

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 14/12

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

Ministerstvo životního prostředí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií (dále také „ICT“) v kapitole *Ministerstvo životního prostředí*.

Kontrola byla prováděna od dubna do října 2014.

Kontrolováno bylo období let 2010 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí;
CENIA, česká informační agentura životního prostředí;
Český hydrometeorologický ústav.

I. Úvod

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“) podle zákona č. 2/1969 Sb.¹ zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí (dále také „JISŽP“), včetně plošného monitoringu na celém území České republiky, a to i v návaznosti na mezinárodní dohody. MŽP dohodou o delegování převedlo od roku 2010 vybrané činnosti a kompetence MŽP v souvislosti s JISŽP na CENIA, českou informační agenturu životního prostředí.

CENIA, česká informační agentura životního prostředí, (dále jen „CENIA“) je příspěvkovou organizací MŽP. Podle zřizovací listiny je CENIA mimo jiné pověřena provozováním a dotvářením jednotného informačního systému o životním prostředí včetně validování primárních dat a sestavování informačních syntéz.

Český hydrometeorologický ústav (dále také „ČHMÚ“) je příspěvkovou organizací MŽP, jejímž základním účelem je vykonávat funkci ústředního státního ústavu České republiky pro obory čistota ovzduší, hydrologie, jakost vody, klimatologie a meteorologie jakožto objektivní odborné služby poskytované přednostně pro státní správu.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Kontrolované osoby vedly k 31. 12. 2010 na vybraných syntetických účtech² dlouhodobý nehmotný majetek (dále také „DNM“) v celkové výši³ 570 980 709 Kč a k 31. 12. 2013 v celkové výši 733 855 225 Kč. V příloze č. 1 je uveden DNM dle jednotlivých kontrolovaných osob za roky 2010 až 2013.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků za období 2010–2013 tvořily výdaje vynaložené na kontrolované informační systémy (dále také „IS“) u MŽP celkem v částce 112 007 403 Kč, u agentury CENIA celkem 80 623 596 Kč a u ČHMÚ celkem 42 332 019 Kč.

Účelem JISŽP je pořizování, správa, hodnocení dat a poskytování informací v oblasti životního prostředí. JISŽP spravuje data, která jsou jednak přebírána od externích subjektů, jednak jsou pořizována i vlastní činností provozovatele IS.

MŽP mělo k 31. 12. 2013 celkem 125 informačních systémů v resortu životního prostředí zařazených pod JISŽP. Tyto systémy jsou architektonicky navrženy, implementovány a provozovány jako samostatné dílčí informační systémy bez přímé integrace na společné referenční prostředí. V příloze č. 2 jsou popsány kontrolované IS. Odbornou podporu rozvoje a provozu JISŽP měla zajišťovat Rada pro rozvoj JISŽP (dále také „Rada“).

Rada se měla odborně vyjádřit zejména ke státní politice životního prostředí, informační strategii, akčnímu plánu, informační koncepci a aktivitám, které mají horizontální vliv⁴ na JISŽP. Rada byla zřízena příkazem ministra životního prostředí v roce 2009⁵. Součástí příkazu byl statut Rady, který upravoval působnost, složení a práva a povinnosti členů Rady. Rada stojí mimo organizační strukturu aparátu ministerstva, skládá se ze zástupců MŽP a resortních organizací a má významné kompetence v koordinaci JISŽP.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Shrnutí hlavních skutečností zjištěných při kontrole

- JISŽP je stále teoretickým konceptem, nikoliv však jednotným informačním systémem. MŽP tak neplnilo povinnost zabezpečovat a řídit JISŽP dle zákona č. 2/1969 Sb. V současné době resort životního prostředí využívá 125 samostatných informačních systémů a databází.
- MŽP nezajistilo, aby Rada pro rozvoj JISŽP jako hlavní odborný koordinační orgán naplnila své povinnosti dané jejím statutem. V období let 2010 až 2012 se Rada vůbec nescházela a ke strategickým aktivitám resortu životního prostředí nezaujímal příslušná odborná stanoviska.

² 013 – Software, 014 – Ocenitelná práva, 018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek, 019 – Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek, 041 – Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek.

³ Stav brutto.

⁴ Horizontální vliv – jdoucí napříč resortem životního prostředí.

⁵ Příkaz ministra č. 26/2009 ze dne 30. 10. 2009, č. j. 4729/M/09 85872/ENV/09.

