



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

Vybraný spoločný modul v rámci Ústredného
portálu verejnej správy

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM TABULIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	7
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	7
3.1. DÔVOD OBSTARANIA MODULU MÚK-P A RIZIKÁ SPOJENÉ S PROCESOM VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA	7
3.2. SPÔSOB OBSTARANIA MODULU MÚK-P	8
3.3. HARMONOGRAM DODANIA MODULU A JEHO SPRÁVA	9
3.4. VYUŽITIE MODULU	10
3.5. PROJEKTY NASES, FINANCOVANÉ Z EŠIF	10
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	10
5 PRÍLOHA.....	12
PRÍLOHA Č. 1.....	12

Zoznam skratiek

SKRATKA	VÝZNAM
Autorský zákon	Zákon č. 185/2015 Z. z. – Autorský zákon
Dodávateľ / Konzorcium	GlobalTel, a. s., a SWAN, a. s.
Govnet	Vládna dátová sieť orgánov verejnej správy predstavujúca časť integrovannej infraštruktúry, prvok centrálnej komunikačnej infraštruktúry
IKT	Informačné a komunikačné technológie
MIRRI	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MÚK-P	Modul úradnej komunikácie – prístupová časť
NASES	Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Plnenia	Služby prevádzky a príslušnej aplikačnej podpory
Opatrenie o postupoch účtovania pre rozpočtové a príspevkové organizácie	Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovnej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov
SLA	Service Level Agreement – Dohoda o úrovni poskytovaných služieb
TESTA	Transeurópske telematické prepojenie štátnej správy (TransEuropean Services for Telematics between Administrations)
ÚPVS	Informačný systém „Ústredný portál verejnej správy“
Zákon o e-Governmente	Zákon 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o kybernetickej bezpečnosti	Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o rozpočtových pravidlách	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
Zákon o účtovníctve	Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
Zmluva č.1	Zmluva o zabezpečení komplexných, informačných, elektronických komunikačných služieb a technológii zo dňa 30. 3. 2010
Zmluva č. 2	Zmluva na úpravu informačných systémov a zabezpečenie služieb ich prevádzky, uzatvorená 27. 4. 2017 medzi Národnou agentúrou pre sieťové a elektronické služby ako objednávateľom a konzorciom dodávateľov GlobalTel, a. s., a SWAN, a. s.

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Prehľad projektov	12
-----------------------------------	----

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES) vznikla v roku 2009 ako príspevková organizácia Úradu vlády Slovenskej republiky na účely plnenia odborných úloh v oblasti informatizácie spoločnosti. V roku 2019 bola agentúra delimitovaná pod Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu. Po jeden a pol roku však prešla do pôsobnosti Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI), ktoré aktuálne zabezpečuje úlohy **národného prevádzkovateľa centrálnej informačnej infraštruktúry** a centrálnej komunikačnej infraštruktúry Slovenskej republiky pre verejnú správu. NASES sa od 1. 8. 2021 stal **Slovenskou národnou certifikačnou autoritou** na poskytovanie kvalifikovaných dôveryhodných služieb. Tým prevzal zodpovednosť za vyhotovovanie a overovanie elektronických podpisov a pečatí pre potreby orgánov verejnej moci od Národného bezpečnostného úradu.

Medzi ďalšie oblasti činnosti NASES patria: správa, prevádzka a rozvoj **vládnej dátovej siete GOVNET**, prevádzka a rozvoj služieb **Ústredného portálu verejnej správy (ÚPVS)** a sprostredkovanie prístupu do siete Európskeho spoločenstva – **sieť TESTA**¹.

Vládnu sieť GOVNET možno definovať ako privátnu nadrezortnú sieť, ktorá prepája uzly inštitúcií verejnej správy (ministerstvá, ostatné ústredné orgány, iné inštitúcie) a ich centrálnu registru. Portál **www.slovensko.sk** je Ústredným portálom verejnej správy, ktorý obsahuje informácie o elektronických službách verejnej správy, ktoré poskytujú orgány verejnej moci aj na svojich špecializovaných webových stránkach. Pre používateľov predstavuje **jednotný prístupový bod k elektronickým službám štátu**.

ÚPVS je súčasťou centrálnej informačnej infraštruktúry, prostredníctvom ktorej sú orgány verejnej moci povinné vykonávať elektronickú úradnú komunikáciu a povinné používať **spoločné moduly**. Spoločné moduly sú informačné systémy, ktoré centrálnu zabezpečujú jednotný výkon základných funkcií potrebných na výkon verejnej moci elektronicky. Projekty, prostredníctvom ktorých sa budoval tento ústredný portál, t. j. „Elektronické služby spoločných modulov ÚPVS a prístupových komponentov“ a „Elektronické služby spoločných modulov ÚPVS a prístupových komponentov (II. časť)“, boli ukončené v roku 2014. Realizoval ich NASES v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti.

