

Informace z kontrolní akce č. 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“).

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 informačních systémů.

Schengenské acquis je soubor právních předpisů, které tvoří základ schengenské spolupráce. Zahrnuje 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.

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu 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 nedostatech 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 vízový 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 vízového 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.