- Základní projektové dokumenty v oblasti řízení projektů neobsahovaly povinnost zpracovat studii proveditelnosti s rozбором možných variant řešení, v důsledku čehož nemělo MŽP jistotu, zda realizovalo nejvýhodnější a nejehospodárnější variantu.
- Data byla vícenásobně ukládána v různých informačních systémech, což mělo vliv na vyšší potřebu úložné kapacity pro ukládaná data a z toho plynoucí vyšší provozní náklady.
- Kontrolou bylo zjištěno, že jediný projekt (SIRIUS), kterým MŽP směřovalo k naplnění JISŽP, byl zrušen bez náhrady, a byla tak nehospodárně a neúčelně vynaložena částka ve výši 21 mil. Kč.
- U vybraných spolu věcně souvisejících informačních systémů byla potvrzena datová nekompatibilita. Náprava tohoto stavu vyžaduje vynaložení dalších peněžních prostředků.
- Kontrola potvrdila, že v případě některých informačních systémů přetrvává smluvní závislost na jediném dodavateli, což vede k riziku, že veřejná zakázka nebude realizována nejehospodárnějším způsobem.
- MŽP nesleduje přístupy k jednotlivým informačním systémům. Nemůže proto vyhodnocovat efektivnost, hospodárnost ani účelnost vynakládání prostředků ve vazbě k využívání IS.
- Kontrolovaná oblast již byla předmětem kontrolní akce NKÚ č. 07/16. Přestože MŽP následně přijalo nápravná opatření, značná část nedostatků stále přetrvává.

III. Podrobná informace k hlavním zjištěným skutečnostem

Práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, užíváním a rozvojem informačních systémů veřejné správy, stanovuje zákon č. 365/2000 Sb.⁶ Zákon uvádí základní kritérium hodnocení, který informační systém je informačním systémem veřejné správy (dále také „ISVS“). Současně je základním právním předpisem, který zavádí pojem „informační koncepce“.

Ministerstvo životního prostředí disponuje několika strategickými dokumenty, které rozpracovávají cíle a záměry resortu životního prostředí na jednotlivé úrovně řízení. Na vrcholové úrovni řízení se činnost resortu životního prostředí odvíjí od schválené státní politiky životního prostředí (dále také „SPŽP“). Součástí tohoto periodicky aktualizovaného materiálu je vždy kapitola *Nástroje realizace politiky životního prostředí*, která obsahuje oddíl *Informační nástroje*.

⁶ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dalšími strategickými dokumenty jsou například:

- informační strategie (dále také „IST“) – představují strategické plány dlouhodobé orientace resortu životního prostředí v oblasti poskytování informační podpory, informačních zdrojů, služeb a technologií. Úkolem strategií je optimální podpora činnosti MŽP a jeho podnikových procesů pomocí vhodně nasazených nástrojů informačních technologií;
- *Koncepce jednotného informačního systému životního prostředí* (dále jen „Koncepce JISŽP“) – představuje pojetí rozvoje a provozu JISŽP, který je zastřešující „platformou“ informačních systémů provozovaných v resortu životního prostředí za účelem sběru a hodnocení dat o životním prostředí;
- informační koncepce (dále jen „IK“) – popisuje architekturu informačních systémů v resortu životního prostředí. V první vrstvě jsou uvedeny IS, které spadají do JISŽP a jsou tvořeny informačními systémy veřejné správy a odbornými IS, které do ISVS nespádají. Další vrstva obsahuje IS, které jsou na základě svého účelu charakterizovány jako ISVS dle zákona č. 365/2000 Sb., nicméně data zpracovávaná v těchto ISVS nenaplnují kritéria JISŽP (nevztahují se k problematice životního prostředí). Poslední vrstva (provozní informační systémy) představuje podpůrnou informační základnu dané organizace. Vrstva je tvořena IS, které zajišťují vnitřní provoz příslušné organizace a nesouvisí bezprostředně s výkonem veřejné správy.

Jednotný informační systém o životním prostředí

JISŽP je stále teoretickým konceptem, nikoliv však jednotným informačním systémem. MŽP tak neplnilo povinnost zabezpečovat a řídit JISŽP dle zákona č. 2/1969 Sb. V současné době resort životního prostředí využívá 125 samostatných informačních systémů a databází.

MŽP si v žádném strategickém dokumentu nestanovilo kritéria posuzování „jednotnosti“ informačního systému životního prostředí, kterým by se informační systémy začleňované do JISŽP musely přizpůsobit, aby byl JISŽP skutečně budován. V hlavním strategickém dokumentu *Státní politika životního prostředí na období let 2012–2020* se termín JISŽP vyskytl minimálně a ani nebyl v kontextu, který by se jakkoliv vyjadřoval ke směrům rozvoje JISŽP jako celku v rámci cílů a priorit SPŽP. Jednotnost informačního systému by měla vycházet především z jednotné datové základny. JISŽP byl od svého ustavení v kompetenčním zákoně⁷ budován bez vztahu k jednotné datové základně. Důsledkem byl nárůst počtu informačních systémů až do současného čísla 125. Datově je systém nekompatibilní a dochází k multiplicitnímu ukládání dat ve více různých informačních systémech a odlišných databázích. MŽP nedostatečně zabezpečovalo a řídilo JISŽP.

