



Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/23

Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo dopravy vynakládá prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj vybraných informačních systémů hospodárně a účelně.

Kontrolováno bylo období let 2010 až 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“).

Kontrola byla provedena u kontrolované osoby od června 2015 do ledna 2016.

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

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 11. dubna 2016, **schválilo** usnesením č. 8/V/2016 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo dopravy je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. MD je správcem řady informačních systémů, které v kontrolovaném období pořizovalo a rozvíjelo pro zajištění výkonu svých agend a činností prostřednictvím veřejných zakázek financovaných z programů reprodukce majetku (programové financování).

Informační systémy MD se dělí na agendové, tedy informační systémy řešící dopravně správní agendy, a systémy provozní. Agendové informační systémy slouží ke komunikaci a nakládání s daty v rámci veřejné správy a směrem k občanům. Nejvýznamnější z nich jsou *Centrální registr vozidel* (dále také „Registr vozidel“) a *Centrální registr řidičů* (dále také „Registr řidičů“). Tyto dva informační systémy spravovalo pro věcně příslušné MD původně Ministerstvo vnitra. Posledním na MD převedeným informačním systémem (dále také „IS“) byl Registr vozidel, který byl převeden v červenci 2012.

U řady informačních systémů Ministerstva dopravy jsou kladeny nároky na interoperabilitu¹, a to jak v rámci resortu, tak mezi orgány veřejné správy, nebo i mezi členskými státy Evropské unie², aby nehrozilo, že se členské státy rozhodnou pro odlišná či neslučitelná řešení, která vytvoří překážky pro vzájemnou elektronickou komunikaci nejen v oblasti dopravně správních agend. MD při realizaci ICT³ projektů musí respektovat požadavky vyplývající z evropských a národních předpisů.

NKÚ zjistil, že MD při výkonu svých činností využívá 50 informačních systémů. Ke kontrole byl vybrán jeden provozní informační systém a čtyři agendové informační systémy, jejich přehled je uveden v tabulce č. 1. Při výběru IS ke kontrole bylo přihlédnuto ke společenské významnosti těchto systémů a k výši pořizovacích, příp. provozních nákladů. Při výběru Registru vozidel do vzorku agendových informačních systémů byla zohledněna také skutečnost, že jeho spuštění v červenci 2012 provázely problémy.

¹ Interoperabilita – schopnost různých systémů vzájemně spolupracovat, poskytovat si služby, dosáhnout vzájemné součinnosti.

² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 922/2009/ES ze dne 16. září 2009, o řešení interoperability pro evropské orgány veřejné správy (ISA); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES; směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech, ve znění směrnice Komise 2009/113/ES a směrnice Komise 2011/94/EU.

³ Pojem „projekt informačních a komunikačních technologií“ zahrnuje celé spektrum projektů, např. projekty na komunikační rozhraní, datové rozhraní, informační systémy atd. Pro potřeby kontroly chápeme ICT projekt jako zastřešující projekt, v jehož rámci je pořizován příslušný IS.

Tabulka č. 1 – IS vybrané ke kontrole

(v tis. Kč)

Název IS	Typ IS	Popis	Kontrolovaný ⁴⁾ objem
Integrovaný monitorovací informační systém	provozní ¹⁾	Zahrnuje ekonomický systém a mzdový a personální systém	679 209
Centrální registr vozidel	agendový	Evidence vozidel opatřených registrační značkou, identifikační a technické informace včetně provozovatele/majitele vozidla	131 510
Centrální registr řidičů	agendový	Evidence informací o osobách, které jsou ze zákona ²⁾ předmětem této evidence (řidičská oprávnění, řidičské průkazy, zdravotní omezení, přestupky, exekuce na řidičské průkazy aj.)	212 316
Digitální tachograf	agendový	Správa a evidence čipových karet digitálního tachografu, personalizace čipových karet	196 162
Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě ³⁾	agendový	Správa informací o podnicích silniční dopravy, o odpovědných zástupcích pro dopravu, evidence závažných porušení, přestupků a sankcí uložených dopravcům; výměna informací týkajících se porušení předpisů v rámci EU; evidence vozidel taxislužby; evidence řidičů taxislužby	14 174
Celkový kontrolovaný objem			1 233 371

Zdroj: Informační koncepce MD a další doklady předložené v rámci kontrolní akce.

¹⁾ Do 31. 3. 2013 zahrnoval i provoz dopravně správních agend.

