



**Kontrolní závěr z kontrolní akce
21/05
Peněžní prostředky státu vynakládané na *Integrovaný informační systém
Státní pokladny***

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Vladimír Koníček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu na pořízení, provoz a rozvoj *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* vynakládány v resortu Ministerstva financí účelně, hospodárně a efektivně a v souladu s cíli rozvoje eGovernmentu.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od února 2021 do listopadu 2021.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p., Praha (dále také „SPCSS“).

Kolegium NKÚ na svém III. jednání, které se konalo dne 14. února 2022,
schválilo usnesením č. 13/III/2022
kontrolní závěr v tomto znění:

Integrovaný informační systém Státní pokladny

613 mil. Kč

Výdaje na provoz a rozvoj IISSP¹ od roku 2016 do roku 2020 bez DPH²

183 mil. Kč

MF uhradilo SPCSS za podporu provozu a rozvoje v období od 2/2019 do 12/2020³ bez DPH

103 mil. Kč

Podnik SPCSS uhradil poddodavatelům za podporu provozu a rozvoje v období od 2/2019 do 12/2020 bez DPH

365,5 mil. Kč

Náklady na údržbu všech softwarových produktů platformy SAP souvisejících s IISSP v letech 2015 až 2020 bez DPH

5 825

Průměrný počet uživatelských licencí SAP v letech 2015 až 2020. Z těchto licencí MF průměrně nevyužívalo 28 %

10,6 mil. Kč

Neefektivně vynaloženo na údržbu 28 % nevyužívaných SW produktů v letech 2015 až 2020

¹ Obsahuje náklady MF přímo související s provozem a rozvojem IISSP, jedná se mj. o výdaje na: podporu provozu a rozvoje, implementaci ÚFIS/MONITOR, implementaci kybernetické bezpečnosti a související právní služby. Neobsahuje náklady spojené s bezpečným datovým centrem (dále také „BDC“) a systémem *service desk* (dále také „SD“), neboť tyto náklady jsou sdíleny i s jinými informačními systémy MF.

² Částky jsou uvedeny bez DPH z důvodu omezení zkreslení vlivem změn sazby DPH.

³ V letech 2011 až 2/2019 zajišťovali podporu provozu a rozvoje IISSP jiní dodavatelé. Podnik SPCSS se podílel v období od 18. 9. 2018 do 17. 3. 2019 na zajištění provozu, podpory a rozvoje IISSP jen jako subdodavatel.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontrolní akce NKÚ bylo ověřit hospodárnost, efektivnost a účelnost peněžních prostředků vynaložených MF na pořízení, provoz a rozvoj *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“) a zajištění jeho souladu s cíli rozvoje eGovernmentu. NKÚ se zabýval zejména oblastmi týkajícími se služeb provozu, podpory a rozvoje IISSP, implementací opatření pro zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost, poskytováním odborných služeb souvisejících s IISSP, služeb service desku⁴ souvisejících s IISSP, využíváním licenčních práv na užití produktů SAP a výdaji na údržbu těchto licencí. Většinu zmíněných služeb zajišťuje MF od roku 2019 prostřednictvím SPCSS.

Kontrolou identifikoval NKÚ následující nedostatky:

Pro zajištění provozu IISSP vynaložilo MF od roku 2015 do roku 2020 neefektivně minimálně 10,6 mil. Kč za údržbu SW produktů na platformě SAP pořízených v roce 2008.

MF od roku 2019 do ukončení kontroly nezajistilo dodržování smluvně stanovených procesů pro správu hlášení v systému service desk.

MF do doby ukončení kontroly nenaplnilo dílčí cíl eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*, tj. nezavedlo jednotnou autentizaci uživatelů IISSP.

Pro současné architektonické řešení IISSP, které využívá platformu SAP R/3, bude ze strany dodavatele ukončeno poskytování služeb podpory v roce 2027⁵ (resp. 2030). Do doby ukončení kontroly nerozhodlo MF o způsobu řešení přechodu na novou platformu. Zkracující se lhůta pro rozhodnutí o implementaci technologických změn nebo o změně dodavatele IISSP představuje u takto robustního IS riziko pro hospodárné vynaložení prostředků, a to především v souvislosti s nutností přechodu na novou technologickou platformu.

Do ukončení kontroly nebyl pojem státní pokladna v právních předpisech definován. Právní předpisy definují dva z modulů IISSP – *Rozpočtový informační systém (RIS)* a *Centrální systém účetních informací státu (CSÚIS)* a povinnosti příslušných subjektů v oblasti předávání dat.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

Pořízení, údržba a využití SW produktů SAP

MF na základě licenční smlouvy z roku 2008 mj. pořídilo celkem 5 912 ks uživatelských licencí SAP. V letech 2015 až 2020 MF nevyužívalo část uživatelských licencí SAP v rozsahu cca 800 až 2 000 ks měsíčně. Tyto uživatelské licence SAP nebyly využívány v plném rozsahu již v předchozím období.

NKÚ na základě výše uvedených skutečností vyčíslil částku ve výši minimálně 10,6 mil. Kč za údržbu nevyužitých licencí jako neefektivní vynaložení peněžních prostředků ze státního rozpočtu. MF dosáhlo v letech 2009–2020 při jednáních s dodavatelem snížení počtu

⁴ Service desk je označení pro jediné kontaktní místo mezi poskytovatelem IT služeb a uživateli.

⁵ Společnost SAP oznámila, že v roce 2027 ukončí poskytování služeb podpory platformě SAP R/3; u některých produktů má být podpora prodloužena do roku 2030.

nevyužívaných uživatelských licencí o 400 ks⁶. Toto snížení bylo ale podmíněno akceptací SW produktu k zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost. Za tento SW produkt uhradilo MF dodavateli částku ve výši 94,1 mil. Kč.