Rada pro rozvoj JISŽP

MŽP nezajistilo, aby Rada pro rozvoj JISŽP jako hlavní odborný koordinační orgán, naplnila své povinnosti dané jejím statutem. V období let 2010 až 2012 se Rada vůbec nescházela a ke strategickým aktivitám resortu životního prostředí nezaujímal příslušná odborná stanoviska.

⁷ JISŽP byl zmíněn již v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Odbornou podporu rozvoje a provozu JISŽP měla zajišťovat Rada pro rozvoj JISŽP. Kontrolou však bylo zjištěno, že nejednala v souladu se svým statutem, a proto nemohla ovlivnit směřování JISŽP.

- a) Rada neprojednávala SPŽP na období let 2012–2020, proto nemohla podat námitku, že do tohoto dokumentu nebyl zařazen klíčový projekt *SIRIUS – Systém integrace a řízení informací v oblasti technické ochrany životního prostředí* (viz dále) s horizontálním vlivem na JISŽP.
- b) Rada byla zodpovědná za dodržování informačních strategií a plnění jejich cílů. Součástí IST 2011–2014 byl i projekt SIRIUS. Ze zápisů Rady je zřejmé, že při svých jednáních od svého zřízení v roce 2009 do července 2010 neprojednávala problémy, které projekt SIRIUS provázely, ani se nevyjádřila k jeho předčasnému ukončení. Od července 2010 do června 2012 se Rada nescházela vůbec.
- c) Rada se na svých zasedáních několikrát zabývala otázkou definice JISŽP, jeho obsahu a směřování, nikdy ale nevznesla zásadní potřebu definovat kritéria JISŽP s ohledem na jednotu dat v resortu životního prostředí a upravit v tomto směru dokument *Koncepce JISŽP*.
- d) Rada se nevyjadřovala k duplicitě ukládání dat v různých IS (viz dále). Jde o data vstupující do resortu životního prostředí přes *Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností* (dále jen „ISPOP“) a ukládaných rovněž v *Integrovaném systému odpadového hospodářství* (dále jen „ISOH“), *Registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší* (dále také „REZZO“) a *Integrovaném registru znečištění* (dále také „IRZ“).
- e) Rada neprojednávala problematiku změny databázové struktury v *Systému evidence kontaminovaných míst* (dále jen „SEKM“), což byl jeden z důvodů, které vedly k databázové nekompatibilitě s databázovou strukturou *Národní inventarizace kontaminovaných míst* (dále jen „NIKM“). V případě spuštění projektu NIKM bude nutné vynaložit náklady na jejich sjednocení (viz dále).
- f) Rada projednávala formalizaci šablon pro projektové záměry i investiční záměry rozvoje ICT (např. studie proveditelnosti). Nijak však nepřipomínkovala, že zásadně chybí procesy, kterými budou analyzovány varianty možných řešení z hlediska nákladovosti a kvality naplnění cílů, včetně existence dokumentu, který by možné varianty vyhodnocoval.
- g) Rada se rovněž nevyjádřila ke směrnícím vztahujícím se k řízení projektů v resortu životního prostředí ani k metodice řízení projektů.

Řízení projektů – studie proveditelnosti

Základní projektové dokumenty v oblasti řízení projektů neobsahovaly povinnost zpracovat studii proveditelnosti s rozбором možných variant řešení, v důsledku čehož nemělo MŽP jistotu, zda realizovalo nejvýhodnější a nejehospodárnější variantu.

V kontrolovaném období let 2010–2013 disponovalo MŽP několika základními projektovými dokumenty (směrnice, metodiky projektového řízení apod.) vztahujícími se i na projekty z oblasti ICT, které však neobsahují povinnost zpracovat studii proveditelnosti, která je podkladem pro rozhodnutí, jaká varianta řešení bude přijata z hlediska času, finančních prostředků a dalších hledisek. Kvůli absenci variantních studií proveditelnosti nemá MŽP jistotu, zda realizuje nejvýhodnější variantu nejehospodárnějším způsobem. Projektové dokumenty rovněž neobsahovaly vazbu na Radu pro rozvoj JISŽP při posuzování

projektových záměrů, minimálně s horizontálním vlivem na JISŽP. Tím byla Rada pro rozvoj JISŽP vyloučena z možnosti poskytovat odbornou podporu rozvoji JISŽP při výběru varianty řešení a její realizaci.

Například při přechodu z IS *Centrální ohlašovna* na ISPOP byla sice zpracována studie proveditelnosti externí poradenskou společností, avšak tato studie porovnání variant neobsahovala. Studie proveditelnosti týkající se informačních systémů, které měly sloužit k výběru nejvýhodnější varianty, včetně zhodnocení jejich finanční náročnosti, obsahovaly pouze jednu variantu, která byla následně realizována.

Problematika datových překryvů v informačních systémech

Data byla vícenásobně ukládána v různých informačních systémech, což mělo vliv na vyšší potřebu úložné kapacity pro ukládaná data a z toho plynoucí vyšší provozní náklady.

