

13/12

## Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů.

Kontrola byla prováděna od března 2013 do září 2013.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále též „MV“);

Správa základních registrů, Praha (dále též „SZR“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MV, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

**Kolegium NKÚ** na svém XX. zasedání, konaném dne 2. prosince 2013,

**schválilo** usnesením č. 6/XX/2013

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MV je podle zákona č. 2/1969 Sb.<sup>1</sup> ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, mj. také pro oblast informačních systémů veřejné správy. MV plní koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie a je zprostředkujícím subjektem pro prioritní osu 1 – *Modernizace veřejné správy* v rámci *Integrovaného operačního programu*. MV je správcem registru obyvatel a registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností. MV je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

SZR je správním úřadem, vznikla k 1. lednu 2010 podle § 6 zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> a zajišťuje provoz registru obyvatel, registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností, informačního systému základních registrů, realizaci vazeb mezi jednotlivými základními registry a zpřístupnění referenčních údajů obsažených v základních registrech oprávněným agendám. SZR je organizační složkou státu, která je účetní jednotkou a součástí rozpočtové kapitoly MV.

V roce 2006 schválila vláda ČR strategii elektronizace veřejné správy v České republice, jejímž cílem byla modernizace veřejné správy. V návaznosti na tuto strategii schválila vláda ČR v roce 2007 svými usneseními<sup>3</sup> strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) pro období 2007–2015*. Cílem Smart Administration bylo zajistit prostřednictvím využívání informačních a komunikačních technologií koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb.

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

<sup>2</sup> Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

<sup>3</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 28. února 2007 č. 197, k návrhu *Integrovaného operačního programu pro období 2007 až 2013 a základním cílům Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*, a usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 757, o strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.



Strategie elektronizace veřejné správy v České republice obsahovala čtyři hlavní projekty:

- Czech Point (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál) – kontaktní místo veřejné správy poskytující občanům zejména ověřené údaje z agendových informačních systémů<sup>4</sup>.
- Datové schránky – elektronické úložiště, které je určeno k doručování dokumentů orgánů veřejné moci.
- Komunikační infrastruktura veřejné správy – zahrnuje páteřní komunikační síť informačního systému veřejné správy a vytváří potřebný základ pro fungování základních registrů.
- Systém základních registrů veřejné správy – umožňuje bezpečné sdílení dat mezi orgány veřejné moci a oprávněný přístup občanů k údajům vedeným v těchto registrech.

Právním předpisem, který vymezuje systém základních registrů, je zákon č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> Systém základních registrů se skládá z projektů:

- **základního registru obyvatel** (obsahuje základní údaje o občanech a cizincích s povolením k pobytu a o jiných fyzických osobách s právy a povinnostmi v ČR; gestorem je MV);
- **základního registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností** (obsahuje referenční údaje o působnosti orgánů veřejné moci a o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, mj. oprávnění k přístupu k jednotlivým údajům, informace o změnách provedených v těchto údajích apod.; gestorem je MV);
- **základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci** (obsahuje údaje o právnických osobách, podnikajících fyzických osobách, orgánech veřejné moci i o nekomerčních subjektech, jako jsou občanská sdružení a církve; gestorem je Český statistický úřad);
- **základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí** (obsahuje a spravuje údaje o základních územních a správních prvcích; gestorem je Český úřad zeměměřický a katastrální);
- **informačního systému základních registrů** (referenční rozhraní pro přístup k základním registrům a využívání dat v nich uložených; gestorem je MV);
- **převodníku osobních a agendových identifikátorů** (zajišťuje bezpečnost celého systému; gestorem je Úřad pro ochranu osobních údajů).

Principem systému základních registrů je sdílení jednou pořízených dat. Obsah základních registrů tvoří vzájemně provázané údaje uspořádané do databáze, která je vedena v elektronické podobě. Údaje uvedené v základních registrech jsou úřadu pro výkon konkrétní agendy dostupné prostřednictvím informačního systému základních registrů.

Počítačové a přidružené technologie kontrolovaných základních registrů jsou umístěny ve dvou navzájem propojených datových centrech. Jedná se o primární datové centrum, které zajišťuje běžný provoz, a sekundární datové centrum, které funguje jako záložní systém a v případě potřeby nahrazuje primární datové centrum.

