

14/20

Peněžní prostředky státu vynakládané na výstavbu, provoz a využívání služeb datových center

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky vynakládanými na výstavbu a provoz Národního datového centra (dále jen „datové centrum STC¹“) včetně nákladů vybraných organizačních složek státu na nákup hostingových, serverhousingových a dalších souvisejících služeb.

Kontrolovaným obdobím bylo období let 2010 až 2014, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“);

Ministerstvo financí (dále také „MF“);

STÁTNÍ TISKÁRNA CENIN, státní podnik (dále také „STC“ nebo „státní podnik“).

Kontrola byla prováděna od června do prosince roku 2014.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MF a STC, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání MF proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 30. března 2015,

schválilo usnesením č. 12/V/2015

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Datová centra jsou specificky upravené prostory, které splňují řadu technických, fyzikálních a bezpečnostně-organizačních parametrů (např. dostupnost napájení, požadovaná teplota, zabezpečení objektu atd.). Datová centra slouží k umístění a chodu počítačových technologií a mohou mít podobu budovy nebo samostatné místnosti. Mezi základní služby datových center patří pronájem výpočetního výkonu a diskového prostoru na počítačovém vybavení, které vlastní provozovatel datového centra, (tzv. hosting) a pronájem kapacity datového centra za účelem umístění a provozu vlastních zařízení (tzv. housing).

V současné době jsou datová centra jednou z významných součástí bezpečného a spolehlivého provozu moderních informačních systémů (dále jen „IS“). Požadavek na bezpečný a spolehlivý provoz IS se projevuje napříč celou státní správou. Orgány státní správy a jiné státní organizace zajišťují provoz IS budováním vlastních datových center nebo zakoupením příslušných služeb od

1 Datové centrum STC zahrnuje jak serverovny ve výrobním závodě III v objektu Státní tiskárny cenin v ulici Na Vápence, tak nově postavenou budovu ve stejném areálu.

dodavatelů. Významnost datových center rovněž podporuje i skutečnost, že byla v roce 2010 zařazena na seznam prvků kritické infrastruktury².

Dne 23. 10. 2000 byl zřízen Úřad pro veřejné informační systémy jako ústřední správní úřad pro vytváření a rozvoj informačních systémů veřejné správy. Mezi jeho hlavní úkoly patřilo zpracovávat ve spolupráci s orgány státní správy návrhy strategických dokumentů v oblasti informačních systémů veřejné správy, a to i z hlediska bezpečnosti těchto systémů. Zároveň měl předkládat tyto dokumenty vládě, sledovat a analyzovat informační potřeby veřejné správy a stav informačních systémů veřejné správy. Od ledna 2003 přešly tyto úkoly na nově vzniklé Ministerstvo informatiky a po jeho zrušení, tj. od června 2007, na Ministerstvo vnitra. MV se tak stalo hlavním koordinátorem v oblasti informačních a komunikačních technologií. Zvláštního významu nabývají datová centra v souvislosti s provozem IS, které zajišťují informační a datovou podporu orgánům státní správy a službám poskytovaným státní správou veřejnosti, tj. eGovernmentu.

Problematika provozu IS a s tím související potřeba služeb datových center byla podrobena několika kontrolám NKÚ. Jednalo se zejména o kontrolní akce č. 12/36, č. 13/12 a č. 14/02. Z těchto kontrolních akcí vyplynulo, že orgány státní správy byly nuceny řešit potřebu provozu IS a uložení dat individuálně nájmem služeb či výstavbou vlastních datových center. Např. IS základních registrů, a to registru obyvatel, registru osob a registru práv a povinností, je provozován v datovém centru STC, IS datových schránek je provozován v datových centrech České pošty, s.p., (dále také „Česká pošta“), *Registr územní identifikace, adres a nemovitostí* je provozován v datovém centru Českého úřadu zeměměřického a katastrálního a v datovém centru externího dodavatele.

Pro poskytování služeb datového centra orgánům státní správy vznikl odštěpením od STC k 1. 1. 2015 nový státní podnik pod názvem Státní pokladna Centrum sdílených služeb.

Tato kontrolní akce se vedle výstavby a provozu datového centra STC zaměřila též na strategické řízení státní správy v oblasti využívání datových center.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Strategické řízení rozvoje IS ve veřejné správě

MV nenavrholo od převzetí odpovědnosti (červen 2007) za koordinaci v oblasti informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) na základě novely kompetenčního zákona³ až do ukončení kontroly strategii pro oblast využívání datových center na národní úrovni, kterou by vláda schválila svým usnesením. Ani přijetím dokumentu *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* (dále také „Strategický rámec“), který vláda schválila svým usnesením ze dne 27. 8. 2014 č. 680⁴, se tato skutečnost nezměnila. V současnosti tedy **není nastaven systém rozvoje udržitelnosti sdílených služeb datových center, není stanovena koordinace budování a rozvoje datových center, není stanoveno, kde by měly být současné i nově**

2 Jedná se o seznam prvků, jejichž narušení by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu. Obsah seznamu, ve kterém jsou uvedena i datová centra, je dán nařízením vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

3 Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky; odpovědnost MV za koordinaci ICT byla doplněna novelou kompetenčního zákona č. 110/2007 Sb., o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů.

