



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/03

Peněžní prostředky určené na projekty elektronizace veřejné správy v gesci Ministerstva vnitra

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/03. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynakládaných Ministerstvem vnitra na řízení, přípravu, realizaci a provoz vybraných projektů elektronizace veřejné správy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od ledna do srpna 2015.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2008 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:
Ministerstvo vnitra,
Česká pošta, s.p., Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo vnitra, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVI. jednání, které se konalo dne 30. listopadu 2015,
schválilo usnesením č. 8/XVI/2015
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolované osoby a jejich působnost

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) je podle zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci a je mj. odpovědné za oblast informačních systémů veřejné správy. MV zajišťuje komunikační síť pro Policii České republiky, složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy, provozuje informační systém pro nakládání s utajovanými informacemi mezi orgány veřejné moci a plní koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie.

Česká pošta, s.p., (dále také „ČP, s.p.“) je státní podnik založený podle zákona č. 77/1997 Sb.², vůči němuž vykonává MV funkci zakladatele. V návaznosti na usnesení vlády České republiky ze dne 4. 4. 2012 č. 224³ a rozhodnutí generálního ředitele ČP, s.p., ze dne 27. 4. 2012 vznikl s účinností od 1. 5. 2012 Odštěpný závod ICT služby (dále také „ČP, s.p., Odštěpný závod ICT služby“ nebo „odštěpný závod“). Předmětem činnosti odštěpného závodu je zajišťování poskytování vybraných dodávek a služeb informačních technologií veřejné správě.

Kontrolovaná problematika

Základem pro poskytování elektronických služeb a výkon státní správy je komunikační infrastruktura veřejné správy (dále také „KIVS“). Hlavním cílem KIVS je zajistit, aby každý informační systém veřejné správy (dále také „ISVS“) měl možnost kdykoliv podle potřeby a oprávnění komunikovat s jiným ISVS, který je provozován v jiném místě, v potřebné kvalitě a s garancí potřebného stupně bezpečnosti. KIVS je navržena jako centralizovaná komunikační infrastruktura, pro kterou je jediným místem výměny dat mezi jednotlivými ISVS a propojení k veřejné síti internet a neveřejným sítím v rámci Evropské unie tzv. centrální místo služeb (dále také „CMS“)⁴. Součástí KIVS jsou rovněž integrovaná telekomunikační síť Ministerstva vnitra (dále také „ITS MV“)⁵ a služby přenosové infrastruktury⁶.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 4. 4. 2012 č. 224, k *Informaci o zajištění vybraných služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou.*

⁴ CMS zajišťuje vzájemné řízení a bezpečné propojování subjektů veřejné správy, komunikaci subjektů veřejné správy s jinými subjekty ve vnějších sítích (internet nebo komunikační infrastruktura EU), housingové centrum pro systémy Ministerstva vnitra (*CzechPoint, Portál veřejné správy, ePusa, Web MV, Portál CMS*) a tvoří jediné logické místo propojení jednotlivých operátorů telekomunikačních infrastruktur poskytujících služby pro KIVS.

⁵ ITS MV je souhrn optických kabelů a optických prvků v majetku MV využívaných k hlasové a datové komunikaci v rámci MV. ITS MV je určena zejména pro komunikační podporu v oblasti přenosu informací pro řízení a zabezpečení výkonu služby a v oblasti přístupu do určených resortních datových fondů. Provoz ITS MV je zajišťován ČP, s.p., na základě smlouvy (provoz ITS MV zajišťuje ČP, s.p., i pro Policii ČR, další složky integrovaného záchranného systému a územní orgány státní správy).

⁶ Služby přenosové infrastruktury jsou telekomunikační služby, které zahrnují hlasové a datové služby. Zajišťuje je MV na základě smluv uzavíraných s vybranými operátory nebo smlouvy s operátory uzavírají jednotlivé orgány veřejné moci samy.

Kontrola NKÚ se zaměřila na činnosti a projekty MV související s budováním KIVS:

- **provozování části stávající komunikační infrastruktury MV⁷;**
- **Projekt Centrální místo služeb – Komunikační infrastruktura informačních systémů veřejné správy** (dále také „Projekt CMS KIVS“);
- **Projekt zajištění infrastruktury pro operační střediska základních složek integrovaného záchranného systému** (dále také „Projekt ITS NGN“);
- **projekt Analýza vybraných informačních systémů Ministerstva vnitra v návaznosti na nový zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti** (dále také „Analýza vybraných IS MV“);
- **projekt Dohledové centrum MV pro provoz ICT systémů a kybernetickou bezpečnost** (dále také „Dohledové centrum“);
- **konzultační a právní služby související s kontrolovanými projekty.**

U vybraných činností a projektů z hlediska vynakládání peněžních prostředků ověřoval NKÚ zejména, zda MV:

1. zpracovalo a mělo vládou schválený dlouhodobý záměr rozvoje KIVS;
2. připravilo, realizovalo a řídilo kontrolované projekty způsobem zajišťujícím jejich úspěšné dokončení;
3. zadávalo veřejné zakázky související s kontrolovanými projekty v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁸;
4. zajistilo převedením provozu, servisu a rozvoje komunikační infrastruktury MV na ČP, s.p. (tzv. transformace informačních a komunikačních technologií MV na ČP, s.p.), ekonomicky výhodnější způsob poskytování služeb;
5. řídilo u kontrolovaných projektů a při provozování komunikační infrastruktury bezpečnostní rizika dostatečným způsobem.