Proces evidence service desk hlášení

SD hlášení vedené v service desku MF má umožnit MF mj. vyhodnotit dodržení, resp. porušení smluvně definovaných parametrů poskytovaných služeb (SLA⁷). NKÚ na vzorku kontrolovaných SD hlášení zjistil, že MF nezajistilo zpracování SD hlášení v souladu s definovaným pracovním postupem. Stávající způsob vedení systému service desk tak představuje pro MF riziko nízké spolehlivosti v identifikaci potenciálních porušení SLA s následným udělením sankcí.

Rozvoj IISSP v rámci Informační koncepce ČR

K realizaci dílčího cíle eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe* se MF zavázalo v rámci *Plánu rozvoje architektury IISSP*. Jeho realizaci formou implementace správy identit JIP/KAAS⁸ mělo MF dokončit do konce roku 2019.

Tento termín nesplnilo a implementaci JIP/KAAS odložilo až do 31. 12. 2022. MF o svém postupu informovalo odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra (dále také „OHA“), který vyjádřil s dalším postupem souhlas.

Podpora stávajícího architektonického řešení

Pro současné produkty SAP tvořící architektonický základ modulů IISSP bude v roce 2027 (resp. 2030) ukončeno poskytování služeb údržby ze strany SAP. Míra zákaznických úprav v případě upravených produktů se pohybuje dle odhadu MF od 5 % do 40 %. MF podniká kroky související s přípravou na období po ukončení poskytování údržby stávajících produktů SAP. Zejména se jedná o konzultace s experty a probíhá pilotní provoz nové platformy SAP HANA. O způsobu řešení nicméně MF do doby ukončení kontroly nerozhodlo. Případná technologická změna řešení by však měla dopady na zadání vlastností systému, které je nutno mít v dostatečném časovém předstihu před skončením podpory stávající platformy SAP.

Pojem „státní pokladna“ v právních předpisech

Do doby ukončení kontroly nebyla definice pojmu „státní pokladna“ součástí obecně platných právních předpisů. Právní předpisy upravují dva z hlavních modulů IISSP, a to RIS a CSÚIS. V roce 2008 předložilo MF návrh zákona č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, ve kterém navrhlo zakotvit *Centrální systém účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“) v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Tato novela nabyla účinnosti k 1. 1. 2010. Dále také na základě zákona č. 501/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo k novelizaci zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v rámci které byl v ustanovení § 3 písm. o) mj. uveden *Rozpočtový informační systém* jako systém veřejné správy spravovaný Ministerstvem financí.

⁶ Úspora cca 1,2 mil. Kč s DPH ročně.

⁷ SLA je service level agreement, smlouva o úrovni poskytovaných služeb.

⁸ JIP/KAAS je *Jednotný identitní prostor / Katalog autentizačních a autorizačních služeb*.

NKÚ doporučuje, aby MF stanovilo milníky a definovalo postupné kroky vedoucí k rozhodnutí o způsobu technického řešení IISSP po ukončení podpory stávajícího architektonického řešení, a to v co nejkratším čase.

Dále NKÚ doporučuje definovat vazby a pravidla fungování celého systému státní pokladny, a to v souvislosti s avizovaným ukončením poskytování služeb podpory současného technického řešení IISSP a rozhodnutím o novém řešení, které vyžaduje např. definici vazeb jednotlivých modulů, datových toků a výstupů, práv a povinností jednotlivých uživatelů.

II. Informace o kontrolované oblasti

MF je podle zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, mj. ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet, státní závěrečný účet, státní pokladnu, daně, poplatky a clo, finanční hospodaření, finanční kontrolu a účetnictví. MF je provozovatelem IISSP, který je nástrojem pro řízení veřejných financí, centralizaci účetních informací státu, přípravu a realizaci státního rozpočtu.

SPCSS je státní podnik, který vznikl za účelem plnit ICT strategii svého zakladatele, tj. Ministerstva financí České republiky. Vznikl rozdělením státního podniku Státní tiskárna cenin (dále také „STC“), resp. odštěpením se současným vznikem nového státního podniku.⁹ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění k 1. 1. 2015 vznik státního podniku odštěpením výslovně neupravoval.¹⁰ MF použilo ke vzniku státního podniku odštěpením obecnou úpravu rozdělení právnických osob obsaženou v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Záměrem MF při založení SPCSS bylo zabezpečit spolehlivé a bezpečné fungování kritických informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) systémů státu, a tedy i jejich bezpečný provoz a s tím související ukládání a archivaci dat. Základní platformou poskytovaných služeb jsou služby národního datového centra na principu centralizovaně zabezpečené technické infrastruktury pro provoz informačních systémů, ukládání a archivace dat a další centralizované činnosti.

SPCSS (dříve jako STC) spolupracuje s MF od roku 2009 jako dodavatel service desku a bezpečného datového centra dle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a od 1. 10. 2016 tato vertikální spolupráce dále pokračovala dle ustanovení § 11 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Od roku 2019 je SPCSS dodavatelem služeb podpory a rozvoje IISSP.

Základní informace o Integrovaném informačním systému Státní pokladny

Dle usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2005 č. 169, k záměru vytvoření Státní pokladny, byl Integrovaný informační systém Státní pokladny vytvořen MF za účelem řízení veřejných financí, centralizace účetních informací státu, konsolidace vybraných ekonomických ukazatelů za veřejnou správu a komplexního, přesného a včasného výkaznictví za celý veřejný sektor v souladu s mezinárodními standardy.

Informační systém registru práv a povinností (AIS RPP¹¹) eviduje IISSP jako informační systém veřejné správy; tento záznam obsahuje pouze položky uvedené v oblasti základní informace. Ostatní oblasti (např.: využití, subjekty zajišťující ISVS, aplikační členění, bezpečnostní parametry, finanční parametry) nejsou vyplněny. Není zde uveden ani výčet agend, které IISSP zajišťuje.