4 Usnesení vlády ze dne 27. 8. 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

vzniklé informační systémy provozovány, a neexistují pravidla pro přechod veřejné správy do datových center provozovaných Českou poštou či STC.

Přijetím Strategického rámce došlo k rozdělení kompetencí mezi MV a MF v oblasti ICT, a to tak, že MV je gestorem informačních systémů sloužících široké veřejnosti (např. IS datových schránek, základní registry, CzechPoint) a zajišťuje pro ně páteřní infrastrukturu⁵. MF je gestorem IS v oblasti finančního řízení, daňové oblasti, státní pokladny a další podpory ICT v rámci řídicích procesů na úrovni státní správy a páteřní infrastruktury pro služby, jejichž uživateli jsou orgány státní správy.

Součástí Strategického rámce není konkrétní stanovení koordinace budování datových center pro provoz informačních systémů veřejné správy ani pravidla jejich využívání.

Datová centra byla zařazena mezi prvky kritické infrastruktury na základě nařízení vlády č. 432/2010 Sb.⁶ Zpracování seznamu těchto prvků je v odpovědnosti MV⁷. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že tento seznam schválený usnesením vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 934⁸ nepodává úplný a spolehlivý přehled o datových centrech spadajících do kritické infrastruktury, neboť neobsahuje datové centrum STC, ve kterém jsou mimo jiné provozovány základní registry a státní pokladna. V případě mimořádné události, při které je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, by neúplnost a nespolehlivost informací v tomto seznamu mohly negativně ovlivnit řešení krizových situací. Například by mohlo dojít k zásadnímu omezení dostupnosti nezbytných služeb, které stát zajišťuje občanům (registry, CzechPoint apod.).

Povinnost poskytovat vládě informace o zajištění vybraných ICT služeb využívaných státní správou byla stanovena pouze pro MV⁹, a to jen ve vztahu ke službám zajišťovaným Českou poštou, ačkoli Ministerstvem financí založený podnik STC také od roku 2009 poskytuje klíčové služby pro orgány státní správy (více v kap. 2.2). **Vláda tak nemá možnost získat úplné informace o zajištění ICT služeb ve státní správě.**

2. Datová centra v resortu Ministerstva financí

MV jako hlavní koordinátor informačních a komunikačních technologií nenastavilo strategii pro vytváření a využívání datových center veřejnou správou. MF tak řešilo vlastní potřebu provozu IS a uložení dat vybudováním datového centra ve spolupráci s STC.

MV by se podle zákona č. 365/2000 Sb.¹⁰ mělo vyjadřovat k pořizování, obnově a provozování informačních a komunikačních technologií financovaných z prostředků státního rozpočtu a současně podle usnesení vlády¹¹ by mělo MV vydávat stanoviska k ICT projektům financovaným z prostředků Evropské unie. Tím, že STC financuje budování datových center bez použití prostředků státního rozpočtu a Evropské unie, MV se k budování datových center STC nevyjádřilo ani nevydalo stanovisko, přestože koordinační role MV vyplývá z kompetenčního zákona. Tato koordinační role má přispět k přehledu MV o budování datových center a realizaci ICT projektů orgány veřejné správy. Bez kompletního přehledu investic v oblasti ICT nemůže MV tuto oblast úspěšně koordinovat. MV si tedy jako koordinátor dostatečně nezabezpečilo podmínky, aby mohlo plnit koordinační roli vyplývající z kompetenčního zákona.

⁵ Pojem „infrastruktura“ označuje sadu vzájemně propojených výpočetních a komunikačních zařízení, systémů a aplikací, které umožňují fungování příslušných ICT služeb.

⁶ Nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury.

⁷ Odpovědnost vyplývá ze zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 14. 12. 2011 č. 934, *k určení prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu*, aktualizováno usnesením vlády ČR ze dne 4. 9. 2013 č. 681.

⁹ Povinnost stanovilo usnesení vlády ze dne 4. 4. 2012 č. 224, *k Informaci o zajištění vybraných služeb informačních a komunikačních technologií využívaných státní správou*.

¹⁰ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 9. 7. 2008 č. 854, *ke Strategii rozvoje služeb pro informační společnost v České republice na období 2008–2012*.