²⁾ Podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

³⁾ Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě je nástupcem původního centrálního registru dopravců.

⁴⁾ Prostředky vynaložené MD na pořízení a provoz IS v období 2010–2015.

V souvislosti se snahou zvýšit transparentnost používání nesoutěžních postupů zejména v oblasti ICT byla v roce 2010 zavedena povinnost informovat⁴ vládu o veřejných zakázkách zadávaných v režimu jednacímho řízení bez uveřejnění. Od listopadu 2014 pak vláda pro zvýšení transparentnosti a zamezení nadužívání jednacímho řízení bez uveřejnění nastavila mechanismus, který spočíval v posuzování oprávněnosti užití jednacímho řízení bez uveřejnění prostřednictvím Rady vlády pro informační společnost.

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

II. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky státu vynakládané na realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií Ministerstva dopravy. NKÚ posuzoval, zda MD nastavilo podmínky pro řízení ICT projektů, zda projekty řídilo v souladu s nastavenými podmínkami, zda byly kontrolované projekty realizovány hospodárně a efektivně a zda dosáhly stanovených cílů.

⁴ V roce 2010 byla tato povinnost uložena členům vlády, od roku 2013 zároveň i vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy.

NKÚ na základě skutečností zjištěných při kontrole konstatuje, že MD postupovalo při řízení budování a rozvoji informačních systémů nekonceptně a bez základních nástrojů informovaného rozhodování⁵. Postupy projektového řízení MD nastavilo a aplikovalo teprve okamžikem uzavření smlouvy, takže v rámci jednotlivých projektů nebyly projektově řízeny procesy předcházející uzavření smlouvy.

Nekonceptnost byla jednou z příčin průtahů při realizaci Registru vozidel. Jedná se o IS, který zpracuje za silný produkční den⁶ až 1,7 milionu databázových transakcí. Tento registr nebyl ke dni požadovaného spuštění 1. 7. 2012 funkční. Zahájení ostrého provozu muselo MD posunout na 9. 7. 2012 a i po tomto datu se aplikace potýkala s řadou problémů, které byly projednávány až na úrovni vlády.

Nekonceptní přístup MD způsobil zpomalení jednotlivých ICT projektů a ve svém důsledku se podílel na tom, že Evropská komise (dále také „Komise“) podala na Českou republiku žalobu pro neplnění povinností vyplývajících z práva EU² týkajících se Registru řidičů a *Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě* (dále také „Rejstřík podnikatelů“) a jejich propojení s vnitrostátními elektronickými rejstříky ostatních členských států, jejichž autority mají právo nahlížet do údajů evidovaných v ČR. Tento nekonceptní přístup přispěl zároveň k nadužívání jednacího řízení bez uveřejnění, pro které nebyly splněny podmínky zákona o veřejných zakázkách, a k řetězení tohoto postupu v následujících letech, což NKÚ vyhodnotil jako nevhodné nakládání s peněžními prostředky.

Prostředí pro skladování dat a pro práci s daty dopravně správních informačních systémů, z nichž dva IS (Registr vozidel a Registr řidičů) spadají do kritické informační infrastruktury⁷, zajišťuje soukromý subjekt, ačkoliv existuje ICT infrastruktura státu, která tyto služby může poskytovat.

Kontrola prověřila výdaje MD ve výši 1 233 mil. Kč, z toho zjištěné nedostatky představovaly částku více než 425 mil. Kč a týkaly se v celém rozsahu porušení rozpočtové kázně. S ohledem na dobu životnosti informačních systémů a objemy peněžních prostředků vynaložených ministerstvem na zvolené technologické a aplikační řešení byl nekonceptní přístup jednou z příčin neefektivních činností a nesplnění nebo prodlení v plnění stanovených úkolů, případně i nedodržení požadované kvality kontrolovaných dopravně správních agend.

⁵ Informované rozhodování v oblasti ICT musí být postaveno na třech základních pilířích – formulace strategického plánu ICT (dlouhodobé cíle, odpovědnosti, harmonogram plnění, rozpočty), určení architektury IS (data ve struktuře a souvislostech, pravidla pro datové struktury, klasifikace dat, řízení integrity dat) a stanovení technologického směru (plánování orientace budoucích technologií, monitorování trendů a regulace, určení technologických standardů, logická mapa).

