

Zpráva o stavu digitalizace stavebního řízení, včetně návrhu dalšího postupu

Manažerské shrnutí

V prosinci roku 2019 schválila Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky většinou 185 hlasů novelu zákona o zeměměřičství, jejíž součástí byla také právní úprava DSŘ. Tato novela byla vydána ve Sbírce zákonů jako zákon č. 47/2020 Sb. a předpokládala vznik pěti informačních systémů. Pozdějšími novelami byl doplněn šestý informační systém a s přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „NSZ“) byla právní úprava DSŘ s dílčími změnami převzata do něj. **Plná účinnost** právní úpravy DSŘ byla postupně odložena na **1. 7. 2024**.

Za minimální cíl DSŘ lze považovat **naplnění zákonných požadavků NSZ na systémy DSŘ**. Takto stanovený cíl však není vyčerpávající. Skutečným cílem digitalizace libovolného procesu totiž **není prosté přenesení existujících analogových procesů do digitálního prostředí, ale jejich optimalizace pomocí digitálních nástrojů, aby digitalizace byla skutečným přínosem**. Cílem DSŘ tak mělo být především **zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu**.

Přestože NSZ předpokládá existenci šesti informačních systémů uvedených v části 1.2 této zprávy, jsou tyto informační systémy realizovány jako čtyři základní komponenty:

- **Portál stavební správy,**
- **Spisová služba** (která by měla zajišťovat funkce Evidence stavebních postupů a Evidence elektronických dokumentací),
- **Informační systém stavebních řízení** (který by měl také zajišťovat funkce Informačního systému identifikačního čísla stavby) a
- **Národní geoportál územního plánování.**

Základním **předpokladem úspěšné implementace informačního systému** v souladu s potřebami uživatelů, primárně určeného pro zpracování vysoce odborné činnosti, je **robustní business architektura a business analýza cílového řešení**. Teprve na základě takové business architektury a analýzy, vytvořené v kooperaci s uživateli nebo jejich zástupci, je realizován funkční design, který je vstupem pro implementaci celého systému (tedy dílčích aplikací, integrací apod.).

MMR však nedisponuje výstupy těchto analýz a navazujících aktivit, což dokazuje, že v případě DSŘ nebyly tyto kroky (vyjma dílčích analýz správních procesů podle NSZ) realizovány a přistoupilo se až k funkčnímu designu aplikací (technická specifikace). Bližší informace k realizované struktuře systémů jsou obsaženy v kapitole 2.1–2.5 této zprávy.

V současnosti již probíhají ve spolupráci s dodavateli Portálu stavební správy a ISSŘ práce na odstranění vad při nahrávání dokumentace do Portálu stavební správy. Dále probíhají práce na doplnění funkcionality vložení projektové dokumentace a její zpřístupnění stavebnímu

úřadu nebo dotčenému orgánu bez vložení žádosti a funkcionality ověření projektové dokumentace po vydání rozhodnutí, které jsou kritické pro soulad DSŘ s NSZ.

Z hlediska souladu se zákonem je DSŘ komplexní problematikou, kterou je nutné nazírat optikou několika právních odvětví (kapitola 2.6). Z vyhodnocení stávajícího stavu vyplývá, že MMR pochybilo v rovině zákonných požadavků na ISVS. Pokud by respektovalo požadavky zákona o ISVS, mohlo dojít k minimalizaci nesouladů s právní úpravou. Konkrétní požadavky na jednotlivé systémy DSŘ jsou dále obsaženy v NSZ. Některé informační systémy však obsahují funkcionality, které jdou nejen nad rámec stavebního zákona, ale jsou v rozporu s jinými právními předpisy, zejména zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Řadu vad vykazují také zadávací postupy MMR, jak popisuje pracovní materiál ÚOHS poskytnutý na žádost předsedou ÚOHS ministru dopravy.

Národní plán obnovy zahrnuje komponentu 1.6 Zrychlení a digitalizace stavebního řízení v hodnotě 1 446,3 mil. Kč. Na základě všech doposud popsanych problémů však lze do budoucna počítat s přezkumem plnění těchto reforem ze strany Evropské komise (EK) a zároveň nelze vyloučit, že **v rámci přezkumu plnění milníků bude mít EK výhrady k funkčním nedostatkům ISSŘ a tyto výhrady povedou k sankcím ze strany EK.** Sankce by mohla spočívat v dočasném či úplném pozastavení všech plateb **k Nástroje pro oživení a odolnost (evropský zdroj financování pro NPO), což závisí na schopnosti ČR vyjednat a vyargumentovat případné zpětvzetí účinků reformy.**

Z výše uvedeného hodnocení je patrné, že systémy DSŘ jsou sice ve formálním smyslu funkční, nenaplňují však zatím celkový cíl zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu, ani minimální cíl naplnění zákonných požadavků na DSŘ.

Tato zpráva dále předkládá postup řešení neuspokojivého stavu DSŘ, a to prostřednictvím stabilizace systémů, odstranění vad a doplnění kritických funkcionalit. V této souvislosti se jedná o tzv. **legislativní a technologický bypass**. V případě legislativního bypassu jsou navrhovány dvě varianty – A. úplné vypnutí systémů, B. částečný bypass spočívající v povinném elektronickém odevzdávání dokumentů a zachování všech systémů. Cílem legislativní úpravy v obou variantách je přitom zajištění právní jistoty v procesech územního plánování a stavebního řízení.

V rámci technologického bypassu Varianta A předpokládá pokračování v rozvoji systémů bez analýzy cílového stavu a beze změny používaných zadávacích postupů. Tato varianta představuje primárně další nákup odborných IT služeb pomocí DNS MMR. Cílem této legislativní úpravy je stanovit přechodné období ve vztahu k použití informačních systémů stavební správy tak, aby v tomto přechodném období nebylo nutné tyto informační systémy používat. Tento postup by byl nezbytný, pokud by s ohledem na iniciační problémy, které jsou spojeny se zajištěním digitalizace stavebního řízení a na aktuální technický stav systémů nebylo možné zajistit spolehlivé a funkční použití žádného z informačních systémů stavební správy. Bylo by proto nezbytné přistoupit k „vypnutí“ všech informačních systémů stavební správy, které jsou definovány v § 267 odst. 2 stavebního zákona po dobu přechodného období stanoveného zákonem, a to včetně všech jejich funkcí, které měly vykonávat (§ 268 až 275 stavebního zákona).

Alternativou je varianta B, která předpokládá **provedení procesní analýzy, popisu cílového stavu a nové soutěže na zhotovení systémů DSŘ (vyjma NGÚP)**. Ve variantě B by zákon stanovil přechodné období, v němž by činnost v některých informačních systémech stavební správy ze strany stavebních úřadů a dotčených orgánů byla dobrovolná a některé informační systémy (evidence elektronických dokumentací a portál stavebníka) by zůstaly plně zachovány. Přijetím této varianty by nedošlo k „vypnutí“ funkcionalit všech informačních systémů stavební správy, ale k omezení některých evidenčních povinností ze strany stavebních úřadů, pořizovatelů a orgánů územního plánování a rozvolnění náběhu některých funkcionalit informačních systémů. V oblasti územního plánování by se v přechodném období některá ustanovení stavebního zákona výslovně nepoužila (§ 22 písm. c), § 23 odst. 2 písm. f), § 25 písm. f), § 105 odst. 2, § 113 odst. 6, § 130 odst. 3 stavebního zákona), a pro některá ustanovení by byl stanoven v přechodném období speciální režim spočívající ve stanovení alternativního postupu při vedení postupů podle části třetí stavebního zákona za situace, kdy by tyto postupy nebylo možné realizovat prostřednictvím národního geoportálu územního plánování.

Z hlediska dopadu těchto legislativních variant na možnost čerpání dotací z Národního plánu obnovy představují obě varianty riziko tzv. reform reversal milníku 72 komponenty 1.6 NPO. V případě varianty A minimálně v tom ohledu, že bude zvrácena účinnost již přijaté legislativní úpravy, u varianty B je toto riziko menší, ale ani zde nejde vyloučit.

Technologický bypass by měl být podle kapitoly 3.1.4 realizován v rámci horizontální spolupráce MMR, MD a MPSV, za využití vlastních kapacit jednotlivých ministerstev či kapacit, které jsou těmito ministerstvy zasmulovány, přičemž se jedná o některé technické kroky, které umožní efektivní práci se systémy stavebního řízení využívanými stavebními úřady pro řízení zahájená před 30. 6. 2024. Pro legislativní bypass ve variantě B legislativního řešení je z důvodu zvýšení uživatelského komfortu navrhováno realizovat některé technické kroky, které umožní efektivní práci se systémy stavebního řízení. Jedná se o vybudování rozhraní pro propojení ISSŘ, resp. spisové služby DSŘ se systémy, ve kterých stavební úřady vedou řízení zahájená před 30. 6. 2024. Řada stavebních úřadů tyto systémy již nyní využívá i v řízeních zahájených po 1. 7. 2024, aby pomocí nich nahradila chybějící funkcionality ISSŘ, které mají pomáhat úředníkům efektivně vést řízení. Cílem tohoto opatření je tyto kroky pro úředníky automatizovat, aby výstupy a jiné údaje připravené v jiném softwaru mohli přenášet do ISSŘ, resp. spisové služby DSŘ a naopak.

Dokončení systémů je představitelné opět ve variantním řešení, a to buď ve variantě A pokračování v rozvoji systémů **bez analýzy cílového stavu a beze změny používaných zadávacích postupů**.

Alternativou je varianta B, která předpokládá **provedení procesní analýzy, popisu cílového stavu a nové soutěže na zhotovení systémů DSŘ (vyjma NGÚP)**. Tato varianta **minimalizuje rizika v oblasti IT**, prostřednictvím nové soutěže umožní zákonné a transparentní zadání a v oblasti dotační zvyšuje šanci na splnění milníku č. 74. Varianta B je proto preferovaným řešením. Jejím prostřednictvím by mělo dojít ke stabilizaci a obnovení funkčnosti systémů DSŘ v souladu se zákonem.

Obsah

Manažerské shrnutí	1
Obsah.....	4
1 Úvod	6
1.1 Vývoj záměru DSŘ.....	6
1.2 Systémy DSŘ.....	7
1.3 Cíle digitalizace stavebního řízení	8
2 Zhodnocení stávajícího stavu	8
2.1 Realizovaná struktura systémů.....	8
2.2 Statistiky fungování systémů.....	8
2.3 Soulad s potřebami uživatelů.....	9
2.3.1 Chybí business architektura a business analýza cílového řešení	9
2.3.2 Portál stavební správy	9
2.3.3 ISSŘ.....	10
2.3.4 NGÚP	12
2.4 Zvolená architektura.....	13
2.4.1 Společné charakteristiky Portálu stavební správy a ISSŘ	13
2.4.2 ISSŘ.....	14
2.4.3 NGÚP	14
2.5 Použité technologie.....	15
2.6 Soulad se zákonem.....	15
2.6.1 Soulad se zákonem o ISVS	16
2.6.2 Soulad se stavebním zákonem.....	16
2.6.3 Soulad se zákonem o zadávání veřejných zakázek.....	21
2.7 Smlouvy s dodavateli	22
2.7.1 Portál stavební správy	23
2.7.2 ISSŘ.....	23
2.7.3 Spisová služba.....	24
2.7.4 NGÚP	24
2.7.5 Dosavadní fakturace k projektu DSŘ.....	25
2.8 Dotační zhodnocení	25
2.9 Naplnění cílů DSŘ.....	26
3 Další postup	26
3.1 Stabilizace situace	26
3.1.1 Odstranění vad a doplnění kritických funkcionalit	26
3.1.2 Legislativní bypass.....	27
3.1.3 Technologický bypass	29
3.2 Dokončení systémů.....	30
3.2.1 Varianta A: Pokračování v rozvoji systémů.....	30
3.2.2 Varianta B: Nová cesta k cílovému řešení	33

3.2.3	Srovnání variant a doporučení.....	35
4	Závěr.....	36
Přílohy:	37

1 Úvod

Usnesením vlády č. 665 ze dne 25. 9. 2024, o dalším postupu vlády ve věci zajištění funkčnosti a efektivnosti digitalizace stavebního řízení, byl ministr dopravy pověřen koordinací dalšího postupu vlády ve věci zajištění funkčnosti a efektivnosti digitalizace stavebního řízení (dále jen „DSŘ“). Tímto usnesením bylo ministru dopravy dále uloženo, aby do 18. 10. 2024 předložil vládě návrh a harmonogram dalších kroků v DSŘ. Návrh a harmonogram dalších kroků jsou tak předmětem tohoto materiálu.