2.1 Realizace resortního datového centra Ministerstva financí

MF ve svých resortních strategických a koncepčních dokumentech již v roce 2002 stanovilo záměr vybudovat dvě datová centra pro resortní využití (využití organizacemi podřízenými MF). Zahájení stavby prvního datového centra MF předpokládalo v roce 2004 a dokončení v roce 2005. MF od roku 2005 do roku 2011 zaplatilo 32,3 mil. Kč vč. DPH za zpracování strategických dokumentů, koncepcí, studie pro výstavbu datového centra a dalších dokumentů souvisejících s přípravou využití resortního datového centra a přípravou zadávací dokumentace na využívání služeb datového centra vč. souvisejících konzultačních služeb. Informace o přípravě druhého datového centra je uvedena v kap. 2.4.

Ačkoliv dle prvního záměru plánovalo MF dokončit výstavbu prvního datového centra v roce 2005, teprve v červenci 2005 MF informovalo STC o rozhodnutí vybudovat datové centrum v areálu tohoto státního podniku. Část datového centra nezbytnou pro provoz *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „provoz státní pokladny“) zprovoznila STC ve stávajícím objektu koncem roku 2009. Další prostory chtěla STC ve svém areálu vybudovat jako nový objekt. Opoždění přípravy datového centra bylo provázáno nedostatečnou součinností mezi MF a STC. I přes opakovanou urgenci STC neuzavřelo MF se státním podnikem smlouvu o spolupráci při zajištění výstavby datového centra a jeho technické požadavky MF definovalo a předalo STC až v polovině roku 2007.

V září 2005 MF uzavřelo smlouvu s externím dodavatelem na zpracování úvodní studie stavby datového centra. STC tuto studii od MF převzala a zadala vypracování projektové dokumentace pro územní řízení stejnému dodavateli. STC si poté nechala vypracovat stanovisko od České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě se závěrem, že do studie a projektové dokumentace pro územní řízení byla vložena invence autora, a ten má tudíž právo užívat autorských práv. Na základě tohoto stanoviska zadala STC vypracování projektové dokumentace pro stavební povolení a provedení stavby v jednacím řízení bez uveřejnění s odkazem na autorská práva. Generálním projektantem stavby datového centra se tak stala společnost, která vypracovala úvodní studii a projektovou dokumentaci pro územní řízení.

Z předmětu výše uvedené smlouvy na zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení a provedení stavby STC vyjmula zpracování projektové dokumentace, která zahrnovala vybrané části technologie datového centra (vč. záložního zdroje UPS¹²). V zadávací dokumentaci si STC vyhradila jako dodavatele této části projektové dokumentace společnost, která od počátečních fází přípravy datového centra byla poradcem pro stavbu a technologii a následně se stala i vítězem soutěže na zhotovitele stavby. Uvedená společnost vypracovala na objednávku STC zmiňovanou část projektové dokumentace pro stavební povolení.

STC ke smlouvě s generálním projektantem uzavřela sedm dodatků. Jedním z nich byl dodatek na zpracování projektové dokumentace pro provedení stavby technologické části. **STC porušila zákon o veřejných zakázkách, neboť zpracování této dokumentace zadala v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky pro tento způsob zadání.** Zpracování prováděcí dokumentace technologické části stavby bylo v kontrolovaném případě nezbytnou součástí projektových činností, a proto nemohla potřeba jejího zpracování vzniknout v důsledku okolností objektivně nepředvídaných¹³. Navíc byla povinnost jejího vypracování obsažena v zadávací dokumentaci a smlouvě na vypracování projektové dokumentace stavby datového centra.

Veřejnou zakázku na realizaci stavby datového centra zadala STC formou otevřeného zadávacího řízení.

12 UPS z angl. *Uninterruptible Power Supply* – v češtině tzv. záložní zdroj.

13 Viz § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

V zadávací dokumentaci požadovala STC po uchazečích dodat taková technologická zařízení (vč. záložních zdrojů UPS), která splňují přesně definované technické parametry, nebo popř. nabídnout taková zařízení, která vykazují lepší než definované parametry.

Nabídku podali tři uchazeči, z toho nabídky dvou uchazečů, které byly o cca 50 mil. Kč nižší, byly vyřazeny na základě znaleckých posudků s odůvodněním, že tyto nabídky nesplňují podmínky zadání, a to zejména v technologické části zahrnující zdroje UPS. Jinými slovy řečeno, **jediný uchazeč, který nebyl vyloučen v průběhu zadávacího řízení, byl dodavatel projektové dokumentace pro stavební povolení k této technologii. Jeho nabídka přesně odpovídala parametrům v zadávací dokumentaci, která vznikla z projektové dokumentace vytvořené tímto uchazečem.**

STC za přípravu a realizaci stavby datového centra uhradila celkem 386 mil. Kč vč. DPH.

