

2017

Závěrečná správa

**Kontrola implementácie a využívania Elektronického systému monitoringu
obvinených a odsúdených osôb**



Závěrečná správa

**Kontrola implementácie a využívania Elektronického systému monitoringu
obvinených a odsúdených osôb**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Ing. Mária Ružičková

Bratislava, február 2017

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ	4
ZOZNAM TABULIEK	4
ZHRNUTIE	5
1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	6
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA	6
3.1 ESMO A JEHO NÁKLADY	6
3.1.1 Štúdia uskutočniteľnosti	7
3.1.2 Financovanie projektu ESMO	7
3.1.3 Správa majetku ESMO	9
3.2 ESMO A JEHO PRÍNOSY	10
3.2.1 Vyhodnotenie cieľov a ukazovateľov projektu ESMO	10
3.2.2 Analýza príčin nenaplnenia očakávaných prínosov	11
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	12
5 TÍM KONTROLÓROV	12
ZÁVER	12
KONTAKT	12

ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ

SKRATKA	VÝZNAM
CBA	nákladovo výnosová analýza (Cost-Benefit analysis)
DPH	daň z pridanej hodnoty
ESMO	Elektronický systém monitoringu obvinených a odsúdených osôb
EÚ	Európska únia
IS	Informačný systém
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
NFP	nenávratný finančný príspevok
OPIS	Operačný program Informatizácia spoločnosti
projekt ESMO	Národný projekt Elektronické služby monitoringu obvinených a odsúdených osôb
zákon o NKÚ SR	Zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o správe majetku štátu	Zákon NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov
zákon o účtovníctve	Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
zákon o verejnom obstarávaní	Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o výkone niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami	Zákon č. 78/2015 Z. z. o výkone niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Občiansky súdny poriadok	Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov
Trestný zákon	Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
Trestný poriadok	Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov
Ústava SR	Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
zákon o probačných a mediačných úradníkoch	Zákon č. 550/2003 Z. z. o probačných a mediačných úradníkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 517/2008 Z. z.
zákon o súdnych úradníkoch	Zákon č. 549/2003 Z. z. o súdnych úradníkoch v znení neskorších predpisov
zákon o výkone trestu odňatia slobody	Zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o výkone väzby	Zákon č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby v znení neskorších predpisov
Zmluva o poskytnutí NFP	Zmluva uzatvorená medzi Úradom vlády SR v zastúpení MF SR a MS SR dňa 29. 11. 2013

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Rozpočet výdavkov na aktivity projektu podľa Zmluvy o poskytnutí NFP	7
Tabuľka č. 2: Rozpočet projektu podľa Zmluvy o poskytovaní komplexných služieb k ESMO	8
Tabuľka č. 3: Zníženie nákladov na servis	9
Tabuľka č. 4: Náklady na servisné služby	9
Tabuľka č. 5: Počet monitorovaných osôb	10

ZHRNUTIE

Kontrola bola vykonaná v súlade so Stratégiou kontrolnej činnosti NKÚ SR a jej nosnou témou – Efektívna verejná správa. Do plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2016 bola zaradená ako mimoriadna kontrola na základe aktuálneho vývoja celospoločenského dopytu.

Cieľom kontroly bolo preveriť zavedenie a využívanie elektronického monitoringu odsúdených a obvinených osôb. Elektronický monitoring je výsledkom národného projektu ESMO, ktorý bol spolufinancovaný z prostriedkov EÚ prostredníctvom OPIS. Realizátorom projektu bolo MS SR ako prijímateľ NFP.

Hlavným dôvodom realizácie projektu ESMO bol záväzok MS SR, uvedený v Programovom vyhlásení vlády SR 2012 – 2016, podľa ktorého sa mal rezort zamerať na možnosti ukladania alternatívnych trestov a na prevenciu trestnej činnosti. Udeľovanie alternatívnych trestov bolo platnými právnymi predpismi umožnené už viac ako 10 rokov. K ich praktickému využívaniu však dochádzalo v minimálnej miere z dôvodu, že neboli vytvorené podmienky na výkon kontroly odsúdených a obvinených, a to technickými prostriedkami, ku ktorým patria aj tzv. elektronické náramky.

K vecným dôvodom podporujúcim realizáciu projektu ESMO patrili tri základné problémy: (1) absencia elektronických služieb pre oblasť bezpečnosti obyvateľstva, (2) veľmi nízka miera udeľovania alternatívnych trestov a (3) dlhodobá nedostatočná kapacita väznic v podmienkach SR.

Cieľom projektu ESMO bolo zavedenie elektronických služieb súvisiacich s elektronickým monitoringom obvinených a odsúdených, ako aj vybudovanie integrovaného IS, ktorý umožní zefektívnenie práce probačných a mediačných úradníkov. Okrem primárneho cieľa boli stanovené aj štyri špecifické, a to: (1) zavedenie elektronických služieb MS SR, slúžiacich občanom na účely bezpečnosti, (2) vybudovanie integrovaného IS probačnej a mediačnej služby, (3) publikovanie elektronických služieb na zvýšenie bezpečnosti občanov a (4) zavedenie elektronického monitoringu osôb pre vybrané zákonné účely pri udeľovaní alternatívnych trestov pre cieľovú hranicu 2 000 osôb v elektronickom monitoringu ročne.

