

NEZÁVISLÝ HODNOTÍCÍ MECHANISMUS

# ČESKÁ REPUBLIKA ZPRÁVA O VÝVOJI 2014–2015

Pavel Černý a Donika Zůbková  
Frank Bold advokáti, s.r.o.  
Zpráva o vývoji  
Second Progress Report





# NEZÁVISLÝ HODNOTÍCÍ MECHANISMUS: ČESKÁ REPUBLIKA

## ZPRÁVA O VÝVOJI 2014-2015



|  |    |
|--|----|
| EXECUTIVE SUMMARY .....  | 3  |
| RESUMÉ.....  | 11 |
| I   ZAPOJENÍ ČR DO PARTNERSTVÍ PRO OTEVŘENÉ VLÁDNUTÍ (OGP).....              | 19 |
| II   TVORBA AKČNÍHO PLÁNU.....   | 23 |
| III   REALIZACE AKČNÍHO PLÁNU .....  | 27 |
| IV   ANALÝZA OBSAHU AKČNÍHO PLÁNU .....                                      | 29 |
| 1   ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ .....  | 35 |
| 2   PŘIJETÍ PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ K ZÁKONU O STÁTNÍ SLUŽBĚ .....              | 39 |
| 3   INSTITUCIONÁLNÍ OPATŘENÍ PRO IMPLEMENTACI ZÁKONA O<br>STÁTNÍ SLUŽBĚ..... | 45 |
| 4   VÝBĚR A JMENOVÁNÍ VEDOUCÍCH ÚŘEDNÍKŮ.....                                | 48 |
| 5   SYSTEMIZACE SLUŽEBNÍCH MÍST A ÚŘADŮ .....                                | 52 |
| 6   ZEFEKTIVNĚNÍ SYSTÉMU SVOBODNÉHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM ...                | 55 |
| 7   PODPORA ZVEŘEJŇOVÁNÍ OTEVŘENÝCH DAT.....                                 | 59 |
| 8   KATALOG OTEVŘENÝCH DAT .....   | 63 |
| 9   PRÁVNÍ RÁMEC OTEVŘENÝCH DAT .....  | 66 |
| V   SEBEHODNOTÍCÍ PROCES .....   | 69 |
| VI   OBECNÝ SPOLEČENSKÝ KONTEXT .....  | 73 |
| VII   OBECNÁ DOPORUČENÍ .....  | 77 |
| VIII   METODIKA A ZDROJE .....   | 79 |
| IX   PŘÍLOHA O POŽADAVCÍCH NA ZPŮSOBILOST .....                              | 83 |





# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): CZECH REPUBLIC PROGRESS REPORT 2014-2015

The Czech Republic's second action plan emphasized civil service reform. While important for the government's internal accountability, commitments related to the Act on Civil Service need to include more elements of public oversight. Future action plans would benefit from a broader scope of actions pertaining to open data initiatives, public participation, citizen oversight over reforms and transparency in public investments.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review at the mid- and end point of the national action plan for each OGP participating country.

The Czech Republic began its participation in September 2011.

This progress report covers the first year of implementation of the Czech Republic's second action plan, from 1 July 2014 to 30 June 2015. The Anti-Corruption Unit, under the minister for human rights, equal opportunities and legislation, coordinates the OGP process in the country. In some cases, implementation of commitments is driven by the Ministry of Interior—in cooperation with other ministries and central agencies, often supported by a network of civil society organizations (CSOs) with an interest in the policy area.

### OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during both the development and implementation of their OGP action plan. Consultation to develop the second action plan was limited to ministries and some administrative authorities. According to authorities responsible for this process, public consultations were not held because commitments were taken from the first action plan, which was preceded by a public participatory process. Nevertheless, the commitments contained in the action plan have been evaluated as important by all relevant stakeholders. In general, it can be said that the commitments contained in the OGP action plan have been considered by the Czech government and other agencies as a part of, or a compliment to, anti-corruption strategies.

The government provided a mid-term self-assessment in due time. At the time of writing this report, most of the commitments have been substantially or fully implemented.

*This report was prepared by Pavel Černý and Donika Zůbková, lawyers based out of Frank Bold Advokáti s.r.o. law firm in the Czech Republic.*

### AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011  
NUMBER OF COMMITMENTS: 9

#### LEVEL OF COMPLETION

|              |        |
|--------------|--------|
| COMPLETED:   | 3 of 9 |
| SUBSTANTIAL: | 4 of 9 |
| LIMITED:     | 2 of 9 |

#### TIMING

|                    |        |
|--------------------|--------|
| ON SCHEDULE:       | 4 of 9 |
| AHEAD OF SCHEDULE: | 2 of 9 |

#### COMMITMENT EMPHASIS

|  |        |
|--|--------|
| ACCESS TO INFORMATION:                               | 4 of 9 |
| CIVIC PARTICIPATION:                                 | 0 of 9 |
| PUBLIC ACCOUNTABILITY:                               | 0 of 9 |
| TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: | 2 of 9 |

#### NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

|  |        |
|--|--------|
| CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:          | 4 of 9 |
| OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:        | 2 of 9 |
| SUBSTANTIAL OR COMPLETE IN IMPLEMENTATION: | 7 of 9 |

**ALL THREE (★): 0 of 9**

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The Czech Republic's Second National Action Plan 2014-2016 emphasizes three areas: (1) adoption of the new Act on Civil Service; (2) streamlining the free access to information system; and (3) improving access to data and information. The three themes contain nine commitments, some of them comprising several milestones. The following tables summarise each commitment, its level of completion, its potential impact, whether it falls within the Czech Republic's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

The Czech Republic's action plan did not contain star commitments. These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise ambition for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. Under the old criteria, the Czech Republic would have received an additional star (Commitment 8: Open Data Catalogue). See (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) for more information.

**Table 1 | Assessment of Progress by Commitment**

| COMMITMENT SHORT NAME  | POTENTIAL IMPACT |       |          |                | LEVEL OF COMPLETION |         |             |          | TIMING            |
|--|------------------|-------|----------|----------------|---------------------|---------|-------------|----------|-------------------|
|  | NONE             | MINOR | MODERATE | TRANSFORMATIVE | NOT STARTED         | LIMITED | SUBSTANTIAL | COMPLETE |                   |
| <b>1. Adoption of the new Act on Civil Service</b>                                   |                  |       |          |                |                     |         |             |          | Ahead of schedule |
| 1.1 Chamber of Deputies adopts draft amendment.                                      |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 1.2 Senate adopts amendments.  |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 1.3 Act enters into effect.  |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| <b>2. Implementing legislation for the new Act on Civil Service</b>                  |                  |       |          |                |                     |         |             |          | On Schedule       |
| 2.1 Time schedule of preparatory works   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 2.2 Analysis and proposal of further possible use of current implementation measures |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 2.3 Adoption of the implementing legislation   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |

| COMMITMENT SHORT NAME  | POTENTIAL IMPACT |       |          |                | LEVEL OF COMPLETION |         |             |          | TIMING            |
|--|------------------|-------|----------|----------------|---------------------|---------|-------------|----------|-------------------|
|  | NONE             | MINOR | MODERATE | TRANSFORMATIVE | NOT STARTED         | LIMITED | SUBSTANTIAL | COMPLETE |                   |
| <b>3. Institutional measures to implement the new Act on Civil Service</b>                     |                  |       |          |                |                     |         |             |          | Ahead of schedule |
| 3.1 Establish and incorporate a body for civil service   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 3.2 Establish and incorporate a section for civil service                                      |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| <b>4. Selection, recruitment and appointment of civil servants/high-ranking civil servants</b> |                  |       |          |                |                     |         |             |          | On schedule       |
| 4.1 Recruitment of a deputy for civil service and a personal director of the SCS               |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 4.2 Recruitment of state secretaries in ministries and the Office of the Government            |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 4.3 Selection procedures for heads of the service authorities and deputies                     |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 4.4 Selection procedures for directors of departments and heads of units                       |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 4.5 Appointment of heads of the service authorities and deputies                               |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 4.6 Appointment of directors of departments and heads of units                                 |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| <b>5. Systematization of service positions and service authorities</b>                         |                  |       |          |                |                     |         |             |          | On schedule       |
| 5.1 Draft guidance instruction of the first systematization                                    |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |
| 5.2 Preparation of the first systematization   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                   |

| COMMITMENT SHORT NAME  | POTENTIAL IMPACT |       |          |                | LEVEL OF COMPLETION |         |             |          | TIMING          |
|--|------------------|-------|----------|----------------|---------------------|---------|-------------|----------|-----------------|
|  | NONE             | MINOR | MODERATE | TRANSFORMATIVE | NOT STARTED         | LIMITED | SUBSTANTIAL | COMPLETE |                 |
| 5.3 Proposal for systematization for 2016                      |                  |       |          |                |                     |         |             |          | On schedule     |
| 5.4 Proposal for systematization for 2017                      |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| <b>6. Streamline the free access to information system</b>     |                  |       |          |                |                     |         |             |          | Behind schedule |
| 6.1 Draft amendment of the Free Access to Information Act      |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| 6.2 Methodological material on the amendment                   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| 6.3 Amendment in legal force                                   |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| <b>7. Support for open data publishing</b>                     |                  |       |          |                |                     |         |             |          | Behind Schedule |
| 7.1 Commencement of the project                                |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| 7.2 Training course of the Institute for Public Administration |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| 7.3 Open data publication methodology                          |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| 7.4 Support for data publication                               |                  |       |          |                |                     |         |             |          |                 |
| <b>8. Open data catalogue</b>                                  |                  |       |          |                |                     |         |             |          | On schedule     |
| <b>9. Open data legal framework</b>                            |                  |       |          |                |                     |         |             |          | Behind schedule |