2.2 Provoz a využívání datových center Státní tiskárny cenin

STC poskytuje MF hostingové služby datového centra od roku 2009 za účelem provozu státní pokladny a současně mu poskytuje s ní související služby Service Desku (více v kap. 2.3.1). V roce 2011 začala STC poskytovat služby datových center dalším dvěma subjektům. V polovině roku 2012 uvedla STC do zkušebního provozu nové datové centrum a současně uzavřela smlouvu se Správou základních registrů za účelem provozu základních registrů. Zkušební provoz v nově vybudovaných prostorech byl zahájen v druhém pololetí roku 2012. Následně po zahájení ostrého provozu počátkem roku 2013 uzavřela STC další tři smlouvy na poskytování služeb datového centra.

Podle podnikatelského záměru STC, který vycházel ze strategie ICT¹⁴ resortu MF, měl být základní poskytovanou službou datového centra hosting zejména pro resort MF. S výjimkou smluv uzavřených s MF, jejichž předmětem bylo poskytování hostingových služeb, byl do ukončení kontroly NKÚ předmětem všech ostatních smluv housing. STC tak v rámci většiny kontraktů poskytovala služby s nižší přidanou hodnotou.

V současnosti si může soukromá společnost nakoupit od STC služby datového centra a následně je prodat jinému subjektu státní správy. NKÚ již na tuto situaci upozorňoval v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 12/35, ve kterém bylo uvedeno, že informační systémy pro výplaty dávek Ministerstva práce a sociálních věcí jsou provozovány v datovém centru STC prostřednictvím soukromé společnosti. **NKÚ opětovně upozorňuje na možné riziko nehospodárného vynakládání peněžních prostředků státu v případech, kdy jsou orgánům státní správy při využívání služeb datových center prodávány služby zakoupené od státního podniku přes prostředníka – soukromou společnost.**

Od zahájení ostrého provozu do ukončení této kontroly byla obsazenost nově vybudovaného datového centra cca 50%. Přibližně polovina kapacity tohoto datového centra tak byla k datu ukončení kontroly téměř 2 roky nevyužitá.

Důvody nízké obsazenosti nově vybudovaného datového centra STC jsou dle názoru NKÚ zejména:

- nedostatečná koordinace ze strany MV a neexistence předpisu, který by vymezoval, které IS mají být provozovány v datových centrech pod kontrolou státu¹⁵;
- vyšší cena poskytovaných služeb zejména v počátku provozu nově vybudovaného datového centra STC oproti soukromým společnostem provozujícím datová centra, neboť STC v počátku stanovovala ceny svých služeb na základě nákladů souvisejících s aktuální obsazeností datového centra¹⁶.

¹⁴ ICT strategie resortu Ministerstva financí ČR pro období 2009–2013.

¹⁵ Tj. u subjektů, ve kterých má stát výlučná majetková práva.

¹⁶ V říjnu 2013 přijala STC opatření, na jehož základě měla STC při stanovování cen u služby housingu počítat se 100% obsazeností datového centra.

2.3 Využívání služeb datového centra Státní tiskárny cenin Ministerstvem financí

2.3.1 Služby Service Desk a zajištění provozu státní pokladny

V roce 2009 MF uzavřelo se STC dvě smlouvy na využívání služeb datového centra. První smlouva je na služby Service Desk v resortu MF, což zahrnuje správu incidentů¹⁷ v oblasti ICT a zajištění obnovení služby v případě jejího výpadku. Druhá smlouva je na službu zajištění prostředí a výpočetní kapacity pro provoz státní pokladny.

Uzavření smluv

MF veřejnou zakázku na služby Service Desk zadalo STC na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách¹⁸ jako zakázku v režimu utajení¹⁹. Tato výjimka mohla být použita u veřejných zakázek, jejichž předmětem byly utajované informace, nebo pokud by uveřejnění zadávacích podmínek veřejné zakázky či plnění veřejné zakázky mohlo ohrozit ochranu utajovaných informací. Zadávací dokumentace pro zadání zakázky vč. jedné utajované přílohy ve stupni utajení „vyhrazené“ byla zpracována externím subjektem. V září 2009 MF uzavřelo se STC smlouvu na dobu neurčitou na služby Service Desk, které začalo využívat od roku 2010. Dodávku řešení a servis pro zajištění služby Service Desk zajistila STC smlouvou s externím subjektem opět na základě výjimky dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Výběr této společnosti STC zdůvodnila mj. aktuální znalostí bezpečnosti datových sítí na MF. **Subdodavatelem této služby se stala společnost, která připravila zadávací řízení pro MF k zakázce na služby Service Desk a byla také původcem utajeného dokumentu, na jehož základě byla zakázka zadána bez soutěže v režimu utajení.**

Veřejnou zakázku na zajištění provozu státní pokladny zadalo MF také v režimu utajení na základě výjimky ze zákona o veřejných zakázkách. Následně MF uzavřelo se státním podnikem v listopadu 2009 smlouvu na dobu neurčitou.