Vybudovanie ÚPVS a následné trojročné zabezpečenie jeho prevádzky ÚPVS bolo realizované na základe **Zmluvy o zabezpečení komplexných, informačných, elektronických komunikačných služieb a technológií (zmluva č.1)**.² NASES ako verejný obstarávateľ vyhodnocoval dve doručené ponuky, pričom sa rozhodol o zadaní zákazky v prospech spoločnosti GlobalTel, a. s., ako skupiny dodávateľov spolu so SWAN, a. s. Význam tejto zmluvy, uzatvorenej v roku 2010 medzi NASES a konzorciom uvedených spoločností, je pre budovanie ÚPVS najmä v tom, že nastavil rozhodujúce podmienky aktuálnych i následných zmluvných vzťahov medzi konzorciom a NASES. Zjednodušene to znamená, že systém ÚPVS bude budovaný ako systém zákazkového³ softvéru. Zároveň zmluva umožnila, aby budovanie systému predstavovalo komplexné riešenie pri uplatnení „vendor lock-in“⁴ so všetkými dôsledkami pre samotný informačný systém i jeho správcu. Vzhľadom na to, že do ukončenia platnosti zmluvy nebol systém z rôznych dôvodov dobudovaný, logickým vyústením tohto stavu bolo v roku 2017 uzatvorenie Zmluvy na úpravu informačných systémov a zabezpečenie služieb ich prevádzky (zmluva č. 2)⁵ s tým istým konzorciom dodávateľov i s riešením plnenia predmetu zmluvy spôsobom zákazkového softvéru.

ÚPVS je komplexný informačný systém zložený z viacerých (9) modulov. Jedným z nich je „Modul úradnej komunikácie“ (MÚK), ktorého obstaranie aj plnenie je ovplyvnené podmienkami oboch zmlúv o zabezpečení služieb ÚPVS. Na základe novelizácie zákona o e-Governmente bol v roku 2017 tento modul nahradený novým **„Modulom procesnej integrácie a integrácie údajov“** (MÚK-P). V súlade s Národnou koncepciou informatizácie verejnej správy v rámci špecifickej priority Integrácia a Orchestrácia boli rozpracované jeho funkcionality. Z dôvodu zefektívnenia výkonu správy a budovania tohto

¹ Sieť TESTA je sieť Európskeho spoločenstva, izolovaná od Internetu, ktorá umožňuje predstaviteľom rôznych ministerstiev, úradov a inštitúcií komunikovať na trans – európskej úrovni (v rámci EÚ) promptne a bezpečne s cieľom dodania všetkých informácií bezpečnou, spoľahlivou a efektívnou cestou medzi úradmi štátnej správy a inštitúciami v Európskej únii.

² Zmluva je uverejnená v centrálnom registri zmlúv, <https://www.zmluvy.gov.sk/index.php?ID=119069>

³ Zákazkovým softvérom sa rozumie špecifický softvérový produkt, ktorý bol vytvorený pre konkrétneho užívateľa, resp. bol prispôbený konkrétnemu užívateľovi na základe jeho požiadavky a nie je určený pre širšiu distribúciu užívateľom a vopred neznámym koncovým užívateľom.

⁴ „Vendor lock-in“ spravidla predstavuje závislosť na jednom dodávateľovi. Vytvára situáciu, kedy náklady na prechod k inému dodávateľovi sú také vysoké, že objednávateľ v podstate zostane u pôvodného dodávateľa. Kvôli finančnej náročnosti prechodu, technickej náročnosti prechodu alebo len kvôli obave vyhnúť sa prerušeniam bežiacieho systému je objednávateľ „uzamknutý“ k niečomu, čo v konečnom dôsledku môže byť nevýhodný, finančne náročný alebo aj zastaraný produkt alebo služba.

⁵ Zmluva je uverejnená v centrálnom registri zmlúv, <https://www.crz.gov.sk/2913216/>

modulu bol definovaný len jeden správca a to Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu. Práve tento modul (MÚK-P) bol predmetom kontroly NKÚ SR a kontrola zahŕňala obdobie rokov 2017 až 2021.

NKÚ SR pri výkone kontroly identifikoval viacero závažných nedostatkov.

- **Obstaranie modulu MÚK-P ako súčasti systému ÚPVS má znaky ne hospodárneho, neefektívneho a neúčinného vynaloženia rozpočtových zdrojov**

Na základe preverenia predložených dokladov k tejto forme obstarania dospel NKÚ SR k záveru, že v danom čase **nebolo odôvodnené obstaráť na mieru vyvíjané softvérové produkty**. Na trhu v danom čase existovali štandardizované („krabicové“)⁶ softvérové riešenia, ktoré by z pohľadu požiadaviek zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy boli hospodárnejšie, efektívnejšie a účinnejšie. NKÚ SR nebolo poskytnuté stanovisko Útvaru hodnoty za peniaze k zákazke vyplývajúcej zo zmluvy č. 2, ktoré v zmysle uznesenia vlády SR č. 461/2016 je kľúčové pre posúdenie hospodárnosti obdobných projektov.

