery apod.) společně s dalšími desítkami softwarových aplikací sloužících pro jiné účely a příslušnými hardwarovými prvky. V důsledku toho nelze technicky výdaje u jednotlivých akcí v příslušných podprogramech jednoznačně specifikovat a oddělit. Podíl z výdajů vynaložených na jednotlivé akce, který slouží na implementaci schengenského *acquis*, byl kontrolovanými osobami vyjádřen v procentech na základě odborného odhadu. Výdaje jsou čerpány v rámci systému programového financování MV a MZV v příslušných programech a podprogramech.

Stávající VIS MZV je informační technologie, která používá komunikační linky, servery a další informační technologie mezi zastupitelskými úřady (velvyslanectvími či generálními konzuláty) a ústředím MZV v Praze.

V důsledku připojení ČR k schengenskému prostoru se bude vízový proces pro všechna víza lišit oproti dosavadní praxi zejména snímáním biometrických dat. Bude snímán otisk všech deseti prstů a skenována papírová fotografie. Otisky prstů bude možné využívat k identifikaci osoby či k ověření totožnosti.

MV předpokládá zahájení ověřování fungování národního SIS v roce 2009. MZV předpokládá zprovoznění nového VIS v průběhu let 2009 až 2011, a to postupně podle jednotlivých teritorií.

Kontrola byla zaměřena na plnění povinností MV a MZV jako správců programů reprodukce majetku dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky č. 40/2001 Sb., resp. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Zjištění týkající se MV

- a) MV vynakládalo v kontrolovaném období výdaje na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského *acquis* v následujících programech a podprogramech:
- Program č. 214 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení Ministerstva vnitra* byl zahájen v roce 2003 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2009. Má celkem šest podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo MV v rámci podprogramu č. 214 011 – *Pořízení, obnova a provozování ICT systému řízení MV*. V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 10,5 mil. Kč.
 - Program č. 214 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Policie ČR* byl zahájen v roce 2003 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2010. Program má celkem osm podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo

v podprogramu č. 214 111 – *Pořízení, obnova a provozování ICT Policie ČR* (dále jen „podprogram – 214 111“). V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 330,1 mil. Kč.

- Program č. 214 910 – *Výstavba informačních a komunikačních systémů a sítí resortu Ministerstva vnitra* byl zahájen v roce 2005 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2012. Má celkem devět podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie byly součástí šesti z nich. V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 449,3 mil. Kč.

V souvislosti s implementací schengenského acquis bylo v kontrolovaném období v rámci uvedených podprogramů vyčerpáno celkem 789,9 mil. Kč.

Kontrolou NKÚ nebyly zjištěny nedostatky v činnosti MV jako správce uvedených programů, resp. podprogramů, při poskytování finančních prostředků na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis.

- b)** Ke kontrole na MV byly vybrány dvě rozhodující akce z podprogramu – 214 111 s největším objemem finančních prostředků, které jsou nezbytné pro splnění účelu implementace schengenského acquis:

- Akce *Národní vizový informační systém ČR* s rozpočtem 252 mil. Kč, kde bylo v kontrolovaném období vyčerpáno 84,5 mil. Kč. Akce zahrnovala osm okruhů činností souvisejících především s VIS.
- Akce *Národní schengenský informační systém ČR* s rozpočtem 190 mil. Kč, kde bylo v kontrolovaném období vyčerpáno 111,8 mil. Kč. Akce zahrnovala jedenáct okruhů činností souvisejících se SIS.

U těchto kontrolovaných akcí nebyly zjištěny nedostatky v čerpání finančních prostředků. Realizace má být podle schválených programových dokumentací ukončena ke dni 31. prosince 2008.

- c)** V kontrolovaném období profesně specializovaný kontrolní nebo auditní útvar MV nevykonal kontrolu nebo audit se zaměřením na výdaje vynaložené na informační a komunikační technologie pořizované v souvislosti s převzetím schengenského acquis.

2. Zjištění týkající se MZV

- a)** MZV financovalo informační a komunikační technologie částečně související s implementací schengenského acquis z následujících programů a podprogramů:

- Program č. 206 010 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny MZV* (dále jen „program – 206 010“) byl zahájen v roce 2004 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2011. Má tři podprogramy a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo MZV v rámci podprogramu č. 206 011 – *Pořízení a obnova a provozování ICT systému řízení MZV* (dále jen „podprogram – 206 011“). V kontrolovaném období bylo na stanovený účel podle odborného odhadu MZV vyčerpáno 15,1 mil. Kč.
- Program č. 106 010 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny MZV ČR* má být realizován v letech 2008 až 2010. Má sedm podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie budou realizovány v podprogramu č. 106 011 – *Reprodukce ICT v OSS MZV* (dále jen „podprogram – 106 011“). Čerpání finančních prostředků se předpokládá až ve druhém pololetí roku 2008.

V realizaci programu – 206 010 byly zjištěny následující nedostatky:

- Spojitost cílů programu – 206 010 s implementací schengenského acquis nebyla v dokumentaci programu ani v dokumentaci podprogramu – 206 011 zmíněna.



