



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

Národný systém riadenia incidentov kybernetickej
bezpečnosti vo verejnej správe

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	6
2.2 VÝKON KONTROLY	6
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI	6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	6
3.1 PRÍPRAVA PROJEKTU – ZÁMER NÁRODNÉHO PROJEKTU KB A ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI	7
3.2 POSTUP PRED OBSTARANÍM PROJEKTU.....	8
Určenie celkovej PHZ	8
Súťažné podklady.....	10
3.3 SPÔSOB OBSTARANIA PROJEKTU.....	10
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	11
5 KONTAKT	11
6 PRÍLOHA.....	12

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
CBA	Analýza nákladov a prínosov (Cost-benefit analysis)
CKO 12	Metodický pokyn k zadávaniu zákaziek nespádajúcich pod zákon o VO (Programové obdobie 2014 – 2020)
CRZ	Centrálny register zmlúv
CSIRT	Jednotka pre riešenie počítačových incidentov (Computer Security and Incident Response Team)
EFRR	Európsky fond regionálneho rozvoja
ISVS	informačné systémy verejnej správy
ITMS	centrálny informačný systém slúžiaci na evidenciu a spracúvanie údajov o projektovom a finančnom riadení, kontrole a audite
KB	Kybernetická bezpečnosť
MDaV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
Národný projekt KB	Národný systém riadenia incidentov kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe
NASES	Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PHZ	predpokladaná hodnota zákazky
Pro Rata	Princíp pro rata, ktorý percentuálne stanovuje výšku účasti cieľa Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť na celkovej alokácii finančných prostriedkov zo ŠF a KF pre SR
RO OPII	Ministerstvo dopravy a výstavby SR ako Riadiaci orgán pre Operačný program Integrovaná infraštruktúra 2014 – 2020
SIS	Slovenská informačná služba
SOC	Security Operations Center – služba poskytujúca aktívnu 24/7 kybernetickú ochranu sietí a zákazníckych technológií prostredníctvom aktívneho monitoringu, ktorý umožňuje sledovanie bezpečnostných hrozieb a incidentov
ÚPVII	Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu
VO	verejné obstarávanie
zákon o KB	Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o ochrane utajovaných skutočností	Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o slobode informácií	Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o VO	Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zmluva o poskytnutí NFP	Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Hlavným cieľom Národného projektu KB bolo **vytvorenie siete adekvátne odborne a technicky vybavených jednotiek pre riešenie kybernetických bezpečnostných incidentov CSIRT** na celonárodnej úrovni. Prijímateľom Národného projektu KB bol v roku 2017 určený **ÚPVII** a partnermi projektu sa stali **NBÚ, NASES a SIS**. Národný projekt KB bol realizovaný vo dvoch obstarávaniach. Jedno uskutočňoval ÚPVII (ako verejný obstarávateľ a zároveň hlavný partner projektu), ktorý realizoval obstarávanie na Dobudovanie spôsobilosti jednotky CSIRT.SK a Dobudovanie spôsobilosti GOV CERT SK v podmienkach NASES, a druhé obstarávanie realizoval NBÚ ako verejný obstarávateľ časti Národného projektu KB určenej pre potreby NBÚ a SIS.

Partneri projektu (ÚPVII, NBÚ, NASES a SIS) mali na konci apríla 2018 spracovanú podstatnú časť potrebnej dokumentácie Národného projektu KB, v ktorej identifikovali potreby a projektové zámery jednotiek CSIRT, podrobne rozpracovali oblasť legislatívnu, organizačnú a technickú a to až do úrovne položiek (komponentov) technického vybavenia svojich pracovísk, súvisiacich činností, výstupných služieb a príslušnej funkcionality. Tieto informácie neboli verejné. **Napriek tomu sa ÚPVII ako žiadateľ rozhodol štúdiu uskutočniteľnosti vypracovať v spolupráci s externým dodávateľom Ernst & Young, s. r. o.**

Dodávateľ štúdie uskutočniteľnosti len vo všeobecnosti popísal stav, ktorý vyplynul z rozhodnutia iných subjektov, zrejme z dôvodu, že **nemal prístup k potrebnej projektovej a technickej dokumentácii, ktorá bola spracúvaná v režime utajenia VYHRADENÉ a DÔVERNÉ**. Do prvej strategickej fázy budovania celonárodného systému riadenia incidentov KB boli zaradené štyri jednotky CSIRT (CSIRT.SK, SK-CERT, CSIRT SIS a GOV CERT SK). Štúdia uskutočniteľnosti neriešila ostatný priestor (niektoré služby zasahujú aj mimo oblasť verejnej správy), ktorý by mal byť rovnako pokrytý kybernetickými funkciami nasadenými na prevenciu a riešenie incidentov, čo súvisí so zapojením (rozsah, spôsob, forma) ďalších sektorových jednotiek CSIRT. **Absencia komplexného pohľadu v štúdii uskutočniteľnosti na budovanie celonárodného systému riadenia incidentov KB, bez poznania aspoň základných predpokladov ďalších fáz jeho budovania, znemožnila ohodnotiť adekvátnosť nastavenia funkcionalít, služieb a obstarania HW a SW jeho prvej fázy, ako aj definovať/zdôvodniť adekvátnosť budúcich funkcionalít, služieb a prípadného obstarávania ďalšieho HW a SW pri ďalšom rozširovaní celonárodného systému.**

Zámer Národného projektu KB bol pre prijímateľa/žiadateľa záväzný. V zámere ÚPVII zadefinoval ako aktivitu projektu „**Nákup HW a krabicového softvéru**“. Po preskúmaní technických špecifikácií obstarávaného SW v rámci Národného projektu KB, zo zadania na vývoj a ich dodanie vyplynulo, že **boli obstarávané aj SW produkty** v celkovej sume viac ako **2,5 mil. eur s DPH, ktoré nemali charakter hotového „krabicového SW“, ale išlo o „SW na zákazku“**, čo nebolo v súlade so zadáním obstarávania, zadefinovaným v Zámere Národného projektu KB.

