



Kontrolní závěr z kontrolní akce

20/07

Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do listopadu 2020.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“),
Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále také „SZIF“).

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 15. března 2021,

schválilo usnesením č. 9/V/2021

kontrolní závěr v tomto znění:

ICT resortu zemědělství

16

Počet informačních systémů veřejné správy, které spravuje MZe

1

Počet informačních systémů veřejné správy, které spravuje SZIF

453 mil. Kč

Průměrné roční výdaje MZe vynaložené na ICT v letech 2016–2019

750 mil. Kč

Průměrné roční výdaje SZIF vynaložené na ICT v letech 2016–2019

47,5 mil. Kč

Průměrné roční výdaje MZe vynaložené na informační systém s nejvyššími výdaji na podporu provozu a rozvoj ve správě MZe

514 mil. Kč

Průměrné roční výdaje SZIF vynaložené na IS ve správě SZIF; tento systém je finančně nejnáročnějším informačním systémem resortu zemědělství

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu vynaložených na informační a komunikační technologie (dále též „ICT“) v resortu Ministerstva zemědělství. Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

MZe vynakládalo v kontrolovaném období na ICT průměrně více než 453 mil. Kč za rok a SZIF průměrně více než 750 mil. Kč za rok.

NKÚ identifikoval řadu nedostatků a rizik v oblasti hospodárnosti. Jako nejzávažnější riziko v oblasti hospodárnosti NKÚ vyhodnotil fakt, že SZIF je silně závislý na svém hlavním dodavateli podpory provozu aplikační infrastruktury a rozvoje svého informačního systému, tj. informačního systému Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „IS SZIF“).

SZIF vynakládal na podporu provozu a rozvoj IS SZIF více než 500 mil. Kč ročně, to je přibližně desetkrát více, než vynakládalo MZe na svůj finančně nejnáročnější informační systém. SZIF svému dodavateli platil nejen velmi vysoké celkové částky, ale i vysoké jednotkové ceny za rozvoj a podporu provozu IS SZIF, jak vyplynulo z porovnání jednotkových cen, které provedl NKÚ.

Nedostatky s dopadem na hospodárnost NKÚ zjistil i při kontrole zadávání veřejných zakázek, při kontrole sledování vytíženosti hardwarové infrastruktury a při kontrole využívání licencí.

Strategické a koncepční materiály pro oblast ICT posuzoval NKÚ jak ve vztahu k hospodárnosti, tak ve vztahu k účelnosti. Účelnost byla prověřena také na vzorku vybraných veřejných zakázek.

Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

1. SZIF je silně závislý na hlavním dodavateli podpory provozu a rozvoje IS SZIF (tzv. vendor lock-in pozice s řadou rizik pro hospodárnost). SZIF svému dodavateli proplácel více než 500 mil. Kč ročně, celkem za roky 2016–2019 SZIF za podporu provozu a rozvoje IS SZIF zaplatil 2 057 mil. Kč.
2. IS SZIF byl v porovnání s dalšími resortními systémy ekonomicky výrazně náročnější. Výdaje na IS SZIF přepočtené na jednoho zaměstnance činily průměrně více než 417 tis. Kč a čtyřnásobně převyšovaly částku 100 tis. Kč, což jsou průměrné výdaje orgánů veřejné správy na ICT v přepočtu na jednoho zaměstnance.
3. Při porovnání jednotkových cen dodavatelů ICT vychází jednotková cena, kterou sjednal SZIF se svým hlavním dodavatelem, násobně vyšší než srovnatelné služby jiných dodavatelů u MZe.
4. Existuje riziko dalších vysokých výdajů na ICT v souvislosti s předpokládaným přechodem IS SZIF na novou verzi používané aplikační platformy, respektive budováním nového IS po ukončení podpory stávající platformy, na které IS SZIF v současnosti běží. Podporu stávající platformy má SZIF zajištěnu pouze do roku 2027.

5. NKÚ identifikoval u MZe několik nedostatků při zadávání veřejných zakázek. MZe porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „zákon č. 137/2006 Sb.“), respektive zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále též „zákon č. 134/2016 Sb.“), když ve dvou případech stanovilo technické kvalifikační předpoklady diskriminačně a v jednom případě neoprávněně rozdělilo předmět veřejné zakázky.
6. SZIF nemá informace o vytíženosti hardwarové infrastruktury, a nemůže tudíž vyhodnotit hospodárnost zakázky v hodnotě 326 mil. Kč.
7. SZIF za období 2016–2019 zaplatil za pořízení a údržbu licencí SAP téměř 417 mil. Kč. Využívanost těchto licencí však SZIF nesleduje.
8. MZe sleduje využívanost licencí SAP a postupně optimalizuje portfolio licencí SAP, které vlastní.
9. SZIF porušil zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů (dále též „zákon č. 365/2000 Sb.“), když nevytvořil a nevydal informační koncepci. Vzhledem k absenci základních koncepčních dokumentů pro oblast ICT na SZIF existuje riziko nekoncepčního vývoje ICT na SZIF s možným negativním dopadem na hospodárnost i na účelnost.
10. MZe po většinu kontrolovaného období disponovalo požadovanými koncepčními a strategickými dokumenty pro oblast ICT. NKÚ zjistil v této oblasti dílčí nedostatky a vyhodnotil riziko nekoncepčního vývoje v oblasti ICT na MZe jako nízké s málo pravděpodobným negativním dopadem na hospodárnost a účelnost.
11. Rizikem v oblasti strategického řízení ICT je snižování počtu odborných interních ICT pracovníků jak na SZIF, tak na MZe. Některé klíčové pozice, např. pozice hlavního architekta, byly na MZe po celé kontrolované období zajištěny z externích zdrojů.
12. Na vzorku kontrolovaných veřejných zakázek ani při kontrole využívanosti informačních systémů nebyly zjištěny neúčelně vynaložené prostředky.
13. Na základě výsledků předchozích kontrolních akcí NKÚ realizovalo MZe řadu nápravných opatření, mimo jiné i v oblasti zadávání veřejných zakázek.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy zejména ve věcech zemědělství, vodního hospodářství, potravinářského průmyslu, lesnictví, myslivosti a rybářství, vždy s určitými výjimkami stanovenými právními předpisy.¹

MZe jako správce kapitoly státního rozpočtu je zodpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

Pro výkon svých agend využívá MZe řadu informačních systémů, a to jak provozních informačních systémů, tak informačních systémů veřejné správy, které jsou primárně určeny pro výkon jednotlivých agend a pravidla pro ně jsou upravena mj. zákonem č. 365/2000 Sb.

¹ Ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

MZe je správcem celkem šestnácti informačních systémů veřejné správy. Jejich seznam je uveden v příloze č. 1. Pět systémů spravovaných MZe je uvedeno mezi významnými informačními systémy dle vyhlášky č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích (dále jen „vyhláška č. 317/2014 Sb.“).

Státní zemědělský intervenční fond je státním fondem² a právnickou osobou. SZIF byl zřízen zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon č. 256/2000 Sb.“), a náleží do působnosti Ministerstva zemědělství. SZIF je mimo jiné certifikován jako platební agentura pro provádění opatření společné zemědělské politiky EU a je pověřen administrací většiny zemědělských národních dotací.

SZIF spravuje jediný informační systém veřejné správy, a to IS SZIF (někdy je označován také jako ISPA – informační systém platební agentury). IS SZIF je evidován jako významný informační systém v příloze č. 1 vyhlášky č. 317/2014 Sb.

SZIF vyplácí zemědělcům a dalším příjemcům podpor každoročně cca 38 000 mil. Kč.

Výdaje na ICT v resortu MZe

V tabulce č. 1 je uvedena výše výdajů na vybrané rozpočtové položky související s ICT³, které SZIF⁴, MZe a další organizační složky státu čerpaly z rozpočtové kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* v jednotlivých letech období 2016–2019. Nejvýznamnější položkou byla ve všech letech a napříč institucemi rozpočtová položka „*zpracování dat a služby související s ICT*“.

Tabulka č. 1: Výdaje na vybrané rozpočtové položky související s ICT (v tis. Kč)

	2016	2017	2018	2019	Celkem	Průměr
MZe	462 583	481 809	432 415	433 854	1 810 661	452 665
SZIF	708 649	705 791	880 371	706 111	3 000 922	750 231
Ostatní OSS*	138 997	89 890	113 939	186 727	529 553	132 388
Celkem	1 310 229	1 277 490	1 426 725	1 326 692	5 341 136	1 337 302

Zdroj: informační portál MONITOR, výroční zprávy SZIF za roky 2016–2019; vlastní zpracování NKÚ.

* OSS = organizační složky státu z kapitoly 329 kromě MZe, tj. Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Státní veterinární správa České republiky, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Česká plemenářská inspekce. MZe je uvedeno v tabulce č. 1 samostatně na prvním řádku.

Nejvyšší výdaje na ICT z resortu zemědělství měl ve sledovaném období SZIF, a to ve výši přesahující v každém roce 700 mil. Kč, v průměru 750 mil. Kč. Institucí s druhými nejvyššími výdaji na ICT v resortu zemědělství bylo MZe s průměrnými ročními výdaji ve výši 453 mil. Kč.