1.1 Vývoj záměru DSŘ

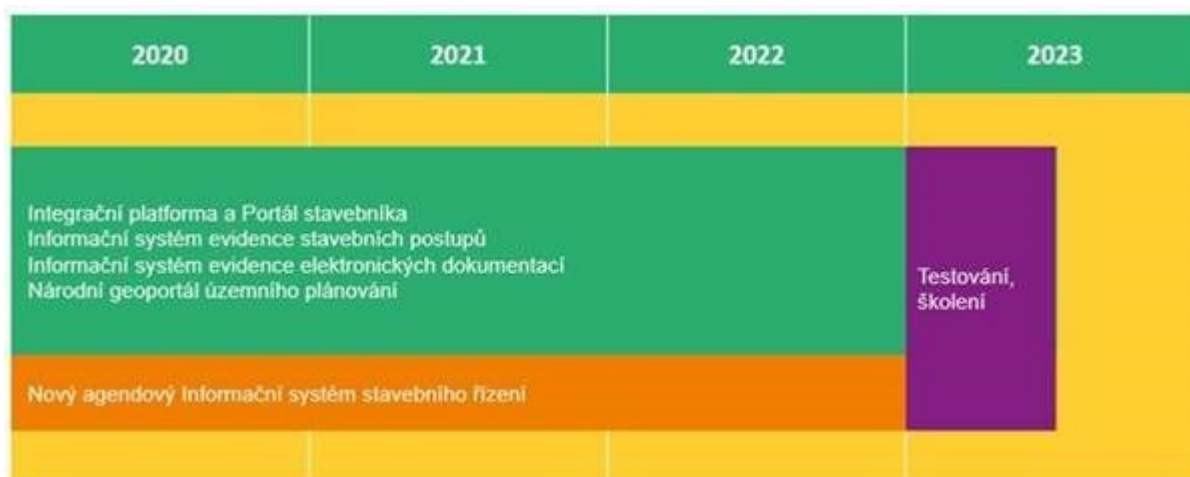
V prosinci roku 2019 schválila Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky většinou 185 hlasů novelu zákona o zeměměřičství, jejíž součástí byla také právní úprava DSŘ. Tato novela byla vydána ve Sbírce zákonů jako zákon č. 47/2020 Sb. a předpokládala vznik pěti informačních systémů. Pozdějšími novelami byl doplněn šestý informační systém a s přijetím nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „NSZ“) byla právní úprava DSŘ s dílčími změnami převzata do něj. Plná účinnost právní úpravy DSŘ byla postupně odložena na **1. 7. 2024**.

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) vyhlásilo v říjnu 2021 čtyři veřejné zakázky na pořízení informačních systémů, které měly zajistit DSŘ. Tyto veřejné zakázky sledovaly původní strukturu informačních systémů předpokládanou zákonem 47/2020 Sb., kterou zobrazuje následující schéma:



Zdroj: <https://www.uur.cz/media/cwvje4gj/15up-1-10-vrbovánárodní-geoportál-územního-plánování.pdf>

Tyto systémy měly být spuštěny v polovině roku 2023 dle následujícího harmonogramu:



Zdroj: <https://mmr.gov.cz/cs/ostatni/web/novinky/mmr-do-poloviny-roku-2023-chceme-mit-funkcni-syste>

Tento harmonogram ovlivnila rozsáhlá novelizace NSZ zákonem č. 152/2023 Sb., současně však MMR v lednu roku 2023 zrušilo tři ze čtyř zahájených zadávacích řízení na systémy DSŘ a nahradilo je jednou veřejnou zakázkou „Zajištění digitalizace stavebního řízení (DSŘ)“ zahájenou na konci března 2023.¹

Následující zadávací postupy MMR byly z důvodů pochybení na straně MMR postiženy řadou zakázů plnění ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), jak popisuje pracovní materiál ÚOHS poskytnutý na žádost předsedou ÚOHS ministru dopravy, který tvoří přílohu č. 1 této zprávy.

Systémy DSŘ byly k 1. 7. 2024 oficiálně spuštěny. Jejich spuštění provázela a provoz v současnosti dosud podle zpětné vazby uživatelů provází řada problémů. S ohledem na tyto problémy zpracoval expertní tým Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví pro vládu ČR předběžnou analýzu stavu systémů DSŘ a příčin tohoto stavu. Tato zpráva o stavu digitalizace stavebního řízení, včetně návrhu dalšího postupu, navazuje na toto předběžné hodnocení, předkládá podrobnější hodnocení a rozpracovává podrobnější návrh dalšího postupu.

Závěry hodnocení v této zprávě je třeba přesto považovat za předběžné a tyto závěry mohou podléhat pozdějšímu upřesnění s ohledem na dostupný časový prostor od uložení úkolu do předložení této zprávy vládě ČR. Na tomto prostoru nebylo možné některé otázky zhodnotit vyčerpávajícím způsobem a budou podléhat další analýze a verifikaci.

1.2 Systémy DSŘ

NSZ v § 267 vymezuje následující informační systémy DSŘ

- Portál stavebníka,
- Národní geoportál územního plánování (dále jen „NGÚP“),
- Evidenci stavebních postupů,

¹ Srov.: <https://nen.nipez.cz/verejne-zakazky/detail-zakazky/N006-23-V00008205>

- Evidenci elektronických dokumentací,
- Informační systém identifikačního čísla stavby a
- Informační systém stavebního řízení (dále jen „ISSŘ“).

1.3 Cíle digitalizace stavebního řízení

Za minimální cíl DSŘ lze považovat **naplnění zákonných požadavků NSZ na systémy DSŘ**. Takto stanovený cíl však nelze považovat za vyčerpávající. Skutečným cílem digitalizace libovolného procesu **není prosté přenesení existujících analogových procesů do digitálního prostředí, ale jejich optimalizace pomocí digitálních nástrojů, aby digitalizace byla skutečným přínosem**. Cílem DSŘ tak mělo být především **zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu**, a to včetně procesů, které nejsou NSZ explicitně normované (např. proces přípravy stavby či vnitřní procesy stavebního úřadu).²

2 Zhodnocení stávajícího stavu

2.1 Realizovaná struktura systémů

Přestože NSZ předpokládá existenci šesti informačních systémů uvedených v části 1.2 této zprávy, jsou tyto informační systémy realizovány jako čtyři základní komponenty:

- Portál stavební správy,
- Spisová služba (která by měla zajišťovat funkce Evidence stavebních postupů a Evidence elektronických dokumentací),
- Informační systém stavebního řízení (který by měla také zajišťovat funkce Informačního systému identifikačního čísla stavby) a
- Národní geoportál územního plánování.

2.2 Statistiky fungování systémů

Kvalita dat v systému neumožňuje vytvořit věrohodnou statistiku o jeho fungování. Problémy jsou následující:

- V důsledku špatného fungování systému je v systému značné množství duplicitních žádostí.
- V důsledku chyb v systému se řada řízení nachází ve stavech, kdy není možné jednoznačně určit, v jakém stavu se řízení nachází.
- Technický návrh systému neumožňuje jednoduše určit, které úkony ve vztahu k jednotlivým řízením byly vykonány.

Množství nesrovnalostí je takové, že než bude možné věrohodnou statistiku o fungování systému vytvořit, bude nutné data manuálně vyčistit. To bude provedeno ve spolupráci s jednotlivými stavebními úřady.

Délku trvání procesu čištění odhadujeme v řádu jednotek týdnů.

² Srov.: <https://www.planobnovy.cz/digitalni-transformace-2#ae499fd887fb91b52301ememiqsi-seuygwcxcxlkmxwoevlskeiwqgt>

2.3 Soulad s potřebami uživatelů

2.3.1 Chybí business architektura a business analýza cílového řešení

Jedním ze **základních předpokladů úspěšné implementace informačního systému** v souladu s potřebami uživatelů, primárně určeného pro zpracování vysoce odborné činnosti, je **robustní business architektura a business analýza cílového řešení**. Teprve na základě takové business architektury a analýzy, odsouhlasené (schválené) uživateli nebo jejich zástupci, je realizován funkční design (funkční specifikace), který je vstupem pro implementaci celého systému (tedy dílčích aplikací, integrací apod.).

Základní součástí a prvním vstupem pro zmíněné analýzy je sběr požadavků, resp. častěji sběr uživatelských potřeb, a jejich následné zpracování do detailních funkčních a nefunkčních požadavků. Ty reflektují nejen uživatelské potřeby, ale také legislativní požadavky a v neposlední řadě efektivní způsob práce. Neméně důležitou částí analýzy, která přímo navazuje na požadavky, je návrh E2E procesů, detailních podprocesů a sdílených procesů. Na základě těchto výstupů lze následně realizovat další potřebné aktivity, které jsou pro tak rozsáhlou agendu podstatné:

- Vstup pro validaci s hlavními uživateli a akceptace návrhu řešení
- Návrh a realizace MVP (minimum viable product)
- Kapacitní model/plán
- Funkční design (funkční specifikace)
- Vstup pro nastavení E2E UAT (uživatelské akceptační testy)

MMR nedisponuje výstupy těchto analýz a navazujících aktivit, což je důkazem skutečnosti, že **v případě DSŘ tyto kroky nebyly (vyjma dílčích analýz správních procesů podle NSZ) realizovány a přistoupilo se až k funkčnímu designu aplikací (technická specifikace)**. Přestože je tento dokument, který měl být přílohou implementační smlouvy na veřejnou zakázku „Zajištění digitalizace stavebního řízení (DSŘ)“, velmi rozsáhlý³, nepopisuje jednotlivé funkčnosti aplikací ani jejich chování.

Jak také vyplývá z organizační struktury projektu DSŘ, nebyl stanoven tým business architektury a analýzy, který je potřebný nejen pro zmíněné výstupy, ale také jako dohled v průběhu vývoje (pro případné konzultace a průběžné validace, případně úpravy vyplývající z nutných implementačních změn). Analytické týmy byly pouze na straně dodavatelů, a tak nebylo možné průběžně konzultovat některé nejasnosti nebo rozhodnutí zejména s budoucími uživateli, věcnými garanty nebo legislativou. K tomu je standardně určen právě analytický tým.

2.3.2 Portál stavební správy

Portál stavební správy prochází od 1. 7. 2024 postupným vývojem a doplňováním funkcionalit požadovaných uživateli. Po úvodních problémech se stabilitou a “ztrátami” dokumentů se systém v mnoha ohledech zlepšil a byly postupně doplněny některé nové prvky. Současně také probíhá vývoj některých dalších požadovaných funkcionalit, které by měly být doplněny v nejbližších měsících.

³ Srov.: <https://nen.nipez.cz/verejne-zakazky/detail-zakazky/N006-23-V00008205>

I přes tyto změny je však podle nasbírané zpětné vazby systém z pohledu uživatelů (stavebníků) stále nekomfortní. Z nejzásadnějších problémů, které mají vliv na uživatelskou přívětivost, lze zmínit následující:

- *Není zřejmý základní vztah mezi žádostmi, řízeními, záměry a stavbami (uspořádání entit). Systém v tomto směru pracuje s názvy entit jinak než NSZ, resp. jak s nimi dosud pracovala praxe.*
- *Na Portálu stavební správy nejsou v případě formulářů žádostí řádně definována povinná pole, což komplikuje následné řízení nejen stavebníkům, ale i stavebním úřadům, které musí často vyzývat k doplňování podání a odstraňování vad.*
- *Není komfortně vyřešen přístup pro práci s Portálem stavební správy pro právnické osoby. Zástupci právnické osoby tak nejsou schopni na jednom místě najít přehled všech žádostí, vedených řízení či řízení, jichž jsou účastníky.*
- *Dokumentace se nenahrává v dostatečně strukturované formě. V případě větších staveb je tedy nepřehledná a práce s ní je značně nekomfortní. Při nahrávání nových verzí dokumentace není zřejmé, které části se změnilo nebo doplnily oproti předešlé/původní verzi.*
- *Práce se systémem je většinou hodnocena jako neergonomická.*
- *Práci se systémem komplikuje jejich nestabilita, kdy dochází ke zpomalování či výpadkům.*
- *Docházelo k živelným úpravám a změnám systému, se kterými nebyli uživatelé dostatečně seznamováni.*

Blíže tyto problémy zachycuje příloha č. 2 této zprávy.

Navzdory postupnému vývoji systému jsou ilustrující například starší připomínky České komory architektů a České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě z 25. 7. 2024 (<https://www.ckait.cz/otevreny-dopis-ministrovi-mmr>).

Uživatelská nápověda je řešena formou dokumentace o rozsahu 115 stran, namísto běžně používaných prostředků pro portálová řešení (kontextová nápověda, průvodce, řešení konkrétních životních situací apod.). Komunikace směrem k uživateli od subjektů, které se zabývají stavebním řízením (primárně od stavebních úřadů), je minimalizována na změny základních stavů žádostí a některé drobné funkcionality. Ty jsou však také netransparentní, a to jak ve vztahu k uživatelům (stavebníkům), tak následně z pohledu zpracovatelů na straně stavebních úřadů. Systém nutí uživatele "ohýbat" řešení životních situací v souladu s technickým řešením.

Obecně pak lze poznamenat, že evidence elektronických dokumentací byla vždy prezentována jako systém, který projektantům a stavebníkům umožní komunikaci se stavebními úřady a dotčenými orgány a stane se pomůckou v přípravě staveb, neboť umožní uložení dokumentace do systému ještě před podáním žádosti a v případě nutnosti jeho úpravy umožní i jeho doplnění, výměnu či výměnu dílčích částí. Systém v současné době všechny tyto funkcionality nemá a zároveň neumožňuje vložení dokumentace právnickou osobou.