Útvar hodnoty za peniaze, kvôli režimovému charakteru Národného projektu KB, projekt priamo nehodnotil. Pripravil len verejnú informáciu o projekte pre členov riadiaceho výboru bez odporúčaní a bez zverejnenia štandardného hodnotenia IT projektu nad 10 mil. eur. Pri prerokovaní Národného projektu KB na zasadnutí Riadiaceho výboru prioritnej osi 7 OP II sa zúčastnil (s hlasovacím právom) aj **riaditeľ Útvaru hodnoty za peniaze**. Ten **vyhodnotil celkovú sumu za projekt ako nesprávnu, pri hlasovaní sa zdržal a posunutie Národného projektu KB do ďalšieho procesu nepodporil.**

Zákon o VO umožňuje výnimky z jeho aplikácie, ktoré predstavujú objektívny predpoklad na uzavretie určitých zmlúv bez použitia zákona o VO. **ÚPVII (NASES) si na obstaranie predmetných častí Národného projektu KB uplatnili výnimku podľa § 1 ods. 2 písm. a) zákona o VO a NBÚ (SIS) si uplatnili výnimku podľa § 1 ods. 2 písm. a) a w) zákona o VO**, keďže výsledkom obstarávania bola aj dodávka HW a SW určeného na plnenie úloh spravodajskej povahy a obstarávaná na účely spravodajských činností.

Kontrola preverila spôsob určenia celkovej PHZ za dobudovanie Národného projektu KB. ÚPVII PHZ pôvodne určil ako jednu položku, ktorú prezentoval RO OP II pri prvej ex ante kontrole, pričom PHZ mala obsahovať dve položky, z ktorých každá mala byť za odlišné plnenie. **Pôvodne určenú celkovú PHZ 12 868 979,10 eur bez DPH preto musel navýšiť cca o jednu tretinu pôvodne určenej ceny na 16 729 672,83 eur bez DPH.** ÚPVII RO OP II potvrdil, že **PHZ na predmet zákazky** Národný projekt KB v relevantných častiach (pre CSIRT.SK a NASES) **stanovil** za celý predmet zákazky so **zohľadnením presných požiadaviek objednávateľov** CSIRT.SK a NASES. Kontrola však zistila, že požiadavky objednávateľa NASES ÚPVII zohľadnil (bez predchádzajúcej konzultácie) len sčasti, čo **následne** pri implementácii komponentov do existujúceho prostredia **spôsobilo NASES značné problémy.**

Zmeny v položkách zapríčinili, že **časť projektu na strane partnera NASES je implementovateľná len pomocou dodatočných investícií** do nákupu chýbajúcich komponentov z jeho vlastných rozpočtových zdrojov.

Kontrola preukázala, že **predmetom posúdenia RO OPII neboli podklady k výpočtu PHZ**, z ktorých ÚPVII **reálne vychádzal** pri stanovení celkovej PHZ. V podkladoch neboli uvedené kľúčové obstarávané komponenty ani doložené podklady z prieskumu cien produktov na internete a cenníkov viacerých výrobcov jednotlivých tovarov, ako ÚPVII RO OPII informoval. **RO OPII preto nemohol overovať hospodárnosť výdavkov zákazky, avšak voči predloženej dokumentácii ani nenamietal a nežiadal obstarávateľa, aby ju doplnil.** NKÚ SR preveroval, do akej miery bol dodržaný princíp hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaložených prostriedkov pri obstarávaní konkrétnych komponentov. Kontrolou bolo zistené, že **v niekoľkých desiatkach prípadoch ceny** za fakturované „Rozbalenie, montáž, osadenie HW do rackov a káblovanie, likvidáciu obalov, oživenie zariadení, aktualizáciu, test funkčnosti, inštalačnú dokumentáciu a projektový manažment“, **boli predražené alebo v niektorých prípadoch neopodstatnené.**

Kontrola sa zaoberala aj postupmi pri stanovovaní ceny za jednotlivé komponenty pre potreby dobudovania spôsobilosti jednotky CSIRT.SK. Cena za položku (komponent) bola stanovená ako jedna cena, ktorá zahŕňala nielen cenu za HW (so SW), ale aj cenu za inštaláciu, konfiguračné práce, resp. aj integráciu do existujúceho prostredia, **v konečnom dôsledku nebolo možné presne určiť, za koľko bol HW (SW), teda samotný komponent, reálne obstaraný.**

Po podpísaní všetkými zmluvnými stranami boli **zmluvy, resp. ich dodatky vo všeobecnej časti odtajnené**, odpojené od utajovaných príloh **a následne zverejnené v CRZ** v zmysle zákona o slobode informácií.

K 31. decembru 2020, mal NBÚ v prevádzke **92 % dodaných produktov** a 8 % dodaných produktov bolo v stave pripravenosti, **MIRRI SR malo v používaní zatiaľ iba 1,98 % HW a SW komponentov**, a **NASES nedokázala definovať aké prvky HW a SW boli nainštalované a čo bolo reálne v prevádzke.** Z pandemických dôvodov došlo k predĺženiu realizácie Národného projektu KB do 31. decembra 2021.

NKÚ SR odporúča výboru pre obranu a bezpečnosť Národnej rady SR, aby požiadal vládu SR, pripraviť zmenu legislatívy tak, aby bola jednoznačne zadaná povinnosť pre štátne i verejné inštitúcie **zverejniť v Centrálnom registri zmlúv rámcové dohody**, ktoré boli výsledkom zadávania zákaziek realizovaných v utajenom režime, t. j. mimo pravidiel a postupov definovaných zákonom o verejnom obstarávaní. Technické špecifikácie či odborné informácie podliehajúce utajeniu budú definované v neverejných dodatkoch.