² Dle ustanovení § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³ Zejména tyto rozpočtové položky: „*služby elektronických komunikací*“, „*zpracování dat a služby související s informačními a komunikačními technologiemi*“, „*programové vybavení*“ a „*výpočetní technika*“.

⁴ Rozpočet SZIF schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR společně se zákonem o státním rozpočtu, SZIF jako státní fond používá pro své výdaje členění na rozpočtové položky. MZe v každém roce období 2016–2019 poskytlo Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu neinvestiční dotaci na správní výdaje, z této dotace SZIF hradil mj. své výdaje na ICT. Celkové roční správní výdaje SZIF se v kontrolovaném období pohybovaly kolem 1 800 mil. Kč.

Vybrané informační systémy veřejné správy resortu MZe

- IS SZIF je informační systém akreditovaný Evropskou komisí a certifikovaný Ministerstvem financí pro příjem, administraci, kontrolu, proplácení a reporting zemědělských dotačních žádostí financovaných z fondů Evropské unie a státního rozpočtu České republiky. Základem velké části IS SZIF je platforma SAP (cca 98 %), menší část (cca 2 %) běží na platformě AGIS. Platforma SAP je základem IS SZIF již od roku 2004. SZIF zaplatil svému dodavateli platformy SAP za období 2004–2019 více než 8 678 mil. Kč.
- *Evidence využití půdy podle uživatelských vztahů*, známější pod zkratkou LPIS⁵, je klíčovou součástí *Integrovaného administrativního a kontrolního systému*, který je využíván pro kontrolu a administraci žádostí o podporu v rámci společné zemědělské politiky EU, vybraných národních programů a pro další související agendy vyplývající z evropské a národní legislativy⁶. V systému LPIS je uvedeno, kdo daný půdní blok užívá (bez ohledu na to, zda jde o vlastníka, nebo nájemce), a jsou zde uvedeny i další údaje, například informace o stupni erozního ohrožení pozemku. Bez funkčního systému LPIS by nebylo možné vyplácet plošné zemědělské dotace.
- *Integrovaný zemědělský registr* (dále též „IZR“) je centrální registr pro veškeré agendy související s ústřední evidencí hospodářských zvířat vedenou podle ustanovení § 23 a následujících zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon č. 154/2000 Sb.“). Zákon č. 154/2000 Sb. používá pouze termín ústřední evidence hospodářských zvířat. IZR je podle vyjádření MZe interní název pro ústřední evidenci zvířat. IZR poskytuje základní údaje mnoha státním institucím pro jejich kontrolní činnost. Poskytuje také data pro administraci některých dotací.
- Podrobnosti o vybraných informačních systémech jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond vynakládají prostředky státního rozpočtu na pořízení, provoz a rozvoj informačních a komunikačních technologií účelně a hospodárně.

Kontrola u obou kontrolovaných osob byla zaměřena zejména na strategické řízení a plánování ICT, tj. na tvorbu a existenci informační koncepce ICT a atestaci dlouhodobého řízení ICT, dále na konkrétní funkčnost a využívanost vybraných informačních systémů (např. IS SZIF, LPIS, IZR). Kontrola se dále zaměřila na oblast zadávání veřejných zakázek souvisejících s pořízením a následným provozem a rozvojem konkrétních informačních systémů MZe i SZIF. V rámci kontroly byly porovnány jak celkové výdaje na jednotlivé informační systémy, tak jednotkové ceny, které MZe a SZIF vyplácely svým dodavatelům. V rámci kontroly NKÚ vyhodnotil nápravná opatření, která MZe přijalo na základě předchozích kontrolních akcí NKÚ. Kontrola

⁵ LPIS – z anglického *Land Parcel Identification System*.

⁶ Základní požadavky na *Integrovaný administrativní a kontrolní systém* a LPIS vycházejí z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013 a z prováděcích nařízení Evropské komise.

se dále zaměřila na vyhodnocení dopadu převodu agendy zemědělských národních dotací z MZe na SZIF na výdaje a úspory v oblasti ICT.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období následující.

Na MZe byl ke kontrole vybrán vzorek 11 veřejných zakázek v celkové hodnotě 1 354 mil. Kč (včetně DPH). Na SZIF byl ke kontrole vybrán vzorek tří veřejných zakázek v celkové hodnotě 2 434 mil. Kč (včetně DPH). Na vybraném vzorku bylo prověřeno, zda zadávání veřejných zakázek proběhlo v souladu s právními předpisy.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. SZIF je silně závislý na jednom dodavateli (vendor lock-in)

Kontrolou bylo ověřováno, zda některý z obchodních vztahů MZe a SZIF naplňuje znaky tzv. vendor lock-in neboli proprietárního uzamčení s jeho negativními důsledky. Vendor lock-in sice není řešen v právních předpisech, jeho existence je však velkým rizikem pro hospodárnost, neboť odběrateli přináší dlouhodobé vysoké výdaje a značné překážky při přechodu k jinému dodavateli.

Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF je silně závislý na svém dodavateli, který pro SZIF rozvíjí a podporuje provoz IS SZIF na platformě SAP. Tomuto dodavateli SZIF v kontrolovaném období platil v průměru 514 mil. Kč ročně, celkem za roky 2016–2019 SZIF za aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF na platformě SAP zaplatil 2 057 mil. Kč, což představuje více než 68 % z celkových výdajů SZIF na ICT. SZIF za služby svého dodavatele platformy SAP vynakládal peněžní částky přesahující 500 mil. Kč ročně již od roku 2004, od kdy je platforma SAP základem IS SZIF. Porovnání s výdaji na další resortní systémy a porovnání jednotkových cen uvádějí další části tohoto kontrolního závěru (podkapitoly 2. a 3.).

SZIF si je pozice vendor lock-in vůči svému dodavateli vědom, proto si jako svůj strategický cíl⁷ stanovil snížit závislost na svém dodavateli. Ve snaze o naplnění tohoto strategického cíle připravil SZIF v letech 2015 a 2016 dvě veřejné zakázky na zajištění provozu a rozvoje IS SZIF. Ani jednu z těchto zakázek se však nepodařilo dokončit. V roce 2015 podal nabídku pouze jeden uchazeč a v roce 2016 nepodal finální nabídku žádný zájemce, ani stávající dodavatel. Důvodem neúspěchu obou veřejných zakázek podle vyjádření SZIF bylo, že pro stávajícího dodavatele nebyla jakákoliv změna současného smluvního vztahu zajímavá, a to zejména z důvodu možného snížení cen a možnosti větší kontroly zadavatele nad systémem.

Teprve 25. 4. 2019 uzavřel SZIF se svým dodavatelem dodatek č. 5 ke stávající smlouvě⁸ o dílo z roku 2010. V dodatku je poprvé stanovena možnost dílčích výpovědí některých služeb (konkrétně u DMS⁹ a Portálu SZIF), což umožňuje, aby SZIF začal omezovat rozsah plnění

⁷ Strategický cíl 3 uvedený v dokumentu *Strategie ICT SZIF a koncepce rozvoje na období let 2015–2018*.

⁸ Dodatek č. 5 ke smlouvě o dílo na dodávku služeb technické a aplikační podpory, rozvoje a integrace informačního systému platební agentury SZIF pro období od 1. 1. 2011; číslo smlouvy: 4200001280_SML-05.

⁹ *Document management system*.