Table 2 | Summary of Progress by Commitment

| NAME OF COMMITMENT  | SUMMARY OF RESULTS  |
|---|---|
| <p><b>1. Adoption of the new Act on Civil Service</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Unclear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>                                      | <p>This commitment aims to drive adoption and bring into effect the Act on Civil Service. The Parliament and Senate adopted the act on 10 September and 1 October 2014, respectively (Milestones 1.1 and 1.2), which fully entered into force on 1 January 2015 (Milestone 1.3). While this commitment is potentially transformative for state administration in the country, as written it is not clearly relevant to OGP values. Overall, it could change the status quo of civil servants towards an apolitical civil service. A number of politicians and civil society actors, however, have qualified the final version of the act as insufficient and are sceptical as to whether it will accomplish the aspired goals. Moving forward, the IRM researchers suggest actions be taken to amend weaknesses in the act and assure that the agency responsible for its implementation be independent from other government bodies.</p>   |
| <p><b>2. Implementing legislation for the new Act on Civil Service</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Unclear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>                  | <p>Implementing legislation aims to provide a legal and institutional enabling environment for the successful enforcement of the new act. On 12 November 2014, the Ministry of Interior presented to the government a timetable for the implementation of the Act on Civil Service together with a checklist of delegated implementing acts that had to be adopted. In order to comply with the mandate of the new act, 60 other pieces of legislation were changed under Act no. 250/2014 Coll. Parts of this implementation act are not expected to be set in place until 1 June 2017. Complimentary legislation that regulates implementation could influence the success and well-functioning quality of the Act on Civil Service. The IRM researchers suggest that in future action plans, the government should engage nongovernmental actors in dialogues and the preparation of implementing measures related to the act (or other relevant legislation). Additionally, a citizen oversight mechanism could be considered to monitor implementation of the act.</p> |
| <p><b>3. Institutional measures to implement the new Act on Civil Service</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Unclear</li> <li>• Potential Impact: Minor</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>                       | <p>This commitment seeks to establish a coordination body to regulate implementation of the Act on Civil Service. The Section for Civil Service (SCS) was established in 22 September 2014 under the Ministry of Interior. This has been one of the most controversial mandates in the act. Originally, the draft act proposed the creation of a General Directorate for Civil Service, independent from other government agencies. Although this is set out to be an efficient coordinating body, some stakeholders fear that the efficiency and impartiality of the SCS is undermined by its subordination to the Ministry of Interior. Moving forward, the IRM researchers recommend that the SCS's role be clearly framed in the Act on Civil Service to guarantee that its role and independence withstands changes in government.</p>   |
| <p><b>4. Selection, recruitment and appointment of civil servants/high-ranking civil servants</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Unclear</li> <li>• Potential Impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul> | <p>This commitment intends to prepare selection procedures for and conduct appointments to key civil service positions. Selection procedures for four out of the eight positions were prepared while no appointments had been made at the time of writing this report. Most of the positions that remain unassigned, however, depend on completion of Commitment 5: "Systematization of service positions and authorities." Changes in the selection of both high- and low-ranking civil servants may lead to a more professional and apolitical state administration. According to a former head of the Czech Statistical Office, the influence of particular ministers on the composition of selection committees may cause problems by exerting political pressure and unwarranted tension in the future. Moving forward, safeguards should be adopted to assure an apolitical composition of the selection committees.</p>  |

| NAME OF COMMITMENT  | SUMMARY OF RESULTS   |
|---|--|
| <p><b>5. Systematization of service positions and service authorities</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Unclear</li> <li>• Potential Impact: Moderate</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul> | <p>The systematization of service positions sets out to provide prerequisites and criteria for recruitment and dismissal of civil servants, accompanied by remuneration scales for civil servants and other employees. In July 2015, the first systematization was adopted in accordance with the Act on Civil Service. This commitment has the potential to prevent the risk of politically motivated appointments of leadership in key agencies. In the future, the IRM researchers suggest that the SCS ensure that all changes of either the number of civil servants and other employees of the state authority or the organizational structure will be well rationalized and their impacts properly analysed.</p>  |
| <p><b>6. Streamlining the free access to information system</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Clear</li> <li>• Potential Impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>                | <p>The general intention of the commitment is to adopt changes for the Freedom of Information Act. Parliament approved an amendment to the act and it was legally effective as of 10 September 2015. At the time of writing this report, material was being prepared to aid public authorities and municipalities apply changes to the act. The amendment only partially addresses the issues raised by civil society organizations and lack key reforms to improve access to information in the country. Moving forward, the IRM researchers suggest reconsidering the scope of reforms as originally intended in a previous draft amendment: tackling issues on the explicit definition of the public interest test to deny a request for information, the pro-active disclosure of information, specific sanctions for officials that refuse to disclose court ordered information requests and the establishment of an independent public entity with a mandate to oversee implementation of the Freedom of Information Act.</p> |
| <p><b>7. Support for open data publishing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Clear</li> <li>• Potential Impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>                                  | <p>The commitment's aim is to develop open data publishing guidelines and provide support to institutions. At the time of writing, a working group of experts from public administration, civil society, and academia were brought together to lead the improvement process on open data. Online and in-person courses have been held for public officials from central and local government. Draft documents of guidelines and guidance have not been completed or approved, however they have been shared with representatives from various public institutions for comments. The open data agenda is still emergent in the Czech Republic and this commitment represents a positive step to drive the agenda toward more ambitious reforms. In future action plans, the IRM researchers encourage the government to open for public consultation the validation of publication plans and possible legal framework reforms needed to implement open data standards.</p>  |
| <p><b>8. Open data catalogue</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Clear</li> <li>• Potential Impact: Moderate</li> <li>• Completion: Complete</li> </ul>   | <p>The open data catalogue seeks to provide citizens with a unified, friendly, and categorized interface to search public documents. The pilot version was released in April 2015 and later finalized in June 2015. The catalogue is innovative in that it is a major step forward for changing the way public officials engage with the pro-active publication of government-held information. In future action plans, the IRM researchers suggest the tool be improved to address some of its technical limitations, reach out to a wider community outside the information technology sector, continue support and training efforts to emphasize the advantages of the tool to public authorities, increase the number of institutions using the catalogue, and seek to endorse data publishing guidelines in legal frameworks.</p>   |
| <p><b>9. Open data legal framework</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP Value Relevance: Clear</li> <li>• Potential Impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>  | <p>This commitment aims to provide legal regulation for open data and information disclosure. Thus far, efforts have been led to adjust secondary legislation to meet open data requirements and isolated amendments have been suggested. However, work is still needed to draft a comprehensive legal framework. While regulations are important, in themselves they will not transform the open data culture unless they are enforceable. Moving forward, attention will be required to supervise open data practices across public institutions.</p>  |

## RECOMMENDATIONS

Based on the findings in the progress report, the IRM researchers made the following five “specific, measurable, accountable, relevant, and time-bound” (SMART) recommendations for improving the OGP process in the Czech Republic.

| TOP FIVE “SMART” RECOMMENDATIONS |   |
|----------------------------------|---|
| 1.                               | All future updates of the action plan should be made in consultation with the public in a timely manner.  |
| 2.                               | The action plan should promote (1) the independence of any top authority ensuring implementation of the Act on Civil Service (e.g., the Section for Civil Service) and (2) apolitical compositions of committees for appointing candidates to senior civil service positions.   |
| 3.                               | The action plan should include a commitment related to finalizing the legal environment for publishing data in open formats.  |
| 4.                               | If current commitments are finalized, the next action plan should include a commitment concerning the misuse of public resources and enhancing transparency of planning and financing of public investments.  |
| 5.                               | Preparation of a new action plan could serve as a model for the establishment of public participation standards. The action plan should include measures with public-facing elements, such as citizen audits of performance and the inclusion of citizens in oversight mechanisms to guarantee the openness of government in the implementation of the action plan commitments. |

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2014

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Frank Bold Advokáti, s.r.o. is a law firm active in the fields of corporate, administrative, environmental, energy, and construction law. They also have broad experience in areas of government transparency and accountability.

### The Open Government



Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP’s Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



# RESUMÉ

## NEZÁVISLÝ HODNOTÍCÍ MECHANISMUS (IRM): ČESKÁ REPUBLIKA ZPRÁVA O VÝVOJI 2014-2015

Druhý Akční plán České republiky se zaměřil na reformu veřejné správy. Závazky plynoucí ze zákona o státní službě jsou sice důležité pro vnitřní zodpovědnost vlády, nicméně je potřeba do nich zahrnout více prvků dohledu veřejnosti. Do budoucích akčních plánů by bylo vhodné zakomponovat širší rozsah aktivit souvisejících s otevřenými daty, se zapojením veřejnosti, občanským dohledem na reformy a s transparentností v zadávání veřejných zakázek.

Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership, OGP) je dobrovolná mezinárodní iniciativa, která usiluje o zajištění konkrétních závazků vlád ve vztahu k občanům. Zejména usiluje o podporu transparentnosti, posílení práv občanů, protikorupční opatření a využití nových technologií k rozvoji veřejné správy. Nezávislý hodnotící mechanismus hodnotí plnění závazků z národního akčního plánu (NAP) vždy v polovině a na konci období určeného v NAP pro každou zemi, která se k programu OGP připojí.

Česká republika (ČR) se k programu OGP oficiálně připojila v září 2011.

Tato hodnotící zpráva pokrývá období prvního roku implementace druhého Akčního plánu ČR, tedy období od 1. července 2014 do 30. června 2015. Aktivitu související s iniciativou OGP v České republice koordinuje Oddělení boje s korupcí, spadající pod ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu. Věcná realizace závazků je v kompetenci Ministerstva vnitra ve spolupráci s ostatními ministerstvy a ústředními orgány. S ministerstvy často spolupracují i neziskové organizace, které se zaměřují na oblast veřejné správy.

### PROCES OGP

Země účastníci se OGP využívají konzultační postupy jak během přípravy svého akčního plánu, tak i následně během jeho implementace. Konzultace při přípravě druhého akčního plánu v ČR byly omezeny jen na ministerstva a některé další úřední instituce. Podle správních úřadů zodpovědných za tuto činnost nebyla diskuse s veřejností vedena z toho důvodu, že závazky byly ve většině případů převzaty z prvního akčního plánu, kterému zapojení veřejnosti předcházelo. Tyto závazky však byly všemi významnými účastníky shledány velmi důležitými. Celkově lze říci, že závazky obsažené v akčním plánu byly projednávány vládou ČR i dalšími správními orgány jako součást protikorupčních strategií.

### STRUČNÝ PŘEHLED

ČLENSTVÍ OD: 2011  
POČET ZÁVAZKŮ: 9

#### ÚROVEŇ DOKONČENÍ

|            |       |
|------------|-------|
| KOMPLETNĚ: | 3 z 9 |
| PODSTATNĚ: | 4 z 9 |
| ČÁSTEČNĚ:  | 2 z 9 |

#### ČASOVÝ PLÁN

|                    |       |
|--------------------|-------|
| ZAŘAZENO DO PLÁNU: | 4 z 9 |
| V PŘEDSTIHU:       | 2 z 9 |

#### STĚŽEJNÍ ASPEKTY ZÁVAZKŮ

|  |       |
|--|-------|
| PŘÍSTUP K INFORMACÍM:                                    | 4 z 9 |
| ÚČAST VEŘEJNOSTI:  | 0 z 9 |
| VEŘEJNÁ ODPOVĚDNOST:                                     | 0 z 9 |
| TECHNOLOGIE A INOVACE PRO TRANSPARENTNOST A ODPOVĚDNOST: | 2 z 9 |

#### POČET ZÁVAZKŮ:

|   |       |
|---|-------|
| ÚZCE SOUVISEJÍCÍCH S HODNOTAMI OGP:             | 4 z 9 |
| S VÝZNAMNÝM NEBO STŘEDNÍM POTENCIÁLNÍM DOPADEM: | 2 z 9 |
| PROVEDENÝCH V CELKOVÉM NEBO PODSTATNÉM ROZSAHU: | 7 z 9 |

**VŠECHNY TŘI (★): 0 z 9**

## IMPLEMENTACE ZÁVAZKU

V rámci mechanismu OGP si země vytváří závazky v rámci dvouletého akčního plánu. Druhý Akční plán České republiky se zabývá třemi oblastmi: (1) přijetím nového zákona o státní službě; (2) zefektivněním svobodného přístupu k informacím; a (3) zlepšením přístupu k datům a informacím. Tato tři témata obsahují dohromady devět závazků, přičemž některé z nich se skládají z několika milníků. Následující tabulky shrnují každý jednotlivý závazek, jeho úroveň dokončení, jeho možný dopad, zda je zahrnut do časového plánu České republiky a klíčové kroky, které bude nutné podstoupit v budoucích akčních plánech OGP.

Akční plán České republiky neobsahuje žádné „závazky s hvězdičkou (“starred commitments”). „Závazek s hvězdičkou“ je takový, který je měřitelný, jasně relevantní vůči hodnotám OGP, má velký možný dopad a je podstatně nebo kompletně dokončen. Je nutno poznamenat, že na počátku roku 2015 byla kritéria pro získání „hvězdičky“ modifikována. Tato modifikace měla za cíl zvýšit ambice závazků pro model OGP. Stará kritéria zahrnovala i závazky, které měly střední možný dopad. Podle starého hodnocení by Česká republika získala jednu hvězdičku (závazek 8: katalog otevřených dat). Pro více informací viz <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

**Tabulka 1 | Zhodnocení posunu v závazcích**

| ZKRÁCENÝ NÁZEV ZÁVAZKU   | MOŽNÝ DOPAD |         |         |             | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           | NAČASOVÁNÍ  |
|--|-------------|---------|---------|-------------|------------------|----------|-----------|-----------|-------------|
|  | ŽÁDNÝ       | OMEZENÝ | STŘEDNÍ | REFORMUJÍCÍ | NA POČÁTKU       | ČÁSTEČNÁ | PODSTATNÁ | DOKONČENO |             |
| <b>1. Zákon o státní službě</b>  |             |         |         |             |                  |          |           |           | V předstihu |
| 1.1 Poslanecká sněmovna přijímá návrh                                    |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 1.2 Senát přijímá návrh  |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 1.3 Zákon vstupuje v účinnost  |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| <b>2. Přijetí prováděcích předpisů k zákonu o státní službě</b>          |             |         |         |             |                  |          |           |           | Podle plánu |
| 2.1 Časový plán přípravných prací  |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 2.2 Analýzy a návrh dalšího využití dosavadních implementačních opatření |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 2.3 Schválení prováděcích předpisů                                       |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |

| ZKRÁCENÝ NÁZEV ZÁVAZKU   | MOŽNÝ DOPAD |         |         |             | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           | NAČASOVÁNÍ  |
|--|-------------|---------|---------|-------------|------------------|----------|-----------|-----------|-------------|
|  | ŽÁDNÝ       | OMEZENÝ | STŘEDNÍ | REFORMUJÍCÍ | NA POČÁTKU       | ČÁSTEČNÁ | PODSTATNÁ | DOKONČENO |             |
| <b>3. Institucionální opatření k implementaci zákona o státní službě</b>                                 |             |         |         |             |                  |          |           |           | V předstihu |
| 3.1 Zřízení a začlenění útvaru pro státní službu   |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 3.2 Zřízení a začlenění sekce pro státní službu  |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| <b>4. Výběr a jmenování vedoucích úředníků</b>   |             |         |         |             |                  |          |           |           | Podle plánu |
| 4.1 Výběrové řízení na pozici náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 4.2 Výběrové řízení na pozice státních tajemníků na ministerstvech a na Úřadu vlády ČR                   |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 4.3 Výběrové řízení na pozice vedoucích služebních úřadů a náměstků                                      |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 4.4 Výběrové řízení na pozice ředitelů odborů a vedoucích oddělení                                       |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 4.5 Jmenování vedoucích služebních úřadů a náměstků  |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 4.6 Jmenování ředitelů odborů a vedoucích oddělení   |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| <b>5. Systemizace služebních míst a úřadů</b>  |             |         |         |             |                  |          |           |           | Podle plánu |
| 5.1 Koncept průvodních instrukcí k první systemizaci   |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |
| 5.2 Příprava první systemizace   |             |         |         |             |                  |          |           |           |             |

| ZKRÁCENÝ NÁZEV ZÁVAZKU  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |             | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           | NAČASOVÁNÍ   |
|---|-------------|---------|---------|-------------|------------------|----------|-----------|-----------|--------------|
|   | ŽÁDNÝ       | OMEZENÝ | STŘEDNÍ | REFORMUJÍCÍ | NA POČÁTKU       | ČÁSTEČNÁ | PODSTATNÁ | DOKONČENO |              |
| 5.3 Návrh systemizace pro rok 2016                              |             |         |         |             |                  |          |           |           | Podle plánu  |
| 5.4 Návrh systemizace pro rok 2017                              |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| <b>6. Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím</b> |             |         |         |             |                  |          |           |           | Se zpožděním |
| 6.1 Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím       |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| 6.2 Metodický materiál k novele                                 |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| 6.3 Nabytí účinnosti novely                                     |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| <b>7. Podpora zveřejňování otevřených dat</b>                   |             |         |         |             |                  |          |           |           | Se zpožděním |
| 7.1 Zahájení projektu   |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| 7.2 Školící kurz Institutu pro veřejnou správu                  |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| 7.3 Metodika publikování otevřených dat                         |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| 7.4 Podpora k publikování dat                                   |             |         |         |             |                  |          |           |           |              |
| <b>8. Katalog otevřených dat</b>                                |             |         |         |             |                  |          |           |           | Podle plánu  |
| <b>9. Právní rámec otevřených dat</b>                           |             |         |         |             |                  |          |           |           | Se zpožděním |