⁶ Silný produkční den – úřední den obcí s rozšířenou působností, které vykonávají dopravně správní agendy pro koncového uživatele.

⁷ Registr vozidel a Registr řidičů jsou prvky kritické infrastruktury a splňují kritéria nařízení vlády č. 432/2010 Sb., o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury, a to dle následujících určujících kritérií: **průřezová** (zde dopad na veřejnost s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo v podobě jiného závažného zásahu do každodenního života postihujícího více než 125 000 osob) a **odvětvová** (zde informační systém, který je nahraditelný jen při vynaložení nepřiměřených nákladů nebo v časovém období přesahujícím 8 hodin).

MD zajistilo chod dopravně správních agend, kdy kontrolované IS sloužily ke komunikaci a nakládání s daty v rámci veřejné správy a směrem k občanům. V případě dvou agendových IS nezajistilo MD dosažení cílového stavu v podobě požadovaného propojení a přístupu k elektronickým rejstříkům ČR pro příslušné autority členských států EU.

1. MD nepřistupovalo k řízení informačních technologií resortu jako k celku. Chybějící strategie ICT a pouze formální naplnění zákonných požadavků na informační koncepci neumožňovaly, aby MD využilo nástroje pro efektivní řízení projektů ICT.

MD nemá dlouhodobou strategii pro plánování, řízení a rozvoj ICT projektů. Informační koncepci zpracovalo MD s přibližně pětiletým zpožděním a pouze formálně naplnilo požadavky zákona č. 365/2000 Sb.⁸ MD nemá ve své informační koncepci popsány vazby mezi IS z hlediska funkčního ani technického a chybí podrobné schéma architektury IS, které by zobrazovalo vztahy mezi aplikacemi, případně mezi hlavními procesy podporovanými těmito aplikacemi. Tento stav neumožňoval MD činit informované rozhodování v oblasti ICT.

2. MD se chovalo neekonomicky, když uzavřelo sedm veřejných zakázek v celkové hodnotě 392 mil. Kč v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod, a uzavřelo provozní smlouvu, která zavazovala MD k platbám ve výši 33 mil. Kč bez věcného plnění.

V letech 2012 až 2015 zadalo MD sedm veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod. MD svůj postup odůvodňovalo odkazem na krajní naléhavost a časovou tíseň způsobenou nejistotou vyplývající z usnesení vlády⁹, které předpokládalo sloučení MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu, a v dalších případech odkazem na krajní naléhavost a časovou tíseň způsobenou očekáváním nové legislativy v oblasti kybernetické bezpečnosti. Způsob zadání veřejných zakázek nebyl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách¹⁰, mohl ovlivnit výběr nejvhodnějších nabídek a vedl k neekonomickému jednání. NKÚ má za to, že MD tímto jednáním porušilo rozpočtovou kázeň¹¹. Usneseními vlády¹² nastavený mechanismus kontroly a zvýšení transparentnosti veřejných zakázek zadávaných bez soutěže formou jedacího řízení bez uveřejnění tak nebyly v kontrolovaném období u MD účinné.

U provozní smlouvy na poskytování a rozvoj IT služeb nesjednalo MD úhradu služeb poskytovaných na žádost v návaznosti na skutečné plnění. Tímto jednáním porušilo povinnost plnit úkoly nejekonomičtějším způsobem a používat peněžní prostředky pouze ke

⁸ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Povinnost vypracovat informační koncepci byla uložena od 1. 1. 2009.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2013 č. 37, *k návrhu úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě pro rok 2014 – 1. etapa.*

¹⁰ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2010 č. 158, *o opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, usnesení vlády ČR ze dne 10. dubna 2013 č. 246, *o zrušení usnesení vlády ze dne 22. února 2010 č. 158, o opatřeních při zadávání veřejných zakázek, a uložení povinností v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek na základě výjimek a významných veřejných zakázek*, usnesení vlády ČR ze dne 24. listopadu 2014 č. 961, *o zřízení Rady vlády pro informační společnost*, usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy.*

krytí nezbytných potřeb. NKÚ má za to, že MD tímto jednáním porušilo rozpočtovou kázeň až do výše 33 056 046 Kč.

3. MD přípravu na přechod Registru vozidel z Ministerstva vnitra a vytvoření nového registru vozidel nezajistilo včas a v požadované kvalitě.