MV vynaložilo od června 2007 do 31. 7. 2015 v souvislosti s kontrolovanými projekty, provozováním centrálního místa služeb a se souvisejícími konzultačními a právními službami celkem 700 milionů Kč. Peněžní prostředky čerpalo MV ze státního rozpočtu České republiky a z prostředků Evropské unie⁹ (dále také „EU“). Přehled peněžních prostředků vynaložených MV v souvislosti s kontrolovanou problematikou je uveden v příloze č. 1

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní částky jsou uvedeny včetně DPH.

⁷ Komunikační infrastruktura MV zahrnuje přenosové technologie MV, mj. ITS MV, KIVS, CMS, dohledové systémy, centrální spojovací pracoviště. Kontrola NKÚ se zaměřila na provozování ITS MV a CMS.

⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹ Prostředky *Evropského fondu pro regionální rozvoj*, čerpané prostřednictvím *Integrovaného operačního programu* (dále také „IOP“) a jeho prioritní osy 6.1a *Modernizace veřejné správy – Cíl Konvergence*.

II. Vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

1. MV nemá vládou ČR schválený záměr rozvoje KIVS, na základě kterého by mohlo dlouhodobě systematicky plánovat a řídit investice v této oblasti.
2. Dva ze čtyř kontrolovaných projektů (Projekt CMS KIVS a Projekt ITS NGN) nebyly připraveny, realizovány a řízeny způsobem zajišťujícím jejich úspěšné dokončení v souladu s časovým plánem. Přes nedostatky zjištěné kontrolou lze konstatovat, že oba projekty po svém dokončení přispějí k rozvoji komunikační infrastruktury veřejné správy.
3. Některé veřejné zakázky související s realizací kontrolovaných projektů nebyly podle názoru NKÚ zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. Mezi nejzávažnější nedostatek patří nesprávné použití § 18 odst. 1 písm. e), tzv. in-house výjimky.
4. Transformace informačních a komunikačních technologií MV spočívající v převedení zajišťování provozu, servisu a rozvoje komunikační infrastruktury z MV na ČP, s.p., nezajistila pro MV ekonomicky výhodnější způsob poskytování těchto služeb.
5. Kontrolou projektů a způsobu provozování komunikační infrastruktury MV byla zjištěna bezpečnostní rizika týkající se komunikační infrastruktury MV.

NKÚ zkontroloval výdaje MV související s vybranými projekty a provozováním CMS a ITS MV v celkové hodnotě 700 milionů Kč. Nedostatky, které NKÚ vyhodnotil jako neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu, činily do doby ukončení kontroly NKÚ celkem 390,6 milionu Kč (viz kapitola III., bod 3).

III. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

1. MV nemá vládou ČR schválený záměr rozvoje KIVS, na základě kterého by mohlo dlouhodobě systematicky plánovat a řídit investice v této oblasti.

První dvě koncepce KIVS vypracovalo Ministerstvo informatiky a následně v této činnosti pokračovalo MV. Od roku 2005 do roku 2012 byly vládě předloženy a vládou postupně schváleny čtyři koncepční materiály KIVS, jejichž principy byly ale zásadním způsobem měněny. Termín pro předložení *Koncepce rozvoje KIVS 2013–2017* stanovila vláda do konce roku 2012, avšak MV tento termín nesplnilo.

Budování KIVS bylo zahájeno v roce 2001¹⁰. První dvě koncepce KIVS, schválené vládou, vypracovalo v letech 2005 a 2006 Ministerstvo informatiky a po jeho zrušení k 1. 6. 2007 v této činnosti pokračovalo MV. Změnu koncepce z roku 2006 schválila vláda v lednu 2012. *Koncepci nákupu datových a hlasových služeb KIVS v období po 27. 3. 2013* schválila vláda

¹⁰ Budování KIVS bylo zahájeno v návaznosti na strategické dokumenty schválené vládou ČR a na přijetí zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, kterým byly pro KIVS vytvořeny organizační a legislativní předpoklady.

usnesením ze dne 30. 5. 2012 č. 385¹¹ a stejným usnesením uložila Ministerstvu vnitra zpracovat do konce roku 2012 další změnu koncepce rozvoje KIVS. Návrh *Koncepce rozvoje Komunikační infrastruktury veřejné správy 2013–2017*, který se zabýval rozšířením CMS, zahrnutím ITS MV do KIVS a bezpečností a ochranou dat, však MV do doby ukončení kontroly NKÚ nepředložilo vládě ke schválení¹². Absence schválené koncepce je spojena s rizikem nehospodárnosti.

Všechny koncepční materiály, které byly vládě postupně předkládány a vládou byly schváleny, sice rámcově naplňovaly národní strategické dokumenty¹³, ale jejich principy byly zásadním způsobem měněny. Důvody změn koncepcí byly následující:

- nutnost zajistit koordinaci KIVS mezi jednotlivými ministerstvy, ústředními orgány státní správy a samosprávou, které s MV v některých případech nespolečně pracovaly,
- problémy se zadáváním veřejných zakázek, prodlužování doby jejich realizace a z toho vyplývající morální zastarávání původně požadovaných technologií,
- rozvoj technologií a telekomunikačních služeb, z toho vyplývající nárůst poskytovatelů služeb a nutnost přizpůsobit tomuto trendu stávající CMS,
- možnost využití ITS MV a síťové infrastruktury ostatních orgánů veřejné správy a organizačních složek státu,
- zjednodušení nákupu telekomunikačních služeb KIVS formou dynamického nákupního systému.