Data, která jsou od ohlašovatelů získávána prvotním hlášením, jsou uchovávána jak v ISPOP, tak v informačních systémech na něj napojených. Investiční náklady na ISPOP v letech 2010 až 2013 činily 76 681 611 Kč a neinvestiční náklady 9 487 866 Kč. Pokud je třeba data opravit, jsou opravná hlášení ukládána tolikrát, kolikrát byla oprava provedena. Tato skutečnost znamená vícenásobné ukládání stejných dat v různých informačních systémech, což má vliv na vyšší potřebu úložné kapacity pro ukládaná data a z toho plynoucí vyšší provozní náklady. Z uvedeného je zřejmé, že Rada nesplnila svoji úlohu odborného poradního orgánu, a že tedy MŽP připustilo, aby v resortu životního prostředí vznikla multiplicita ukládaných dat.

Například hlášení o znečištění předávaná do informačních systémů prostřednictvím ISPOP jsou v ISPOP ukládána a jde o informace o znečišťování ovzduší, vod, půdy, ale i o produkci odpadů, likvidaci elektrozařízení nebo evidenci autovraků v příslušných zařízeních. Tato hlášení jsou dále validována a v případě zjištění nedostatků v podaných hlášeních jsou ohlašovatelem podána opětovně s již opravenými údaji. Data jsou validována při vstupu do systému ISPOP formou validačních kontrol na serveru, případně ještě před vstupem do systému ISPOP validačními kontrolami přímo ve formuláři; oprava hlášení může být provedena iniciací ohlašovatele, kdy si uvědomí chybu v zaslaných údajích sám, případně je na chybu upozorněn ze strany ověřovatele (který si opravu údajů vyžádá):

- Takto opravená hlášení opětovně zaslaná do informačních systémů prostřednictvím ISPOP jsou v ISPOP rovněž ukládána.
- ISPOP tedy uchovává jak prvotní, tak případně všechna následná opravená hlášení.
- Všechna hlášení (jak prvotní, tak i opravená) jsou informačními systémy (IRZ, REZZO, ISOH) stahována.
- V důsledku toho jsou v ISPOP i v informačních systémech (IRZ, REZZO, ISOH) uložena výsledná opravená data včetně předchozích, nevalidních verzí.
- Hlášení pro zveřejnění v IRZ jsou uchovávána v ISPOP a po následné validaci jsou při zveřejnění na webu IRZ rovněž uložena v databázi IRZ.

Vícenásobné ukládání dat měl u vybraných informačních systémů odstranit projekt SIRIUS.

SIRIUS – zrušený projekt

Kontrolou bylo zjištěno, že jediný projekt (SIRIUS), kterým MŽP směřovalo k naplnění JISŽP, byl zrušen bez náhrady, a byla tudíž nehospodárně a neúčelně vynaložena částka ve výši 21 mil. Kč.

Cílem projektu SIRIUS, který realizovala CENIA, bylo vytvořit nejen jediné přístupové místo pro vstup dat, ale také jediné místo pro přístup k těmto datům pro potřeby různých subjektů státní správy. Zainteresované subjekty měly mít k dispozici nejenom včasná a přesná data, publikovaná v geografických i věcných souvislostech, ale také soubor profesionálních nástrojů pro další analytickou práci s těmito daty. Navrhovaný projekt měl nahradit několik dílčích informačních systémů a databází, které fungují jako nástroje pro zpracování dat z oblasti technické ochrany životního prostředí, případně souvisejících dat. Tyto systémy dnes fungují většinou zcela samostatně a jejich vzájemná kompatibilita není zajištěna. Projekt SIRIUS měl zefektivnit zpracování dat pro potřeby rozhodovacích procesů a národního i mezinárodního reportingu. Tím by došlo k odstranění multiplikace ukládaných stejných dat ve více informačních systémech.

Od samého počátku v roce 2010 začal projekt SIRIUS nabírat časové zpoždění, které bylo způsobeno většinou ze strany MŽP pomalým schvalováním zadávacích dokumentací veřejných zakázek (dále také „VZ“). Další časový posun vznikl nevhodně vypracovanými nabídkami uchazečů, které CENIA obdržela. U některých nabídek bylo nutné dotazovat se na chybějící informace, případně nebyly dodány požadované dokumenty. Postupně byly vysoutěženy čtyři menší VZ a podepsány smlouvy s vybranými uchazeči. Problém nastal u největší a nejdůležitější zamýšlené veřejné zakázky VZ-04 – *Návrh, implementace a podpora udržitelnosti informačního systému SIRIUS*, u níž bylo nejprve provedeno zadávací řízení, následně došlo k jeho zrušení z důvodu plánovaných organizačních změn v resortu životního prostředí (sloučení CENIA a ČHMÚ, ke kterému však nedošlo) a po přepracování zadávací dokumentace bylo znovu provedeno zadávací řízení.

