



Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/05

Peněžní prostředky vynakládané na systém základních registrů a vybrané informační systémy, které získávají, shromažďují a poskytují údaje na základě zvláštních předpisů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda vybrané organizační složky státu vynakládaly peněžní prostředky účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy na systém základních registrů (dále také „ZR“) a vybrané informační systémy (dále také „IS“), které získávají, shromažďují a poskytují údaje na základě zvláštních předpisů.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),
Český statistický úřad, Praha (dále také „ČSÚ“),
Český úřad zeměměřický a katastrální, Praha (dále také „ČÚZK“),
Správa základních registrů, Praha (dále také „SZR“),
Digitální a informační agentura, Praha (dále také „DIA“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od února 2023 do prosince 2023.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 20. května 2024,
schválilo usnesením č. 4/VII/2024
kontrolní závěr v tomto znění:

System základních registrů



2,46 mld. Kč

Celkové náklady na systém základních registrů v letech 2015–2022

8 mld.

Celkový počet transakcí provedených základními registry

2 923 agendových IS

z cca 5 tis. IS využívajících referenční údaje ZR si vytváří jejich lokální kopie

4 z 5

registrů ve vendor lock-in¹

Více než 4 roky

po stanoveném termínu není zajištěna dostupnost systému základních registrů v režimu 7x24

¹ Závislost na konkrétním dodavateli.

I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ prověřil, zda jsou peněžní prostředky státu související s působností orgánů státní správy v oblasti základních registrů vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Ke kontrole byly vybrány dodávky a služby týkající se budování, provozu, rozvoje a využívání informačních systémů v oblasti základních registrů.

1.2 Významně roste poptávka občanů i soukromoprávních subjektů po nepřetržitých digitálních službách veřejné správy. Současně dochází vlivem digitalizace ke změnám, které kladou zvýšené nároky na využívání dat ze systému ZR. Na základě této potřeby připravilo MV v roce 2018 dokument nazvaný *Základní registry 2.0 – cílový koncept*, v němž představilo transformaci základních registrů do nové podoby (dále také „Koncept ZR 2.0“). V rámci tohoto dokumentu vymezilo hlavní realizační kroky pro jednotlivé správce základních registrů a pevně stanovilo termíny realizace. Od roku 2018 tak jednotliví správci základních registrů vynakládají peněžní prostředky na transformaci základních registrů ve snaze naplnit Koncept ZR 2.0.

1.3 NKÚ při kontrole zjistil, že systém základních registrů aktuální koncepcí a režimem provozu nespĺňuje zvyšující se požadavky na úroveň digitalizace veřejné správy. Část peněžních prostředků vynaložených na provoz a transformaci systému základních registrů posoudil NKÚ jako neúčelně a neekonomicky vynaložené.

1.4 MV a SZR nenaplnily Koncept ZR 2.0. Zejména nezajistily obměnu infrastruktury základních registrů a bezodstávkový provoz systému základních registrů v režimu 7x24². Oba realizační kroky měly být dokončeny do konce roku 2019. Stále tak dochází k odstávkám systému ZR a správci agendových informačních systémů si pro zajištění poskytování služeb veřejné správy klientům vytvářeli lokální kopie referenčních údajů ze systému základních registrů. Postup MV a SZR vedl mimo jiné k tomu, že ČÚZK a ČSÚ do data ukončení kontroly vynakládaly peněžní prostředky související se zavedením bezodstávkového provozu neúčelně.

1.5 Provoz systému základních registrů od jejich vzniku zajišťovaly MV, SZR, ČSÚ a ČÚZK na základě opakovaně uzavíraných smluv s původními dodavateli. NKÚ zjistil, že MV, SZR a ČSÚ zadávaly veřejné zakázky v zadávacím řízení s omezenou hospodářskou soutěží, příp. bez provedení zadávacího řízení, a dostaly se do závislosti na konkrétním dodavateli (tj. do pozice vendor lock-in). NKÚ posoudil tento dlouhodobě přetrvávající stav jako riziko pro hospodárnost peněžních prostředků vynakládaných každoročně na provoz systému ZR. Průměrné roční výdaje na provoz systému ZR byly 220 mil. Kč v rámci kontrolovaného období 2015–2023.

1.6 NKÚ ověřil, že systém základních registrů i přes výše uvedené nedostatky a omezení plnil roli základního datového zdroje veřejné správy. V letech 2015–2023 zprostředkoval cca 8 mld. transakcí a byl např. využit jako hlavní zdroj údajů pro potřeby sčítání lidu, domů a bytů provedeného ČSÚ v roce 2021.

² Dostupnost systému 24 hodin denně, 7 dní v týdnu.

1.7 Celkové vyhodnocení vychází zejména z těchto zjištěných skutečností:

- a) MV zpracovalo v roce 2018 cílový koncept rozvoje základních registrů (Koncept ZR 2.0). V Konceptu ZR 2.0 nastavilo MV realizační kroky směřující k transformaci systému ZR do nové podoby, a to s termíny splnění od roku 2019 do roku 2023. Na naplnění tohoto konceptu vynakládali jednotliví správci ZR v průběhu kontrolovaného období peněžní prostředky. K transformaci systému ZR dle Konceptu ZR 2.0 do konce roku 2023 nedošlo. MV a SZR i přes vynaložení peněžních prostředků ve výši 67,9 mil. Kč neobnovily³ kompletně infrastrukturu těch částí systému ZR, které spadají pod jejich správu. Zároveň MV v rámci nákupu komponent pro obnovu systému ZR nevhodně vynaložilo peněžní prostředky ve výši cca 4,4 mil. Kč.
- b) ČSÚ a ČÚZK vynaložily v kontrolovaném období peněžní prostředky v řádu desítek milionů korun na úpravu *registru osob* (dále také „ROS“) a *registru územní identifikace, adres a nemovitostí* (dále také „RÚIAN“) k zajištění jejich bezodstávkového provozu v režimu 7x24. MV a SZR neprovedly potřebné úpravy jimi spravovaných částí ZR, zejm. *Informačního systému základních registrů* (dále také „ISZR“); bezodstávkového provozu celého systému ZR v režimu 7x24 tak nebylo dosaženo. Tímto postupem MV a SZR způsobily, že peněžní prostředky vynaložené ČSÚ a ČÚZK na úpravy ROS a RÚIAN hodnotil NKÚ k době ukončení kontroly jako neúčelně vynaložené.
- c) Nezavedení bezodstávkového provozu systému ZR je jednou z možných příčin stavu, kdy si při výkonu státní správy 2 923 z 5 118 agendových informačních systémů⁴ (dále také „AIS“) vytváří lokální kopie referenčních údajů vedených v systému ZR. Kopírováním referenčních údajů se z nich stávají pouze „informační údaje“, které nemusejí odpovídat skutečnému (aktuálnímu) stavu, a pro výkon agend veřejné správy tak postrádají validitu referenčních údajů. Dochází také k omezování funkcionalit zbylých AIS, které data ze ZR využívají přímo (např. nedostupnost *Národní identitní autority* a informačních systémů, které ji využívají).
- d) Od doby zahájení provozu⁵ systému ZR jsou všechny registry provozovány a rozvíjeny stejnými dodavateli. S výjimkou ČÚZK zajišťovali správci ZR jejich provoz a rozvoj prostřednictvím smluv uzavřených na základě veřejných zakázek bez provedení zadávacího řízení, příp. prostřednictvím jednacích řízení bez uveřejnění, ke stanovení cen tudíž nedocházelo tržním způsobem. SZR a ČSÚ navíc některé smlouvy uzavíraly bez objektivního a transparentního ověření cen. Provoz ZR byl tak i v roce 2023 stále zajišťován dle parametrů nastavených v roce 2012. Zároveň SZR nesledovala a nevyhodnocovala skutečné vytižení hardwarové infrastruktury (dále také „HW“) ISZR. Celkové peněžní prostředky vynaložené správci ZR v kontrolovaném období na systém ZR činily 2,46 mld. Kč, z toho 1,76 mld. Kč tvořily výdaje na provoz a 697 mil. Kč výdaje na obnovu.
- e) Systém ZR byl mj. využit jako jeden z hlavních zdrojů dat pro potřeby sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 (dále také „SLDB 2021“), zejm. se jednalo o údaje vedené v *registru obyvatel* (dále také „ROB“) a údaje z *Informačního systému evidence obyvatel*

³ Ve smyslu obnovy infrastruktury jakožto hlavního realizačního kroku uvedeného v Konceptu ZR 2.0.