## Tabulka 2 | Shrnutí závazku

| NÁZEV ZÁVAZKU  | SHRNUTÍ   |
|--|---|
| <p><b>1. Zákon o státní službě</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: nejasná</li> <li>• Možný dopad: reformující</li> <li>• Dokončení: dokončeno</li> </ul>                                      | <p>Cílem tohoto závazku je přijmout zákon o státní službě. Poslanecká sněmovna a Senát schválily zákon 10. září a 1. října 2014 (milníky 1.1 a 1.2). Zákon se stal plně účinným 1. ledna 2015 (milník 1.3). Možný dopad na státní správu v zemi je sice velký, závazek však není jasně relevantní vůči hodnotám OGP. Celkově by zákon mohl změnit status quo v oblasti státních úředníků směrem k apolitické státní správě. Množství politiků a aktérů z občanské společnosti však konečnou verzi zákona pokládá za nedostatečnou a je skeptické ohledně dosažení vytyčených cílů. Hodnotitelé IRM navrhuji, aby byla přijata opatření, která eliminují slabé stránky zákona, mj. doporučují, aby instituce zodpovědná za implementaci zákona byla na ostatních vládních institucích nezávislá.</p>   |
| <p><b>2. Přijetí prováděcích předpisů k zákonu o státní službě</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: nejasná</li> <li>• Možný dopad: reformující</li> <li>• Dokončení: podstatné</li> </ul>      | <p>Prováděcí legislativa má za cíl poskytnout právní a institucionální prostředí umožňující úspěšné prosazování nového zákona. Ministerstvo vnitra představilo vládě 12. listopadu 2014 časový plán implementace zákona o státní službě. K tomuto časovému plánu byl přiložen kontrolní seznam delegovaných právních regulací, které musí být přijaty. V souvislosti s přijetím zákona č. 250/2014 Sb. muselo být změněno cca 60 právních předpisů. Všechny části tohoto pozměňovacího zákona by měly být účinné 1. června 2017. Vhodná prováděcí legislativa k zákonu může přispět k úspěšnému a dobrému fungování státní správy. Hodnotitelé IRM navrhuji, aby u budoucích akčních plánů vláda do dialogu a přípravy implementačních opatření (nebo do jiné relevantní legislativy) zapojila i nevládní organizace. Navíc by mělo být zvaženo zavedení občanského dohlížecího mechanismu, který by monitoroval implementaci zákona.</p> |
| <p><b>3. Institucionální opatření k implementaci zákona o státní službě</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: nejasná</li> <li>• Možný dopad: omezený</li> <li>• Dokončení: dokončeno</li> </ul> | <p>Tento závazek má za cíl vytvořit koordinační těleso, které by regulovalo implementaci zákona o státní službě. Sekce pro státní službu (SSS) byla ustanovena 22. září 2014 v rámci Ministerstva vnitra. Jedná se o nejkontroverznější část celého zákona. Původně totiž návrh zákona obsahoval ustanovení vytvářející Generální ředitelství pro státní službu, které bylo nezávislé na ostatních vládních institucích. Ačkoliv se zatím SSS zdá být efektivním koordinačním orgánem, některé zainteresované strany se obávají, že schopnost a efektivita SSS je podkopávána jejím podřízením Ministerstvu vnitra. Hodnotitelé IRM doporučují, aby byla role SSS jasně stanovena zákonem zaručujícím její nezávislost i po případných změnách vlády.</p>   |
| <p><b>4. Výběr a jmenování vedoucích úředníků</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: nejasná</li> <li>• Možný dopad: střední</li> <li>• Dokončení: částečné</li> </ul>                            | <p>Tímto závazkem je zamýšleno provést výběrové procedury a následně jmenovat osoby na klíčové pozice ve státní správě. Výběrové procedury čtyř z osmi pozic byly sice připraveny, ale v době psaní této zprávy ještě nebylo provedeno jmenování konkrétních osob. Většina pozic zatím zůstává neobsazena, protože závisí na dokončení závazku č. 5: systemizace služebních a vedoucích pozic. Změny ve výběrových řízeních, jak u vyšších, tak nižších pozic, mohou vést k profesionálnější a apolitické státní správě. Podle bývalého předsedy Českého statistického úřadu může vliv konkrétního ministra na složení výběrových komisí způsobit problémy, pokud by ministr začal v budoucnu vyvíjet politický tlak. Mělo by být proto přijato takové opatření, které by dokázalo zajistit apolitické složení výběrových komisí.</p>   |

| NÁZEV ZÁVAZKU   | SHRNUTÍ   |
|---|---|
| <p><b>5. Systemizace služebních míst a úřadů</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: nejasná</li> <li>• Možný dopad: střední</li> <li>• Dokončení: podstatné</li> </ul>                 | <p>Systemizace služebních míst a úřadů má poskytnout předpoklady a kritéria pro nábor, propouštění a platy státních úředníků a zaměstnanců. V červenci 2015 byla přijata v souladu se zákonem o státní službě první systemizace. Tento závazek má potenciál zabránit politicky motivovaným jmenováním osob na pozice vedoucích činitelů v klíčových institucích. Hodnotitelé IRM navrhuji, aby SSS zajistila, že všechny změny ve struktuře služebních míst, míst státních zaměstnanců a v organizační struktuře budou dobře logicky zdůvodněny a jejich vliv bude pečlivě analyzován.</p>  |
| <p><b>6. Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: jasná</li> <li>• Možný dopad: omezený</li> <li>• Dokončení: podstatné</li> </ul> | <p>Obecným cílem tohoto závazku bylo přijmout novelu zákona o svobodném přístupu k informacím. Parlament novelu schválil a 10. září 2015 vstoupila v účinnost. V době přípravy této zprávy byl připravován materiál, který by měl pomoci úřadům a obcím aplikovat změny zákona. Novela se jen zčásti zabývá otázkami, na které upozorňují organizace občanské společnosti, a které podle nich představují hlavní problémy přístupu k informacím. Hodnotitelé IRM doporučují znovu uvážit rozsah navržených změn tak, jak byly zamýšleny v původním návrhu. Tzn. vypořádat se se záležitostmi, jako je explicitní definice testu veřejného zájmu, který je úřady využíván při odmítání žádostí o informace, specifické sankce pro úředníky, kteří odmítnou zveřejnit soudně nařízené zveřejnění informací, a ustanovení nezávislého veřejného orgánu s mandátem kontrolovat implementaci zákona o svobodném přístupu k informacím.</p>   |
| <p><b>7. Podpora zveřejňování otevřených dat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: jasná</li> <li>• Možný dopad: omezený</li> <li>• Dokončení: podstatné</li> </ul>                   | <p>Záměrem tohoto závazku je vytvořit instrukce, týkající se publikování otevřených dat a poskytnout veřejným institucím v tomto směru nezbytnou podporu. V době psaní této zprávy byla zformována pracovní skupina skládající se z expertů na státní správu, z občanské společnosti a akademiků, která vede proces zlepšování otevřených dat. Bylo zahájeno pořádání on-line a osobních kurzů pro úředníky z ústřední správy i pro úředníky ze samosprávy. Návrhy směrnic a ostatních dokumentů zatím nebyly dokončeny a schváleny. Jsou však sdíleny se zástupci různých státních institucí, kteří tak mají možnost se k nim vyjádřit. Otevřená data jsou v České republice stále novou záležitostí a tento závazek tak představuje pozitivní krok, který má potenciál posunout tuto agendu k ambicióznějším reformám. Hodnotitelé IRM doporučují vládě, aby v příštím akčním plánu otevřela veřejnou debatu na téma validace publikačních plánů a možného právního rámce reformem, který je nutný pro implementování standardu otevřených dat.</p> |
| <p><b>8. Katalog otevřených dat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: jasná</li> <li>• Možný dopad: střední</li> <li>• Dokončení: dokončeno</li> </ul>                                | <p>Cílem katalogu otevřených dat je poskytnout občanům sjednocený, uživatelsky přátelský a kategorizovaný katalog, sloužící k vyhledávání ve veřejných dokumentech. Pilotní verze byla zveřejněna v dubnu 2015 a finální verze v červnu 2015. Katalog je inovativní ve snaze změnit způsob, jakým se úředníci zapojují do proaktivního způsobu publikace informací, kterými disponují. Hodnotitelé IRM navrhuji, aby byly v příštích akčních plánech zlepšeny některé technické záležitosti, čímž by se vyšlo vstříc širší komunitě (nejen IT odborníkům). Dále je třeba pokračovat s podporou a vysvětlováním výhod tohoto katalogu, a tak zvýšit počet institucí, které katalog otevřených dat používají. Stejně tak je nutné podpořit právní rámec vydávání instrukcí ke zveřejňování dat v otevřeném formátu.</p>   |
| <p><b>9. Právní rámec otevřených dat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevance vůči hodnotám OGP: jasná</li> <li>• Možný dopad: střední</li> <li>• Dokončení: částečné</li> </ul>                            | <p>Tento závazek má za cíl poskytnout právní rámec zveřejňování informací ve formátu otevřených dat. Prozatímní plány byly vedeny úvahou o vzniku podzákonné legislativy, která by umožňovala zveřejňování dat v otevřeném formátu. Stále je nutné vytvořit komplexní právní rámec pro zveřejňování dat veřejné správy v otevřeném formátu. Dokud tento požadavek nebude právně vynutitelný, nedojde k podstatné změně přístupu k úřadů v práci s otevřenými daty. Pro posun kupředu bude nutné zaměřit pozornost na kontrolu praxe veřejných institucí, které s otevřenými daty pracují.</p>   |