CENIA v harmonogramu projektu stanovila termín 22. 7. 2013, do kterého měla být uzavřena smlouva s vybraným uchazečem o veřejnou zakázku VZ-04 projektu SIRIUS tak, aby byly splněny podmínky pro čerpání peněžních prostředků z *Evropského fondu pro regionální rozvoj*. Při zadávacím řízení na VZ-04 byly přijaty tři nabídky, avšak z důvodu nutnosti vyžádání dodatečných informací existovalo reálné riziko vyloučení až dvou uchazečů a následného zrušení zadávacího řízení. Tím by došlo k nedodržení stanoveného termínu 22. 7. 2013, a proto se CENIA rozhodla od projektu sama odstoupit. Projekt byl předčasně ukončen rozhodnutím porady vedení MŽP k 31. 7. 2013 se zdůvodněním, že nebyly naplněny cíle projektu.

CENIA vynaložila od roku 2010 do roku 2013 na projekt SIRIUS prostředky ve výši 21 007 748 Kč, z čehož bylo 12 269 872 Kč z *Evropského fondu pro regionální rozvoj*, 2 165 282 Kč z prostředků kapitoly MŽP. Zbývající část ve výši 6 572 594 Kč hradila agentura CENIA ze svých prostředků. Po zrušení projektu bylo povinností CENIA navrátit peněžní prostředky ve výši 12 269 872 Kč, které byly na tento projekt využity z *Evropského fondu pro regionální rozvoj*. Povinnost vrátit peněžní prostředky potvrdila i daňová kontrola provedená

na základě podnětů od Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj. Tyto peněžní prostředky byly na základě výzvy správce programu vráceny dne 18. 10. 2013.

V důsledku zrušení projektu SIRIUS nedošlo k odstranění multiplicit ukládaných dat ani k vytvoření datové jednotnosti IS v resortu životního prostředí. V současnosti se nepředpokládá, že by byl v dohledné budoucnosti projekt SIRIUS obnoven. Ze strany agentury CENIA nejsou zachovány dílčí výstupy projektu SIRIUS, a tudíž je nelze využít pro případnou realizaci obdobného projektu v následujících letech. Z těchto důvodů vynaložila CENIA peněžní prostředky čerpané na realizovanou část projektu neúčelně a ne hospodárně.

Databázová nekompatibilita

U vybraných spolu věcně souvisejících informačních systémů byla potvrzena datová nekompatibilita. Náprava tohoto stavu vyžaduje vynaložení dalších peněžních prostředků.

Databázová nekompatibilita byla zjištěna mezi databázemi SEKM u MŽP a nově vznikající databází NIKM u agentury CENIA. NIKM měla představovat kompletní databázi informací o kontaminovaných a potenciálně kontaminovaných místech. Základním zdrojem dat NIKM byla databáze SEKM. Při transformaci dílčích datových zdrojů do centrální databáze NIKM byla využita především data evidence kontaminovaných míst SEKM, a to ve stavu k 6. 11. 2009. Transformace dat byla dle dokumentace projektu dokončena k 30. 6. 2010. Test byl proveden v rámci oponentury v srpnu 2010 srovnáním dat původní databáze SEKM předložené MŽP k 6. 11. 2009 s transformovanými daty v centrální databázi NIKM. Provedeným testem byla zjištěna kompatibilita srovnávaných dat.

V průběhu transformace dat do NIKM docházelo kromě aktualizace dat v databázi SEKM v podobě k 6. 11. 2009 i ke změnám její struktury, což zapříčinilo nekompatibilitu databází SEKM a NIKM. O této změně informovalo MŽP dodavatelskou společností I. etapy projektu NIKM v průběhu roku 2011. V té době však již došlo k transformaci dat původní evidence SEKM do datového skladu NIKM, a nebylo tedy možné bez změny projektu II. etapy NIKM a vynaložení dalších finančních prostředků na tuto změnu reagovat. V rozpočtu zatím nerealizované II. etapy projektu NIKM byla na odstranění této nekompatibility vyčleněna částka ve výši 1 294 560 Kč.

Projekt NIKM byl projektem horizontálním, tedy jdoucím napříč resortem životního prostředí. Z toho důvodu bylo chybou, že jeho řešení a případné komplikace nebyly projednávány Radou. V případě vzniklé situace databázové nekompatibility jde nejen o pochybení v přístupu Rady, ale především na úrovni řízení projektů v resortu životního prostředí a zpracování předávaných informací na straně agentury CENIA. Celá situace souvisí i s tím, že financování projektu SEKM bylo realizováno správcem dílčího rozpočtu odboru environmentálních rizik a ekologických škod MŽP namísto použití centrálního rozhodování o rozvoji JISŽP v rámci rozpočtu odboru informatiky MŽP, jak je stanoveno směrnicemi MŽP.

Faktická závislost na jediném dodavateli

Kontrola potvrdila, že v případě některých informačních systémů přetrvává smluvní závislost na jediném dodavateli, což vede k riziku, že veřejná zakázka nebude realizována nejehospodárnějším způsobem.