- **Vzdanie sa majetkových práv k Dielu – porušenie ustanovenie § 3 ods. 2 Zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu**

Preverenie zmluvnej dokumentácie kontrola NKÚ SR zistila, že NASES sa podpísaním zmlúv č. 1 a č. 2 vedome a aktívne vzdal vlastníckych, resp. majetkových práv, čím nadobudol licenciu na používanie Diela iba v obmedzenom rozsahu. NASES, v tomto kontexte, **nedisponuje majetkovým právom v zmysle § 19 ods. 4 Autorského zákona na spracovanie Diela**. NASES rovnako nedisponuje právom na vykonávanie zmien alebo iných zásahov do Diela. Následne prejavom záujmom NASES o opätovné nadobudnutie vzdaných sa majetkových práv, boli tieto Dodávateľom ohodnotené prvotne na 210 mil. EUR a za neakceptovateľných podmienok, vrátane straty kompletnej záruky a podpory na Dielo. Uvedeným konaním kontrolovaný subjekt porušil ustanovenie § 3 ods. 2 Zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu, podľa ktorého je správca oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa tohto zákona, udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

- **Nedodržanie harmonogramu dodania modulu**

Kontrola NKÚ SR preverenie predloženej dokumentácie zistila, že harmonogram dodania modulu MÚK-P bol rozdelený do piatich fáz. Počas realizácie projektu sa pôvodne dohodnutý termín ukončenia prvej fázy posunul o 6 mesiacov, druhej fázy o 9 mesiacov a tretej o 18 mesiacov. **K októbru 2021 bol projekt v 34-mesačnom omeškaní oproti pôvodnému zmluvnému termínu ukončenia/nasadenia diela**. Napriek tomu, že pôvodný termín sa niekoľkokrát posunul, neboli ani po vyše dvojročnom oneskorení posledné dve fázy ukončené. **Dielo doposiaľ nebolo odovzdané napriek tomu, že dĺžka realizácie Diela bola deklarovaná ako jeden z dôvodov zvolenia postupov obstarania pre zákazkovo vyvíjané Dielo vybraným dodávateľom**. Za odovzdané časti prvých troch etáp Diela bolo po prevzatí NASES uhradených 2,7 mil. EUR z celkovej sumy 3,2 mil. EUR.

- **Nepreukázateľnosť účtovníctva – porušenie viacerých ustanovení zákona o účtovníctve**

NKÚ SR preverenie kontrolnej dokumentácie zistil, že **NASES nevykonával do súčasnosti fyzickú inventúru IKT majetku v lehote určenej zákonom o účtovníctve**, čím sa dopustil porušenia povinností v zmysle § 29 ods. 3 a § 30 ods. 1 zákona o účtovníctve. Podľa predložených dokumentov k inventarizácii možno konštatovať, že účtovníctvo **NASES nie je preukázateľné** podľa § 8 ods. 4 zákona o účtovníctve, keďže k dnešnému dňu kontrolovaný subjekt nepreukázal účtovnými záznamami (inventúrnymi súpismi, inventarizačným zápisom) vykonávanie fyzickej inventúry IKT majetku v lehote 4 rokov.

Kontrolovaný subjekt využíva k svojej činnosti aj **bezodplatne zapožičaný hmotný a nehmotný majetok**, pričom ide o významnú skutočnosť, ktorú kontrolovaný subjekt neuvádzal na podsúvahových účtoch a taktiež túto informáciu neuvádzal ani vo svojich poznámkach, čím porušil ustanovenie § 79 ods. 2 Opatrenia o postupoch účtovania pre rozpočtové a príspevkové organizácie.

⁶ Za „krabicový softvér“ sa považuje softvér, ktorý je predávaný ako kompletne zabalený celok (balík), ktorý obsahuje počítačový program zaznamenaný na prenosovom médiu, súvisiacu dokumentáciu a formulárovú zmluvu o poskytnutí práv na použitie takéhoto programu (tzv. licenčnú zmluvu). Rozhodujúcou podmienkou posúdenia počítačového programu ako tzv. „krabicového softvéru“ je jeho určenie pre širokú distribúciu a predaj vopred neznámym užívateľom, t. j. predávaný softvér nie je špeciálne upravovaný na podmienky kupujúceho.

- **Riziko oneskoreného, resp. obmedzeného prístupu k informáciám o incidentoch obmedzuje uplatňovanie sankcií voči dodávateľovi**

Na základe preverenej dokumentácie kontrolná skupina konštatuje, že monitorovanie plnenia zmluvne dohodnutých parametrov SLA služieb v rámci ÚPVS je predovšetkým v kompetencii Dodávateľa, ktorý má povinnosť incidenty nahlasovať prostredníctvom ServiceDesku. NASES má týmto spôsobom prístup k informáciám o incidentoch (výpadkoch, nedostupnosti služieb mimo plánovaných odstávok, atď.) až následne a sprostredkovane. Bezprostredné disponovanie takýmito informáciami je pritom kľúčové pre **uplatňovanie zmluvne stanovených sankcií voči dodávateľovi**.