Orgány veřejné moci jsou na základě ustanovení § 5 zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> povinny využívat údaje ze základních registrů a nemusí ověřovat jejich správnost. Využití údajů je možné třemi způsoby: prostřednictvím agendových informačních systémů, Czech Pointu nebo datových schránek.

Kontrola byla zaměřena na projekty v gesci MV, tj. na registr obyvatel (dále též „ROB“), registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (dále též „RPP“) a informační systém základních registrů (dále též „ISZR“). Kontrolován byl postup přípravy, realizace, zajištění provozu a správy uvedených projektů. MV a SZR do 30. června 2013 vynaložily na tyto činnosti celkem 1 602 925 637 Kč, z toho kontrola NKÚ prověřila výdaje ve výši 1 556 655 928 Kč.

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

<sup>4</sup> Agendový informační systém je informační systém veřejné správy, který slouží k výkonu příslušné agendy (např. evidence obyvatel, živnostenský rejstřík) u příslušného agendového místa (např. u ministerstva, obecního úřadu, rejstříkového soudu).

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Příprava a realizace vybraných projektů základních registrů

Schválením zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> s účinností od 1. července 2010 byly vytvořeny legislativní podmínky pro naplnění specifického cíle strategie *Smart Administration* zajistit bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a umožnit občanům oprávněný přístup k těmto datům. Uvedený zákon specifikuje mj. funkce a obsah jednotlivých základních registrů v návaznosti na strategické a koncepční cíle MV a vymezuje práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, užíváním a provozem základních registrů. Zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> byla zřízena SZR od 1. ledna 2010 a zahájení provozu základních registrů bylo stanoveno na 1. července 2011.

Jednotlivé části systému základních registrů byly připravovány jako samostatné projekty, financované z *Integrovaného operačního programu*. Projekty byly hrazeny z 85 % z prostředků *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (prostřednictvím *Integrovaného operačního programu*) a z 15 % z prostředků státního rozpočtu. Financování přípravy a realizace kontrolovaných projektů (ISZR, ROB a RPP) nebylo do doby ukončení kontroly dokončeno.

Vlastní příprava a realizace každého z projektů ISZR, ROB a RPP byla rozdělena do tří částí:

- vytvoření architektury projektu,
- implementace projektu,
- zajištění publicity projektu.

Pro každou část bylo vždy vyhlášeno samostatné zadávací řízení.

#### a) Vytvoření architektur a stanovení předmětů vybraných projektů základních registrů

Výběr architektů projektů ISZR, ROB a RPP zahájilo MV v prosinci 2008 vyhlášením soutěží o návrh. S vítěznými účastníky byla realizována jednací řízení bez uveřejnění na dopracování jednotlivých architektur. Od května do srpna 2009 uzavíralo MV s vybranými zájemci smlouvy o dílo.

Výstupy architektů jednotlivých projektů sloužily jako definice předmětu zakázky pro vyhlášení zadávacích řízení na implementace projektů. Dále architekti spolupracovali při vytváření dokumentací pro podání přihlášek projektů v rámci *Integrovaného operačního programu*, zajišťovali administrativu projektů a dohlíželi na dodržování architektur.

Za činnost architektů projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 94 278 041 Kč.

#### b) Implementace vybraných projektů základních registrů

Realizace projektů ROB a RPP měla být dle předpokladu MV zahájena v listopadu 2009 a realizace projektu ISZR v lednu 2010. MV plánovalo dokončit projekty ISZR, ROB a RPP k 30. červnu 2011, což odpovídalo termínu zahájení provozu základních registrů od 1. července 2011, tj. termínu stanovenému zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup>.

Zadávací řízení na implementace projektů ISZR, ROB a RPP vyhlásilo MV v září 2009 jako otevřená řízení. Předmětem implementací byla ve všech případech dodávka informačního systému, základního hardwarového a softwarového vybavení, aplikačního programového vybavení, naplnění systému daty a uvedení systému do provozu.

Otevřená řízení se prodlužovala, protože MV zpracovávalo dodatky k zadávacím dokumentacím a poskytovalo dodatečné informace. Rozhodnutí o výběru nevhodnějších nabídek pro projekty ROB a RPP vydalo MV v březnu 2010 a pro projekt ISZR v dubnu 2010.