Kontrolou bol preverený proces implementácie projektu ESMO, a to od vypracovania štúdie uskutočniteľnosti ako základného nástroja pre posúdenie jeho realizovateľnosti. Kontrole boli podrobené základné zmluvné dokumenty, ktorými bola zabezpečená realizácia a udržateľnosť projektu. Boli posúdené finančné náklady na jeho zavedenie a zabezpečenie jeho udržateľnosti vo vzťahu k dosiahnutým prínosom.

Projekt bol nasadený do ostrej prevádzky 1. januára 2016. Kontrolou boli preukázané značné nedostatky, najmä vo

fáze prípravy, teda už pri obstaraní a vypracovaní štúdie uskutočniteľnosti ESMO.

Zákazka na jej vypracovanie bola realizovaná formou prieskumu trhu, s výzvou na predloženie ponuky. Napriek tomu, že štúdia predstavuje závažný dokument, od výsledkov ktorého závisí ako hospodárne, efektívne a účelne budú prostriedky vynaložené a aká bude ich návratnosť, uchádzač nemusel preukázať skúsenosti s obdobnou prácou, postačoval len doklad o oprávnení podnikat' v danej oblasti. Aj doba na vypracovanie štúdie bola neprimerane krátka – dva týždne od uzavretia zmluvy. Tieto skutočnosti sa výrazne prejavili v kvalite spracovanej štúdie. Jej podstatná časť – nákladovo výnosová analýza, bola spracovaná nedostatočne a nezrozumiteľne.

Rezervy boli identifikované aj v riadení projektu. Nebolo preukázané vedenie rizík počas a po realizácii projektu, čo nezodpovedalo podmienkam uvedeným v Zmluve o poskytnutí NFP.

Finančná čiastka určená na národný projekt ESMO z NFP bola v maximálnej výške 26 945 900 eur, čo zodpovedalo kalkulácii pre 2 000 náramkov ročne. Oprávnené výdavky na projekt dosiahli výšku 26 896 257 eur. Okrem týchto výdavkov boli na projekt čerpané aj výdavky z rozpočtu kapitoly MS SR – na hardvér a softvérové licencie vo výške 358 800 eur. Celkové výdavky sa tak navýšili na sumu 27 255 057 eur.

Udržateľnosť projektu minimálne na dobu piatich rokov bola zabezpečená zmluvou o poskytovaní servisných služieb v maximálnej ročnej cene 3 860 000 eur vo forme paušálnej mesačnej platby. Dodatkou k tejto zmluve bola cena znížená o 210 306 eur v roku 2016, v nasledujúcich rokoch o takmer 750 000 eur ročne. NKÚ SR považuje takúto sumu za nezodpovedajúcu reálnej potrebe najmä v období úvodného využívania projektu, kedy monitorovacie náramky boli využité v prípade 25 osôb. Vnútny audit MS SR poukázal na to, že IS ESMO nie je plne funkčný a bude ho potrebné dopracovať do stavu potrebného pre riadne a komfortné fungovanie, na čo budú potrebné ďalšie prostriedky z rozpočtu príslušnej kapitoly.

Vyhodnotením boli ciele a merateľné ukazovatele projektu. Kontrola preukázala, že sa zatiaľ nepodarilo dosiahnuť deklarované prínosy zo zavedenia ESMO, spočívajúce v úspore nákladov na väznenosť. Miera ukladania alternatívnych trestov zostala v porovnaní s obdobím pred realizáciou ESMO zatiaľ nezmenená.

Projekt predpokladal naplniť cieľovú hranicu 2000 monitorovaných osôb ročne. V roku 2016 bol počet kontrolovaných osôb elektronickým monitoringom 25, čo predstavuje 1,25 % z cieľového počtu. Z toho len ôsmim bol uložený trest domáceho väzenia. Napriek snahe MS SR riešiť nedostatočné využívanie monitoringu aj na monitoring

pohybu a činnosti 270 odsúdených v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody, projekt vykazuje vysokú mieru neúčinnosti a neefektívnosti. Ohrozené sú takmer všetky parametre projektu, vrátane doby návratnosti zdrojov. Hlavné problémy, ktoré boli dôvodom na jeho realizáciu, sa nepodarilo a zrejme ešte dlho nepodarí vyriešiť.

NKÚ SR dôvody takéhoto stavu, okrem tých uvedených vyššie, vidí v týchto faktoch.

- Viaceré legislatívne podmienky na reálne využívanie monitoringu nadobudli účinnosť, resp. boli prijímané v priebehu roku 2016, teda v čase, keď už projekt bol v prevádzke.
- Školenia sudcov, od ktorých závisí miera ukladania alternatívnych trestov, prebiehali počas roka 2016, obdobne ako školenia probačných a mediálnych úradníkov a prokurátorov.

- Aj vyššia prácnosť pri ukladaní alternatívnych trestov môže byť dôvodom doterajšieho malého počtu takto uložených trestov.
- Nefunkčnosť a nedostatočná užívateľská prívetivosť viacerých komponentov IS ESMO.

Nezávislosť súdneho stavu neumožňuje prijímať direktívne postupy, aké by mohli tento stav zvrátiť. MS SR musí využiť všetky možnosti, ktorými disponuje, na zvýšenie intenzity využívania alternatívnych trestov. Ak sa nebude stav v počte udeľovaní alternatívnych trestov výrazným spôsobom zvyšovať, bude aj tento projekt patriť k projektom, ktoré predstavujú neefektívne vynakladanie verejných zdrojov.