## DOPORUČENÍ

Na základě zjištění, která vyplývají ze zprávy o vývoji, vytvořili hodnotitelé IRM pět „specifických, měřitelných, odpovědných, relevantních a aktuálních“ (SMART) doporučení:

### PĚT "SMART" DOPORUČENÍ

1. Všechny budoucí aktualizace akčního plánu by měly být včas zkonzultovány s veřejností.
2. Akční plán by měl prosazovat (1) nezávislost jakékoliv instituce, která má za úkol zaručit implementaci zákona o státní službě (např. sekce pro státní službu) a (2) apolitické složení komisi, které vybírají kandidáty na vysoké pozice ve státní správě.
3. Akční plán by měl zahrnout závazek, který by souvisel s dokončením právního rámce pro publikaci dat veřejné správy v otevřeném formátu.
4. Pokud budou současné závazky dokončeny, měl by další akční plán zahrnovat závazek zaměřený na obranu proti zneužití veřejných zdrojů a zvýšení transparentnosti v procesech plánování a financování veřejných investic.
5. Příprava nového akčního plánu by mohla sloužit jako jeden z modelů pro ustanovení standardů účasti veřejnosti. Akční plán by měl zahrnovat relevantní nástroje veřejnosti, např. kontrola výkonu veřejné správy ze strany občanů a zapojení občanů do dohledových mechanismů. Tím by procesy vlády při implementaci akčního plánu a jeho jednotlivých závazků získaly vyšší transparentnost.

## POŽADAVKY NA ZPŮSOBILOST 2014:

V případě zájmu o participaci na OGP musí vlády projevit závazek k otevřenému vládnutí splněním několika minimálních kritérií. Tato kritéria se týkají stěžejních oblastí otevřeného vládnutí, které jsou obzvláště důležité pro narůstající schopnost vlády reagovat na podněty občanů, posilování zapojení veřejnosti a boj s korupcí. Objektivní ukazatele, stanovené třetími subjekty, jsou užívány k určení rozsahu pokroku jednotlivých zemí v každé z těchto oblastí. V podrobnostech viz části IX: Požadavky na způsobilost nebo <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Advokátní kancelář  
Frank Bold advokáti,  
s.r.o. poskytuje právní  
služby v oblasti  
obchodního, správního,  
stavebního, energetického práva a  
práva životního prostředí. Má také  
dlouholeté zkušenosti s agendou  
transparentnosti a odpovědnosti  
veřejné správy.



Partnerství pro  
otevřené vládnutí  
(OGP) usiluje o  
zajištění konkrétních  
závazků vlád ve  
vztahu k občanům, zejména o  
podporu transparentnosti, posílení  
práv občanů, boj proti korupci  
a využití nových technologií k  
rozvoji veřejné správy. Nezávislý  
hodnotící mechanismus OGP  
slouží k posouzení vývoje a  
implementace národních akčních  
plánů, které si kladou za cíl  
podpořit dialog se zájmovými  
skupinami a posílit odpovědnost  
veřejné správy.



# I | ZAPOJENÍ ČR DO PARTNERSTVÍ PRO OTEVŘENÉ VLÁDNUTÍ

Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) je dobrovolná mezinárodní iniciativa s účastí řady zainteresovaných subjektů, která usiluje o zajištění konkrétních závazků vlád vůči jejich občanům, zejména o podporu transparentnosti, posílení práv občanů, protikorupčních opatření a využití nových technologií k rozvoji veřejné správy. OGP představuje mezinárodní fórum pro dialog a sdílení mezi vládami, občanskou společností a soukromým sektorem. To vše přispívá ke snaze o dosažení otevřeného vládnutí.

## HISTORIE ZAPOJENÍ DO OGP

Česká republika se k programu OGP připojila v září roku 2011, kdy vláda České republiky v usnesení č. 691<sup>1</sup> deklarovala úmysl České republiky participovat na iniciativě OGP.

V případě zájmu o participaci na OGP musí vlády projevít závazek k otevřenému vládnutí splněním několika minimálních kritérií. Tato kritéria se týkají stěžejních oblastí otevřeného vládnutí, které jsou obzvláště důležité pro narůstající schopnost vlády reagovat na podněty občanů, posilování zapojení veřejnosti a boj s korupcí. Objektivní ukazatele, stanovené třetími subjekty, jsou užívány k určení rozsahu pokroku jednotlivých zemí v každé z těchto oblastí. V podrobnostech viz část IX: Požadavky na způsobilost.

Všechny vlády účastníci se OGP vytváří akční plány OGP týkající se jejich státu, ve kterých rozpracovávají konkrétní závazky pro dvouleté období. Akční plány by měly stanovit závazky vlád vůči OGP, které posunou praxi vládnutí z aktuální výchozí pozice. Tyto závazky mohou být založeny na stávajícím úsilí, mohou stanovit nové kroky k dokončení probíhajících reforem nebo se mohou podníti činnost ve zcela nové oblasti.

Česká republika vytvářela svůj druhý národní akční plán<sup>2</sup> od srpna do října roku 2014. Doba plnění druhého akčního plánu, předloženého v listopadu, trvala oficiálně od září 2014 do června 2016. Tato

zpráva pokrývá první rok plnění, tedy období od 1. července 2014 do 30. června 2015. Vláda publikovala návrh sebehodnotící zprávy<sup>3</sup> v srpnu 2015. V době vytváření tohoto textu (září 2015) byla sebehodnotící zpráva předložena vládě ke schválení. Některé ze závazků obsažených v akčním plánu byly již zcela splněny, některé další jsou stále v procesu naplňování (v podrobnostech viz část IV).

## ZÁKLADNÍ INSTITUCIONÁLNÍ SOUVISLOSTI

Česká republika je unitární, ústavní republika s parlamentním systémem vlády. Základními zákony státu jsou Ústava České republiky společně s Listinou základních práv a svobod. Ústava vstoupila v účinnost 1. ledna 1993 (kdy vznikla samostatná Česká republika, v návaznosti na rozpad Československa). Státní moc je rozdělena na zákonodárnou (Parlament), výkonnou (vláda a prezident) a soudní. Vláda, v čele s jejím předsedou, je zodpovědná Poslanecké sněmovně (dolní komoře) Parlamentu České republiky). Soudy jsou nezávislé, soudci jsou jmenováni prezidentem republiky na návrh ministra spravedlnosti.

Vláda (výkonná moc) je plně odpovědná za naplňování iniciativy OGP. rozhodla o účasti České republiky v OGP v září 2011 (viz výše). V dubnu 2012<sup>4</sup> schválila první národní akční plán, v červnu 2013<sup>5</sup> sebehodnotící zprávu s aktualizací akčního plánu a usnesením č. 929 ze dne 12. prosince 2014 druhý národní akční plán.

Rozhodnutí a usnesení vlády představují obecný zákonný mandát pro aktivity přímo související s OGP v České republice.

Postupy a úkoly vztahující se k OGP, včetně vytváření akčních plánů a sebehodnotících zpráv, byly koordinovány orgány v rámci Úřadu vlády České republiky (dále jen Úřad vlády ČR).<sup>6</sup> Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR koordinovala přípravu prvního akčního plánu v roce 2012. V průběhu naplňování prvního akčního plánu byla sekce zrušena a její agendu převzal Odbor pro koordinaci boje proti korupci, který byl přímo podřízen předsedovi vlády. Po rezignaci a mimořádných volbách v roce 2013 převzalo úkoly tohoto odboru Oddělení boje s korupcí<sup>7</sup>, spadající pod ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (aktuálně Jiřího Dienstbiera).<sup>8</sup> Plnění akčního plánu bylo do jisté míry omezeno rezignací vlády, vytvořením úřednické vlády a mimořádnými volbami v roce 2013.

Věcně je naplňování závazků obsažených v akčním plánu zejména v kompetenci ministerstva vnitra, v některých případech ve spolupráci s dalšími ministerstvy a ústředními orgány státní správy.

Hlavní zdroj pro první akční plán OGP představovala "Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012".<sup>9</sup> Tato strategie zmocňovala jednotlivá ministerstva k přijetí speciálních opatření v oblasti boje proti korupci, včetně závazků obsažených v akčním plánu. Shodné cíle a opatření byly obsaženy také v protikorupčních vládních strategiích pro následující roky a v druhém akčním plánu OGP. Tyto aktivity byly, na strategické úrovni, koordinovány "Vládním výborem pro koordinaci boje proti korupci", v roce 2014 pak "Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí".<sup>10</sup>

Na aktivitách OGP se v České republice se tedy podílí několik úřadů a institucí.

Neexistují žádné specifické rozpočtové položky v rozpočtu Úřadu vlády ČR, ministerstva vnitra nebo v jiných vládních organizacích spolupracujících na OGP. Neexistují také žádní zaměstnanci, jejichž jediným úkolem by byla práce na záležitostech OGP. Z pohledu personálního i rozpočtového je tato problematika považována za nedílnou součást jiných agend souvisejících s protikorupčními a dalšími úlohami.

Rozsah pracovní doby, věnované OGP v rámci Úřadu vlády ČR, lze odhadnout zhruba na polovinu pracovní doby jednoho zaměstnance (ve skutečnosti jde o práci cca 5 až 6 zaměstnanců v části jejich úvazků). Odhad rozpočtových nákladů na aktivity týkající se OGP v Úřadu vlády ČR činí cca půl milionu korun za rok.<sup>11</sup>

Obecně lze říci, že závazky obsažené v akčních plánech OGP byly vládou a dalšími orgány vesměs považovány za součást (nebo doplněk) širších protikorupčních strategií. To způsobilo relativně malou pozornost věnovanou OGP jako takovému ze strany úřadů i občanské společnosti, stejně jako nedostatečný rozsah veřejné participace na vytváření a plnění akčních plánů (pro více podrobností viz části II a III této zprávy). Závazky obsažené v akčních plánech byly nicméně všemi relevantními zainteresovanými subjekty hodnoceny jako důležité.

## METODOLOGICKÁ POZNÁMKA

Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM) spolupracuje spolu se zkušenými nezávislými vnitrostátními posuzovateli na vypracovávání a rozšiřování hodnotící zprávy pro každou vládu účastnící se iniciativy OGP. V České republice spolupracuje IRM s Pavlem Černým a Donikou Zúbkovou z Frank Bold advokáti, s.r.o. (původně Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o. – dále jen hodnotitelé IRM). Hodnotitelé IRM přezkoumali vládní sebehodnotící zprávu, zjišťovali názory občanské společnosti a dotazovali se příslušných vládních představitelů a jiných zainteresovaných osob. Zprávu přezkoumali zaměstnanci OGP a skupina expertů.

Tato zpráva navazuje na předchozí „Zprávu o vývoji“ OGP za období let 2012–2013, která hodnotila vytváření prvního akčního plánu, stejně jako jeho naplňování od 1. července 2012 do 31. července 2013.<sup>12</sup>

K získání názorů různých zainteresovaných osob zorganizovali hodnotitelé IRM setkání, které se konalo dne 21. června 2015 v Býkovicích, a pracovní setkání s experty, kteří se specializují na problematiku volného přístupu k informacím. Shrnutí z těchto setkání a podrobnější vysvětlení lze nalézt v části VIII.

Hodnotitelé IRM také kontaktovali e-mailem více než 850 představitelů soukromého sektoru, kterých se v dotazníku ptali na jejich zkušenosti a možnosti práce s databázemi umožňujícími volný přístup k informacím při jejich podnikání a za účinnosti nově přijatého zákona o státní službě. Tímto způsobem bylo získáno 44 odpovědí.

Hodnotitelé IRM také přezkoumali dva klíčové dokumenty připravené vládou: druhý akční plán pro Českou republiku a návrh vládní sebehodnotící zprávy publikované v srpnu 2015. Na tyto dokumenty je v rámci tohoto textu průběžně odkazováno.

---

<sup>1</sup> Vyjádření zájmu publikované na internetových stránkách OGP <http://www.opengovpartnership.org/country/czech-republic>

<sup>2</sup> Vláda České republiky, Akční plán České republiky „Partnerství pro otevřené vládnutí“ pro období let 2014 až 2016 <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Action-plan-Czech-republic-2014-2016.pdf>

<sup>3</sup> Návrh sebehodnotící zprávy [česky] <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Prubezna-sebehodnotici-zprava-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2014-az-2016.pdf>

<sup>4</sup> Vláda České republiky, Akční plán České republiky „Partnerství pro otevřené vládnutí“ (Zpráva, Praha, 4. dubna 2012), [anglicky] <http://bit.ly/1czTzGP>, [česky] <http://bit.ly/19z75iR>

<sup>5</sup> Vláda České republiky, Zhodnocení plnění Akčního plánu České republiky „Partnerství pro otevřené vládnutí“ v roce 2012 a jeho aktualizace, (Zpráva, Praha, 19. června 2013), [anglicky] <http://bit.ly/1mfZU2f>, [česky] <http://bit.ly/1avvrl>

<sup>6</sup> Úřad vlády ČR, „Popis pravomocí a aktivit“, (Praha: Vláda České republiky) [anglicky] <http://bit.ly/19z0BAB>, [česky] <http://bit.ly/1gUzorf/>

<sup>7</sup> Úřad vládního Oddělení pro boj s korupcí, „Popis pravomocí a aktivit“ (Praha: Vláda České republiky) [česky] <http://bit.ly/1gUARhs>

<sup>8</sup> Internetový profil Jiřího Dienstbiera, ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu [česky] <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/>

<sup>9</sup> Úřad vládního Odboru pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji proti korupci pro období let 2011 a 2012, (Strategická zpráva, Praha, 2010) [anglicky] <http://bit.ly/1kGkDya>, [česky] <http://bit.ly/1gUCRpN>

<sup>10</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, Vláda ČR, [česky] <http://www.korupce.cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/>

<sup>11</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Františkem Kučerou a Daliborem Fadrným, sekce pro koordinaci boje s korupcí v rámci Úřadu vlády, 27. srpna 2015

<sup>12</sup> Pavel Černý a Donika Zůbková, Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o., Česká republika: Zpráva o vývoji pro období let 2012–2013“ [http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Nezavisly-hodnotici-mechanismus\\_IRM\\_---Zprava-2012-2013.pdf](http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Nezavisly-hodnotici-mechanismus_IRM_---Zprava-2012-2013.pdf)





# II | TVORBA AKČNÍHO PLÁNU

V České republice neproběhlo v rámci přípravy druhého akčního plánu OGP veřejné připomínkové řízení. Před tím, než vláda akční plán schválila, byl jeho návrh připomínkovan pouze ministerstvy a některými dalšími správními orgány. Podle zodpovědných orgánů lze tento postup odůvodnit tím, že všechny závazky, obsažené v druhém akčním plánu, byly převzaty z předchozího plánu, přičemž ty byly již tehdy podrobeny veřejné debatě.

Země, které se účastní projektu OGP, mají během přípravy akčního plánu dodržet postupy pro konzultace s veřejností. Podle těchto postupů („Articles of Governance“) by státy měly:

- před připomínkovým řízením zveřejnit jeho podrobnosti a časový harmonogram (alespoň na internetu),
- umožnit podat připomínky k záměru široké veřejnosti, včetně jednotlivců a soukromého sektoru; uveřejnit na internetových stránkách shrnutí veřejného připomínkového řízení a všechna individuální vyjádření,
- propagovat projekt OGP tak, aby se zvýšila účast v připomínkování,

- s dostatečným předstihem konzultovat návrh s veřejností za použití různých nástrojů, včetně internetu a osobních setkání, a tím zajistit občanům dostatek příležitostí k zapojení.

Podle dalšího z požadavků by státy měly

- zřídit fórum, které by umožnilo podávat připomínky k realizaci akčního plánu iniciativám různých zúčastněných stran. Může vzniknout nový subjekt nebo může být využit subjekt již existující.

Tomuto tématu se věnuje další sekce. Informace k průběhu konzultačních procesů před i během realizace akčního plánu jsou shrnuty v tabulce č. 1.

**Tabulka 1 | Konzultační proces k akčnímu plánu**

| FÁZE AKČNÍHO PLÁNU | POŽADAVKY PARTNERSTVÍ PRO OTEVŘENÉ VLÁDNUTÍ NA PŘIPOMÍNKOVÉ ŘÍZENÍ (PODLE ČLÁNKŮ VLÁDNUTÍ) | SPLNILA VLÁDA TYTO POŽADAVKY? |
|--------------------|--|-------------------------------|
| Během vývoje       | Byl časový harmonogram a informace o procesu připomínkování dostupný před jeho začátkem?   | Ne                            |
|                    | Byl časový harmonogram dostupný online?  | Ne                            |
|                    | Byl časový harmonogram dostupný jinými způsoby?  | Ne                            |
|                    | Byla vydána předběžná výzva k připomínkování?  | Ne                            |
|                    | Byla tato výzva dostatečná?  | Ne                            |
|                    | Provedla vláda aktivity směřující ke zvýšení povědomí o záměru?                            | Ne                            |
|                    | Proběhlo připomínkování na internetu?  | Ne                            |
|                    | Proběhlo připomínkování cestou osobních setkání?   | Ne                            |
|                    | Bylo připomínkování veřejné, nebo bylo pouze pro vybrané subjekty?                         | N/A                           |
|                    | Zařazení připomínkování na škále IAP2. <sup>1</sup>  | N/A                           |

|                 |  |     |
|-----------------|--|-----|
| Během realizace | Existovalo během realizace pravidelné fórum pro připomínkování?    | Ne  |
|                 | Bylo připomínkování veřejné, nebo bylo pouze pro vybrané subjekty? | N/A |
|                 | Zařazení připomínkování na škále IAP2.                             | N/A |

## PŘEDBĚŽNÁ VÝZVA A ZVYŠOVÁNÍ POVĚDOMÍ O PROJEKTU OGP

Jak již bylo shrnuto výše, před nebo během přípravy druhého akčního plánu OGP neproběhlo veřejné připomínkové řízení. Informace o přípravě a nové verzi akčního plánu nebyly veřejně přístupné.

Návrh druhého akčního plánu byl připraven Oddělením boje s korupcí při Úřadu vlády České republiky ve spolupráci s Ministerstvem vnitra. Na internetových stránkách oddělení věnovaných účasti České republiky v projektu Partnerství pro otevřené vládnutí<sup>1</sup> se neobjevily žádné nové informace o novém vývoji od publikování zprávy o vlastním hodnocení a od aktualizace prvního akčního plánu v červnu 2013 až do publikování druhého akčního plánu po jeho schválení vládou v listopadu 2014.

Důvod takového postupu, jak ho vysvětlili zástupci oddělení hodnotitelům IRM<sup>2</sup>, spočíval v tom, že závazky v druhém akčním plánu a jejich základní obsah zůstaly stejné jako v předcházejícím akčním plánu a při přípravě a realizaci prvního akčního plánu v letech 2011 a 2012 veřejné připomínkové řízení proběhlo. V tomto kontextu zástupci oddělení rovněž zmínili, že druhý akční plán byl připraven v souladu s doporučeními zveřejněnými ve zprávě IRM, která se věnovala realizaci prvního akčního plánu.<sup>3</sup>

## ROZSAHU KONZULTACÍ

Pokud jde o detaily vývoje druhého akčního plánu, lze dodat, že dne 7. října 2014 ministr vnitra a ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zaslali návrh druhého akčního plánu k připomínkám omezenému počtu (celkem 72) vládních úřadů a ostatních veřejných institucí (Parlament ČR, Kancelář prezidenta republiky, vrcholné soudní instituce, Nejvyšší kontrolní úřad,

veřejný ochránce práv, krajské a obecní úřady, svazky obcí, Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR) v režimu tzv. „externího připomínkového řízení pro nelegislativní návrhy“. Současně byl návrh vložen do oficiálního informačního systému vlády, který však není přístupný široké veřejnosti. Hospodářská komora ČR publikovala návrh na svých stránkách dne 15. října 2014.<sup>4</sup>

Několik úřadů (ministerstva práce a sociálních věcí, místního rozvoje, spravedlnosti, školství, vnitra, ministr pro vědu, výzkum a inovace, Český statistický úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových) se vyjádřilo a okomentovalo návrh druhého akčního plánu v rámci „vnějšího připomínkového řízení“, přičemž jejich připomínky byly většinou formální a organizační povahy.<sup>5</sup>

Jediný představitel občanské společnosti, který se vyjádřil k návrhu druhého akčního plánu, byl Fond Otakara Motejla, jehož zástupci se o obsahu akčního plánu dozvěděli z neoficiálních zdrojů. Jejich připomínky k závazkům týkajícím se přístupu k datům a informacím (veřejná data) nebyly před přijetím akčního plánu vzaty v potaz.<sup>6</sup>

Z těchto důvodů nezbývá než shrnout, že požadavky OGP ohledně veřejného připomínkového řízení nebyly před přijetím druhého akčního plánu pro období 2014–2016 splněny. Při rozhodování o začlenění závazků do akčního plánu nebyly zohledněny různorodé názory a zkušenosti zainteresovaných subjektů.

Jak již bylo popsáno výše, odpovědnými úřady prezentované důvody pro nezorganizování veřejného připomínkového řízení k druhému akčnímu plánu rozvoje byly takové, že základní obsah závazků zůstal stejný jako v prvním akčním plánu (protože žádný z nich nebyl dokončen včas). Kromě toho úřady

upozornily, že vývoj a realizace prvního akčního plánu neupoutaly pozornost širší veřejnosti, protože většina zainteresovaných subjektů zřejmě nepovažovala připomínkování za smysluplné.

Přestože se tyto argumenty mohou jevit z perspektivy vlády jako legitimní, je nutné současně konstatovat, že zvolený postup není v souladu s pravidly OGP, jak bylo shrnuto výše. Kromě toho hodnotitelé IRM poukazují vzhledem k vývoji prvního akčního plánu také na to, že připomínkové řízení k prvnímu akčnímu plánu bylo omezeno na ústřední správní orgány a několik málo organizací občanské společnosti.<sup>7</sup> Proto je žádoucí, aby během vývoje třetího akčního plánu české úřady zajistily široké možnosti účasti veřejnosti, včetně občanské společnosti a soukromého sektoru, mimo jiné zavedením aktivit pro zvýšení obecného povědomí týkajících se OGP jako celku a významu a přínosů akčního plánu.

---

<sup>1</sup> AP2 Spectrum of Political Participation", Mezinárodní asociace pro zapojení veřejnosti, <http://bit.ly/1kMmIYC>

<sup>2</sup> Prezentace Partnerství pro otevřenou společnost na stránkách Oddělení pro boj z korupcí, [česky] <http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>

<sup>3</sup> Eva Kyzourová, Oddělení boje s korupcí, telefonní rozhovor s hodnotitelem IRM, 11. prosince 2014

<sup>4</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Františkem Kučerou a Daliborem Fadrným z Oddělení pro boj s korupcí, 27. srpen 2015

<sup>5</sup> Hospodářská komora ČR: Zpráva o dosavadním plnění akčního plánu k dosažení otevřeného vládnutí, [česky] <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/173-14-informace-o-dosavadnim-plneni-akcniho-planu-ceske-republiky-partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-t-15-10-2014.aspx>

<sup>6</sup> Eva Kyzourová, Oddělení boje s korupcí, telefonní rozhovor s hodnotitelem IRM, 11. prosince 2014

<sup>7</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Michalem Kubáněm z Fondu Otakara Motejla, červenec 2015

<sup>8</sup> Pavel Černý a Donika Zúbková, Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o. Zpráva o vývoji v České republice v letech 2012-2013, kapitola II.



# III | REALIZACE AKČNÍHO PLÁNU

V rámci zapojení do projektu OGP se vlády zavazují zřídit fórum, které by umožnilo pravidelné připomínkování ze strany iniciativ různých zúčastněných stran při realizaci projektu OGP. Za tímto účelem může vzniknout nový nástroj konzultací nebo může být využit již existující.

## PRAVIDELNÉ KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

Nebylo vytvořeno žádné nové fórum, které by usnadnilo realizaci akčního plánu. Realizace ani prvního, ani druhého akčního plánu rovněž nebyla předmětem pravidelných debat v žádném z existujících fór.

Podle zástupců Oddělení pro boj s korupcí byly závazky a strategie k jejich naplnění opakovaně diskutovány v Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí (dále jen „Rada“)<sup>1</sup> a v jejích pracovních komisích. Předsedou Rady je ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier, místopředsedy jsou ministr financí, vnitra, spravedlnosti a ministr pro vědu, výzkum a inovace. Ostatní členové Rady a jejich pracovních komisí jsou zástupci ostatních ministerstev, akademických institucí, profesních organizací a organizací občanské společnosti. Schůzí Rady se mohou účastnit pouze její členové.

Rada byla zřízena v červenci 2014. Od té doby se schází přibližně jednou za dva měsíce. Ze záznamů z jejích schůzí<sup>2</sup> vyplývá, že se opakovaně věnuje implementaci nového zákona o státní službě jako jednomu z hlavních bodů akčního plánu. Zbývající dva hlavní body akčního plánu, tzn. zákon o svobodném přístupu k informacím a

zveřejňování dat v otevřených formátech, zatím nebyly na schůzích Rady samostatně diskutovány. Rada se dále zabývala např. návrhem zákona o prokazování původu majetku, o vnitřní kontrole ve veřejné správě, o střetu zájmů, o veřejných zakázkách atd.

Dne 8. září 2015 diskutovala Rada návrh vládní sebehodnotící zprávy (pro další detaily viz část V).

Podle názoru hodnotitelů IRM lze výše popsanou situaci přisuzovat skutečnosti, že závazky obsažené v akčních plánech nejsou nové ani specifické, ale byly spíše převzaty z různých protikorupčních strategií. Proto je pochopitelné, že vládní úřady nepovažují zřízení speciálního fóra pro tvorbu připomínek k realizaci projektu OGP za nezbytné. Podobnou reakci lze sledovat u organizací občanské společnosti, které neiniciovaly vytvoření fór za tímto účelem.

Z pohledu hodnotitelů IRM by bylo užitečné, pokud by realizace akčního plánu byla předmětem pravidelných diskuzí v již existujících fórech, buď v Radě, nebo i v jiných. Tento postup by mohl být rovněž spojen s možností průběžného online připomínkování.

<sup>1</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí: <http://www.korupce.cz/cz/rada-vlady/rada-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci-121697/>

<sup>2</sup> Zápis ze schůze Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí: <http://www.korupce.cz/scripts/detail.php?pgid=1059>



# IV | ANALÝZA OBSAHU AKČNÍHO PLÁNU

Všechny vlády zapojené do iniciativy OGP vytváří vlastní akční plány, které detailně popisují konkrétní závazky země, a to v rámci dvouletého období. Vláda nejprve v akčním plánu popíše již existující úsilí, související s otevřeným vládnutím, včetně speciálních strategií a programů. Poté akční plány vymezí vládní závazky týkající se OGP, které jdou nad rámec dosavadních snah v dané oblasti. Nové závazky mohou stavět na existujících iniciativách, programech apod. Akční plány mohou vytyčit kroky pro dokončení plánovaných reforem, ale i podnítit akci ve zcela nové oblasti veřejné správy.