V případě projektů ROB a RPP se zadávací řízení dále prodloužila i v důsledku šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který v prosinci 2010 svými rozhodnutími zrušil posouzení a hodnocení nabídek, rozhodnutí o výběru nevhodnějších nabídek a všechny následující úkony v zadávacích řízeních na implementace ROB a RPP a uložil MV uhradit náklady řízení v celkové částce 60 000 Kč (viz také část 2b kontrolního závěru).

Původně stanovený termín zahájení provozu základních registrů byl novelou zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> s účinností od dubna 2010 posunut z 1. července 2011 na 1. července 2012, tj. prodloužen o 12 měsíců.

Smlouvy o dílo na implementaci ROB a RPP uzavřelo MV s vybranými uchazeči v červenci 2011. Původně předpokládané termíny zahájení implementací ROB a RPP v listopadu 2009 se tak opozdily o 20 měsíců.

Smlouvu o dílo na implementaci projektu ISZR uzavřelo MV s vybraným uchazečem až po roce od vydání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, tj. v dubnu 2011, což bylo v rozporu s ustanovením § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.<sup>5</sup> MV uvedlo jako důvod zpoždění uzavření smlouvy personální změny na pozici ředitele projektu ISZR. Původně předpokládaný termín zahájení implementace ISZR – leden 2010 – se tak opozdil o 15 měsíců.

**Podle smluv o dílo měla být implementace projektů ISZR, ROB a RPP dokončena do 30. června 2012. MV v tomto termínu akceptovalo projekty s výhradami, zcela dokončeny však byly později: projekt ROB v srpnu 2012, tj. se zpožděním 1,5 měsíce, projekt RPP v říjnu 2012, tj. se zpožděním 3 měsíce, a projekt ISZR v listopadu 2012, tj. se zpožděním 4,5 měsíce.**

Důvodem zpoždění dokončení projektů bylo především to, že **MV nezabezpečilo podmínky vyplývající ze zadávací dokumentace a ze smluv o dílo na implementaci projektů.** Při uzavírání smluv o dílo předpokládalo MV umístit technologii základních registrů do dvou datových center zřízených dle koncepce uvedené v dokumentu *Centrální místo služeb 2.0*. Protože MV projekt *Centrální místo služeb 2.0* do doby spuštění základních registrů do provozu nedokončilo, rozhodlo v listopadu 2011, že datová centra bude zajišťovat SZR (viz část 3b kontrolního závěru).

Dalším důvodem zpoždění byly nedostatky v řízení projektů ISZR, ROB a RPP. MV použilo pro řízení projektů *Smart Administration* typovou organizační strukturu řízení (Metodika PRINCeGON) a pro jednotlivé projekty ISZR, ROB a RPP zřídilo samostatné řídicí orgány i podpůrné orgány s meziresortní účastí, ale principy projektového řízení Metodiky PRINCeGON nebyly naplňovány. **Projektové týmy jednotlivých projektů nebyly dostatečně personálně obsazeny, jednotlivé stupně řízení neměly jednoznačně určeny svoje pravomoci a členové jednotlivých organizačních struktur se často měnili. Chyběla i koordinace mezi řízením jednotlivých projektů.**

Za implementaci projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 1 226 719 536 Kč.

### c) Zajištění publicity vybraných projektů základních registrů

Předmětem publicit projektů ISZR, ROB a RPP byly následující činnosti: informační kampaň, odvysílání minipřehledu *Základní registry – jednoduchá komunikace s úřady* v České televizi, dodávky reklamních předmětů, zajištění propagačních aktivit, velkoplošné informační plakáty, pamětní desky projektů, brožury a informační materiály a účast pracovníků MV na informačních kampaních pro orgány veřejné moci.

Za publicitu projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 6 849 516 Kč.

## 2. Poradenské služby využívané při přípravě a realizaci vybraných projektů

### a) Služby na technické poradenství

V rámci technického poradenství bylo v prosinci 2009 a v lednu 2010 dokončeno expertní posouzení technologického řešení projektů základních registrů. Z tohoto posouzení vyplynulo upozornění, že **rizikovou oblastí realizace projektů základních registrů byly požadavky dodavatelů na zajištění datových center. MV přes uvedené upozornění v průběhu implementací projektů ISZR, ROB a RPP neposkytlo dodavatelům datová centra v termínu podle uzavřených smluv. Z tohoto důvodu pak docházelo k prodlužování termínů akceptací dokončených projektů** (viz část 1b kontrolního závěru).