1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo – preveriť zavedenie a využívanie elektronického monitoringu odsúdených a obvinených osôb, ktorý bol implementovaný do praxe prostredníctvom národného projektu spolufinancovaného z eurofondov.

Predmetom kontroly bolo preverenie procesu implementácie a udržateľnosti projektu ESMO, vrátane jeho financovania, zhodnotenie prínosov z implementácie elektronického monitoringu vo vzťahu k vynaloženým nákladom na jeho zavedenie a prevádzkovanie, ako aj analýza príčin nenaplnenia očakávaných výsledkov.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola zaradená do Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2016 ako mimoriadna akcia na základe aktuálneho vývoja celospoločenského dopytu. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Kontrola bola vykonaná v čase od 30. septembra 2016 do 22. decembra 2016, na MS SR. Kontrolovaným obdobím

boli roky 2015 a 2016, v prípade vecných súvislostí aj obdobia predchádzajúce.

K metódam a technikám, ktoré boli uplatnené pri kontrole, patrili najmä: štúdium všeobecne záväzných predpisov a interných noriem; preverenie dokumentov a dokladov, zmlúv a relevantnej dokumentácie, účtovných dokladov a záznamov; analýza, dedukcia, rozhovor so zamestnancami a iné. Pri kontrole boli využité aj zistenia uvedené v Správe z neplánovaného vnútorného auditu MS SR z 13. júna 2016.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 ESMO A JEHO NÁKLADY

ESMO bol realizovaný ako národný projekt v rámci OPIS, prioritnej osi Elektronizácia verejnej správy a rozvoja elektronických služieb. Základným dokumentom pre jeho realizáciu bola Zmluva o poskytnutí NFP, uzavretá 29. novembra 2013. Jediným vhodným uchádzačom o poskytnutie nenávratného finančného príspevku bolo MS SR, vzhľadom na jeho zákonnú pôsobnosť v oblasti súdnictva a väznenstva, ako aj probácie a mediácie. Technické riešenie projektu, t. j. zavedenie elektronického

monitoringu bolo spolufinancované z Európskeho fondu regionálneho rozvoja. Prevádzka systému a servisné zásahy, tzv. trvalá udržateľnosť projektu minimálne počas piatich rokov je už financovaná zo štátneho rozpočtu.

Maximálna suma, vyčlenená na projekt, bola stanovená na 26 945 900 eur. Táto suma vychádzala zo štúdie uskutočniteľnosti, ktorá bola nástrojom posúdenia realizovateľnosti projektu, a to s ohľadom na dosiahnutie merateľných cieľov a dopadov, ako aj na náklady riešenia.

3.1.1 Štúdia uskutočniteľnosti

Zhotovenie štúdie si objednalo MS SR ešte v roku 2012. Posúdením štúdie uskutočniteľnosti, s dôrazom na ekonomickú analýzu a analýzu rizík, bolo zistené, že pri jej vypracovaní nebolo postupované podľa Metodického pokynu Centrálného koordinačného orgánu k vypracovaniu finančnej analýzy projektu žiadateľa o NFP v programovom období 2007 – 2013, podľa ktorého mal byť výsledkom analýzy súhrnný ukazovateľ čistej súčasnej hodnoty a návratnosť investície pri porovnaní celkových nákladov a prínosov pri dvoch použitých alternatívach, t. j. bez realizácie projektu a po realizácii projektu.

Z nákladovo-výnosovej analýzy (CBA), ktorá bola súčasťou ekonomickej analýzy, bola zrejmá len doba návratnosti (cca 4 roky), ktorá bola neadekvátna vzhľadom na neúplné hodnotiace veličiny.

Štúdia uskutočniteľnosti ESMO v časti Analýza rizík poukázala na možné legislatívne, organizačné, bezpečnostné a finančné riziká, ktoré však neboli identifikované v rámci koordinačných a pracovných stretnutí realizačných tímov projektu. Nepreukázanie vedenia zoznamu rizík počas trvania projektu, ako aj po jeho ukončení, nebolo v súlade s podmienkami pri poskytnutí NFP. Štúdia uskutočniteľnosti projektu ESMO v jednotlivých častiach obsahovala neúplné a nedostatočne zrozumiteľné informácie, pričom MS SR nedisponovalo žiadnym zamestnancom, ktorý by k nej vedel poskytnúť odborné vysvetlenie.

Nedostatky boli zistené aj pri obstaraní štúdie uskutočniteľnosti, ktoré bolo realizované formou prieskumu trhu

s výzvou na predloženie ponuky. Negatívne možno hodnotiť, že MS SR nepožadovalo, ako súčasť obsahu ponuky, preukázanie praktických skúseností s vypracovaním podobných projektov, ale postačil mu len doklad o oprávnení podnikat' v danej oblasti. Na vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti bola stanovená neprímerane krátka doba (dva týždne) od uzavretia zmluvy, čo spochybňuje jej vypracovanie vybraným uchádzačom.

Ďalšie administratívne nedostatky boli zistené v preberacom protokole štúdie uskutočniteľnosti, v nevykonaní predbežnej finančnej kontroly, ktorou sa mal overiť súlad so zákonom o verejnom obstarávaní, v zadaní zákazky na služby spojené so zapracovaním pripomienok do štúdie uskutočniteľnosti priamo dodávateľovi štúdie. MS SR nedisponovalo ani pôvodnou verziou štúdie uskutočniteľnosti, ktorá bola podľa preberacieho protokolu prevzatá v tlačenej i digitálnej forme.