⁴ Agendovým informačním systémem je informační systém veřejné správy, který slouží k výkonu agendy, využívání elektronických formulářů nebo elektronické identifikaci. Zde se jedná o AIS čerpající data ze ZR.

⁵ Systém ZR vznikl jako výstup projektu realizovaného mezi lety 2008–2012. Celková hodnota pořízení činila téměř 1,8 mld. Kč.

a *Agendového informačního systému cizinců*, které spravuje MV. Prostřednictvím online formulářového řešení zabezpečil ČSÚ sběr 83,8 % sčítacích formulářů. Oproti tomu 16,2 % formulářů bylo zajištěno terénním šetřením České pošty. Celkově vynaložil ČSÚ na zajištění SLDB 2021 cca 1,815 mld. Kč. V této částce je započtena i smluvní odměna ve výši cca 1 mld. Kč pro Českou poštu, u níž nebylo do ukončení kontroly provedeno závěrečné vyúčtování.

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Systém ZR představuje klíčový prvek v elektronizaci veřejné správy. Obsah, rozsah a základní principy fungování ZR jsou stanoveny zákonem č. 111/2009 Sb.⁶ (dále také „zákon o základních registrech“). ZR vznikly v rámci několika samostatných projektů spolufinancovaných Evropskou unií (dále také „EU“) a vstoupily do reálného provozu dne 1. července 2012.

2.2 ZR jsou zdrojem referenčních údajů o občanech, právnických osobách, nemovitostech atd. Platí obecná právní a procesní premisa, že referenční údaje jsou považovány za správné, pokud se neprokáže opak nebo pokud nejsou příslušným editorem označeny za zpochybněné. Platí tedy, že veřejná správa musí jednat na základě těchto referenčních údajů, a zároveň platí, že jedná-li veřejná správa na základě těchto referenčních údajů, nemůže dojít k nesprávnému úřednímu postupu vinou nesouladu se skutečností.

2.3 Údaje vedené v ZR jsou užívány jako administrativní datové zdroje pro orgány veřejné moci, soukromoprávní uživatele a elektronickou identifikaci obyvatel.

2.4 ZR tvoří páteř propojeného datového fondu veřejné správy včetně mechanismu pseudonymizace⁷ a propojování identifikací z jednotlivých agend. Základní funkcí propojeného datového fondu je realizace zásad „data pouze jednou (Once-only)“ a „obíhají data, nikoli lidé“⁸ v běžné praxi veřejné správy České republiky (dále také „ČR“).

2.5 Usnesením vlády České republiky ze dne 25. května 2015 č. 390⁹ byly ZR určeny jako prvky kritické informační infrastruktury státu.

2.6 Systém ZR se skládá mj. z aplikačních komponent¹⁰:

- *registr obyvatel* – zahrnuje státní občany ČR a určený okruh cizinců a jiných fyzických osob;
- *registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci*;
- *registr územní identifikace, adres a nemovitostí*;

⁶ Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

⁷ Zpracování údajů tak, že již nemohou být přiřazeny konkrétnímu subjektu údajů bez použití dodatečných informací, pokud jsou tyto dodatečné informace uchovávány odděleně a vztahují se na ně technická a organizační opatření, aby bylo zajištěno, že nebudou přiřazeny identifikované či identifikovatelné fyzické osobě.

⁸ Zdroj: https://archi.gov.cz/nap:propojeny_datovy_fond a *Národní architektonický plán* jako součást *Informační koncepce České republiky* dle § 5a odst. 1 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 25. května 2015 č. 390, ke 2. aktualizaci Seznamu prvků kritické infrastruktury, jejichž provozovatelem je organizační složka státu.

¹⁰ Součástí některých registrů jsou i editační agendové informační systémy.

- *registr práv a povinností* (dále také „RPP“) – slouží jako zdroj údajů pro ISZR při řízení přístupu uživatelů k údajům v ZR a AIS, zahrnuje agendy, orgány veřejné moci, soukromoprávní uživatele údajů a některá práva a povinnosti;
- *Informační systém základních registrů* – poskytuje komplexní služby definované v „katalogu eGON služeb“¹¹. Tyto služby nad ZR poskytuje všem subjektům s ohledem na jejich aktuální oprávnění uvedené v RPP. Dále zajišťuje realizaci vazeb mezi jednotlivými ZR, mezi ZR a AIS a mezi jednotlivými AIS navzájem.

2.7 Role jednotlivých částí systému ZR jsou mj. následující:

- jednotlivé ZR (ROB, ROS, RÚIAN, RPP) slouží k uchování a publikaci referenčních údajů;
- ISZR slouží jako referenční rozhraní, na kterém jsou poskytovány referenční údaje uživatelům. Nezkoumá správnost přenášených dat ani je neukládá. Ukládá logy o využívání údajů v ZR:
 - Na vnějším rozhraní poskytuje eGON služby ZR. Toto rozhraní je referenční.
 - Na vnitřním rozhraní poskytují jednotlivé registry služby, které může využívat pouze ISZR. Toto rozhraní není referenční.

2.8 S končícím životním cyklem technologií nasazených v systému ZR byl pro jeho obnovu a rozvoj po roce 2018 klíčový strategický dokument Koncept ZR 2.0, který MV předložilo vládě ČR. Ta jej vzala na vědomí svým usnesením ze dne 10. října 2018 č. 650¹² (dále také „usnesení vlády č. 650/2018“) a uložila realizovat kroky ministři vnitra a spoluodpovědným vedoucím ústředních správních úřadů.

2.9 Koncept ZR 2.0 obsahuje zejména definici budoucího stavu ZR a hlavní realizační kroky k jeho dosažení. Zásadní provozní změnou mělo být, že ZR již nebudou sloužit jen vnitřnímu sdílení informací uvnitř veřejné správy, ale se zavedením garantované elektronické identifikace pro samoobslužné agendy veřejné správy také přímo občanům, a to nepřetržitě bez ohledu na pracovní dobu úřadů¹³. Koncept tak definoval nutnost zajistit a garantovat dostupnost systému ZR v režimu 7x24, a to do prosince 2019.

2.10 Koncept ZR 2.0 uvádí dvanáct hlavních realizačních kroků, přičemž za kritické realizační kroky/oblasti označuje následující:

- zajištění bezodstávkového provozu,
- podpora interoperability v rámci EU,
- obnova infrastruktury ZR / sdílené platformy,
- posílení možnosti kontroly dat ze strany správců registrů a vytvoření administrativních nástrojů pro správce ZR.

¹¹ Katalog eGON služeb je seznam služeb ISZR. Informace uvedené v katalogu eGON služeb jsou určeny implementátorům (programátorům) AIS, aby mohli agendové informační systémy připravit pro komunikaci se základními registry, případně s jinými AIS.

¹² Usnesení vlády České republiky ze dne 10. října 2018 č. 650, *ke Zprávě o plnění usnesení vlády ze dne 31. května 2017 č. 411, ke Zprávě o potřebě zahájení transformačního projektu řešícího obnovu a systémový rozvoj základních registrů a návazných systémů.*

¹³ Původní koncept počítal s použitím ZR pro účely úřadů a dle jejich pracovní doby, tedy v režimu 5x8.

Ministerstvo vnitra

2.11 Podle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb.¹⁴ (dále také „kompetenční zákon“) je MV ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci a do vzniku DIA¹⁵ také mělo v gesci oblast informačních systémů veřejné správy. Podle zákona č. 219/2000 Sb.¹⁶ (dále také „zákon o majetku“) je MV organizační složkou státu a dle zákona č. 218/2000 Sb.¹⁷ (dále také „rozpočtová pravidla“) správcem rozpočtové kapitoly 314 a dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.¹⁸ (dále také „zákon o účetnictví“) je vybranou účetní jednotkou. Podle zákona o základních registrech je MV správcem ROB. Správcem RPP bylo MV do 31. března 2023.

Správa základních registrů

2.12 SZR byla zřízena k 1. červenci 2010 zákonem o základních registrech. Podle zákona o základních registrech byla SZR správním úřadem, který byl podřízen MV. SZR byla účetní jednotkou a byla součástí rozpočtové kapitoly MV 314. SZR byla podle zákona o základních registrech správcem ISZR do 31. března 2023. SZR byla zrušena ke dni 1. ledna 2024.