- **Absencia kontroly plnenia nápravných opatrení bezpečnostného auditu – riziko ochrany dát**

Preverením kontrolnej dokumentácie identifikovala kontrola NKÚ SR riziko, že **nie je zabezpečená kontrola plnenia nápravných opatrení vyplývajúcich z bezpečnostného auditu**. NBÚ SR zistil výrazný nesúlad so štandardmi bezpečnosti, ktorý v spojitosti s prevádzkovaním základnej, resp. kvalifikovanej dôveryhodnej služby štátu NASES-om vytvára závažné riziko pri ochrane dát v správe SR.

Závažnosť identifikovaných zistení zakladá podozrenie možného porušenia povinností pri správe cudzieho majetku. NKÚ SR preto postúpilo zistenia orgánom činným v trestnom konaní.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti,

- aby MIRRI predložilo analýzu stavu všetkých IT systémov financovaných z EÚ fondov a zo štátneho rozpočtu, realizovaných v subjektoch štátnej správy, s dôrazom na vlastníctvo štátu a jeho ochranu

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

NKÚ SR zaradil do svojho plánu kontrolnej činnosti na rok 2021 kontrolnú akciu „Vybraný spoločný modul v rámci Ústredného portálu verejnej správy“, ktorá mala preveriť hospodárenie s finančnými prostriedkami štátneho rozpočtu, ktoré boli vynaložené v súvislosti s vytvorením Modulu úradnej komunikácie – prístupová časť („MUK-P“).

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť hospodárnosť vybraných služieb na úpravu informačných systémov a zabezpečenia služieb ich prevádzky, ako aj riadenie projektu. Výsledky kontroly poukázali na chyby v riadení pri zadávaní zákazky a taktiež poukázali na komplexný problém v nastavení prevádzky aktuálnych IT systémov, v zmysle aktuálnych právomocí a dosahu NASES na ich administráciu.

Predmet kontroly:

- Dôvod obstarania modulu
- Spôsob obstarania modulu
- Preverenie nákladov vynaložených na modul, dodávky a prebratie
- Využitie modulu
- Projekty NASES, financované z EŠIF

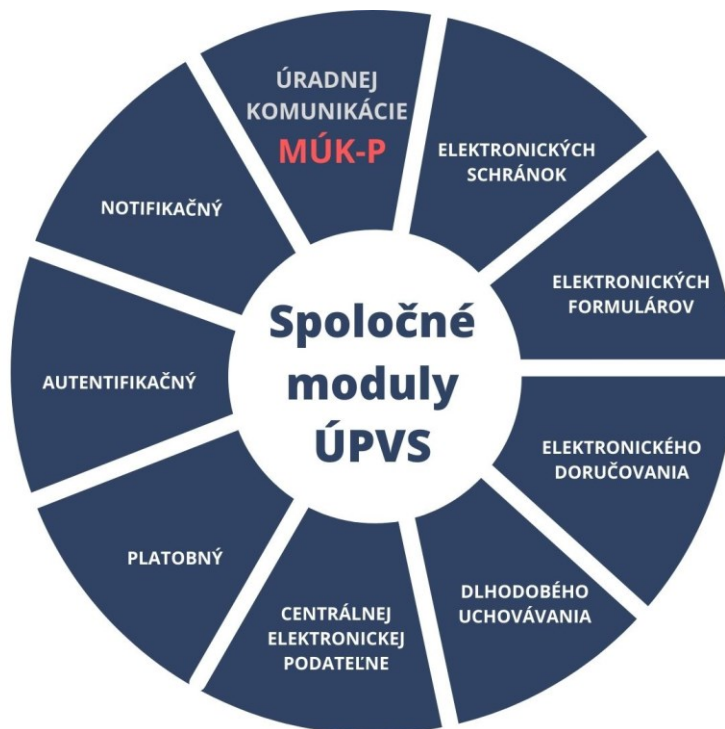
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná v NASES v termíne od 16. júna 2021 do 5. augusta 2021. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2021. Kontrolóri postupovali v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú z medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). V priebehu kontroly nenastali **žiadne obmedzenia**, ktoré by mohli mať negatívny vplyv na dosiahnutie účelu kontrolnej akcie.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1. DÔVOD OBSTARANIA MODULU MÚK-P A RIZIKÁ SPOJENÉ S PROCESOM VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Ústredný portál verejnej správy (ÚPVS) tvorí komplexný informačný systém zložený z viacerých modulov. Jedným z modulov ÚPVS bol „Modul úradnej komunikácie“, podľa § 10 ods. 11 zákona o e-Governmente.



Novelizáciou zákona o e-Governmente č. 238/2017 Z. z., zo 6. 9. 2017, bol „**Modul úradnej komunikácie**“ nahradený novým „**Modulom procesnej integrácie a integrácie údajov**“, ktorého funkcionality boli rozpracované v súlade s Národnou koncepciou informatizácie verejnej správy (pozn.: schválenej v roku 2016) v rámci špecifickej priority Integrácia a Orchestrácia.