2. Dva ze čtyř kontrolovaných projektů (Projekt CMS KIVS a Projekt ITS NGN) nebyly připraveny, realizovány a řízeny způsobem zajišťujícím jejich úspěšné dokončení v souladu s časovým plánem. Přes nedostatky zjištěné kontrolou lze konstatovat, že oba projekty po svém dokončení přispějí k rozvoji komunikační infrastruktury veřejné správy.

Projekt CMS KIVS a Projekt ITS NGN vycházejí z principů, na kterých je založena současná koncepce KIVS. MV však nezajistilo dokončení těchto projektů v původně plánovaných termínech. Důvodem opakovaného prodlužování termínů dokončení projektů byly:

- **nedostatky na strategické a projektové úrovni jejich řízení – řízení projektů nebylo od počátku nastaveno v souladu se zásadami projektového řízení stanovenými ve studiích proveditelnosti¹⁴;**

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 30. 5. 2012 č. 385, o *Koncepci nákupu datových a hlasových služeb Komunikační infrastruktury veřejné správy v období po 27. březnu 2013*.

¹² Usnesením vlády ČR ze dne 30. 5. 2012 č. 385 byl stanoven termín pro předložení koncepce na 30. 9. 2012; usnesením vlády ČR ze dne 24. 10. 2012 č. 782, *ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. září do 30. září 2012*, byl tento termín prodloužen do 31. 12. 2012.

¹³ Státní informační politika schválená usnesením vlády ČR ze dne 31. 5. 1999 č. 525, *k návrhu státní informační politiky*; státní informační a komunikační politika schválená usnesením vlády ČR ze dne 24. 3. 2004 č. 265, *o Státní informační a komunikační politice*; národní rozvojový plán ČR 2007 až 2013 schválený usnesením vlády ČR ze dne 22. 2. 2006 č. 175, *k Návrhu Národního rozvojového plánu ČR na léta 2007 až 2013*; strategie *Smart Administration* schválená usnesením vlády ČR ze dne 11. 7. 2007 č. 757, *o strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration)*; *Strategie rozvoje služeb pro informační společnost v ČR na období 2008 až 2012* schválená usnesením vlády ČR ze dne 9. 7. 2008 č. 854, *ke Strategii rozvoje služeb pro informační společnost ČR na období 2008 až 2012*.

- změny ve strategii směřování projektů oproti předpokladům, kdy MV sice vycházelo při přípravě projektů z platných koncepcí, ale způsoby naplnění předmětů projektů nebyly předem řádně ujasněny;
- nedostatky při zadávání veřejných zakázek odštěpným závodem ČP, s.p., jeho subdodavatelům.

V době kontroly NKÚ byl termín dokončení obou projektů prodloužen do 30. 11. 2015. Kontrola NKÚ byla u kontrolovaných subjektů ukončena v srpnu 2015, a nemohla tak ověřit dodržení tohoto termínu. V případě, že tento termín nebude dodržen, existuje riziko, že MV nebude moci čerpat podporu z prostředků Evropské unie až do výše 85 % způsobilých výdajů na jejich realizaci, neboť v roce 2016 už peněžní prostředky Evropské unie nebude možné čerpat.

a) Projekt CMS KIVS

Předmětem Projektu CMS KIVS je vybudování CMS jako základního prvku celé KIVS.

MV vypracovalo v srpnu 2009 žádost o podporu z IOP na Projekt CMS KIVS, která byla schválena v listopadu 2009. Součástí této žádosti byla studie proveditelnosti, ve které byla navrhována pouze jedna varianta řešení projektu. Předpokládané způsobilé výdaje na Projekt CMS KIVS byly 610 milionů Kč¹⁵, předpokládaný termín dokončení byl 31. 12. 2010. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl Projekt CMS KIVS dokončen a MV za něj uhradilo 394,5 milionu Kč¹⁶.

Při zpracovávání žádosti o podporu z IOP předpokládalo MV, že zrealizuje Projekt CMS KIVS prostřednictvím dvanácti veřejných zakázek. Z toho v období let 2008 až 2010 MV realizovalo dvě veřejné zakázky, dalších deset plánovaných veřejných zakázek přepracovalo a sloučilo do jedné nové veřejné zakázky (CMS 2.0). Dále v roce 2011 MV do plánu veřejných zakázek zařadilo novou veřejnou zakázku na právní služby. MV nevypracovalo v souvislosti s provedenými změnami aktualizovanou studii proveditelnosti, která by zhodnotila všechny realizační alternativy, posoudila realizovatelnost projektu, poskytla podklady pro samostatné investiční rozhodnutí a sloužila jako základní nástroj pozdějšího projektového řízení.

Část CMS 1.0

Od roku 2008 začalo MV budovat CMS, které poskytovalo služby od 1. 1. 2009 a které MV později nazvalo CMS 1.0. MV uhradilo za realizaci CMS 1.0 celkem 157,7 milionu Kč.

¹⁴ Studie proveditelnosti obsahovaly konkrétní návrhy řídicí struktury projektů ve složení: řídicí výbor (strategická úroveň rozhodování), hlavní projektový tým (hlavní výkonná složka v čele s ředitelem), řešitelské týmy (pracovní týmy zřizované podle potřeby).

¹⁵ Předpokládané způsobilé výdaje na Projekt CMS KIVS byly 610 milionů Kč, z toho 85 %, tj. 518,5 milionu Kč, z prostředků Evropské unie a 15 %, tj. 91,5 milionu Kč, ze státního rozpočtu.

¹⁶ Na Projekt CMS KIVS vynaložilo MV do doby ukončení kontroly NKÚ celkem 394,5 milionu Kč. Z toho 157,7 milionu Kč za CMS 1.0, 236,7 milionu Kč za CMS 2.0 a 0,1 milionu za právní služby.