Digitální a informační agentura

2.13 DIA je ústředním správním úřadem pro elektronickou identifikaci a služby vytvářející důvěru a pro informační systémy veřejné správy. Byla zřízena ke dni 1. ledna 2023 zákonem č. 471/2022 Sb.¹⁹, je účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 364. DIA je od 1. dubna 2023 správcem ISZR a RPP.

Český statistický úřad

2.14 ČSÚ je ústředním správním úřadem, jehož působnost upravuje zejména zákon č. 89/1995 Sb.²⁰ ČSÚ je dle rozpočtových pravidel správcem rozpočtové kapitoly 345 a dle zákona o účetnictví je účetní jednotkou. Podle zákona o základních registrech je ČSÚ správcem ROS.

2.15 ČSÚ je také správcem *cenového informačního systému* (dále také „CENZIS“), ten sloužil jako hlavní nástroj pro facilitaci sběru dat při SLDB 2021.

¹⁴ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁵ Ve smyslu přechodu povinností SZR na DIA k 1. 1. 2023 dle zákona č. 471/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁶ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁷ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁸ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁹ Zákon č. 471/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁰ Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

2.16 ČÚZK je ústředním správním úřadem, jehož působnost upravuje zejména zákon č. 359/1992 Sb.²¹ ČÚZK byl zřízen ke dni 1. ledna 1993 jako ústřední správní úřad zeměměřictví a katastru nemovitostí ČR. ČÚZK je správcem rozpočtové kapitoly 346. Podle zákona o základních registrech je ČÚZK správcem RÚIAN.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky vynakládané na systém ZR a vybrané informační systémy, které získávají, shromažďují a poskytují údaje na základě zvláštních předpisů. Cílem kontroly bylo prověřit, zda vybrané organizační složky státu vynakládaly peněžní prostředky účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy na systém ZR a vybrané informační systémy, které získávají, shromažďují a poskytují údaje na základě zvláštních předpisů. Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

3.2 Při posuzování hospodárnosti vycházel NKÚ z definice uvedené v ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb.²² (dále také „zákon o finanční kontrole“). Hospodárností se tedy rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů. Hospodárnost byla posuzována ve vztahu k definované potřebě pořízení majetku z hlediska kvalitativních požadavků a jeho následnému využití k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností²³. V průběhu kontroly byly dále porovnány náklady na jednotlivé provozní parametry ZR a jejich vývoj v čase. Následně byly tyto hodnoty porovnány mezi jednotlivými správci ZR a bylo prověřeno, zda a proč se mezi sebou liší.

3.3 Při posuzování účelnosti vycházel NKÚ z definice uvedené v ustanovení § 2 písm. o) zákona o finanční kontrole. Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Pro účely kontroly NKÚ byly za účelné považovány peněžní prostředky, které byly vynaloženy mj. v souladu s cílovým stavem definovaným jednotlivými realizačními kroky Konceptu ZR 2.0²⁴. Dále byla účelnost posuzována také ve vztahu k majetku využívanému k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností.¹⁶

3.4 Úplné a správné naplnění dat do RPP je základní podmínkou umožňující sdílení a přístup k údajům VS, a tudíž k zajištění sdílení údajů o občanech již evidovaných. Neúplné či nesprávné uvedení identifikátoru jednotlivých údajů v rámci zaevidování agend v RPP ze strany jejich správců vede k omezení funkcionalit systému sloužícího ke sdílení údajů obsažených v informačních systémech veřejné správy (dále také „ISVS“). Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz RPP jsou tím částečně neúčelné.

²¹ Zákon České národní rady č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech.

²² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²³ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

²⁴ Ve smyslu vybudovat základní datový fond údajů o klíčových subjektech a také umožnit skutečně efektivní propojování datového fondu právě na základě těchto údajů.

3.5 NKÚ dále prověřoval, zda MV, ČSÚ, ČÚZK, SZR a DIA při zadávání veřejných zakázek (dále také „VZ“) postupovaly v souladu s příslušnými právními předpisy.

3.6 Celkový kontrolovaný objem peněžních prostředků, které vynaložily MV, ČSÚ, ČÚZK, SZR a DIA v souvislosti s provozem, obnovou a rozvojem ZR v letech 2015–2022, činil přibližně 2,46 mld. Kč (provoz 1,76 mld. Kč, rozvoj a obnova 0,7 mld. Kč).

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní prostředky jsou uváděny včetně DPH, není-li uvedeno jinak.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Dokument „Základní registry 2.0 – cílový koncept“ a jeho plnění

4.1 Koncept ZR 2.0 definoval požadavky na technologický rozvoj ZR s cílem zajistit bezpečné, efektivní, transparentní a důvěryhodné poskytování služeb veřejné správy prostřednictvím eGovernmentu. Plnění veškerých realizačních kroků Konceptu ZR 2.0 si v letech 2018–2020 mělo vyžádat dle předpokladů náklady v celkové výši 322 mil. Kč. Finančně nejvýznamnější oblasti / realizační kroky, u nichž byla zároveň evidována potřeba realizace v kategorii „kritická“, uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 1: Kritické realizační kroky

Hlavní realizační krok	Odhad nákladů	Předpokládaný termín splnění
Obnova infrastruktury ZR / sdílené platformy	147,5 mil. Kč	12/2019
Zajištění bezodstávkového provozu ZR	42,5 mil. Kč	12/2019
Podpora interoperability v rámci EU (zohlednění role ZR ČR v rámci interoperabilní veřejné správy EU)	27,5 mil. Kč	1/2020
Posílení možnosti kontroly dat ze strany správců registrů a vytvoření administrativních nástrojů pro správce ZR	25 mil. Kč	12/2021

Zdroj: Koncept ZR 2.0; zpracoval NKÚ.

NKÚ se primárně zabýval problematikou z oblasti „obnova infrastruktury ZR / sdílené platformy“ a z oblasti „zajištění bezodstávkového provozu ZR“.

MV a SZR se ani po 5 letech od schválení Konceptu ZR 2.0 nepodařilo plně obměnit zastarávající infrastrukturu jimi spravovaných částí systému ZR

4.2 Do konce roku 2022 se MV a SZR nepodařilo obnovit infrastrukturu jimi spravovaných částí systému ZR, neboť pořídily pouze část potřebných komponent. Koncept ZR 2.0 přitom uváděl pro tento realizační krok termín naplnění prosinec 2019. V některých případech nedošlo k obnově a rozvoji prvků kritické informační infrastruktury ani do doby ukončení kontroly NKÚ. MV tak nesplnilo úkol daný usnesením vlády č. 650/2018, čímž nepostupovalo v souladu s kompetenčním zákonem.

4.3 Ministerstvu vnitra se nepodařilo ve spolupráci se SZR realizovat obnovu, i když jeho rozpočet na základní registry byl v průběhu kontrolovaného období navýšen mj. o dodatečné zdroje ve výši 140 mil. Kč přidělené na základě usnesení vlády č. 650/2018. Ačkoliv MV podle předkládací zprávy k usnesení vlády č. 650/2018 požadovalo výše uvedené navýšení pro

období let 2018–2020, z těchto prostředků vyčerpalo do roku 2022 méně než polovinu, konkrétně 67 940 476 Kč²⁵.

4.4 Ze strany ČSÚ k obnově infrastruktury ROS došlo. ČSÚ v této souvislosti pořídil SW a HW v celkové pořizovací ceně 157,3 mil. Kč, z toho dlouhodobý hmotný majetek za 50,7 mil. Kč a software za 106,6 mil. Kč. RÚIAN z hlediska infrastruktury využívá HW řešení, které je sdíleno s dalšími IS ve správě ČÚZK. Toto HW řešení bylo průběžně obnovováno a rozvíjeno.

MV v rámci obnovy infrastruktury ZR nehospodárně vynaložilo téměř polovinu peněžních prostředků uhrazených za poskytování služeb rozšířené záruční podpory

4.5 V průběhu kontrolovaného období MV pro zajištění obnovy komponent zastarávající infrastruktury ZR mj. uzavřelo na základě otevřených nadlimitních VZ celkem 5 smluv. Předmětem plnění uzavřených smluv bylo mj. poskytování služeb rozšířené záruční podpory dodaných komponent.