Utajovaná část zadávací dokumentace obou zakázek spadá pod specifikaci utajovaných informací dle nařízení vlády č. 522/2005 Sb.²⁰ Tato specifikace byla do nařízení vlády doplněna v době přípravy zadávací dokumentace výše uvedených veřejných zakázek. Z kontrolní akce NKÚ č. 12/09, jejímž předmětem byla dodávka *Integrovaného informačního systému Státní pokladny*, vyplynulo, že tato dodávka byla soutěžena v otevřeném řízení. Zakázka na provoz tohoto IS však byla následně zadána bez soutěže v režimu utajení.

V roce 2009 zákon o ochraně utajovaných informací²¹ umožňoval MF jako zadavateli zakázky utajit dokument, který dle jeho názoru obsahoval informace, které byly uvedeny v seznamu utajovaných informací, a následně zadat zakázku v příslušném stupni utajení vybranému uchazeči. Od 1. 1. 2012 vstoupila v účinnost novela zákona o ochraně utajovaných informací²², která nově stanovila pro zadavatele povinnost písemně ohlásit Národnímu bezpečnostnímu úřadu záměr zadat zakázku z důvodu ochrany utajovaných informací. Tyto zakázky, které jsou uzavřeny na dobu neurčitou, však byly zadány před účinností této novely a právní předpisy nestanovují Národnímu bezpečnostnímu úřadu povinnost zpětně prověřit odůvodněnost utajení informací, na základě kterých byly zakázky zadány v režimu utajení.

17 Incident je nestandardní událost, která může zapříčinit snížení kvality nebo dostupnosti příslušné ICT služby.

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

19 Dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

20 Nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

21 Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, (dále také „zákon o ochraně utajovaných informací“).

22 Zákon č. 255/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Konzultační služby k zajištění provozu služby Service Desk

V průběhu zavádění služby Service Desk uzavřelo MF smlouvu na podporu jejího zavedení s externím subjektem v hodnotě 2,2 mil. Kč vč. DPH. Cca 1,5 měsíce po ukončení platnosti této smlouvy uzavřelo MF další smlouvu na obdobné plnění, jako měla smlouva předchozí. Přibližně 1,5 měsíce od ukončení druhé smlouvy uzavřelo MF smlouvu třetí. Celková hodnota smluv byla 5,5 mil. Kč. MF jednotlivé smlouvy uzavřelo na základě samostatných výběrových řízení realizovaných formou zakázek malého rozsahu s oslovením tří uchazečů, u poslední zakázky s oslovením pěti uchazečů. Všechny tři zakázky získal stejný uchazeč. **MF porušilo ustanovení § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť druhou a třetí zakázku zadalo jako veřejné zakázky malého rozsahu.** MF uvedeným postupem rozdělilo předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách.

Náklady na využívání služeb a nastavení zisku STC

MF za využívání služeb Service Desk platí měsíčně STC paušální částku. Její výše se v průběhu let 2010–2014 změnila z částky 1,7 mil. Kč vč. DPH na 2,2 mil. Kč vč. DPH. Od ledna 2010 do září 2014 MF zaplatilo STC celkem 125,2 mil. Kč vč. DPH. **STC za stejné období uhradila subdodavatelské společnosti, která byla původcem utajovaného dokumentu, na jehož základě byla zakázka zadána v režimu utajení, 56,4 mil. Kč vč. DPH, což je 45 % z částky inkasované od MF.**

Za provoz státní pokladny MF platí měsíčně Státní tiskárně cenin paušální částku. Její výše se v průběhu let zvýšila ze 17,2 mil. Kč vč. DPH v roce 2009 na 17,8 mil. Kč vč. DPH v roce 2014. Za dobu realizace zakázky, tj. od konce roku 2009 do září 2014, stál provoz státní pokladny 1,031 mld. Kč vč. DPH. Pro zajištění vybraných služeb z předmětné smlouvy si STC najala subdodavatele, kterým se stala společnost dodávající MF *Integrovaný informační systém Státní pokladny*. **STC za stejné období uhradila této společnosti 703,5 mil. Kč, což je téměř 70 % z částky, kterou STC obdržela od MF.**

Tím, že MF zadalo STC obě zakázky v režimu utajení, musela STC postupovat stejným způsobem i při zadání zakázky na subdodavatele příslušných služeb. Z výše uvedeného vyplývá, že tyto subdodavatelské služby měly významný podíl na dodávkách STC pro MF.

STC v průběhu přípravy nabídky ani v době podpisu smlouvy na provoz státní pokladny a poskytování služby Service Desk neměla v účinnosti směrnici o cenové tvorbě. Hlavní rozdíl při stanovování ceny mezi oblastí polygrafie a služeb ICT spočíval v přiřazování nepřímých režijních nákladů jednotlivým zakázkám a v rozdílném přístupu ke stanovení výše zisku ze zakázek. STC tak musela u obou zmíněných smluv stanovit cenu a výši zisku individuálně. Skutečně dosažená výše zisku STC z obou zmíněných smluv byla značně rozdílná.