MV do plánu veřejných zakázek Projektu CMS KIVS nezařadilo tři veřejné zakázky v celkové hodnotě 46,5 milionu Kč, realizované v letech 2008 až 2009, které prokazatelně souvisely s budováním CMS 1.0. Z tohoto důvodu nemohly být tyto výdaje zařazeny mezi způsobilé výdaje Projektu CMS KIVS a staly se nezpůsobilými výdaji¹⁷. MV tak nevyužilo možnost čerpat peněžní prostředky ve výši 39,5 milionu Kč (tj. 85 % z částky 46,5 milionu Kč) z prostředků Evropské unie.

MV v období let 2008 až 2010 realizovalo dvě veřejné zakázky na dodávky týkající se vybudování CMS 1.0, za které zaplatilo celkem 111,2 milionu Kč. MV při zadávání těchto veřejných zakázek porušilo zákon č. 137/2006 Sb., což v konečném důsledku vedlo k tomu, že zprostředkující subjekt¹⁸ provedl korekci ve výši 820 tisíc Kč a výdaje v této výši byly zařazeny mezi nezpůsobilé výdaje projektu.

Realizace Projektu CMS KIVS nebyla v plánovaném termínu 31. 12. 2010 dokončena. MV do tohoto termínu pouze dokončilo již zahájené výše uvedené veřejné zakázky a vybudované CMS 1.0 provozovalo. Ostatní plánované veřejné zakázky MV nerealizovalo. Důvodem byly strategické změny ve směřování Projektu CMS KIVS, které vznikaly v souvislosti s personálními změnami ve vedení resortu MV. Vliv na prodlužování dokončení Projektu CMS KIVS měla i jeho provázanost s jinými projekty elektronizace veřejné správy realizovanými MV, např. s Projektem ITS NGN. V roce 2011 vypracovalo MV materiál, ve kterém identifikovalo nedostatky stávajícího CMS 1.0 a konstatovalo, že je nutné respektovat rozvoj poskytovaných datových a komunikačních služeb běžně dostupných na trhu. Z toho vyplynula nutnost modernizovat a rozšířit CMS 1.0, tzn. vybudovat CMS 2.0. Finální technickou specifikaci CMS 2.0 dokončilo MV koncem roku 2012.

Část CMS 2.0

V návaznosti na usnesení vlády ČR ze dne 4. 4. 2012 č. 224 zadalo MV v červenci 2012 veřejnou zakázku na rozšíření CMS (tj. na realizaci CMS 2.0) ČP, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby v režimu in-house výjimky¹⁹. Výzvu pro jednání s ČP, s.p., Odštěpným závodem ICT služby vydalo MV v květnu 2013, v srpnu 2013 přijalo MV od odštěpného závodu nabídku a v lednu 2014 uzavřelo MV s odštěpným závodem smlouvu o dílo. Předpokládaná cena díla byla 446 milionů Kč, předpokládaný termín dokončení stanovený původně na 30. 1. 2015 byl následně prodloužen do 30. 9. 2015. Prodlení při realizaci CMS 2.0 bylo způsobeno mj. komplikacemi při realizaci veřejných zakázek na subdodávky, u kterých vystupoval odštěpný závod jako zadavatel. MV do července 2015 uhradilo za veřejnou zakázku na realizaci CMS 2.0 České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby celkem 236,7 milionu Kč.

¹⁷ Původně předpokládané způsobilé výdaje v částce 610 milionů Kč se o částku nezpůsobilých výdajů snižují.

¹⁸ Odbor strukturálních fondů MV vykonával v programovém období 2007–2013 funkci zprostředkujícího subjektu v rozsahu stanoveném dohodou o delegování činností, kterou MV uzavřelo s řídicím orgánem IOP, tj. Ministerstvem pro místní rozvoj.

¹⁹ Tzv. in-house výjimka dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb. umožňuje přímé uzavření smlouvy mimo režim zákona č. 137/2006 Sb., tj. bez využití zadávacího řízení.

Z důvodu změn a prodlužování dokončení veřejné zakázky na realizaci CMS 2.0 byl termín dokončení celého Projektu CMS KIVS opakovaně prodlužován. V době kontroly NKÚ byl termín dokončení prodloužen do 30. 11. 2015.

b) Projekt ITS NGN

Předmětem Projektu ITS NGN je zajištění komunikační infrastruktury pro operační střediska základních složek integrovaného záchranného systému (dále také „IZS“)²⁰ připojením do ITS MV a inovováním stávající přenosové infrastruktury ITS MV. Projekt ITS NGN navazuje na KIVS a doplňuje její služby.

MV vypracovalo v únoru 2010 žádost o podporu z IOP na Projekt ITS NGN, která byla schválena v květnu 2010. Součástí žádosti byla studie proveditelnosti, ve které byly uvedeny čtyři možné varianty řešení, varianty ale nebyly posouzeny z hlediska hospodárnosti. Předpokládané způsobilé výdaje na Projekt ITS NGN byly 300 milionů Kč²¹, předpokládaný termín dokončení byl 31. 3. 2012. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl Projekt ITS NGN dokončen a MV za něj uhradilo 151,9 milionu Kč²².

MV do termínu 31. 3. 2012 nečerpalo na realizaci Projektu ITS NGN žádné prostředky. Docházelo pouze k posunům termínů realizace úpravami harmonogramů a k posunu čerpání. Příčinami zpoždování realizace byly časté organizační a personální změny v resortu MV i změny ve způsobu realizace. Původně předpokládaný způsob realizace optických přípojek a tras byl značně finančně náročný, a proto MV hledalo nové způsoby jejich získání. Teprve v červenci 2012 MV rozhodlo o způsobu realizace veřejné zakázky uzavřením smlouvy s ČP, s.p., Odštěpným závodem ICT služby s použitím in-house výjimky.