4.6 NKÚ zjistil, že MV dodavatelům hradilo paušální částky za poskytování služeb rozšířené záruční podpory již od data převzetí komponent ze strany MV, resp. zástupce SZR. Smlouvy na samotnou implementaci komponent přitom MV uzavřelo až se značným časovým odstupem. V období od převzetí komponent do doby, kdy MV započalo s jejich implementací do prostředí ROB, RPP a ISZR, tak nevyužívalo a ani nemohlo využít poskytované služby rozšířené záruční podpory. Tímto postupem došlo k nehospodárnému vynaložení peněžních prostředků v hodnotě cca 4,4 mil. Kč z celkové částky 9,1 mil. Kč uhrazené Ministerstvem vnitra dodavatelům za poskytování služeb rozšířené záruční podpory. Zmíněným jednáním porušilo MV § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel. NKÚ uvedený postup vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

Systém ZR není připraven na bezodstávkový provoz v režimu 7x24, absentují zejm. úpravy ISZR

4.7 Zajištění bezodstávkového provozu ZR v režimu 7x24 je možné až po úpravě všech klíčových částí systému ZR, zejm. ISZR jakožto systému zajišťujícího realizaci vazeb mezi jednotlivými ZR a dále mezi ZR a AIS navzájem. NKÚ zjistil, že ze strany MV a SZR nebyl do konce kontrolovaného období zajištěn bezodstávkový provoz u jimi spravovaných částí systému ZR (ROB, RPP a zejména ISZR). V případě ISZR je možný přechod na bezodstávkový provoz v režimu 7x24 až se změnou architektury ZR, k tomuto kroku do doby ukončení kontroly nedošlo. Nenaplnění oblasti/realizačního kroku č. 1 Konceptu ZR 2.0 (zajištění bezodstávkového provozu) ze strany MV a SZR, především v případě ISZR, má za následek neúčelnost peněžních prostředků vynaložených ostatními správci na zajištění bezodstávkového provozu u jimi spravovaných ZR do doby, než bude bezodstávkového režimu dosaženo. MV zároveň nesplnilo úkol daný usnesením vlády č. 650/2018, čímž nepostupovalo v souladu s kompetenčním zákonem.

²⁵ V roce 2022 bylo usnesením vlády České republiky ze dne 26. září 2022 č. 828 schváleno další posílení rozpočtu na systém základních registrů pro rok 2023 o 300 mil. Kč určených na jednorázovou obnovu infrastruktury prvků základních registrů v majetku MV a pro rok 2024 a další roky o 45 mil. Kč na provozní výdaje určené k zajištění podpory podřízených HW a SW komponent.

4.8 ČSÚ a ČÚZK realizovaly kroky pro přechod na bezodstávkový provoz v režimu 7x24. ČÚZK realizoval kroky k zajištění bezodstávkového provozu již před rokem 2018. Na straně ČSÚ se jednalo o úpravy ROS umožňující provoz v režimu aktiv-aktiv²⁶, tyto úpravy byly ze strany ČSÚ akceptovány dne 10. prosince 2020. Další změnové požadavky byly do doby ukončení kontroly stále v realizaci. ČSÚ v souvislosti se zavedením bezodstávkového provozu vyčíslil pro období let 2018–2020 odhad nákladů ve výši 26 mil. Kč. Jednotlivé změny na straně ČSÚ a ČÚZK byly prováděny v rámci komplexních rozvojových požadavků.

4.9 Přehled skutečné doby nedostupnosti ZR v letech 2020–2022 sestavil NKÚ na základě dokumentace k plánovaným odstávkám a souvisejícím nahlášeným výpadkům. Jejich hodnoty jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 2: Skutečná doba nedostupnosti jednotlivých částí ZR v letech 2020–2022

	2020	2021	2022
	Skutečná doba nedostupnosti (plánované odstávky)		
RPP	27 h 10 min	25 h 28 min	8 h 10 min
ROS	26 h 22 min	1 h 24 min	17 h 20 min
ISZR	0 h 0 min	4 h 30 min	5 h 2 min
ROB	5 h 35 min	0 h 8 min	0 h 0 min

Zdroj: informace SZR; zpracoval NKÚ.

Pozn.: V případě RÚIAN nebyly v rámci plánovaných odstávek zaznamenány žádné skutečné nedostupnosti.

Téměř 3 000 agendových informačních systémů si vytváří kopie referenčních údajů vedených v ZR do svých lokálních databází

4.10 Orgány veřejné správy v ČR provozují AIS, které poskytují služby jak nepřetržitého online přístupu k údajům v nich vedeným, tak v offline režimu. V případech, kdy jsou součástí těchto dat i referenční údaje ze ZR, kopírují si některé AIS referenční údaje do svých lokálních databází. Kopírování dat ze ZR bylo zároveň doporučeno ze strany SZR v příručce pro správce AIS napojených na ZR. Dle údajů SZR za rok 2023 si vlastní lokální kopie dat²⁷ vytváří celkem 2 923 z téměř 5 000 AIS připojených na ZR.

4.11 Jednou z příčin stavu, kdy si téměř 3 000 AIS vytváří lokální data kopírováním ze ZR, může být to, že se v kontrolovaném období nepodařilo zajistit bezodstávkový režim provozu systému ZR, tudíž se např. v případě údržby databáze a datového úložiště vyskytovaly výpadky systému ZR trvající i několik hodin. To může mít významný dopad na poskytování služeb jednotlivými orgány veřejné správy jejich klientům. Orgány veřejné správy tak stále spoléhají na svá lokální data, která mají k dispozici i například v případě výpadku či odstávky ISZR. Data ze ZR (například data o občanech) jsou tak stále ukládána a aktualizována i v lokálních databázích.

²⁶ Režim aktiv-aktiv je technický termín používaný v oblasti IT, který ve zjednodušené podobě představuje označení konfigurace, kde je více komponent (např. servery, databáze atd.) v systému aktivních a mohou zpracovávat požadavky.

²⁷ Při komunikaci s ISZR se získává kopie referenčních údajů s potvrzením o provedení služby, která tyto údaje poskytla. Jakmile je tato kopie referenčních údajů uložena v agendovém IS OVM nebo jiném ISVS, získávají referenční údaje status informačních údajů. Množina informačních údajů o subjektech údajů uložená v agendových IS může být mnohem širší, neboť to vyžadují procesy orgánů veřejné moci, které řeší rozličné životní situace občanů a firem.

Provoz základních registrů

4.12 Problematika provozu ZR (součástí provozu byly i drobné rozvojové služby) je primárně určena jednotlivým správčům ZR, neboť ti určují účel a prostředky zpracování informací a odpovídají za provoz a bezpečnost ZR. Zajištění provozu může správce ZR delegovat na provozovatele. Roli provozovatele ZR zajišťoval ČSÚ²⁸ i ČÚZK prostřednictvím smluv uzavíraných s dodavateli. V případě ZR ve správě MV byla role provozovatele ROB, RPP a ISZR zajišťována SZR, která využívala služeb dalších dodavatelů. Přehled peněžních prostředků vynaložených kontrolovanými osobami na provoz, rozvoj a obnovu (rozvoj je započítán v rámci obnovy) jednotlivých částí ZR za kontrolované období je obsažen v následující tabulce.

Tabulka č. 3: Peněžní prostředky vynaložené na provoz, rozvoj a obnovu jednotlivých částí systému základních registrů (v tis. Kč)

Rok	ROS		RÚIAN		ROB		RPP		ISZR	
	Provoz	Obnova	Provoz	Obnova	Provoz	Obnova	Provoz	Obnova	Provoz	Obnova
2015	28 475	561	37 904	24 795	38 656	0	48 596	0	47 223	0
2016	29 787	4 252	17 599	25 986	38 655	0	54 619	15 741	48 487	0
2017	26 314	28 121	30 056	22 766	45 200	0	69 006	23 257	76 269	0
2018	31 404	19 179	25 144	29 728	34 093	0	52 561	0	72 865	0
2019	37 678	74 400	27 330	40 668	39 123	0	45 154	0	61 016	0
2020	35 931	19 943	27 590	44 569	36 006	0	48 274	839	80 979	0
2021	41 040	7 183	26 958	37 372	45 203	27 671	56 355	50 124	67 372	113 742
2022	43 375	32 914	26 707	20 551	43 374	1 825	52 760	1 459	69 483	29 953
Celkem	460 557	460 557	465 723	465 723	349 806	349 806	518 745	518 745	667 389	667 389

Zdroj: informace SZR, MV, ČSÚ a ČÚZK; zpracoval NKÚ.