Jednotlivými moduly IISSP jsou *Centrální systém účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“), *Rozpočtový informační systém příprava rozpočtu* (dále také „RISPR“), *Rozpočtový informační*

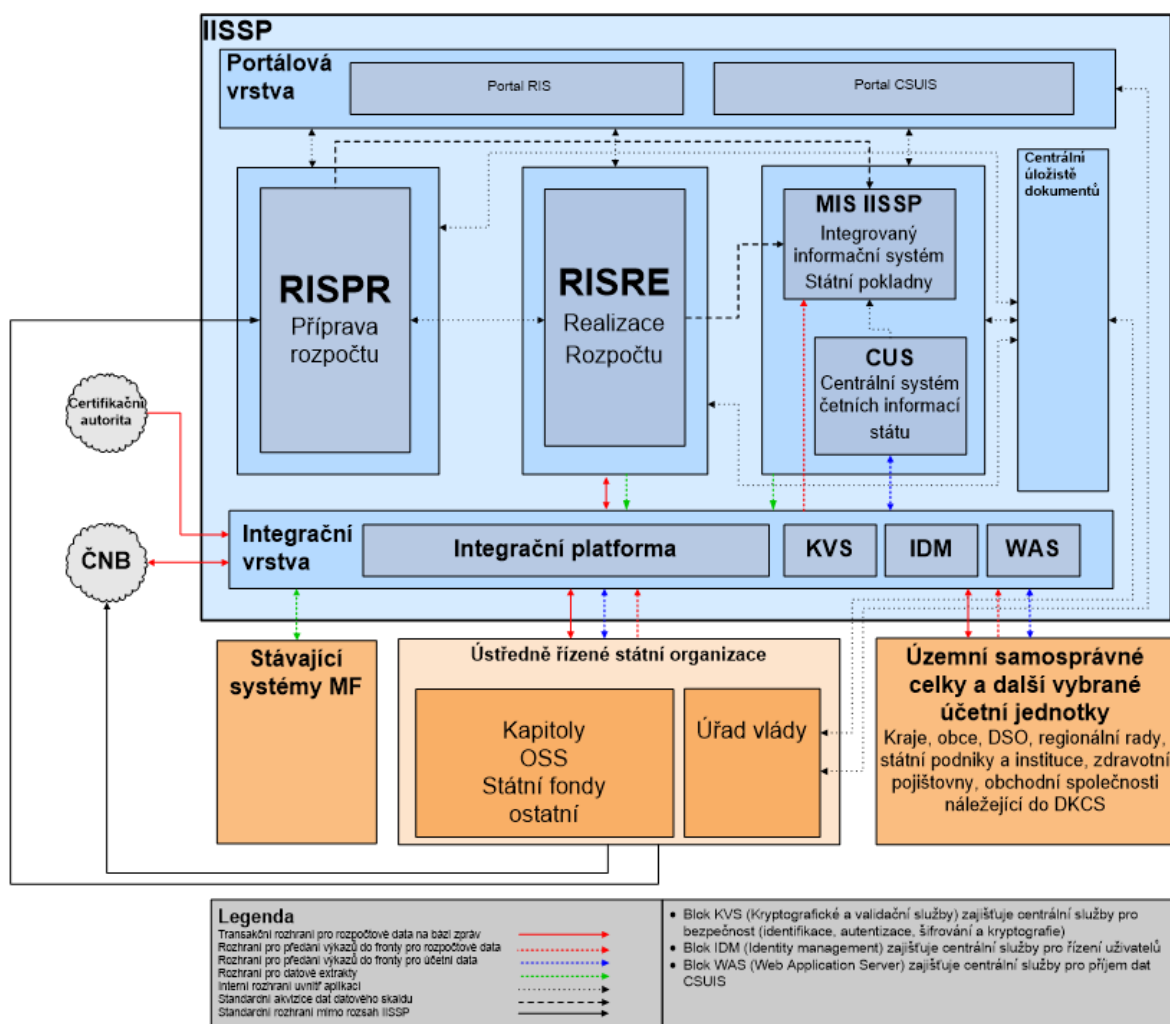
⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. října 2014 č. 854, k rozdělení podniku Státní tiskárna cenin, státní podnik.

¹⁰ Vznik nového státního podniku odštěpením výslovně upravil až zákon č. 319/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2016.

¹¹ Dostupné na adrese: <https://rpp-ais.egon.gov.cz/AISP/verejne/isvs/zobrazeni-isvs>.

system realizace rozpočtu (dále také „RISRE“) a Manažerský informační systém (dále také „MIS“). Architektura modulů IISSP (viz obrázek č. 1) je založena na platformě SAP (SAP R3).

Obrázek č. 1: Základní struktura modulů IISSP



Zdroj: dokumentace MF.

Pozn.: CUS = *Centrální systém účetních informací státu*, MIS IISSP = *Manažerský informační systém*.

Projekt IISSP byl zahájen v lednu 2009, produktivní start modulu CSÚIS byl zahájen v lednu 2010, v lednu 2012 byl spuštěn pilotní provoz RISRE a v červenci 2012 modul RISPR.

Dodavatelské vztahy mezi MF a SPCSS

MF celkem za služby podpory provozu a rozvoje uhradilo SPCSS v období od března 2019 do prosince 2020 celkem 183,2 mil. Kč bez DPH a z toho svým subdodavatelům podnik SPCSS zaplatil 103,1 mil. Kč bez DPH, viz tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled plateb za zajištění podpory provozu a rozvoje IISSP bez DPH (od března 2019 do prosince 2020)

Platba	MF	Platby SPCSS subdodavatelům
– paušální	114 419 909,67 Kč	46 921 998,93 Kč
– na objednávku	68 810 628,25 Kč	56 190 250,00 Kč
Celkem	183 230 537,92 Kč	103 112 248,93 Kč

Zdroj: dokumentace SPCSS; vypracoval NKÚ.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu na pořízení, provoz a rozvoj IISSP vynakládány resortem Ministerstva financí účelně, hospodárně a efektivně a v souladu s cíli rozvoje eGovernmentu.

Efektivnost prověřoval NKÚ ve vztahu k prostředkům vynaloženým MF na údržbu uživatelských licencí SAP, které byly pořízeny pro potřeby IISSP již v roce 2008.