Za technické poradenství uhradilo MV celkem 2 269 960 Kč.

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

## b) Služby na právní poradenství

MV uzavřelo na poskytování právních služeb při zadávání veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP v průběhu let 2009 až 2011 smlouvy s celkem třemi advokátními kancelářemi. U dvou advokátních kanceláří MV postupovalo v režimu zákona č. 137/2006 Sb.<sup>5</sup> a podepsalo s nimi prováděcí smlouvy uzavřené na základě rámcových smluv. V případě třetí advokátní kanceláře se jednalo o zakázku malého rozsahu.

V srpnu 2009 a v březnu 2010 uzavřelo MV s advokátní kancelář písemné smlouvy na poskytování právního poradenství pro zajišťování zadávání veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP (mj. na přímou právní podporu MV při jednání hodnotící komise a na právní asistenci pro hodnotící komisi) za částku 7 824 960 Kč. MV však uhradilo advokátní kanceláři za poskytované služby částku o 1 194 415 Kč vyšší, než bylo dohodnuto. MV neuzavřelo s advokátní kancelář na částku 1 194 415 Kč novou písemnou smlouvu, čímž porušilo zákon č. 137/2006 Sb.<sup>5</sup>. Úhrada částky 1 194 415 Kč v rozporu s právním předpisem byla finančním úřadem vyhodnocena jako porušení rozpočtové kázně. MV za toto porušení rozpočtové kázně a za penále odvedlo v roce 2012 celkem 1 983 925 Kč.

V roce 2010 poskytovala Ministerstvu vnitra stejná advokátní kancelář bez uzavřené písemné smlouvy další právní služby při zajišťování veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP. MV ve *Zprávě o výsledku supervize* uvedlo, že celková cena právních služeb v roce 2010 dosáhla podle advokátní kanceláře výše 13 793 126 Kč a advokátní kancelář požaduje její úhradu. MV částku 13 793 126 Kč neuhradilo. **V případě, že MV tuto částku uhradí, dojde k porušení rozpočtové kázně a ne hospodárnému čerpání prostředků státního rozpočtu.**

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zrušil svými rozhodnutími posouzení a hodnocení nabídek pro projekty ROB a RPP a uložil Ministerstvu vnitra uhradit náklady řízení v celkové částce 60 000 Kč (viz část 1b kontrolního závěru). MV na advokátní kanceláři uvedených 60 000 Kč nenárokovalo, přestože tato advokátní kancelář neupozornila MV na existující rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. **Kontrola NKÚ vyhodnotila uvedený postup MV jako ne hospodárný.**

V prosinci 2009 uzavřelo MV smlouvu na poskytování právních služeb s další advokátní kancelář. Předmětem smlouvy byla zejména supervize vybraných úkonů první advokátní kanceláře a vypracování ad hoc stanovisek zadávaných Ministerstvem vnitra v souvislosti s realizací zadávacích řízení na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP. MV předpokládalo, že uzavřením této smlouvy dosáhne vyšší míry právní jistoty ohledně provedených právních úkonů při zadávání veřejných zakázek na uvedené projekty.

**Právní podpora nevedla k bezchybnému průběhu zadávání veřejných zakázek na implementaci ISZR, ROB a RPP** (viz část 1b kontrolního závěru).

V květnu 2011 uzavřelo MV smlouvu na poskytování právních služeb s další advokátní kancelář. Poskytované právní služby se týkaly průběhu zadávacího řízení na projekty ISZR, ROB a RPP v roce 2011.

Za právní poradenství uhradilo MV celkem 10 997 584 Kč.

## 3. Provozování, správa a financování vybraných projektů základních registrů

### a) Příprava provozu základních registrů

Zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> byla stanovena nezbytná opatření pro zahájení provozu základních registrů. Harmonogram a technický způsob jejich provedení stanovila vláda ČR nařízením č. 161/2011 Sb.<sup>6</sup>.

Zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> byla SZR určena správcem a provozovatelem ISZR. Vlastní implementaci projektu ISZR však provádělo MV, které nezajistilo její časový průběh v souladu se smlouvou o dílo (viz část 1b kontrolního závěru). Projekt ISZR se dostal do časového skluzu a v důsledku toho SZR

<sup>6</sup> Nařízení vlády ČR č. 161/2011 Sb., o stanovení harmonogramu a technického způsobu provedení opatření podle § 64 až 68 zákona o základních registrech.



nesplnila úkoly uložené nařízením vlády č. 161/2011 Sb.<sup>6</sup>, které se týkaly zprovoznění vnějšího rozhraní ISZR, jeho propojení se základními registry a připojení agendových informačních systémů. SZR dodržela termín zahájení provozu systému základních registrů prodloužený novelou zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> na 1. července 2012.

## b) Provoz a správa vybraných projektů základních registrů

Zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> bylo MV určeno správcem a provozovatelem ROB a správcem RPP. **MV v koncepční ani realizační dokumentaci základních registrů neřešilo plánování kapacit, které převezmou základní registry v okamžiku dokončení projektů a jejich přechodu do provozu.** Teprve novelizací zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> s účinností od 1. července 2012 se SZR stala kromě správce a provozovatele ISZR také provozovatelem ROB a RPP. Tím byla podstatně rozšířena působnost a odpovědnost SZR. MV bylo po této novelizaci správcem ROB a RPP.

**Zprovoznění systému základních registrů bylo oproti původním záměrům odloženo o jeden rok a přesunuto novelou zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> na termín 1. července 2012. Ani ke dni zahájení provozu nebyly projekty zcela dokončeny.** Akceptace projektů ISZR, ROB a RPP byly z původně nasmlouvaných termínů posouvány (viz část 1b kontrolního závěru). Ke skluzu docházelo i na straně orgánů veřejné moci a provozovatelů agendových informačních systémů, kteří neplnili povinnou součinnost vyplývající z § 64 až 68 zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> a z nařízení vlády ČR č. 161/2011 Sb.<sup>6</sup> (viz část 3a kontrolního závěru).

Projekty ISZR, ROB a RPP nebyly po zahájení provozu k 1. červenci 2012 ještě zcela dokončeny a SZR neměla k dispozici jejich realizační ani provozní dokumentaci. Z těchto důvodů SZR zajistila podporu provozu ISZR, ROB a RPP včetně bezpečnostního monitoringu veřejnými zakázkami zadanými formou jednacích řízení bez uveřejnění a vyzvala k předložení nabídky stávající implementátory ISZR, ROB a RPP. Dobu plnění podpory provozu ISZR, ROB a RPP dohodla SZR smluvně na období do konce roku 2014. V současné době SZR připravuje otevřené zadávací řízení na zajištění těchto činností v období od ledna 2015.

Datová centra pro základní registry začala SZR zajišťovat v časové tísní (viz část 1b kontrolního závěru) a uzavřela smlouvu na poskytování služeb se dvěma státními organizacemi (na jedno datové centrum dne 1. června 2012 a na druhé datové centrum dne 1. srpna 2012). **SZR tak využila výjimku v ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb.<sup>5</sup> SZR neprověřila, zda by využití jiných datových center nebylo hospodárnější. Ani MV hospodárnost využití jiných datových center neprověřovalo a o snížení cen za služby datových center nejednalo.**

Vlastní provoz a správu ISZR měla SZR původně zajistit s evidenčním stavem 29,5 pracovníků. **Po rozšíření působnosti SZR o zajišťování provozu ROB a RPP v roce 2012 požadovala SZR od MV navýšit stav pracovníků na 49, aby mohla postupně zajišťovat část činností týkajících se podpory provozu základních registrů vlastními silami. MV nenavýšilo v roce 2012 počet systemizovaných pracovních míst, aby SZR mohla v průběhu roku 2013 snížit počet externích služeb. MV potvrdilo SZR navýšení systemizovaných pracovních míst o deset až s účinností od 1. září 2013.**