4.13 Za účelem zajištění provozu ROB, RPP, ISZR a souvisejících IS uzavřela SZR v kontrolovaném období celkem 22 smluv v celkové smluvní hodnotě 1,7 mld. Kč. NKÚ vybral ke kontrole vzorek 10 smluv a souvisejících veřejných zakázek týkajících se provozu základních registrů a ISZR v celkové smluvní ceně 1,5 mld. Kč. Na zajištění provozu a rozvoje ROS v kontrolovaném období realizoval ČSÚ celkem 11 zakázek, respektive uzavřel 9 smluv v celkové smluvní hodnotě 605,9 mil. Kč bez DPH, které byly předmětem kontroly. U ČÚZK prověřil NKÚ 6 veřejných zakázek, respektive 5 uzavřených smluv souvisejících s RÚIAN v celkové smluvní hodnotě 406,6 mil. Kč bez DPH. V případě ROS a RÚIAN byly kontrolovány všechny veřejné zakázky související se zajištěním provozu.

²⁸ V ustanovení § 7 zákona o základních registrech bylo do 31. března 2023 uvedeno, že SZR zajišťuje i provoz ROS. Na rozdíl od ostatních ZR uvedených v tomto ustanovení neuzavřela SZR k provozu ROS v kontrolovaném období žádnou provozní smlouvu s dodavatelem. Zajištění provozu ROS ze strany SZR tak spočívalo pouze v poskytování služeb housingu, service desku, konektivity a změnových řízení, a to na základě dohody uzavřené s ČSÚ.

SZR a ČSÚ zajišťovaly provoz ROS, ROB, RPP a ISZR prostřednictvím smluv uzavřených na základě jednacího řízení bez uveřejnění a následně bez provedení zadávacího řízení. Tyto smlouvy byly uzavírány se stále stejnými dodavateli

4.14 SZR a ČSÚ se od roku 2014 několikrát pokoušely provoz ZR zadat v otevřeném nebo užším řízení.²⁹ Ani v jednom případě k uzavření smlouvy nedošlo.³⁰ Z tohoto důvodu byly provoz a rozvoj ROS, ROB, RPP a ISZR po celé kontrolované období zadávány prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění a následně bez provedení zadávacího řízení³¹. Pouze provoz a rozvoj RÚIAN byl zadáván na základě otevřeného řízení. Každý registr a také ISZR má smluvního provozovatele identického již od doby prvního spuštění.

4.15 Za účelem ověření správnosti a přiměřenosti stanovení předpokládaných hodnot veřejných zakázek na poskytování služeb provozu si nechaly SZR a ČSÚ zpracovat v letech 2015–2022 několik znaleckých posudků. NKÚ u znaleckých posudků identifikoval nedostatky.

4.16 NKÚ vyhodnotil, že znalecké posudky na provozní smlouvy k ROB, RPP a ISZR, které si nechala SZR zpracovat v letech 2015 a 2016 (za zpracování uhradila 177 870 Kč), neměly žádnou přidanou hodnotu a nemohly poskytnout objektivní a transparentní ověření hodnot jednotlivých veřejných zakázek. Znalec pouze porovnal předpokládanou hodnotu veřejné zakázky stanovenou na základě informací od oslovených dodavatelů s průzkumem trhu, který byl proveden mezi stejným okruhem dodavatelů. SZR tak až do roku 2021 neměla žádný nástroj, jímž by ověřila přiměřenost cen, které za zajištění provozu dodavatelům hradila.

4.17 Dne 31. května 2021 uzavřela SZR smlouvu na vypracování dalších znaleckých posudků. Jejich účelem bylo stanovení cen služeb pro smlouvy na poskytování podpory provozu a rozvoje ROB, RPP a ISZR, tyto smlouvy plánovala SZR uzavřít ještě v roce 2021. Smlouvy na poskytování podpory provozu a rozvoje ROB, RPP a ISZR uzavřela SZR s dodavateli ve dnech 16. a 17. prosince 2021. Vyhotovené znalecké posudky však byly Správě základních registrů předloženy až 31. prosince 2021. Všechny znalecké posudky tak měla SZR k dispozici až v době po uzavření smluv, ke kterým si nechala tyto znalecké posudky zpracovat. NKÚ vyhodnotil, že vynaložení peněžních prostředků na zpracování těchto znaleckých posudků ve výši 1 016 400 Kč bylo neúčelné a nevhodné. SZR tímto jednáním porušila § 45 odst. 2 rozpočtových pravidel.

4.18 ČSÚ si za účelem ověření správnosti a přiměřenosti stanovení předpokládaných hodnot VZ na poskytování služeb správy a rozvoje ROS v letech 2023–2026 zadal zpracování znaleckého posudku. V posudku z roku 2022 znalec porovnal cenu nabídky současného dodavatele s cenami požadovanými ve výzvě k podání předběžné nabídky. Rozsah prací ve výzvě však ČSÚ ocenil kvalifikovaným odhadem po konzultaci se stávajícím dodavatelem. Posudek tak nemohl poskytnout objektivní a transparentní ověření správnosti a přiměřenosti stanovení předpokládaných hodnot.

²⁹ SZR vypsala v roce 2014 celkem 3 užší řízení na zajištění provozu ROB, RPP a ISZR. ČSÚ vypsala na zajištění provozu ROS otevřené výběrové řízení v roce 2015 a užší řízení v roce 2016.

³⁰ Zadávací řízení byla zrušena z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, případně z rozhodnutí zadavatele po podání návrhu na přezkoumání úkonu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

³¹ Výjimka dle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a výjimka dle § 29 písm. b) bod 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

4.19 V důsledku výše uvedeného (viz bod 4.14) se SZR a ČSÚ dostaly do situace označované jako vendor lock-in, neboť při zajišťování provozu ZR se de facto nemohou vymanit ze závislosti na stávajících dodavatelích. NKÚ tento stav vyhodnotil jako riziko pro hospodárnost peněžních prostředků vynakládaných v souvislosti s provozem a rozvojem ZR.

Systém ZR svými provozními parametry stále odpovídá době svého vzniku v roce 2012

4.20 Provozní parametry jednotlivých částí systému ZR, včetně způsobu jejich měření a následného vyhodnocování, byly popsány v katalogových listech, které byly přílohami smluv na zajištění provozu ZR a ISZR. NKÚ se při kontrole sledování a vyhodnocování provozních parametrů systému ZR zaměřil zejm. na dvě služby z katalogových listů: zajištění dostupnosti a zajištění úrovně provozu. Parametry těchto služeb jsou neměnné již od doby zahájení provozu ZR.

4.21 Jednotlivé části systému ZR (jednotlivé ZR a ISZR) mají smluvně garantovanou dostupnost 99,9 %. Zabezpečení housingu (umístění ICT infrastruktury do datového centra a zabezpečení dodávek elektřiny a chlazení) je smluvně zajištěno dostupností 99,98 % a jednotlivé části systému komunikují prostřednictvím datových linek, které mají smluvně definovanou dostupnost 99,9 %. V případě, kdy agendový informační systém komunikuje s vybraným ZR, je však třeba zohlednit garantované dostupnosti všech komponent, které tuto komunikaci umožňují a zprostředkovávají. Celková garantovaná dostupnost je pak výsledkem součinu dostupností jednotlivých komponent zabezpečovaných externími dodavateli na základě smluvního vztahu. Faktická smluvně garantovaná dostupnost služeb ZR je však nižší, a to 99,68 %. Tento stav z hlediska ročního provozu systému ZR představuje při komunikaci s jednotlivými AIS až 28 hodin smluvně negarantované dostupnosti bez porušení smluvních sankčních ujednání, což považuje NKÚ u takto důležité kritické informační infrastruktury za nežádoucí stav.