Z dôvodu zníženia rizika vzniku pochybení pri zadávaní zákaziek s prvkom utajenia, **NKÚ SR vypracoval odporúčaný postup základných krokov pri realizácii „obranno-bezpečnostných výnimiek“**, ktorý tvorí prílohu tejto Správy o výsledku kontroly.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontroly bolo preverenie – opodstatnenosti obstarania projektu, hospodárnosti, efektivity jeho obstarania a samotného procesu obstarania. Účel kontroly bol naplnený.

Predmet kontroly

1. Opodstatnenosť obstarania projektu
2. Spôsob obstarania projektu

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu s prvkami výkonnosti, ktorou sa preverilo dodržiavanie všeobecne záväzných predpisov v troch kontrolovaných subjektoch **MIRRI SR, NASES a NBÚ**, a bola realizovaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a medzinárodnými štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). NKÚ SR skontroloval kompletnú dokumentáciu súvisiacu s Národným projektom KB, poskytnutú kontrolovanými subjektmi. Uvedená dokumentácia bola v stupni utajenia **DÔVERNÉ**, preto aj protokoly o výsledkoch kontrol boli vypracované v **stupni utajenia DÔVERNÉ**, teda v súlade so zákonom o utajovaných skutočnostiach. Správa o výsledku kontroly z uvedeného dôvodu obsahuje len neutajované agregované údaje, ktoré nie sú predmetom zákona o ochrane utajovaných skutočností. **Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 – 2020** a v prípade potreby zhodnotenia súvisiacich skutočností aj predchádzajúce a nasledujúce obdobie.

2.2 VÝKON KONTROLY

Pre dosiahnutie výsledku kontroly bola použitá metóda preskúmania dokladov a dokumentov, analýzy, písomné stanoviská k predmetu kontroly a rozhovory s vecne príslušnými zamestnancami kontrolovaných subjektov. **Kontrolou boli potvrdené nedostatky v oblasti opodstatnenosti obstarania projektu, výberu dodávateľa, zmluvných vzťahov a čerpania finančných prostriedkov.**

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Kontrolou zmluvných vzťahov bolo zistené, že rámcová dohoda, čiastkové realizačné zmluvy a ich dodatky boli uzatvorené v stupni utajenia **DÔVERNÉ** v súlade so zákonom o ochrane utajovaných skutočností. Po podpísaní všetkými zmluvnými stranami boli tieto zmluvy, resp. ich dodatky vo všeobecnej časti odtajnené, odpojené od utajovaných príloh a následne zverejnené v CRZ v zmysle zákona o slobode informácií. **NKÚ SR hodnotí pozitívne následné zverejnenie utajovaných zmlúv a ich dodatkov v súlade so zákonom o slobode informácií pri súčasnom dodržaní zákona o utajovaných skutočnostiach.**

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

Kybernetická bezpečnosť je v súčasnosti vnímaná ako jeden z kľúčových komponentov bezpečnosti štátu. Národný projekt kybernetickej bezpečnosti možno považovať za napĺňanie základného strategického cieľa **Koncepcie kybernetickej bezpečnosti SR na roky 2015 – 2020** (2015), ktorú vláda SR schválila uznesením č. 328/2015, a plnenie úloh zadefinovaných v koncepcii podrobne rozpracovaných v **Akčnom pláne realizácie koncepcie kybernetickej bezpečnosti SR** (2016), ktorých finančné krytie sa predpokladalo z viacerých zdrojov operačných programov. Jedným z nich bol Operačný program Integrovaná infraštruktúra v gescii MDaV SR.

Hlavným cieľom Národného projektu KB bolo vytvorenie siete adekvátne odborne a technicky vybavených jednotiek pre riešenie kybernetických bezpečnostných incidentov CSIRT na celonárodnej úrovni, ktorých úlohou bude vykonávanie preventívnych a reaktívnych opatrení v oblasti svojej pôsobnosti, zameraných na služby definované v § 15 zákona o KB, a poskytovanie relevantných informácií o kybernetických útokoch vládnej jednotke CSIRT s cieľom zabezpečenia ochrany pre podsektor informačné systémy verejnej správy (ISVS) podľa prílohy č. 1 k zákonu o KB. Cieľovou skupinou projektu boli prevádzkovatelia jednotiek CSIRT, zapojení do národného systému, ktorými sú:

- **SK-CERT** – národná jednotka CSIRT, ktorej prevádzkovateľom je NBÚ,
- **CSIRT.SK** – vládna jednotka CSIRT v pôsobnosti MIRRI SR, ktorá je súčasne jednotkou CSIRT pre ISVS,
- **GOV CERT SK** – jednotka CSIRT v pôsobnosti NASES, prevádzkovateľa základnej služby zabezpečujúcej činnosti KB pre kľúčové systémy e-Government (ÚPVS a vládna sieť Govnet),
- **CSIRT SIS** – jednotka CSIRT v pôsobnosti SIS, ktorá zabezpečuje spravodajské činnosti KB pre podsektor spravodajské služby a
- **ďalšie sektorové jednotky CSIRT** v gescii príslušných ústredných orgánov štátnej správy, prevádzkovateľov ISVS, zriadené podľa zákona o KB.

Prijímateľom Národného projektu KB bol v roku 2017 určený ÚPVII a to z dôvodov, že v danom čase ako ústredný orgán štátnej správy riadil a koordinoval informačnú bezpečnosť ISVS, vo vzťahu ku KB bol podľa zákona o KB ústredným orgánom pre sektor verejná správa – ISVS, prevádzkoval vládnu jednotku CSIRT a bol orgánom zastrešujúcim bezpečnosť a riešenie kybernetických incidentov vo vzťahu k ISVS. **Partnermi Národného projektu KB sa stali NBÚ, NASES a SIS.**

Národný projekt KB bol realizovaný vo **dvoch obstarávaníach**. Jedno uskutočňoval **ÚPVII** (ako verejný obstarávateľ a zároveň hlavný partner projektu), ktorý realizoval obstarávanie na Dobudovanie spôsobilosti jednotky CSIRT.SK a Dobudovanie spôsobilosti GOV CERT SK v podmienkach NASES, a druhé obstarávanie realizoval **NBÚ** ako verejný obstarávateľ časti Národného projektu KB, určenej pre potreby NBÚ a SIS.

Predmet zákazky ako celok bol situovaný vo **dvoch rovinách**.

Prvá sa týkala **dobudovania spôsobilosti jednotiek CSIRT** tak, aby bolo možné kontinuálne a efektívne poskytovať služby a plniť úlohy, ktoré vyplývajú zo zákona o KB a medzinárodných záväzkov SR v oblasti KB. Druhá rovina projektu bola zameraná na **vybudovanie nových pracovísk jednotiek CSIRT** a ich implementáciu do národného systému KB tak, aby boli splnené zákonné predpoklady na zabezpečovanie služieb a plnenie úloh v rámci sektorov a podsektorov, vyplývajúce zo zákona o KB a nadväzujúcich vyhlášok.

3.1 PRÍPRAVA PROJEKTU – ZÁMER NÁRODNÉHO PROJEKTU KB A ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI

Partneri projektu (ÚPVII, NBÚ, NASES a SIS) mali na konci apríla 2018 spracovanú podstatnú časť potrebnej dokumentácie Národného projektu KB, v ktorej identifikovali potreby a projektové zámery jednotiek CSIRT, podrobne rozpracovali oblasť legislatívnu, organizačnú a technickú a to až do úrovne položiek (komponentov) technického vybavenia svojich pracovísk, súvisiacich činností, výstupných služieb a príslušnej funkcionality. Tieto informácie neboli verejné. **Napriek tomu sa ÚPVII ako žiadateľ rozhodol štúdiu uskutočniteľnosti vypracovať v spolupráci s externým dodávateľom Ernst & Young, s. r. o.** (na základe cenovo najvýhodnejšej ponuky za 39 600 eur s DPH). Zmluva s úspešným uchádzačom bola uzatvorená 14. mája 2018 a účinná od 16. mája 2018. **Dodávateľovi štúdie uskutočniteľnosti boli na jej vypracovanie poskytované len nevyhnutné verejné informácie. Utajované skutočnosti boli vytvárané len na strane orgánu verejnej moci.**

V štúdiu uskutočniteľnosti boli navrhované tri riešenia. **Preferovaný bol variant B, ktorý rátať s vybudovaním národného systému riadenia incidentov vo verejnej správe**, spočívajúcim v nákladovo efektívnom horizontálnom i vertikálnom (do)vybavení už existujúcich jednotiek CSIRT. Dodávateľ štúdie uskutočniteľnosti len vo všeobecnosti popísal stav, ktorý vyplynul z rozhodnutia iných subjektov, zrejme **z dôvodu, že nemal prístup k potrebnej projektovej a technickej dokumentácii, ktorá bola spracúvaná v režime utajenia VYHRADENÉ a DÔVERNÉ**. Hlavnou úlohou realizácie Národného projektu KB bol nákup (obstaranie) HW a SW komponentov. Minimálne tretina z obstarávaného vybavenia je štandardne používaná ako informačno-komunikačná technologická výbava aj v rámci ostatného verejného sektora. Pritom štúdia uskutočniteľnosti neobsahovala takmer žiadne informácie o obstarávanom HW a SW. **V rámci procesu prípravy obsahu štúdie uskutočniteľnosti sa potom akosi vytrácal reálny prínos, ktorý do tohto procesu mal vložiť externý dodávateľ.**

Do prvej strategickej fázy budovania celonárodného systému riadenia incidentov KB boli zaradené štyri jednotky CSIRT (CSIRT.SK, SK-CERT, CSIRT SIS a GOV CERT SK). Štúdia uskutočniteľnosti neriešila ostatný priestor (niektoré služby zasahujú aj mimo oblasť verejnej správy), ktorý by mal byť rovnako pokrytý kybernetickými funkciami nasadenými na prevenciu a riešenie incidentov, čo súvisí so zapojením (rozsah, spôsob, forma) ďalších sektorových jednotiek CSIRT. **Absencia komplexného pohľadu v štúdiu uskutočniteľnosti na budovanie celonárodného systému riadenia incidentov KB, bez poznania aspoň základných predpokladov ďalších fáz jeho budovania, znemožnila ohodnotiť adekvátnosť nastavenia funkcionality, služieb a obstarania HW a SW v**

jeho prvej fáze, a definovať/zdôvodniť adekvátnosť budúcich funkcionalít, služieb a prípadného obstarávania ďalšieho HW a SW pri ďalšom rozširovaní celonárodného systému.

Zámer Národného projektu KB bol pre prijímateľa/žiadateľa záväzný. **V zámere ÚPVII zadefinoval ako aktivitu projektu „Nákup HW a krabicového softvéru“.** Po preskúmaní technických špecifikácií obstarávaného SW v rámci Národného projektu KB, zo zadania na vývoj a jeho dodanie vyplynulo, že boli obstarávané aj SW produkty v celkovej sume viac ako 2,5 mil. eur s DPH, ktoré nemali charakter hotového „krabicového SW“, ale išlo o „SW na zákazku“, čo nebolo v súlade so zadáním predmetu obstarávania, zadefinovaným v Zámere Národného projektu KB.

Útvar hodnoty za peniaze MF SR kvôli režimovému charakteru Národného projektu KB, projekt priamo nehodnotil. Pripravil len verejnú informáciu o projekte pre členov riadiaceho výboru bez odporúčaní a bez zverejnenia štandardného hodnotenia IT projektu nad 10 mil. eur. Zámer Národného projektu KB k štúdii uskutočniteľnosti s Doplňujúcimi informáciami a Zdôvodnením strategickosti Národného projektu KB bol prerokovaný na 7. zasadnutí Riadiaceho výboru prioritnej osi 7 OP II, ktorého sa zúčastnil (s hlasovacím právom) aj riaditeľ Útvaru hodnoty za peniaze. Ten vyhodnotil celkovú sumu za projekt ako nesprávnú. **Riaditeľ Útvaru hodnoty za peniaze sa pri hlasovaní zdržal a posunutie Národného projektu KB do ďalšieho procesu nepodporil.**

ÚPVII ako sprostredkovateľský orgán pre OP II 2014 – 2020 v zastúpení MDaV SR ako RO OP II 2014 – 2020 dňa 21. 9. 2018 zverejnil „Vyzvanie na predloženie Národného projektu KB“ v zmysle špecifického cieľa „zvýšenie kybernetickej bezpečnosti v spoločnosti“. Indikatívna výška finančných prostriedkov zo zdrojov EÚ, vyčlenených na vyzvanie, bola 33 852 219,94 eur bez DPH. K výške zdrojov EÚ bola vyčlenená príslušná výška finančných prostriedkov ŠR v súlade so Stratégiou financovania EŠIF pre programové obdobie 2014 – 2020. Zároveň zo ŠR boli vyčlenené aj finančné prostriedky za zdroj Pro-Rata. Celková výška finančných prostriedkov určených na realizáciu Národného projektu KB bola stanovená na **44 960 647,00 eur** bez DPH (EFRR 33 852 219,94 eur + ŠR 5 973 921,17 eur + Pro Rata 5 134 505,89 eur), z toho malo tvoriť 24,71 % národné spolufinancovanie vo výške 11 108 427,07 eur bez DPH. V skutočnosti boli vyčlenené celkové finančné prostriedky nižšie o **914 411,77 eur** bez DPH a predstavovali sumu 44 046 235,23 eur bez DPH. Národné spolufinancovanie bolo v skutočnosti nižšie o 224 602,34 eur bez DPH a predstavovalo celkovú sumu 10 883 824,73 eur bez DPH.

Partneri projektu (ÚPVII, NBÚ, NASES a SIS) dňa 11. decembra 2018 podpísali v súvislosti s uzatvorením Zmluvy o poskytnutí NFP na účel spolufinancovania Národného projektu KB a s cieľom zabezpečiť realizáciu aktivít projektu **Zmluvu o partnerstve**. Predmetná zmluva bola prílohou Zmluvy o poskytnutí NFP. Podľa Zmluvy o partnerstve však jej účelom bola realizácia projektu: „**Vytvorenie, vybavenie a zabezpečenie siete jednotiek pre riešenie kybernetických bezpečnostných incidentov**“, nie realizácia Národného projektu KB. **Chybný názov projektu bol v Zmluve o partnerstve opravený** Dodatkom č. 1 k Zmluve o partnerstve z 13. novembra 2019, ktorým došlo k zmene názvu projektu na – Národný projekt KB, **až takmer rok po jej podpise.**

Kontrola v súvislosti s uzatváraním Zmluvy o partnerstve zistila aj ďalšie nedostatky, ktoré hlavný partner a partneri museli následne revidovať. **Prístup k príprave Národného projektu KB zo strany hlavného partnera preto NKÚ SR vyhodnotil ako nedôsledný.**

3.2 POSTUP PRED OBSTARANÍM PROJEKTU

Zákon o VO umožňuje tzv. exempcie (výnimky) z jeho aplikácie (§ 1 ods. 2 až ods. 14). Výnimky predstavujú objektívny predpoklad na uzavretie určitých zmlúv bez použitia zákona o VO. **ÚPVII (NASES)** si na obstaranie predmetných častí Národného projektu KB uplatnil **výnimku z aplikácie zákona o VO podľa § 1 ods. 2 písm. a) zákona o VO a NBÚ (SIS)** si uplatnil **výnimku z aplikácie zákona o VO podľa § 1 ods. 2 písm. a) a w) zákona o VO**, keďže výsledkom obstarávania bola aj dodávka HW a SW určeného na plnenie úloh spravodajskej povahy a obstarávaná na účely spravodajských činností vykonávaných SIS a Vojenským spravodajstvom a to aj na národnej úrovni v podmienkach národnej jednotky SK – CERT. Ak si ÚPVII (NASES) a NBÚ (SIS) uplatnili výnimku z VO, boli povinní postupovať podľa **Príručky pre realizáciu VO MDaV SR** zákaziek zadávaných od 18. apríla 2016 a **Metodického pokynu CKO 12 k zadávaniu zákaziek nespádajúcich pod zákon o verejnom obstarávaní.**

URČENIE CELKOVEJ PHZ

Podľa **Príručky pre realizáciu VO MDaV SR a Metodického pokynu CKO 12 k zadávaniu zákaziek nespádajúcich pod zákon o verejnom obstarávaní** – v prípade zákaziek, na obstarávanie ktorých sa nevzťahuje povinnosť postupovať podľa zákona o VO, sa **PHZ stanovuje v súlade s princípom hospodárnosti**, v nadväznosti na

povinnosť hospodárnosti vyplývajúcej zo zákona o finančnej kontrole a zo zákona o rozpočtových pravidlách. K takémuto postupu sa RO OPIL zaviazal hlavný partner aj NBÚ.

ÚPVII PHZ pôvodne určil ako jednu položku, ktorú prezentoval RO OPIL pri prvej ex ante kontrole, pričom PHZ mala obsahovať dve položky, z ktorých každá mala byť za odlišné plnenie. Pôvodne určenú celkovú PHZ 12 868 979,10 eur bez DPH preto **musel navýšiť cca o jednu tretinu pôvodne určenej ceny, t. j. na 16 729 672,83 eur bez DPH. Na pochybenie poukázal jeden z hospodárskych subjektov, ktorý predložil cenovú ponuku.** Podľa zdôvodnenia ÚPVII pre RO OPIL došlo k chybnému vysvetleniu zo strany technického oddelenia na strane objednávateľa pri vytváraní samotného zadania projektu a parametre boli nastavené len na proaktívnu podporu, kde v tomto pojme predpokladali, že je celková podpora a suport na spomínané obdobie, čo však tak nie je.

Pri tvorbe PHZ, za časť projektu – Dobudovanie spôsobilosti jednotky CSIRT.SK zoznam a ocenenie jednotlivých komponentov pripravila vládna jednotka CSIRT. Za časť projektu – Dobudovanie spôsobilosti GOV CERT SK, zoznam a ocenenie obstarávaných komponentov pripravila a hlavnému partnerovi predložila NASES. ÚPVII v rámci prvej ex ante kontroly RO OPIL potvrdil, že PHZ na predmet zákazky Národný projekt KB v relevantných častiach (pre CSIRT.SK a GOV CERT SK) stanovil za celý predmet zákazky so zohľadnením presných požiadaviek objednávateľov CSIRT.SK a GOV CERT SK.

ÚPVII v rámci prípravnej fázy VO RO OPIL výslovne zdôvodnil, že pri zabezpečení dovybavenia a vybavenia oboch jednotiek CSIRT bolo viac ako nevyhnutné dodržať osobitné bezpečnostné nastavenia celej infraštruktúry riadenia bezpečnostných rizík v oblasti kybernetickej bezpečnosti, a preto bol predmet zákazky presne **definovaný presnými požiadavkami na jednotlivé moduly a pracoviská** v technickej špecifikácii predmetu zákazky.

Kontrola NKÚ SR však zistila, že požiadavky objednávateľa NASES ÚPVII **zohľadnil** (bez predchádzajúcej konzultácie) **len sčasti, čo následne pri implementácii komponentov do existujúceho prostredia spôsobilo NASES značné problémy.** Zmeny v položkách zapríčinili, že časť projektu na strane partnera NASES je implementovateľná len **pomocou dodatočných investícií** do nákupu chýbajúcich komponentov z jeho vlastných rozpočtových zdrojov. Konfiguračné a implementačné problémy vznikli aj v dôsledku zmeny technických parametrov napr. v oblasti sieťových kariet serverov. Niektoré komponenty boli obstarané a dodané vo vyššej konfigurácii oproti požadovaným, čo zasa spôsobilo potrebu licenčného doplnenia softvérových riešení. V procese implementácie projektu a tvorby HLD dizajnu (High-Level Design) a LLD dizajnu (Low-Level Design) **boli identifikované aj základné chýbajúce komponenty na správu incidentov,** technológia ktorá tvorí základ SOC a automatizáciou zaručuje zrýchlenie reakčnej doby a poskytuje celkovú platformu na spracovanie udalostí. V priebehu implementácie projektu teda vyplynula akútna požiadavka aj na doplnenie EPS licencie na spracovanie udalostí, **keďže s obstaranou konfiguráciou bolo veľmi náročné až nemožné zapojiť do riešenia základnú službu v zmysle zákona o KB, najmä prevádzkované informačné systémy Ústredného portálu verejnej správy a ďalšie.**

NKÚ SR v súvislosti s určením PHZ preveril aj podklady, ktoré ÚPVII predložil na kontrolu RO OPIL a zisťoval, či bola predložená kompletná dokumentácia, z ktorej reálne vychádzal pri stanovení PHZ. **Kontrola preukázala, že predmetom posúdenia RO OPIL neboli podklady k výpočtu PHZ, z ktorých ÚPVII reálne vychádzal pri stanovení celkovej PHZ.** V podkladoch neboli uvedené kľúčové obstarávané komponenty ani doložené podklady z prieskumu cien produktov na internete a cenníkov viacerých výrobcov jednotlivých tovarov, ako ÚPVII RO OPIL informoval. **RO OPIL preto nemohol overovať hospodárnosť výdavkov zákazky, avšak voči predloženej dokumentácii ani nenamietal a nežiadal ÚPVII, aby ju doplnil.** Výpočet PHZ pre časť obstarávania realizovaného NBÚ pre potreby NBÚ a SIS, vychádzal z kvalifikovaných odhadov nákladov a z predpokladaných rozpočtov oboch partnerov. Jednotlivé rozpočty partnerov boli nezávisle posúdené z pohľadu opodstatnenosti položiek v zmysle pôsobnosti partnera, ako aj z pohľadu reálnosti stanovených nákladov. Posúdená bola aj návratnosť projektu. PHZ predstavovala sumu celkom **27 156 914 eur s DPH.**

NBÚ jednotlivé položky v rámci modulov vo výpočte ohodnotil buď na základe cien uvedených v Global Price Lists jednotlivých výrobcov, platných na rok 2018, na základe prieskumu trhu prostredníctvom dostupných cien uvedených na internete pre tovary s uvedenou špecifikáciou v popise položky, alebo na základe predpokladaných nákladov na dodávané služby uvedené v popise položky. Položky v module školenia boli vypočítané na základe cien uvedených v cenníkoch jednotlivých spoločností, ktoré poskytujú školenia a certifikáciu. Ani v tomto prípade podklady, ktoré sa týkali prieskumu cien produktov na internete alebo cenníkov výrobcov jednotlivých tovarov, ktoré

NBÚ v žiadosti o vykonanie prvej ex ante kontroly uviedol, a na základe ktorých stanovil PHZ na predmet zákazky, **neboli predmetom konzultácií s RO OPII a RO OPII neoveroval hospodárnosť výdavkov zákazky.**

NKÚ SR preto preveroval, do akej miery bol dodržaný princíp hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti vynaložených prostriedkov pri obstarávaní konkrétnych komponentov. **Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že v niekoľkých de-siatkach prípadov fakturované ceny** za „Rozbalenie, montáž, osadenie HW do rackov a káblovanie, likvidáciu obalov, oživenie zariadení, aktualizáciu, test funkčnosti, inštalačnú dokumentáciu a projektový manažment“, **boli predražené, alebo v niektorých prípadoch neopodstatnené.** Predpoklad NBÚ bol v indikovaných prípadoch spravidla reálnejší ako ponuka hospodárskeho subjektu, v prospech ktorého bola zadaná zákazka (úspešného dodávateľa). Napríklad za likvidáciu obalu z HDMI kábla obstarávateľ predpokladal výdavky 7 eur za kus. Úspešný dodávateľ fakturoval 84 eur za kus. Išlo o HDMI kábel štandardného typu, ktorý nevyžaduje žiadnu špeciálnu manipuláciu ani inštaláciu. Za likvidáciu obalu z monitoru PC, resp. jeho inštaláciu obstarávateľ predpokladal výdavky 25,75 eur za kus. Úspešný dodávateľ fakturoval 420 eur za kus. Išlo o štandardný monitor k PC, ktorý nevyžaduje žiadnu osobitnú inštaláciu.

Pri vychádzaní z premisy, že na strane obstarávateľa aj úspešného dodávateľa ocenenie robili odborníci na informačno-komunikačné technológie, potom za takéto diametrálne odlišné (niekedy až neadekvátne vysoké) stanovenie ceny za inštalačné a implementačné práce, môže byť zodpovedný pravdepodobne aj nesprávne nastavený mechanizmus, ktorý umožňuje v neprimerane širokom spektre definovať podmienky za takúto službu.

SÚŤAŽNÉ PODKLADY

V rámci kontroly boli preskúmané predložené návrhy hospodárskych subjektov, ktorí predložili ponuku (vrátane ponuky úspešného dodávateľa). Po preverení všetkých modulov kontrola zistila, že celková suma za komponenty v rámci modulu pracovisko č. 4, súvisiace s dobudovaním spôsobilosti jednotky CSIRT.SK, nebola správne určená. Úspešný dodávateľ pochybil, keď do stĺpca „Celková cena bez DPH“ uviedol celkovú cenu s DPH a do stĺpca „Celková cena s DPH“ uviedol cenu z predchádzajúceho stĺpca zaťaženú ďalšou sadzbou DPH, čo cenu za modul navýšilo cca o 50 tis. eur s DPH. **ÚPVII sa v rámci obstarávania dôsledne nezaoberal preskúmaním doručených cenových ponúk, keďže si chybný výpočet nevšimol, chybu nenamietal a na chybu neupozornil ani RO OPII pri následnej kontrole.**

Kontrola sa zaoberala aj postupmi pri stanovovaní ceny za jednotlivé komponenty pre potreby dobudovania spôsobilosti jednotky CSIRT.SK. Jednotkovú cenu za komponent a následne celkovú sumu za všetky komponenty v rámci jednej položky vládna jednotka CSIRT.SK (ÚPVII) vyrátala ako súčet cien len za samotný HW a SW. V súťažných podkladoch pre záujemcov sa však následne predpokladalo, že pri väčšine komponentov táto cena nepredstavovala len sumu za obstarávaný HW alebo SW, ale aj za služby na „Inštalačné a konfiguračné práce“, resp. aj za „integráciu do existujúceho prostredia“. Keďže cena za položku (komponent) bola stanovená ako jedna cena, ktorá zahŕňala nielen cenu za HW (SW), ale aj cenu za inštaláciu, konfiguračné práce, resp. aj integráciu do existujúceho prostredia, v **konečnom dôsledku nebolo možné presne určiť, za koľko bol HW (SW), teda samotný komponent, reálne obstaraný.**

3.3 SPÔSOB OBSTARANIA PROJEKTU

Národný projekt KB bol realizovaný vo **dvoch obstarávaníach**. Jedno uskutočňoval ÚPVII (ako verejný obstarávateľ a zároveň hlavný partner projektu), ktorý realizoval obstarávanie na Dobudovanie spôsobilosti jednotky CSIRT.SK a Dobudovanie spôsobilosti GOV CERT SK v podmienkach NASES, a druhé obstarávanie realizoval NBÚ ako verejný obstarávateľ časti Národného projektu KB, určenej pre potreby NBÚ a SIS.

V prípade **oboch obstarávaní** postupovali hlavný partner (ÚPVII) a NBÚ pri uplatňovaní výnimky z VO podľa Príručky pre realizáciu VO MDaV SR a Metodického pokynu CKO 12 k zadávaniu zákaziek nespádajúcich pod zákon o verejnom obstarávaní. V rámci schváleného Návrhu postupu boli identifikované kritériá na hospodárske subjekty (záujemcov, dodávateľov), ktoré museli spĺňať stanovené podmienky.

NKÚ SR k samotným kritériám výberu hospodárskych subjektov uvádza, že napriek rozhodnutiu hlavného partnera (ÚPVII) a NBÚ, že budú postupovať tak, aby boli zachované princípy – transparentnosti, rovnakého zaobchádzania (vrátane skúmania konfliktu záujmov), nediskriminácie hospodárskych subjektov, hospodárnosti, efektívnosti, pro-

porcionality, účinnosti a účelnosti, **boli nimi stanovené kritéria diskriminačné**. Stanovené kritéria **zužovali možnosť účasti na obstarávaní** len na také subjekty, ktoré mali platnú zmluvu o prístupe podnikateľa k utajovaným skutočnostiam, a teda sa podieľali na zákazkách v minulosti len s uvedenými subjektmi.

Uzavretie rámcovej dohody, čiastkových realizačných zmlúv a ich dodatkov pri všetkých troch kontrolovaných subjektoch bolo v stupni utajenia DÔVERNÉ v súlade so zákonom o ochrane utajovaných skutočností. Po podpísaní všetkými zmluvnými stranami boli tieto zmluvy, resp. ich dodatky vo všeobecnej časti odtajnené, odpojené od utajovaných príloh a následne zverejnené v CRZ v zmysle zákona o slobode informácií. **NKÚ SR hodnotí pozitívne následné zverejnenie utajovaných zmlúv a ich dodatkov v súlade so zákonom o slobode informácií pri súčasnom dodržaní zákona o utajovaných skutočnostiach.**

K 31. decembru 2020, mal NBÚ v prevádzke 92 % dodaných produktov a 8 % dodaných produktov bolo v stave pripravenosti. Týchto 8 % bolo, v súlade s projektovým plánom, určených na operatívnu detekciu a riešenie incidentov u zákazníkov a na činnosti súvisiace s forenznou analýzou a špecializovanými činnosťami prevencie a reakcie na kybernetické bezpečnostné incidenty. Z celkového dodaného množstva HW a SW bolo na MIRRI SR k 31. decembru 2020 v používaní zatiaľ iba 1,98 % komponentov, pričom NASES nedokázala definovať, aké prvky HW a SW boli nainštalované a čo bolo reálne v prevádzke. Z pandemických dôvodov došlo k predĺženiu realizácie Národného projektu KB do 31. decembra 2021.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolované subjekty nevzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení uvedených v protokoloch o výsledkoch kontrol. Výsledky kontrol boli prerokované so štatutárnymi orgánmi kontrolovaných subjektov. V zmysle zápisníc o prerokovaní jednotlivých protokolov sa kontrolované subjekty zaviazali prijať opatrenia a následne zaslať správu o ich splnení, resp. plnení na NKÚ SR. Plnenie jednotlivých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať. V súvislosti s výkonom kontroly na kontrolovanom subjekte MIRRI SR bolo zo strany NKÚ SR podané trestné oznámenie.

5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ 02/50 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
Štefánikova 882/15
811 05 Bratislava
☎ 02/2092 8258
✉ tlacove@vicepremier.gov.sk

Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby
Kollárova 543/8
917 02 Trnava
☎ 02/3278 0700
✉ podatelna@nases.gov.sk

Národný bezpečnostný úrad
Budatínska 30
851 06 Bratislava
☎ 02/6869 1111
✉ podatelna@nbu.gov.sk

ODPORÚČANÝ POSTUP ZÁKLADNÝCH KROKOV pri realizácii „obranno-bezpečnostných výnimiek“ (zákazky s prvkom utajenia)

1. **Odôvodnenie potreby**
2. **Analýza režimu obstarávania zákazky** – výnimku je možné uplatniť **len ak neexistujú menej rušivé opatrenia**. Použitie výnimky z aplikácie pravidiel a postupov vo verejnom obstarávaní musí byť založené na identifikácii základných bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky a zhodnotení potreby špecifických opatrení spočívajúcich v použití tzv. priameho zadania bez aplikácie pravidiel a postupov vo verejnom obstarávaní. **Je zakázané**, aby výnimky boli použité účelovo s cieľom vyhnúť sa transparentným a súťažným postupom zadávania zákazky bez objektívnych dôvodov (viď. kľúčový rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C – 187/16).
3. **Odôvodnenie, preukázanie oprávnenosti použitia výnimky** (preukázať, že konkrétne prijaté opatrenie je nevyhnutné a objektívne zodpovedajúce ochrane identifikovaných základných bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky) a jej **podloženie relevantnou dokumentáciou**. Predmetná výnimka sa musí vykladať **reštriktívne - zužujúco** (viď. ustálená judikatúra Súdneho dvora EÚ, napr. rozsudky Súdneho dvora EÚ: C-57/94, C-385/02, C-20/01 a C-394/02).
4. **Stanovenie požiadaviek na spôsobilosť a dôveryhodnosť dodávateľov** (nastavenie vhodných podmienok postupu zadávania zákazky ako aj zmluvných podmienok) a určenie potrebných (vyžadovaných) dokladov.
5. **Zistenie - overenie možností trhu** (počet oprávnených hospodárskych subjektov). **V prípade existencie jediného dodávateľa** musí verejný obstarávateľ / obstarávateľ / osoba podľa § 8 zákona o verejnom obstarávaní, ktorá z dôvodu použitia výnimky nepostupuje podľa zákona o verejnom obstarávaní, túto skutočnosť **písomne zdôvodniť / doložiť relevantným dokladom preukazujúcim túto skutočnosť**.
6. **Zistenie ceny obvyklej na trhu** – povinnosť aj v prípadoch, kedy zadávanie zákaziek na dodanie tovarov, stavebných prác alebo služieb nespadá pod zákon o verejnom obstarávaní, postupovať pri ich obstarávaní v súlade so Zmluvou o fungovaní EÚ a o. i. **dodržiavať aj princíp zákonnosti a zásadu riadneho finančného riadenia, resp. zásadu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti**.
7. **Preukázanie nákupu „hodnoty za peniaze“** – napr. rokovanie o podmienkach zákazky, najmä o technických, administratívnych a finančných podmienkach. Predloženie potrebných (vyžadovaných) dokladov. Vyhodenie Zápisnice z rokovaní. Overenie možného konfliktu záujmov a preukázanie jeho overenia.
8. **Overenie zápisu v registri partnerov verejného sektora** (ak je to v zmysle protischránkového zákona relevantné).
9. **Uzatvorenie zmluvy resp. rámcovej dohody** tak, aby bola rozčlenená **na časť verejnú a utajovanú**.
10. **Zaslanie verejnej časti** povinne zverejňovanej zmluvy / rámcovej dohody na jej **zverejnenie v centrálnom registri zmlúv (resp. zverejnenie na webovom sídle povinnej osoby)** v súlade so zákonom o slobode informácií.

*V prípade zákaziek financovaných EŠIF sa postupuje aj podľa pravidiel a pokynov Centrálného koordinačného orgánu, riadiacich orgánov.

Nevyhnutnosťou je kontrola súladu finančnej operácie s právom SR a EÚ. Vykonanie kontroly v zmysle zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (v prípade subjektov, ktoré sú povinné postupovať v zmysle tohto zákona).