MD vědělo v dostatečném časovém předstihu o převodu Registru vozidel z Ministerstva vnitra a o nutnosti vytvoření nového registru vozidel včetně zajištění jeho následného provozu, přesto vývoj zadalo pouhých šest měsíců před termínem plánovaného nasazení do ostrého provozu. K vytvoření registru vozidel využilo MD stávající smlouvy na poskytování a rozvoj IT služeb, což neumožnilo dostatečně nastavit smluvní podmínky mezi MD a dodavatelem. MD zároveň nepřistoupilo včas k analýze stavu a kvality dat v Registru vozidel a z tohoto důvodu v rámci přechodu na nový registr vozidel pak neproběhla migrace několika stovek tisíc nekompatibilních záznamů. Tyto skutečnosti způsobily, že nový registr vozidel nebyl ke dni spuštění ostrého provozu funkční, zahájení provozu muselo MD posunout o více než týden a i po tomto datu se aplikace potýkala s řadou problémů. MD přesto akceptovalo převzetí nového registru vozidel bez závad.

4. Provoz, správu a ukládání dat kritické informační infrastruktury se MD v rozporu s *Národní strategií kybernetické bezpečnosti* nepodařilo přesunout do prostředí, které zřizuje a spravuje stát.

Prostředí pro skladování a využívání dat IS dopravně správních agend, které spadají mezi významné informační systémy¹³, a kritickou informační infrastrukturu zajišťuje pro MD soukromý subjekt. MD v souladu s *Národní strategií kybernetické bezpečnosti* připravovalo v roce 2015 zadání provozu, správy a ukládání dat dopravně správních agend do státního podniku Státní pokladna Centrum sdílených služeb mimo režim zákona o veřejných zakázkách prostřednictvím tzv. in-house¹⁴ výjimky. S ohledem na připomínky¹⁵ v průběhu vnějšího připomínkového řízení, které upozorňovaly na nenaplnění kritérií stanovených pro využití této výjimky, MD od tohoto záměru ustoupilo a nadále využívá služeb stávajícího soukromého subjektu.

5. MD nesplnilo požadavky na interoperabilitu dvou agendových IS.

Omezený přístup k informacím z Registru řidičů a Rejstříku podnikatelů pro příslušné orgány členských států EU je způsoben neplněním povinností¹⁶ vyplývajících z předpisů EU.

¹³ Vyhláška č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích, v návaznosti na zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, určuje status jedenácti informačních systémů MD jako významný.

¹⁴ In-house výjimka – obecná výjimka z působnosti zákona č. 137/2006 Sb. uvedená v § 18 odst. 1 písm. e), lze ji aplikovat v případech je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává podstatnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva.

¹⁵ Mimo jiné připomínky Ministerstva vnitra a Nejvyššího kontrolního úřadu.

¹⁶ Nařízení (zde nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES) jako sekundární právní akt EU je přímo aplikovatelné a povinnost zde vznikla přímo MD; směrnice (zde směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006, o řidičských průkazech, ve znění směrnice Komise 2009/113/ES a směrnice Komise 2011/94/EU) je

V souvislosti s dlouhodobým neplněním povinností vyplývajících z předpisů EU a po neúspěšném předběžném řízení podala Komise na ČR v obou případech žaloby k Soudnímu dvoru EU. Pokud budou rozsudky nepříznivé, hrozí ČR finanční újmy.

V případě Registru řidičů jde mimo jiné o snahu omezit tzv. turistiku za účelem získání řidičského oprávnění v členském státě, kde nebyl žadatel postižen za dopravní přestupek odebráním řidičského oprávnění.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti NKÚ doporučuje MD:

- **vytvořit resortní informační strategii a průběžně aktualizovat informační koncepci ve vazbě na strategické dokumenty eGovernmentu a na aktuální strategie kybernetické bezpečnosti státu,**
- **projektově řídit celý proces pořízení a rozvoje IS od chvíle, kdy byly identifikovány potřeby realizace projektu, až po naplnění jeho cílů,**
- **po ukončení platnosti smlouvy zajišťující provoz Registru vozidel a Registru řidičů, které patří do kritické informační infrastruktury, přesunout tyto IS do prostředí, které zřizuje a spravuje stát,**
- **při plánování a dalším rozvoji resortních IS důsledně vycházet z požadavků vyplývajících z usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889¹⁷, jejichž dodržení je předpokladem pro zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výdajů na ICT veřejné správy v krátkodobém i dlouhodobém horizontu.**

III. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Řízení ICT projektů

Pro plánování, řízení a rozvoj ICT projektů nemá MD dlouhodobou strategii. Zákon č. 365/2000 Sb. ukládá orgánům veřejné správy vytvářet a vydávat informační koncepce, uplatňovat je v praxi a vyhodnocovat jejich dodržování od 1. 1. 2009. Informační koncepci vypracovalo MD až v květnu 2014. Většinu kontrolovaných IS pořídilo MD před vznikem informační koncepce.