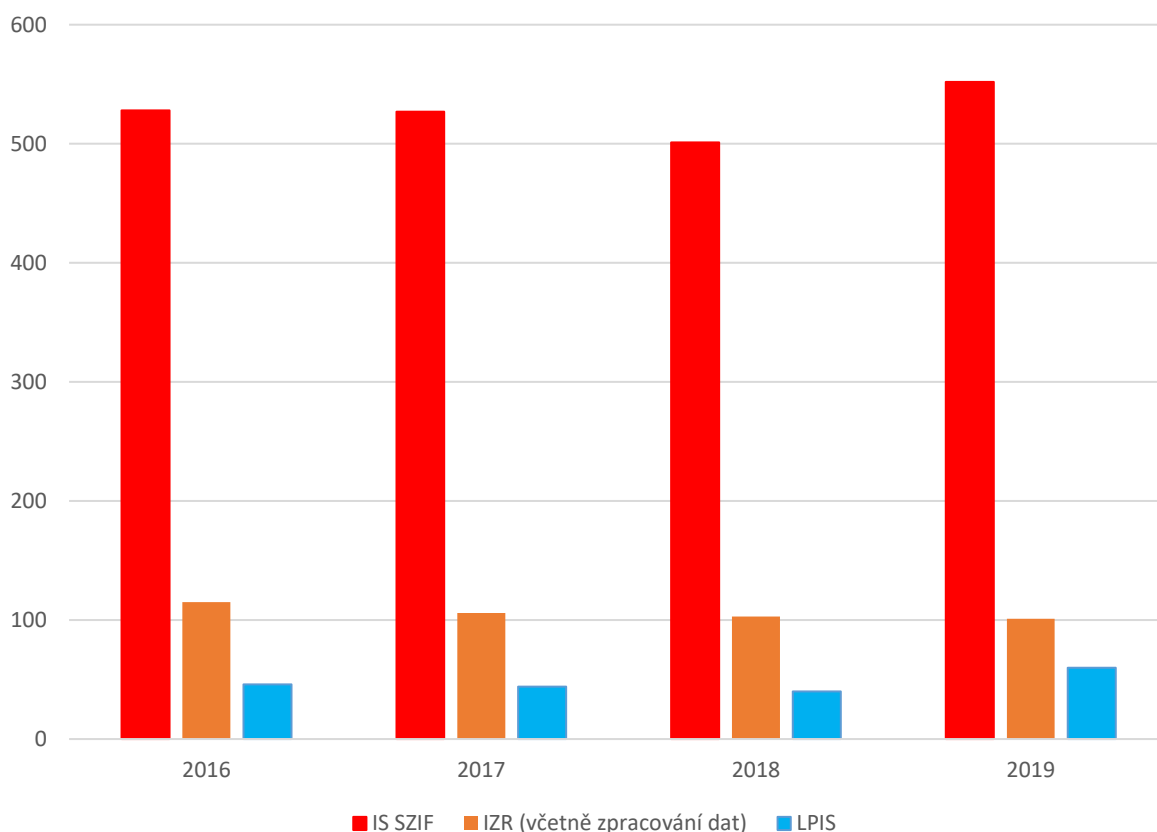
a realizovat části IS SZIF mimo působnost tohoto dodavatele a přitom měl zajištěnu jeho potřebnou součinnost. SZIF projekt DMS z důvodu nezajištění dostatečné výše rozpočtových prostředků doposud nerealizoval, a proto nepodal k této službě dílčí výpověď. SZIF nepodal svému dodavateli dílčí výpověď ani pro oblast Portálu, což zdůvodnil tím, že zatím nebyly realizovány některé související projekty. V dodatku č. 5 formulovanou možnost dílčího vyvázání se ze závislosti na dodavateli služeb SAP tak SZIF nevyužil a tím se mu nepodařilo začít s postupným oslabováním pozice vendor lock-in vůči dodavateli platformy SAP. Výše zmíněný strategický cíl tedy SZIF nenaplnil.

2. Vysoké výdaje na IS SZIF

V rámci kontroly provedl NKÚ porovnání výdajů na vybrané informační systémy resortu, aby ověřil, na který systém resort zemědělství vydává nejvíce prostředků.

V grafu č. 1 jsou uvedeny roční výdaje na tři finančně nejvýznamnější systémy resortu zemědělství, tedy IS SZIF, LPIS a IZR. Každý z těchto systémů má svá specifika, každý z nich v kontrolovaném období využívalo minimálně 42 000 koncových uživatelů, bez žádného z nich by nebyla možná výplata zemědělských dotací. Podrobnosti o jednotlivých systémech jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Graf č. 1: Výdaje na vybrané informační systémy resortu zemědělství (v mil. Kč)



Zdroj: : informace kontrolovaných osob; vlastní zpracování NKÚ.

Celkové výdaje na IZR zahrnují kromě výdajů na aplikační podporu provozu a rozvoj tohoto informačního systému také výdaje na externí zpracování dat, které je specifikem IZR. Výdaje

na IS SZIF a LPIS zahrnují pouze výdaje na podporu provozu a rozvoj těchto informačních systémů. Zpracování dat v LPIS a IS SZIF provádějí kmenoví zaměstnanci MZe a SZIF.¹⁰

Výdaje na IS SZIF výrazně převyšují výdaje na ostatní informační systémy resortu. Například roční výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj LPIS byly ve všech kontrolovaných letech zhruba desetkrát nižší než výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF. Výdaje na IZR (včetně výdajů na externí zpracování dat) byly zhruba pětkrát nižší než výdaje na IS SZIF. Mimo to je nutné upozornit na skutečnost, že výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IZR pak byly v průměru 26krát nižší než výdaje na aplikační podporu provozu a rozvoj IS SZIF.

Neobvyklou výši výdajů na IS SZIF dokládá i skutečnost, že dle dokumentu *Souhrnná zpráva o digitalizaci veřejné správy v ČR*, kterou publikoval v roce 2019 NKÚ, bylo v roce 2018 ústředními orgány státní správy vynaloženo na pořízení a provoz informačních a komunikačních technologií v přepočtu na jedno systemizované služební či pracovní místo cca 100 tis. Kč. Výdaje jen na IS SZIF tuto částku čtyřnásobně převyšovaly, když činily průměrně více než 417 tis. Kč. Celkové výdaje SZIF na ICT v přepočtu na jednoho zaměstnance pak tuto částku převyšovaly téměř šestinásobně. Násobně vyšší výdaje SZIF nebyly způsobeny modernizací IS SZIF, ale udržováním dlouhodobě zastaralých verzí produktů SAP v provozu a také tím, že více než 80 % používaného aplikačního prostředí bylo realizováno zákaznickým vývojem.

3. SZIF vykazuje vysoké jednotkové ceny ICT služeb

NKÚ se při kontrole zaměřil také na jednotkové ceny služeb dodavatelů ICT, neboť jednotkové ceny představují vhodné srovnání při různém objemu prací a neobvykle vysoká jednotková cena může upozornit na riziko nehospodárnosti.

Obvyklou součástí ICT smluv jsou tzv. ad hoc služby, tj. služby, které nelze předem detailně definovat, jejich cena je zpravidla stanovena jako cena za jeden člověkodén (který obvykle obsahuje osm člověkohodin), případně jsou sjednány ceny za práci některých IT specialistů.

V grafu č. 2 jsou uvedeny ceny za ad hoc služby nebo za den práce některých IT specialistů. Uvedeny jsou pouze ceny a práce vysoce kvalifikovaných specialistů, například systémového architekta, Java specialisty, analytika a architekta bezpečnosti informací, specialisty SAP. Některé smlouvy obsahují více typů IT specialistů s různou cenou práce, proto jsou v grafu č. 2 některé smlouvy uvedeny vícekrát. Všechny ceny jsou uvedeny včetně DPH. Všechny smlouvy uvedené v grafu č. 2 byly pod stejným číslem zveřejněny v registru smluv.

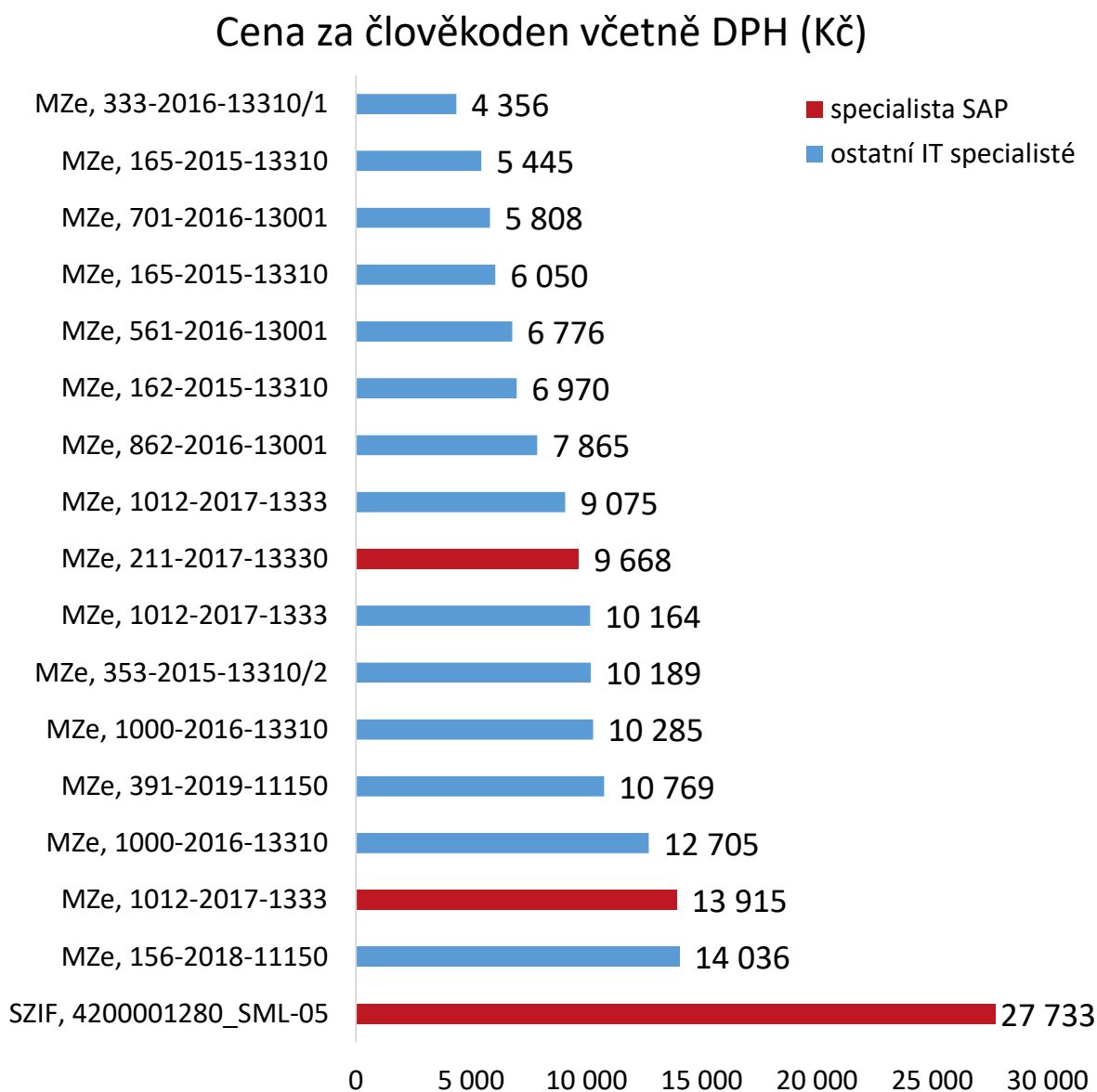
Z grafu č. 2 vyplývá, že ceny za den práce „IT specialisty“ nebo za den ad hoc služeb se na MZe pohybovaly od 4 356 Kč do 14 036 Kč za jeden člověkodén. Nejvíce, tj. 14 036 Kč, MZe zaplatilo za jeden člověkodén ad hoc služeb v případě smlouvy č. 156-2018-11150, tj. u smlouvy na zajištění DMS, následuje cena 13 915 Kč za jeden den práce „specialisty SAP“ u smlouvy 1012-2017-1333; cena za ad hoc služby při zajištění provozu, podpory a rozvoje systému SAP v rámci smlouvy č. 211-2017-13330¹¹ nedosáhla ani 10 000 Kč za jeden člověkodén.