U kontrolovaných veřejných zakázek MŽP a ČHMÚ, týkajících se informačních systémů, lze identifikovat prvky efektu „vendor lock-in“, tj. důsledky faktické závislosti na jediném dodavateli.

Informační systémy *Integrovaný registr znečišťování a Centrální ohlašovna* (dále také „CO“) a jejich subsystémy vytvořil stejný dodavatel, který jako jejich výhradní autor je výhradním vlastníkem autorských práv k nim se vázících. MŽP vyhlásilo veřejnou zakázku na sjednocení ohlašovaných údajů o znečišťování životního prostředí. Jednalo se o rozšíření aktualizace dat a funkcionalit stávajících systémů IRZ a CO a jejich subsystémů. Zásah do IRZ a CO a jejich subsystémů jiným subjektem by znamenal porušení autorských práv. MŽP na základě ustanovení § 34 zákona č. 137/2006 Sb.⁸ vyzvalo dne 31. 7. 2006 původního dodavatele k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění. Smluvní cena díla činila 8 324 050 Kč včetně DPH.

Jednací řízení bez uveřejnění vyhlášené MŽP také předcházelo uzavření smlouvy o dílo v hodnotě 229 719 Kč včetně DPH, jejímž předmětem bylo mimo jiné provedení služby vyexportování dat z CO nezbytných pro zachování kontinuity informací v navazujícím systému.

Od pořízení informačních systémů CO a IRZ v letech 2004 a 2005 využívalo MŽP k uzavírání smluvních vztahů týkajících se informačních systémů jednacím řízení bez uveřejnění s odvoláním na ochranu výhradních práv⁹. MŽP si ochranu výhradních práv ve smlouvách neošetřilo, a tudíž nezískalo jistotu, že realizovalo veřejné zakázky nejehospodárnějším způsobem. V roce 2010 byla spolupráce s tímto dodavatelem ukončena.

ČHMÚ si ve smlouvě o dílo na tvorbu programového vybavení určeného pro primární zpracování dat o povrchových vodách, jejíž plnění naplňuje znaky díla ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, smluvně neošetřil poskytnutí práv souvisejících s ochranou duševního vlastnictví vztahujících se k předmětnému dílu. Smluvní cena díla činila 420 000 Kč včetně DPH. Jedná se zejména o oprávnění výsledky vývoje aplikačního programového vybavení rozmnožovat, zveřejňovat, upravovat, zpracovávat, překládat a spojit toto dílo s dílem jiným a zařadit je do díla souborného. ČHMÚ dále dodavatele nezavázal k tomu, že na základě úpravy práv duševního vlastnictví dává ČHMÚ oprávnění, aby mohl výsledky vývoje aktualizovat, upravovat a modifikovat na základě otevřeného zadávacího řízení dle zákona č. 137/2006 Sb.

V případě ztráty schopnosti vybraného dodavatele dodávat požadované služby hrozí u obou kontrolovaných osob riziko nutnosti vystavět nový informační systém od počátku.

⁸ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹ Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb.

Využívanost informačních systémů

MŽP nesleduje přístupy k jednotlivým informačním systémům. Nemůže tedy vyhodnocovat efektivnost, hospodárnost ani účelnost vynakládání prostředků ve vazbě na využívání IS.

Sledování využívanosti IS patří k doplňkovým metodám, jak zjistit míru reálného využívání vybudovaných IS, a tak posuzovat efektivnost, hospodárnost a účelnost vynakládání finančních prostředků. Kontrolou bylo zjištěno, že požadavky na sledování přístupů k informačním systémům buď nejsou vůbec, nebo jsou, ale nerealizují se, případně se realizují, ale výsledky se neevidují. Souhrnně lze tedy konstatovat, že ve většině případů záznamy o využívanosti IS na MŽP neexistují. MŽP v tomto směru nedokáže sledovat ani touto metodou vyhodnocovat efektivnost, hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků ve vazbě na využívání IS.

Plnění nápravných opatření v návaznosti na kontrolní akci č. 07/16

Kontrolovaná oblast již byla předmětem kontrolní akce NKÚ č. 07/16. Přestože MŽP následně přijalo nápravná opatření, značná část nedostatků stále přetrvává.

Kontrolní akci NKÚ č. 07/16 bylo v souvislosti s JISŽP zjištěno:

- JISŽP není jednotným informačním systémem, ale spíše teoretickým konceptem.
- JISŽP je „virtuálním“ souborem dat, informací, infrastruktury a řízení, který v sobě zahrnuje všechny neprovozní informační systémy, které provozuje MŽP a jeho podřízené organizace.
- Některé z informačních systémů JISŽP jsou spolu propojeny, ale JISŽP jako celek propojen není.
- JISŽP je souborem relativně samostatných informačních systémů a databází. Tyto systémy nejsou provázané.