Informační koncepce svou strukturou i obsahem odpovídá požadavkům zákona č. 365/2000 Sb. a navazující vyhlášky č. 529/2006 Sb.¹⁸, ale nestanovuje dlouhodobé cíle v oblasti řízení a bezpečnosti informačních systémů. Architektura informačních systémů je v informační koncepci zpracována pouze jako dílčí schéma vazeb IS dopravně správních agend. Vazby mezi jednotlivými IS nejsou popsány z hlediska funkčního ani technického a chybí celkové schéma a popis architektury IS, které by zobrazovaly vztahy mezi aplikacemi, případně mezi hlavními procesy podporovanými těmito aplikacemi.

primárním právním aktem, který vyžaduje transpozici do právního řádu ČR, a plynou z ní povinnosti pro celý řetězec legislativních orgánů (ministerstvo, vláda, parlament, prezident).

¹⁷ Usnesení vlády ČR ze dne 2. listopadu 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy*.

¹⁸ 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).

MD nezpracovalo bezpečnostní dokumentaci prokazující obsazení rolí správce systému a bezpečnostního správce systému a neprokázalo atestem způsobilost informačních systémů ve své správě k realizaci vazeb na informační systémy jiného správce prostřednictvím referenčního rozhraní, tak jak ukládá zákon č. 365/2000 Sb. V důsledku uvedeného stavu a v souvislosti s neúplným stanovením zásad bezpečnosti provozu IS se MD vystavilo riziku, že svým postupem může způsobit nekompatibilitu vlastních IS s informačními systémy ostatních orgánů státní správy a s vnitrostátními elektronickými rejstříky příslušných orgánů členských států EU a narušení bezpečnosti informací.

Údaje v informační koncepci MD nekorespondují s údaji, které MD povinně zveřejňuje v IS o informačních systémech veřejné správy. Např. IS *Digitální tachograf* uvádí MD v informační koncepci jako informační systém veřejné správy, ale v IS o informačních systémech veřejné správy uveden není. Nekompletním zpřístupněním informací o spravovaných informačních systémech a používaných datových prvcích se MD vystavilo riziku nekompatibility s případnými navazujícími IS ostatních orgánů státní správy.

MD pro zajištění procesů při organizování a řízení IT projektů řešených dodavatelskou formou přijalo v roce 2013 projektovou metodiku. Tato metodika nepopisuje návaznost na předcházející interní organizační procesy, např. průběh výběrového řízení, tvorbu zadávací dokumentace a investičního záměru.

2. Realizace ICT projektů

2.1 Užití jednacího řízení bez uveřejnění

MD uzavřelo v kontrolovaném období na základě jednacího řízení bez uveřejnění, aniž by k tomu mělo zákonný důvod, smlouvy uvedené v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Veřejné zakázky zadané v jednacím řízení bez uveřejnění bez zákonného důvodu (v tis. Kč)

Smlouva	Název smlouvy	Smluvní částka
S-172-330/2012	Zajištění podpory provozu Centrálního registru vozidel	32 429
S-108-330/2013	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR	55 969
S-110-330/2013	Zajištění podpory provozu Centrálního registru vozidel	37 994
S-114-330/2013	Zajištění chodu dopravně správních agend na pověřených úřadech obcí s rozšířenou působností	8 833
S-41-330/2014	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR	83 953
S-42-330/2014	Zajištění provozu aplikace Centrálního registru vozidel	61 075
S-239-330/2015	Zajištění provozu infrastruktury pro dopravně správní agendy a systémy ERP a HR – přechodné období	111 938
Celková smluvní částka		392 191

Zdroj: jednotlivé smlouvy MD.

Užití jednacího řízení bez uveřejnění u zakázky, na jejímž základě uzavřelo MD smlouvu S-172-330/2012, odůvodňovalo MD mylnou informovaností původním provozovatelem (Ministerstvo vnitra) o stavu a kvalitě dat Registru vozidel a nemožností tento stav předvídat.

NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť MD bylo i v období, kdy Registr vozidel provozovalo Ministerstvo vnitra, za registr věcně odpovědné. Přes tuto skutečnost MD v rámci převodu dat Registru vozidel nepřistoupilo k analýze stavu a kvality dat.

Užití jednacního řízení bez uveřejnění u zakázek, na jejichž základě uzavřelo MD smlouvy S-108-330/2013, S-110-330/2013 a smlouvu S-114-330/2013, odůvodňovalo MD krajní naléhavostí a časovou tísň způsobenou nejistotou vyplývající z usnesení vlády⁹, které předpokládalo sloučení MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu. NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť MD vědělo již v okamžiku uzavření předcházející smlouvy S-54-330/2010 platné od 1. 4. 2010 do 31. 3. 2013, která zastřešovala služby požadované v uvedených třech smlouvách, že tyto služby bude nutné zajistit i po jejím uplynutí bez ohledu na záměr vlády sloučit MD s Ministerstvem průmyslu a obchodu.

Užití jednacního řízení bez uveřejnění u zakázek, na jejichž základě uzavřelo MD smlouvy S-41-330/2014, S-42-330/2014 a smlouvu S-239-330/2015¹⁹, odůvodňovalo MD krajní naléhavostí a časovou tísň způsobenou očekáváním nové legislativy v oblasti kybernetické bezpečnosti. NKÚ posoudil uvedenou argumentaci jako nedůvodnou, neboť případné nové požadavky na bezpečnost informací vyplývající z očekávaného zákona o kybernetické bezpečnosti a navazujících prováděcích vyhlášek mělo MD řešit v rámci smlouvy uzavřené na základě otevřeného nebo užšího řízení.

2.2 Smlouva na poskytování a rozvoj IT služeb

MD uzavřelo s dodavatelem dne 31. 3. 2010 smlouvu o poskytování a rozvoji IT služeb č. S-54-330/2010 na dobu 36 měsíců. Prostřednictvím uvedené smlouvy zajišťovalo služby aplikačního a technického provozu hrazené měsíční paušální částkou a službu řízení a rozvoje ICT služeb. Služba řízení a rozvoje zahrnovala podslužby projektového managementu, podslužby konzultační a školicí, podslužby rozvoje aplikací, podslužby strategického poradenství a podslužby metodického vedení. Tyto služby měly být poskytovány v případě žádosti MD, nicméně úhrada byla nastavena na bázi měsíční paušální platby.

Uvedená smlouva umožňovala dodavateli u služeb na žádost fakturovat měsíční paušály ve výši 100 % sjednané ceny i bez věcného plnění. U smlouvy uzavřené na 36 měsíců tento stav trval 21 měsíců až do doby, kdy MD pod smlouvu S-54-330/2010 podřadilo vývoj aplikace registru vozidel. V této době MD čerpalo například u služby metodického vedení v červenci 2010 pouze 0,2 % smluvně alokovaného počtu člověkodnů a v dalších dvaceti měsících MD vůbec nečerpalo smluvně alokované člověkodny. Do doby, než podřadilo pod uvedenou smlouvu vývoj registru vozidel (tedy po dobu 21 měsíců), uhradilo MD za služby na žádost měsíčními paušálními platbami celkem 85 588 986 Kč. Skutečné čerpání služeb na žádost (podle akceptovaných člověkodnů) odpovídalo částce 52 532 940 Kč. MD v průběhu let 2010 a 2011 uhradilo bez věcného plnění částku 33 056 046 Kč.

¹⁹ Smlouvu S-239-330/2015 uzavřelo MD na dobu určitou od 1. 10. 2015 do 31. 3. 2017 s tím, že je možné prodloužit účinnost smlouvy až o šest měsíců, tj. do 30. 9. 2017. Záměr MD realizovat veřejnou zakázku formou jednacního řízení bez uveřejnění posuzovala Rada vlády pro informační společnost, konkrétně pracovní skupina pro jednacní řízení bez uveřejnění.

3. Centrální registr vozidel

Registr vozidel byl do 30. 6. 2012 pro MD provozován Ministerstvem vnitra na základě smlouvy o spolupráci při integrovaném provozování informačních systémů správních a dopravních evidencí ze dne 31. 12. 2002. MD jako správce Registru vozidel odpovídalo za jeho vedení a za poskytování dat z Registru vozidel pro potřeby oprávněných osob. Od roku 2008 plánovalo MD, že bude nutné převést Registr vozidel od Ministerstva vnitra a vybudovat nový moderní registr vozidel.