Pôvodný modul MÚK-P bol z hľadiska správy rozdelený na štyri časti a medzi troch správcov. Z dôvodu zefektívnenia výkonu správy a budovania tohto modulu bol novelizáciou zákona o e-Governmente č. 238/2017 Z. z. definovaný jeden správca, ktorým bol Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Od 1. 7. 2020 bolo správcom tohto modulu Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI).

Zákon o e-Governmente v § 10 Spoločné moduly v odseku 11 definuje Modul procesnej integrácie a integrácie údajov, ktorý zabezpečuje prostredie pre elektronickú komunikáciu medzi informačnými systémami v správe rôznych orgánov verejnej moci pri výkone verejnej moci elektronicky. Správcom modulu je MIRRI.

Modul procesnej integrácie a integrácie údajov zabezpečuje jednotné pripojenie a interakciu prístupových miest, procesné riadenie a realizáciu elektronickej úradnej komunikácie s orgánmi verejnej moci na účely výkonu verejnej moci elektronicky. Služi tiež na výmenu elektronických správ medzi orgánmi verejnej moci, ako jednotný prístup informačných systémov k informačným systémom orgánu verejnej moci na účely výkonu verejnej moci elektronicky, integráciu údajov, synchronizáciu údajov pri referencovaní a jednotný spôsob poskytovania údajov z informačných systémov v správe orgánov verejnej moci, najmä z referenčných registrov a základných číselníkov. Nemenej dôležité je vedenie evidencie oprávnení na získavanie dokumentov a údajov.

Kontrola NKÚ SR preverila podkladovú dokumentáciu k MÚK-P za kontrolované obdobie, v ktorej bola deklarovaná potreba konkrétnym dodávateľom vyvíjať na vyššie opísaný účel špecifické zákazkové riešenie. Kontrolovaný subjekt predložil stanovisko k MÚK-P, že v tom čase nebolo možné, resp. by nebolo efektívne a ekonomické nahradiť zvolené riešenie štandardným komerčným riešením. NKÚ SR však po preverení podkladov a predložených stanovísk dospel k záveru, že **potreba vyvíjať zákazkové riešenie na mieru nebola odôvodnená**. Na trhu v čase obstarania existovali už vyvinuté vhodnejšie komerčné štandardizované riešenia, ktoré za nižšiu cenu poskytovali funkcionality aj nad rámec definovaných požiadaviek a pri vyššej kvalite a bezpečnosti.

3.2. SPÔSOB OBSTARANIA MODULU MÚK-P

Kontrola NKÚ SR preverení kontrolovanej dokumentácie zistila, že nastavenie požiadaviek v rámci verejnej súťaže, ako aj znenia obchodných podmienok návrhu Zmluvy č. 1 (návrh Zmluvy, vrátane licenčných ustanovení), vychádzalo z právnej úpravy platnej a účinnej v čase vyhlásenia verejnej súťaže, ako aj v danom čase aktuálnej aplikačnej praxe z r. 2009. Deklarovaný objektívne **existujúci stav, teda že neexistenciu hospodárskej súťaže nezaložil samotný verejný obstarávateľ** podmienkami verejnej súťaže, **je v rozpore so skutočnosťou vyplývajúcou z predložených dokumentov**. Pre modul MÚK-P v čase dodania existovali na trhu iné komerčné riešenia, ktoré nepotrebovali vývoj a plne by spĺňali potreby obstarávateľa s výhodou škálovateľnosti, v prípade rastúcej potreby výkonnosti za nižšie náklady. Okrem už uvedeného sa prístupom k podmienkam v Zmluve č. 1, z 30. 3. 2010, NASES dostal do pozície silného „vendor lock-inu“. Zadaním zákazky na softvér s atypickými prvkami NASES zároveň neprimerane zúžil hospodársku súťaž, čím výrazne sťažil otvorenú súťaž pre budúci rozvoj ÚPVS.

Preverení oblasti obstarania systému NKÚ SR zistil, že NASES si zvolil **obstarat' predmet dodania vo forme komplexného riešenia s umožnením „vendor lock-in“, namiesto rozdelenia zákazky na samostatné moduly**. V prípade časti MÚK-P v predmete dodania obstaral riešenie na mieru s vyššou cenou a nižšími technickými parametrami, v porovnaní s komerčným „krabicovým“ riešením. NASES tým, podľa NKÚ SR, porušil finančnú disciplínu v zmysle § 31 ods. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, lebo neekonomicky, neefektívne a neúčinne vynaložil verejné prostriedky.

Napriek odporúčaniu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a uzneseniu vlády SR č. 461/2016 nebolo poskytnuté kontrolnej skupine stanovisko Útvaru hodnoty za peniaze k zákazke vyplývajúcej zo Zmluvy č. 2 z 27. 4. 2017. Stanovisko Útvaru hodnoty za peniaze je kľúčové pre posúdenie hospodárnosti projektov.