MV uzavřelo s ČP, s.p., Odštěpným závodem ICT služby celkem dvě smlouvy o dílo na realizaci Projektu ITS NGN. Předmětem jedné smlouvy o dílo (uzavřena v dubnu 2013) bylo provádění inženýrské činnosti s termínem dokončení do června 2013. Závěrečná akceptace inženýrské činnosti byla prodloužena o dva měsíce z důvodu opakovaných připomínek MV. Předmětem druhé smlouvy o dílo (uzavřena v březnu 2014) byla dodávka technologie a realizace optických tras. Veřejná zakázka na dodávku technologie a realizaci optických tras měla být dokončena do 30. 6. 2015, předpokládaná cena díla byla 289 milionů Kč. Následně byl termín dokončení prodloužen do 16. 11. 2015. Prodlení při plnění dodávky technologie a realizace optických tras bylo způsobeno mj. komplikacemi při realizaci veřejných zakázek na subdodávky, u kterých vystupoval odštěpný závod jako zadavatel. MV do července 2015 uhradilo za dodávky technologie a realizaci optických tras České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby celkem 142,9 milionu Kč.

²⁰ Integrovaný záchranný systém se skládá z následujících základních složek: Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR a zdravotnické záchranné služby krajů.

²¹ Předpokládané způsobilé výdaje na Projekt ITS NGN byly 300 milionů Kč, z toho 85 %, tj. 255 milionů Kč, z prostředků Evropské unie a 15 %, tj. 45 milionů Kč, ze státního rozpočtu.

²² Na Projekt ITS NGN vynaložilo MV do doby ukončení kontroly NKÚ celkem 151,9 milionu Kč. Z toho na inženýrskou činnost 8,7 milionu Kč; na dodávku technologie a realizace optických tras 142,9 milionu Kč a na expertní a technické služby 0,3 milionu Kč.

Vzhledem ke změnám, které probíhaly v průběhu realizace, a prodlužování dokončení veřejné zakázky na dodávku technologie a realizaci optických tras byl termín dokončení Projektu ITS NGN opakovaně prodlužován. V době kontroly NKÚ byl termín dokončení celého Projektu ITS NGN prodloužen do 30. 11. 2015.

c) Projekt Analýza vybraných IS MV

Předmětem projektu Analýza vybraných IS MV bylo vypracování analýzy, ze které vyplyne zařazení stávajících informačních systémů MV do skupin systémů podle požadavků zákona č. 181/2014 Sb.²³

Projekt Analýza vybraných IS MV zadalo MV v roce 2014 s použitím výjimky in-house České pošty, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby. Projekt byl dokončen v souladu se smlouvou v listopadu 2014. Za projekt uhradilo MV celkem 2,3 milionu Kč.

Výstupy analýzy sloužily mj. jako podklad pro zařazení stávajících komunikačních a informačních systémů CMS a ITS MV do aktualizovaného *Seznamu prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu* (viz část III.5 tohoto kontrolního závěru).

d) Projekt Dohledové centrum

Předmětem projektu Dohledové centrum je vybudování dohledového centra MV pro provoz systémů informačních a komunikačních technologií a kybernetickou bezpečnost. Cílem projektu je zajistit komplexní řízení bezpečnosti systémů MV a naplnit technologické požadavky kybernetického zákona.

Projekt Dohledové centrum zadalo MV v prosinci 2014 s použitím výjimky in-house České pošty, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby. MV dohodlo ve smlouvě o dílo, že uhradí za projekt celkem maximálně 56 milionů Kč a termín dokončení bude do konce listopadu 2015. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl projekt dokončen a MV neuhradilo žádné faktury.

e) Řízení kontrolovaných projektů

U Projektu CMS KIVS a Projektu ITS NGN byly prodlužovány termíny dokončení především pro nedostatky v jejich řízení ze strany MV, které nedodrželo standardní postupy pro řízení projektů navržené ve studiích proveditelnosti. MV nestanovilo od počátku realizace řídicí strukturu projektů a provádělo časté personální změny na pozicích ředitelů projektů (celkem sedm ředitelů za šest let) i v obsazení hlavních projektových týmů. MV tak nevytvořilo předpoklady pro dodržení plánovaných termínů dokončení. Až od počátku roku 2014 zajistilo MV u obou projektů jejich kvalitní řízení.

U projektů Analýza vybraných IS MV a Dohledové centrum probíhalo řízení v souladu s metodikami projektového řízení, uvedenými ve smlouvách o dílo.

²³ Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

MV využívalo při řízení kontrolovaných projektů služby technických konzultantů a právní služby. Kontrolou bylo ověřeno, že veřejné zakázky na tyto služby byly zadávány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.

3. Některé veřejné zakázky související s realizací kontrolovaných projektů nebyly podle názoru NKÚ zadány v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. Mezi nejzávažnější nedostatek patří nesprávné použití § 18 odst. 1 písm. e), tzv. in-house výjimka.

MV zadalo České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby v rámci kontrolovaných projektů celkem pět veřejných zakázek s použitím výjimky in-house podle § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., tedy dodavateli, který nesplňoval všechny zákonem stanovené podmínky.

Dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb.,... zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky, jestliže jejich předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva; veřejný zadavatel má výlučná majetková práva v určité osobě, zejména pokud disponuje sám veškerými hlasovacími právy plynoucími z účasti v takové osobě, nebo pokud taková osoba má právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně veřejný zadavatel vykonává kontrolu nad hospodařením takové osoby.“

NKÚ ověřoval splnění podmínek pro postup zadavatele (MV) v režimu in-house výjimky u vybraných veřejných zakázek²⁴ (viz příloha č. 2) k zajištění realizace projektů: Projekt CMS KIVS, Projekt ITS NGN, Analýza vybraných IS MV a Dohledové centrum. Kontrolou NKÚ byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MV je veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.
- MV zadalo veřejné zakázky osobě (ČP, s.p.), vůči které má výlučná majetková práva.
- MV zadalo veřejné zakázky prostřednictvím odštěpného závodu dodavateli, tj. ČP, s.p., který nevykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch MV.

Do doby ukončení kontroly NKÚ uhradilo MV za veřejné zakázky zadané České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby celkem 390,6 milionu Kč. Jedná se o úhrady za veřejnou zakázku na CMS 2.0 (Projekt CMS KIVS) ve výši 236,7 milionu Kč, za veřejné zakázky na inženýrskou činnost a dodávku technologie a realizaci optických tras (Projekt ITS NGN) ve výši 151,6 milionu Kč a za projekt Analýza vybraných IS MV ve výši 2,3 milionu Kč. Úhradu těchto částek posoudil NKÚ jako neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu. Z toho částka 218 milionů Kč (tj. 85 % z částky 257 milionů Kč, která představuje schválené způsobilé výdaje na Projekt CMS KIVS a Projekt ITS NGN) naplňuje znaky porušení

²⁴ Pět zakázek MV, na které MV uzavřelo s Českou poštou, Odštěpným závodem ICT služby smlouvy v celkové hodnotě 802 milionů Kč v režimu in-house výjimky.

podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty, což bylo kvalifikováno jako podezření na nesrovnalost ve smyslu čl. 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006²⁵.

O možnosti zadat veřejné zakázky České poště, s.p., s použitím in-house výjimky jednalo MV v souvislosti s přípravou vybraných informačních systémů veřejné správy od roku 2012. V průběhu těchto jednání předložilo MV vládě materiál *Informace o zajištění vybraných služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou*. Vláda svým usnesením ze dne 4. 4. 2012 č. 224 schválila tuto informaci a současně i změnu zakládací listiny ČP, s.p.²⁶

Vzhledem k tomu, že ČP, s.p., nebyla osobou, která vykonává podstatnou část činnosti ve prospěch veřejného zadavatele, přijalo MV právní výklad, že pro účely zadávání veřejných zakázek lze považovat odštěpný závod státního podniku za osobu ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., a rozhodlo o vytvoření vnitřní organizační jednotky, tj. Odštěpného závodu ICT služby, v rámci ČP, s.p. Změnami zakládací listiny, statutu a organizačního řádu ČP, s.p., byla provedena administrativně technická opatření za účelem oddělení služeb informačních a komunikačních technologií, prováděných ČP, s.p., Odštěpným závodem ICT služby, od ostatních činností státního podniku ČP, s.p. Přijatá opatření však nezměnila nic na skutečnosti, že odštěpný závod není právnickou osobou ve smyslu právního řádu ČR, ale vnitřní organizační jednotkou státního podniku ČP, s.p., a bez právní subjektivity nemůže být dodavatelem ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb.

Vláda při schvalování *Informace o zajištění vybraných služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou* vycházela mj. z předpokladu, že zvoleným způsobem zadávání veřejných zakázek na služby informačních a komunikačních technologií bude dosaženo úspor veřejných prostředků a že ČP, s.p., má vybudovanou rozsáhlou infrastrukturu, která jí umožní sjednané služby poskytovat efektivně, rychle a hospodárně, a přitom bude zajištěna bezpečnost státu a ochrana utajovaných informací.

Kontrolou NKÚ byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Výhodnost zvoleného způsobu zadávání veřejných zakázek MV předem neověřovalo (nezpracovalo žádné komplexní analýzy, které by byly podkladem pro rozhodnutí o způsobu zadání).
- Původní smluvně stanovené termíny dokončení veřejných zakázek zadaných s použitím in-house výjimky nebyly ze strany ČP, s.p., Odštěpného závodu ICT služby dodrženy. Tato zpoždění měla vliv na dokončování Projektu CMS KIVS a Projektu ITS NGN. Ani jeden z těchto projektů nebyl v době provádění kontroly NKÚ dokončen a v případě nedodržení termínu ukončení do 30. 11. 2015 nebudou moci být na tyto projekty čerpány prostředky z EU (viz části III.2.a, III.2.b tohoto kontrolního závěru).

²⁵ Nařízení rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropskému sociálnímu fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

²⁶ Změna zakládací listiny měla spočívat v rozšíření činnosti ČP, s.p., o výkon služeb informačních a komunikačních technologií, které se týkaly mj. realizace Projektu CMS KIVS a Projektu ITS NGN. Současně vláda uložila ministru vnitra zohlednit rizika uvedená ve stanoviscích ÚOHS a realizovat ve spolupráci s MMR a v souladu s legislativou ČR a EU technicko-administrativní a organizačně-procesní opatření, která povedou k minimalizaci možnosti vzniku neuznatelných nákladů.

- Informační bezpečnost provozu ČP, s.p., Odštěpného závodu ICT služby nebyla zajištěna (viz část III.5 tohoto kontrolního závěru).