Zákonem č. 365/2000 Sb.<sup>7</sup> byla stanovena práva a povinnosti, která souvisejí s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem informačních systémů veřejné správy. Podle § 5a odst. 3 tohoto zákona měla SZR zajistit atestaci dlouhodobého řízení ISZR, týkající se řízení kvality a bezpečnosti provozu. SZR zadala v září 2012 veřejnou zakázku na atestaci ISZR, ale protože neobdržela do konce roku 2012 od MV potřebnou technickou dokumentaci k projektu ISZR, rozhodla se tuto zakázku zrušit. Jeden z uchazečů se zrušením zakázky nesouhlasil a podal návrh na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů SZR k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který ve věci do srpna 2013 nerozhodl. SZR zajistila jako náhradní řešení certifikaci systému kvality a bezpečnosti informací dle oborových norem ISO<sup>8</sup> a schválila bezpečnostní politiku ISZR. **SZR neměla do doby ukončení kontroly zajištěnu atestaci dlouhodobého řízení ISZR podle § 5a odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb.<sup>7</sup>, čímž neprokázala splnění povinností podle § 5 odst. 2 písm. d) tohoto zákona.**

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

8 ISO/IEC 20000-1:2011, systém managementu IT služeb, a ISO/IEC 27001:2005, systém managementu bezpečnosti informací.

NKÚ vyhodnotil z dokladů o monitoringu stavu a využití ROB a RPP, že provoz systému základních registrů byl v době kontroly stabilizovaný. Sledované kvantitativní parametry vykazovaly ve srovnání s projektovými parametry hodnoty požadované nebo lepší. SZR nastavila podporu orgánů veřejné moci v dostatečném rozsahu a provádí ji způsobem, který nelimituje dotčené subjekty ve využívání informací poskytovaných systémem základních registrů.

NKÚ identifikoval ve využívání systému základních registrů následující riziko:

Zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> byl upraven postup správních úřadů při ohlašování a registraci agend a při následném oznamování působnosti orgánů veřejné moci v registrovaných agendách. Vymahatelnost oznamování působností orgánů veřejné moci není legislativně upravena. Bez oznámení působnosti v registrované agendě nemohou orgány veřejné moci přistupovat k údajům v základních registrech. MV poskytlo kontrole NKÚ údaje o počtu působností orgánů veřejné moci a o počtu úspěšně oznámených působností ze strany obcí s rozšířenou působností (tj. obcí III. stupně). Z těchto údajů vyplývá, že k 30. červnu 2013 z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností bylo u 31 obcí (tj. 15 %) oznamování působností v agendách neuspokojivé. **Pro využívání základních registrů je neoznamování působností v registrovaných agendách ze strany orgánů veřejné moci rizikem z hlediska správně fungující elektronizace výkonu veřejné a státní správy.**

**SZR čerpala na zajištění svých činností od roku 2010 do 30. června 2013 peněžní prostředky v celkové výši 261 811 000 Kč.**

### c) Financování provozu vybraných projektů základních registrů

Financování provozu základních registrů do roku 2012 schválila vláda ČR usnesením ze dne 17. srpna 2009 č. 1019<sup>9</sup>. Způsob finančního krytí podpory provozu základních registrů na roky 2013 až 2015 ze státního rozpočtu byl vládou ČR schválen usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661<sup>10</sup>.

Do ukončení kontroly nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu základních registrů na dobu zajištění udržitelnosti projektů základních registrů (5 let) z hlediska podmínek financování projektů ze zdrojů Evropské unie. MV to zdůvodnilo tím, že v rámci rozpočtového procesu je možné plánovat finanční prostředky pouze na 3 roky a pro další roky již jsou povinny subjekty zodpovědné za udržitelnost projektu plánovat finanční prostředky v rámci standardního rozpočtového procesu. **Riziko nedostatku finančních prostředků v provozní fázi projektu tak zůstává pro provoz základních registrů aktuální.**

## 4. Splnění předpokládaných cílů vybraných projektů základních registrů

### a) Informační systém základních registrů

ISZR měl zajišťovat rozhraní pro přístup k základním registrům a pro využívání dat v nich uložených. **V době kontroly plnil ISZR svoji funkci.**

### b) Registr obyvatel

Prostřednictvím fungujícího ROB mělo dojít k významné změně ve vztahu stát a občan. Stav, kdy stát ukládal občanům povinnost opakovaně nahlašovat a dokládat údaje o své osobě, se měl změnit na stav, kdy povinnost ověřovat a získávat referenční údaje přebírá na sebe stát prostřednictvím základních registrů. **V době kontroly byly v ROB vedeny údaje o fyzických osobách podle zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup>. Tyto údaje mohli občané a orgány veřejné moci využívat.**