3.1.2 Financovanie projektu ESMO

Realizácia **zavedenia projektu ESMO** pozostávala z hlavných a podporných aktivít projektu, so stanovením časového harmonogramu a rozpočtu výdavkov. Dátum ukončenia projektu bol dodatkami k Zmluve o poskytnutí NFP stanovený do konca decembra 2015, čo zodpovedalo najneskoršiemu termínu ukončenia realizácie projektu, stanoveného v písomnom vyzvaní MF SR na národný projekt ESMO.

Pôvodný a upravený rozpočet výdavkov podľa Zmluvy o poskytnutí NFP a jeho čerpanie udáva tabuľka č. 1.

Tabuľka č. 1: Rozpočet výdavkov na aktivity projektu podľa Zmluvy o poskytnutí NFP

(v eurách)

Aktivity	Rozpočet pôvodný	Rozpočet upravený dodatkami k Zmluve			Uhradené oprávnené výdavky	Uhradené výdavky celkom
		Oprávnené výdavky	Výdavky z rozpočtu MS SR	Výdavky spolu		
Analýza a dizajn	1 677 200	1 545 800		1 545 800	1 478 160	1 478 160
Obstaranie a nasadenie hardvéru softvérových licencií	12 652 300	12 028 533	358 800	12 387 333	12 028 533	12 387 333
Implementácia	8 803 800	9 224 479		9 224 479	9 171 456	9 171 456
Testovanie	1 543 000	1 296 720		1 296 720	1 296 720	1 296 720
Nasadenie	1 248 400	2 110 368		2 110 368	2 110 368	2 110 368
Riadenie projektu	501 200	220 000		220 000	295 585	295 585
Publicita a informovanosť	520 000	520 000		520 000	515 436	515 436
Spolu	26 945 900	26 945 900	358 800	27 304 700	26 896 257	27 255 057

Zdroj: Zmluva o poskytnutí NFP v znení dodatkov č. 1 až č. 4, Žiadosti o platbu

Dodávateľom technického riešenia projektu ESMO bola spoločnosť ICZ Slovakia, a. s., ktorá realizovala dodávku na základe Zmluvy o poskytovaní komplexných služieb k ESMO, uzavretej v apríli 2014. Zmluva bola výsledkom

vykonaného verejného obstarávania s využitím postupu pri zadávaní nadlimitnej zákazky. Správnosť použitého postupu preveril Úrad pre verejné obstarávanie so záverom, že nebolo zistené porušenie zákona o verejnom obstarávaní.

Cena za plnenie predmetu zmluvy bola stanovená vo výške 26 444 037 eur s DPH, čo predstavovalo 98,14 % zo sumy nenávratného finančného príspevku. Predmetom zmluvy bola dodávka informačného systému ESMO, po-

zostávajúceho z dvoch vzájomne prepojených IS, obsahujúcich viac ako dvadsať komponentov dodávky Rozpočet projektu je uvedený v tabuľke č. 2.

Tabuľka č. 2: Rozpočet projektu podľa Zmluvy o poskytovaní komplexných služieb k ESMO

(v eurách)

	Cena bez DPH	Cena s DPH
IS Elektronický systém monitorovania odsúdených	6 642 301	7 970 761
IS Probačná a mediačná služba	15 394 397	18 473 276
Spolu IS ESMO	22 036 698	26 444 037

Zdroj: Zmluva o poskytovaní komplexných služieb k ESMO

Publicita a informovanosť projektu bola zabezpečená dvoma zmluvami, ktorých hodnota plnenia predstavovala spolu 515 436 eur. Predmetom zmlúv bol nákup mediálneho priestoru pre potreby realizovania reklamnej a komunikačnej kampane pre projekt ESMO a dodávka informačných a propagačných predmetov.

Riadenie projektu, ktoré predstavovalo refundáciu miezd členov projektového tímu, si vyžiadalo náklady vo výške 295 584 eur.

Na realizáciu projektu ESMO boli čerpané výdavky v celkovej výške 27 255 057 eur. Z toho oprávnené výdavky, kryté nenávratným finančným príspevkom, predstavovali 26 896 257 eur a v porovnaní s pôvodným rozpočtom (26 945 900 eur) boli nižšie o 49 643 eur. Okrem toho boli na projekt čerpané aj výdavky z rozpočtu kapitoly MS SR vo výške 358 800 eur, ktoré súviseli s obstaraním a nasadením hardvéru a softvérových licencií vo výške 358 800 eur. Podľa vyjadrenia MS SR dôvodom týchto výdavkov bol *nesúlad v sume vysúťaženého riešenia v porovnaní s pôvodným rozpočtom projektu*.

Podľa Všeobecných zmluvných podmienok, ktoré sú prílohou Zmluvy o poskytnutí NFP, systém financovania projektu ESMO bol určený formou kombinácie zálohových platieb a refundácie. MS SR, ako prijímateľ NFP, sa zaviazal k povinnosti podávať žiadosti o platbu minimálne raz za tri mesiace.

Kontrolou dokladov, ktoré tvorili súčasť žiadostí o platbu (faktúry, likvidačné listy faktúr, preberacie protokoly, odozdávacie protokoly, akceptačné protokoly, výpisy z výdavkového účtu štátneho rozpočtu zo Štátnej pokladnice, záznamy z rokovaní – operatívnych stretnutí, evidenčné listy úpravy rozpočtu a iné), NKÚ SR nadobudol primerané uistenie, že vykázané oprávnené výdavky zodpovedali účtovným záznamom a podkladovým dokumentom prijímateľa.