4. Transformace informačních a komunikačních technologií MV spočívající v převedení zajišťování provozu, servisu a rozvoje komunikační infrastruktury z MV na ČP, s.p., nezajistila pro MV ekonomicky výhodnější způsob poskytování těchto služeb.

MV v roce 2009 zahájilo transformaci informačních a komunikačních technologií převedením poskytování těchto služeb spolu s vybranými zaměstnanci na ČP, s.p. Důvodem mělo být zajištění nákladově efektivnějšího způsobu poskytování těchto služeb, zjednodušení systému a zprůhlednění vztahů. Do konce roku 2013 nebyly tyto předpoklady naplněny. Od roku 2014 došlo sice ke snížení ceny služeb o 2 %, ale k zavedení nového systému způsobilého pro evidenci, kontrolu a vyhodnocování služeb a pro placení příslušných služeb na principu výkonové platby, do doby ukončení kontroly NKÚ nedošlo.

MV v roce 2008 rozhodlo, že z důvodu optimalizace organizační struktury resortu převede zajišťování provozu, servisu a rozvoje komunikační infrastruktury MV spolu s vybranými zaměstnanci na externího dodavatele (ČP, s.p.). Vzhledem k tomu, že se jednalo o zajišťování služeb spojených s ochranou základních bezpečnostních zájmů státu a potřeby ochrany utajovaných informací, postupovalo MV dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. a dne 31. 10. 2008 uzavřelo smlouvu s ČP, s.p., s účinností od 1. 1. 2009 (tzv. hlavní smlouva). Důvodem převedení byla snaha o zjednodušení systému, optimalizaci a zprůhlednění vztahů a vytvoření nákladově efektivnějšího způsobu dodávky služeb souvisejících se správou a provozem komunikační infrastruktury MV.

V okamžiku podpisu hlavní smlouvy a zahájení převodu informačních a komunikačních technologií na ČP, s.p., nemělo MV jistotu, že uvedená varianta transformace bude ekonomicky výhodnější než stávající způsob zajišťování těchto služeb. Celý projekt transformace nebyl jakýmkoliv dokumentem analyzován a nebyl ani v jednotlivých krocích popsán, což je základem projektového řízení. Hlavní smlouvu tak MV uzavřelo s rizikem nehospodárnosti.

Z analýz a kontrol provedených Ministerstvem vnitra vyplynulo, že za období 2009 až leden 2013 nebylo předpokládaných cílů dosaženo a nedošlo k předpokládanému nákladově efektivnějšímu způsobu dodávky služeb oproti předchozímu období a nedošlo ani k zjednodušení systému a zprůhlednění vztahů. V tomto období MV nezajistilo dostatečnou strategickou úroveň řízení služeb komunikační infrastruktury MV poskytovaných Českou poštou, s.p.

Na období let 2014 a 2015 byla na základě uzavřeného dodatku k hlavní smlouvě cena služeb snížena o 2 % (celková předpokládaná roční fakturace za všechny služby byla stanovena na částku 826 milionů Kč). K zavedení nového systému, který by umožňoval evidenci, kontrolu a vyhodnocování služeb a placení příslušných služeb na principu výkonové platby, však následně nedošlo. MV připravuje tento systém jako součást Projektu CMS KIVS a měl by být dokončen v listopadu 2015.

Dále NKÚ prověřil vyhodnocování kvality služeb, týkajících se provozu CMS v roce 2014. Specifické parametry pro úroveň poskytování těchto služeb byly stanoveny smluvně. V případě nedodržení stanovených parametrů bylo MV oprávněno uplatnit vůči ČP, s.p., smluvní pokuty. Bylo zjištěno, že MV nesleduje a nevyhodnocuje úroveň poskytování těchto služeb, a proto není možno identifikovat, jak dlouho byla služba omezena nebo úplně nedostupná. MV tak není schopno správně vyhodnotit provoz a stanovit případné smluvní sankce.

5. Kontrolou projektů a způsobu provozování komunikační infrastruktury MV byla zjištěna bezpečnostní rizika týkající se komunikační infrastruktury MV.

S ohledem na skutečnost, že v oblasti zabezpečení provozu komunikační infrastruktury MV se rovněž jedná i o citlivá data, NKÚ v kontrolním závěru bez uvedení podrobných informací konstatuje následující:

- **MV nezajistilo dostatečnou bezpečnost a ochranu stávajícího CMS ani ITS MV.**
- **CMS a ITS MV nebyly od roku 2011 do května 2015 součástí *Seznamu prvků kritické infrastruktury*²⁷, jejichž provozovatelem je organizační složka státu, což bylo zásadním rizikem pro krizové řízení.**
- **ČP, s.p., Odštěpný závod ICT služby, který provozuje kritickou infrastrukturu zajišťující přenos citlivých dat státu, neměl zajištěnou dostatečnou informační bezpečnost provozu, ačkoliv to měla být jedna z jeho nejvyšších priorit.**

MV nezajistilo dostatečnou bezpečnost a ochranu CMS ani ITS MV, což může ve svém důsledku negativně ovlivnit fungování základních registrů, Czech Pointu, komunikaci se sítěmi Evropské unie, propojení jednotlivých operátorů telekomunikační infrastruktury poskytujících služby pro KIVS a výpadky v hlasové a datové komunikaci v rámci MV. Bezpečnostní dokumentaci²⁸ pro zajištění ochrany informací týkající se komunikační infrastruktury MV provozované ČP, s.p., na základě hlavní smlouvy zpracovala ČP, s.p., v září 2009, ale MV ji schválilo až v dubnu 2014.