### c) Registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností

Prostřednictvím fungujícího RPP měly základní registry umožnit veřejné správě získat detailní přehled o tom, co všechno má veřejná správa vykonávat na základě platné právní úpravy, a zároveň mít přehled o tom, jak je daná agenda reálně vykonávána a jak ji lze dále optimalizovat. Podmínkou byla provázanost

<sup>9</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 17. srpna 2009 č. 1019, *k zajištění finančních prostředků na financování projektů základních registrů.*  
<sup>10</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 12. září 2012 č. 661, *o zajištění financování podpory provozu projektů základních registrů v období 2013 až 2015.*



RPP se souvisejícími projekty *eSbírka* a *Procesní modelování agend*. Tyto projekty však nebyly v době kontroly dokončeny. Rovněž nebyly určeny a v RPP zveřejněny závazné parametry pro výkon agend orgánů veřejné moci. Proto nebylo možné automatizovaně ověřovat a porovnávat reálné parametry výkonu státní správy s referenčními daty uloženými v RPP (např. kontrolovat duplicitu při výkonu agend státní správy nebo naopak nepokrytí výkonu státní správy agendami ve vztahu k příslušným legislativním ustanovením). V projektu RPP nefungovala ani aplikační část modelovacího agendového informačního systému včetně uživatelského rozhraní, která měla sloužit pro provázání s projektem *Procesní modelování agend*. **RPP byl v době kontroly připraven v souladu s koncepčními záměry k řízení přístupu všech agendových informačních systémů a jejich uživatelů ke službám základních registrů. RPP ale neplnil prozatím cíle své referenční části, protože nemohl využívat referenční údaje o právních předpisech pořízené ze vstupů projektu *eSbírka* ani informace sloužící k optimalizaci procesů veřejné správy z projektu *Procesní modelování agend* z důvodu nedokončení těchto projektů.**

### III. Vyhodnocení

Kontrolována byla příprava, realizace, provozování a správa vybraných základních registrů (ROB a RPP) a informačního systému základních registrů (ISZR) v gesci MV. Do 30. června 2013 vynaložily MV a SZR na uvedené činnosti celkem 1 602 925 637 Kč, z toho kontrola prověřila výdaje ve výši 1 556 655 928 Kč.

Zákon č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> stanovil zahájení provozu základních registrů na 1. července 2011, v dubnu 2010 byl novelou uvedeného zákona původně stanovený termín prodloužen o rok, tj. přesunut na 1. července 2012. Avšak ani toto opatření nezajistilo dostatečnou časovou rezervu pro vlastní realizaci kontrolovaných projektů. Zahájení implementací projektů bylo opožděno a termíny dokončení projektů nebyly dodrženy. MV projekty akceptovalo s výhradami k termínu 1. července 2012, zcela byly dokončeny se zpožděním 1,5 až 4,5 měsíce.

MV způsobilo opoždění zahájení implementací projektů zpracováváním dodatků k zadávacím dokumentacím, poskytováním dodatečných informací a tím, že uzavřelo smlouvu na implementaci ISZR až po roce od vydání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, čímž zároveň porušilo zákon č. 137/2006 Sb.<sup>5</sup> Vliv na opoždění měla i rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterými byla zrušena rozhodnutí hodnotících komisí o výběru nejvhodnějších nabídek pro projekty ROB a RPP.

Důvodem zpoždění dokončení projektů bylo nedostatečné řízení projektů ze strany MV a také to, že orgány veřejné moci a provozovatelé agendových informačních systémů neplnili své povinnosti vyplývající z § 64 až 68 zákona č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup>, tedy povinnosti týkající se ověřování údajů potřebných pro naplnění základních registrů daty.

Ministerstvo vnitra nezabezpečilo podmínky vyplývající ze zadávací dokumentace a ze smluv o dílo. MV přesunulo na SZR svou odpovědnost za zajištění datových center, do nichž měla být umístěna technologická zařízení základních registrů. SZR uzavírala smlouvy na poskytování služeb datových center v časové tísni, s cílem dodržet termín zprovoznění základních registrů. SZR neprověřila, zda by využití jiných datových center nebylo hospodárnější.