¹⁰ Jednotliví zaměstnanci zpravidla neprovádějí zpracování dat pouze v jednom konkrétním informačním systému, ale mají širší agendu, proto NKÚ výdaje na platy těchto zaměstnanců (a tedy na zpracování dat) nepřičítal jednotlivým systémům.

¹¹ Smlouva o poskytování služeb zajištění provozu, podpory a rozvoje systému SAP na roky 2017–2021, kterou uzavřelo MZe v roce 2017.

Cena práce „specialisty SAP“ je v grafu zvýrazněna červenou barvou, objevuje se ve dvou smlouvách na MZe a v jedné na SZIF. Výrazně vybočuje cena, kterou sjednal SZIF v dodatku č. 5 smlouvy č. 4200001280_SML-05¹², dosáhla hodnoty 27 733 Kč za jeden člověkodenní. Tato cena je více než dvakrát vyšší než ceny, které za práce „specialisty SAP“ sjednalo MZe ve výše zmíněných smlouvách. Z uvedeného vyplývá, že stav vendor lock-in zjištěný u SZIF má jednoznačně negativní vliv na hospodárnost, zejména z důvodu nestandardně vysokých jednotkových cen za jeden den práce „specialisty SAP“, které SZIF svému dodavateli hradí.

Graf č. 2: Jednotkové ceny ICT prací včetně DPH



Zdroj: : registr smluv; vlastní zpracování NKÚ.

¹² Dodatek č. 5 ke smlouvě o dílo na dodávku služeb technické a aplikační podpory, rozvoje a integrace informačního systému platební agentury SZIF pro období od 1. 1. 2011.

4. Hrozí vysoké výdaje na ICT v souvislosti s ukončením podpory stávající aplikační platformy IS SZIF

Kontrola NKÚ se zaměřila na identifikaci rizik spojených se silnou závislostí SZIF na jeho dodavateli platformy SAP.

Kontrolou bylo zjištěno, že současná platforma SAP R/3 na SZIF je technologicky zastaralá a není kompatibilní s aktuálními verzemi produktů SAP. Přechod na novou platformu SAP/4HANA by znamenal opakovaný vývoj 80 % aplikačního jádra (vinou velkého objemu zákaznického vývoje IS SZIF provedeného v uplynulých letech) s těžko odhaditelnými výdaji. Obdobně obtížné by bylo odhadnout, jak vysoké by byly výdaje na pořízení zcela nového informačního systému založeného na jiné platformě/technologii. SZIF navíc nemá smluvně zajištěnu spolupráci stávajícího dodavatele při přechodu ze stávajícího na jiný systém (s výjimkou dílčích částí DMS a Portálu, jak je uvedeno v bodě 1 části IV. tohoto kontrolního závěru). Podporu dodavatele SAP pro zastaralou platformu SAP R/3 (*SAP Business Suite 7*) má SZIF zajištěnu na základě prohlášení dodavatele SAP pouze do konce roku 2027, s možností prodloužení do roku 2030. Prodloužení od roku 2028 však bude podle tohoto prohlášení dodavatele spojeno s navýšením cen údržby produktu.

Jako hlavní a dlouhodobý cíl řešení této situace si SZIF¹³ stanovil realizovat nové řešení a smluvní uspořádání IS SZIF pro nové programové období / novou společnou zemědělskou politiku EU realizovanou od roku 2021. Toto nové řešení však doposud SZIF neuskutečnil.

5. Nedostatky MZe při zadávání veřejných zakázek

Kontrolou bylo ověřováno, zda MZe a SZIF při zadávání veřejných zakázek postupovaly v souladu s právními předpisy a svými interními postupy. Správně nastavené zadávání veřejných zakázek je předpokladem pro dosažení hospodárnosti.

Na MZe byl ke kontrole vybrán vzorek 11 veřejných zakázek v celkové hodnotě 1 354 mil. Kč (včetně DPH). Na SZIF byl ke kontrole vybrán vzorek tří veřejných zakázek v celkové hodnotě 2 434 mil. Kč (včetně DPH).

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MZe formou veřejné zakázky malého rozsahu zadávalo opakovaně shodné plnění na outsourcing role hlavního architekta¹⁴. Pokud by MZe zadalo rámcovou smlouvu na delší období, muselo by postupovat transparentnějším způsobem dle zákona č. 137/2006 Sb. (např. dle ustanovení § 27 pro otevřené řízení). MZe však rozdělilo předmět zakázky, aby došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limit stanovený zákonem, a tím porušilo zákon č. 137/2006 Sb.¹⁵. Na základě uzavřených smluv MZe vydalo peněžní prostředky, což NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně až do výše 6 534 835 Kč a podal oznámení příslušnému správci daně.¹⁶
- MZe u veřejné zakázky *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb na MZe*¹⁷ (tzv. PRAIS) stanovilo v zadávací dokumentaci požadavky, které významně omezovaly okruh potenciálních uchazečů a preferovaly dosavadního dodavatele. Konkrétně se

¹³ V dokumentu *Informace o dalším postupu týkající se IS SZIF po zrušení významné veřejné zakázky „Zajištění provozu a rozvoje IS SZIF“* na roky 2018–2021, který SZIF vypracoval v prosinci 2017 pro MZe.

¹⁴ Číslo smluv: 476-2016-13310, 678-2017-13330, 475-2018-11150.

¹⁵ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

¹⁷ Číslo smlouvy 353-2015-13310.

jednalo o technické kvalifikační předpoklady (např. požadavek dokladovat více než 9 specifických významných služeb v ICT nebo požadavek prokázat v řešitelském týmu nejméně 26 specifických odborníků v ICT) a některé smluvní podmínky (např. požadovaná bankovní záruka 10 mil. Kč nebo pojištění odpovědnosti ve výši nejméně 300 mil. Kč po celou dobu účinnosti smlouvy). MZe stanovilo technické kvalifikační předpoklady, které omezily hospodářskou soutěž¹⁸, a tím se MZe dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace¹⁹.

- Dodatek č. 6 ke smlouvě *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb na MZe*²⁰ byl uzavřen z důvodu pozdního zahájení a následného zpoždění v navazujícím zadávacím řízení. Toto zpoždění bylo způsobeno vlastním jednáním MZe. Uzavřený dodatek č. 6 prodlužoval účinnost smlouvy o sedm měsíců, navyšoval objem prací a zvýšil celkovou cenu o více než 45 mil. Kč (včetně DPH). Dodatek byl uzavřen na základě postupu uvedeného v ustanovení § 222 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb.
- MZe u veřejné zakázky *Provoz a rozvoj aplikační infrastruktury a služeb 2019+*²¹ postupovalo v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb.²², neboť stanovilo zadávací podmínky, které vytvářely bezdůvodné překážky hospodářské soutěži. Tím došlo ke zvýhodnění dosavadního dodavatele provozu a rozvoje aplikační infrastruktury a služeb. Konkrétně se jednalo o technický kvalifikační předpoklad v podobě požadavku prokázat v řešitelském týmu 55 specifických odborníků ICT.

6. SZIF nedisponuje daty o vytíženosti hardwarové infrastruktury

Kontrolou bylo ověřováno, zda má SZIF k dispozici informace o vytížení hardwarové infrastruktury, kterou pořídil v letech 2018–2019 na základě zakázky *Zajištění provozu a infrastruktury IS SZIF* v hodnotě 326 375 701 Kč včetně DPH. Znalost vytížení hardwarové infrastruktury je nástrojem k posouzení hospodárnosti nakoupeného řešení.