Převod Registru vozidel z Ministerstva vnitra na MD byl uložen usnesením vlády ČR ze dne 21. 12. 2009 č. 1568²⁰ jako jeden z nelegislativních úkolů MD pro rok 2010, tento úkol MD ve stanoveném termínu nesplnilo. Rozhodujícím faktorem pro převod Registru vozidel byla výpověď smlouvy o spolupráci při integrovaném provozování informačních systémů správních a dopravních evidencí s výpovědní lhůtou dvanácti měsíců, kterou MD obdrželo od Ministerstva vnitra v červnu 2011. MD tak mělo jeden rok (tj. do 1. 7. 2012) na zajištění převodu datové základny, na vývoj a zprovoznění nového registru vozidel. Požadavek na vytvoření nového registru vozidel včetně převodu dat zadalo MD až v lednu 2012, šest měsíců před plánovaným nasazením do ostrého provozu.

MD zvolilo řešení, kdy vývoj nového registru vozidel podřadilo pod stávající smlouvu na poskytování a rozvoj ICT služeb. Nová aplikace byla zadána na základě změnového požadavku v rámci služby řízení a rozvoj ICT služeb poskytované jako tzv. služba na žádost, a to kombinací člověkodnů z podslužby projektového managementu, podslužby konzultační a školicí a zejména z podslužby rozvoje aplikací. Důsledkem tohoto řešení byla nevyhovující smluvní úprava podmínek mezi MD a dodavatelem, zejména absence záruky za kvalitu plnění a nejednoznačnost při uplatnění sankčních ustanovení. Záruky za kvalitu plnění v podobě smluvních SLA²¹ byly stanoveny pro jednotlivé služby samostatně, a z tohoto důvodu při tvorbě nového registru vozidel, který vznikl jejich kombinací, nebylo možné SLA vyhodnocovat. Způsob zadání registru vozidel podřazením pod smlouvu na poskytování a rozvoj ICT služeb znemožnil MD využít sankčních ujednání této smlouvy, neboť ta nebyla aplikovatelná na vytvoření nového IS. Tímto jednáním MD porušilo povinnost důsledně hájit práva státu.

Termín nasazení nové aplikace ke dni 1. 7. 2012 nebyl dodržen. MD nepředložilo kontrolujícím žádný dokument, který by upravoval a zdůvodňoval posunutí termínu. Přechod na novou aplikaci registru vozidel akceptovalo MD dne 9. 7. 2012 bez výhrad. Předmětem akceptace bylo akceptační testování, migrace provozních dat a zahájení ostrého provozu. Testovací scénáře ani testovací protokoly, na jejichž základě bylo akceptováno předání aplikace registru vozidel, nemá MD k dispozici. Na vývoj registru vozidel vynaložilo MD ze smlouvy na poskytování a rozvoj ICT služeb částku ve výši 37 209 690 Kč včetně DPH.

Bezprostředně po spuštění nového registru vozidel se aplikace potýkala s celou řadou problémů. Za hlavní příčiny problémů MD označilo zejména podcenění komplexnosti migrace dat, selhání testování vytvářeného systému a nedostatečné proškolení uživatelů.

²⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 21. 12. 2009 č. 1568, o Plánu nelegislativních úkolů vlády na 1. pololetí 2010 a o Přehledu námětů pro Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2010.

²¹ SLA (Service Level Agreement) – garantovaná úroveň služeb.

Např. školení uživatelů proběhlo na verzi aplikace, která neměla implementovány všechny agendy. Aplikace byla pro účastníky školení nedostupná, takže výuka probíhala pouze podle uživatelských příruček, a nikoliv prakticky v aplikaci. V rámci krizového řízení po 9. 7. 2012 zřídilo MD technické týmy, které byly rozesílány do jednotlivých obcí s rozšířenou působností, aby v konkrétních případech pomáhaly uživatelům s používáním nové aplikace.

Ačkoliv byl součástí zadání na nový registr vozidel požadavek na kompletní migraci dat, po spuštění registru vozidel do ostrého provozu zůstalo nepřeneseno 800 000 nekompatibilních záznamů. Migraci těchto záznamů následně dodavatel nového registru vozidel dokončil v rámci smlouvy na provoz.