V zmysle Zmluvy o poskytnutí komplexných služieb k ESMO bol dodávateľom dňa 30. septembra 2015 doda-

ný Informačný systém ESMO. MS SR podpísaním „Protokolu o odovzdaní do rutínnej prevádzky“ potvrdilo splnenie podmienok dodávky v súlade so zmluvou a prebralo IS do stanovenej prevádzky. Implementácia projektu z časového hľadiska prebehla tak, ako to bolo uvedené v Zmluve o NFP a Zmluve o poskytovaní komplexných služieb k ESMO.

Na základe vyčíslených finančných a ekonomických prínosov zo zavedenia projektu ESMO, ktoré boli uvedené v CBA analýze pri ukončení projektu, bol vypočítaný ako rok návratnosti investície šiesty rok životnosti projektu, čo znamená, že za uvedené obdobie sa prostriedky investované do elektronizácie vrátia prostredníctvom prínosov zo zavedených služieb v porovnaní s alternatívou, ak by sa projekt nerealizoval. Zároveň bolo konštatované, že projekt je dlhodobou udržateľný.

Udržateľnosť projektu ESMO minimálne po dobu piatich rokov bola zabezpečená uzatvorením Zmluvy o poskytovaní servisných služieb. Povinnosť uzatvoriť servisnú zmluvu je definovaná vo Všeobecných zmluvných podmienkach, ktoré sú súčasťou Zmluvy o poskytnutí NFP.

Poskytovateľom servisných služieb sa na základe priameho rokovacieho konania stal dodávateľ technického riešenia projektu ESMO, spoločnosť ICZ Slovakia, a. s. Servisná zmluva bola uzatvorená 15. júna 2015 na dobu neurčitú. Harmonogram fakturácie cien bol stanovený na tri roky. Maximálna ročná cena bola dohodnutá 3 860 000 eur s DPH. V rámci mesačného paušálu plateného za služby prevádzkovej podpory a údržby MS SR platilo fixný poplatok za počet servisných výjazdov, ktorý bol dohodnutý v počte 300 výjazdov/rok.

Z dôvodu nízkeho počtu využívania technických prostriedkov ESMO, ktorý sa dal predpokladať v prvých obdobiach realizácie projektu ESMO už pri uzatváraní servisnej zmluvy, bol dohodnutý počet servisných výjazdov výrazne nadhodnotený, v dôsledku čoho bol servis predražený.

K čiastočnému zrealizovaniu servisných nákladov došlo v auguste 2016 uzatvorením dodatku k servisnej zmluve, kto-

rým sa dosiahlo zníženie maximálnej ročnej ceny za servisné služby v roku 2016 o 210 300 eur a v nasledujúcich rokoch o takmer 750 000 eur ročne. Znížené boli aj ceny za ostatné služby nad rámec zmluvy formou zníženia hodinových sadzieb za prácu technikov,

analytikov a programátorov, a dosiahnutá bola aj nižšia cena za servisný výjazd. Rozdiel medzi ročnou cenou servisných služieb podľa pôvodnej zmluvy a v znení dodatku č. 1 počas doby udržateľnosti projektu je uvedený v tabuľke č. 3.

Tabuľka č. 3: Zníženie nákladov na servis

(v eurách s DPH)

Rok	Pôvodná zmluva	V znení dodatku č. 1	Rozdiel
2015	876 439	876 439	0
2016	3 860 000	3 649 694	210 306
2017	3 860 000	3 110 167	749 833
2018	3 860 000	3 110 167	749 833
Spolu	12 456 440	10 746 468	1 709 972

Zdroj: Zmluva o poskytovaní servisných služieb v znení dodatku č. 1

Prostriedky čerpané na servisné služby v rokoch 2015 až 2016 uvádza tabuľka č. 4.

Tabuľka č. 4: Náklady na servisné služby

(v eurách s DPH)

	2015	2016	Spolu
Služby prevádzkovej podpory a údržby	259 200	1 530 600	1 789 800
Údržba HW a SW	487 639	2 052 495	2 540 134
Ostatné služby	0	60 042	60 042
Spolu	746 839	3 643 137	4 389 976

Zdroj: MS SR

Pri preverení účtovných dokladov za poskytované servisné služby a úhrady neboli zistené nedostatky. Faktúry boli vystavované v súlade so zmluvou, na likvidačných listoch bola potvrdená vecná a formálna správnosť dokladov, vykonanie predbežnej, resp. základnej finančnej kontroly, kontroly prípustnosti finančnej operácie a fakturované ceny boli v plnej výške uhradené.

3.1.3 Správa majetku ESMO

V zmysle Zmluvy o poskytovaní komplexných služieb k ESMO boli dodané plnenia a služby pre projekt ESMO, ktorých súčasťou bol aj dlhodobý hmotný a dlhodobý nehmotný majetok v celkovej hodnote 25 666 688 eur. NKÚ SR preveril postup MS SR pri nakladaní s hmotným a nehmotným majetkom štátu, obstaraným z projektu ESMO, konkrétne zaradenie, evidenciu a účtovanie predmetného majetku, vrátane inventarizácie a zabezpečenia jeho ochrany.