V případě hospodárnosti a účelnosti vynakládání peněžních prostředků se kontrola u obou kontrolovaných osob zaměřila na prověření veřejných zakázek a smluv pro zajištění služeb souvisejících s podporou, provozem a rozvojem IISSP. Do této oblasti spadají i služby bezpečného datového centra a služby service desk pro IISSP. V rámci kontroly Nejvyšší kontrolní úřad rovněž na vzorku vybraných SD hlášení prověřoval plnění nastavených servisních parametrů (SLA) a plnění procesů v IS service desk.

Z hlediska souladu IISSP s cíli rozvoje eGovernmentu se NKÚ zaměřil na kontrolu realizace dílčího cíle 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*. Konkrétně na oblast zavedení JIP/KAAS do současných modulů IISSP, tento krok se MF zavázalo realizovat do konce roku 2019.

NKÚ prověřil u MF sedm veřejných zakázek a smluvních vztahů souvisejících s podporou, rozvojem a provozem IISSP a u SPCSS to bylo celkem devět veřejných zakázek a smluvních vztahů.

Kontrola se dále u MF zaměřila na právní ukotvení IISSP a na metodické řízení a monitorování předávání údajů do IISSP, včetně uplatňování zakotvených sankčních mechanismů.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil 3,647 mld. Kč.¹²

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

¹² Obsahuje i výdaje na SD a BDC, které nelze přesně specifikovat ve vztahu k provozu IISSP, nicméně provoz IISSP se bez BDC neobejde.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

IV.1 Provoz IISSP

Provozovatelem IISSP je MF. Technické zajištění provozu IISSP (bezpečné datové centrum, služby podpory, provozu a rozvoje a služby kybernetické bezpečnosti) MF od vzniku IISSP do roku 2019 zajišťovalo externě. Od roku 2019 do ukončení kontroly byly všechny tyto služby zajišťovány na základě vertikální spolupráce prostřednictvím SPCSS.

Práva k užití SW produktů SAP

Produktovým základem pro IISSP je architektura společnosti SAP. K zajištění provozu IISSP pořídilo MF na základě *smlouvy o dodávce integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP) a souvisejících služeb č. 332/215/2008* ze dne 22. 12. 2008, respektive její přílohy č. 1 nazvané *Licenční smlouva se smlouvou o poskytování služeb údržby* (dále také „Licenční smlouva“) celkem 5 912 ks uživatelských licencí. Stalo se tak ještě před samotným stanovením cílové koncepce IISSP a následnou realizací řešení IISSP, a to v souladu s odhadem provedeným v zadávací dokumentaci.

Dodavatel řešení IISSP si v rámci Licenční smlouvy mj. vyhradil možnost změny ceny údržby SW produktů formou úpravy výše procentní sazby. MF mělo dle znění smlouvy možnost v případě potřeby pořízení většího množství licencí uhradit za tyto licence částku dle platného ceníku.

Snížení již pořízeného počtu licencí ze strany MF je možné pouze na základě společné shody s dodavatelem a změny znění smlouvy formou dodatku.

Od 1. 12. 2008 má MF k dispozici tři druhy uživatelských licencí na užití SW produktů SAP. Jedná se konkrétně o licence typu Developer User (20 ks), Professional User (cca 5 000 ks) a Limited Professional User (cca 800 ks). Počet těchto licencí měnily dva dodatky uzavřené k Licenční smlouvě, konkrétně dodatek č. 1¹³ a dodatek č. 18¹⁴. MF za pořízení licencí vynaložilo od 22. 12. 2008 do 31. 12. 2020 celkem 271,9 mil. Kč bez DPH. Za údržbu těchto licencí vynaložilo ve shodném období 661,1 mil. Kč bez DPH. Celkem tedy MF na základě Licenční smlouvy vynaložilo 933 mil. Kč bez DPH.

Využití licencí a vývoj jejich počtu

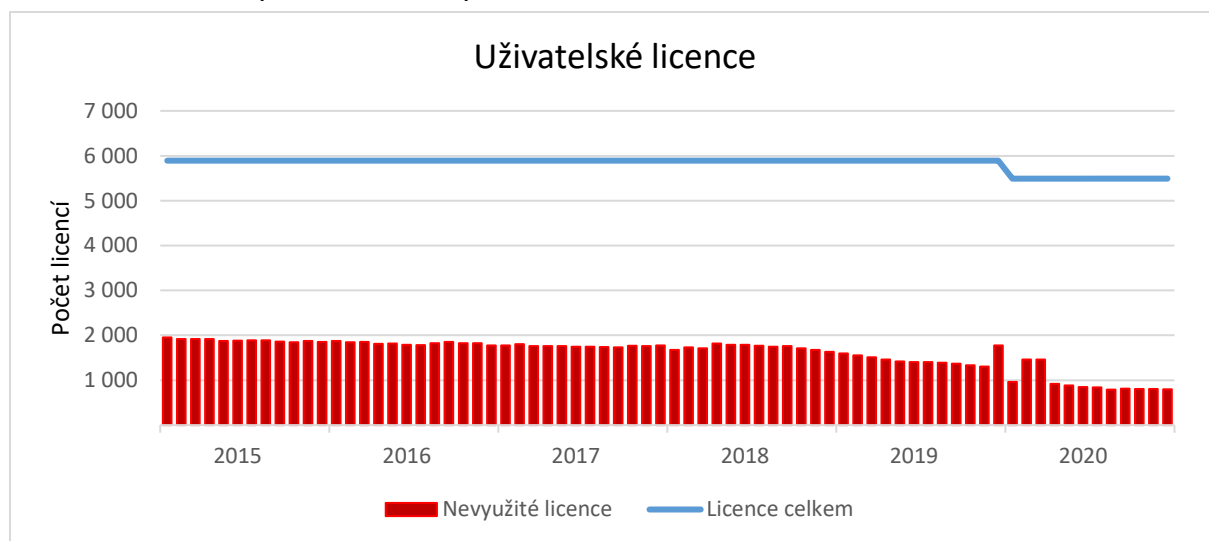
Využití pořízených licencí bylo ze strany MF v kontrolovaném období průběžně monitorováno prostřednictvím *výkazů plnění služeb podpory / zpráv o poskytování služeb podpory provozu IISSP*. Tyto zprávy jsou mj. generovány ze standardních SW nástrojů v rámci monitoringu produktové platformy a jsou Ministerstvu financí předkládány k akceptaci na základě smluv o podpoře a rozvoji IISSP. Z hlediska čerpání licencí docházelo v kontrolovaném období k překračování počtu Limited Professional User licencí, avšak tato překročení nedosahovala celkového počtu všech nasmlouvaných uživatelských licencí. Z tohoto důvodu dodavatel nenáročoval zvýšení počtu nasmlouvaných Limited Professional User licencí. Z výše uvedených zpráv ze strany dodavatele podpory IISSP vyplývá, že z hlediska využití licencí docházelo