- MZV v roce 2004 nevypracovalo dokumentaci programu – 206 010 v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 40/2001 Sb., protože u navržených parametrů neuvedlo technicko-ekonomická zdůvodnění. Tento stav napravilo až v červenci 2007 při aktualizaci programu.
 - MZV nepromítalo průběžně aktuální stav jednotlivých akcí podprogramu – 206 011 do informačního systému programového financování. Nedoplňovalo údaje týkající se investičních záměrů, registrace a zejména stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce.
 - Příslušné odborné útvary MZV poskytovaly skupině kontrolujících NKÚ rozdílné údaje o čerpání finančních prostředků na vybrané akce podprogramu – 206 011, což svědčí o nedostatcích v evidenčních systémech při přiřazování výdajů k jednotlivým akcím programového financování a zároveň o nevěrohodnosti a neprůkaznosti předložených údajů týkajících se čerpání finančních prostředků.
- V novém programu – 106 010 byla spojitost cílů s implementací schengenského acquis v programové dokumentaci již vyjádřena a MZV jej považuje za jeden ze stěžejních projektů. V opatřeních, která mají naplnit cíle podprogramu – 106 011, však není realizace nového VIS MZV uvedena jako samostatná akce, což by mohlo vést k nepřehlednému sledování výdajů na implementaci schengenského acquis.
- b)** Ke kontrole na MZV bylo vybráno celkem šest akcí z podprogramu – 206 011. Kontrolou NKÚ u vybraných akcí byly zjištěny následující nedostatky:
- MZV u pěti z vybraných akcí nedoložilo investiční záměry, registrační listy a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce ve smyslu vyhlášky č. 40/2001 Sb.
 - MZV předložilo u jedné akce celkem 66 účetních dokladů, z toho ve 41 případech nebyl výdaj uvedený na průvodních listech faktur označen příslušností k této akci. Ve 24 případech byl výdaj označen příslušností k jiné akci. Z předložených dokladů vyplývá, že výdaje související s jednotlivými akcemi podprogramu – 206 011 nejsou MZV správně přiřazovány k příslušným akcím. Čerpání finančních prostředků státního rozpočtu bylo neprůkazné.
 - U další akce předložilo MZV celkem 67 účetních dokladů, z toho ve 47 případech nebyl výdaj uvedený na průvodních listech faktur označen příslušností k této akci. Ve dvou případech byl výdaj označen neidentifikovatelně. I u této akce bylo čerpání finančních prostředků státního rozpočtu neprůkazné.
- c)** Veřejnou zakázku na *Vízový informační systém MZV* zadalo MZV již v březnu roku 2007 v otevřeném zadávacím řízení dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. V řádném termínu doručili nabídky tři uchazeči. Žádný z nich však nesplnil požadavky zadavatele uvedené v zadávacích podmínkách, a proto hodnotící komise nabídky vyřadila. Vzhledem k tomu, že byly podány pouze nepřijatelné nabídky, MZV dne 7. srpna 2007 rozhodlo ve shodě s doporučením hodnotící komise o zrušení zadávacího řízení.
- MZV opětovně zadalo v červenci roku 2008 veřejnou zakázku na *Vízový informační systém MZV* v otevřeném zadávacím řízení dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. MZV tuto veřejnou zakázku zveřejnilo na stránkách informačního systému o zadávání veřejných zakázek dne 18. července 2008. Lhůtu pro podání nabídek stanovilo ke dni 1. září 2008. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky bez DPH činí 148,5 mil. Kč.
- d)** MZV v kontrolovaném období neprovedlo kontrolní akci zaměřenou na kontrolu čerpání finančních prostředků na informační a komunikační technologie pořizované za účelem implementace schengenského acquis.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Rozhodující informační a komunikační technologie, které jsou nezbytné pro splnění účelu vymezeného schengenským acquis, jsou schengenský informační systém, kde je garantem Ministerstvo vnitra, a vizový informační systém, na kterém se podílí i Ministerstvo zahraničních věcí.

Aplikace související s implementací schengenského acquis jsou a budou provozovány v rámci infrastruktury MV a MZV (datové linky, servery apod.) společně s dalšími desítkami softwarových aplikací sloužících jiným účelům a zároveň s příslušnými prvky zařízení hardware. Výdaje na implementaci schengenského acquis tedy nelze technicky ani finančně jednoznačně specifikovat a oddělit od výdajů na ostatní informační technologie. Proto byly v kontrolovaném období (2005 až 2007) vynaložené výdaje vyčísleny na základě odborného odhadu příslušných ministerstev ve výši 789,9 mil. Kč u MV a 15,1 mil. Kč u MZV.

Kontrolou realizace programů a vybraných akcí byly zjištěny nedostatky u MZV, které zejména nedostatečně plnilo povinnosti správce programu neboť:

- v dokumentaci programu – 206 010 ani v dokumentaci podprogramu – 206 011 nebyla zmíněna spojitost cílů programu s implementací schengenského acquis. U nového programu – 106 010 již byla tato spojitost vyjádřena, ale realizace nového vizového informačního systému není uvedena jako samostatná akce, což by mohlo vést k pokračujícímu nepřehlednému sledování výdajů na implementaci schengenského acquis;
- v období od 30. září 2004 do 16. července 2007 nedodržovalo předepsaný postup při projednávání a schvalování dokumentace programu. Nereagovalo včas na pokyn Ministerstva financí k doplnění a přepracování dokumentace programu – 206 010 a nepředložilo ji Ministerstvu financí ke schválení v požadovaném termínu;
- neprovádělo průběžně aktualizace stavu jednotlivých akcí podprogramu – 206 011 v informačním systému programového financování; zejména nedoplňovalo údaje týkající se investičních záměrů, registrace akcí a rozhodování o účasti státního rozpočtu;
- nezavedlo dostatečný evidenční systém přiřazování výdajů k jednotlivým realizovaným akcím. Údaje o čerpání finančních prostředků byly nevěrohodné a neprůkazné.