Počas platnosti Zákona č. 305/2013 Z. z. dochádzalo k pomerne častým novelizáciám, vymedzujúcim aj pôsobenie NASES. V priebehu kontrolovaného obdobia boli týmito zmenami legislatívy odôvodňované viaceré dodatočné úpravy pôvodnej zákazky a postupné navyšovanie nákladov. **Zákon č. 305/2013 Z. z. o e-Governmente** bol od svojho vzniku **novelizovaný 22-krát**, čo predstavuje v priemere minimálne tri zmeny ročne, Zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe bol upravený 4-krát a jeho predchádzajúca verzia Zákon č. 275/2006 o informačných systémoch verejnej správy 18-krát.

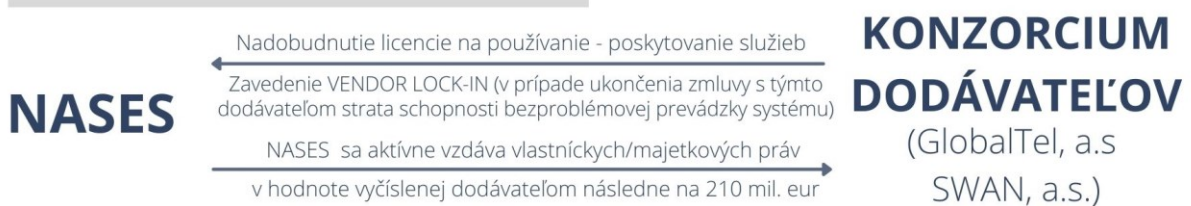
Vzhľadom na prílišnú všeobecnosť odkazu na Zákon č. 305/2013 o e-Governmente a jeho časté zmeny, zdôvodňujúce potrebu rozšírenia MÚK-P, ako aj vzhľadom na technickú zložitosť uvedenej oblasti informačného systému NKÚ SR nemohol jednoznačne preukázať legislatívnu požiadavku na dobudovanie modulu MÚK-P v rámci systému ÚPVS pri súčasnom rešpektovaní a dodržiavaní princípu legality zo strany NASES. Vzťahy ÚPVS, NASES a konzorcium dodávateľov informačného systému sú znázornené nasledovne:

INFORMAČNÝ SYSTÉM ŠTÁTU - ÚSTREDNÝ PORTÁL VEREJNEJ SPRÁVY - SLOVENSKO.SK

- zložený z viacerých prvkov (modulov - platobný, notifikačný, autentifikačný, elektronické schránky, úradnej komunikácie MUK-P atď.)
- spravovaný štátnou agentúrou NASES

ZMLUVA Č. 1 r. 2010

Zmluva o zabezpečení komplexných, informačných, elektronických komunikačných služieb a technológií v hodnote viac ako 60 mil. eur.



ZMLUVA Č. 2 r. 2017

Zmluva na úpravu informačných systémov a zabezpečenie služieb ich prevádzky, pokrývajúca podrobne MUK-P (ako G2G). Po 10 dodatkoch v hodnote 15,4 mil. eur.

☑ Systém nie je odovzdaný, nie je otestovaný v prostredí NASESu a teda nie je funkčný. Mešká viac ako 34 mesiacov.

Vzhľadom na to, že MÚK-P bol obstaraný ako súčasť komplexného riešenia, preverila kontrolná skupina aj tieto súvisiace zmluvy. NKÚ SR zistil, že kontrolovaný subjekt sa podpísaním Zmluvy č. 1 a následne Zmluvy č. 2 vedome vzdal vlastníckych, resp. majetkových práv, čím nadobudol licenciu na používanie Diela iba v obmedzenom rozsahu – len na účely poskytovania služieb, resp. na spôsob použitia Diela, ktorý je nevyhnutný na dosiahnutie účelu zmluvy. NASES, v tomto kontexte, nedisponuje majetkovým právom v zmysle § 19 ods. 4 Autorského zákona na spracovanie Diela. NASES rovnako nedisponuje právom na vykonávanie zmien alebo iných zásahov do Diela. Pri následnom záujme kontrolovaného subjektu o opätovné nadobudnutie vzdaných sa majetkových práv boli tieto práva Dodávateľom ohodnotené na 210 mil. EUR. Vyššie uvedeným konaním NASES porušil ustanovenie § 3 ods. 2 Zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu, podľa ktorého je správca oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa tohto zákona, udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

Ponuka zo strany Dodávateľa na predaj majetkových práv (zahrnutých v zmluve č. 1 a 2) bola pre verejného obstarávateľa jednoznačne nevýhodná. Jej prijatím by zároveň došlo k strate podpory, a teda k znehodnoteniu celkového Diela. Keďže bolo Dielo vybudované ako riešenie „na mieru“, Dodávateľ bol v neprimerane zvýhodnenej vyjednávacej pozícii. Prijatie ponuky by vytvorilo nevýhodné/neakceptovateľné podmienky pre SR. **V prípade ukončenia zmluvného vzťahu s Dodávateľom vznikne riziko, že NASES nebude schopný zabezpečiť riadnu a bezproblémovú prevádzku spoločných modulov ÚPVS a naplniť svoju úlohu prevádzkovateľa informačného systému verejnej správy. Hrozí znefunkčnenie štátom poskytovaných služieb občanom a podnikateľom, čo by malo značné ekonomické, ale hlavne spoločenské dôsledky.** Uvedeným konaním bol kontrolovaný subjekt nútený predlžovať zmluvný vzťah s Dodávateľom a teda navyšovať cenu Diela o nové položky cez dodatky, aby udržal systém v prevádzke a neprišiel o záruky. To znamenalo navýšenie celkovej sumy diela pre ÚPVS z pôvodne zazmluvnenej ceny 8 256 380,40 EUR na 15 374 114,40 EUR (rozdiel predstavoval 7 117 734,00 EUR).