¹³ Tímto dodatkem byl snížen počet licencí Professional User ve prospěch licencí Limited Professional User. Spolu s touto změnou došlo k navýšení počtu ostatních SW produktů, a tak celková hodnota zůstala nezměněna.

¹⁴ Dodatek č. 18 snížil celkový počet licencí Professional User o 400 ks a tím celkovou hodnotu základu pro výpočet údržby o 5 mil. Kč.

v kontrolovaném období k přebytku absolutního počtu uživatelských licencí tvořených licencemi typu Professional User a Limited Professional User. V období od roku 2015 do roku 2019 byl průměrný měsíční počet nevyužitých uživatelských licencí 1 733 ks. Po uzavření dodatku č. 18 licenční smlouvy, který snížil celkový počet uživatelských licencí o 400 ks¹⁵, tedy od počátku roku 2020, byl průměrný počet nevyužitých uživatelských licencí 949 ks. Vývoj počtu nevyužitých licencí v jednotlivých měsících je uveden v grafu č. 1. Průměrný počet nevyužitých uživatelských licencí v letech 2015–2020 byl 1 631 ks, tedy 28 % z držených. MF nedisponuje informací o výši nákladů, které hradí za údržbu jednotlivých typů licencí. Za všechny přebytečné uživatelské licence však hradí MF každé čtvrtletí údržbu dle znění licenční smlouvy a jejích dodatků. Cena za poskytování údržby SW produktů činí ročně 22 % z hodnoty práv za užití SW produktů.

Graf č. 1: Přehled využití uživatelských licencí v kontrolovaném období



Zdroj: informace z kontroly, vlastní výpočty NKÚ.

Hodnotu prostředků vynaložených na údržbu nevyužitých uživatelských licencí typu Professional User vyčíslil NKÚ na základě kalkulace hodnoty ceny jednotlivých licencí obsažené v dodatku č. 18, kterým došlo ke snížení počtu licencí Professional User o 400 ks. Čtvrtletní hodnotu údržby licence Professional User stanovil NKÚ konkrétně na základě rozdílu mezi částkou fakturovanou před nabytím účinnosti dodatku č. 18 licenční smlouvy a částkou fakturovanou po nabytí účinnosti tohoto dodatku. Rozdíl činil 241 999 Kč bez DPH, tj. 605 Kč za jednu uživatelskou licenci.

Ceníková hodnota 1 ks licence Professional User obsažená v Licenční smlouvě činí 80 000 Kč bez DPH, tj. 405,6 mil. Kč bez DPH při 5 070 ks licencí Professional User dle ceníkové hodnoty.

NKÚ na základě informací uvedených v dodatku č. 18 Licenční smlouvy určil hodnotu 1 ks licence Professional User ve výši 12 647 Kč bez DPH. Za 5 070 ks licencí typu Professional User tak celková cena odpovídá 64,1 mil. Kč.

Dle výpočtu NKÚ Ministerstvo financí za pořízení práv k SW produktům SAP bez výše deklarované hodnoty licencí SAP Professional User uhradilo 207,7 mil. Kč bez DPH. Tato částka však přesáhla hodnotu vypočtenou na základě ceníkových jednotkových cen v Kč (177,3 mil. Kč bez DPH) obsažených v příloze 1.1 Licenční smlouvy o 30,5 mil. Kč bez DPH, tedy

¹⁵ Úspora cca 1 171 tis. Kč s DPH ročně.

by MF tuto část práv na užití SW produktů společnosti SAP pořídilo za ceny vyšší, než byly ceny ceníkové v době podpisu smlouvy.

V letech 2015 až 2020 MF nevyužívalo část uživatelských licencí SW produktů pořízených v rámci Licenční smlouvy v rozsahu od cca 800 do 2 000 ks měsíčně. Většinu z těchto nevyužitých licencí tvořily licence typu Professional User.

K nejvyššímu využití uživatelských licencí Professional User ze strany MF došlo v srpnu 2020, a to v počtu 4 702 ks z celkového počtu 5 492 ks. MF tak v srpnu roku 2020 nevyužilo 790 licencí Professional User (555 licencí s připočtením 5% rezervy¹⁶), což byl nejnižší počet nevyužitých licencí od počátku sledovaného období.

Tabulka č. 2: Kalkulace výdajů MF za údržbu nevyužitých licencí k SW produktům společnosti SAP v letech 2015 až 2019

Varianta	Celkový počet hrazených uživatelských licencí v kusech	Počet využívaných uživatelských licencí v kusech	5% rezerva v kusech	Rozdíl mezi hrazenými a využívanými uživatelskými licencemi v kusech (při zohlednění 5% rezervy)	Výdaje MF za neužívané uživatelské licence (ročně)
v1 – maximální počet využívaných licencí	5 892*	4 702**	235	955	2 311 100 Kč
v2 – průměrný počet využívaných licencí	5 892*	4 159	208	1 525	3 690 500 Kč

Zdroj: dokumentace MF; vypracoval NKÚ.

* Celkový počet hrazených uživatelských licencí je uveden bez licencí typu Developer User.