V případě poskytování služby Service Desk byla výše zisku nastavena přímo ve smlouvě a činila cca 6 mil. Kč, tj. 6 % z celkové ceny za období pěti let. Skutečný zisk 11,75 mil. Kč, kterého STC dosáhla již rok před ukončením poskytování služby, převyšuje zisk sjednaný smlouvou o 78 %. Aby STC dodržela sjednanou výši zisku, musela by v roce 2014 vykázat o 38 % vyšší náklady, než byly průměrné roční náklady za období poskytování služby.

2.3.2 Využívání zaměstnanců Státní tiskárny cenin pro zajištění provozu ICT Ministerstva financí

STC na základě mandátních smluv poskytovala MF od roku 2000 činnosti v oblasti ICT. Tyto činnosti MF podle svého vyjádření potřebovalo pro zajištění řádného provozu informačních systémů ve své správě.

STC však neposkytovala a nefakturovala MF konkrétní činnosti, ale pracovní výkon svých zaměstnanců.

V průběhu posledních deseti let vykonávalo pro MF smluvní činnosti celkem 32 zaměstnanců STC, z toho 12 z nich bylo původními zaměstnanci MF. V rámci plnění smlouvy MF hradilo za jednoho zaměstnance STC paušální částku, která činila 95 tis. Kč bez DPH (82 tis. Kč bez DPH do roku 2002).

Tato částka však neodpovídala výši platů těchto zaměstnanců STC, neboť kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že jejich **plat vč. zákonných odvodů činil méně než 50 % částky hrazené MF.**

Uzavření mandátní smlouvy namísto využívání vlastních zaměstnanců odůvodnilo MF potřebou splnit požadavky řady vládních materiálů o snižování počtu zaměstnanců na ministerstvech a také ekonomickou výhodností. Z argumentace MF vyplývá, že **MF převedlo své zaměstnance do STC z důvodu plnění vládních nařízení, a přitom bez nich nebylo dle svého vyjádření schopno zajistit běžný provoz ministerstva. Postup zvolený MF nebyl hospodárný, jelikož MF za tyto zaměstnance platilo dvojnásobné částky, než jim vyplácel státní podnik (a předtím i přímo ministerstvo).**

Svěření výkonu běžných úkolů jinému zaměstnavateli umožňoval zákon o zaměstnanosti do konce roku 2006. MF tím, že od roku 2007 nevyužívalo na předmětné služby své zaměstnance, **obcházel zákon o zaměstnanosti²³ a zákoník práce²⁴.** V souvislosti s plněním mandátních smluv uzavírala STC s většinou zaměstnanců pracujících pro MF opakovaně pracovní smlouvy zpravidla na dobu jednoho kalendářního roku, tedy na dobu určitou. STC tak opakovaně porušovala zákoník práce, který popsaný způsob uzavírání pracovních smluv na dobu určitou nepřipouští.

Na základě mandátní smlouvy fakturovala STC Ministerstvu financí paušální částku za jednoho zaměstnance na základě docházkových listů, které byly součástí fakturace, a to bez soupisu pracovníkem vykonaných činností. MF si tedy najímalo zaměstnance STC.

MF platilo paušální částku za zaměstnance STC v plné výši i v období, kdy nevykonávali činnosti pro MF, a to např. v době čerpání dovolené či mateřské dovolené, v době pracovní neschopnosti, návštěvy lékaře či služební cesty mimo školení. Za tuto nepřítomnost zaplatilo MF minimálně 4 611 034 Kč bez DPH²⁵.

MF za plnění mandátní smlouvy od roku 2004 do září 2014 zaplatilo celkem 253 894 984 Kč vč. DPH. Tím, že **MF nepoužilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 4,6 mil. Kč v souladu s věcným plněním** a nepostupovalo při plnění určených úkolů nejhospodárnějším způsobem, porušilo rozpočtovou kázeň²⁶ a zároveň porušilo zákon o majetku České republiky²⁷.

2.4 Příprava záložního datového centra

V roce 2002 mělo MF záměr vybudovat druhé datové centrum pro svůj resort do června 2009 ve spolupráci se Státní tiskárnou cenin. Ze zápisů z jednání dozorčí rady STC za účasti zástupců MF vyplynulo, že vedení STC informovalo dozorčí radu o vybudování nového záložního datového centra až v říjnu 2011, tedy v době, kdy nebyl schválen Strategický rámec MV. V období 2012–2014 zadala STC zpracování všech částí projektové dokumentace a zahájila v Zelenči přípravné bourací práce na pozemku, který odkoupila od MV. STC uhradila za přípravu záložního datového centra v Zelenči a nákup pozemku celkem 63,3 mil. Kč vč. DPH. Vybudování záložního datového centra by mělo podle předpokladu probíhat ve třech etapách a celková rozloha by měla být 3x větší než rozloha současného datového centra STC.