Kontrolou bylo zjištěno, že při přípravě zakázky v roce 2018 definoval výkonnostní parametry zamýšlené hardwarové infrastruktury provozovatel aplikační vrstvy IS SZIF (tj. dodavatel, na kterém je SZIF silně závislý). SZIF nemá k dispozici informace o vytížení příslušné fyzické hardwarové infrastruktury zajišťující provoz IS SZIF na platformě SAP. SZIF tedy nedokáže doložit, zda jím zakoupená infrastruktura je, či není neúměrně výkonnostně naddimenzovaná.

7. SZIF nesleduje a nevyhodnocuje využívanost licencí SAP

Kontrola se u SZIF zaměřila jak na celkové výdaje vynakládané na licence SAP, tak i na míru využívání licencí SAP. Výdaje na nákup a udržování (maintenance) nevyužívaných licencí mohou představovat neúčelné a nevhodné výdaje.

Kontrolou bylo zjištěno:

- SZIF vlastní různé typy licencí SAP, které využívají jeho zaměstnanci, vývojáři jeho dodavatele, někteří zaměstnanci MZe a také koncoví uživatelé systému (žadatelé o dotaci).
- Za maintenance a licence zaplatil SZIF v období 2016–2019 celkem téměř 417 mil. Kč, tj. cca 104 mil. Kč ročně.

¹⁸ Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁹ Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

²⁰ Číslo smlouvy 353-2015-13310.

²¹ Číslo smlouvy 391-2019-11150.

²² Ustanovení § 36 odst. 1 a ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

- Pro přístup externích uživatelů z řad koncových uživatelů systému (žadatelů o dotace) udržuje SZIF celkem 59 200 licencí SAP. Pořizovací cena těchto licencí byla 44,4 mil. Kč a jejich roční udržování (maintenance) činilo 9,8 mil. Kč.
- SZIF neprováděl analýzu uživatelské využitelnosti licencí SAP, tu prováděl pouze jeho dodavatel. SZIF tak nemá informace o míře využívání jednotlivých licencí SAP. Absence těchto informací neumožňuje posoudit účelnost a hospodárnost prostředků, které SZIF vynakládá na licence SAP.

8. Licence SAP na MZe

Kontrola se u MZe zaměřila na celkové výdaje vynakládané na licence SAP a na míru využívání licencí SAP.

Kontrolou bylo zjištěno:

- MZe vlastní různé typy licencí SAP, které využívají jeho zaměstnanci. MZe platilo za maintenance licencí SAP 7,8 mil. Kč ročně (v období 2017–2019). MZe využívá SAP jako provozně informační systém (na rozdíl od SZIF, kde je platforma SAP základem jeho agendového informačního systému). Agendové systémy MZe nejsou založeny na technologii SAP, MZe tedy neplatí žádné poplatky za licence SAP pro koncové uživatele svých systémů.
- MZe sleduje skutečné využití licencí. Průměrné využití licencí v roce 2020 činilo 43 %, liší se u různých typů licencí. MZe informovalo, že připravuje dodatek k licenční smlouvě, kterým chce optimalizovat portfolio držných licencí.
- K dílčím optimalizacím portfolia držných licencí na MZe došlo i v minulosti, kdy MZe uzavřelo dodatky k licenční smlouvě, na základě kterých byla část licencí převedena z vlastnictví MZe například na SZIF nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí. MZe tak ušetřilo značné prostředky za maintenance (v celkové výši cca 19,7 mil. Kč za období od 1. 10. 2013 do 30. 9. 2020). Organizace, na které MZe licence převedlo, ušetřily prostředky za nákup těchto licencí.

9. Nekoncepční rozvoj ICT na SZIF

Kontrolní akce NKÚ ověřila, zda SZIF disponuje koncepčními dokumenty a splňuje další povinnosti stanovené zákonem č. 365/2000 Sb. Absence nebo nedostatky koncepčních a strategických materiálů mohou mít dopad na hospodárnost i na účelnost.

Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:

- SZIF neměl po celou dobu kontrolovaného období (2016–2019) a dále až do doby ukončení kontroly (tj. do října 2020) schválenou informační koncepci a provozní dokumentaci a neměl ani atestaci dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy, čímž nesplnil požadavky zákona č. 365/2000 Sb.²³ SZIF uváděl strategické cíle řízení ICT v různých interních dokumentech, například ve *Strategii ICT SZIF a koncepci rozvoje na období let 2015–2018*. SZIF však výše zmíněnou strategii neaktualizoval a nevyhodnocoval. Po ukončení platnosti uvedené strategie, tj. od roku 2019, nevypracoval pro oblast ICT žádný obdobný samostatný dokument.
- SZIF nesplnil jeden ze strategických cílů „snížení závislosti na externích dodavatelích“ uvedených ve *Strategii ICT SZIF a koncepci rozvoje na období let 2015–2018*.

²³ Ustanovení § 5a odst. 2 až 4 zákona č. 365/2000 Sb.

Technologická závislost na dodavateli platformy SAP se doposud nepodařila snížit, jak je uvedeno v bodě 1. části IV. tohoto kontrolního závěru.

- Vzhledem k absenci základních koncepčních dokumentů existuje riziko nekonceptního vývoje ICT na SZIF s možným negativním dopadem na hospodárnost i na účelnost.

10. Nedostatky MZe v oblasti strategického řízení

Kontrolou bylo prověřeno, zda MZe disponuje koncepčními dokumenty a splňuje další povinnosti, jak požaduje zákon č. 365/2000 Sb.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti a nedostatky:

- MZe po většinu kontrovaného období disponovalo platnou informační koncepcí, avšak od dubna 2020 již platnou informační koncepcí nemá, což je v rozporu se zákonem č. 365/2000 Sb. V době provádění kontroly (říjen 2020) předložilo MZe pouze návrh informační koncepce.
- V období od 24. 6. 2015 do 13. 6. 2017 MZe nemělo platný atest dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy, MZe tedy v uvedeném období nesplňovalo povinnost vyplývající ze zákona č. 365/2000 Sb.
- MZe neprovádělo pravidelné hodnocení informační koncepce platné pro období od 24. 4. 2017 do 25. 4. 2020 ve stanovených termínech.
- Cíle, které MZe definovalo v informační koncepci, byly obecné, bez konkrétnější specifikace jednotlivých cílů a měřitelných výstupů.
- Metodické materiály pro oblast ICT vypracované MZe jsou v souladu se závaznými dokumenty a metodikami v gesci odboru hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra.
- MZe disponuje několika dalšími strategickými a koncepčními dokumenty v oblasti ICT. MZe v dokumentu *Rozvoj registrů 2020–2022* uvedlo existující nedostatky systému a navrhlo konkrétní řešení uvedených problémů včetně termínů.

Vzhledem k dočasnému charakteru většiny výše uvedených nedostatků Ministerstva zemědělství v této oblasti a vzhledem k existenci dalších strategických a koncepčních dokumentů hodnotí NKÚ výše uvedené skutečnosti jako dílčí nedostatky. Riziko nekonceptního vývoje v oblasti ICT na MZe vyhodnotil NKÚ jako nízké.

11. Rizika související s personálním zajištěním ICT na MZe a SZIF

Kontrola prověřila vývoj počtu interních pracovních míst v oblasti ICT, jejich obsazenost, využívání možnosti stanovení klíčových míst a také to, zda v systemizaci figurují klíčové pozice z pohledu problematiky ICT.

Kontrolou bylo zjištěno:

- MZe snížilo počet interních pracovníků v oblasti ICT i přes doporučení externího auditu a přes poznatky z interních dokumentů MZe²⁴, z nichž vyplývá, že interní pracovníci jsou více než třikrát levnější než externí zajištění.
- MZe v rámci platné systemizace a systému odměňování nevyužívalo možnosti stanovení klíčových míst, respektive klíčových zaměstnanců. Využití těchto možností odměňování by mohlo pomoci získat interní zaměstnance pro některé klíčové role, které MZe ve sledovaném období nezajišťovalo interními zdroji.

²⁴ Například *Přehled doporučení vyplývajících z auditu IT rezortu MZe*.

- V systemizaci MZe nefigurovaly některé klíčové pozice z pohledu ICT, např. pozice hlavního architekta. Z toho vyplývá riziko vyvážení klíčových strategických znalostí a ucelených informací o dalším směřování ICT mimo MZe. Role hlavního architekta byla po celé kontrolované období zajištěna z externích zdrojů.
- SZIF zrušil v roce 2017 v sekci ICT celé oddělení architektury ICT, a to z důvodu dlouhodobé neschopnosti udržet a obsadit tabulková místa. Tím bylo zcela znemožněno pokračovat v řešení enterprise architektury jako celku a provázání všech jejích vrstev.

12. Účelnost vynaložených prostředků a využívání informačních systémů

Kontrola NKÚ se zaměřila na účelnost vynakládání prostředků na ICT v resortu zemědělství. NKÚ ověřil na vzorku kontrolovaných veřejných zakázek, zda realizace jednotlivých zakázek vycházela z plánovaných potřeb, navazovala na strategické cíle v oblasti ICT a zda byl dodržen účel veřejných zakázek. NKÚ také prověřil funkčnost vybraných informačních systémů a rovněž to, v jaké míře tyto systémy využívali koncoví uživatelé (žadatelé o dotace, zemědělci, chovatelé).