2.3.3 ISSŘ

Také ISSŘ prochází od 1. 7. 2024 postupným vývojem a doplňováním funkcionalit požadovaných uživateli. V posledních týdnech bylo doplněno velké množství funkcionalit systému, které zlepšily práci uživatelů v dílčích částech aplikace. Pro úředníky je však **systém zcela netransparentní a musí si sami tvořit pracovní postupy, aby byli schopni provést základní kroky.**

Z pohledu uživatele je systém **funkčně nedostatečný, protože nepokrývá běžné postupy, které úředníci v rámci administrace stavebního řízení realizují.**

I přes spuštění některých hromadných operací jsou tyto operace opět netransparentní, není jasné, jaká je jejich úplná funkčnost, která se navíc v krátkých intervalech mění (a tyto změny nejsou uživatelům komunikovány). Systém je **nelogický a složitý, např. vyhledání a ztotožnění osoby vyžaduje 4 operace, aby mohla být daná osoba v řízení použita.** Primárním výstupem úředníků stavebních úřadů je **vydání rozhodnutí, tedy dokumentu, který je v zásadě hlavním výstupem aplikace.** Vzhledem ke komplikovanosti vytváření výstupů, jejich nízké užitné hodnotě (formátování, obsah, netransparentnost ručního vstupu apod.) je však tato funkčnost v **drtivé většině případů zcela odtržená od potřeb a reality práce úředníků.**

Z nejdůležitějších problémů, které mají vliv na uživatelskou přívětivost, lze zmínit následující:

- *Práce se systémem je většinou hodnocena jako neergonomická. Rozložení obrazovky je nepřívětivé – většina práce se odehrává v pravé třetině obrazovky (zbylá část zůstává v zásadě nevyužita).*
- *Je složité se v systému orientovat – např. není zřejmé, v jaké části systému se uživatel nachází. Neintuitivní je i přepínání mezi jednotlivými záložkami vztahujícími se k jednomu záměru.*
- *Workflow pro vedení řízení a práci s dokumenty není dostatečně provázáno s věcnou částí problematiky, resp. navázáno na typ řízení. Způsob nastavení workflow vyžaduje zbytečně velké množství klikání a otevírání nových oken. V některých případech jde workflow do zbytečných detailů a řeší irelevantní otázky (např. v případě žádosti o povolení záměru se vždy dotáže, zda jsou splněny podmínky pro zrychlené řízení, aniž by o zrychlené řízení žadatel vůbec žádal).*
- *U větších úřadů absentuje možnost nahrání organizační struktury. V případě přidělování dokumentů referentům se tak vybírá z rolovacího seznamu všech zaměstnanců. Představené úřední osoby, které mají přístup ke všem řízením, vidí i řízení jiných útvarů úřadu, což významně ztěžuje orientaci v systému.*
- *Dokumentace se nenahrává v dostatečně strukturované formě. V případě větších staveb je tedy nepřehledná a práce s ní je značně nekomfortní. Při nahrávání nových verzí dokumentace není zřejmé, které části se změnilo nebo doplnily oproti předešlé/původní verzi.*
- *Chybí řada automatizací a velké množství úkonů musí uživatel učinit jednotlivě ručně.*
- *Šablony jednotlivých úkonů nejsou provázány s typem řízení ani orgánem, který dané úkony činí. Pokaždé se tak hledá správná šablona mezi několika stovkami ostatních, zjevně irelevantních pro příslušný orgán (šablony pro stavební úřady a dotčené orgány dohromady) či typ dokumentu podle fáze řízení (např. ve fázi vydání rozhodnutí systém nabízí šablony pro obecnou korespondenci či zahájení řízení).*
- *Data obsažená v žádosti podané přes Portál stavební správy se nepropisují do řízení a musí být vyplněny znovu ručně úředníkem (např. typ řízení, některé údaje o podateli).*
- *Vyhledávací pole fungují nejednotně různými způsoby (nejméně třemi). Někde stačí zadat část textu, jinde se musí používat vyhledávací znaky (% , ale jen před slovem), někde nelze nevyhledávat vůbec a je třeba procházet celý rozbalovací seznam (např. změna zpracovatele – prochází se všichni uživatelé v rozbalovacím seznamu, nelze*

vyhledávat, nejsou řazeni abecedně, ale podle toho, v jakém pořadí byli do seznamu přidáni).

- Práci se systémy komplikuje jejich nestabilita, kdy dochází ke zpomalování či výpadkům.
- Docházelo k živelným úpravám a změnám systému, se kterými nebyli uživatelé dostatečně seznamováni.

Blíže tyto problémy zachycuje příloha č. 2 této zprávy.

Nad rámec povinností, které stavební zákon stanovuje ISSŘ zejména z důvodu jeho uživatelské přívětivosti, byl ISSŘ prezentován MMR jako komplexní systém umožňující vykonávání dalších činností stavebních úřadů. Jednou z takových činností je povinnost stavebního úřadu zapisovat identifikační údaje stavebního objektu a údaje o jeho vazbách na ostatní územní prvky a na územně evidenční jednotku části obce dle § 42 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Současně mají stavební úřady výkaznickou povinnost k údajům o bytové výstavbě, na jejichž základě Český statistický úřad zpracovává čtvrtletní statistické výkaznictví. V souvislosti s těmito povinnostmi stavebních úřadů byla do průvodního listu každé relevantní dokumentace podle vyhlášky č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb, vložena část A3, jejímž obsahem jsou požadovaná data, která měla být automaticky přenášena z průvodního listu dokumentace do registrů státu. V současné době tato funkcionality v ISSŘ není a stavební úřady musí toto výkaznictví provádět zvláštním úkonem.

Celou situaci dokresluje realita z pohledu úředníků stavebních úřadů, kdy iniciální kroky vedoucí k základnímu posouzení stavebního řízení a odbavení prvních výstupů (výzva stavebníkovi, vyžádání stanoviska dotčených orgánů apod.) jsou časově řádově náročnější než v systémech, ve kterých většina stavebních úřadů vede řízení zahájená do 30. 6. 2024. **To, co úředníci realizovali dříve 30 minut, zabere již zkušenějším úředníkům cca 2 hodiny práce.** Přestože se většina z nich snaží odbavit řízení v ISSŘ, často je nutné využít i **původní systémy pro administraci stavebního řízení, zejména pro přípravu dokumentů, zjištění vazeb (účastníků řízení) apod.** Tato zkušenost byla zaznamenána na všech stavebních úřadech, které expertní tým v rámci posouzení stavu DSŘ navštívil.

Problémy dále ilustruje přehled připomínek Svazu měst a obcí k digitalizaci stavebního řízení ze dne 23. 8. 2024 (<https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/14499/dsr-web-summary-alk-03092024.pdf>). Stav k 1. 7. 2024 pak ilustruje Prohlášení Sdružení tajemníků městských a obecních úřadů ČR, z. s. k nefunkčnosti digitálního stavebního řízení (<https://tajemnici.cz/prohlaseni-sdruzeni-tajemniku-mestських-a-obecnich-uradu-cr-z-s-k-nefunkcnosti-digitalniho-stavebniho-rizeni/d-8481>).

2.3.4 NGÚP

Protože NGÚP není dosud z větší části dokončen (harmonogram ve smlouvě o implementačním projektu, vývoji a implementaci národního geoportálu územního plánování předpokládá jeho **plnou funkčnost až od prosince 2024**, viz část 2.7.4 této zprávy) nelze jeho soulad s potřebami uživatelů blíže hodnotit nad rámec obecných konstatování o absenci business architektury a analýzy cílového řešení.

2.4 Zvolená architektura

2.4.1 Společné charakteristiky Portálu stavební správy a ISSŘ

Pro vytvoření systémů byla zvolena klasická třívrstvá architektura, a to jak pro Portál stavební správy, tak i pro ISSŘ. Řešení se skládá s vícero modulů, které jsou mezi sebou integrovány formou synchronních a asynchronních návrhových vzorů (patternů). **Architektura řešení tak obecně odpovídá moderním trendům při tvorbě informačních systémů**, avšak s následujícími výhradami k některým částem řešení.

- **Zvolené integrační patterny jednotlivých modulů nemají parametry vysoké dostupnosti a odpovídající výkonnosti**, která je požadována u takto kritických a vysoce zatížených systémů. Je proto nutné tyto patterny revidovat a optimalizovat, tj. řešení v těchto částech přepracovat.
 - Problém se projevuje na **prodloužení odezvy systému pro uživatele při zátěži nebo “ztrácení” zpráv při komunikaci mezi jednotlivými moduly a aplikačními celky**.
 - “Ztrácení” zpráv výrazně **snižuje důvěru uživatelů v systémy**, protože uživatelé jsou neustále nuceni kontrolovat, zda došlo k přenosu dat, jejich propagaci atd.
 - Prodlužování odezev systému při zátěži může být způsobeno více důvody (nevhodné nastavení DB, nevhodně zvolená integrace mezi moduly, načítání velkého objemu dat a jejich přenosu mezi frontendovou a backendovou částí řešení). Je zde evidentní, že **nebyla věnována řádná péče provedení performance testů a jejich vyhodnocení a opravě nalezených problémů**. Postupně dochází ke zlepšením v této oblasti, ale veškeré dosavadní aktivity byly až retroaktivní na základě stížností uživatelů, nikoliv na základě vlastních testů a simulování zátěže systému.
- Způsob **ukládání a verzování elektronické dokumentace ve spisové službě je do budoucna špatně udržitelný a je nutné jej revidovat**.
 - V současné době jsou do spisové služby ukládány velké soubory s projektovou dokumentací a situace je o to horší, že v jednom souboru (formát zip) je “zabalena” určitá verze dokumentace včetně samotného projektu a všech příloh. Práce s takto velkými soubory je komplikovaná, navíc **při jakékoliv změně verze dokumentace dojde ke zkopírování do nového souboru** (který opět zahrnuje vše), a to například i při výměně pouze několika málo výkresů dokumentace. Toto řešení je extrémně neefektivní a do budoucna musí být změněno na verzování jednotlivých dokumentů, které pak budou shrnuty do určité verze dokumentace tak, aby nebylo nutné neustále kopírovat celou dokumentaci znovu a znovu.
- **Neprobíhá standardní monitoring řešení obou systémů pomocí nástrojů APM** (application performance management) a chybí standardní procesy incident managementu a SW podpory.
 - Většina incidentů je nyní hlášena samotnými uživateli a není výsledkem proaktivního monitoringu aplikací. To výrazně snižuje důvěru uživatelů v samotný systém a může mít řadu negativních dopadů, např. již zmíněné nerealizované přenosy dat mezi aplikacemi, zpomalování odezev aplikace atd.
- U obou systémů **chybí automatizované testy na všech úrovních**.

- Dodavatelé mají snahu postupně systém stabilizovat a dopracovat. To ovšem způsobuje také **zanášení chyb do již realizovaných funkcí**, které již uživatelé využívají. Toto vzbuzuje na straně uživatelů frustraci, když **věci, které včera fungovaly, dnes nefungují**. Při takovémto objemu změn není možné veškeré testy provádět neustále dokola manuálně (testery), ale je potřeba je automatizovat a spouštět před každým sestavením aplikace do produkce.

2.4.2 ISSŘ

ISSŘ pak z hlediska IT architektury a řešení dále vykazuje následující nedostatky:

- **Databázový model systému ISSŘ neodpovídá tomu, jak jsou jednotlivé entity a jejich vazby chápány uživateli a metodiky stavebního řízení.**
 - Na základě vstupů analytického týmu bude nutné tento model upravit. Tento bod je přímým důsledkem neprovedení řádné analýzy a sběru požadavků na systém. Rozsah problému nelze ještě nyní zcela vyhodnotit – to bude možné až po provedení výše zmíněné analýzy.
 - **Databázový model tvoří základ celé aplikace a při jeho výraznější změně bude nutné upravit, respektive znovu vyvinout jak business logiku, tak uživatelské rozhraní. Oproti předchozím bodům, které se dotýkají pouze jednotlivých částí aplikace, může toto riziko při své realizaci znamenat faktickou nutnost přeprogramování velké části aplikace.**
- V ISSŘ jsou použity **proprietární knihovny dodavatele**, ke kterým byly sice dodány zdrojové kódy ovšem **bez odpovídající programátorské dokumentace a dalších nezbytných náležitostí**.
 - Přidaná hodnota této proprietární knihovny je diskutabilní a řešitelná standardními open source knihovnami.
 - Do budoucna lze doporučit odstranění této závislosti a obecně posílení technologického vedení vývoje. Je nutné nadefinovat standard vývoje pro jednotlivé aplikační vrstvy, stanovit knihovny, které mají být využity a také způsob jejich využití. Obecně je ale toto riziko hodnoceno jako nižší a **aktuálně nebrání rozvoji systému**.
- Řešení ISSŘ **není vystaveno v režimu vysoké dostupnosti**.
 - Dovyvinutí příslušných funkcí, pořízení technologií, příprava nové formy nasazení a provedení testů vysoké dostupnosti si vyžádá dodatečnou investici ve výši několika milionů korun.
 - Ze zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, lze v této oblasti jasně dovodit požadavky na dosažení vysoké dostupnosti pro takto kritické systémy. Toto riziko nebrání používání systému, ale odporuje zákonu a je nutné toto urychleně zhojit.

2.4.3 NGÚP

Protože NGÚP není dosud z větší části dokončen a předán MMR (harmonogram ve smlouvě o implementačním projektu, vývoji a implementaci národního geoportálu územního plánování předpokládá jeho **plnou funkčnost až od prosince 2024**, viz část viz část 2.7.4 této zprávy), nelze jeho architekturu a použité technologie blíže hodnotit.

2.5 Použité technologie

Pro implementaci obou systémů (Portál stavební správy a ISSŘ) byly využity technologie, které odpovídají aktuálním trendům v odvětví (framework Spring pro implementaci backendové části řešení a React pro frontendovou část). Nicméně jejich užití je rozdílné v jednotlivých dodaných systémech. Je patrné, že tyto systémy vytvářeli různí dodavatelé, a přestože zvolili stejné technologie, jejich užití se liší. **To do budoucna bude mít negativní vliv na náklady na správu celého řešení a schopnost zapojení dalších dodavatelů.**

Jak již bylo konstatováno výše, systém ISSŘ využívá poměrně intenzivně vlastní framework a technologie dodavatele, tzv. iq-framework. Jeho využití je **do značné míry zbytečné**, protože jím implementované funkčnosti jsou buď **jednoduše realizovatelné standardními open source knihovny**, nebo dokonce škodlivé, protože zjednodušuje implementaci některých **anti-patternů**.