** Srpen 2020.

Tabulka č. 3: Kalkulace výdajů MF za údržbu nevyužitých licencí k SW produktům společnosti SAP od roku 2020

Varianta	Celkový počet hrazených uživatelských licencí v kusech	Počet využívaných uživatelských licencí v kusech	5% rezerva v kusech	Rozdíl mezi hrazenými a využívanými uživatelskými licencemi v kusech (při zohlednění 5% rezervy)	Výdaje MF za neužívané uživatelské licence (ročně)
v1 – maximální počet využívaných licencí	5 492*	4 702**	235	555	1 343 100 Kč
v2 – průměrný počet využívaných licencí	5 492*	4 543	227	722	1 747 240 Kč

Zdroj: dokumentace MF; vypracoval NKÚ.

* Celkový počet hrazených uživatelských licencí je uveden bez licencí typu Developer User.

** Srpen 2020.

¹⁶ 5% rezerva v počtu uživatelských licencí k produktům společnosti SAP vychází z dosavadní kontrolní praxe NKÚ (viz kontrolní akce 20/07 – *Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství*).

NKÚ na základě kontrolních výpočtů vyčíslil (viz tabulky č. 2 a č. 3), že v letech 2016–2020 by výdaje MF na údržbu SW produktů ve vztahu k nevyužitým licencím Professional User dosahovaly částky 10,6 mil. Kč (výpočet založený na maximálním počtu využitých licencí dle Licenční smlouvy). V případě výpočtu založeného na průměrném počtu nevyužívaných licencí by tyto náklady dosáhly částky 16,5 mil. Kč.

Na základě výše uvedených skutečností NKÚ posoudil vynaložení 10,6 mil. Kč za údržbu SW produktů jako neefektivní vynaložení peněžních prostředků při výkonu veřejné správy a činnosti správce kapitoly.

MF v rámci povinnosti správce kapitoly sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole dosáhlo za posledních 10 let při jednáních s dodavatelem snížení počtu nevyužívaných uživatelských licencí o 400 ks. Toto snížení bylo ale podmíněno akceptací SW produktu k zajištění souladu IISSP s požadavky na kybernetickou bezpečnost. Za toto plnění uhradilo MF dodavateli částku ve výši 94,1 mil. Kč. Cena údržby SW produktů pořízených kvůli kybernetické bezpečnosti činí za čtvrtletí 2,1 mil. Kč. Uzavřením této smlouvy došlo k rozšíření portfolia dodávaných služeb (produktů) pro IISSP ze strany dodavatele.

IV.2 Proces evidence service desk hlášení

Dle interních předpisů MF je každý uživatel IISSP povinen registrovat jakoukoliv událost¹⁷ v IISSP prostřednictvím aplikace service desk MF jako SD hlášení. Systém SD slouží jako prvotní identifikátor porušení kvalitativních parametrů daných služeb (tzv. SLA). Na základě porušení SLA indikovaných systémem SD dochází k detailní analýze ze strany MF.

V letech 2015–2020 uhradilo MF 90 mil. Kč bez DPH (109 mil. Kč s DPH) za poskytování paušálních služeb SD pro všechny systémy MF. V letech 2015–2020 přímo s IISSP souviselo 35 % evidovaných SD hlášení.

V období od června 2016 do prosince 2020 MF identifikovalo a uplatnilo dvě sankce v celkové hodnotě 39 333 Kč za porušení kvalitativních parametrů uvedených ve smlouvách¹⁸.

K analýze záznamů SD hlášení ověřil NKÚ proces zpracování SD hlášení na základě pracovního postupu stanoveného povinnou přílohou smlouvy č. 19/906/0008 nazvanou *Pracovní postup Správa SD hlášení* (dále také „Pracovní postup“).

Z tohoto důvodu bylo ze strany NKÚ blíže analyzováno 19 SD hlášení indikovaných jako potenciální porušení SLA.

- Z těchto 19 analyzovaných SD hlášení u žádného nebyl vložen uzavírací kód daného hlášení a ve 13 případech nebyla uvedena příčina daného hlášení.
- V 15 případech došlo k předání hlášení mezi řešitelskými týmy bez uvedení důvodu daného předání. U 10 SD hlášení je osoba řešitele za tým MF totožná s osobou řešitele přidělenou za tým dodavatele, a tedy je značně netransparentní identifikace činností prováděných daným řešitelem jako zástupcem týmu MF a dodavatele.
- Ve třech případech došlo k pozastavení SLA bez uvedení důvodu dle výčtu obsaženého v Pracovním postupu a bez předání SD hlášení manažerovi řešitelské skupiny. Ve dvou případech došlo k nedodržení Pracovního postupu ve smyslu změny stavu SD hlášení

¹⁷ Událost ve smyslu incidentu, žádosti o podporu, případně žádosti o informaci.

¹⁸ Smlouva č. 19/906/0008 a smlouva č. 9009/030/2016.

na „vyřešeno“. U SD hlášení, u kterých uživatel nereaguje ani po urgentní žádosti o požadované informace, je řešitel oprávněn dané hlášení považovat za uzavřené po uplynutí 10 pracovních dnů. V jednom případě došlo ke změně stavu na „vyřešeno“ bez ugování reakce uživatele, což je v rozporu s Pracovním postupem.

Tabulka č. 4: Přehled procesních nedostatků při zpracování SD hlášení a jejich vztah k Pracovnímu postupu

Procesní nedostatek	Pracovní postup Správa SD hlášení (kapitola)	Počet výskytů
Předání hlášení bez udání důvodu	3.2.7 odst. 2 a 4	15
Absence uzavíracího kódu	3.2.8.	19
Absence příčiny události	3.2.8.	13
Pozastavení SLA bez uvedení důvodu	3.2.5.1.	3
Uzavření hlášení bez urgencye uživatele	3.2.6.2.	2
Překročení 5denního časového limitu komentování pracovního postupu	3.2.2.	1

Zdroj: dokumentace MF a SPCSS; vypracoval NKÚ.