Kontrolou bylo zjištěno:

- Zakázky vycházely z plánovaných potřeb a prostředky byly vynaloženy účelně.
- IS SZIF využívalo cca 59 tisíc koncových uživatelů (žadatelů o dotace).
- LPIS využívalo cca 42–47 tisíc koncových uživatelů (zemědělců, uživatelů půdy).
- IZR využívalo cca 109 tisíc chovatelů hospodářských zvířat a včelařů. Zadávání údajů do IZR je pro chovatele povinné. Mezi lety 2015 a 2020 výrazně klesl počet chovatelů, kteří odesílají hlášení do IZR na papírovém formuláři, například u chovatelů skotu poklesl podíl odesílatelů využívajících papírové formuláře z téměř 60 % v roce 2015 na cca 38 % v roce 2020.
- Výdaje na IS SZIF přepočtené na jednoho koncového uživatele se v letech 2016–2019 pohybovaly v rozmezí 8 463 Kč až 9 331 Kč za rok. Výdaje na LPIS a IZR přepočtené na jednoho koncového uživatele těchto systémů se pohybovaly kolem 1 000 Kč za rok. Tato skutečnost opět dokládá velkou ekonomickou náročnost IS SZIF.

Podrobnější informace o výdajích na jednotlivé systémy a také o jejich využívanosti obsahuje příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

13. Nápravná opatření přijatá na základě předchozích kontrolních akcí NKÚ

V rámci kontroly bylo prověřeno, jaká nápravná opatření realizovalo MZe na základě kontrolní akce NKÚ č. 12/04²⁵ a kontrolní akce NKÚ č. 18/08²⁶. Kontrolní akce č. 12/04 mj. upozornila na řadu pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek, kontrolní akce č. 18/08 mj. upozornila na nedostatky administrace národních zemědělských dotací.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZe jako opatření ke zlepšení zadávání veřejných zakázek zřídilo samostatné oddělení veřejných zakázek, ustavilo komisi pro veřejné zakázky a stanovilo závazné interní postupy pro zadávání veřejných zakázek.

²⁵ Kontrolní akce č. 12/04 – *Hospodaření s majetkem a s peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií na Ministerstvu zemědělství.*

²⁶ Kontrolní akce č. 18/08 – *Peněžní prostředky vynakládané na podpory v sektoru živočišné výroby.*

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MZe aplikovalo několik opatření, která měla eliminovat riziko závislosti na jednom dodavateli ICT služeb (zejména v oblasti podpory aplikační infrastruktury), například:

- informační systémy včetně zdrojových kódů a dokumentace jsou ve vlastnictví MZe;
- MZe vydalo směrnice pro standardizaci dokumentace a tím zajistilo zlepšení její kvality;
- MZe zřídilo oddělení monitoringu a kontroly dodávek služeb od dodavatelů kontrolovaných systémů;
- MZe standardizovalo smlouvy za účelem získání nástrojů na kontrolu dodavatelů.

I přes přijetí těchto opatření zůstává MZe významně závislé na původních dodavatelích služeb ICT, kterým v kontrolovaném období (2016–2019) zaplatilo celkem více než 964 mil. Kč, což představuje více než 53 % celkových výdajů MZe na ICT a zpracování dat.

Kontrola se zaměřila na vynakládání prostředků na ICT při převodu administrace zemědělských národních dotací z MZe na SZIF. K realizaci této změny došlo zákonem č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., s účinností od 1. ledna 2020.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MZe ani SZIF nedisponovaly analýzou předpokládaných výdajů a úspor v oblasti ICT souvisejících s převodem agendy zemědělských národních dotací z MZe na SZIF. Absence detailních analýz a podkladů pro takto závažné změny může mít negativní dopad na účelnost a na hospodárnost realizace těchto změn.
- Hrubý odhad výdajů spojených s úpravou a vytvořením softwarového nástroje na straně SZIF ve výši 20 mil. Kč a odhad úspor (snížení nákladů MZe na podporu informačního systému národních dotací) ve výši 5 mil. Kč uváděla důvodová zpráva k zákonu č. 208/2019 Sb. V tomto materiálu však nejsou uvedeny podrobnosti, např. jakého období se uvedený odhad týká ani detailní informace o předpokládaném rozsahu změn.
- MZe dosáhlo úspory v roce 2020 v celkové výši cca 1,3 mil. Kč. To je o 3,7 mil. Kč méně, než předpokládal výše zmíněný hrubý odhad úspor. SZIF za stejné období vynaložil na úpravy informačního systému spojené s převodem agendy národních dotací výdaje v celkové výši 28 mil. Kč, to je o 8 mil. Kč více, než předpokládal výše zmíněný hrubý odhad.

Seznam zkratek

AGIS	agrární informační systém pro společnou organizaci trhu
AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
CPR MZe	Centrální pracoviště registrů Ministerstva zemědělství
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČMSCH	Českomoravská společnost chovatelů, a. s.,
ČPI	Česká plemenářská inspekce
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DMS	<i>Document management system</i> (systém pro správu dokumentů)
DPH	daň z přidané hodnoty
EPO	hlášení do IZR ze stájového registru na <i>Portálu farmáře</i>
ET	elektronické hlášení do IZR
EU	Evropská unie
EZ	ekologické zemědělství
GFŘ	Generální finanční ředitelství
ICT	informační a komunikační technologie
IS SZIF	informační systém Státního zemědělského intervenčního fondu
IT	informační technologie
IZR	<i>Integrovaný zemědělský registr</i>
kapitola 329	kapitola státního rozpočtu 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>
KEZ	KEZ o.p.s. (zkratka vznikla ze slov kontrola ekologického zemědělství)
LPIS	evidence půdy podle uživatelských vztahů (<i>Land Parcel Identification System</i>)
MZe	Ministerstvo zemědělství
NH Kladruby	Národní hřebčín Kladruby nad Labem, s.p.o.
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PGRLF	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
PLS	průvodní list skotu

povodí	státní podniky povodí (Povodí Labe, státní podnik; Povodí Vltavy, státní podnik; Povodí Ohře, státní podnik; Povodí Odry, státní podnik; Povodí Moravy, s.p.)
PRV	programy rozvoje venkova
PUL	hlášení do IZR prostřednictvím <i>Portálu farmáře</i>
SAP	informační systém německé softwarové společnosti SAP
SPÚ	Státní pozemkový úřad
SVS	Státní veterinární správa ČR
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SZPI	Státní zemědělská a potravinářská inspekce
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
ÚZEI	Ústav zemědělské ekonomiky a informací
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
VÚMOP	Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.
VÚRV	Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i.
VÚŽV	Výzkumný ústav živočišné výroby, v. v. i.
WS	hlášení do IZR pomocí webové služby

Zkrácené názvy právních předpisů

- zákon č. 2/1969 Sb. – zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 154/2000 Sb. – zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon)
- zákon č. 218/2000 Sb. – zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- zákon č. 256/2000 Sb. – zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)
- zákon č. 365/2000 Sb. – zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 137/2006 Sb. – zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- zákon č. 134/2016 Sb. – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 208/2019 Sb. – zákon č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 317/2014 Sb. – vyhláška č. 317/2014 Sb., o významných informačních systémech a jejich určujících kritériích

Příloha č. 1 kontrolního závěru z kontrolní akce č. 20/07 – Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství

Seznam informačních systémů veřejné správy (agendových informačních systémů) ve správě MZe

- Informační systém VODA
- Mezisklad zpráv o kontrole (Cross Compliance)
- Evidence využití půdy podle uživatelských vztahů (LPIS)
- Integrovaný zemědělský registr (IZR)
- Společný zemědělský registr (SZR)
- Speciální registry (SR)
- eAgri (web portál)
- EPO MZe – Elektronická podatelna Ministerstva zemědělství ČR
- Centrální registr podpor malého rozsahu
- Document management system (DMS)
- Informační systém evidence zemědělského podnikatele
- IS Národní dotace
- Informační systém evidence statistických údajů o přípravcích na ochranu rostlin (STATPOR)
- Informační systém Evidence reprodukčního materiálu (ERMA)
- CRVE – Centrální registr vodoprávní evidence
- IS VaK – Informační systém vodovodů a kanalizací

Příloha č. 2 kontrolního závěru z kontrolní akce č. 20/07 – Peněžní prostředky vynakládané na informační a komunikační technologie v resortu Ministerstva zemědělství

Vybrané informační systémy resortu MZe

IS SZIF

IS SZIF je informační systém akreditovaný Evropskou komisí a certifikovaný Ministerstvem financí ČR pro příjem, administraci, kontrolu a proplácení zemědělských dotačních žádostí financovaných z fondů EU a rozpočtových zdrojů ČR a zároveň slouží i pro předávání informací o těchto žádostech orgánům EU.