MŽP v návaznosti na kontrolní akci NKÚ č. 07/16 přijalo opatření k odstranění zjištěných nedostatků, aby rozvoj JISŽP byl řízen jednotně a centrálně:

- Ustavilo Radu pro rozvoj JISŽP jako poradní orgán, který měl poskytovat odborná stanoviska ke strategickým materiálům, koncepcím JISŽP a horizontálním projektům JISŽP.
- Začalo realizovat integrační projekt SIRIUS, který měl nejen integrovat některé významné IS, ale jeho cílem byla zejména možnost sdílení dat.
- Vydalo směrnice pro řízení projektů, včetně metodiky řízení projektů.
- MŽP směrnicemi stanovilo, že financování oblasti ICT bude plně v kompetenci odboru informatiky.

Tato opatření však fakticky nebyla v řadě případů realizována ani dodržována tak, aby skutečně naplnila svůj původně zamýšlený účel:

- Rada se od července 2010 do června 2012 nescházela, tudíž bylo narušeno organizační zastřešení rozvoje JISŽP a možnost supervize nad horizontálními projekty. V důsledku toho pak nebyly včas projednávány na této úrovni problémy, které nakonec vedly k ukončení integračního projektu SIRIUS.

- Rada neprojednala směrnici o řízení projektů ani metodiku řízení projektů, a proto nemohla upozornit na absenci procesů i dokumentů, kterými by byly posuzovány varianty řešení z důvodu hospodárného vynakládání peněžních prostředků.
- MŽP prostřednictvím agentury CENIA částečně realizovalo integrační projekt SIRIUS, kterým by se řešila nejen redukce IS, ale rovněž možnost sdílení dat vstupujících do resortu životního prostředí. Tento projekt měl významným způsobem posunout JISŽP na cestě k jednotnosti datové základny. Nedokončením tohoto projektu se však MŽP vrátilo zpět k roztržitosti informačních systémů jak z hlediska aplikací, tak i dat.
- MŽP vydávalo směrnice pro řízení projektů včetně metodik. Dále vytvořilo jedno centrální místo ke sběru projektových záměrů. Ve studiích proveditelnosti však byla zcela opomenuta nutnost zpracovat analýzu různých variant řešení a tím vytvořit podmínky mimo jiné i pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků na realizaci projektů.
- Rozhodnutím financovat projekty v oblasti ICT z dílčího rozpočtu odboru informatiky byl vytvořen předpoklad, že bude existovat dohled nad rozvojem JISŽP s možností jeho usměrňování. Bylo však zjištěno, že tento postup nebyl vždy dodržován, v důsledku čehož byl narušen rozvoj JISŽP z hlediska aplikační i datové kompatibility takto vznikajících informačních systémů.

MŽP deklarovalo přijetí některých nápravných opatření, aby rozvoj JISŽP byl řízen jednotně a centrálně. Tato opatření však nebyla v řadě případů realizována ani dodržována tak, aby skutečně plnila svůj původně zamýšlený účel.

Seznam zkratk:

CENIA	CENIA, česká informační agentura životního prostředí
CO	<i>Centrální ohlašovna</i>
ČHMÚ	Český hydrometeorologický ústav
DNM	dlouhodobý nehmotný majetek
ICT	informační a komunikační technologie
IK	informační koncepce
IRZ	<i>Integrovaný registr znečišťování</i>
IS	informační systém
ISOH	<i>Informační systém odpadového hospodářství</i>
ISPOP	<i>Integrovaný systém plnění ohlašovací povinnosti</i>
IST	informační strategie
ISVS	informační systém veřejné správy
JISŽP	jednotný informační systém o životním prostředí
Koncepce JISŽP	<i>Koncepce jednotného informačního systému životního prostředí</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NIKM	<i>Národní inventarizace kontaminovaných míst</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Rada	Rada pro rozvoj JISŽP
REZZO	<i>Registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší</i>
SEKM	<i>Systém evidence kontaminovaných míst</i>
SIRIUS	projekt výstavby systému integrace a řízení informací v oblasti technické ochrany životního prostředí (zrušen)
SPŽP	státní politika životního prostředí
VZ	veřejná zakázka

**Přehled dlouhodobého nehmotného majetku na vybraných syntetických účtech
kontrolovaných osob v jednotlivých kontrolovaných letech**

Tabulka č. 1 – Vybrané účty dlouhodobého nehmotného majetku (v Kč)