3.3. HARMONOGRAM DODANIA MODULU A JEHO SPRÁVA

Kontrola NKÚ SR preverení predloženej dokumentácie zistila, že harmonogram dodania modulu MÚK-P bol rozdelený do piatich fáz. **Pôvodne dohodnutý termín ukončenia fázy analýzy sa posunul o 6 mesiacov a fázy detailnej funkčnej špecifikácie sa posunul o 9 mesiacov.** Implementácia Diela sa oproti pôvodne dohodnutému termínu oneskorila o 18 mesiacov. Fáza testovania a nasadenia zatiaľ nebola ukončená, pričom pôvodný termín sa niekoľkokrát posunul,

avšak ani po vyše 2-ročnom oneskorení Dielo doposiaľ nebolo odovzdané napriek tomu, že dĺžka realizácie Diela bola jedným z kľúčových dôvodov zvolenia postupov obstarania pre zákazkovo vyvíjané Dielo vybraným dodávateľom. **Odo-vzdané časti fáz Diela boli po prevzatí NASES zaplatené (z celkovej sumy 3 215 650,80 EUR bolo uhradených 2 733 303,60 EUR, pričom ostáva zaplatiť 482 347,20 EUR), avšak vzhľadom na to, že dielo bude nasadené až po ukončení všetkých fáz, nebolo možné, a ani ho v súčasnosti nie je možné, napriek uhradeniu 85 % celkovej hodnoty využívať.** K októbru 2021 bolo **dodanie diela stále v 34-mesačnom omeškaní.**

NKÚ SR ďalej preverení príslušnej predloženej dokumentácie zistil, že **NASES nevykonával fyzickú inventúru IKT majetku v lehote určenej zákonom o účtovníctve** do súčasnosti, čím sa dopustil porušenia povinností v zmysle § 29 ods. 3 a § 30 ods. 1 zákona o účtovníctve. Podľa predložených dokumentov k inventarizácii možno konštatovať, že **NASES nepreukázal, že jeho účtovníctvo je preukázateľné** podľa § 8 ods. 4 zákona o účtovníctve, keďže k dneš-nému dňu kontrolovaný subjekt nepreukázal účtovnými záznamami (inventúrnymi súpismi, inventarizačným zápisom) vy-konávanie fyzickej inventúry IKT majetku v lehote 4 rokov.

NASES využíva k svojej činnosti aj bezodplatne zapožičaný hmotný a nehmotný majetok, pričom ide o významnú skutočnosť, ktorú kontrolovaný subjekt neuvádzal na podsúvahových účtoch a taktiež túto informáciu neuvádzal ani vo svojich poznámkach, čím jednal v rozpore s ustanovením § 79 ods. 2 Opatrenia o postupoch účtovania pre rozpočtové a príspevkové organizácie.

Kontrola NKÚ SR po preverení stanovísk a podkladov predložených NASES identifikovala riziko, že monitorovanie plnenia zmluvne dohodnutých parametrov SLA služieb, v rámci ÚPVS, je predovšetkým v kompetencii Dodávateľa. NASES má k informáciám o incidentoch prístup až následne a sprostredkované, čím sa znemožňuje uplatňovanie zmluvne stanove-ných sankcií voči dodávateľovi. NASES platí Dodávateľovi **za prevádzku ÚPVS 781 156,80 EUR s DPH mesačne**, pričom však nemá zabezpečený mechanizmus na priame monitorovanie zmluvne dohodnutých parametrov dostupnosti služieb – plnenia SLA. Z toho dôvodu **absentuje dostatočná kontrola zabezpečovania dohodnutej kvality prevádzky** vo vzťahu k Dodávateľovi, ako aj možnosti vymáhania zmluvných sankcií.

3.4. VYUŽITIE MODULU

Kontrolou NKÚ SR zistil, že z plánovaných 5 fáz Diela boli ukončené tri fázy – Analýza, Detailná funkčná špecifikácia a Implementácia. Zostávajúce dve fázy – Testovanie a Nasadenie počas výkonu kontroly, neboli zrealizované, čo zna-mená, že Dielo je stále vo vývojovom prostredí Dodávateľa, pričom NASES ho nemôže prevádzkovať a využívať. Pro-dukčné prostredie, do ktorého bolo naplánované nasadenie modulu MÚK-P, tvorí rozsiahly informačný systém zložený z viacerých modulov. Tento systém prevádzkuje NASES ako „základnú službu ÚPVS“, ktorá podlieha auditu podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti. Audit na overenie súladu prevádzkovateľa základnej služby ÚPVS s požiadavkami Zákona o kybernetickej bezpečnosti v roku 2020 vykonalo Kompetenčné a certifikačné centrum kybernetickej bezpečnosti. Vý-sledkom auditu boli závažné zistenia o nedostatočnej úrovni implementácie pravidiel kybernetickej bezpečnosti v súčas-nosti nasadenom a prevádzkovanom riešení ÚPVS.