Příklad výpočtu maximální skutečné garantované řetězené dostupnosti

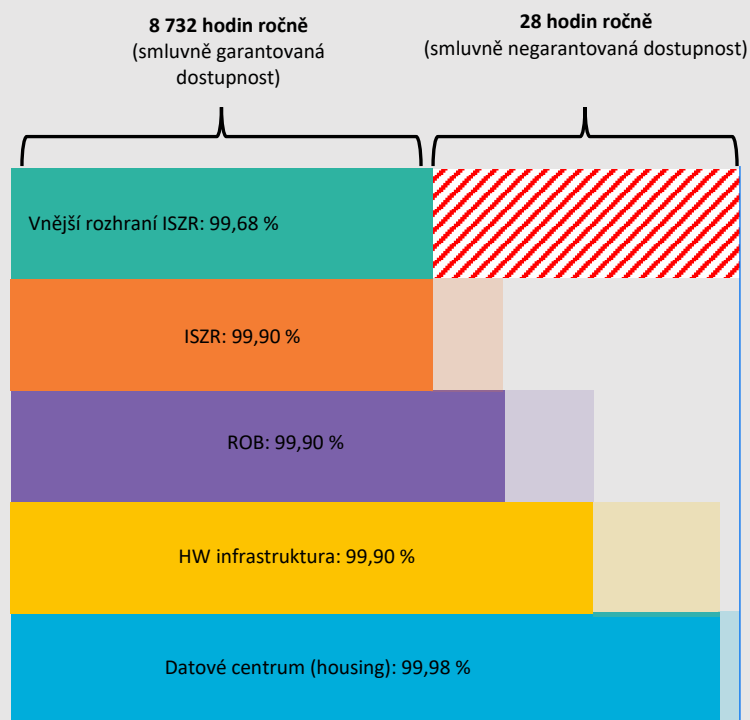
Kontrolující vybrali modelový případ, kdy AIS komunikuje s ROB. V tomto případě je hodnota roční garantované dostupnosti součinem dostupností následujících prvků:

Komunikační HW infrastruktura x housing (dostupnost datového centra) x garantovaná dostupnost ISZR x garantovaná dostupnost ROB

Při dosažení konkrétních hodnot dostupnosti je pak výsledkem roční garantované dostupnosti v režimu 7x24:

$$99,9 \% \times 99,98 \% \times 99,9 \% \times 99,9 \% = 99,68 \% = 28 \text{ hodinám smluvně negarantované dostupnosti ročně}$$

Grafické znázornění výsledné řetězené smluvně garantované dostupnosti:



Pozn.: Je důležité poznamenat, že tento postup je zjednodušený a skutečný proces může být mnohem složitější v závislosti na konkrétních požadavcích a podmínkách. Provedený kontrolní výpočet zahrnuje komunikaci končící na vnějším rozhraní ISZR.

4.22 Na úrovni služeb provozu dodavatelé z důvodu zajištění úrovně provozu smluvně garantovali splnění parametru maximální doby odezvy (do 2 000 ms)³². Tento parametr de facto garantovali pouze do maximálního množství transakcí 324 000³³ za hodinu, neboť jen do tohoto počtu transakcí mohli jednotliví správci ZR uplatnit slevu za případné nesplnění maximální doby odezvy. Počet transakcí, které byly jednotlivými ZR zpracovány, je základním sledovaným parametrem vytíženosti systému ZR. Počty transakcí jednotlivých částí systému ZR v letech 2016–2022 jsou uvedeny v následující tabulce.

³² V případě ISZR. Ostatní dodavatelé registrů garantovali splnění maximální doby odezvy do 200 ms (podléhá opět řetězení).

³³ Platí pro všechny části systému ZR.

Tabulka č. 4: Počty transakcí v jednotlivých letech

	Počty transakcí						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ROB	263 172 535	308 427 786	272 789 464	266 991 260	360 340 158	625 609 016	653 369 652
ROS	21 688 083	33 343 743	27 622 728	27 259 846	28 840 678	46 653 891	73 535 515
RPP	7 391 848	13 212 568	9 732 874	15 585 925	15 981 387	25 403 341	32 964 641
RÚIAN	84 811 208	91 352 755	79 260 709	70 084 387	89 475 215	140 408 236	201 546 193
ISZR	382 002 000	481 022 000	397 641 000	414 247 000	554 914 000	886 737 000	886 737 000

Zdroj: informace SZR, MV, ČSÚ a ČÚZK; zpracoval NKÚ.

4.23 Nejvyšší počet transakcí vykazoval každoročně ISZR, který funguje jako referenční rozhraní, na němž jsou poskytovány referenční údaje uživatelům. Z tohoto důvodu se kontrola zaměřila na ISZR z hlediska zajištění úrovně provozu, tedy maximálního množství transakcí za hodinu. Tento parametr byl nastaven totožně v případě všech smluv na zajištění provozu ISZR. Nejvyšší počet transakcí byl u ISZR zaznamenán dne 28. listopadu 2021, a to 161 969 transakcí za hodinu. Průměrný počet transakcí za hodinu pak v letech 2016–2022 dosáhl hodnoty 94 025.

4.24 V kontrolovaném období se tak počet transakcí v hodinových intervalech nikdy nepřiblížil mezní hodnotě 324 000 transakcí za hodinu. Při maximálním počtu za celé období bylo dosaženo pouze necelých 50 % mezní hodnoty, v průměru se však jednalo jen o necelých 30 %. NKÚ vyhodnotil, že SZR ve smlouvách na zajištění provozu ISZR výrazně nadhodnotila nejvyšší počet transakcí za hodinu, do kterého měl dodavatel garantovat splnění maximální stanovené doby odezvy. Za celé kontrolované období nebyla tato kapacita využita ani při nejvyšším zaznamenaném počtu transakcí.

4.25 NKÚ dále zjistil, že SZR nijak nesledovala a nevyhodnocovala skutečné vytížení HW infrastruktury ISZR. SZR tak neměla žádný nástroj, kterým by ověřila, zda parametry ISZR na aplikační a databázové úrovni nastavil dodavatel tak, aby odpovídaly skutečným potřebám SZR. Na základě výše uvedených skutečností upozorňuje NKÚ na možné riziko, že část peněžních prostředků uhrazených za zajištění provozu ISZR vynaložila SZR nehospodárně.

V rámci SLDB 2021 obdržel ČSÚ 80 % informací prostřednictvím on-line sčítání. Terénní šetření přineslo pouze pětinu

4.26 Sčítání lidu provedené v roce 2021 bylo mezinárodně koordinovanou akcí, jejímž účelem bylo mj. vytvořit a zpřístupnit statistické informace za celé území ČR o fyzických osobách, domácnostech, bytovém a domovním fondu k rozhodnému okamžiku sčítání. Pro ČR jakožto člena EU vyplývala povinnost jeho provedení ze závazných právních předpisů EU³⁴, které vymezují základní formy sčítání, definice, obsah a strukturu údajů, které jsou dále předávány Eurostatu³⁵.

³⁴ Jedná se zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 763/2008, o sčítání lidu, domů a bytů. Toto nařízení stanovuje společná pravidla pro poskytování souhrnných údajů o obyvatelstvu, domech a bytech v desetiletých intervalech.

³⁵ Statistický úřad Evropské unie.

4.27 Vláda ČR svým usnesením ze dne 13. ledna 2016 č. 5³⁶ schválila návrh ČSÚ na provedení sčítání založeného na maximálním využití existujících administrativních zdrojů dat doplněných obsahově redukováným terénním šetřením. Následně bylo SLDB 2021 upraveno zákonem č. 332/2020 Sb.³⁷ Podle ustanovení § 8 tohoto zákona měl ČSÚ prostřednictvím sčítacích formulářů zjišťovat pouze ty údaje, které nejsou uvedeny v informačních systémech veřejné správy za všechny osoby a byty podléhající sčítání, a údaje sloužící k jejich identifikaci.

4.28 Online sčítání probíhalo ve dnech 27. března až 11. května 2021 a terénní šetření ve dnech 17. dubna až 11. května 2021. Celkem 83,8 % sčítacích formulářů obdržel ČSÚ prostřednictvím online sčítání a 16,2 % v terénním šetření. Online sčítání realizoval ČSÚ výhradně prostřednictvím CENZIS³⁸. Terénní šetření realizovaly Česká pošta a ČSÚ na základě *Smlouvy o horizontální spolupráci v rámci projektu SLDB 2021 evid. č. ČSÚ:217/2019-S* uzavřené dne 29. listopadu 2019.