KO	Stav brutto k 31. 12. 2010	Stav brutto k 31. 12. 2011	Stav brutto k 31. 12. 2012	Stav brutto k 31. 12. 2013
013 – Software				
MŽP	97 616 415,60	82 288 146,20	84 328 530,00	91 977 680,10
CENIA	10 092 748,27	9 732 797,77	9 732 797,77	111 409 254,23
ČHMÚ	153 252 425,30	156 071 601,30	173 000 938,30	167 496 604,06
014 – Ocenitelná práva				
MŽP	38 445 514,83	42 367 644,29	43 603 644,29	45 226 549,29
CENIA	3 473 417,50	3 473 417,50	3 473 417,50	3 473 417,50
ČHMÚ	0,00	0,00	0,00	0,00
018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek				
MŽP	11 223 127,78	11 878 245,95	12 621 207,36	10 541 826,43
CENIA	1 683 465,07	1 661 779,54	1 711 247,54	1 744 271,85
ČHMÚ	34 971 441,46	34 777 757,87	34 960 589,91	35 494 332,83
019 – Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek				
MŽP	50 302 326,70	62 129 318,70	68 093 742,70	69 331 442,70
CENIA	0,00	0,00	0,00	0,00
ČHMÚ	0,00	0,00	0,00	0,00
041 – Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek				
MŽP	0,00	0,00	0,00	0,00
CENIA	165 840 509,31	244 953 623,76	291 096 797,70	194 508 368,23
ČHMÚ	4 079 317,00	12 367 068,00	5 412 082,00	2 651 477,65

Zdroj: účetní evidence kontrolovaných osob.

Pozn.: KO – kontrolovaná osoba.

Popis kontrolovaných informačních systémů

CO – *Centrální ohlašovna* byla komunikačním rozhraním mezi ohlašovatelem a orgány státní správy, případně dalšími dotčenými subjekty. Jednalo se o informační systém shromažďující ohlašované údaje z oblasti životního prostředí. CO byla navržena jako vstupní kanál informací pro celý resort životního prostředí.

IRZ – *Integrovaný registr znečišťování* je veřejně přístupný informační systém veřejné správy. V tomto registru je stanoven seznam látek, jejichž emise a přenosy je uživatel registrované látky povinen zjišťovat, vyhodnocovat a ohlašovat MŽP. Ohlašovací povinnost ekonomických subjektů je uložena v právních normách pro oblast životního prostředí.

ISOH – *Informační systém odpadového hospodářství* je celostátní databázový informační systém obsahující data o produkci a nakládání s odpady a údaje o zařízeních pro úpravu, využívání a odstraňování odpadů. Ohlašovací povinnost ekonomických subjektů je uložena v právních normách pro oblast životního prostředí. Data shromažďovaná v ISOH nejsou veřejně přístupná, jsou určena především pro odbornou veřejnost se znalostí platné legislativy pro odpadové hospodářství.

ISPOP – *Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností* je nástupnický systém CO. ISPOP je informační systém veřejné správy, který zajišťuje příjem a zpracování povinně ohlašovaných dat (informace o znečišťování ovzduší, vod, půdy, evidence odpadů, či např. likvidace elektrozařízení nebo evidence autovraků v příslušných zařízeních) z oblasti životního prostředí v elektronické podobě a další distribuci hlášení příslušným institucím veřejné správy. Účelem sběru těchto informací je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí. Ohlašovací povinnost ekonomických subjektů je uložena právními normami pro oblast životního prostředí.

NIKM – *Národní inventarizace kontaminovaných míst* měla vzniknout za účelem shromažďování a vyhodnocování informací o starých ekologických zátěžích, zejména informací z ekologických auditů k privatizačním projektům a ze sanačních projektů hrazených v rámci garancí státu za tyto zátěže vzniklé před privatizací.

REZZO – *Registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší* slouží k vedení údajů o stacionárních a mobilních zdrojích znečišťování ovzduší. Jedná se o databázi, která zajišťuje zpracování, kontrolu a archivaci údajů o samostatně evidovaných stacionárních zdrojích znečištění, jejich emisních parametřů a údajů o emisích hromadně sledovaných zdrojů, mezi něž patří např. vytápění domácností, silniční doprava apod.

SEKM – *Systém evidence kontaminovaných míst* zajišťuje správu dat pro poskytování a pro aktualizaci územně analytických podkladů, zajišťuje evidenci lokalit, kde probíhá odstraňování starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací, a lokalit, u kterých byly nebo budou poskytnuty dotace z operačního programu *Životní prostředí*. V databázi je vedena evidence lokalit kontaminovaných perzistentními organickými znečišťujícími látkami, tzv. POPs. Plnění a aktualizace databáze je součástí *Národního implementačního plánu*

Stockholmské úmluvy o POPs. Systém evidence kontaminovaných míst slouží také k vyhodnocování kategorií priorit pro odstraňování starých ekologických zátěží.

SIRIUS – systém integrace a řízení informací v oblasti technické ochrany životního prostředí měl nahradit několik dílčích informačních systémů a databází, které fungují jako nástroje pro zpracování dat z oblasti technické ochrany životního prostředí. Cílem bylo vybudování jednotného komplexního informačního systému napojeného na základní registry veřejné správy, propojení tohoto IS s dalšími relevantními zdroji, vytvoření rozhraní pro řízení sdílení a pro komunikaci a vytvoření souboru analytických nástrojů pro vyhodnocování dat. Měl být využíván všemi dotčenými subjekty – veřejnou správou, samosprávou, podnikateli, občany a dalšími.