MV zařadilo stávající technologické prvky pevné sítě elektronických komunikací a informačních systémů CMS a ITS MV do aktualizovaného *Seznamu prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu, až počátkem roku 2015*²⁹.

²⁷ Základním principem kritické infrastruktury je zajištění fungování klíčových a strategických infrastruktur s cílem zabezpečit ochranu obyvatelstva. Jednotlivé prvky kritické (životně důležité neboli klíčové/zásadní/strategické) infrastruktury průřezově pronikají všemi činnostmi hospodářského života státu. Prvky kritické infrastruktury definuje zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). V souladu s vykonáváním působností svěřených MV zákonem č. 240/2000 Sb. provádí MV koordinační roli při řešení problematiky kritické infrastruktury za součinnosti příslušných ústředních správních úřadů. MV za účelem koordinace výkonu státní správy v oblasti krizového řízení zpracovává seznam, který je podkladem pro určení prvků kritické infrastruktury. Uvedený seznam Ministerstvo vnitra předkládá vládě ke schválení.

²⁸ Bezpečnostní dokumentace měla být zpracována v souladu s normami ČSN ISO/IEC 27001, ČSN ISO/IEC 15408-1 (2+3), ČSN ISO/IEC 20000-1 a dalšími souvisejícími normami s ohledem na rozhodnutí Rady EU č. 2001/264/ES ze dne 19. března 2001.

²⁹ Vláda tento aktualizovaný seznam vzala na vědomí usnesením ze dne 25. 5. 2015 č. 390.

Neúplnost tohoto seznamu byla v období od roku 2011 do roku 2015 zásadním rizikem pro krizové řízení.

U ČP, s.p., Odštěpného závodu ICT služby, který byl dodavatelem MV v případě všech kontrolovaných projektů, byl v roce 2014 proveden interní audit zaměřený na ověření stavu bezpečnosti informačních technologií v odštěpném závodu. Tímto auditem bylo zjištěno, že úroveň interní bezpečnosti odštěpného závodu je nedostatečná. NKÚ v rámci provedené kontroly zjistil, že úroveň zajištění bezpečnosti interních procesů ČP, s.p., Odštěpného závodu ICT služby se nezměnila. Identifikované nedostatky přetrvávaly do doby ukončení kontroly NKÚ.

SEZNAM ZKRATEK

Analýza vybraných IS MV	projekt <i>Analýza vybraných informačních systémů Ministerstva vnitra v návaznosti na nový zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti</i>
CMS	centrální místo služeb
ČP, s.p.	Česká pošta, s.p.
ČR	Česká republika
Dohledové centrum	projekt <i>Dohledové centrum MV pro provoz ICT systémů a kybernetickou bezpečnost</i>
EU	Evropská unie
ICT	informační a komunikační technologie
IOP	<i>Integrovaný operační program</i>
in-house výjimka	výjimka dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., která umožňuje přímé uzavření smlouvy bez zadávacího řízení
IS	informační systém
IS MV	informační systém Ministerstva vnitra
ISVS	informační systém veřejné správy
ITS MV	integrováná telekomunikační síť Ministerstva vnitra
ITS NGN	integrováná telekomunikační síť nové generace
IZS	integrováný záchranný systém
KIVS	komunikační infrastruktura veřejné správy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
odštěpný závod	Česká pošta, s.p., Odštěpný závod ICT služby
Projekt CMS KIVS	projekt <i>Centrální místo služeb – Komunikační infrastruktura informačních systémů veřejné správy</i>
Projekt ITS NGN	projekt <i>Zajištění infrastruktury pro operační střediska základních složek integrovaného záchranného systému</i>
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

**Přehled peněžních prostředků vynaložených Ministerstvem vnitra
v souvislosti s kontrolovanými projekty**

Předmět plnění	Skutečně uhrazeno do doby ukončení kontroly v milionech Kč	Rok/roky
Služby CMS	137,85	2007–2008
Projekt CMS KIVS	394,50	2008–2015
Konzultační služby k Projektu CMS KIVS	0,50	2012–2015
Projekt ITS NGN	151,90	2013–2015
Konzultační služby k Projektu ITS NGN	0,55	2012–2015
Právní služby k Projektu CMS KIVS a Projektu ITS NGN	1,00	2013–2014
Projekt Analýza vybraných IS MV	2,30	2014
Konzultační služby pro Analýzu vybraných IS MV	0,10	2014
Projekt Dohledové centrum	0,00	2014–2015
Konzultační služby pro projekt Dohledové centrum	0,30	2014–2015
Provozování CMS	11,00	2014–2015
Celkem	700,00	

**Přehled veřejných zakázek na projekt CMS KIVS, Projekt ITS NGN, projekt
Analýza vybraných IS MV a projekt Dohledové centrum**

Název projektu	Veřejná zakázka	Skutečně uhrazeno do doby ukončení kontroly NKÚ (v mil. Kč)
Projekt CMS KIVS	CMS 1.0 (5 veřejných zakázek)	157,7
	CMS 2.0 (1 veřejná zakázka)*	236,7
	Právní služby (1 veřejná zakázka)	0,1
	Celkem	394,5
Projekt ITS NGN	Inženýrská činnost (1 veřejná zakázka)*	8,7
	Dodávka technologie a realizace optických tras (1 veřejná zakázka)*	142,9
	Externí a technické služby (1 veřejná zakázka)	0,3
	Celkem	151,9
Analýza vybraných IS MV	1 veřejná zakázka*	2,3
Dohledové centrum	1 veřejná zakázka*	0

Pozn.:

* Označené zakázky MV zadalo České poště, s.p., Odštěpnému závodu ICT služby s využitím in-house výjimky.