Nejvýznamnější části IS SZIF jsou provozovány na platformě SAP (informační systém platební agentury, cca 98 % výdajů na IS SZIF) a na platformě AGIS (informační systém pro společnou organizaci trhu, cca 2 % výdajů na IS SZIF). Přesné rozdělení výdajů mezi platformy SAP a AGIS zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Výdaje na IS AGIS a IS SAP v období 2016–2019 (v Kč)

Rok	AGIS	SAP	Celkem
2016	10 902 918	517 375 217	528 278 135
2017	12 271 663	514 911 306	527 182 969
2018	14 850 971	486 163 776	501 014 747
2019	11 880 724	540 510 799	552 391 523
Celkem	49 906 276	2 058 961 099	2 108 867 375

Zdroj: odpověď SZIF na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Při podávání tzv. jednotné žádosti a následném zpracování údajů z těchto žádostí pracovníci SZIF využívají údaje vedené v LPIS. Počet externích uživatelů (zejména farmářů a dalších žadatelů o dotace) se v jednotlivých letech pohyboval kolem 59 tisíc. Tento počet tvořilo 55 tisíc fyzických a právnických osob v rámci jednotné žádosti, lesnických opatření, programu na rozvoj venkova, zemědělských národních dotací a operačního programu pro oblast rybářství. Dále do tohoto počtu náleželo i 4 200 škol v rámci školních dotačních programů. Celkem tedy SZIF poskytuje služby prostřednictvím IS SZIF 59 200 externím uživatelům.

Náklady na jednoho externího uživatele IS SZIF se v letech 2016–2019 pohybovaly v rozmezí 8 463 Kč až 9 331 Kč ročně.

Počet externích uživatelů z různých institucí byl minimální (cca 50 z MZe). SZIF platí licenční poplatky i za jednotlivé externí uživatele, blíže viz bod IV.7 tohoto kontrolního závěru.

IS SZIF na platformě SAP je na SZIF smluvně implementován a provozován stejným dodavatelem již od roku 2004. Od roku 2004 do konce roku 2019 SZIF zaplatil tomuto dodavateli cca 8,7 mld. Kč (včetně DPH).

Tabulka č. 2: Výdaje na IS SZIF v jednotlivých letech

Rok	Výdaje na IS SZIF (v Kč)	Rok	Výdaje na IS SZIF (v Kč)
2004	409 105 413	2013	534 179 261
2005	411 296 522	2014	520 961 816
2006	617 879 443	2015	523 893 478
2007	717 713 655	2016	528 278 135
2008	616 816 583	2017	527 182 969
2009	631 984 046	2018	501 014 748
2010	590 771 840	2019	552 391 523
2011	493 740 096	Celkem	8 678 156 179
2012	500 946 652	Průměr	542 384 761

Zdroj: odpověď SZIF na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Dle *Souhrnné zprávy o digitalizaci veřejné správy v ČR*, kterou zpracoval v roce 2019 NKÚ, bylo v roce 2018 ústředními orgány státní správy vynakládáno na informační a komunikační technologie v přepočtu na jedno systemizované služební či pracovní místo cca 100 tis. Kč. SZIF při započítání výdajů na IS SAP a IS AGIS převyšuje tuto částku 4x; detaily viz následující tabulka.

Tabulka č. 3: Výdaje na IS SZIF v jednotlivých letech a přepočet na jednoho zaměstnance

Rok	Počet zaměstnanců	Náklady na IS SZIF (SAP+AGIS)	Náklady přepočtené na 1 zaměstnance
2016	1 198	528 278 135 Kč	440 967 Kč
2017	1 250	527 182 969 Kč	421 746 Kč
2018	1 299	501 014 748 Kč	385 693 Kč
2019	1 307	552 391 523 Kč	422 641 Kč
Průměr	1 264	527 216 844 Kč	417 762 Kč

Zdroj: odpovědi na žádosti NKÚ, výroční zprávy SZIF za roky 2016–2019; vlastní zpracování NKÚ.

LPIS

LPIS je informační systém spravující vybrané údaje o půdě, jejím využití a její ochraně. Primárně je určen k ověřování údajů v žádostech o dotace poskytované ve vazbě na zemědělskou půdu. Návazně podporuje agendy související s evidencí půdy (kontroly, ekologie, lokalizace nákaz apod.). Jedná se o modulární systém pro jednotlivé skupiny uživatelů. Modul fLPIS slouží k administraci plošných lesnických opatření PRV a v návaznosti na IS ERMA také k administraci opatření vázaných na podporu genofondu lesních dřevin.

Z pohledu ICT je LPIS soubor aplikací, modulů a funkcionalit spouštěných z jednoho prostředí využívající komponenty, jako je mapa, vyhledávání, exporty, detaily apod. Mezi nejdůležitější aplikace a moduly patří:

- LPIS (hlavní aplikace pro interní pracovníky MZe a SZIF),
- iLPIS (aplikace pro registrované farmáře),
- pLPIS (volně přístupná aplikace pro nejširší veřejnost bez předchozí registrace),
- předtisky žádosti o dotace – zemědělská půda,
- fLPIS (aplikace pro evidenci porostních skupin lesa),
- předtisky žádosti o dotace – lesní půda,
- ENVIRO (aplikace pro vymezení lučních společenstev),
- kontrolní modul SZIF,
- aplikace pro ÚKZÚZ, SVS, modul pro ekologické zemědělství, evidence umístění provozoven a další.

Účelem LPIS je tedy zajištění provozu agend souvisejících s evidencí půdy prostřednictvím webových služeb. Výdaje MZe na aplikační podporu provozu a rozvoj tohoto systému jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Výdaje na LPIS včetně DPH (v Kč)

	2016	2017	2018	2019
Provoz LPIS	14 157 810	18 496 225	20 205 207	20 272 966
Rozvoj LPIS	31 508 854	25 942 707	19 299 150	40 188 459
Celkem	45 666 664	44 438 932	39 504 357	60 461 425

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ, vlastní zpracování NKÚ.

V tabulce č. 5 je uveden celkový počet uživatelů-farmářů (tj. soukromě hospodařících rolníků i právnických osob), kteří mají přístupová práva k LPIS. Z tabulky je zřejmé, že počet uživatelů-farmářů v LPIS trvale mírně roste. V tabulce č. 5 nejsou zahrnuty údaje o dalších uživatelích, například zde nejsou uvedeni uživatelé modulu fLPIS (jejich počet k říjnu 2020 činil 150 subjektů), dále zde nejsou uvedeni uživatelé LPIS z různých institucí (ti jsou uvedeni dále v tabulce č. 7). Jeden subjekt může mít více než jeden přístup.

Tabulka č. 5: Vývoj počtu uživatelů-farmářů v LPIS v čase

	2017	2018	2019	2020
Fyzická osoba	36 185	37 297	38 670	39 582
Právnická osoba	6 295	6 567	7 216	7 412
Celkem	42 480	43 864	45 886	46 994

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Poznámka: Jde o údaje ke konci roku v případě let 2017–2019 a o údaj k září 2020.

Roční výdaje na LPIS (součet za aplikační podporu provozu a rozvoj) přepočtené na jednoho uživatele-farmáře se v letech 2017–2019 pohybovaly kolem jednoho tisíce korun za rok. Blíže jsou tyto údaje uvedeny v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6: Celkové roční výdaje na LPIS a přehled počtu uživatelů-farmářů

	2017	2018	2019
Celkové výdaje v Kč	44 438 932	39 504 357	60 461 425
Počet uživatelů LPIS	42 480	43 864	45 886
Poměrový ukazatel	1 046	901	1 318

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Tabulka č. 7 zachycuje počet uživatelů LPIS z různých institucí – jsou zde uvedeny počty uživatelů LPIS z uvedených institucí, nikoliv počty zaměstnanců jednotlivých institucí.

Tabulka č. 7: LPIS – uživatelé z institucí, rok 2020

Název instituce	Počet uživatelů LPIS	Název instituce	Počet uživatelů LPIS
ABCERT	8	NH Kladruby	2
AOPK ČR	124	NKÚ	7
BIOKONT CZ	24	Obce	201
BIOINSTITUT	1	PGRLF	53
Celní správa	277	Povodí	48
ČIŽP	88	Školy	10
ČMSCH	43	SPÚ	632
ČPI	56	SVS	956
CPR MZe	55	SZIF	1 068
ČSÚ	13	SZPI	2
GFŘ	3	ÚKZÚZ	454
KEZ	28	ÚZEI	28
Kraje	76	ÚZSVM	7
Ministerstva	526	VÚMOP	26
MZe	751	VÚRV	3
VÚŽV	3	Celkem	5 573

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

IZR

V IZR jsou zpracovávána data o chovateliých hospodářských zvířat, pohybech zvířat, výsledcích kontrol označování a evidence a výsledcích klasifikace jatečně upravených těl (SEUROP).

Systém poskytuje informace o chovu hospodářských zvířat a související problematice, včetně podkladů pro administraci dotací.

Jádro systému tvoří tyto tři moduly:

- modul evidující individuálně evidovaná zvířata, jejich pohyby, polohy, hlášení, přidělení ušní známky,
- modul evidující skupinově evidovaná zvířata, jejich počty a hlášení,
- modul evidující chovatele a provozovny.

Nad jádrem systému fungují například aplikace pro tvorbu předtisků žádostí o dotace, webové služby, výměna dat se Státní veterinární správou, kontrolní modul České plemenářské inspekce a další.