Např. v rámci ISSŘ dochází v řadě případů pouze k publikování databázových objektů (JPA entit) pomocí REST služeb, tj. samotné služby nebyly nijak designovány a jejich rozhraní vzniká až dodatečně přímo z implementace. To vede k tomu, že je nutné nejprve dokončit vývoj backendové části aplikace, než je možné začít s vývojem frontendové části (tj. práce na backendové a frontendové části nelze provádět paralelně, a realizace nových funkcionalit tak má delší harmonogram) a potřebná logika pro práci s entitním modelem se kumuluje ve frontendové části aplikace, což je nežádoucí. Tento pattern vystavování API služeb má pak přímou podporu v rámci iq-frameworku a je široce adoptován v rámci celého řešení.

Problémy jsou důsledkem chybějící **formální standardizace využití jednotlivých technologií napříč celým řešením a všemi dodavateli** a chybějícího **procesu tvorby technického designu**, který je nyní plně v kompetenci jednotlivých dodavatelů a není revidován z pozice MMR.

Z hlediska udržitelnosti samotného zdrojového kódu ISSŘ je nutné doplnit programátorskou dokumentaci jak samotné aplikace ISSŘ, tak především využití knihovny dodavatele iq-framework. Dále je nutné doplnit komentáře ve vlastním kódu aplikace, a to alespoň na úrovni tříd/interfaces a public metod. Dalším důležitým prvkem pro udržitelnost je doplnění unit testů aplikace a dosažení code coverage alespoň na úrovni 75 %. Stejná doporučení jsou platná i pro Portál stavebníka.

2.6 Soulad se zákonem

DSŘ je komplexní problematikou, kterou je nutné nazírat optikou několika právních odvětví. Pro zákonnost pořízení, provoz a užívání informačního systému veřejné správy a rovněž zákonné využívání takových systémů je třeba naplnit požadavky minimálně těchto právních předpisů:

- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ISVS“)
- zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o KB“)
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

- zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PDS“)
- zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zvláštní právní předpisy upravující postavení dotčených orgánů státní správy pro řízení podle stavebního zákona

2.6.1 Soulad se zákonem o ISVS

Systém DSŘ jsou informačními systémy veřejné správy. Na jejich vytváření, užívání, provoz a rozvoj se proto vztahují povinnosti definované zákonem o ISVS. Jedná se například o povinnost vytvářet informační koncepci orgánu veřejné správy, řídit se informační koncepcí České republiky a jejích navazujících dokumentů, získat vyjádření Digitální informační agentury (dále jen “DIA”) k projektu ISVS nebo další povinnosti podle zákona o KB.

Podle § 5 odst. 2 písm. c) a i) zákona o ISVS jsou orgány veřejné správy v rámci informačních systémů veřejné správy povinny (ve zkratce) předložit DIA před zahájením poskytování služby informačního systému veřejné správy provozní dokumentaci určeného informačního systému k posouzení. A dále zahájit poskytování služby informačního systému veřejné správy až po vyjádření DIA.

Z dopisu ředitele DIA Ing. Martina Mesršmída adresovaného ministru dopravy, který tvoří přílohu č. 4 této zprávy, však plyne, že **DIA nebyla ze strany MMR před zahájením poskytování služby předložena provozní dokumentace určeného informačního systému**, ze které by bylo možné indikovat architektonické změny projektu schváleného Odborem hlavního architekta (dále jen “OHA”) dne 15. 11. 2022. Zároveň MMR nepožádalo o revizi původně vydaného souhlasného stanoviska, kde by byly architektonické změny zadokumentovány. Zákonná povinnost dle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o ISVS tak nebyla splněna.

MMR dále neoznámilo DIA termín zahájení zkušebního provozu, DIA také nebyla informována o průběhu zkušebního provozu a DIA nebyl zpřístupněn záznam o zkušebním provozu dálkovým přístupem. Navzdory zákonným požadavkům MMR zahájilo provoz ISSŘ bez vyjádření DIA.

Lze se domnívat, že pokud by MMR respektovalo požadavky shora citovaného zákona, riziko nefunkčnosti dodaných systémů by bylo nižší. Je to totiž DIA, kdo standardně posuzuje informační systémy z hlediska oprávněných zájmů předkladatele dokumentace programu, architektury určených informačních systémů, z technického, ekonomického a projektového hlediska, z pohledu práce s daty, uživatelského zážitku a potřeb k zajištění řádného výkonu veřejné správy. **V tomto ohledu však MMR své povinnosti zanedbalo.**

2.6.2 Soulad se stavebním zákonem

NSZ v ustanovení § 268 až 274 stanoví konkrétní požadavky na jednotlivé systémy DSŘ, zejména jaké funkce by tyto systémy měly obsahovat a k jakému účelu by měly sloužit. Ve vztahu k územnímu plánování a stavebnímu řízení má DSŘ sloužit nejen k podávání žádostí a podání vůči orgánům veřejné správy, ale i veřejné správě samotné s cílem zrychlit a zefektivnit proces povolování staveb. Za tímto účelem obsahuje stavební zákon celou řadu povinností vztahujících se k DSŘ vůči stavebníkům a žadatelům o akty veřejné správy, ale také vůči veřejné správě jako takové.

Jedná se např. o povinnosti vkládat projektové dokumentace do uložiště elektronických dokumentací, možnosti podávat žádosti a jiná podání vůči stavebním úřadům a dotčeným orgánům skrze portál stavebníka, nebo povinnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů evidovat veškeré úkony a písemnosti v informačních systémech stavební správy.

V oblasti územního plánování předpokládá stavební zákon úzké sepětí mezi digitalizací a procesy podle stavebního zákona. Většina procesů v územním plánování, které je základním předpokladem územního rozvoje státu, obcí a krajů, je nerozlučně spojena s jejich vedením v národním geoportálu územního plánování. Stavební zákon také předpokládá, že všechny výstupy z procesů územního plánování budou vkládány a zveřejňovány v národním geoportálu územního plánování. V opačném případě nemohou tyto výsledky územně plánovací činnosti, jako např. územně plánovací dokumentace, ani nabýt účinnosti.

V **tabulce níže** jsou uvedeny relevantní ustanovení NSZ vztahující se k DSR, přičemž u každého ustanovení je uveden krátký popis ustanovení s hodnocením, zda současný stav DSR odpovídá zákonným požadavkům.

Ustanovení NSZ	Informační systém	Popis povinnosti	Právní stav systému
§ 43 odst. 1	Národní geoportál územního plánování	Zveřejňování územně plánovací dokumentace a dalších dokumentů	Není plně v souladu se zákonem. Dokumenty nelze zveřejňovat ve strojově čitelném formátu.
§ 64 odst. 1	Národní geoportál územního plánování	Možnost splnit povinnost poskytnout údaje o území jejich vložení do NGÚP	V rozporu se zákonem. Systém tuto možnost ani neobsahuje.
§ 68 odst. 5	Národní geoportál územního plánování	Povinnost vložit územní studii do NGÚP	V rozporu se zákonem. Územní studii nelze vložit zákonem stanoveným způsobem.
§ 70 odst. 3	Národní geoportál územního plánování	Vložení Politiky územního rozvoje do NGÚP	V souladu se zákonem.
§ 88 odst. 1 a § 90 odst. 3	Národní geoportál územního plánování	Projednání a schválení návrhu zadání ÚPD, jeho vkládání do NGÚP	Není plně v souladu se zákonem. Systém umožňuje tyto úkony činit v minimálním rozsahu, bez vazby na další nutné funkce.
§ 93 odst. 5, § 94 odst. 1, § 105 odst. 1 a 2, § 108 odst. 2 a 3, § 111 odst. 5	Národní geoportál územního plánování	Vložení územně plánovací dokumentace do NGÚP	Není plně v souladu se zákonem. Systém neumožňuje validaci dat a zveřejnit ÚPD ve strojově čitelném formátu.
§ 113 odst. 6	Národní geoportál	Povinnost pořizovatele oznámit zrušení	V rozporu se zákonem. Systém uvedené funkcionality neumožňuje.

	územního plánování	RP a jeho vypuštění z NGÚP	
§ 130 odst. 3	Národní geoportál územního plánování	Povinnost ÚÚP vložit a vypustit plánovací smlouvu z NGÚP	V rozporu se zákonem. Systém neumožňuje plánovací smlouvy do NGÚP vkládat ani vypouštět.
§ 172 odst. 1	Portál stavebníka	Možnost činit podání prostřednictvím portálu stavebníka	V souladu se zákonem.
§ 172 odst. 3	Portál stavebníka	Možnost odkazovat na dokumenty uložené v informačních systémech stavební správy (např. v rámci listinné žádosti)	Není plně v souladu se zákonem. Nelze odkazovat na územně plánovací dokumentaci ani na projektovou dokumentaci, kterou nelze vložit samostatně bez podání žádosti.
§ 172 odst. 4	Evidence elektronických dokumentací	Vkládání projektových dokumentací	Není plně v souladu se zákonem. Není možné vložit projektovou dokumentaci samostatně bez podání žádosti a projektovou dokumentaci o velikosti větší než 5 GB.
§ 172 odst. 4	Evidence elektronických dokumentací	Vkládání dokumentací nezpracovaných projektantem	Není plně v souladu se zákonem. Systém umožňuje vložit projektovou dokumentaci v systému vyžadovaném formátu (BPP), ale stavební úřad nemá nástroj pro vytvoření správné struktury a formátu balíčku.
§ 173 odst. 1	Evidence stavebních postupů	Evidence veškerých úkonů a veškerých písemností do evidence stavebních postupů	Formálně v souladu se zákonem, ale uživatelsky nepřívětivé.
§ 173 odst. 2	Evidence stavebních postupů	Doručování mezi SÚ a DO skrze evidence	V souladu se zákonem, ale jen částečně funkční, chybí notifikace.
§ 173 odst. 2	Evidence stavebních postupů	Vkládání vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů	V souladu se zákonem, ale jen částečně funkční, chybí notifikace.
§ 180 odst. 2	Portál stavebníka	Podávání žádosti vlastníkům DTI skrze Portál stavebníka	V rozporu se zákonem. Systém neumožňuje žádost podat.
§ 181 odst. 2	Portál stavebníka	Fikce doručení žádosti vlastníku DTI	V rozporu se zákonem. Systém neumožňuje vyjádření vložit.
§ 181 odst. 3	Evidence stavebních postupů	Doručení vyjádření vlastníka DTI	V rozporu se zákonem. Systém neumožňuje vyjádření vložit.

§ 267 odst. 2	Obecně	Popis a vymezení informačních systémů stavební správy	Některé systémy neexistují samostatně. Teoreticky možné, pouze pokud to nebude mít dopad na funkčnost a vlastnosti systémů stanovené zákonem.
§ 267 odst. 5	Všechny informační systémy stavební správy	Informování účastníků řízení a dotčených osob	V rozporu se zákonem. Funkcionalita není k dispozici.
§ 268 odst. 1	Portál stavebníka	Stanovení funkcionalit Portálu stavebníka	Není plně v souladu se zákonem. Nelze prostřednictvím něj činit veškeré úkony, které zákon předpokládá.
§ 269 odst. 2	Národní geoportál územního plánování	Možnost odkazovat na dokumenty uložené v NGÚP	V rozporu se zákonem. Dokumenty nelze vkládat v souladu se zákonem.
§ 269 odst. 3 a 4	Národní geoportál územního plánování	Zveřejňování vybraných částí územně plánovacích dokumentací v jednotném standardu	Není plně v souladu se zákonem. Dokumenty lze zveřejňovat, ale ne ve strojově čitelném formátu.
§ 269 odst. 5	Národní geoportál územního plánování	Evidování úkonů orgánů územního plánování v NGÚP	V rozporu se zákonem. Do NGÚP nelze spolehlivě nahrávat veškeré zákonem předpokládané úkony.
§ 270 odst. 1	Evidence stavebních postupů	Stanovení funkcionalit systému	V souladu se zákonem. Formálně systém tyto funkcionality splňuje.
§ 270 odst. 2	Evidence stavebních postupů	Stanovení funkcionalit evidence stavebních postupů ve vztahu k vlastníkům DTI	Není plně v souladu se zákonem. O vyjádření nelze žádat a nelze jej prostřednictvím systému doručovat.
§ 271 odst. 1	Evidence elektronických dokumentací	Vkládání projektových dokumentací	Není plně v souladu se zákonem. Není možné vložit projektovou dokumentaci samostatně bez podání žádosti.
§ 271 odst. 2	Evidence elektronických dokumentací	Vkládání dokumentací nezpracovaných projektantem	Není plně v souladu se zákonem. Systém umožňuje vložit projektovou dokumentaci v systému vyžadovaném formátu (BPP), ale SÚ nemá nástroj pro vytvoření správné struktury a formátu balíčku.

§ 271 odst. 3	Evidence elektronických dokumentací	Vkládání ověřené projektové dokumentace stavebním úřadem	V rozporu se zákonem. Systém neumožňuje ověřit projektovou dokumentaci
§ 272 odst. 5	Přístup do evidencí	Oprávnění nahlížet do evidencí	V rozporu se zákonem. Nahlízet nelze samostatně a dálkově, k nahlížení je nutné využít vždy počítač příslušného zaměstnance stavebního úřadu nebo dotčeného orgánu.
§ 273 odst. 1	IS identifikačního čísla stavby	Stanovení funkcionalit systému IS stavby	V souladu se zákonem. ISSŘ ale umožňuje činit úkony v řízení i bez přidělení IČ stavby.
§ 273 odst. 2	IS identifikačního čísla stavby	Přidělování informačního čísla stavby	V souladu se zákonem.
§ 274 odst. 1	Informační systém stavebního řízení	Stanovení funkcionalit informačního systému stavebního řízení	Formálně v souladu se zákonem.
§ 275 odst. 1	Obecně	Možnost odkazovat ve spisové službě na dokumenty uložené v informačních systémech stavební správy	Není plně v souladu se zákonem. Informační systémy nad rámec zákona samy plní funkce spisové služby.
§ 275 odst. 3	Obecně	Definice informačních systémů stavební správy jako samostatných evidencí dokumentů	Není plně v souladu se zákonem. Informační systémy nad rámec zákona samy plní funkce spisové služby.

Nad rámec výše uvedených ustanovení je nutné konstatovat, že některé informační systémy obsahují funkcionality nad rámec stavebního zákona, které jsou ale v rozporu s jinými právními předpisy, zejména zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Jedná se tak například o funkcionalitu ISSŘ, umožňující odesílat dokumenty v něm vydané prostřednictvím centrální datové schránky MMR, a dále prostřednictvím tzv. konverzní či hybridní pošty. Podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, doručuje písemnost vždy ten správní orgán, který danou písemnost vydal. Stavební zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo, aby MMR doručovalo namísto stavebních úřadů a dotčených orgánů jimi vydané písemnosti a hradilo náklady z toho vzniklé. Výše uvedená funkcionalita odesílání dokumentů skrze ISSŘ je sice komfortním nástrojem práce, nicméně nemá zákonnou oporu, neboť písemnosti jsou doručovány orgánem, který k tomu není oprávněn a náklady na takové odesílání nejsou rozpočtově kryty v kapitole MMR.

2.6.3 Soulad se zákonem o zadávání veřejných zakázek

Zadávací postupy MMR vykazují řadu nezákonností, jak popisuje pracovní materiál ÚOHS, poskytnutý na žádost předsedou ÚOHS ministru dopravy, který tvoří přílohu č. 1 této zprávy.

ÚOHS zejména upozorňuje, že v říjnu 2021 zahájilo MMR 4 samostatná zadávací řízení formou řízení se soutěžním dialogem. Jednalo se o následující veřejné zakázky:

- Integrovaná platforma stavebního řízení a portál stavebníka (IPPS),
- Evidence elektronických dokumentací (EED),
- Evidence stavebních postupů (ESP) a
- Národní geoportál územního plánování (NGÚP).

S nástupem ministra pro místní rozvoj Ivana Bartoše došlo k přehodnocení dosavadního postupu. V období května až června 2022 došlo k přípravě nové koncepce DSŘ, přičemž byla zvolena cesta jediného komplexního zadávacího řízení. Soutěžní dialogy (kromě soutěžního dialogu na Národní geoportál územního řízení) byly dne 26. 1. 2023 zrušeny. K zastavení těchto soutěží došlo ze strany MMR přesto, že byly (podle závěrů uvedených v rozhodnutích ÚOHS) zadány způsobem, který je velmi flexibilní a nabízené plnění je možné variabilně nastalým situacím přizpůsobovat.

Pokud jde o stručné shrnutí průběhu jednotlivých soutěží, v případě soutěžních dialogů na veřejné zakázky IPPS a EED byly proti úkonu jejich zrušení následně podány námitky, včetně podání návrhu na přezkum u ÚOHS. Ten dal námitkám za pravdu, označil postup zadavatele (MMR) za nepřezkoumatelný a všechny úkony zadavatele související se zrušením zadávacího řízení na veřejnou zakázku „Integrovaná platforma stavebního řízení a portál stavebníka“, zadávanou v řízení se soutěžním dialogem, zrušil.

Správní řízení před ÚOHS, jejichž předmětem byl přezkum veřejných zakázek IPPS a EED, byla vedena v období od 14. 12. 2023 do března 2024, přičemž ze strany ÚOHS byly nakonec návrhy na přezkum úkonů zadavatele zamítnuty. Tyto původní soutěžní dialogy, zahájené v říjnu 2021, byly ze strany MMR řádně zrušeny až v listopadu 2023.

Veřejná zakázka NGÚP byla zadávána v soutěžním dialogu, jehož proces započal v říjnu 2021 a skončil uzavřením smlouvy až dne 24. 5. 2024.

MMR na základě nově zvoleného přístupu a navzdory shora označeným řádně neukončeným tendrům vyhlásilo dne 24. 3. 2023 novou veřejnou zakázku s názvem „Zajištění digitalizace stavebního řízení (DSŘ)“, která byla zadávána v otevřeném řízení, v rámci kterého poptávalo dříve avizovaný komplexní informační systém. Také toto zadávací řízení však bylo rozhodnutím ÚOHS ze dne 5. 9. 2023 zrušeno, přičemž zákonný postup ÚOHS byl dne 3. 10. 2024 aprobován rozhodnutím Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 2/2024-143.

Právě na závěry ÚOHS je přitom nutné brát zřetel, neboť současný neuspokojivý stav digitalizace se od nich odvíjí. Z obsáhlých závěrů tohoto dozorového orgánu ve vztahu k veřejné zakázce „Zajištění digitalizace stavebního řízení (DSŘ)“ lze ve stručnosti zdůraznit to, že z pohledu zákonnosti zadávacích podmínek tohoto tendru zadavatel neúměrně ztížil postavení dodavatelů, a to jak z hlediska časového co do plnění předmětu veřejné zakázky, tak podmínek souvisejících s cenotvorbou nabídky a následným plněním veřejné zakázky. Podle závěrů ÚOHS zadavatel v zadávacím postupu nereflektoval zcela jasnou zpětnou vazbu trhu, že stanovené podmínky jsou pro dodavatele problematické, ačkoliv tato skutečnost jednoznačně

plynula již z žádostí o vysvětlení zadávací dokumentace. Zadavatel dále nevěnoval pozornost problematickým okruhům, indikovaným již v rámci předběžných tržních konzultací, které vnímal trh jako vhodné k dalšímu projednání ještě před zahájením zadávacího řízení v rámci předběžných tržních konzultací. **Zadávací podmínky tak bezdůvodně omezovaly soutěž a byly diskriminační.**

Obecněji je nutné věnovat zvýšenou pozornost také dalším konstatováním ÚOHS, která se zaměřují na důležitost přípravy vypsání tendrů. Po stránce technické je třeba srozumitelně a pečlivě formulovat požadované plnění, včetně variantního řešení technické stránky věci. Úměrně nastaveným požadavkům je nutné zvolit vhodné zadávací postupy.

Přípravná fáze zadávacího řízení musí být pečlivá a kvalitní, přičemž je třeba využít všechny nástroje k tomu, aby zadavatel znal reálné možnosti trhu a respektoval obvyklé podmínky na trhu. Uvedené má dopad jak z hlediska reálnosti stanovování lhůt pro podávání nabídek, koncepci a podrobnosti specifikace poptávaného předmětu plnění, tak reálnosti stanovovaných lhůt pro dodání plnění jako takového. I pokud je sám zadavatel pod časovým tlakem z hlediska nutnosti zajištění plnění, není možno toto promítnout do nepřiměřených či dokonce nereálných požadavků na dodavatele.

ÚOHS vyzdvihuje zejména důležitost předběžných tržních konzultací, které je vhodné začlenit do přípravy zadávacího procesu s dostatečně širokým a relevantním okruhem subjektů, a to především v případě složitých projektů. Smyslem předběžných tržních konzultací je zjištění zpětné vazby a dalších důležitých postřehů, které mohou posléze sloužit ke koncipování předmětu plnění. Účelné je dále zjišťování, zda vymezení předmětu veřejné zakázky či další podmínky účasti v zadávacím řízení, jako např. kvalifikační kritéria a obchodní a smluvní podmínky, vyhoví zásadám stanoveným zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“) a odpovídají obvyklým podmínkám trhu. V rámci předběžných tržních konzultací by měla být věnována zvláštní pozornost vyváženosti smluvních podmínek, nedůvodně přísným kvalifikačním kritériím a diskriminačnímu vymezení předmětu veřejné zakázky.

Ze závěrů ÚOHS tedy do budoucna plynou zejména tato doporučení:

- 1. důkladná analýza potřeb (po stránce technické, ekonomické i právní),**
- 2. vyjasnění cílového stavu, kterého má být digitalizací dosaženo,**
- 3. vyhodnocení, zda aktuální neuspokojivý stav lze řešit pouze prostřednictvím technického zajištění procesů DSŘ, nebo zda je nutná nová koncepce architektury DSŘ,**
- 4. je-li podceněna přípravná fáze a nedostatečně definovány požadavky na systémy DSŘ, musí dojít k jejich predefinování.**

2.7 Smlouvy s dodavateli

Přílohu č. 4 této zprávy tvoří souhrn veškerých smluv uzavřených v rámci DSŘ na IT plnění v průběhu let 2021–2024. Tento přehled obsahuje informace z interního systému MMR, sloužícího pro evidenci zadaných údajů. V přehledové tabulce lze za příslušná období zjistit číslo veřejné zakázky včetně jejího názvu, čísla CES, zadavatele, data podpisu smlouvy a zveřejnění smlouvy v registru smluv, skutečně vysoutěžené ceny včetně DPH, dodavatele, celkové skutečně fakturované ceny včetně DPH a data ukončení smlouvy.

Dále jsou rozebrány klíčové dodavatelské vztahy významné pro další rozvoj DSŘ.

2.7.1 Portál stavební správy

Portál stavební správy byl realizován jedním dodavatelem na základě smluv z veřejných zakázek „One stop shop OZE - vývoj část I“ a „One stop shop OZE - vývoj část II“, zadaných pomocí dynamického nákupního systému MMR v hodnotě 36 298 790 Kč vč. DPH a 23 086 195 Kč vč. DPH. Předmětem těchto smluv je dodávka odborných rolí. První smlouva je uzavřena do 31. 12. 2024 a její finanční limit již byl vyčerpán, druhá na dobu neurčitou.

Portál stavební správy tedy nebyl realizován jako dílo s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price), ale formou tzv. **bodyshoppingu**, tj. nákupem odborných kapacit řízených ze strany MMR. Rozsah požadovaných funkcionalit tedy nebyl předmětem pevné specifikace ani předmětem akceptace plnění. **Z toho důvodu také nelze zjištěné nedostatky systému uplatňovat jako vady („reklamovat“) u dodavatele, protože se nejedná o vady jeho plnění, ale vady zadání, resp. vady řízení dodávky.**

Tento způsob nákupu IT dodávek je přitom legitimní, klade však vysoké nároky na zákazníka z hlediska řízení dodávky. Současně nejde o standardní model pro zajištění dlouhodobé provozní podpory systému. Jakkoli je tedy druhá ze smluv uzavřena na dobu neurčitou a teoreticky lze plnění čerpat v delším časovém období, **po formální stránce není dlouhodobý provoz systému zajištěn.**

Ustanovení o rozsahu práv MMR k dodanému plnění (tj. k systému) a zdrojových kódech v první smlouvě (odst. 3.13 a násl. smlouvy) jsou **standardní a neměla by MMR limitovat v dalším provozu**, údržbě a rozvoji systému vlastními silami nebo prostřednictvím jiných dodavatelů.

Řešení této problematiky ve smlouvě a „One stop shop OZE - vývoj část II“ (odst. 8.1) je **v poměru k významu plnění velmi stručné** a jakkoli za běžných okolností zajišťuje MMR dostatečný rozsah práv (postoupení výkonu majetkových práv autorských), **neřeší řádně některé krajní scénáře** (např. případ, kdy zaměstnanec dodavatele neudělí souhlas s postoupením a k postoupení nedojde).

2.7.2 ISSŘ

ISSŘ byl vytvořen na základě smluv uzavřených v rámci zakázky „Softwarové prostředí pro sdílení informací a dat“, zadané v jednacím řízení bez uveřejnění v hodnotě 37 838 662 Kč vč. DPH.

Smlouva o implementačním projektu, vývoji a implementaci systému v rámci této veřejné zakázky přebírá smlouvu z veřejné zakázky „Zajištění digitalizace stavebního řízení (DSŘ)“, a to včetně technické specifikace. Smlouva je sjednána jako smlouva o dílo s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price), preambule této smlouvy však v bodě (A) stanoví, že „Na základě této Smlouvy budou provedeny pouze ty Systémy či jejich části, které jsou uvedeny v Harmonogramu“.

V harmonogramu v příloze č. 3 jsou pak jako předmět pouze „Dodání ISSŘ v1“, „Dodání ISSŘ v2“ a „Dodání ISSŘ v3“ bez bližší specifikace rozsahu plnění.

Tyto položky odpovídají částem 9.14.1 až 9.14.3 technické specifikace, které definují verze ISSŘ V1 až V3.

Podle této specifikace pak do 31. 12. 2024 měla být dodána plná funkčnost ISSŘ, přičemž do 1. 6. 2024 měly být dodány vybrané výslovně definované funkcionality ISSŘ.

Plnění z této smlouvy bylo s účinností od 23. 9. 2024 zakázáno ÚOHS.

Smlouva o údržbě, podpoře a rozvoji byla uzavřena na období do 30. 6. 2025, byla však zakázána ÚOHS s účinností od 23. 9. 2024.

Ustanovení o rozsahu práv MMR k systému a zdrojových kódech (čl. 13 a 14 smlouvy o dílo) jsou standardní a neměla by MMR limitovat v dalším provozu, údržbě a rozvoji systému vlastními silami nebo prostřednictvím jiných dodavatelů.

Vedle této smlouvy je ve vztahu k ISSŘ uzavřena smlouva na dodávku odborných rolí v hodnotě 23 931 380 Kč vč. DPH přes dynamický nákupní systém MMR. Tato smlouva je uzavřena s jiným dodavatelem, jeho poddodavatelem je však dodavatel ze smluv uzavřených v rámci zakázky „Softwarové prostředí pro sdílení informací a dat“. Předmětem těchto smluv je rozvoj ISSŘ na bázi **bodyshoppingu**, tj. nákupem odborných kapacit řízených ze strany MMR. Rozsah požadovaných funkcionalit tedy není předmětem pevné specifikace ani předmětem akceptace plnění. Prostřednictvím této smlouvy je také zajišťována podpora a provoz ISSŘ.

2.7.3 Spisová služba

Spisová služba je zajišťována na základě smlouvy o zajištění krátkodobého úložiště dokumentů na bázi licencí, kterými již MMR disponovalo před uzavřením smlouvy. Předmětem smlouvy je tak zejména upgrade těchto již dříve existujících licencí a **zajištění podpory a provozu tohoto úložiště do 31. 12. 2024. Od 1. 1. 2025 nejsou podpora a provoz úložiště jako klíčové součásti DSŘ zajištěny.**

2.7.4 NGÚP

NGÚP je realizován na základě veřejné zakázky „Národní geoportál územního plánování“ uzavřené v rámci soutěžního dialogu, zahrnující tři smlouvy v celkové hodnotě 269 678 576 Kč ve struktuře 72 375 056 Kč vč. DPH za hardware, 85 212 729 Kč vč. DPH za údržbu podporu a rozvoj na 5 let a 112 090 790 Kč vč. DPH za implementační projekt, vývoji a implementaci systému. Tyto smlouvy ve finálním znění byly uzavřeny 24. 5. 2024. Smlouvy navazovaly na **překlenovací smlouvy uzavřené v jednacím řízení bez uveřejnění dne 15. 2 2024**, neboť v důsledku návrhu ve věci přezkoumání úkonů objednatele učiněných při zadávání veřejné zakázky vznikla překážka v podobě zániku uzavření smluv, která odpadla dne 21. 5. 2024. ÚOHS však v tomto směru poukazuje na to, že MMR jako zadavatel bylo v příslušném zadávacím řízení od ledna 2022 do června 2023 v podstatě nečinné.

Implementační projekt, vývoj a implementace systému jsou sjednány jako dílo s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price) a předpokládá **dodání plné funkcionality do 11 měsíců od uzavření smlouvy, kdy podle dohody stran se počátek harmonogramu bude počítat ode dne uzavření překlenovací smlouvy, tj. do 15. 12. 2024.** Podpora NGÚP by podle smlouvy měla být zajištěna na 5 let od uvedení základní funkcionality do provozu a zahájení podpory, tedy **do června 2029.**

Ustanovení o rozsahu práv MMR k systému a zdrojových kódech (čl. 13 a 14 smlouvy o dílo) jsou standardní a neměla by MMR limitovat v dalším provozu, údržbě a rozvoji systému vlastními silami nebo prostřednictvím jiných dodavatelů.

2.7.5 Dosavadní fakturace k projektu DSŘ

Podle dostupných údajů z Ministerstva pro místní rozvoj je ke konci září 2024 vyfakturováno celkově 331 728 858 Kč vč. DPH.

2.8 Dotační zhodnocení

Národní plán obnovy (dále jen „NPO“) zahrnuje komponentu 1.6 Zrychlení a digitalizace stavebního řízení v hodnotě 1 446,3 mil. Kč. Tato komponenta zahrnuje následující milníky a cíle:

označení milníku/cíle	název	termín splnění dle CID
reforma č. 1, milník 72	Zavedení nového stavebního zákona a pozemkového zákona do praxe	Q3 2021 (ze strany MMR ohlášeno splnění)
reforma č. 1, milník 73	Zahájení činnosti nové struktury stavebních úřadů	Q3 2024 (ze strany MMR ohlášeno splnění)
reforma č. 1, cíl 74	Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky	Q4 2025
investice č. 1, milník 75	Vytvoření AIS	Q3 2024 (ze strany MMR ohlášeno splnění)
investice č. 2, milník 76	Vytvoření standardizované databáze dokumentace územního plánování	Q4 2024
investice č. 3, milník 77	Plná funkčnost IT systémů podporujících digitalizaci procesu povolování staveb	Q4 2025

Projekt má v příslušném systému (MS2014+) stanoveny následující etapy:

- Do termínu splnění milníku (30. 9. 2024) má být přístupný přes webové rozhraní; umožnit vkládat dokumenty; zajistit označování dokumentů jedinečným identifikátorem; umožnit vytvářet spisy; umožnit seskupovat uživatele podle organizačních uskupení; zajistit zobrazování dokumentů podle oprávnění zobrazení; zajistit propojení minimálně na jeden základní registr nebo na katastr nemovitostí; a být využíván relevantními osobami (státními úředníky nebo stavebními úřady).
- V navazujících etapách (do 30. 6. 2026) mají být plně zprovozněny všechny nastavbové části Agendového informačního systému (= ISSŘ) požadované v souladu se stanoviskem Odboru hlavního architekta eGovernmentu.

Milníky a reformy, které byly ze strany MMR ohlášeny jako splněné, zejména milník Vytvoření AIS a již proběhlé etapy, lze po formální stránce považovat za splněné. Do budoucna je však třeba počítat s přezkumem plnění těchto reforem ze strany Evropské komise (dále jen „EK“). U milníku č. 73 se jeví jako problematický celkový popis reformy, který hovoří o tom, že „Stávající údaje budou převedeny na novou platformu až do vybudování...“ **Nelze tak vyloučit, že v rámci přezkumu plnění milníků bude mít EK výhrady k funkčním nedostatkům ISSŘ a tyto výhrady povedou k sankcím ze strany EK.**

Sankce by mohla spočívat v **dočasném či úplném pozastavení všech plateb z Nástroje pro oživení a odolnost (evropský zdroj financování pro NPO), což závisí na schopnosti ČR vyjednat a vyargumentovat případné vzetí zpět účinků reformy.**

V případě striktního postupu EK by mohlo následovat zadržení finančních prostředků z dalších plateb, a to až ve výši 9,5 mld. Kč za nesplnění milníku 73 v případě, že bude tento milník vyhodnocen jako milník s vazbou na country specific recommendation (CSR) pro ČR. Nebude-li tato vazba prokázána, jedná se max. o 3,2 mld. Kč. Pokud by ČR ani v dodatečném čase nebyla schopna splnění milníku zajistit, následuje sankce, která se pohybuje v rozmezí 0 - 9,5 mld. Kč, resp. 0 - 3,2 mld. Kč (v závislosti na tom, do jaké míry prokážeme splnění milníku).

Sankce za nesplnění milníku 75 by měla být nižší vzhledem k tomu, že v CID není tento milník součástí reformy stavebního zákona, ale samostatnou investicí (předpoklad sankce cca 635 mil. Kč). Milníky 76 a 77 jsou rovněž samostatnými investicemi a kvůli jejich nízkému rozpočtu by sankce za případné nesplnění každého z nich mohla být výrazně nižší (cca 318 mil. Kč).

Dané částky by Evropská komise nejdříve zadržela, a nedojde-li k nápravě, ponížila by reálné platby České republiky z RRF. Po obdržení platby usnesení vlády přerozděluje přijaté prostředky, je tedy na usnesení vlády, jakým způsobem by bylo s touto ztrátou zacházeno.

Pokud by v budoucnu probíhala revize CID, je potenciálně možné řešit a změnit znění některých milníků. To však nelze udělat zpětně (např. u už splněné reformy stavebního zákona). Je tedy možné např. požádat EK o úpravu CID, ale nesmí tím být dotčena celková ambice plánu.

Aktuální stav funkčnosti ISSŘ tedy pro ČR představuje riziko krácení finančních prostředků z dalších plateb do NPO až ve výši 9,5 mld. Kč.

2.9 Naplnění cílů DSŘ

Z výše uvedeného hodnocení je patrné, že **systemy DSŘ jsou sice ve formálním smyslu funkční, nenaplnují však zatím celkový cíl zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu, ani minimální cíl naplnění zákonných požadavků NSZ na DSŘ.**

3 Další postup

3.1 Stabilizace situace

3.1.1 Odstranění vad a doplnění kritických funkcionalit

V současnosti již probíhají ve spolupráci s dodavatelem Portálu stavební správy a ISSŘ práce na odstranění vad při nahrávání dokumentace do Portálu stavební správy. Dále probíhají práce na doplnění funkcionality vložení projektové dokumentace a její zpřístupnění stavebnímu úřadu nebo dotčenému orgánu bez vložení žádosti a funkcionality ověření projektové dokumentace po vydání rozhodnutí, které jsou kritické pro soulad DSŘ s NSZ.

3.1.2 Legislativní bypass

3.1.2.1 Varianta A: Úplný bypass (úplné vypnutí)

Cílem legislativní úpravy v obou variantách je zajištění právní jistoty v procesech územního plánování a stavebního řízení. Varianta A (úplný bypass) stanoví přechodné období ve vztahu k použití informačních systémů stavební správy tak, že v tomto přechodném období dochází k „vypnutí“ všech informačních systémů stavební správy, které jsou definovány v § 267 odst. 2 stavebního zákona, a to včetně všech jejich funkcí, které měly vykonávat (§ 268 až 275 stavebního zákona).

Ministerstvo pro místní rozvoj jako správce informačních systémů stavební správy by mohlo v přechodném období i nadále rozvíjet tyto systémy a mohl by probíhat jejich testovací provoz tak, aby po skončení přechodného období mohly být nasazeny k využití v procesech podle stavebního zákona a jiných zákonů.

V důsledku návrhu zákona by mohly orgány územního plánování, stavební úřady a dotčené orgány v přechodném období pro výkon své působnosti (např. pro tvorbu příslušných dokumentů) používat své dosavadní systémy.

V přechodném období by v této variantě nebylo možné podávat žádosti prostřednictvím portálu stavebníka a stavebník by nebyl povinen vkládat projektovou dokumentaci do portálu stavebníka. Projektová dokumentace by tedy nebyla přístupná na jednom místě (úložišti), kde by do ní mohly nahlížet dotčené orgány a stavební úřady. Z toho důvodu by nebylo možné využít procesní postup dožádání závazných stanovisek stavebním úřadem po podání žádosti podle § 184 odst. 3 a 4 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (stavební úřad by jinak byla zatížen povinností pořizovat kopie potenciálně rozsáhlé listinné dokumentace a rozesílat je dotčeným orgánům). Žádost o povolení záměru by tedy musela obsahovat všechny náležitosti podle § 184 odst. 1 a 2, tedy i vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí dotčeného orgánu, je-li vyžadováno stavebním zákonem nebo jiným právním předpisem. Důsledkem této varianty by tak byl částečný návrat do „papírové“ formy postupů podle stavebního zákona.

Tato varianta by z dotačního pohledu mohla představovat tzv. **reform reversal (změnu reformy)** milníku 72 komponenty 1.6 NPO, a to minimálně v tom ohledu, že bude zvrácena účinnost již přijaté legislativní úpravy. Detaily případných sankcí za tento zvrát závisí na jednání s EK a na schopnosti ČR obhájit onen zvrát v reformě.

Ukončení používání ISSŘ by dále pravděpodobně znamenalo **nesplnění milníku 75**, který spočívá v „plné funkčnosti agendového informačního systému“ (citace z CID). Je možné uvažovat o pozdějším termínu splnění milníku č. 75, protože ten musí být reálně splněn v době, kdy ČR podává žádost o výplatu na EK, kde je tento milník zahrnut. Můžeme tedy získat dodatečný čas (max. 4-6 měsíců od původního termínu splnění) na realizaci dodatečných opatření, nelze však předpokládat, že by přechodné období bylo stanoveno jako takto krátké.

Reforma č. 1 komponenty 1.6, která spočívá v zavedení nového stavebního zákona do praxe, obsahuje ještě milník 73 (Zahájení činnosti nové struktury stavebních úřadů) a cíl 74 (Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky). U milníku 73 i při jeho vykazání jako „splněného“ nelze předjímat reakci Evropské komise (a tím pádem uznání/neuznání splnění milníku), pokud bychom se zároveň potýkali s *reform reversal* u předchozího milníku. Vykazání plnění cíle 74 by mohlo při odklonu od stávajícího procesu digitalizace být problematické, jelikož údaje o průměrné délce stavebního řízení měly být čerpány právě z ISSŘ.

V případě změny stavebního zákona (spočívající v zásahu do povinnosti používat Národní geoportál územního plánování, NGÚP) by rovněž mohla být ohrožena investice č. 2 (milník 76), která spočívá v zajištění databáze a ověřujícího nástroje pro územně analytické podklady NGÚP. Při zrušení/posunutí používání ISSŘ je dále ohroženo splnění investice č. 3 (milníku 77 – informační systémy propojující databáze používané ve stavebním řízení), vzhledem k tomu, že tyto systémy jsou nezbytné pro úplnou digitalizaci stavebního řízení a územního plánování (např. systém propojující technické normy s prováděcími předpisy má být integrován do Portálu stavebníka).

3.1.2.2 *Varianta B: Částečný bypass (povinné elektronické odevzdávání dokumentace, zachování všech systémů)*

Ve variantě B (částečný bypass) by zákon stanovil přechodné období, v němž by činnost v některých informačních systémech stavební správy ze strany stavebních úřadů a dotčených orgánů byla dobrovolná s tím, že některé informační systémy (evidence elektronických dokumentací a portál stavebníka) by zůstaly plně zachovány. Při přijetí této varianty by tedy nedošlo k „vypnutí“ funkcionalit všech informačních systémů stavební správy, ale k omezení některých evidenčních povinností ze strany stavebních úřadů, pořizovatelů a orgánů územního plánování a rozvolnění náběhu některých funkcionalit informačních systémů.

I nadále by tedy bylo možné podávat žádosti skrze portál stavebníka (s výjimkou žádosti o vyjádření vlastníka dopravní a technické infrastruktury). Zůstala by zachována povinnost stavebníka vkládat dokumentaci pro povolení záměru povinně zpracovanou projektantem do evidence elektronických dokumentací skrze portál stavebníka. Zachování této funkcionality je zásadní pro dodržení jednoho ze základních cílů rekodifikace stavebního práva, a to nahlížení do jedné verze projektové dokumentace jak ze strany veřejné správy, tak všech účastníků řízení. Zároveň by tímto také odpadl jeden ze zásadních problémů předchozí právní úpravy, kdy příslušná projektová dokumentace musela být předkládána ve více výtiscích anebo předávána orgánům veřejné správy postupně.

V oblasti územního plánování by se v přechodném období některá ustanovení stavebního zákona výslovně nepoužila (§ 22 písm. c), § 23 odst. 2 písm. f), § 25 písm. f), § 105 odst. 2, § 113 odst. 6, § 130 odst. 3 stavebního zákona), a pro některá ustanovení by byl stanoven v přechodném období speciální režim. Speciální právní úprava by spočívala primárně ve stanovení alternativního postupu při vedení postupů podle části třetí stavebního zákona za situace, kdy by tyto postupy nebylo možné realizovat prostřednictvím národního geoportálu územního plánování.

Přechodné období by se nevztahovalo na ustanovení § 267 odst. 1 až 4 a dále § 269 odst. 1, 6 a 7, § 270, § 271, § 272 odst. 1 až 3, § 273 odst. 1 a 3 a § 274 stavebního zákona. To znamená, že Ministerstvo pro místní rozvoj by mohlo i nadále rozvíjet systémy stavební správy, a zejména by bylo umožněno, aby stavební úřady a dotčené orgány využívaly informační systém stavebního řízení pro výkon své působnosti dobrovolně.

Tato varianta je z dotačního hlediska spojena s **menším rizikem tzv. reform reversal (změny reformy)** milníku 72 komponenty 1.6 NPO, ačkoli ani zde nejde toto riziko vyloučit. Detaily případných sankcí za tuto změnu závisí na jednání s EK a na schopnosti ČR obhájit změnu.

Dobrovolné používání ISSŘ by také **nemuselo znamenat nesplnění milníku 75**, který spočívá v „plné funkčnosti agendového informačního systému“, a **milníku 73** ačkoli zde opět stanovisko EK nelze předjímat.

Vykázání plnění cíle 74 může být problematické i v této variantě, jelikož údaje o průměrné délce stavebního řízení měly být čerpány z ISSŘ, ve kterém by nebyla vedena všechna řízení.

V této variantě je rovněž menší investice č. 2 (milník 76), která spočívá v zajištění databáze a ověřujícího nástroje pro územně analytické podklady NGÚP, protože tento systém by nebyl „vypnut“ a investice č. 3 (milníku 77 – informační systémy propojující databáze používané ve stavebním řízení), vzhledem k tomu, že systémy DSŘ by obecně zůstaly funkční.

3.1.2.3 Srovnání variant a doporučení

Varianta A přináší vysokou míru právní jistoty v procesech na úseku územního plánování a stavebního řádu, vykazuje však významná dotační rizika a je spojena s návratem k „papírovému“ procesu povolování staveb, a tedy s sebou nese vyšší riziko z pohledu reálné možnosti dodržení lhůt podle NSZ.

Varianta B sice přináší menší právní jistotu v případě, že by se nepodařilo informační systémy plně stabilizovat, je však spojena s částečným zachováním digitálních procesů a možnosti stavebního úřadu pro stavebníka zajišťovat vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů a současně vykazuje nižší dotační rizika. Možnost podání žádosti prostřednictvím portálu stavebníka a sdílení projektové dokumentace v jednom úložišti lze považovat na zásadní posun v agendě stavebního řízení s benefitem pro správní orgány i účastníky řízení.

Doporučuje se proto v legislativní rovině postupovat variantou B.

3.1.3 Technologický bypass

Pro legislativní bypass ve variantě B je z důvodu zvýšení uživatelského komfortu navrhováno realizovat některé technické kroky, které umožní efektivní práci se systémy stavebního řízení (z pohledu uživatelské zkušenosti – user experience).

Jedná se o vybudování rozhraní pro propojení ISSŘ, resp. spisové služby DSŘ se systémy, ve kterých stavební úřady vedou řízení zahájená před 30. 6. 2024. Řada stavebních úřadů tyto systémy již nyní využívá i v řízeních zahájených po 1. 7. 2024, aby pomocí nich nahradily chybějící funkcionality ISSŘ, které mají pomáhat úředníkům efektivně vést řízení. Cílem tohoto opatření je tyto kroky pro úředníky automatizovat, aby výstupy a jiná data připravené v jiném softwaru mohli přenášet do ISSŘ, resp. spisové služby DSŘ a naopak.

K tomuto propojení je nutné realizovat (v krátkém čase) pět klíčových aktivit:

1. Analýza a návrh uživatelského a legislativního propojení nových systémů a systémů původních, jak z pohledu věcného, tak z pohledu procesního.
2. Analýza a napárování entitních modelů do úrovně atributů (a terminologie) používaných v nových a původních systémech.
3. Návrh API rozhraní a návrh prostředí (gateway) pro komunikaci systémů mezi sebou.
4. Ověření správnosti procesního nastavení a návrhu datových toků mezi systémy.
5. Implementace, otestování a nasazení technologického bypassu do produkčního prostředí.

Některé aktivity mohou být realizovány paralelně, aby došlo k úspoře času a efektivnímu využití zdrojů. Nasazení do produkce je pak očekáváno společně se schválením příslušných legislativních úprav popsaných výše.

Při realizaci technologického bypassu pak dojde z hlediska IT řešení k automatizaci přenosů dat a dokumentů ze systému ISSŘ do lokálního softwaru jednotlivých stavebních úřadů. Uživatelé tak budou mít automaticky k dispozici veškerou dokumentaci stavebních záměrů, žádosti o jednotlivá řízení atd. Naopak jimi vytvořené dokumenty v rámci řízení budou automaticky propagovány na centrální úroveň stejně jako stav řízení a další skutečnosti související s daným řízením.

Technicky jde tedy o vytvoření API systému ISSŘ a jeho vystavení takovou formou, která umožňuje integraci libovolného softwaru třetí strany. Pro autentifikaci volajícího budou využity certifikáty, které již úřady využívají pro komunikaci se systémem ISZR.

Tento postup bude realizován v rámci horizontální spolupráce MMR, Ministerstva dopravy („MD“) a Ministerstva práce a sociálních věcí („MPSV“), za využití vlastních kapacit jednotlivých ministerstev či kapacit, které jsou těmito ministerstvy zasmulovány (např. prostřednictvím rámcové dohody IT delivery II uzavřené ze strany MPSV s více dodavateli).

Tento postup má rizika, která mohou vyústit ve faktické nedosažení účelu sledovaného technologickým bypassesem (např. z důvodu uložení zákazu plnění smlouvy ze strany ÚOHS) nebo v uložení sankce ze strany ÚOHS z důvodu rozporu zvoleného postupu se ZZVZ.

3.2 Dokončení systémů

3.2.1 Varianta A: Pokračování v rozvoji systémů

3.2.1.1 Popis

První navrhovanou variantou je pokračování v rozvoji systémů bez analýzy cílového stavu a beze změny používaných zadávacích postupů, tj. primárně další nákup odborných IT služeb pomocí DNS MMR.

3.2.1.2 IT hodnocení

K této variantě by bylo přikročeno v situaci, kdy neexistuje jednoznačně formulované zadání výsledného řešení DSŘ, tj. chybí business architektura i business analýza, funkcionality systémů byly definovány bez účasti úředních osob, neexistuje sjednocený plán vývojových prací, veškeré opravy systémů probíhají ad hoc, v reakci na aktuální identifikaci vad.

Tato varianta postupu je tak spojena s významným rizikem, že systémy budou dále rozvíjeny, ale jejich soulad s očekáváními uživatelů se nebude zvětšovat a nově přinášená funkcionality nebude uživatelsky ani obecně prakticky přínosná a nezajistí ani soulad DSŘ s NSZ, ani zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu.

3.2.1.3 Hodnocení z hlediska veřejného zadávání

Stávající režim nákupu IT služeb pomocí DNS čelí riziku nejednoty ve výkladu ZZVZ mezi prvním a druhým stupněm ÚOHS ohledně možnosti poptání služeb v oblasti IT prostřednictvím DNS – první stupeň toto obecně považuje za možné, nicméně druhý stupeň ÚOHS toto za možné spíše nepovažuje. Druhý stupeň ve svém názoru přitom vychází z toho, že plnění spočívající v zajištění služeb v oblasti IT (zejména v oblasti vývojových IT činností) v zásadě nenaplnuje podmínku běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací, jejíž naplnění je nezbytné pro zadání veřejné zakázky v rámci DNS.

V případě, kdy by bylo zadání veřejné zakázky v rámci DNS napadeno, hrozí, že by mohl být zadavateli (MMR) uložen zákaz plnění smlouvy uzavřené v rámci DNS a dále, že by MMR mohla být uložena pokuta za postup v rozporu se ZZVZ. Aktuálně přitom nelze zcela jednoznačně předjímat, jakým způsobem by ÚOHS rozhodl, když by toto rozhodnutí záviselo na řadě konkrétních okolností (jaké konkrétní plnění bylo poptáno, kolik dodavatelů by podalo na takovou zakázku v DNS svou nabídku, jak je plnění technicky náročné a na relevantním trhu běžné apod.).

Nákup IT služeb pomocí DNS je z tohoto hlediska rovněž limitován tím, že není určen pro nákup dlouhodobých plnění (u kterých ještě patrněji není naplněna podmínka běžného, obecně dostupného zboží, služeb nebo stavebních prací). To má dvě praktické implikace:

- MMR touto cestou nemůže zadat dlouhodobou podporu a rozvoj určitého systému, a
- v rámci zadávání podpory a rozvoje v krátkodobějším horizontu čelí MMR riziku diskontinuity dodavatele, což může mít negativní dopad z hlediska efektivity dodávky, přenosu know-how atd.

Z pohledu veřejného zadávání by také bylo možné přistoupit k poptávání kapacit v rámci této varianty řešení ve formě tzv. bodyshoppingu (Time and Material). **Bodyshopping (Time and Material)** může být dlouhodobě realizován na základě rámcové dohody s jedním nebo více dodavateli a vývoj nového řešení nebo dopracování stávající verze informačních systémů v rámci něj může probíhat na flexibilním principu s prvky agilního vývoje.

Tato forma nákupu umožňuje rychle a pružně reagovat na nové požadavky a situaci (probíhat bude na podkladu uzavírání dílčích smluv uzavřených na základě rámcové dohody). Rámcová dohoda i s vícero dodavateli pak poskytuje zpravidla větší kapacity pro rozvoj, širší know-how vícero dodavatelů (v takovémto případě je i předpoklad lepšího přijetí dodavatelem – širší okruh dodavatelů bude zapojen do vývoje). Současně toto řešení nevyžaduje detailní a precizní vymezení zadání hned na začátku soutěže.

Bodyshopping však klade velké nároky na zadavatele z hlediska projektového řízení **dodávky, resp. dodavatele. Při nedostatečném projektovém řízení se zadavatel vystavuje riziku, že nakoupená plnění budou využita neúčelně a za vynaložené prostředky nebude vybudován systém s požadovanými funkcionalitami, resp. že vůbec nebude vybudován funkční systém. Odpovědnost za takový výsledek přitom v případě bodyshoppingu nese zadavatel a možnost uplatňovat práva z vadného plnění je omezená nebo žádná, protože vadné není zpravidla plnění dodavatele a způsob jeho řízení a využití zadavatelem.**

3.2.1.4 *Hodnocení z dotačního hlediska*

Tato varianta potenciálně snižuje riziko nesplnění milníku č. 75 v komponentě 1.6 NPO Vytvoření AIS, avšak tento přínos není jistý, protože postup bez analýzy cílového stavu nemusí vést k lépe funkčnímu systému.

Současně ale postup touto variantou ohrožuje plnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, protože je spojena s významným rizikem, **že nezajistí zjednodušení a urychlení procesů.**

3.2.1.5 *Harmonogram*

Harmonogram pro tuto variantu postupu **nelze přesně stanovit**, protože bez analýzy cílového stavu nelze přesně stanovit potřebný rozsah a délku prací na dokončení plné funkcionality DSŘ.

Velmi **hrubě lze odhadovat, že doplnění funkcionalit by mohlo trvat 12 až 18 měsíců**, tento odhad je však spojen s následujícími níže popsanými **riziky**:

- ani po 18 měsících **nemusí systém odpovídat očekáváním uživatelů a pomáhat v praxi**, protože nebyl definován a validován cílový stav,
- doba realizace může být výrazně delší v důsledku změn dodavatelů v průběhu realizace a kvůli zákazům plnění se nemusí vůbec podařit plnění dokončit,
- není možné touto cestou nakoupit dlouhodobou podporu systémů DSŘ.