4.29 NKÚ ověřil, že hlavním administrativním zdrojem dat pro SLDB 2021 byl ROB doplněný o údaje z agendového informačního systému evidence obyvatel a agendového informačního systému cizinců (všechny tři systémy spravuje MV). Další údaje o osobách pro účely realizace SLDB 2021 převzal ČSÚ do CENZIS jednorázově na základě žádosti, zápisu či uzavřené smlouvy, a to mj. od ČSSZ, MPSV, MŠMT, GŘ apod., přičemž tak v maximální možné míře využil existující administrativní zdroje dat.

4.30 Celkové výdaje vynaložené Českým statistickým úřadem na zajištění SLDB 2021 dosáhly od roku 2017 do 30. dubna 2023 výše 1 815 542 668 Kč včetně DPH. Z této částky bylo celkem 317 016 253 Kč vynaloženo na zajištění informační podpory SLDB 2021, z toho na pořízení a provoz CENZIS 63 904 001 Kč. V celkových výdajích na SLDB 2021 byly další významnou položkou výdaje související s plněním výše uvedené smlouvy o horizontální spolupráci. Odměna za plnění předmětu smlouvy byla stanovena ve výši 1 060 999 390 Kč včetně DPH. Dodatkem č. 3 ze dne 30. června 2021 (evid. č. ČSÚ: 101-2021-D) byla odměna snížena na 967 576 208 Kč včetně DPH. Vzhledem ke skutečnosti, že proces finančního vyrovnání SLDB 2021 nebyl v době kontroly NKÚ u ČSÚ uzavřen, nelze celkové skutečné výdaje k datu ukončení kontroly vyčíslit.

³⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 13. ledna 2016 č. 5, ke způsobu realizace sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021.

³⁷ Zákon č. 332/2020 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 a o změně zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ CENZIS byl zřízen pro naplnění účelu zákona č. 89/1995 Sb. a splnění povinností stanovených přímo použitelnými předpisy Evropské unie v oblasti migrace a mezinárodní ochrany, evropské demografické statistiky a sčítání lidu, domů a bytů. V tomto informačním systému měla být zpracována data ze sčítání lidu, domů a bytů uskutečněného v roce 2021, tj. data ze základních registrů, dalších administrativních zdrojů dat a údaje z listinných a elektronických sčítacích formulářů.

Řízení základních registrů

4.31 Do konce roku 2022 MV plnilo úlohu ústředního orgánu státní správy pro vnitřní věci, mj. pro oblast informačních systémů veřejné správy, a zároveň plnilo koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie. Dále MV na základě zákona č. 365/2000 Sb.³⁹ (dále také „zákon o informačních systémech“) mělo do 31. března 2023 povinnost vytvářet a předkládat vládě ke schválení informační koncepci České republiky (dále také „IK ČR“) a zajišťovat kontrolu dodržování povinností stanovených tímto zákonem. V souvislosti se schválenou IK ČR je mj. důležitá role RVIS. Na centrální úrovni ZR předseda RVIS zřídil dne 17. ledna 2020 pracovní skupinu nazvanou „Rada Základních registrů“, která byla vytvořena za účelem řízení plnění cílového konceptu základních registrů. Členové pracovní skupiny byli nominováni z řad správců ZR, Ministerstva financí, OHA atd., předsedou byl ředitel SZR. Výstupem „Rady Základních registrů“ je usnesení, které mj. ukládá úkoly dotčeným subjektům. Přehled rolí u jednotlivých částí systému ZR uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 5: Rozdělení správy jednotlivých částí systému ZR*

	Věcný správce ⁴⁰	Technický správce ⁴¹	Provozovatel ⁴²
ISZR	SZR	SZR	SZR
ROB	MV OSČ	MV OCIS	SZR
RPP	MV eGOV	MV OCIS	SZR
RÚIAN	ČÚZK	ČÚZK	ČÚZK
ROS	ČSÚ	ČSÚ	SZR

Zdroj.: informace SZR, MV, ČSÚ a ČÚZK; zpracoval NKÚ.

* Do 31. 3. 2023.

MV nemělo schválenou informační koncepci až do 2. března 2023. MV ani SZR Koncept ZR 2.0 do svých schválených informačních koncepcí nijak nepromítly

4.32 MV jakožto ústřední orgán státní správy pro vnitřní věci a koordinátor pro oblast informačních a komunikačních technologií předložilo ke kontrole první pracovní verzi informační koncepce Ministerstva vnitra (dále také „IK MV“) vytvořenou ke dni 14. srpna 2018. MV pak postupně vytvářelo další pracovní verze, nicméně schválená verze vešla v platnost až ke dni 2. března 2023. NKÚ zjistil, že MV do žádné ze zpracovaných verzí IK MV nezpracovalo potřeby, cíle a další aspekty vycházející z Konceptu ZR 2.0, přestože z věcného i finančního pohledu je jeho naplnění klíčovým předpokladem elektronizace veřejné správy. V konečném důsledku to mohlo přispět mj. k nedodržení termínu splnění nastaveného pro oblast č. 1 „zajištění bezodstávkového provozu ZR“ dle Konceptu ZR 2.0.

³⁹ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁴⁰ Věcný správce je orgán veřejné správy nebo jeho útvar, který je jako tzv. gestor agendy zmocněn (kompetenčním zákonem nebo uvnitř úřadu organizačním řádem) zajišťovat výkon agendy veřejné správy nebo interní provozní funkci/službu, a to včetně její adekvátní podpory službami informačních a komunikačních technologií.

⁴¹ Technický správce je orgán pověřený uspokojováním požadavků odborného útvaru (věcného správce informačního systému veřejné správy) na ICT podporu jeho agendy službami odpovídajícího ISVS nebo provozního IS.

⁴² Provozovatel zajišťuje funkčnost technických a programových prostředků tvořících informační systém veřejné správy. Provozováním informačního systému veřejné správy může správce pověřit jiné subjekty nebo jejich součástí, pokud to jiný zákon nevyklučuje.

4.33 NKÚ dále zjistil, že MV nemělo v IK MV přehled o informačních systémech ministerstva ani o celkové architektuře, přičemž tento stav přetrvával do doby ukončení kontroly. MV nestanovilo prioritní potřeby spolu s rozpočtovým výhledem peněžních prostředků a nenastavilo své dlouhodobé cíle pro dosažení požadovaného celkového stavu v oblasti řízení spravovaných informačních systémů veřejné správy. V důsledku toho MV nemohlo vymezit obecné principy pořizování, architektonických změn, vytváření, správy, provozování, užívání a rozvoje svých informačních systémů veřejné správy, nejednalo tedy v souladu s § 5a odst. 2 zákona o informačních systémech. Výše uvedeným postupem porušilo MV příslušná ustanovení tohoto zákona a § 1 písm. a) jeho prováděcí vyhlášky č. 529/2006 Sb.⁴³ (dále také „vyhláška o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce“).

4.34 ČSÚ neuvedl a necharakterizoval ve svých informačních koncepcích ROS jako informační systém veřejné správy (dále také „ISVS“), jehož je správcem, a nevyhodnocoval dodržování informačních koncepcí, čímž nesplnil požadavky § 5a odst. 2 zákona o informačních systémech, resp. § 2, § 5 odst. 1 a § 7 prováděcí vyhlášky o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce.

4.35 V posuzovaných informačních koncepcích SZR nebyly uvedeny veškeré informace o ISVS, u kterých SZR zabezpečuje provoz z pohledu provozovatele ISVS. Nebyly uvedeny ani navazující informační systémy a interface, které vůči těmto ISVS existují. V informačních koncepcích SZR nebyly popsány a vysvětleny technické a technologické kompetence, vazby a odpovědnosti za jednotlivé komponenty systému základních registrů (ROS, ROB, RPP, RÚIAN, ISZR) a ORG. SZR neprováděla vyhodnocování dodržování informační koncepce nejméně jednou za 24 měsíců. Předložené informační koncepce SZR nesplňují požadavky § 5a odst. 2 zákona o informačních systémech, resp. § 2 až § 5 a § 7 až § 9 prováděcí vyhlášky o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce, a nejsou tak dokumenty, které splňují potřeby řízení ISVS v prostředí SZR.