Obsazenost stávajícího datového centra STC byla k září 2014 cca 50%. Z předložené dokumentace nevyplývá odůvodněnost parametrů zamýšleného projektu datového centra v Zelenči (např. vybraná lokalita, velikost datového centra), a to zejména za současného stavu, kdy využívání datových center orgány státní správy není účinně koordinováno a upraveno předpisy.

²³ Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

²⁴ Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, resp. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²⁵ V částce není započítán důvod nepřítomnosti „dovolená“.

²⁶ Dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁷ Dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

V této souvislosti bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že doklady o provedení kontroly MF, zda STC svou podnikatelskou činnost zabezpečuje účelně a hospodárně pro potřeby státu podle zákona o státním podniku²⁸, neobsahovaly průkazný záznam o realizaci takové kontroly.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V současné době jsou datová centra jednou z významných součástí bezpečného a spolehlivého provozu moderních IS veřejné správy. Kontrola NKÚ se zaměřila na datová centra STC, jejich výstavbu a provoz. Dále se tato kontrola zaměřila na nastavení strategií pro jejich využití orgány státní správy.

MV se mělo vyjadřovat k pořízení, obnově a provozování informačních a komunikačních technologií financovaných z prostředků státního rozpočtu a vydávat stanovisko k ICT projektům financovaným z prostředků Evropské unie. Budování datových center STC probíhá z prostředků státního podniku a MV se k projektům nevyjádřilo ani nevydalo stanovisko. Koordinační role MV v této oblasti však vyplývá z kompetenčního zákona a MV ji v tomto případě neuplatnilo.

Datová centra jsou součástí prvků kritické infrastruktury¹. Kontrolou bylo zjištěno, že seznamy prvků kritické infrastruktury nepodávají úplný a spolehlivý přehled o datových centrech, což může mít negativní vliv pro oblast krizového řízení.

První strategický dokument, ve kterém byla zmíněna datová centra jako třetí vrstva architektury eGovernmentu, schválila vláda v roce 2014²⁹. Tato strategie rozdělila kompetence v oblasti ICT mezi MV a MF, avšak neobsahuje konkrétní stanovení koordinace budování datových center ani pravidla jejich využívání orgány státní správy.

Úkol stanovený vládou v jejím usnesení ze dne 4. 4. 2012 č. 224 ukládá Ministerstvu vnitra povinnost poskytovat vládě informace o zajištění vybraných ICT služeb využívaných státní správou. Toto usnesení vlády však nereflektuje skutečnost, že státní podnik STC (založen MF) provozuje klíčové ICT služby pro orgány státní správy od roku 2009 obdobně jako MV.

MF ke dni ukončení kontrolní akce nenaplnilo původně zamýšlený účel využití datového centra ve svém resortu, které se rozhodlo budovat a provozovat prostřednictvím STC, neboť v něm bylo provozováno pouze několik vybraných IS resortu MF.

Z kontrolní akce NKÚ č. 12/35 a z dokumentace STC vyplynuly skutečnosti svědčící o možném riziku nevhodného vynakládání peněžních prostředků státu v případech, kdy jsou orgánům státní správy při využívání služeb datových center prodávány služby zakoupené od státního podniku přes prostředníka – soukromou společnost.

Jedním z generálních dodavatelů výstavby datového centra se stala společnost, která se podílela na definování parametrů technologie datového centra. Její nabídka, na základě které získala zakázku na výstavbu datového centra, jako jediná přesně odpovídala parametrům požadovaným v zadávací dokumentaci, jež vycházela z podkladů zpracovaných touto společností. Celkové náklady na výstavbu nového datového centra STC vč. zkušebního provozu (386 mil. Kč) a nákup pozemku v Zelenči vč. přípravné dokumentace pro výstavbu záložního datového centra STC (63,3 mil. Kč) byly ve výši 449,3 mil. Kč vč. DPH.

²⁸ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

²⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 27. 8. 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

Od zahájení provozu (leden 2013) do konce kontrolní akce byla kapacita nově vybudovaného datového centra STC využita pouze cca z 50 %.

Na zajištění řešení pro poskytování služby Service Desk a provozu státní pokladny měly významný podíl subdodavatelské společnosti. MF uzavřelo bez soutěže dvě smlouvy v režimu utajení s využitím výjimky ze zákona o veřejných zakázkách:

- U zakázky na poskytování služby Service Desk **vytvořila zadávací dokumentaci vč. její utajované části společnost, která se následně bez soutěže stala subdodavatelem** této služby pro STC, a STC jí zaplatila 45 % svých souvisejících příjmů od MF (56,4 mil. Kč k září 2014).
- U zakázky na provoz státní pokladny se též **bez soutěže stala subdodavatelem STC společnost, která MF dodala Integrovaný informační systém Státní pokladny na základě otevřeného zadávacího řízení** (výdaje za předmětnou dodávku v období let 2008–2011 byly ve výši 2,25 mld. Kč, viz kontrolní akce NKÚ č. 12/09), a STC jí pro zajištění provozu státní pokladny zaplatila 70 % svých příjmů od MF (tj. dalších 703,5 mil. Kč k září 2014).

STC tak dosud vyplatila 760 mil. Kč společnostem, jimž v režimu utajení zadala veřejné zakázky bez soutěže. Od roku 2012 je zadavatel povinen písemně ohlásit Národnímu bezpečnostnímu úřadu záměr zadat zakázku v režimu utajení z důvodu ochrany utajovaných informací. Výše uvedené zakázky, které byly uzavřeny na dobu neurčitou, byly zadány před platností této novely a právní předpisy nestanovují Národnímu bezpečnostnímu úřadu povinnost zpětně prověřit odůvodněnost utajení informací, na základě kterých byla zakázka zadána v režimu utajení.

MF u tří veřejných zakázek s obdobným plněním na zajištění služby Service Desk v celkové hodnotě 5,5 mil. Kč oslovilo tři uchazeče, u třetí veřejné zakázky pět uchazečů. MF porušilo ustanovení § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť druhou a třetí zakázku zadalo jako veřejné zakázky malého rozsahu. MF tímto způsobem rozdělilo předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený v zákoně o veřejných zakázkách.

Ze skutečností zjištěných při kontrole u MF vyplynulo, že plnilo nařízení vlády o snižování počtu zaměstnanců tak, že převedlo část svých zaměstnanců do STC. Následně za ně platilo více než dvojnásobné částky, tzn., že jejich plat vč. zákonných odvodů činil méně než 50 % částky hrazené Ministerstvem financí za plnění předmětu smlouvy. **Od roku 2004 do září 2014 zaplatilo MF za zaměstnance STC celkem 254 mil. Kč.** Z argumentace MF vyplývá, že **MF převedlo své zaměstnance do STC z důvodu plnění vládních nařízení, přitom bez nich nebylo dle svého vyjádření schopno zajistit běžný provoz ministerstva. Postup zvolený Ministerstvem financí nebyl hospodárny, jelikož MF za ně platilo dvakrát více, než těmto zaměstnancům vyplácel státní podnik (a předtím i přímo ministerstvo).**

Svěření výkonu běžných úkolů jinému zaměstnavateli umožňoval zákon o zaměstnanosti do konce roku 2006. **MF tím, že od roku 2007 nevyužívalo na předmětné služby své zaměstnance, obcházel zákon o zaměstnanosti a zákoník práce.**

STC od roku 2000 se zaměstnanci pracujícími pro MF na základě mandátních smluv uzavírala opakovaně pracovní smlouvy na dobu určitou, čímž porušovala zákoník práce.

MF platilo za zaměstnance STC i v době, kdy nevykonávali činnosti pro MF (např. v době dovolené, nemoci, při návštěvě lékaře). MF nepoužilo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 4,6 mil. Kč v souladu s věcným plněním, a neplnilo tedy své úkoly nejhospodárnějším způsobem.

Na základě kontrolou zjištěných nedostatků NKÚ doporučuje:

- vytvořit podmínky pro účinnou koordinaci výstavby a provozu datových center orgánů státní správy včetně těch případů, které nepředstavují projekty spolufinancované z prostředků EU;
- definovat informační systémy, u kterých by byla určena povinnost provozovat je v datových centrech pod kontrolou státu¹⁵;

- upravit znění zákona o veřejných zakázkách v oblasti tzv. in-house výjimky tak, aby jednoznačně umožňoval subjektům veřejné správy zadat veřejnou zakázku na provoz IS v datových centrech pod kontrolou státu¹⁵;
- zavést v zákoně o veřejných zakázkách pravidla pro účast v soutěži těm subjektům, které se podílely již na přípravě veřejné zakázky a následně se v souladu se stávající právní úpravou dle zákona o veřejných zakázkách mohou do soutěže přihlásit, tak, aby nebyla narušena hospodářská soutěž a byl zajištěn rovný přístup k informacím eliminující zvýhodnění firem spolupracujících se zadavatelem ještě před vlastním zadáním veřejné zakázky. Navrhovaný postup by měl odpovídat nové evropské zadávací směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU³⁰, která má být do českého právního řádu transponována do dubna 2016. Obdobná pravidla jsou uplatňována např. i ve Spolkové republice Německo (viz bod 2.7 společné zprávy o paralelní kontrole s německým Spolkovým účetním dvorem³¹).

30 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

31 *Zadávání veřejných zakázek na stavební práce a prevence korupce*. Společná zpráva o paralelní kontrole provedené českým Nejvyšším kontrolním úřadem (NKÚ) a německým Spolkovým účetním dvorem (BRH) z roku 2013.