SZR byla původně zákonem č. 111/2009 Sb.<sup>2</sup> zřízena jako správce a provozovatel ISZR. Novelou tohoto zákona se SZR stala od 1. července 2012 také provozovatelem ROB a RPP. MV nenaplánovalo kapacity, které by zajistily provozování ROB a RPP v okamžiku jejich dokončení a přechodu do provozu. Zajištění podpory provozu ISZR, ROB a RPP řešila SZR v časové tísni a zadala příslušné zakázky formou jednacímho řízení bez uveřejnění. Původní počet pracovníků SZR, který byl plánován pouze pro zajištění provozu ISZR, MV v roce 2012 nenavýšilo. SZR proto nemohla v průběhu roku 2013 zajišťovat část činností týkajících se podpory provozu základních registrů vlastními silami. Navýšení o deset systemizovaných pracovních míst potvrdilo MV až s účinností od 1. září 2013.



MV využívalo v průběhu realizace projektů ISZR, ROB a RPP poradenské služby:

- Právní služby při zadávání veřejných zakázek poskytovaly Ministerstvu vnitra tři advokátní kanceláře. Právní podpora přesto nevedla k bezchybnému průběhu zadávání veřejných zakázek na implementaci ISZR, ROB a RPP.
- MV se při čerpání právních služeb chovalo ne hospodárně, neboť uhradilo částku 1 194 415 Kč v rozporu s právním předpisem. Porušilo tím rozpočtovou kázeň a za toto porušení a za penále, jež vyměřil příslušný finanční úřad, odvedlo v roce 2012 celkem 1 983 925 Kč.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil Ministerstvu vnitra uhradit náklady řízení ve výši 60 000 Kč. MV nenárokovalo tuto částku u advokátní kanceláře, přestože neupozornila MV na existující rozhodovací praxi. Kontrola NKÚ vyhodnotila tento postup MV jako ne hospodárný.
- MV čerpalo v roce 2010 bez uzavřené písemné smlouvy právní služby vyčíslené advokátní kanceláří ve výši 13 793 126 Kč. MV tuto částku neuhradilo, ale advokátní kancelář požaduje její úhradu. V případě, že MV tuto částku uhradí, poruší rozpočtovou kázeň a dojde k ne hospodárnému čerpání prostředků státního rozpočtu.
- MV bylo na základě expertního posouzení předem upozorněno na rizika vyplývající z požadavků dodavatelů na zajištění datových center v průběhu implementací projektů. MV přes upozornění neposkytlo dodavatelům datová centra v termínu podle uzavřených smluv. Důsledkem toho bylo prodlužování termínů akceptací dokončených projektů.

Způsob finančního krytí provozu základních registrů v letech 2013 až 2015 byl vládou ČR schválen usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661.<sup>10</sup> Z hlediska podmínek financování ze zdrojů Evropské unie je třeba zajistit udržitelnost projektů základních registrů po dobu pěti let. Do ukončení kontroly nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu základních registrů do roku 2018 tak, aby byla zajištěna udržitelnost projektů.

Vyhodnocení naplnění stanovených cílů po roce provozu základních registrů:

- ISZR plnil svoji funkci, tj. umožňoval přístup k základním registrům a využívání dat v nich uložených.
- V ROB byly vedeny údaje o fyzických osobách – orgány veřejné moci tak mohly tyto údaje využívat a občané nemuseli opakovaně nahlašovat a dokládat údaje o své osobě.
- RPP byl připraven v souladu s koncepčními záměry k řízení přístupu všech agendových informačních systémů a jejich uživatelů ke službám základních registrů. RPP ale neplnil cíle své referenční části, protože nemohl využívat referenční údaje o právních předpisech pořízené ze vstupů projektu *eSbírka* ani informace sloužící k optimalizaci procesů veřejné správy z projektu *Procesní modelování agend* z důvodu nedokončení těchto projektů.

Rizikem pro správně fungující elektronizaci výkonu veřejné a státní správy je neuspokojivé oznamování působností v registrovaných agendách. K 30. červnu 2013 u 31 obcí (tj. 15 %) z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností se tyto nedostatky vyskytly.