4.36 SZR také nepostupovala v souladu se zákonem o informačních systémech, když nijak neprovázala žádnou ze svých informačních koncepcí s Konceptem ZR 2.0, a to ačkoli součástí konceptu byla definice rozvoje ZR včetně konkrétních realizačních kroků, časového harmonogramu a finančního rámce. SZR tak nezajistila, aby se tyto informace nezbytné pro provoz a rozvoj základních registrů a ISZR promítly do zákonem vyžadovaného dokumentu upravujícího řízení, bezpečnost a rozvoj ISVS (tj. do informační koncepce).

Z hlediska financování byl přístup jednotlivých správců ZR značně odlišný. MV financovalo ZR převážně prostřednictvím svého rozpočtu respektujícího liniovou strukturu řízení ministerstva bez využití programového financování, oproti tomu ČÚZK a ČSÚ financovaly ZR prostřednictvím jednotlivých registrovaných akcí v rámci programového financování

4.37 MV mělo přehled o výdajích souvisejících se ZR za jednotlivé odbory v odlišné míře detailu a v rozdílném rozsahu. Jednotlivé zodpovědné odbory předložily přehledy v rozdílné struktuře a s různou mírou detailnosti údajů (např. dle výše rozpočtu po zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů, bez zapojení nároků z nespotřebovaných výdajů, případně bez výchozího stavu schváleného rozpočtu). V jednom případě předložil odbor informace o výdajích v ročních souhrnech, v dalším případě v rozdělení dle jednotlivých akcí a ve třetím případě v rozdělení dle účetních případů. MV jako správce kapitoly nesledovalo

⁴³ Vyhláška č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy).

a nevyhodnocovalo peněžní prostředky vynaložené v souvislosti se zajištěním provozu ZR. Dále MV nesledovalo nakládání s ostatními běžnými dodatečnými peněžními prostředky, o které byl v rámci kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* posílen rozpočet výdajů na základní registry. Tím, že MV čerpání těchto dodatečně přidělených neinvestičních peněžních prostředků nesledovalo, nelze dohledat a doložit jejich čerpání. MV tak nevytvořilo podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy ve smyslu § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb. Nicméně toto vyhodnocení na úrovni podmínek účinného vnitřního kontrolního systému nepředstavuje automaticky zpochybnění správnosti konkrétní finanční operace (§ 2 písm. l) zákona č. 320/2001 Sb.).

4.38 Peněžní prostředky na provoz a rozvoj ROS v období let 2015 až 2023 zajišťoval ČSÚ⁴⁴ pomocí celkem 6 projektů/akcí financovaných v rámci programového financování z programů:

- 145 01 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého statistického úřadu,*
- 045 01 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého statistického úřadu od roku 2018,*
- 145 02 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého statistického úřadu od roku 2021.*

ČÚZK čerpal peněžní prostředky na provoz a rozvoj RÚIAN v období let 2015 až 2023 rovněž v rámci programového financování, a to pomocí celkem 5 projektů/akcí financovaných z programů:

- 046 01 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého úřadu zeměměřického a katastrálního,*
- 146 01 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého úřadu zeměměřického a katastrálního – od r. 2007,*
- 346 02 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Českého úřadu zeměměřického a katastrálního od roku 2019.*

4.39 Využitelnost jednotlivých ZR ovlivňuje zejména kvalita dat v nich obsažených. Kontrola NKÚ se tak zaměřila i na vybrané informační systémy spravované ze strany kontrolovaných osob v souvislosti s plněním dat do RPP. Povinností správce ISVS je dle vyhlášky č. 329/2020 Sb.⁴⁵, resp. § 52c odst. 2 zákona o základních registrech, zaevidovat příslušné údaje do RPP. ČSÚ v této souvislosti porušil ustanovení zákona o základních registrech a vyhlášky č. 329/2020 Sb. tím, že nezaevidoval ROS do „rejstříku informačních systémů veřejné správy“, a ROS tak nebyl do 22. června 2023 evidován a veden jako informační systém veřejné správy. V případě CENZIS vyplnil ČSÚ pouze polovinu povinných položek.

4.40 ČÚZK porušil vyhlášku č. 329/2020 Sb.⁴⁵, resp. § 52c odst. 2 zákona o základních registrech, neboť nezaevidoval příslušné údaje do RPP – v případě RÚIAN a *Informačního systému územní identifikace* nevyplnil cca 1/3 povinných položek.

4.41 Kvalita dat obsažených v RPP má vliv na funkcionality systému základních registrů, potažmo propojeného datového fondu. NKÚ na straně MV v souvislosti s tím provedl porovnání výstupu projektu *C2V5 Analýza existujících informačních systémů veřejné správy*

⁴⁴ ČSÚ jako ústřední orgán byl nejen správcem programu, ale byl současně účastníkem programu u vybraných akcí podprogramů „pořízení, obnova a provozování ICT v ČSÚ“.

⁴⁵ Vyhláška č. 329/2020 Sb., o seznamu položek popisu informačního systému veřejné správy a soukromoprávního systému pro využívání údajů.

vč. jejich příslušné legislativy a identifikace datových sad pro veřejný datový fond⁴⁶ z prosince 2022 s údaji evidovanými v RPP. Na základě provedeného porovnání Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že MV na straně agend, u nichž je ohlašovatelem, stále chybně eviduje 10 z 12 projektem identifikovaných údajů v RPP, čímž MV nenaplnilo zákonnou povinnost vyplývající z hlavy V zákona o základních registrech, když u výše uvedených agend nevedlo aktuální a správné údaje v souladu s požadavky § 51 odst. 6 zákona o základních registrech.

4.42 NKÚ vyhodnotil, že nenaplnění dat do RPP má negativní vliv na jeho využitelnost (na sdílení dat a přístup k údajům veřejné správy, na funkcionality propojeného datového fondu, potažmo veřejného datového fondu). Peněžní prostředky vynaložené na pořízení a provoz RPP tak hodnotí NKÚ jako částečně neúčelné.

⁴⁶ Výstup v rámci projektu: *Rozvoj datových politik v oblasti zlepšování kvality a interoperability dat veřejné správy CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_025/0013983*.

Seznam zkratek

AIS	Agendový informační systém
CENZIS	Cenzový informační systém určený pro sčítání lidu
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
DIA	Digitální a informační agentura
DPH	Daň z přidané hodnoty
eGON	Služby sdíleného komunikačního rozhraní agend
EU	Evropská unie
GFŘ	Generální finanční ředitelství
HW	Hardware (hardwarový)
ICT	Informační a komunikační technologie (Information and Communication Technologies)
IK MV	Informační koncepce Ministerstva vnitra
IK ČR	Informační koncepce České republiky
IS	Informační systém
IS OVM	Informační systém orgánu veřejné moci
ISVS	Informační systém veřejné správy
ISZR	Informační systém základních registrů
IT	Informační technologie
IZS	Integrovaný záchranný systém
Koncept ZR 2.0	<i>Základní registry 2.0 – cílový koncept</i> (plán transformace základních registrů z roku 2018)
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MV eGOV	Ministerstvo vnitra – odbor eGovernmentu
MV OCIS	Ministerstvo vnitra – odbor centrálních informačních systémů
MV OSČ	Ministerstvo vnitra – odbor správních činností
NIA	Národní identifikační autorita
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OHA	Ministerstvo vnitra – odbor hlavního architekta eGovernmentu
ORG	Informační systém identifikátorů fyzických osob
ROB	Registr obyvatel
ROS	Registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci
RPP	Registr práv a povinností
RÚIAN	Registr územní identifikace, adres a nemovitostí

RVIS	Rada vlády pro informační společnost
SLDB 2021	Sčítání lidu, domů a bytů provedené Českým statistickým úřadem v roce 2021
SW	Software (softwarový)
SZR	Správa základních registrů
VS	Veřejná správa
VZ	Veřejná zakázka
ZD	Zadávací dokumentace
ZR	Základní registr/y

Seznam zkrácených názvů předpisů

Kompetenční zákon	Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
Rozpočtová pravidla	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
Usnesení vlády č. 650/2018	Usnesení vlády České republiky ze dne 10. října 2018 č. 650, ke Zprávě o plnění usnesení vlády ze dne 31. května 2017 č. 411, ke Zprávě o potřebě zahájení transformačního projektu řešícího obnovu a systémový rozvoj základních registrů a návazných systémů
Vyhláška o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce	Vyhláška č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy)
Zákon o finanční kontrole	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
Zákon o informačních systémech	Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
Zákon o majetku	Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
Zákon o účetnictví	Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
Zákon o základních registrech	Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech