



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

**18/07**

### Informační podpora agendy daňového řízení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2018 pod číslem 18/07. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost, hospodárnost a efektivnost vynakládání peněžních prostředků na informační podporu agendy daňového řízení.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března do října 2018. Kontrolováno bylo období od roku 2011 do roku 2017, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo financí (dále také „MF“),  
Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“).

**Kolegium NKÚ** na svém IV. jednání, které se konalo dne 25. března 2019,

**schválilo** usnesením č. 7/IV/2019

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## KLÍČOVÁ FAKTA

**8,3** mld. Kč

Celková výše výdajů  
na ICT Finanční správy ČR  
v kontrolovaném  
období 2011–2017

**437** mil. Kč

Celkové výdaje projektu  
*E-tržby*, jímž byla zavedena  
a implementována elektronická  
evidence tržeb

**IS ADIS**

Jeden z nejzastaralejších informačních systémů státu, jehož prostřednictvím v roce 2017 Finanční správa ČR administrovala daňové příjmy ve výši téměř 796 mld. Kč

**45 %**

Podíl finančního objemu ICT zakázek souvisejících s IS ADIS zadaných bez hospodářské soutěže v kontrolovaném období 2011–2017 z celkových cca 5 mld. Kč

**428** mil. Kč

Celková hodnota nehospodárně realizovaných veřejných zakázek kontrolovaných v rámci KA 18/07

**70** mil. Kč

Hodnota neúčelně pořízených informačních technologií souvisejících s EET, jejichž potřebný výkon mohlo GFŘ zajistit již pořízeným HW

**824** tis. Kč

Průměrná částka uhrazená GFŘ za jeden rutinní servisní zásah pozáruční podpory HW serverů pro EET

**1,40 %**

Průměrná míra využití výpočetního výkonu serverů pořízených pro potřeby zpracování dat z EET

## I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu vynaložených peněžních prostředků na informační podporu agendy daňového řízení z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti<sup>1</sup>. Klíčovým prvkem informační podpory správy daní je *Automatizovaný daňový informační systém* (dále také „IS ADIS“), který byl uveden do provozu v roce 1993 a jehož správu převzalo GFŘ od MF v roce 2011. Finanční správa ČR prostřednictvím IS ADIS zajišťuje výkon správy daní (v roce 2017 téměř 796 mld. Kč).

Oproti srovnatelným zemím EU přitom vykazuje Finanční správa ČR extrémní míru vytížení svých pracovníků rutinní administrací daňových účtů vedených v IS ADIS na úkor podpory daňových subjektů a kontrolní činnosti. Podle analýzy publikované Finanční správou ČR<sup>2</sup> je tato skutečnost jedním z přímých důsledků zastaralosti a uživatelské nepřívětivosti IS ADIS. Právě uživatelská nepřívětivost a s ní spjatá nízká efektivita práce s tímto informačním systémem je tak podle této analýzy jednou z příčin nespokojenosti pracovníků Finanční správy ČR s každodenní prací s tímto informačním systémem. Ani výrazné, přibližně pětinové navýšení poměru průměrného platu<sup>3</sup> pracovníků Finanční správy ČR oproti průměrné mzdě v ČR v letech 2013 až 2017<sup>4</sup> tak nezabránilo velmi výraznému růstu fluktuace pracovníků Finanční správy ČR z 3,3% míry fluktuace za rok 2013 až na 9% míry fluktuace za rok 2017<sup>3</sup>.

Kontrola byla zaměřena mimo jiné na strategické a projektové řízení informační podpory správy daní a zadávání veřejných zakázek na rozvoj IS ADIS, včetně např. implementace řešení kontrolního hlášení a elektronické evidence tržeb (dále také „EET“).

**NKÚ vyhodnotil, že peněžní prostředky na provoz a další rozšíření zastaralého IS ADIS byly vynakládány neúčelně, neekonomicky a neefektivně. Při rozšiřování IS ADIS o EET a další aplikační komponenty nerespektovalo GFŘ pravidla pro schvalování projektů ICT hlavním architektem eGovernmentu. GFŘ prohloubilo závislost na stávajícím dodavateli IS ADIS a neoprávněně zvolilo k zadání veřejných zakázek v objemu přes 400 mil. Kč nesoutěžní postupy. GFŘ takto pořídilo informační technologie v hodnotě cca 70 mil. Kč, jejichž potřebný výkon mohlo zajistit již pořízeným hardwarem.**

### **1. Peněžní prostředky na pořízení software pro informační podporu elektronické evidence tržeb v hodnotě 63 mil. Kč vynaložilo GFŘ v rozporu s právními předpisy**

GFŘ připravovalo po dobu cca jednoho roku vývoj softwarové části EET ve spolupráci s resortním státním podnikem. Ten měl vyvinutý software nasadit a provozovat v rámci samostatného informačního systému EET. GFŘ však nakonec od spolupráce odstoupilo a zajistilo informační podporu EET od dodavatele IS ADIS, a to formou dodávky nových aplikačních komponent jak pro IS ADIS, tak i pro nový samostatný IS. **Zadání této veřejné**

---

<sup>1</sup> Definice účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vychází z ustanovení § 2 písm. m) až o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>2</sup> Viz <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/f-novinky/2016-GFR-studie-posouzeni-ADIS.pdf>.

<sup>3</sup> Toto navýšení vyplývá ze zpráv o činnosti Finanční správy České republiky za jednotlivé roky.

<sup>4</sup> Podle údajů z *Informačního systému o průměrném výděлку* (viz <https://ispv.cz>).

zakázky proběhlo v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách<sup>5</sup>, když ji GFŘ zadalo formou jednacího řízení bez uveřejnění<sup>6</sup> (dále také „JŘBU“), ač nebyly naplněny podmínky pro jeho užití, čímž prohloubilo závislost na dodavateli IS ADIS. Vynaložené peněžní prostředky na spolupráci se státním podnikem ve výši 2,9 mil. Kč a neoprávněné využití JŘBU v případě zakázky v objemu 60,5 mil. Kč vyhodnotil NKÚ jako porušení rozpočtové kázně<sup>7</sup>. **GFŘ navíc toto řešení realizovalo, aniž získalo kladné stanovisko odboru hlavního architekta eGovernmentu, který schvaluje významné ICT projekty veřejné správy před vynaložením peněžních prostředků<sup>8</sup>.**

## **2. GFŘ ve veřejné zakázce omezilo okruh potenciálních dodavatelů standardních hardwarových produktů specifikací produktů současného dodavatele IS ADIS**

GFŘ porušilo zásadu zákazu diskriminace<sup>9</sup> při rozšíření infrastruktury IS ADIS pro potřeby EET. **O účasti potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku na rozšíření infrastruktury IS ADIS v otevřeném výběrovém řízení rozhodoval dodavatel IS ADIS, neboť GFŘ plnění této veřejné zakázky (dále také „VZ“) neoprávněně podmínilo poskytnutím specialistů na IS ADIS autorizovaných jeho dodavatelem. GFŘ dále v zadávací dokumentaci veřejné zakázky specifikovalo požadované hardwarové produkty uvedením označení konkrétních produktů dodavatele IS ADIS. NKÚ vyhodnotil takovéto vynaložení peněžních prostředků v celkové výši 186 mil. Kč jako nevhodné (s důsledkem porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>). Podle zjištění NKÚ přitom **GFŘ v rámci této veřejné zakázky pořídilo např. optické transceivery<sup>11</sup> za jednotkovou cenu 2,62krát vyšší, než za jakou pořídil tytéž komponenty v přibližně stejné době jiný subjekt hospodařící s veřejnými prostředky<sup>12</sup>.****

## **3. GFŘ nevyužívalo efektivně XML akcelerátory<sup>13</sup> pořízené pro EET za 33 mil. Kč, z toho 22 mil. Kč za čtyři ze šesti pořízených vynaložilo navíc i neúčelně**

GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS pro potřeby nově budovaného informačního systému *Transakční části EET* šest identických XML akceleratorů. Podle výsledků zátěžových testů tohoto informačního systému přitom **postačovaly pro zajištění jeho projektovaného výkonu jen dva z nich. Zbývající čtyři tak GFŘ pořídilo neúčelně**, což dokládá mj. též monitoring špičkového<sup>14</sup> využití transakčního výkonu všech šesti XML akceleratorů. Ty byly ve špičkách v období od zahájení ostrého provozu EET (tj. od

<sup>5</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>6</sup> Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>7</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) a a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>8</sup> GFŘ nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889, *k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy*, které stanovuje povinnost vynaložit peněžní prostředky na tyto služby až poté, co obdrží kladné stanovisko od OHA.

<sup>9</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>10</sup> Ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>11</sup> Optické transceivery jsou hardwarové převodníky datových toků mezi různými typy počítačových sítí.

<sup>12</sup> Viz <https://smlouvy.gov.cz/>.

<sup>13</sup> XML akcelerátory jsou zde míněny jednoúčelové komunikační servery s procesory Intel Xeon rozšířené o specializovaný komunikační firmware pro akceleraci zpracování dat ve formátu XML.

<sup>14</sup> Maximální počty přijatých tržeb za jednu sekundu v měsíci během sekundy, kdy byla zátěž nejvyšší.

prosince 2016) až do konce července 2018 využity nanejvýše z 6,08 % jejich transakčního výkonu.

#### **4. GFŘ využívalo neefektivně dvojici serverů pořízených pro EET za 48 mil. Kč. Jejich pořízení bylo současně neúčelné, neboť potřebný výpočetní výkon mohlo GFŘ zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu již provozovaných serverů**

GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS v červenci 2016 za celkovou částku 48 mil. Kč dva identicky výkonné servery, které lze osadit až 160 procesorovými jádry. GFŘ však až do konce července 2018 využívalo v dlouhodobém průměru jen dvě třetiny výkonu jediného procesorového jádra prvního z takto pořízených serverů a pouhou necelou pětinu výkonu jediného procesorového jádra druhého serveru. Po skončení sjednané roční záruční hardwarové podpory těchto serverů pak GFŘ uhradilo za jejich pozáruční hardwarovou podporu částku ve výši 6,59 mil. Kč ročně, tj. v přepočtu více než 824 tis. Kč za každý GFŘ doložený pozáruční servisní zásah, jako byl např. „*rekonekt optického kabelu*“<sup>15</sup>. GFŘ vynaložilo peněžní prostředky na pořízení serverů neúčelně, neboť potřebný výpočetní výkon nezajistilo využitím již dříve instalovaného, ale nevyužívaného výpočetního výkonu dosud provozovaných serverů.

#### **5. Rozvoj a údržba IS ADIS byly nevhodné a v rozporu s právními předpisy**

GFŘ zadalo neoprávněně veřejné zakázky pro zajištění informační podpory kontrolního hlášení a zvláštního režimu jednoho správního místa (tzv. Mini One Stop Shop, dále také „MOSS“) formou JŘBU, neboť nebyly naplněny podmínky pro jeho užití. NKÚ proto vyhodnotil toto jednání jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>, a to v objemu 79,3 mil. Kč v případě veřejné zakázky související s pořízením kontrolního hlášení a dalších 99,9 mil. Kč v případě veřejné zakázky související s pořízením MOSS. Podle zjištění NKÚ postupovalo GFŘ také nevhodně a v rozporu se zákonem<sup>16</sup>, když na základě smluv o pozáručním servisu IS ADIS neuplatňovalo a nevymáhalo nárok na úhradu smluvních pokut souvisejících s omezením dostupnosti IS ADIS. NKÚ dále zjistil, že vybrané legislativní změny zapracovalo GFŘ do IS ADIS se zpožděním. Rozvoj IS ADIS ze strany GFŘ nebyl po dobu téměř sedmi let založen na informační koncepci, která je ze zákona povinná<sup>17</sup>. GFŘ neimplementovalo do svého strategického řízení cíle stanovené ve *Strategii rozvoje ICT služeb veřejné správy*.

#### **6. Skutečné náklady na realizaci projektu E-tržby včetně jeho ICT infrastruktury převýšily náklady uváděné GFŘ minimálně o 71 mil. Kč**

GFŘ uhradilo vybudování infrastruktury EET z peněžních prostředků programu reprodukce majetku, jehož specifikace věcného cíle však informace o EET neobsahuje. Tím, že GFŘ v rámci financování EET z tohoto programu jeho dokumentaci neaktualizovalo, nemohly

---

<sup>15</sup> Jedná se o eliminaci chyby optického přenosu dat odpojením a opětovným zapojením koncovky optického kabelu.

<sup>16</sup> Ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

<sup>17</sup> Ustanovení § 5a odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

jednotlivé akce přispět k naplnění specifikovaného věcného cíle celého programu, což NKÚ vyhodnotil jako porušení ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb.<sup>18</sup>

GFŘ vykazalo ve zprávě o ukončení projektu celkové náklady na realizaci projektu *E-tržby* ve výši 366 mil. Kč. Do této částky však GFŘ nezahrnulo související náklady s provozováním hardwarové části projektu *E-tržby* ve výši minimálně 71 mil. Kč. V průběhu realizace projektu nebylo po dobu téměř dvou měsíců zajištěno jeho řízení projektovým manažerem. Pozici finančního manažera s jednoznačnou zodpovědností za financování projektu zřídilo GFŘ až ve fázi technické realizace projektu *E-tržby* poté, co jeho roli zastával tzv. rozpočtový výbor. **MF nepostupovalo hospodárným způsobem, když namísto zapojení vlastního oddělení (oddělení Projektová kancelář) vynaložilo peněžní prostředky za služby soukromé společnosti.**

## 7. Zavedení informační podpory účtenkové loterie bylo v souladu se zákonem

Pro zprovoznění komunikace bylo nezbytné zajistit komunikaci mezi systémem účtenkové loterie a aplikačními komponentami IS ADIS pro EET. MF pořídilo tuto informační podporu, na kterou vynaložilo do ukončení této KA 15,5 mil. Kč, v souladu se zákonem.

Na základě zjištěných nedostatků v informační podpoře agendy daňového řízení **NKÚ doporučuje:**

- omezit výdaje na rozvoj IS ADIS, s výjimkou nejn nutnější implementace změn v právních předpisech, a personální i finanční zdroje soustředit na co nejrychlejší zavedení nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení;
- při dalších výdajích na informační podporu agendy daňového řízení postupovat podle architektonických principů národní architektury veřejné správy ČR<sup>19</sup>, a to konkrétně principu technologické neutrality prostřednictvím nezávislosti zvoleného ICT řešení;
- při zajišťování informační podpory agendy daňového řízení plně využívat již pořízenou ICT infrastrukturu a při pořizování nových komponent volit ty, které budou optimálně vytíženy v co nejkratším čase a s nákladově přiměřenou podporou (maintenance);
- v uzavíraných smlouvách důsledně specifikovat sankce za porušení garantované dostupnosti stávajícího i nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení tak, aby tyto sankce bylo možné uplatnit vůči dodavateli plnění.

## II. Informace o kontrolované oblasti

**MF** je organizační složkou státu a ústředním orgánem státní správy, který je mj. zodpovědný i za přípravu legislativy v agendě daňového řízení. MF bylo také iniciátorem zavedení kontrolního hlášení a projektu elektronické evidence tržeb, na jehož realizaci se zaměstnanci MF podíleli svou účastí v projektovém týmu, a to např. v řídicím výboru projektu, v týmu

<sup>18</sup> Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

<sup>19</sup> Architektonické principy národní architektury veřejné správy ČR jsou pravidla odvozená z cílů rozvoje eGovernmentu, konkrétně ze *Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy a její opatření na zefektivnění ICT služeb*, přijatá usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889. Tato pravidla by měla být dodržována při návrzích cílové architektury veřejné správy (a jejich informačních systémů).

legislativy, v týmu PR a komunikace a také v odborném týmu. MF je správcem programů reprodukce majetku, ze kterých je informační podpora agendy daňového řízení financována. V letech 1993–2010 bylo MF také správcem IS ADIS.

**GFŘ** je organizační složkou státu. Finanční správu ČR tvoří GFŘ, Odvolací finanční ředitelství, 14 finančních úřadů, Specializovaný finanční úřad a územní pracoviště. GFŘ je od roku 2011 také správcem IS ADIS, který je Finanční správou ČR využíván jako základní nástroj informační podpory agendy daňového řízení. Tento informační systém využívá více než 14 tisíc zaměstnanců Finanční správy ČR, kteří zpracovávají agendu daňového řízení. GFŘ se mj. v rámci své působnosti podílí na přípravě návrhů právních předpisů souvisejících s daňovou agendou a dále na zabezpečování analytických a koncepčních úkolů. Zohlednění všech legislativních změn a úkolů GFŘ v IS ADIS je přitom velmi pracné a nákladné, neboť tento informační systém je převážně vytvářen v zastaralém programovacím jazyce z přelomu 80. a 90. let minulého století.

V souvislosti s reorganizací Finanční správy ČR převzalo GFŘ od 1. 1. 2013 zodpovědnost i za přizpůsobení IS ADIS její nové organizační struktuře a následně i za další modifikace a rozšiřování tohoto informačního systému, a to např. o informační podporu pro kontrolní hlášení, Mini One Stop Shop a elektronickou evidenci tržeb.

Kontrolní hlášení bylo zavedeno jako prostředek k odhalení daňových úniků a podvodů. Jeho cílem a smyslem bylo umožnit správci daně získat informace o vybraných transakcích realizovaných plátcí DPH, a ve spojení s dalšími údaji tak identifikovat riziková sdružení osob odčerpávající neoprávněně finanční prostředky z veřejného rozpočtu. Vybrané subjekty měly počínaje 1. 1. 2016 povinnost poskytnout údaje z daňových dokladů, které již byly povinné dle zákona evidovat. Tyto údaje se měly vykazovat v kontrolním hlášení na základě vystavených a přijatých daňových dokladů (včetně zjednodušených daňových dokladů) a dalších dokladů o dodání zboží nebo poskytnutí služeb. Institut kontrolního hlášení byl zaveden zákonem č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Aplikace MOSS byla vytvořena pro poskytovatele vybraných služeb (elektronicky poskytované služby, telekomunikační služby, služby rozhlasového a televizního vysílání), kteří poskytují služby zákazníkům z Evropské unie a kteří se tak díky této aplikaci nemusí registrovat k DPH v každé zemi svého zákazníka. MOSS je určen pro daňové subjekty se sídlem v České republice, v Evropské unii i mimo ni. Základní právní úpravou MOSS je v České republice zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

První pokus o evidenci tržeb v České republice byl iniciován zákonem č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách a o změně některých zákonů (zákon o registračních pokladnách), který byl připravován již od roku 1999. Tento zákon ukládal daňovým subjektům povinnost provozovat od ledna 2007 certifikované registrační pokladny s fiskální pamětí. Tato povinnost byla zrušena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

V programovém prohlášení vlády z února 2014 byla mezi resortní priority MF zařazena opatření nezbytná ke zlepšení efektivity výběru daní a cel, zamezení zneužívání a obcházení daňových předpisů, a to prostřednictvím EET. Přípravu a realizaci EET v České republice

zahájilo MF oficiálně od 1. 1. 2015 prostřednictvím projektu s názvem E-tržby. Do projektu bylo zapojeno MF, GFŘ a resortní státní podnik. Řídicím orgánem projektu byl řídicí výbor (v úvodu projektu označován také jako „řídicí komise“), složený ze zástupců MF, GFŘ a resortního státního podniku. Základní právní úpravou elektronické evidence tržeb je v České republice zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

Informační a komunikační technologie (ICT) jsou ve vyspělých státech využívány jako vhodný nástroj zvyšování efektivity a uživatelské přívětivosti služeb státu<sup>20</sup>. Klíčovým nástrojem ke zvýšení efektivity je přitom využití ICT ke snížení administrativní zátěže pracovníků veřejné správy při souběžném využití takto uvolněných kapacit ke zvýšení uživatelské přívětivosti státu. Struktura vytížení pracovníků administrativou a dalšími aktivitami ve Finanční správě ČR po více než dvaceti letech rozšiřování IS ADIS a týchž ukazatelů v daňových správách některých srovnatelných evropských zemí (v čele s Estonskem jakožto evropským lídrem rozvoje elektronizace veřejné správy a eGovernmentu) je patrná z mezinárodního srovnání zpracovaného OECD (tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1: Vytížení pracovníků Finanční správy ČR vybranými aktivitami v roce 2015**

| Stát            | Správa účtů<br>aj. daňové úkony | Daňový audit<br>aj. kontroly | Vymáhání<br>a odvolání | Podpora<br>poplatníků | Ostatní<br>podpora |
|-----------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------|
| Česká republika | 55,6 %                          | 20,2 %                       | 7,2 %                  | 4,3 %                 | 12,7 %             |
| Estonsko        | 10,1 %                          | 41,7 %                       | 5,2 %                  | 28,3 %                | 14,7 %             |
| Rakousko        | 7,4 %                           | 52,6 %                       | 7,7 %                  | 18,7 %                | 13,6 %             |
| Belgie          | 4,7 %                           | 38,2 %                       | 18,1 %                 | 28,6 %                | 10,4 %             |

**Zdroj:** OECD, *Tax Administration 2017 – Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (viz [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017\\_tax\\_admin-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en)).

Další rozšiřování agend Finanční správy ČR, např. o zpracování kontrolního hlášení či zavedení EET, přitom bylo v letech 2013 až 2017 podle zpráv o činnosti Finanční správy ČR<sup>3</sup> spjato s růstem počtu jejich pracovníků (viz tabulka č. 2).

**Tabulka č. 2: Vývoj klíčových ukazatelů hospodárnosti a efektivnosti Finanční správy ČR**

| Ukazatel/Rok   | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Počet zaměstnanců Finanční správy ČR                   | 14 919  | 15 015  | 15 252  | 15 273  | 15 448  |
| Průměrný plat ve Finanční správě ČR/průměrná mzda v ČR | 97,9 %  | 98,6 %  | 103,5 % | 111,9 % | 118,5 % |
| Míra fluktuace zaměstnanců Finanční správy ČR          | 3,30 %  | 4,70 %  | 7,30 %  | 8,40 %  | 9,00 %  |
| Výdaje na 100 Kč upravených příjmů                     | 0,97 Kč | 0,88 Kč | 0,94 Kč | 1,00 Kč | 1,07 Kč |

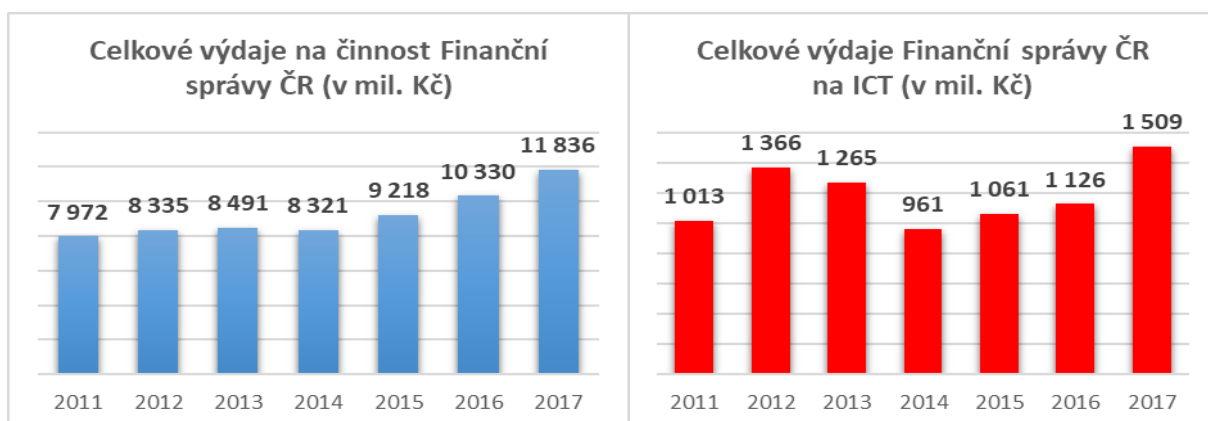
**Zdroj:** *Zpráva o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2017*; poměr průměrných platů ve Finanční správě ČR a mezd v ČR dopočten dle údajů z informačního systému o průměrném výděлку (viz <https://ispv.cz>).

Celkové výdaje na činnost Finanční správy ČR od roku 2011, vyjma roku 2014, rostly. Celkové výdaje za rok 2017 tak zaznamenaly oproti roku 2011 nárůst o 48 % (viz graf č. 1).

<sup>20</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889, k dalšímu rozvoji informačních a komunikačních technologií služeb veřejné správy.



**Graf č. 1: Výdaje Finanční správy ČR na činnost a na ICT v letech 2011–2017**



**Zdroj:** zprávy o činnosti Finanční správy České republiky.

GFŘ v rámci příprav na zavedení nové informační podpory agendy daňového řízení namísto IS ADIS vypsal v září 2017 veřejnou zakázku *Služby poskytování projektového, procesního a architektonického řízení, včetně zpracování variantních řešení změny Daňového informačního systému*, na jejímž základě byla dne 12. 11. 2018 uzavřena rámcová dohoda o poskytování služeb v celkové hodnotě 83 mil. Kč. GFŘ ohledně nové informační podpory daňového řízení v době kontroly uvedlo, že doba plnění I. části VZ, tj. přípravy zpracování návrhů variant řešení nového daňového informačního systému pro podporu daňového řízení, byla prodloužena ze 7 na 12 měsíců. Oproti harmonogramu nastavenému v zadávací dokumentaci tak nebylo v době kontroly reálné dodržení termínu dokončení I. části veřejné zakázky k 31. 10. 2018. Její plnění se proto opozdí. Realizace veřejné zakázky, tj. předání a akceptace nového informačního systému pro podporu agendy daňového řízení, přitom měla být ukončena dne 30. 6. 2021. Dokončením této veřejné zakázky k uvedenému datu přitom odbor Hlavního architekta eGovernmentu (dále také „OHA“) Ministerstva vnitra podmínil jím vydaná souhlasná stanoviska s realizací některých projektů dalšího rozšiřování IS ADIS v jeho původní podobě.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny uvedené částky v textu kontrolního závěru jsou vč. DPH, pokud není uvedeno jinak.

### III. Rozsah kontroly

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky vynakládané GFŘ na provoz a podporu IS ADIS, tj. např. na včasné implementování jednotlivých úloh do IS ADIS nebo dostupnost IS ADIS. Dále na rozšiřování jeho funkcionalit a související ICT infrastruktury o informační podporu nových agend daňového řízení, jako bylo např. zavedení kontrolního hlášení a podpora elektronické evidence tržeb včetně realizace projektu *E-tržby*, kterým byla tato informační podpora řízena. Kontrolou NKÚ prověřil, zda byly tyto peněžní prostředky vynakládány v souladu se *Strategií rozvoje ICT služeb veřejné správy* a s relevantními právními předpisy.

Na úrovni MF pak bylo prověřováno zejména zavedení úctenkové loterie a také zapojení MF do přípravy a realizace projektu *E-tržby*. NKÚ v této kontrolní akci neprověřoval přínos

elektronické evidence tržeb, ale zaměřil se na to, jakým způsobem GFŘ prostřednictvím projektového řízení zajistilo informační podporu elektronické evidence tržeb.

Celkový kontrolovatelný objem finančních prostředků tak v kontrolovaném období od roku 2011 do ukončení kontroly ve 2. polovině roku 2018 dosáhl částky 4,8 mld. Kč. Tato částka vychází z kontrolovaného programu 012V11 – *Pořízení, obnova a provozování ICT finanční správy* (dále také „program“). U tohoto programu reprodukce majetku bylo MF jeho správcem a GFŘ v pozici účastníka programu. Kontrolní akce se zaměřila na zadávání veřejných zakázek, kdy v kontrolovaném období od roku 2011 do roku 2017 realizovalo GFŘ celkem 81 veřejných zakázek související s IS ADIS a technickým zajištěním informační podpory EET, z nichž celkem 51 bylo v režimu JŘBU, což představovalo 45 % vysoutěženého peněžního objemu předmětných veřejných zakázek. Ke kontrole u GFŘ byly vybrány veřejné zakázky na zajištění informační podpory kontrolního hlášení, MOSS, elektronické evidence tržeb a zajištění infrastruktury IS ADIS a u MF na zajištění úctenkové loterie. Kontrolovaný objem těchto veřejných zakázek činil u GFŘ celkem 426 mil. Kč a u MF 320 mil. Kč.

Při hodnocení účelnosti a efektivnosti peněžních prostředků vynaložených GFŘ na informační podporu agendy daňového řízení byly jako kritérium využity také údaje o skutečném vytížení vzorku vybraných prvků ICT infrastruktury využívaných pro informační podporu agendy daňového řízení ve srovnání s jejich aktivovaným a instalovaným výkonem a také s jejich celkovým výkonnostním potenciálem podle výkonnostních testů provedených jejich výrobcem nebo provozovatelem.

Účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynaložených GFŘ na informační podporu agendy daňového řízení byla hodnocena také z hlediska vzájemných vazeb jednotlivých vrstev architektury informačních systémů využívaných GFŘ k tomuto účelu a zároveň jejich aktuální i budoucí provázanosti s dalšími prvky a vrstvami národní architektury veřejné správy ČR<sup>20</sup>.

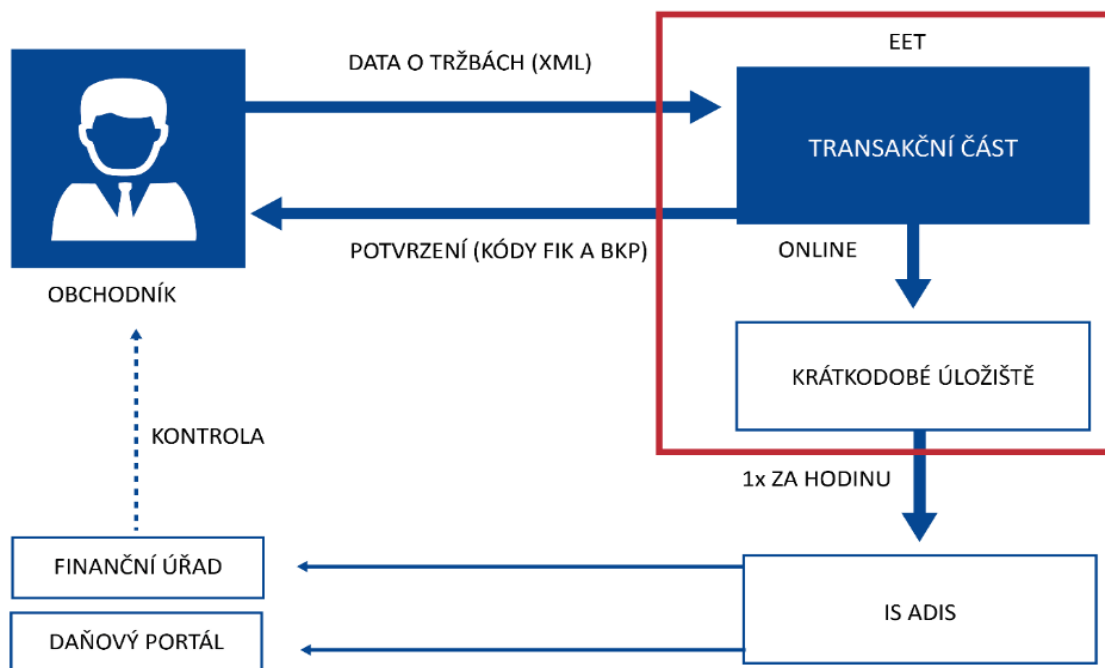
#### **IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou**

##### **1. Peněžní prostředky na pořízení software pro informační podporu elektronické evidence tržeb v hodnotě 63 mil. Kč vynaložilo GFŘ v rozporu s právními předpisy**

Zajištění informační podpory EET bylo zpočátku realizováno formou spolupráce GFŘ s resortním státním podnikem na základě *Smlouvy o dodávce a implementaci aplikace – Elektronická evidence tržeb* ze dne 17. 4. 2015 se smluvní cenou 41 mil. Kč bez DPH. Na základě této smlouvy pak resortní státní podnik poptával subdodávku a implementaci aplikace EET. Propojení aplikace EET s IS ADIS měl zabezpečit současný dodavatel IS ADIS v režimu JŘBU. Až dne 14. 1. 2016 byla na jednání řídicí komise projektu *E-tržby* projednána změna způsobu technického řešení, na jejímž základě měla být celá aplikace EET vytvořena dodavatelem IS ADIS formou upgrade tohoto IS s využitím jeho stávající infrastruktury. Dne 7. 3. 2016 proto GFŘ uzavřelo se státním podnikem *Dohodu o ukončení smlouvy o dodávce a implementaci aplikace elektronické evidence tržeb*, na jejímž základě GFŘ vyplatilo státnímu podniku 2,9 mil. Kč za již poskytnutá plnění. NKÚ vynaložení těchto peněžních prostředků vyhodnotil jako neúčelné a jako porušení rozpočtové kázně.

Dne 2. 2. 2016 bylo rozhodnuto o změně předmětu původní VZ, jímž mělo původně být pouhé propojení nově vytvořené aplikace pro podporu EET s IS ADIS, na vytvoření komplexní aplikační podpory EET. Jednalo se o VZ v režimu JŘBU nazvanou *ADIS – Integrace EET a daňového systému v oblasti přihlášení a evidence údajů a certifikátů o povinném subjektu (poplatníkovi), změny v údajích a v oblasti kontrolní činnosti* v hodnotě 60 mil. Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ v rámci této VZ zadalo v režimu JŘBU také vytvoření aplikačních komponent pro nově budovaný autonomní informační systém *Krátkodobé úložiště EET*, ve kterém jsou data z přijatých hlášení o tržbách ukládána bezprostředně po jejich přijetí a ověření – a až následně dávkově přenášena do IS ADIS v hodinových nebo delších intervalech (viz schéma č. 1).

**Schéma č. 1: Zjednodušené schéma datových toků informační podpory EET**



**Zdroj:** vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

**Vysvětlivky:**

BKP = Bezpečnostní kód poplatníka; FIK = Fiskální identifikační kód.

**NKÚ vyhodnotil, že pro vytvoření IS EET nebyly naplněny zákonné podmínky pro použití JŘBU se současným dodavatelem IS ADIS, čímž se GFŘ dopustilo porušení zásady zákazu diskriminace<sup>9</sup>. GFŘ tak vynaložilo peněžní prostředky ve výši 60,5 mil. Kč nehospodárně, což NKÚ vyhodnotil jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup>. GFŘ při vytvoření informační podpory EET nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889. GFŘ mělo povinnost vynaložit peněžní prostředky na tyto služby až poté, co obdrží kladné stanovisko od OHA, které však OHA k tomuto nákupu nevydal.**

## **2. GFŘ omezilo ve veřejné zakázce okruh potenciálních dodavatelů standardních hardwarových produktů specifikací produktů současného dodavatele IS ADIS**

GFŘ v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS v otevřeném výběrovém řízení pořizovalo servery, disková pole, XML akcelerátory a optické transceivery. GFŘ v rámci plnění této VZ

požadovalo po uchazečích také služby instalace, konfigurace a integrace pořízených standardních hardwarových produktů do již provozované infrastruktury. Dodávku těchto služeb podmínilo GFŘ jejich zajištěním pracovníky autorizovanými dodavatelem IS ADIS. V důsledku toho tak **o účasti jednotlivých uchazečů rozhodovala soukromá společnost, která dodává IS ADIS.** A to i přesto, že např. XML akcelerátory a čtyři disková pole pořídilo GFŘ pro potřeby nově budovaných samostatných informačních systémů *Transakční části EET a Krátkodobé uložení EET*, takže požadavek na jejich instalaci pracovníky autorizovanými dodavatelem IS ADIS nebyl oprávněný.

GFŘ požadovalo v zadávací dokumentaci v rámci jedné VZ dodávku čtyř skupin vzájemně nesouvisejících produktů. S výjimkou XML akcelerátorů přitom byly produkty požadované v zadávací dokumentaci specifikovány konkrétními konfiguracemi konkrétních produktů konkrétního výrobce s tím, že potenciálními dodavateli nabízené produkty musí být s takto specifikovanými produkty plně kompatibilní.

Kontrolou bylo zjištěno, že výše uvedeným způsobem specifikované servery konkrétního výrobce neměly na trhu plně kompatibilní alternativu. Podmíněním dodávky zbývajících tří skupin vzájemně nesouvisejících produktů dodávkou unikátních serverů konkrétního dodavatele GFŘ porušilo zásadu zákazu diskriminace<sup>9</sup> dodavatelů kompatibilních alternativ zbývajících tří skupin produktů. NKÚ tak vyhodnotil postup GFŘ při realizaci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup> v celkovém objemu 186 mil. Kč. Kontrolou bylo dále např. zjištěno, že GFŘ pořídilo produkty z jedné z těchto tří skupin (tj. optické transceivery) za jednotkovou cenu 2,62krát vyšší, než za jakou tytéž produkty téhož výrobce pořídil jiný subjekt hospodařící s veřejnými prostředky o šest týdnů později.

GFŘ v rámci uzavření kupní smlouvy na rozšíření infrastruktury IS ADIS nepostupovalo ani v souladu se zákonem o registru smluv<sup>21</sup>, když ji zveřejnilo až po 167 dnech od jejího podpisu místo požadovaných 30 dnů. GFŘ i v tomto případě nepostupovalo v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889 ukládajícím povinnost vynaložit peněžní prostředky na ICT až po obdržení kladného stanoviska od OHA, které však OHA nevydal.

### **3. GFŘ nevyužívalo efektivně XML akcelerátory<sup>13</sup> pořízené pro EET za 33 mil. Kč, z toho 22 mil. Kč za čtyři ze šesti pořízených vynaložilo navíc i neúčelně**

Kontrola se zaměřila na využívání šestice identických XML akcelerátorů DataPower® Gateway 8436, Model 52X, které GFŘ pořídilo v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS za smluvní cenu 33,07 mil. Kč v rozporu s předmětem této VZ. XML akcelerátory pořízené v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS totiž byly určeny a využity mimo zadavatelem provozovaný IS ADIS a jeho hardwarovou infrastrukturu. A to konkrétně v rámci nově vybudovaného autonomního informačního systému *Transakční části EET*, z něhož jsou jím přijatá a ověřená data o realizovaných transakcích EET vzápětí ukládána v rámci dalšího nově vybudovaného autonomního informačního systému *Krátkodobého uložení EET* – a až teprve poté dávkově přenášena do IS ADIS v hodinových a delších intervalech (viz schéma č. 1 výše).

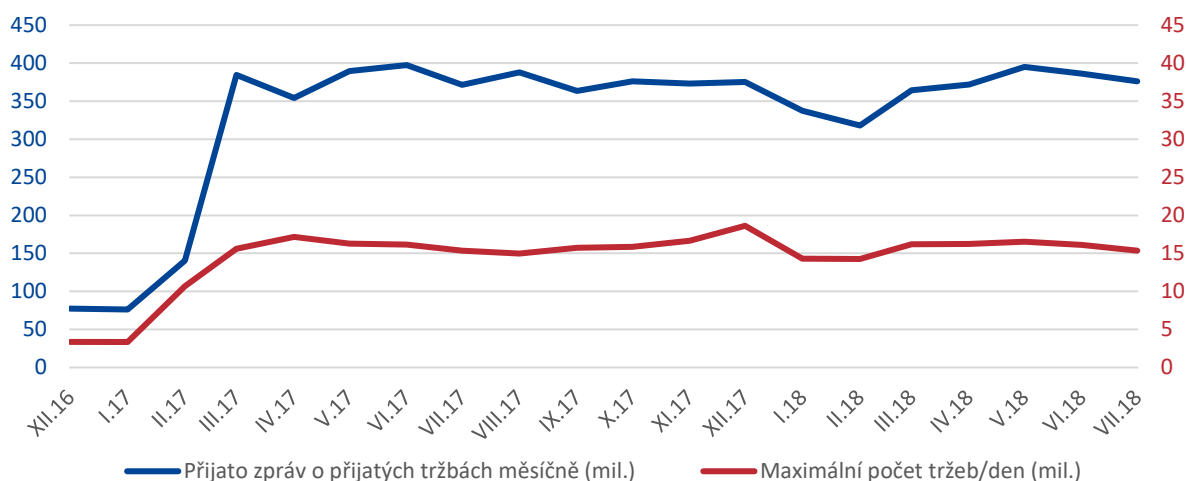
---

<sup>21</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Ještě před zahájením pilotního provozu technického řešení EET byly provedeny zátěžové testy a testy vysoké dostupnosti infrastruktury obou nově vybudovaných autonomních IS *Transakční částí EET* a *Krátkodobé úložiště EET*. Dle výsledku těchto zátěžových testů zvládaly již dva ze šesti pořízených XML akcelérátorů zátěž o intenzitě 7 000 transakcí za sekundu – tj. zátěž o 75 % vyšší než požadovaných 4 000 transakcí/s. Z hlediska zajištění požadovaného transakčního výkonu tak bylo pořízení zbývajících čtyř XML akcelérátorů nadbytečné.

Autonomní IS *Transakční částí EET* byl poté spuštěn dne 1. 11. 2016 v pilotním provozu a od 1. 12. 2016 v provozu ostrém. Ostrý provoz byl zahájen v rámci první vlny povinného zapojení daňových subjektů poskytujících ubytovací a stravovací služby do EET. V tomto období byl autonomní IS *Transakční částí EET* vystaven narůstající zátěži generované příjmem a zpracováním zpráv o přijatých tržbách. Celková zátěž autonomního IS *Transakční částí EET* proto stoupla z počátečních méně než 80 milionů měsíčně zpráv o přijatých tržbách v prosinci 2016 a v lednu 2017 až na hodnoty blízké se 400 milionům přijatých zpráv o tržbách měsíčně (viz graf č. 2).

**Graf č. 2: Vývoj počtu přijatých zpráv o tržbách za období 12/2016 až 07/2018**



**Zdroj:** vypracoval NKÚ na základě informací od GFŘ.

Tak tomu bylo např. v květnu 2018, v jehož průběhu bylo dle dokladů předložených GFŘ zaznamenáno také nejvyšší špičkové vytížení IS *Transakční částí EET* ve výši 1 276 hlášení o přijatých tržbách za sekundu.

Kontrolou bylo zjištěno, že podle předložených výsledků zátěžových testů by účel, pro který byla šestice pořízených XML akcelérátorů pořízena, splnily i pouhé dva z nich. Toto zjištění přitom dokládá i vytížení XML akcelérátorů v období ostrého provozu EET od 1. 12. 2016 do 31. 7. 2018, kdy byl dle dokladů poskytnutých GFŘ využit celkový výkon šestice těchto XML akcelérátorů ve špičce jejich zátěže zaznamenané během května 2018 nanejvýše z 6,08 %. Také z tohoto zjištění tedy vyplývá, že GFŘ využívalo šestici XML akcelérátorů pořízených pro EET za 33 mil. Kč neefektivně, přičemž z této částky vynaložilo GFŘ neúčelně minimálně 22 mil. Kč za pořízení čtyř z celkem šesti identických XML akcelérátorů, neboť projektovaný i skutečně potřebný výkon poskytují zbývajících dva.

#### **4. GFŘ využívalo neefektivně dvojici serverů pořízených pro EET za 48 mil. Kč. Jejich pořízení bylo současně neúčelné, neboť potřebný výpočetní výkon mohlo GFŘ zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu již provozovaných serverů**

Kontrola se dále zaměřila na využívání dvou nově pořízených serverů plně kompatibilních s Power® E880 se smluvní cenou 48,3 mil. Kč. **Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ tyto servery využívalo neefektivně.** Tyto servery pořízené v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS mohou být osazeny až 160 procesorovými jádry, čemuž odpovídá jejich cena. GFŘ však každý z těchto serverů pořídilo v konfiguraci s pouhými 40 osazenými procesorovými jádry, z nichž bylo v každém z těchto serverů aktivováno jen 30. Tato aktivovaná jádra přitom byla v období od zprovoznění těchto serverů až do 31. 7. 2018<sup>22</sup> v případě nově pořízeného serveru provozovaného GFŘ v datovém centru č. 1 vytížena průměrně z 2,2 %, což odpovídá pouhým dvěma třetinám výpočetního výkonu jediného procesorového jádra tohoto serveru. Aktivovaná procesorová jádra druhého nově pořízeného serveru provozovaného GFŘ v datovém centru č. 2 byla v témže období vytížena v průměru jen z 0,6 %, což odpovídá méně než pětině výpočetního výkonu jeho jediného procesorového jádra.

**I v případě, že by GFŘ dokázalo v budoucnosti v rámci plánovaného rozšíření EET využít výkon těchto serverů efektivněji, NKÚ vynaložené peněžní prostředky na jejich pořízení hodnotí jako nevhodné.** NKÚ vypočítal pokles cen za jednotku výkonu serverů pořizovaných v uvedeném období resortem MF od téhož dodavatele pro potřeby jiného kritického IS v přepočtu na jednotku jejich výkonu meziročně o 11,8 %.

Za poskytnutou pozáruční HW podporu serverů pořízených v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS pak GFŘ hradilo po skončení sjednané roční záruky na jejich HW od 1. 8. 2017 do 31. 7. 2018<sup>23</sup> více než 6,59 mil. Kč ročně. Podle měsíčních seznamů HW zásahů předložených GFŘ za měsíce srpen 2017, říjen 2017, listopad 2017, prosinec 2017, leden 2018, únor 2018, duben 2018, červen 2018 a červenec 2018 přitom byla v těchto měsících poskytnuta pozáruční HW podpora serverů Power® E880 v celkem 6 případech. V pěti z nich se přitom jednalo o jednoduché servisní zásahy vykázané jako „analýza *snapu –gc – obnova klíčů*“, „*update firmware*“ (2x), „*rekonekt optického kabelu*“ a „*vygenerování klíče dle návodu*“. Pouze v jednom ze šesti servisních zásahů provedených během výše uvedených měsíců, který byl vykázan jako „*výměna servisního procesoru a regulátoru napětí*“, se jednalo o složitější zásah. V přepočtu za každý jeden z takto doložených servisních zásahů uhradilo GFŘ více než 824 tis. Kč.

GFŘ přitom mohlo zajistit přírůstek výpočetního výkonu svých datových center odpovídající výkonu obou nově pořízených serverů Power® E880 pouhou aktivací nevyužitého výpočetního výkonu serverů již provozovaných. GFŘ totiž podle jím předložených informací disponovalo již v období před zadáním VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS až do

---

<sup>22</sup> Pro potřeby kontroly předložilo GFŘ údaje o dlouhodobém průměrném vytížení nově pořízených serverů Power® E880 za období od 1. 8. 2016 do 31. 7. 2018, tj. za období dvou let od jejich pořízení.

<sup>23</sup> GFŘ zajistilo pozáruční HW podporu serverů Power® E880 na základě smluv o poskytování servisní podpory hardware ADIS 2017 a 2018.

31. 7. 2018<sup>24</sup> dostatkem nevyužitého výpočetního výkonu dříve pořízených serverů Power® 780 provozovaných v obou datových centrech (viz řádky č. 3–6 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru), v nichž byly nově nasazeny servery Power® E880 (viz řádky č. 7–8 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru).

GFŘ tak v období od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018 provozovalo v každém z dvojice svých datových center po dvou serverech Power® 780 předchozí generace, z nichž tři měly ze svých osazených 128 procesorových jader aktivováno pouze po 64 z nich. Podle výsledků výkonnostních testů zveřejněných producentem těchto serverů tak mohlo GFŘ aktivací jejich procesorových jader navýšit výkon serverové infrastruktury provozované v obou svých datových centrech ještě více, než jakého navýšení bylo dosaženo pořízením nových serverů Power® E880.

**Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ pořídilo oba servery Power® E880 v rámci VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS neúčelně,** neboť potřebný výpočetní výkon mohlo zajistit aktivací nevyužitého instalovaného výkonu serverů již provozovaných. Společně se smluvní cenou nově pořízených serverů ve výši 48,3 mil. Kč přitom GFŘ následně po skončení záruky na jejich HW za období od 1. 8. 2017 do 31. 7. 2018<sup>23</sup> uhradilo také pozáruční HW podporu těchto serverů ve výši dalších minimálně 6,59 mil. Kč ročně.

NKÚ porovnáním předložených výsledků monitoringu dlouhodobého průměrného vytížení nově pořízených serverů Power® E880 s dlouhodobým průměrným vytížením již dříve pořízených a obdobně výkonných serverů Power® 770 (viz řádky č. 1–2 v tabulce přílohy č. 1 tohoto kontrolního závěru) zjistil, že **oba nově pořízené servery Power® E880 navíc využívalo GFŘ neefektivně,** a to po dobu minimálně dvou let od jejich pořízení<sup>22</sup>. Podle tohoto srovnání totiž bylo dlouhodobé průměrné vytížení nově pořízených serverů Power® E880 méně než čtvrtinové v případě serverů provozovaných GFŘ v jeho datovém centru č. 1 a dokonce méně než pětinové v případě serverů provozovaných v datovém centru č. 2.

## **5. Rozvoj a údržba IS ADIS byly nevhodné a v rozporu s právními předpisy**

Kontrola se zaměřila na způsob zadávání VZ pro zajištění kontrolního hlášení<sup>25</sup> a Mini One Stop Shop<sup>26</sup>. GFŘ pro vytvoření těchto dvou aplikací použilo JŘBU s dlouhodobým dodavatelem IS ADIS, který k tomuto informačnímu systému vlastní výhradní práva. Pro naplnění podmínek pro použití JŘBU však nepostačuje pouhá existence důvodů technických, uměleckých či důvodu ochrany výhradních práv, ale GFŘ bylo povinno prokázat nezbytnost splnění VZ pouze určitým dodavatelem, což však neprokázalo a nezdokladovalo. Důvody pro použití JŘBU nebyly objektivní a nenastaly nezávisle na vůli zadavatele. Technické důvody a ochrana výhradních práv, které vytvořilo MF a které zároveň dopadají i na GFŘ coby

---

<sup>24</sup> Pro potřeby kontroly předložilo GFŘ údaje o dlouhodobém průměrném vytížení již dříve pořízených serverů Power® 780 od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018, tj. včetně období před zadáním VZ na rozšíření infrastruktury IS ADIS.

<sup>25</sup> VZ na zajištění aplikačního modulu IS ADIS pro zpracování kontrolního hlášení DPH podle novely zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, platné od 1. 1. 2016.

<sup>26</sup> VZ na zajištění aplikačního modulu IS ADIS pro zavedení systému MOSS.

současného správce, tak nevznikly nezávisle na vůli zadavatele a nemohou samy o sobě vytvořit podmínky pro použití JŘBU při zadávání veřejných zakázek na rozšíření IS ADIS. GFŘ jako současný správce IS ADIS stav *vendor lock-in* udržovalo a rozšiřováním IS ADIS o další funkcionality a moduly svou závislost dále prohlubovalo. NKÚ vyhodnotil tento postup u obou veřejných zakázek jako porušení zákona č. 137/2006 Sb. ve smyslu porušení zásady zákazu diskriminace<sup>9</sup> a zároveň jako porušení rozpočtové kázně<sup>10</sup> v objemu 79,3 mil. Kč a 99,9 mil. Kč. Stanovení jednotlivých cen kontrolního hlášení a MOSS ve člověkodnech viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.

GFŘ je jako správce IS ADIS zodpovědné za poskytnutí automatizované podpory správcům daní. Kontrolou bylo zjištěno, že GFŘ zajišťuje zapracování legislativních a procesních změn v oblasti daňových zákonů do IS ADIS. U 15 kontrolovaných úloh došlo v jednom případě ke zpoždění implementace na základě rozhodnutí Senátu Parlamentu České republiky, který posunul původní termín účinnosti na dřívější datum. V sedmi případech nebyly úlohy do IS ADIS zavedeny k datu účinnosti právního předpisu kvůli posunu termínu jejich zavedení na základě priority garanta<sup>27</sup>, z toho v jednom případě posun zároveň souvisel i s vydanou metodikou. V jednom případě nebyla změna garantem dané daňové oblasti dříve požadována. Ve čtyřech případech byly úpravy IS ADIS dodány včas, do termínu účinnosti právního předpisu. Ve dvou dalších případech sice nebyly úpravy nasazeny k termínu účinnosti právního předpisu, ale vzhledem k procesu správy daní byly úlohy pro potřeby Finanční správy ČR dostupné včas, v daňovém období. Touto kontrolní akcí však NKÚ nezjišťoval dopad na výběr daní. Na pozdní implementaci jednotlivých funkcionalit do IS ADIS již NKÚ upozornil např. v KA č. 14/17<sup>28</sup> nebo č. 15/15<sup>29</sup>.

GFŘ ohledně nákupu služeb souvisejících s dostupností IS ADIS uzavřelo v kontrolovaném období šest smluv na hot-line hlášení. V těchto smlouvách byly stanoveny sankce za jednotlivé dny, kdy byl poskytovatel služby v prodlení. Během kontrolovaného období došlo k prodlení v mnoha případech. **GFŘ však ve smluvním ujednání související s uplatňováním sankcí nenadefinovalo ceny plnění tak, aby bylo možné vypočítat příslušnou sankci k jednotlivým úkonům, se kterým je dodavatel ve zpoždění.** Během kontrolovaného období GFŘ vůči poskytovateli těchto služeb žádnou smluvní pokutu neuplatnilo, a nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.

Tím, že GFŘ neuplatňovalo během kontrolovaného období smluvní sankce a ani nenastavilo konkrétní dostupnost informační podpory agendy daňového řízení, nenaplnilo stanovený cíl SC4 – *Centralizace a zefektivnění nákupu služeb a produktů v ICT Strategii Finanční správy ČR pro období 2015–2017*. Tento cíl spočíval mj. v tom, že: „*Dodávky a služby ICT budou vždy smluvně ošetřeny z pohledu definování kvalitativních parametrů a jejich vymahatelnosti.*“

---

<sup>27</sup> Garantem oblasti je zaměstnanec GFŘ, který odpovídá mj. za to, že zadaná a otestovaná aplikace vytvořená v IS ADIS v jemu svěřené oblasti daní vyhovuje všem legislativním a metodickým potřebám.

<sup>28</sup> Kontrolní akce č. 14/17 – *Správa daně z přidané hodnoty a dopady legislativních změn na příjmy státního rozpočtu*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2015 *Věstníku NKÚ*.

<sup>29</sup> Kontrolní akce č. 15/15 – *Zdaňování nemovitostí, převodu nemovitostí a majetku nabytého děděním a darováním*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2016 *Věstníku NKÚ*.



GFŘ schválilo svoji první informační koncepci<sup>17</sup> až v srpnu 2018, tj. cca sedm a půl roku od svého založení. Do jejího schválení GFŘ nemělo nastavené dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti informačních systémů. Tím GFŘ nevytvářelo podmínky pro spolehlivé finanční řízení a pro účelné vynakládání finančních prostředků na ICT. Z důvodu absence informační koncepce GFŘ mj. neimplementovalo do svého strategického řízení cíle stanovené ve *Strategii rozvoje ICT služeb veřejné správy*. GFŘ tak nepostupovalo (od ledna 2016 do srpna 2018) v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 2. 11. 2015 č. 889.

## **6. Skutečné náklady na realizaci projektu *E-tržby* včetně jeho ICT infrastruktury převýšily náklady uváděné GFŘ minimálně o 71 mil. Kč**

Pro financování obnovy a provozu nástrojů informační podpory využívalo GFŘ nástrojů programového financování. Ke kontrole byl vybrán program 012V11 – *Pořízení, obnova a provozování ICT Finanční správy*. Dokumentace tohoto schváleného programu obsahovala jako jednu z priorit mj. realizaci projektu *Jednoho inkasního místa*<sup>30</sup>.

GFŘ v průběhu realizace programu neaktualizovalo dokumentaci tohoto programu, a to ani v reakci na skutečnost, že realizace projektu *Jednoho inkasního místa* byla zrušena<sup>31</sup> nebo že bylo rozhodnuto o financování EET z tohoto programu. V rámci výše uvedeného programu byly mj. financovány tři akce na zajištění informační podpory EET ve výši 204 mil. Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že GFŘ v dokumentaci programu financování EET neplánovalo a ani tuto dokumentaci neaktualizovalo, nemohly tyto akce přispět k naplnění specifikovaného věcného cíle celého programu, což NKÚ vyhodnotil jako porušení ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb.<sup>18</sup>.

Cíl programu byl navíc nastaven tak, že jako měrná jednotka dosažení cíle byl uveden „program“ s hodnotou v cílovém stavu „0,000“, což není vyhodnotitelný ukazatel. Při kontrole tohoto programu byly zjištěny i další nedostatky. V informačním systému *Správa majetku ve vlastnictví státu* nebyly u 12 ze 17 akcí uvedeny indikátory a u dvou akcí chyběly parametry. Nedostatkem v předložených investičních záměrech byl chybějící harmonogram realizace akce nebo termín ukončení akce. Dále některé investiční záměry neobsahovaly částky na realizaci příslušné akce.

MF po zahájení projektu *E-tržby* nemělo žádnou schválenou metodiku projektového řízení, ani žádnou metodickou podporu pro řízení tohoto projektu. V úvodu projektu tak MF zajistilo projektové řízení externím dodavatelem na základě smluvního vztahu, který uzavřelo GFŘ. Kontrolu kvality projektu pak MF objednalo u soukromé společnosti. MF i GFŘ tak na činnosti spojené s projektovým řízením vynakládaly finanční prostředky, a to za situace, kdy na MF existovalo oddělení Projektová kancelář, jehož úkolem bylo implementovat metodiku

---

<sup>30</sup> Tento projekt měl za cíl vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů, čímž mělo dojít ke vzniku nové soustavy orgánů, do které měly být integrovány funkce příjmů orgánů daňové správy (MF a územní finanční orgány), České správy sociálního zabezpečení, zdravotních pojišťoven a Celní správy ČR. Podrobněji viz kontrolní akce č. 15/17 – *Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů*; kontrolní závěr zveřejněn v částce 4/2016 *Věstníku NKÚ*.

<sup>31</sup> Realizace projektu *Jednoho inkasního místa* byla zrušena zákonem č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

řízení projektů v podmínkách MF. Svůj postup zdůvodnilo MF tím, že Projektová kancelář byla krátce po svém vzniku a neměla zajištěné dostatečné personální obsazení. NKÚ vyhodnotil takový postup při realizaci projektu *E-tržby* jako nevhodný.

MF pro řízení projektu *E-tržby* nezajistilo dostatečné kvalifikované personální kapacity. V přípravné fázi projektu *E-tržby* tak docházelo k častým personálním změnám ve vedení projektu a v projektových týmech. Některé pozice v organizační struktuře projektu musely být obsazeny zástupci dodavatelských společností na základě smluvních vztahů. V době, kdy projekt vedlo MF, se uskutečnilo celkem 51 změn v personálním obsazení projektu. Od 12. 3. 2015 delegovalo MF řízení projektu *E-tržby* na GFŘ, které ani po zkušenostech s projektem *Jednoho inkasního místa* nemělo žádný vnitřní předpis upravující řízení projektů podle principů projektového řízení.

Věcný rozsah projektu k 1. 1. 2015 vycházel mj. z návrhu projektového záměru EET, který v obecné rovině a v devíti stručných bodech popisoval koncepci projektu a vyjmenovával i pět projektových rizik. V úvodu přípravné fáze projektu bylo řízení projektu nastaveno podle pravidel pro řízení projektu, uvedených v příloze smlouvy o poskytování služeb, uzavřené mezi GFŘ a resortním státním podnikem dne 6. 1. 2015.

Řízení projektu *E-tržby* neprobíhalo v souladu se základními principy projektového řízení<sup>32</sup>, protože nebyl dostatečně aplikován princip „definované role a odpovědnosti“. V období od 1. 5. 2015 do 22. 6. 2015 nebylo zajištěno řízení projektu projektovým manažerem. Případné problémy projektu byly řešeny kontaktní osobou za GFŘ, která ale nebyla zodpovědná za řízení projektu. GFŘ zřídilo pozici finančního manažera až v realizační fázi projektu poté, co v jeho předchozích fázích řešil finanční stránku namísto finančního manažera rozpočtový výbor.

GFŘ podhodnotilo celkové náklady na rozpočet projektu *E-tržby* ve zprávě o ukončení projektu tím, že do jejich výše nezahrnulo náklady související s provozováním hardwarové části projektu ve výši 66 mil. Kč. Dále GFŘ nezahrnulo do rozpočtu projektu peněžní prostředky související s pozáruční podporou Flash900 ve výši 4,8 mil. Kč. Kontrola nebyla zaměřena na to, zda byl projektem naplněn stanovený cíl, ale na to, jak GFŘ prostřednictvím projektového řízení zajistilo informační podporu EET.

## **7. Zavedení informační podpory úctenkové loterie bylo v souladu se zákonem**

Již od počátku projektu *E-tržby* počítalo MF s realizací úctenkové loterie. Legislativně byla úctenková loterie zakotvena přímo v zákoně<sup>33</sup>. Pořádání a provoz úctenkové loterie si MF objednalo jako službu od externího dodavatele. Za tímto účelem MF realizovalo otevřené výběrové řízení. Ve stanovené lhůtě podal nabídku jeden uchazeč, se kterým MF dne

---

<sup>32</sup> MF a GFŘ aplikovalo principy projektového řízení až zpracováním vnitřních předpisů. Tyto vnitřní předpisy byly založeny na metodice *PRINCE2*, která je dobrou praxí pro řízení projektů zaměřených na informační technologie. Samotná realizace projektu EET vycházela ze základního dokumentu projektu, který charakterizuje cíl projektu, cílovou skupinu, harmonogram realizace projektu, rozpočet projektu a způsob řízení projektu.

<sup>33</sup> Ustanovení § 35 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

20. 3. 2017 uzavřelo smlouvu na komplexní zajištění provozu úctenkové loterie. Dle smlouvy dodavatel zajišťuje nejen samotné pořádání loterie, ale i výplatu a distribuci výher jednotlivým výhercům. Částky za vyplacení výher a paušální provozní náklady následně dodavatel každý měsíc fakturuje Ministerstvu financí. Od zahájení provozu úctenkové loterie v říjnu 2017 do srpna 2018 vynaložilo MF na její provoz částku 15,5 mil. Kč a za vyplacené výhry uhradilo částku téměř 43 mil. Kč. Kontrolou nebyly v oblasti zavedení informační podpory úctenkové loterie zjištěny nedostatky.

### Seznam zkratk

|         |   |
|---------|---|
| EET     | elektronická evidence tržeb   |
| GFŘ     | Generální finanční ředitelství  |
| HW      | hardware  |
| ICT     | informační a komunikační technologie  |
| IS ADIS | <i>Automatizovaný daňový informační systém</i>                              |
| JŘBU    | jednací řízení bez uveřejnění   |
| KA      | kontrolní akce  |
| MF      | Ministerstvo financí  |
| MOSS    | zvláštní režim jednoho správního místa (z angl. <i>Mini One Stop Shop</i> ) |
| NKÚ     | Nejvyšší kontrolní úřad   |
| OHA     | odbor Hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra                  |
| Program | program 012V11 – <i>Pořízení, obnova a provozování ICT finanční správy</i>  |
| VZ      | veřejná zakázka   |

## Specifikace instalovaných konfigurací a aktivovaných komponent nejvýkonnějších serverů GFR v období od 1. 1. 2016 do 31. 7. 2018

|   | Typ serveru, datové centrum, v němž je provozován a identifikační číslo serveru | Taktovací frekvence a typy procesorů provozovaných serverů, a maximální, osazené a aktivované počty procesorových jader |                       |               |                  | Výkon serveru podle počtu osazených a aktivovaných jader a nevyužitá rezerva výkonu pro aktivaci všech jader |                         |                        | Průměrné vytížení akt. jader | Roční cena HW podpory |
|---|---|---|-----------------------|---------------|------------------|--|-------------------------|------------------------|------------------------------|-----------------------|
|   |   | Frekvence Typ   | Maximální počet jader | Osazeno jader | Aktivováno jader | Osazeno (rPerf SMT4)   | Aktivováno (rPerf SMT4) | Nevyužito (rPerf SMT4) | v %                          | v mil. Kč             |
| 1 | Power® 770 – 9117 MMB datové centrum 1, D55R                                    | 3.1 GHz POWER® 7  | 64                    | 64            | 64               | 579,4  | 579,4                   | 0,0                    | 9,7                          | 4,68                  |
| 2 | Power® 770 – 9117 MMB datové centrum 2, D56R                                    | 3.1 GHz POWER® 7  | 64                    | 64            | 64               | 579,4  | 579,4                   | 0,0                    | 3,1                          | 4,68                  |
| 3 | Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 1, A52T                                    | 3.72 GHz POWER® 7+  | 128                   | 128           | 96               | 1380,2   | 1035,2                  | 345,1                  | 3,4                          | 3,70                  |
| 4 | Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 1, A51T                                    | 3.72 GHz POWER® 7+  | 128                   | 128           | 64               | 1380,2   | 690,1                   | 690,1                  | 5,6                          | 3,70                  |
| 5 | Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 2, F55T                                    | 3.72 GHz POWER® 7+  | 128                   | 128           | 64               | 1380,2   | 690,1                   | 690,1                  | 4,5                          | 3,70                  |
| 6 | Power® 780 – 9179 MHD datové centrum 2, F54T                                    | 3.72 GHz POWER® 7+  | 128                   | 128           | 64               | 1380,2   | 690,1                   | 690,1                  | 4,0                          | 3,70                  |
| 7 | Power® E880 – 9119 MHE datové centrum 1, 5C47                                   | 4.19 GHz POWER® 8   | 160                   | 40            | 30               | 800,0  | 600,0                   | 200,0                  | 2,2                          | 3,30                  |
| 8 | Power® E880 – 9119 MHE datové centrum 2, 5C37                                   | 4.19 GHz POWER® 8   | 160                   | 40            | 30               | 800,0  | 600,0                   | 200,0                  | 0,6                          | 3,30                  |

**Zdroj:** materiály předložené GFR, registr smluv, vypracoval NKÚ na základě předložených dokumentů a benchmarků výrobce serverů.

**Pozn.:** Zvýrazněné servery byly pořízeny pro potřeby rozšíření IS ADIS o funkcionality potřebné pro zpracování dat z EET a podrobeny kontrole z pohledu jejich účelného a efektivního využívání; údaje o relativním výpočetním výkonu serverů uvedené v jednotkách rPerf SMT4 vyjadřují, kolikanásobně je podle výkonnostních testů provedených jejich výrobcem výkon příslušné konfigurace serveru vyšší oproti výkonu referenčního serveru IBM eServer™ pSeries® 640 uvedeného na trh v roce 2000.

### Sjednané počty jednotlivých člověkodnů a uzavřená cena za kontrolní hlášení v letech 2015–2016

| Část                             | Počet člověkodnů | Cena bez DPH/1 člověkoden | Cena bez DPH celkem |
|----------------------------------|------------------|---------------------------|---------------------|
| Vývoj                            | 4 902,6          | 13 200                    | 64 714 320          |
| Tvorba a aktualizace dokumentace | 85,2             | 9 650                     | 822 180             |
| <b>Celkem</b>                    | <b>4 987,8</b>   |                           | <b>65 536 500</b>   |

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GŘŘ.

### Sjednané počty jednotlivých člověkodnů za MOSS v letech 2013–2014

| Typ práce             | Počet člověkodnů |
|-----------------------|------------------|
| Vedoucí analytik      | 711              |
| Aplikační analytik    | 1 730            |
| Programátor           | 3 067            |
| Systémový specialista | 279              |
| <b>Celkem</b>         | <b>5 787</b>     |

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GŘŘ.

### Uzavřená cena za MOSS v letech 2013–2014

| Část            | Cena bez DPH      |
|-----------------|-------------------|
| Dokumentace     | 297 567           |
| Řízení projektu | 5 500 000         |
| Vývoj           | 76 804 000        |
| <b>Celkem</b>   | <b>82 601 567</b> |

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě informací od GŘŘ.