Z procesního hlediska dle pracovních postupů správy SD hlášení nebylo z analyzovaných 19 SD hlášení ani jedno bezchybné, viz tabulka č. 4. MF tak nezajistilo zpracování SD hlášení v souladu se závaznou přílohou smlouvy č. 19/906/0008 označenou jako *Pracovní postup Správa SD hlášení*. NKÚ tyto skutečnosti vyhodnotil jako riziko spolehlivosti hlášení o porušení SLA, neboť MF u kontrolovaných SD hlášení nezajistilo dodržení pracovního postupu k identifikaci porušení parametrů SLA s následkem udělení sankcí.

IV.3 Rozvoj IISSP

Za rozvoj IISSP zodpovídá MF. MF tyto služby od vzniku IISSP do roku 2019 zajišťovalo externě. Od roku 2019 do současnosti jsou všechny tyto služby, stejně jako v případě provozu, zajišťovány na základě vertikální spolupráce prostřednictvím SPCSS. Srovnání cen rozvoje (v rámci jednotlivých smluvních dodavatelů) je uvedeno v tabulce níže.

Tabulka č. 5: Srovnání sazeb za jeden člověkodenní rozvoje

Období	Jednotná sazba za člověkodenní
2014–2016	15 300 Kč
2016–2019	7 000 Kč
od 2019*	10 662 Kč

Zdroj: smluvní dokumentace, vypracoval NKÚ.

* V tabulce je uvedena hodnota váženého průměru ceny 1 člověkodenní z provedených prací na objednávku.

Rozvoj IISSP v souladu s vybranými cíli *Informační koncepce ČR*

*Informační koncepce České republiky*¹⁹ (materiál č. j. 820/2018 schválený usnesením vlády ze dne 3. října 2018 č. 629, k programu „Digitální Česko“ a návrhu změn Statutu Rady vlády pro informační společnost) se v rámci dílčího cíle 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe* věnuje rozvoji systémů elektronické identifikace. Tento cíl dále rozpracovává *Národní architektonický plán*²⁰. Již v předcházejícím období byl tento cíl součástí schválené *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy* ze dne 2. listopadu 2015 jako opatření

¹⁹ *Informační koncepce České republiky* je koncepcí rozvoje informačních systémů veřejné správy a eGovernmentu. Koncepci zpracovává Ministerstvo vnitra a schvaluje vláda.

²⁰ *Národní architektonický plán* navazuje na *Informační koncepci České republiky* a rozpracovává její jednotlivé cíle.

O26 – *Dokončit implementaci jednotné identifikace a autentizace úředníků veřejné správy ČR v návaznosti na identitní prostor CzechPoint podle zásady jeden úředník, jedna elektronická identita pro ISVS.*

Národní architektonický plán, který navazuje na Informační koncepci České republiky, k tomuto mj. uvádí: „Státní zaměstnanci a ostatní pracovníci veřejné správy by přednostně měli pro svoji identifikaci využívat jednotný identitní prostor (JIP) a katalog autentizačních a autorizačních služeb (KAAS). Pokud IS není k JIP/KAAS připojen, odpovídá za správné nastavení přístupů věcný správce společně s provozovatelem IS a autentizace se provádí v lokálním identifikačním systému nebo přímo v daném IS.“

Podle ustanovení § 5a odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, jsou definované subjekty veřejné správy povinny svoje informační koncepce a informační systémy uvést do souladu s *Informační koncepcí České republiky*.

Cíl zavést správu identit prostřednictvím JIP/KAAS si MF prvotně stanovilo v roce 2018 v rámci dokumentu *Plán rozvoje architektury* s předpokládaným termínem implementace do konce roku 2019. MF však dopisem z června 2018 následně zažádalo u Ministerstva vnitra, konkrétně u OHA, mj. o odklad plánovaného termínu adaptace IISSP na systém JIP/KAAS. Jako důvody žádosti uvedlo, že v době implementace IISSP tato infrastruktura nebyla k dispozici. Ministerstvo vnitra, resp. OHA, po posouzení žádosti vydalo souhlasné stanovisko k termínu splnění do 31. 12. 2020.

Následně MF znovu požádalo OHA dopisem z prosince 2020 o prodloužení výjimky z důvodu omezení během nouzového stavu a také kvůli technickým problémům spojeným s ukončením podpory pro některé významné softwarové komponenty, které jsou součástí IISSP. Adaptace IISSP na systém JIP/KAAS byla následně MF opakovaně se souhlasem OHA odložena, podle zatím posledního stanoveného termínu by měla být uskutečněna do 31. 12. 2022.

Systém JIP/KAAS pro jednotnou správu identit uživatelů IISSP tak MF do doby ukončení kontroly neimplementovalo, a nenaplnilo tudíž dílčí cíl eGovernmentu 3.6 *Zavedení systému důvěryhodné elektronické identifikace do praxe*, čímž oddaluje naplnění cíle dané strategie.

IV.4 Podpora architektonického řešení

Pro životnost a aktuálnost produktů SAP je klíčová dostupnost údržby související s upgrady jednotlivých komponent. Dodavatel stávajícího architektonického řešení IISSP garantuje MF poskytování údržby pro většinu produktů do roku 2027 (resp. 2030).

Dle odhadů MF došlo u vybraných produktů SAP pro potřeby IISSP k zákaznickým úpravám v rozmezí od 5 % do 40 %. MF musí rozhodnout, zda po roce 2027 přejde na novou platformu SAP HANA, nebo zda zvolí zcela jiné řešení. Nicméně o způsobu řešení MF do doby ukončení kontroly nerozhodlo. MF podniká kroky související s přípravou na období po ukončení poskytování údržby stávajících produktů SAP. Zejména se jedná o konzultace s experty a probíhá pilotní provoz nové platformy SAP HANA.

IV.5 Právní předpisy související s IISSP

MF budovalo IISSP na základě strategického dokumentu s názvem *Záměr vytvoření Státní pokladny*, který byl součástí usnesení vlády České republiky ze dne 9. února 2005 č. 169, *k záměru vytvoření Státní pokladny*. Podle *Záměru vytvoření Státní pokladny* bylo žádoucí vypracovat nový zákon o státní pokladně stanovující pravidla fungování celého systému. V druhé polovině roku 2005 připravilo MF věcný záměr zákona o státní pokladně, ale po vnějším připomínkovém řízení začátkem roku 2006 od přípravy zákona ustoupilo a rozhodlo se jít cestou pozměňovacích návrhů stávajících zákonů.