Dlhodobý majetok bol zaraďovaný do účtovnej evidencie postupne podľa jednotlivých dodávok a faktúr vystavených dodávateľom, na základe protokolov o zaradení majetku do používania. Na likvidačných dokladoch k faktúram bolo potvrdené aj vykonanie predbežnej finančnej kontroly zodpovednými zamestnancami MS SR za gestorský útvar, verejné obstarávanie, ako aj za financie a rozpočet. V účtovníctve bol vedený na účtoch 013 Softvér v celkovej obstarávacej hodnote

19 679 326 eur a 022 Samostatné hnuiteľné veci a súbory hnuiteľných vecí v obstarávacej cene 5 987 362 eur.

Preverením správnosti vykonania inventarizácie majetku nadobudnutého z projektu ESMO a jeho ochrany boli zistené viaceré nedostatky. Za najzávažnejšie zistenie možno považovať, že skutočný stav majetku projektu ESMO nezodpovedal účtovnému stavu, v dôsledku čoho nebolo zabezpečené preukázateľné vedenie účtovníctva podľa zákona o účtovníctve. Konkrétne časť technických zariadení bola presunutá na rozpočtové organizácie v pôsobnosti MS SR, pričom účtovne bola vykazovaná v majetku MS SR. Presun majetku bol realizovaný na základe preberacích protokolov, bez uzatvorenia zmluvného vzťahu. Inventúrne súpisy a inventarizačné zápisy neobsahovali všetky náležitosti ustanovené zákonom o účtovníctve.

Nebola zabezpečená ani dostatočná ochrana majetku projektu ESMO z dôvodu neuzatvorenia dohody o hmotnej zodpovednosti so zodpovedným zamestnancom. Táto bola uzatvorená až po vykonaní vnútorného auditu MS SR, pričom na časť technických prostriedkov, ktoré boli presunuté v celkovej hodnote 1 258,2 tis. eur, sa dohoda nevzťahovala.

Presunom uvedeného majetku bez hmotnej zodpovednosti a právneho aktu kontrolovaný subjekt nevyužil všetky právne prostriedky na jeho ochranu, čím nepostupoval v súlade s ustanovením zákona o správe majetku štátu.

3.2 ESMO A JEHO PRÍNOSY

3.2.1 Vyhodnotenie cieľov a ukazovateľov projektu ESMO

Projekt ESMO je od 1. januára 2016 v rutinej prevádzke. Merateľné výsledkové ukazovatele projektu, uvedené v Zmluve o poskytnutí NFP, ktorými sú počet nových alebo inovovaných služieb verejnej správy, poskytovaných občanom a podnikateľom v plánovanom počte 3 jednotiek, a počet zavedených elektronických služieb dostupných on-line v plánovanom počte 40 jednotiek, boli k určenému termínu 31. december 2015 splnené. Termín realizácie a vyhodnotenia merateľných dopadových ukazovateľov projektu, konkrétne 10 500 podaní realizovaných elektronicky do roku 2020 a 266 425 jednotiek úspory času poskytovateľa služby do roku 2020 ešte neuplynul a z toho dôvodu nebol vyhodnocovaný.

Cieľ projektu, ktorým bolo zavedenie elektronických služieb súvisiacich s elektronickým monitoringom obvinených a odsúdených, ako aj vybudovanie integrovaného IS, bol dosiahnutý. Elektronický monitoring osôb bol zavedený. Naplniť cieľovú hranicu 2 000 monitorovaných osôb ročne sa od uvedenia projektu ESMO do rutinej prevádzky zatiaľ nepodarilo. V roku 2016 bol počet kontrolovaných osôb využívajúcich elektronický monitoring 25, čo predstavuje 1,25 % z cieľového počtu 2000 osôb ročne. Z toho počet osôb, ktorým bol udelený trest domáceho väzenia, bol osem. Rovnaký počet osôb, osem, bol chránený.

Prehľad o počte monitorovaných osôb v roku 2016, podľa použitých druhov monitoringu, resp. ich kombináciou, je uvedený v tabuľke č. 5.

Tabuľka č. 5: Počet monitorovaných osôb

Druhy monitoringu	Počet monitorovaných osôb
Monitoring trestu domáceho väzenia	6
Monitoring zákazu priblíženia k osobe	3
Monitoring zákazu priblíženia k obydliu	4
Monitoring povinnosti zotrvania v povinnej zóne	4
Monitoring zákazu priblíženia k chránenej osobe + zákazu priblíženia k obydliu	5
Monitoring zákazu priblíženia k zóne + povinnosť zotrvania v povinnej zóne	1
Monitoring trestu domáceho väzenia v kombinácii sa zákazom požívania alkoholu	2

Zdroj: MS SR

Kontrolu osôb prostredníctvom ESMO vykonávali tieto okresné sudy: Žilina (6), Banská Bystrica (2), Martin (2), Ružomberok (2), Žiar nad Hronom (2), Bratislava IV (1), Bratislava V (1), Kežmarok (1), Košice II (1), Nové Mesto nad Váhom (1), Prešov (1), Prievidza (1), Spišská Nová Ves (1), Svidník (1), Vranou nad Topľou (1), Levice (1).

Deklarovaný prínos, vyplývajúci z úspory nákladov na monitorovaného odsúdeného v porovnaní s nákladmi v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody, je nepatrný, samozrejme, pri počte udelenia trestu domáceho väzenia ôsmim osobám.

Priemerné náklady na jedného odsúdeného v ústave na výkon trestu odňatia slobody predstavovali cca 40 eur denne, náklady na monitorovaného odsúdeného na trest domáceho väzenia cca 3 eurá denne, suma náhrady nákladov zo strany kontrolovanej osoby je v zmysle vyhlášky MS SR, ktorou sa ustanovuje suma náhrady nákladov výkonu kontroly technickými prostriedkami, stanovená sumou 1,50 eur denne.

Zavedením projektu ESMO sa zatiaľ nepodarilo vyriešiť

základné problémy, ktoré boli dôvodom na jeho realizáciu, a to veľmi nízka miera udeľovania alternatívnych trestov a dlhodobá nedostatočná kapacita väzníc v podmienkach SR.

Ani ďalšie prínosy a dosahy projektu, prezentované MS SR, konkrétne pokles recidívy, resp. pokračovania páchania trestnej činnosti, zvýšenie šance resocializácie delikventov, ochrana rodiny, zmiernenie ekonomických a sociálnych následkov väzobného postihu odsúdeného a jeho rodinných príslušníkov, ochrana obetí domáceho násillia, obmedzenie výtržníctva na spoločenských podujatiach a iné, to všetko nebolo možné z dôvodu krátkej doby aplikačnej praxe systému ESMO a nízkej intenzity ukladania alternatívnych trestov a z toho vyplývajúceho využívania technických prostriedkov ESMO kvalifikovane zhodnotiť.

NKÚ SR pozitívne hodnotí snahu MS SR riešiť zatiaľ nedostatočné využívanie technických prostriedkov monitoringu osôb monitorovaním pohybu a činnosti 270 odsúdených v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody.

3.2.2 Analýza príčin nenaplnenia očakávaných prínosov

K nenaplneniu očakávaného prínosu zo zavedenia ESMO došlo z viacerých dôvodov:

V oblasti legislatívy možno konštatovať, že prijatím zákona o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a novelizáciou súvisiacich právnych noriem (najmä Trestného zákona, Trestného poriadku, Občianskeho súdneho poriadku, zákona o súdnych úradníkoch, zákona o probačných a mediačných úradníkoch, zákona o výkone trestu odňatia slobody, zákona o výkone väzby) boli vytvorené legislatívne podmienky pre ukladanie alternatívnych trestov, ku ktorým patrí aj trest domáceho väzenia. Vzhľadom na skutočnosť, že účinnosť nadobudli 1. januára 2016, k reálnemu nasadzovaniu elektronického monitoringu mohlo dôjsť až s určitým časovým posunom, samozrejme, z dôvodu času potrebného na rozhodovanie súdov.

Školenia sudcov, od ktorých závisí miera ukladania alternatívnych trestov, boli realizované v mesiacoch január a február 2016, školenia probačných a mediačných úradníkov od marca 2016, školenia prokurátorov v júni 2016, teda až po uvedení projektu ESMO do ostrej prevádzky. K reálnemu ukladaniu alternatívnych trestov s použitím kontroly technickými prostriedkami tak dochádzalo až po vykonaných školeniach.

Dôvodom nevyužívania ukladania alternatívnych trestov je – aj súdmi a mediačnými a probačnými úradníkmi

deklarovaná – **vyššia prácnosť** a **časová náročnosť** pri vykonávaní nevyhnutných úkonov preverenia technických a iných podmienok pre nasadenie elektronického monitoringu (tzv. inštitút predbežného šetrenia), v dôsledku čoho súdy v záujme zrýchlenia súdneho konania volia skôr iný druh trestu. Z dôvodu nezávislosti sudcov, ktorí im zaručuje Ústava SR, je ich rozhodovanie o udeľovaní alternatívnych trestov, ako aj ich účasť na školeniach zo strany MS SR len ťažko ovplyvniteľná.

K negatívam, ktoré ovplyvňujú využívanie ESMO, patrí aj **nefunkčnosť** a **nedostatočná užívateľská prívetivosť** niektorých komponentov systému ESMO, nevyužívanie niektorých komponentov v takom kapacitnom rozsahu, na aký boli dimenzované. Príčinou tohto stavu bola časová tieseň v etape implementácie projektu, ktorá neumožnila detailne preveriť a otestovať všetky funkcionality.

Otázne sú **aj reálne možnosti počtu odsúdených**, ktorí spĺňajú v zmysle príslušných zákonov podmienky na monitorovanie. Napríklad trest domáceho väzenia môže byť uložený len za menej závažné trestné činy. Kapacitne by tak mohol odľahčiť oddelenia väznic s najnižším stupňom stráženia, v ktorých situácia nie je taká kritická. Preplnenosť vykazujú najmä oddelenia so stredným stupňom stráženia. Systém, ktorý je dimenzovaný na 2 000 monitorovaných osôb ročne, tak nie je využitý, pričom jeho údržba a servis stoja daňových poplatníkov viac ako 3 mil. eur ročne.

PODSTATNÉ ZISTENIA

1. Zavedením elektronického monitoringu osôb do praxe neboli dosiahnuté stanovené zámery a prínosy – zvýšiť intenzitu ukladania alternatívnych trestov, vyriešiť kapacitný problém väznenstva a dosiahnuť tým úsporu verejných financií.
2. Využitie elektronického monitoringu osôb je minimálne. V roku 2016 bol počet kontrolovaných osôb technickými prostriedkami ESMO 25, čo predstavuje 1,25 % z cieľového počtu 2000 osôb ročne. Z toho počet osôb, ktorým bol udelený trest domáceho väzenia, bol osem.
3. Robustnosť systému, nadimenzovaná už v štúdiu uskutočniteľnosti, nezodpovedala reálnej potrebe a možnostiam využívať systém ESMO pre cieľovú hranicu 2 000 osôb ročne.
4. Náklady na udržateľnosť projektu sú výrazne predražené, a to vzhľadom na nevyužívanie všetkých komponentov systému a nízku mieru ukladania alternatívnych trestov.
5. Funkcionalita informačných systémov ESMO, z dôvodu nedostatočnej komfortnosti, dostupnosti a využiteľnosti niektorých jej komponentov si bude vyžadovať dopracovanie, čo bude mať vplyv na čerpanie prostriedkov zo štátneho rozpočtu.
6. Pretrvávajúci stav v nedostatočnom využívaní systému ESMO môže viesť k neefektívnemu vynakladaniu verejných prostriedkov z dôvodu potreby zabezpečenia udržateľnosti projektu, k čomu sa MS SR zaviazalo v Zmluve o poskytnutí NFP.
7. Pri súčasnom počte monitorovaných osôb a miere využívania ESMO hrozí riziko nedodržania návratnosti investície, ktorá bola vyčíslená v CBA analýze (6 rokov).
8. Nedostatky boli zistené aj v procese verejného obstarávania štúdie uskutočniteľnosti a v správe majetku obstaraného z projektu ESMO, najmä vo vykonávaní inventarizácie, vedení účtovníctva a zabezpečení ochrany majetku.

ODPORÚČANIA

NKÚ SR odporučil MS SR prijať účinné opatrenia zamerané na zvýšenie intenzity využívania systému ESMO

1. podaním návrhov na úpravu legislatívnych zmien, ktorými sa rozšíri spôsob využitia ESMO v trestnom i civilnom konaní,
2. pokračovaním v školeniach sudcov a prokurátorov, probačných a mediačných úradníkov,
3. publicitou o ESMO zvýšiť informovanosť odbornej aj laickej verejnosti,
4. uzatvorením dohody s Generálnou prokuratúrou SR o vykonávaní predbežného šetrenia už v prípravnom konaní a zabezpečení obligatórneho využitia ESMO v rámci ochranného dohľadu po prepustení z výkonu trestu,
5. sústrediť pozornosť na odstránenie zistených nedostatkov týkajúcich sa správy a ochrany majetku obstaraného z projektu ESMO, konkrétne v postupe pri vykonávaní inventarizácie, zabezpečení hmotnej zodpovednosti, v realizovaní právneho presunu majetku ESMO na iné subjekty, vo vykonávaní základnej finančnej kontroly.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Výsledkom kontroly bol protokol o výsledku kontroly, s ktorým bol kontrolovaný subjekt oboznámený. Voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení neboli vznesené žiadne námietky. Na výkon kontroly nepriaznivo vplývala skutočnosť, že viacerí zodpovední zamestnanci, ktorí sa priamo podieľali na zavádzaní projektu ESMO, už na MS SR nepracujú.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrola bola vykonaná tromi kontrolórmí, z ktorých dvaja majú dlhoročné skúsenosti v oblasti kontroly súladu a jedna kontrolórka v oblasti financií a auditu.

ZÁVER

Kontrolnou akciou bol naplnený cieľ stanovený v predmete kontroly. Preverený bol proces implementácie projektu ESMO, a to už od vypracovania štúdie uskutočniteľnosti ako základného nástroja pre posúdenie jeho realizovateľnosti. Kontrole boli podrobené základné zmluvné dokumenty, ktorými bola zabezpečená realizácia a udržateľnosť projektu. Vyhodnotené boli dosiahnuté prínosy z realizácie projektu vo vzťahu k vynaloženým nákladom a analyzované základné príčiny nenaplnenia očakávaných zámerov.

Nedostatky boli zistené už v realizácii úvodnej fázy projektu – pri vypracovaní štúdie uskutočniteľnosti, ktorá nebola jednoznačná a zrozumiteľná z dôvodu neúplných hodnotiacich veličín. V rozpore s podmienkami poskytnutia NFP bolo aj nepoznanie rizík počas a po realizácii projektu.

Vo financovaní projektu bolo zistené čerpanie výdavkov nad rámec NFP, hradené z rozpočtu kapitoly MS SR.

Nevyužívaním ESMO v predpokladanom rozsahu dochádza k výraznému predražovaniu servisu, ktorý bol dohodnutý až príliš veľkoryso už o začiatku zavedenia projektu do rutínnej prevádzky.

Vyhodnotené boli ciele a merateľné ukazovatele projektu. Kontrola preukázala, že sa zatiaľ nepodarilo dosiahnuť deklarované prínosy zo zavedenia ESMO, spočívajúce v úspore nákladov na väznenstvo. Miera ukladania alternatívnych trestov zostala v porovnaní s obdobím pred realizáciou ESMO zatiaľ nezmenená.

Analýza príčin tohto stavu poukázala na rezervy tak v legislatíve, ako aj v technických a organizačných podmienkach, a v neposlednom rade aj v ľudskom faktore – v práci probačných a mediačných úradníkov aj v rozhodovaní súdov.

Komplexný prínos zo zavedenia ESMO však nebolo možné vzhľadom na krátku dobu jeho aplikačnej praxe kvalifikovane posúdiť.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451 ✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo spravodlivosti SR
Župné námestie 13
813 11 Bratislava
☎ +421 2 888 91111 ✉ tlacove@justice.sk