3.2.1.6 SWOT analýza

<p>Silné stránky:</p> <p>Potenciálně nižší riziko nesplnění milníku č. 75 v komponentě 1.6 NPO Vytvoření AIS.</p> <p>Menší časová náročnost, pokud rozvoj nezkomplikují jiná popsaná rizika.</p>	<p>Slabé stránky:</p> <p>Neexistuje jednoznačně formulované zadání pro systémy DSŘ k 1. 7. 2024, funkcionality systémů byly definovány bez účasti úředních osob, neexistuje sjednocený plán vývojových prací.</p> <p>Limity zadávání prací na rozvoj systému prostřednictvím DNS, který není ideální pro nákup dlouhodobých plnění.</p> <p>Snížení rizika nesplnění milníku č. 75 NPO není jisté, protože postup bez analýzy cílového stavu nemusí vést k lépe funkčnímu systému.</p> <p>Nelze přesně stanovit potřebný rozsah a délku prací na dokončení plné funkcionality DSŘ.</p>
<p>Příležitosti:</p> <p>Využití dosud investovaných prostředků a lidské síly do dosavadního vývoje systémů.</p>	<p>Hrozby:</p> <p>Riziko, že nově přinášené funkcionality nebudou uživatelsky ani obecně prakticky přínosné a nezajistí ani soulad DSŘ s NSZ, ani zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolání staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu.</p> <p>Riziko, že nakoupená plnění budou využita neúčelně a za vynaložené prostředky nebude vybudován funkční systém.</p> <p>Omezená nebo žádná možnost uplatňovat práva z vadného plnění při pořizování systémů v režimu bodyshoppingu.</p>

	<p>V důsledku možných změn dodavatelů a kvůli zákazům plnění se nemusí vůbec podařit plnění dokončit.</p> <p>Postup touto variantou ohrožuje plnění milníku č. 74 NPO Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, je zde významné riziko, že tato varianta nezajistí zjednodušení a urychlení procesů.</p>
--	---

3.2.2 Varianta B: Nová cesta k cílovému řešení

3.2.2.1 Popis

Alternativou k variantě A je **provedení procesní analýzy, popisu cílového stavu a nové soutěže na zhotovení systémů DSŘ (vyjma NGÚP).**

Provedení analýzy by ze strany business týmu zahrnovalo:

- discovery workshopy s uživateli (zástupci uživatelů), věcnými garanty, legislativou,
- konzultace s dotčenými orgány, správci technické a dopravní infrastruktury a profesními komorami,
- vytvoření modelu funkčních a nefunkčních požadavků,
- vytvoření business architektury a business analýzy,
- vytvoření procesní analýzy a návrh E2E procesů, subprocessů a sdílených procesů,
- přípravu user-stories pro následné využití v E2E UAT scénářích.

Výstupem analýzy by byla sada dokumentů popisujících cílový stav (úplný cílový stav). Na základě těchto výstupů bude možné sestavit postup prací a připravit (pod dohledem části členů business týmu) funkční design řešení, a to i postupně dle priorit (MVP, postupná doimplementace s přizpůsobením se aktuální situaci a prostředí). Část business týmu musí být také součástí implementační fáze z důvodu konzultací a případných změn v analýze vyvolaných realizací řešení, změnami prostředí, zvýšením efektivity apod. Nad výstupy lze také realizovat (a modelovat) kapacitní plán, který je jedním z výrazných vedlejších produktů/benefitů procesní analýzy.

Z pohledu veřejného zadávání se navrhuje v této variantě přistoupit k poptávání kapacit v rámci nové soutěže ve formě díla s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price). Model díla s **definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price) je konzervativnější řešení**, které přináší menší agilitu a vyžaduje připravenou detailní technickou specifikaci včetně veškerých funkčních a nefunkčních požadavků a popis cílového stavu před zahájením soutěže.

S ohledem na dosavadní vývoj DSŘ a její současný stav, který je do značné míry způsoben tím, že MMR nemělo dosud schopnost dodávky DSŘ efektivně řídit, se pro dopracování systémů do plné funkčnosti jeví jako vhodnější zadání těchto prací formou díla s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price).

Aktuálně je také dokumentace Portálu stavební správy a ISSŘ nedostatečná pro dlouhodobou udržitelnost těchto systémů a případné předání novému dodavateli. Prioritou vedle

odstranění vad a doplnění kritických funkcionalit je tedy doplnění dokumentace systémů a odstranění technologického dluhu, aby byla zjištěna dlouhodobá udržitelnost systémů.

3.2.2.2 IT hodnocení

Navržený postup přináší menší schopnost provádět agilně změny a může být časově náročnější, než přímé pokračování na dokončení systému. Díky důkladné analýze a popisu cílového stavu a díky otevřené soutěži však tato varianta poskytuje výrazně vyšší šanci, že výsledkem procesu bude funkční systém odpovídající požadavkům zákona a potřebám uživatelů.

3.2.2.3 Hodnocení z hlediska veřejného zadávání

Z pohledu veřejného zadávání je tento proces náročnější na přípravu a může být spojen s průtahy vlivem úkonů účastníků, je však nejtransparentnější, a proto spojen s nejmenšími riziky zásahu ÚOHS.

Pouze je třeba zdůraznit s ohledem na rozhodovací praxi ÚOHS, že nový dodavatel by v rámci modelu fixed time, fixed price nového řízení neměl být nucen využít existující systémy a měl by mít možnost vybudovat vlastní řešení.

3.2.2.4 Hodnocení z dotačního hlediska

Tato varianta zvyšuje riziko nesplnění milníku č. 75 v komponentě 1.6 NPO Vytvoření AIS s ohledem na zastavení rozvoje ISSŘ, který nemusí být ve stávající podobě pro EK akceptovatelný z hlediska plnění milníku při zpětné revizi. To však lze mitigovat tím, že se ISSŘ stabilizuje z hlediska kritických funkcionalit.

Naopak tato varianta zvyšuje šance plnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, protože systémy by měly úředníkům v cílové formě výrazně usnadnit práci.

3.2.2.5 Harmonogram

Pokud by bylo připravováno otevřené řízení (např. jednací řízení s uveřejněním nebo soutěžní dialog) v nadlimitním režimu pro zajištění plné funkčnosti DSŘ v hodnotě vyšších stovek mil. Kč, lze časování odhadovat následovně:

- příprava a průběh zadávacího řízení na příslušného poradce pro zadávací proces – cca 3 až 4 měsíce;
- příprava zadávacích podmínek – cca 2 měsíce (zohledňuje, že MMR již má dobrou znalost předmětu plnění);
- průběh zadávacího/zadávacích řízení – dle volby druhu, cca 8 až 10 měsíců;
- případný přezkum u orgánu dohledu – cca 4 až 5 měsíců.

Realizaci plné funkčnosti DSŘ rozšířením stávajících systémů nebo výstavou nových lze odhadovat následovně:

- výstavba nového systému – cca 10 až 12 měsíců;
- související testování – cca 3 měsíce;
- příprava a migrace dat – cca 2 měsíce.

Předpokládaná časová náročnost celého procesu spočívající ve **výstavbě nového řešení nebo dopracování systémů** včetně zajištění poradce na přípravu zadávacího řízení činí cca **32 až 38 měsíců**.

3.2.2.6 SWOT analýza

<p>Silné stránky:</p> <p>Jistota dodání systému.</p> <p>Jistota souladu výsledného řešení s požadavky uživatelů.</p> <p>Jistota souladu výsledného řešení se zákonem.</p> <p>Nejtransparentnější řešení, a proto je spojeno s nejmenšími riziky zásahu ÚOHS.</p> <p>Časová předvídatelnost dokončení a spuštění systému v okamžiku podpisu smlouvy se zhotovitelem.</p>	<p>Slabé stránky:</p> <p>Menší schopnost agilního provádění změn.</p> <p>Vyšší časová náročnost – 32 až 38 měsíců.</p>
<p>Příležitosti:</p> <p>Zvýšení šance plnění milníku č. 74 NPO Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, protože systémy by měly úředníkům v cílové formě výrazně usnadnit práci.</p>	<p>Hrozby:</p> <p>Zvýšení rizika nesplnění milníku č. 75 NPO Vytvoření AIS.</p>

3.2.3 Srovnání variant a doporučení

Varianta A, tedy pokračování v rozvoji systémů, by prakticky znamenala pokračování v započatém procesu DSŘ bez analýzy cílového stavu, beze změny zadávacích procesů a pokračování v nákupu prostřednictvím DNS. Tento postup by však v IT oblasti znamenal nesoulad DSŘ s očekáváním uživatelů a nepřinesl by předpokládané zjednodušení a zrychlení povolování staveb. Z hlediska zakázkového se současný proces zadávání potýká s nejednotnou rozhodovací praxí ÚOHS a zejména s limity DNS, který není podle dlouhodobé rozhodovací praxe ÚOHS určen pro nákup dlouhodobých a složitějších plnění. V dotační rovině tato varianta sice přináší dílčí pozitivum spočívající v tom, že potenciálně snižuje riziko nesplnění milníku č. 75 v komponentě 1.6 NPO Vytvoření AIS. Na druhou stranu by volba této varianty nejspíš nezaručila plnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, protože, jak je již uvedeno, **tato varianta nezajistí zjednodušení a urychlení procesů. Volba této varianty tak nemusí znamenat, že systém bude odpovídat očekáváním uživatelů a pomáhat v praxi,** doba realizace může být výrazně delší v důsledku změn dodavatelů v průběhu realizace a kvůli zákazům plnění se nemusí vůbec podařit plnění dokončit.

Varianta B spočívá v provedení procesní analýzy, řádného popsání cílového stavu DSŘ a následného zadání veřejné zakázky na zajištění plné funkčnosti systémů DSŘ (vyjma NGÚP). Z pohledu IT a technologických řešení by tak bylo možné sestavit funkční design řešení. Z pohledu nové soutěže se nabízí dvě varianty řešení, a to možnost zadání nové soutěže ve formě tzv. bodyshoppingu (Time and Material) nebo ve formě díla s definovaným výsledkem a pevně stanovenou cenou (fixed time, fixed price). S ohledem na značné nároky, které klade na

projektové řízení forma Time and Material, se jeví jako efektivnější řešení forma fixed time, fixed price.

Ve srovnání s Variantou A však navržený proces zadávání představuje transparentnější řešení a méně rizik v rámci potenciálního přezkumu ze strany ÚOHS. V rovině dotační představuje volba této varianty ohrožení plnění milníku č. 75 v komponentě 1.6 NPO Vytvoření AIS, na druhou stranu tato varianta zvyšuje šance plnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky, protože systémy by měly úředníkům v cílové formě výrazně usnadnit práci. S ohledem na tvorbu nového řešení a zajištění poradce na přípravu zadávacího řízení představuje tato varianta časově náročnější řešení.

Na základě uvedeného lze tedy konstatovat, že volba Varianty A přináší celou řadu rizik zejména v oblasti IT a veřejného zadávání s tím, že tato varianta s největší pravděpodobností nezajistí soulad s očekáváním uživatelů ani soulad DSŘ s NSZ. Částečným pozitivem se zdá být zachování plnění milníku č. 75, které je však v negativním slova smyslu kompenzováno ohrožením plnění milníku č. 74.

Pro úspěšné dokončení DSŘ lze proto doporučit Variantu B, která je založena na **provedení procesní analýzy, popisu cílového stavu a nové soutěže na zhotovení systémů DSŘ (vyjma NGÚP)**. Tato varianta minimalizuje rizika v oblasti IT, prostřednictvím nové soutěže umožní zákonné a transparentní zadávání a v oblasti dotační zvyšuje šanci na splnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky. Prostřednictvím této varianty by mělo dojít ke stabilizaci a obnovení funkčnosti systémů DSŘ v souladu se zákonnými podmínkami.

4 Závěr

Tato zpráva o stavu digitalizace stavebního řízení navazuje na předběžnou analýzu stavu systémů DSŘ a příčin tohoto stavu zpracovanou expertním týmem Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví. Na základě podrobného zhodnocení stávajícího stavu DSŘ, zejména vyhodnocení statistik fungování systémů, souladu funkčnosti systémů s potřebami uživatelů, zhodnocení zvolené architektury, použitých technologií, souladu se zákonem, vyhodnocení smluv s dodavateli a dotačního posouzení dospívá k závěru, že **systémy DSŘ jsou sice ve formálním smyslu funkční, nenaplní však zatím celkový cíl zjednodušení a urychlení procesů územního plánování, přípravy, povolování staveb a dalších procesů na úseku územního plánování a stavebního řádu, ani minimální cíl naplnění zákonných požadavků NSZ na DSŘ.**

Proto tato zpráva představuje další postup spočívající ve stabilizaci systémů, odstranění vad a doplnění kritických funkcionalit. Jedná se zejména o **legislativní a technologický bypass**. V případě legislativního bypassu je řešení navrhováno ve dvou variantách – úplné vypnutí systémů, nebo částečný bypass spočívající v povinném elektronickém odevzdávání dokumentů a zachování všech systémů. Technologický bypass by měl být realizován v rámci horizontální spolupráce MMR, MD a MPSV za využití vlastních kapacit jednotlivých ministerstev či kapacit, které jsou těmito ministerstvy zasmulnovány, přičemž se jedná o některé technické kroky, které umožní efektivní práci se systémy stavebního řízení využívanými stavebními úřady pro řízení zahájená před 30. 6. 2024.

Dokončení systémů je představitelné opět ve variantním řešení, a to buď ve Variantě A jako pokračování v rozvoji systémů **bez analýzy cílového stavu a beze změny používaných zadávacích postupů. Tato varianta představuje primárně další nákup odborných IT služeb pomocí DNS MMR.** Alternativou je Varianta B, která předpokládá **provedení procesní analýzy, popisu cílového stavu a nové soutěže na zhotovení systémů DSŘ (vyjma NGÚP).** **Tato varianta minimalizuje rizika v oblasti IT,** prostřednictvím nové soutěže umožní zákonné a transparentní zadávání a v oblasti dotační zvyšuje šanci na splnění milníku č. 74 Zkrácení procesu povolování staveb nejméně o dva roky. Varianta B je proto preferovaným řešením a jejím prostřednictvím by mělo dojít ke stabilizaci a obnovení funkcí systémů DSŘ v souladu se zákonem.

Přílohy:

1. Pracovní materiál ÚOHS – DSŘ učiněné kroky a možné budoucí postupy
2. Popis reálného chování systémů
3. Dopis ředitele DIA ministru dopravy
4. Přehled smluv v DSŘ na IT plnění za roky 2021–2024.
5. Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 2/2024-143 ze dne 3. 10. 2024