Právní předpisy do doby ukončení kontroly NKÚ nedefinovaly pojem „státní pokladna“²¹. Na základě plnění úkolů vyplývajících z *Harmonogramu prací na vytvoření účetnictví státu*, který byl předložen pro informaci na jednání vlády dne 5. září 2007 (č. j. 1295/07), a na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. 5. 2007 č. 561, *k vytvoření účetnictví státu*, byl schválen vznik účetnictví státu ke dni 1. 1. 2010. Tato skutečnost byla realizována mj. zákonem č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony, který nabyl platnosti k 19. 8. 2008 a účinnosti od 1. 1. 2010. V rámci této novelizace ukotvilo MF *Centrální systém účetních informací státu* v ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.

Poté MF v roce 2012 předložilo návrh na změnu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Na základě tohoto návrhu byla následně změnovým zákonem č. 501/2012 Sb. provedena novelizace zákona č. 218/2000 Sb., v rámci které došlo v ustanovení § 3 písm. o) k definování *Rozpočtového informačního systému* jako systému veřejné správy spravovaného Ministerstvem financí. Pravidla pro shromažďování dat v RIS (RISPR/RISRE) upravuje zejm. zákon č. 218/2000 Sb. a vyhlášky č. 133/2013 Sb.²², 419/2001 Sb.²³ a 5/2014 Sb.²⁴

K vypracování věcného záměru zákona o státní pokladně se MF zavázalo ještě jednou, a to v *Plánu legislativních prací vlády na rok 2015*. Ten byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 15. prosince 2014 č. 1056. Usnesením vlády ČR ze dne 6. května 2015 č. 329 byl ale tento úkol zrušen. V podkladovém materiálu č. 444/15 k tomuto usnesení vlády MF jako odůvodnění ke zrušení úkolu uvedlo, že problematika, kterou měl řešit návrh nové legislativní normy, je řešena v rámci novely zákona č. 218/2000 Sb., která navrhuje zapojit další subjekty pod souhrnný účet státní pokladny. MF v dalším období k záměru na vytvoření zákona o státní pokladně nepřistoupilo.

²¹ Na tuto skutečnost NKÚ poukázal již v kontrolních závěrečích z kontrolních akcí č. 08/14 a č. 20/34.

²² Vyhláška č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání.

²³ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o předkládání údajů pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu.

²⁴ Vyhláška č. 5/2014 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků a rozpočtů dobrovolných svazků obcí.

Příklad špatné praxe:

V modulu CSÚIS je obsažena řada specifických analytických přehledů, z hlediska smluvních vztahů s jednotlivými dodavateli je klíčový pomocný analytický přehled – část X (dále také „PAP X“).

Metodika tvorby PAP (verze č. 7 z roku 2020) vytvořená MF uvádí povinnost sledovat ve výkazu PAP X identifikátor VZ u všech zakázek zadaných od 1. 1. 2014, kterým byl tento identifikátor přidělen. „Technický manuál (verze 1.16.)“ však uvádí, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu je povinnost uvádět tento identifikátor pouze u zakázek realizovaných prostřednictvím elektronického tržiště či zveřejněných na profilu zadavatele. Dokumenty zpracované MF k evidenci VZ tak jsou v rozporu.

MF u vybraného dodavatele v roce 2019 nevyplnilo zmíněný identifikátor ani u jedné zakázky, v roce 2020 pouze u jedné zakázky z kontrolovaných. Nevyplnění identifikátoru veřejné zakázky vede k nemožnosti rozklíčování jednotlivých účetních záznamů obsažených na příslušných syntetických účtech ve vztahu k identifikátoru jednotlivých veřejných zakázek. A tedy k nemožnosti přiřazení jednotlivých veřejných zakázek k samotným položkám obsaženým na vybraných syntetických účtech. Přestože jsou postupy obsažené v metodice tvorby PAP pro subjekty vyplňující PAP nepovinné, byl postup MF jako gestora této metodiky neefektivní, neboť MF nedodržovalo postupy, které samo stanovilo a zavedlo do IISSP.

Seznam zkratk

AIS RPP	<i>Agendový informační systém registru práv a povinností</i>
BDC	bezpečné datové centrum
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
ICT	informační a komunikační technologie
IISSP	<i>Integrovaný informační systém Státní pokladny</i>
IKČR	<i>Informační koncepce České republiky</i>
IS	informační systém
ISVS	informační systém veřejné správy
IT	informační technologie
JIP/KAAS	Jednotný identitní prostor / Katalog autentizačních a autorizačních služeb
Licenční smlouva	<i>Licenční smlouva se smlouvou o poskytování služeb údržby, tvoří přílohu č. 1 smlouvy o dodávce integrovaného informačního systému Státní pokladny (IISSP) a souvisejících služeb č. 332/215/2008 ze dne 22. 12. 2008</i>
MD	člověkod
MF	Ministerstvo financí
MIS	<i>Manažerský informační systém</i>
MONITOR	Specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OHA	odbor hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra
PAP	pomocný analytický přehled
PAP X	desátá část pomocného analytického přehledu
Pracovní postup	<i>Pracovní postup Správa SD hlášení – materiál tvořící závaznou přílohu smlouvy o podpoře a rozvoji IISSP a poskytování souvisejících služeb č. 19/906/0008</i>
RIS	<i>Rozpočtový informační systém</i>
RISPR	<i>Rozpočtový informační systém příprava rozpočtu</i>
RISRE	<i>Rozpočtový informační systém realizace</i>
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung, Systémy–Applikace–Produkty ve zpracování dat
SD	service desk
SLA	service level agreement (smlouva o úrovni poskytovaných služeb)
SPCSS	Státní pokladna Centrum sdílených služeb, s. p.
STC	Státní tiskárna cenin, státní podnik
SW	software
ÚFIS	Účetní a finanční informace státu
VZ	veřejná zakázka