Kontrolou NKÚ SR identifikoval riziko, že nie je zabezpečená kontrola plnenia nápravných opatrení vyplývajúcich z bezpečnostného auditu (MIRRI neverifikuje stav plnenia nápravných opatrení).

3.5. PROJEKTY NASES, FINANCOVANÉ Z EŠIF

NASES predložil NKÚ SR zoznam aktuálne riešených projektov financovaných prostredníctvom európskych štrukturál-ných a investičných fondov (EŠIF). Uvedený prehľad je súčasťou prílohy č. 1, Tabuľka č.1: Prehľad projektov. K podkla-dom predloženým z NASES – o **4 aktuálne riešených a 5 ukončených projektoch** z prostriedkov EŠIF, boli kontrolnou skupinou doplnené údaje o financovaní z portálu ITMS2014+ a z Centrálného registra projektov. Celková výška zazmluv-nenej pomoci z prostriedkov EŠIF za celé obdobie podľa dostupných údajov predstavuje **122 479 220,65 EUR**, pričom na základe dostupných údajov výška čerpania predstavovala doposiaľ **79 026 171,20 EUR**.

Kontrola NKÚ SR na základe preverenia predložených podkladov identifikovala riziko, že **NASES nemá prehľad o jed-noznačnej a presnej identifikácii projektov, vrátane štruktúry podľa zdrojov finančných prostriedkov, ktorých je prijímateľom, v takom rozsahu, aby v každom momente mala celkový prehľad o aktuálne riešených a ukončených pro-jektoch.**

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Vypracovaný protokol o výsledku kontroly predložil NKÚ SR štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu na oboznáme-nie sa s jeho obsahom a na vznesenie námietok voči jeho pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

NASES nevzniesol námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení uvedených v protokole o výsledku kontroly. NKÚ SR uložil kontrolovanému subjektu prijať a predložiť opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. NKÚ SR bude, v zmysle stanovených termínov, monitorovať a vyhodnocovať adekvátnosť prijatých opatrení, ako aj ich plnenie, resp. splnenie a účinnosť opatrení.

Vzhľadom k vyššie uvedeným kontrolným zisteniam v Národnej agentúre pre sieťové a elektronické služby, NKÚ SR zistenia postúpil orgánom činným v trestnom konaní.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
02/50 114 911
info@nku.gov.sk
www.nku.gov.sk

Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby

Kollárova 543/8
917 02 Trnava
02/3278 0700
podatelna@nases.gov.sk
www.nases.gov.sk

5 PRÍLOHA

PRÍLOHA Č. 1

Tabuľka 1 Prehľad projektov

Zmluvný vzťah (identifikátor projektu)	Názov projektu	Alokácia (EŠIF)	Čerpané financie (EŠIF)	CRP: Zverejnené (ITMS schválené)
ITMS2014+ 311071P364	Centrálny informačný systém štátnej služby	4 902 567,98 €	14 535,35 €	18.6.2018
ITMS2014+ 311071R857	Zvyšovanie úžitkovej hodnoty digitálnych služieb pre občanov, podnikateľov a inštitúcie verejnej správy	14 444 684,93 €	28 344,61 €	27.12.2018
ITMS2014+ 311071X548	Redizajn siete GOVNET	7 321 890,45 €	27 553,44 €	25.11.2019
ITMS2014+ 311071Z568	Služby sprístupňovania a zdieľania doručovaných rozhodnutí	986 649,76 €	0,00 €	25.2.2020
ITMS 21110120041	Elektronické služby Úradu vlády Slovenskej republiky - eDemokracia a otvorená vláda	28 790 661,00 €	22 899 503,07 €	9.12.2013
ITMS 21130120001	Zabezpečenie projektovo inžinierskej dokumentácie k projektu vybudovania základnej širokopásmovej infraštruktúry dotovanej z verejných zdrojov v „bielych miestach“ Slovenska	13 173 380,21 €	12 391 586,59 €	20.11.2013
ITMS 21110120040	Informačný systém pre platby a evidenciu správnych a súdnych poplatkov (IS PEP), ako súčasť komplexnej služby E-kolok	5 275 102,32 €	4 233 900,14 €	22.10.2013
ITMS 21110120028	Elektronické služby spoločných modulov ÚPVS a prístupových komponentov (II. časť)	25 529 344,00 €	19 220 073,21 €	7.12.2012
ITMS 21110120025	Elektronické služby spoločných modulov ÚPVS a prístupových komponentov	22 054 940,00 €	20 210 674,79 €	29.11.2012
		122 479 220,65 €	79 026 171,20 €	

Zdroj: NKÚ SR