4. Kybernetická bezpečnost

Vláda ČR schválila usnesením ze dne 27. srpna 2014 č. 680²² *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*, který popisuje technologická centra a datová úložiště jako jednu z vrstev architektury českého eGovernmentu. Z usnesení vlády ze dne 16. 2. 2015 č. 105, *k Národní strategii kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020*, následně vyplynul požadavek na přesun IS se statutem kritické informační infrastruktury a významných informačních systémů do prostředí datových center ve vlastnictví státu.

Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky (dále také „NSKB“) mimo jiné upozorňuje na nutnost ochrany a zabezpečení dat, která jsou záležitostí veřejného zájmu (data relevantní ke kritické informační infrastruktuře a významným informačním systémům), a na nutnost transparentního řešení zabezpečení. Jeden z hlavních cílů NSKB je důkladné a důvěryhodné zabezpečení prostředí pro skladování a práci s daty subjektů kritické informační infrastruktury a významných informačních systémů, přičemž toto prostředí musí být zřízeno a spravováno státem.

MD v návaznosti na NSKB připravovalo zadání provozu, správy a ukládání dat patřících do kritické informační infrastruktury do státního podniku Státní pokladna Centrum sdílených služeb mimo režim zákona o veřejných zakázkách podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) formou tzv. in house výjimky. S ohledem na připomínky v průběhu vnějšího připomínkového řízení MD od tohoto záměru ustoupilo a provoz dopravně správních agend, které spadají mezi významné informační systémy a kritickou informační infrastrukturu, zajišťuje pro MD nadále soukromý subjekt. S ohledem na nutnost ochrany a zabezpečení dat není tento stav optimální. Možnost využití obecné výjimky z působnosti zákona vztahující se k veřejným zakázkám zadávaným v rámci zvláštních bezpečnostních opatření MD neanalyzovalo.

²² Usnesení vlády ČR ze dne 27. srpna 2014 č. 680, *ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu.*

5. Interoperabilita Registru řidičů a Rejstříku podnikatelů na úrovni EU

5.1 Agenda rejstříku podnikatelů v silniční dopravě

Podle článku 16 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě², měly členské státy nejpozději do 31. 12. 2012 přijmout nezbytná opatření k zajištění propojení a přístupu k vnitrostátním elektronickým rejstříkům prostřednictvím vnitrostátních kontaktních míst tak, aby příslušný orgán kteréhokoliv členského státu EU mohl nahlížet do vnitrostátních elektronických rejstříků všech členských států.

MD, do jehož okruhu působnosti spadají uvedené činnosti, nezajistilo podle názoru Komise automatizovaný přístup k vnitrostátním elektronickým rejstříkům k požadovanému datu. Z tohoto důvodu podala Komise dne 10. listopadu 2015 u Soudního dvora EU žalobu proti České republice. Mimo ČR podala Komise žalobu na další tři členské státy EU.

5.2 Agenda řidičských průkazů

Podle článku 7 odst. 5 písm. d) směrnice Evropského parlamentu 2006/126/ES, o řidičských průkazech², měla ČR využívat za účelem usnadnění kontrol sítě řidičských průkazů EU (RESPER), a to od okamžiku jejího zprovoznění (k 19. 1. 2013). Ke dni ukončení kontroly nebylo toto napojení funkční. Výměna informací o dokladech v rámci RESPER měla přispět k odhalování padělků řidičských oprávnění a omezit tzv. turistiku za účelem získání řidičského oprávnění v členském státě EU, kde žadatel nebyl postižen za dopravní přeštep odebráním řidičského oprávnění.

ČR požadovaná opatření dle Komise nesplnila a Komise po několika výzvách podala dne 19. listopadu 2015 u Soudního dvora EU žalobu proti ČR. Mimo ČR podala Komise žalobu na dalších šest členských států EU.

Seznam zkratk

EU	Evropská unie
ICT	Informační a komunikační technologie
IS	Informační systém
IT	Informační technologie
Komise	Evropská komise
MD	Ministerstvo dopravy
NKSB	Národní strategie kybernetické bezpečnosti České republiky na období let 2015 až 2020
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Registr řidičů	Centrální registr řidičů
Registr vozidel	Centrální registr vozidel
Rejstřík podnikatelů	Rejstřík podnikatelů v silniční dopravě