Výdaje MZe na aplikační podporu provozu, rozvoj systému a také na zpracování dat externím subjektem (Českomoravskou společností chovatelů, a. s., dále též „ČMSCH“) jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 8: Výdaje na IZR včetně DPH (v Kč)

Výdaje	2016	2017	2018	2019
Provoz IZR	6 462 813	5 107 627	5 256 756	5 276 116
Rozvoj IZR	27 213 484	13 746 808	6 159 906	11 860 503
Zpracování dat ČMSCH	81 246 484	87 379 666	91 562 312	83 619 895
Celkem	114 922 781	106 234 101	102 978 974	100 756 514

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Poznámka: Pro výdaje na zpracování dat ČMSCH za rok 2016 byl za měsíce leden až březen použit odhad výdajů ve výši 6 mil. Kč za měsíc, pro ostatní měsíce kontrolovaného období (tj. duben 2016 až prosinec 2019) byly použity skutečně vyfakturované výdaje.

Do IZR musí údaje o chovaných zvířatech zadávat všichni chovatelé, zadávání údajů o zvířatech lze provádět různými způsoby, detaily o různých způsobech zadávání údajů jsou uvedeny v tabulce č. 9. Ve sloupci „upřesnění“ je popsáno, jaké základní činnosti provádí na základě jednotlivých způsobů zadání ČMSCH²⁷. Kontrolou bylo prověřeno, jaké způsoby hlášení chovatelé využívají a jak se podíl různých způsobů hlášení změnil v čase.

²⁷ Součástí předmětu plnění smlouvy mezi MZe a ČMSCH jsou i další činnosti (nejen ty uvedené přímo v tabulce č. 9), například: předat chovatelům pokyny o způsobu poskytování údajů po jejich schválení MZe a provádět průběžnou informační a poradenskou službu, motivovat chovatele (např. formou školení, vydáváním propagačních materiálů apod.) k používání Portálu farmáře. Ve smlouvě je dále mimo jiné uvedeno: „Při vedení ústřední evidence zvířat je součástí plnění poskytovaného poskytovatelem zejména též ukládání hlášení, administrace hlášení včetně tištění a rozesílání chybníků, vedení evidence o přidělování identifikačních prostředků, vedení ústředního registru plemeníků, zpracovávání, zveřejňování a evidování výsledků testování a posuzování, provádění kvalifikovaného odhadu plemenných hodnot, vydávání průvodních listů skotu a jejich duplikátů, vracení průvodních listů do zahraničí vydávajícímu orgánu.“

Tabulka č. 9: Způsoby zadávání dat do IZR

Kód	Způsob hlášení	Upřesnění
PAP	Papírové hlášení	ČMSCH pořizuje do systému, jde do hromadného zpracování, u skotu tiskne a odesílá PLS ²⁸
ET	Elektronické hlášení	ČMSCH stahuje elektronické hlášení a importuje do systému, jde do hromadného zpracování, u skotu tiskne a odesílá PLS
EPO	Hlášení ze stájového registru na <i>Portálu farmáře</i>	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH
PUL	Hlášení pořizené na <i>Portálu farmáře</i>	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH
WS	Hlášení webovou službou	Online zpracování, PLS u skotu tiskne a odesílá ČMSCH

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Nejvýznamnější skupinou individuálně chovaných zvířat je skot (jak počtem chovatelů, tak celkovým počtem kusů zvířat). Počet chovatelů skotu a také různé způsoby zadávání hlášení o zvířatech v letech 2015 a 2020 zachycuje tabulka č. 10. Z té je zřejmé, že podíl papírových hlášení se z 59 % v roce 2015 snížil na 38 %, naopak podíl elektronických způsobů zadávání do IZR vzrostl ze 41 % na 62 %. V roce 2020 nejvíce chovatelů používalo hlášení ze stájového registru na *Portálu farmáře* (EPO).

Tabulka č. 10: Počet chovatelů skotu a různé způsoby zadávání dat do IZR

Skot	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	9 444	1 320	4 076	1 010	131	15 981
Podíl chovatelů v roce 2015	59,10 %	8,30 %	25,50 %	6,30 %	0,80 %	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	5 620	754	7 242	1 054	232	14 902
Podíl chovatelů v roce 2020	37,70 %	5,10 %	48,60 %	7,10 %	1,50 %	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Obdobně jako u chovatelů skotu se podíl papírových hlášení snížil také u kategorie chovatelů individuálně evidovaných zvířat (kromě chovatelů skotu sem patří ještě chovatelé ovcí a koz), a to z 62 % v roce 2015 na necelých 42 % v roce 2020; naopak podíl elektronických způsobů zadávání do IZR vzrostl, a to z necelých 38 % na 58 % (viz tabulka č. 11).

²⁸ PLS = průvodní list skotu (dle zákona č. 154/2000 Sb.).

Tabulka č. 11: Počet chovatelů individuálně evidovaných zvířat a různé způsoby zadávání dat do IZR

Individuálně evidovaná zvířata	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	13 944	1 636	5 459	1 237	136	22 412
Podíl chovatelů v roce 2015	62,20 %	7,30 %	24,40 %	5,50 %	0,60 %	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	8 401	883	9 373	1 271	237	20 165
Podíl chovatelů v roce 2020	41,60 %	4,40 %	46,50 %	6,30 %	1,20 %	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Jiná situace byla u skupinově chovaných zvířat, kam patří především prasata. Zde došlo jednak k nárůstu celkového počtu chovatelů, kteří zasílají do IZR hlášení, a také k nárůstu podílu papírových hlášení. Bylo to způsobeno změnou pravidel, kdy od 25. 1. 2019 má povinnost registrovat se jako chovatel prasat každý, kdo chová jeden a více kusů prasat, navíc od 1. 8. 2019 byla novelou vyhlášky č. 136/2004 Sb. zavedena registrace hospodářství s chovem prasat v domácnosti (drobnochovatelé, chov prasat na výkrm). Konkrétní vývoj u skupinově chovaných zvířat je zachycen v tabulce č. 12.

Tabulka č. 12: Počet chovatelů skupinově evidovaných zvířat a různé způsoby zadávání dat do IZR

Skupinově evidovaná zvířata	Papírová hlášení	Online a elektronická hlášení				Celkem
		ET	EPO	PUL	WS	
Počet chovatelů v roce 2015	1 621	175	359	204	0	2 359
Podíl chovatelů v roce 2015	69 %	7 %	15 %	9 %	0	100 %
Počet chovatelů v roce 2020	4 485	102	1 240	376	0	6 203
Podíl chovatelů v roce 2020	72 %	2 %	20 %	6 %	0	100 %

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

U včelařů došlo od roku 2018 k velkému nárůstu počtu hlášení podávaných přes webový formulář, v roce 2018 nebylo přes web podáno žádné hlášení a v roce 2020 už 52 %. Naopak došlo k poklesu podílu papírových hlášení z 99 % v roce 2018 na 47 % v roce 2020, viz též tabulka č. 13.

Tabulka č. 13: Způsob zadávání dat do IZR – včelaři

Rok	Papírové hlášení		Hlášení přes webový formulář		Hlášení z Portálu farmáře		Celkem
2018	51 861	99 %	0	0 %	337	1 %	52 198
2019	39 213	72 %	14 665	27 %	453	1 %	54 331
2020	22 008	47 %	24 340	52 %	461	1 %	46 809

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

IZR využívá jen část pracovníků MZe, IZR je však důležitým zdrojem informací také pro další instituce. Například SZIF využívá informace z IZR při výkonu některých agend souvisejících s dotacemi. Konkrétní počty osob s přístupem do IZR za jednotlivé instituce shrnuje tabulka č. 14. Celkem IZR pro svou práci využívá 2 636 uživatelů z institucí uvedených v tabulce č. 14. Celkový počet uživatelů IZR z řad chovatelů od roku 2018 roste. MZe uvedlo počty aktivních subjektů (chovatelů) s alespoň jedním aktivním přístupem do IZR, jejich celkový počet v roce 2018 převyšoval 42 tisíc a v roce 2020 činil téměř 45 tisíc. Výdaje na IZR přepočtené na jednoho uživatele-chovatele překračují 2 300 Kč za rok. Mezi uživatele IZR patří i včelaři, podle vyjádření MZe počet aktivních včelařů v IZR činil 63 763 (k 10. 11. 2020). Celkový počet konečných uživatelů IZR, tj. součet celkového počtu chovatelů a aktivních včelařů, činil téměř 109 tisíc subjektů (v tomto součtu nejsou zahrnuti uživatelé z institucí uvedených v tabulce č. 14). Výdaje na IZR přepočtené na celkový počet konečných uživatelů IZR činily cca 1 000 Kč na jednoho uživatele za rok.

Tabulka č. 14: Počty uživatelů IZR na straně institucí (rok 2020)

Organizace	Počet uživatelů	Organizace	Počet uživatelů
MZe	122	Organizace zajišťující kontrolu EZ	67
SZIF	1 041	ČMSCH	58
ČPI	56	ÚKZÚZ	160
SVS	954	ČIŽP	81
PGRLF	47	VÚŽV	3
		Celkem	2 636

Zdroj: odpověď MZe na žádost NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.