Jednotlivé závazky by měly být nastaveny tak, aby respektovaly specifické okolnosti a zájmy konkrétní země. Zároveň by se však závazky měly vztahovat k hodnotám OGP, které byly vytyčeny v Článcích vládnutí a v Deklaraci otevřeného vládnutí. Tyto dva dokumenty podepsaly všechny země, které se do iniciativy OGP zapojily. Ve vztahu ke klíčovým hodnotám otevřeného vládnutí se IRM řídí následujícími instrukcemi:

## PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Závazky týkající se přístupu k informacím:

- Vztahují se informacím, dostupným primárně úřadům, nikoli jen k informování o aktivitách vlády. Např. o zveřejnění informací o stavu znečištění ovzduší, které byly dosud k dispozici jen vládě, je vysoce relevantní, ačkoliv se nejedná přímo o vládní aktivity.
- Nejsou omezeny jen na data, ale týkají se všech informací (např. zveřejnění jednotlivých stavebních zakázek a souvisejících stavebních smluv).
- Mohou zahrnovat ve formě otevřených dat a systémy které podporují publikaci informací v této podobě
- Mohou zahrnovat jak proaktivní, tak reaktivní způsob zveřejňování informací.
- Mohou zahrnovat jak větší rozsah zpřístupňování informací, tak zlepšování srozumitelnosti informací (po technologické stránce).

- Mohou zahrnovat posílení mechanismů zajišťujících právo na přístup k informacím (např. instituty ombudsmana či informačních tribunálů).
- Musí poskytovat otevřený přístup k informacím (nesmí být určeny jen pro privilegované subjekty nebo pro vnitřní použití vlády).
- Měly by přispět k větší transparentnosti procesu utváření vládních rozhodnutí.
- Měly směřovat ke snížení nákladů na získání informací.
- Měly by směřovat k dosažení úrovně „5 Star for Open Data design“ (<http://5stardata.info/>).

## ÚČAST VEŘEJNOSTI

Závazky týkající se občanské participace by měly přispět ke zvýšení zapojení veřejnosti do úředního rozhodování či k rozšíření občanské angažovanosti. Měly by se obecně týkat "konzultací", "zapojení", "spolupráce" nebo "zmocnění" (jak vysvětlila Mezinárodní asociace pro veřejnou participaci v rámci Veřejného participačního spektra) (<http://bit.ly/1kMmIYC>).

Závazky týkající se účasti veřejnosti:

- Musí zpřístupnit rozhodovací procesy všem občanům, kteří o to mají zájem. Jedná se tedy o platformy typu "shora-dolů", které jsou vytvářeny během volebního období vládou (nebo subjekty, jež jsou vládou pověřeny) a které mají za cíl informování o rozhodovacích procesech.

- Mohou zahrnovat prvky přístupu k informacím, které zajistí užitečný přínos zainteresované veřejnosti, a tak ji zapojí do rozhodovacího procesu.
- Často zahrnují právo být slyšen, což však nezbytně nutně neznamená, že by toto právo bylo formální součástí rozhodovacího procesu.

Alternativně se mohou závazky týkat širšího prostředí, které by umožňovalo participaci v občanské sféře.

Jedná se např. o:

- Reformy, které zvyšují shromažďovací svobodu, petiční právo, právo tisku nebo spolčování.
- Reformy týkající se práv odborových organizací nebo práv neziskových organizací.
- Reformy zvyšující transparentnost formálních demokratických procedur, např. občanských návrhů, voleb nebo petic.

Následující závazky jsou příklady těch, které by nebyly označeny za jasně relevantní v kategorii "účast veřejnosti":

- Závazky, které předpokládají zvýšení účasti veřejnosti vzhledem ke zveřejňování informací, avšak nespécifikují mechanismus pro toto zapojení.
- Závazky k decentralizaci, které nespécifikují, jak by se konkrétně účast veřejnosti zvýšila.
- Závazky, které definují účast jako zvýšení spolupráce uvnitř ústředních orgánů státní správy bez zavedení mechanismu pro zapojení veřejnosti.

Závazky, které mohou být označeny jako "nejasně relevantní", také zahrnují ty mechanismy, kde je zapojení do rozhodování limitováno jen vládou vybrané organizace.

## ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI

Závazky zvyšující odpovědnost veřejné moci mohou obsahovat:

- Pravidla, regulaci a mechanismy, které vybízejí vládu, aby vysvětlovala své aktivity, reagovala na kritiku a přednesené požadavky v souvislosti s kritikou a přijímala odpovědnost za případná selhání.

Závazky, které jsou v souladu s klíčovými cíli otevřeného vládnutí, a mohou být tedy označeny za "jasně relevantní", musí obsahovat prvek zapojení veřejnosti, tzn. nemohou být zaměřeny jen na vnitřní

system odpovědnosti v rámci veřejné správy. Závazky zaměřené na vnitřní systém odpovědnosti mohou být samy o sobě vhodné a mohou být pro stát velkou výzvou, ale zároveň nesplňují test "jasné relevance" vzhledem k nedostatečné otevřenosti.

V případech, kdy je vnitřní mechanismus klíčovým bodem vládní strategie, je vládě doporučeno, aby přidala prvek veřejnosti, to znamená např.:

- poskytnout informace ohledně činnosti institucí, pokud nejsou zvláště citlivé (zde se jedná o sledování principu maximálního zveřejnění).
- audit výkonnosti veřejné správy veřejností
- reagovat na výzvy, které jsou iniciovány občany v případě nečinnosti nebo zneužití moci.

Silné závazky týkající se odpovědnosti souvisí s právy, povinnostmi nebo následky v návaznosti na aktivity veřejných funkcionářů a institucí. Zahrnují například formálně vyjádřené stížnosti nebo oznamování nedostatků a dosahování nápravy. Příklady silných závazků zahrnují:

- Zlepšování nebo ukotvení opravných prostředků po odmítnutí přístupu k informacím.
- Zlepšení přístupu ke spravedlnosti tím, že se mechanismus justice zlevní, zrychlí nebo zjednoduší.
- Zlepšení veřejného dohledu nad soudní soustavou.
- Vytvoření veřejného systému, který by sloužil pro podněty veřejnosti (např. v rámci sledovacího systému policie nebo antikorupčních linek).

Závazky, které se snaží zvýšit "odpovědnost", ale předpokládají pouze poskytování informací nebo dat bez vysvětlení, jak s těmito informacemi naložit, nemohou být kvalifikovány jako závazky zvyšující veřejnou odpovědnost. Viz <http://bit.ly/1oWPXdl> pro více informací.

## TECHNOLOGIE A INOVACE PRO OTEVŘENOST A ODPOVĚDNOST

OGP má za cíl zlepšit využívání technologií a inovací, aby se tak zvýšilo zapojení veřejnosti do vládních aktivit. Konkrétně jde o závazky, které využitím technologií a inovací zvyšují otevřenost a odpovědnost. Jde tedy o tyto nástroje:



- Podpora nových technologií poskytujících možnosti pro sdílení informací, veřejnou participaci a spolupráci.
- Zveřejňování většího množství informací v takové podobě, která pomůže lidem pochopit, co jejich vláda dělá a jak mohou zvýšit svůj vliv na proces vládního rozhodování.
- Snaha o snížení nákladů při používání těchto technologií.

Dále se mohou závazky, které budou označeny jako "technologie a inovace":

- Vázat na proces zapojení občanské společnosti a podnikatelské sféry do identifikování efektivních nástrojů a inovačních přístupů, které podpoří nové technologie k posílení vlivu občanů, a díky tomu přispějí i k větší transparentnosti vlády.
- Vázat na podporu schopnosti vlády a občanů využívat technologie pro větší otevřenost a odpovědnost.
- Podporovat používání technologií zaměstnanci státní správy i občany.

Ne všechny reformy v rámci programu eGovernment přispívají k otevřenému vládnutí. Závazky v kategorii eGovernment je nutné formulovat tak, aby přispěly ke zlepšení alespoň jedné z těchto oblastí: přístup k informacím, účast veřejnosti, veřejná odpovědnost.

## KLÍČOVÉ INDIKÁTORY

Ke zhodnocení, zda bylo dosaženo cílů otevřeného vládnutí, je často potřeba několikaletý proces. Vlády by proto měly sestavit časový plán a stanovit měřítka, podle kterých bude možné každý rok posuzovat, kterých závazků se během toho kterého roku dosáhlo. Tato studie popisuje každý závazek, který Česká republika zahrнула do svého druhého akčního plánu. Analýza těchto závazků se týká prvního roku jejich implementace.

Zatímco většina indikátorů, které jsou používány pro hodnocení závazků, je snadno srozumitelná, několik takových indikátorů potřebuje podrobnější vysvětlení.

**1. Specifičnost:** Hodnotitelé IRM nejprve stanovují úroveň specifičnosti a měřitelnosti, s jakou byl každý jednotlivý závazek sestaven. Možnosti jsou následující:

- o vysoká (text závazku poskytuje jasné, měřitelné a prokazatelné kroky pro dosažení cíle)
- o střední (text závazku popisuje objektivně ověřitelnou činnost, ale neobsahuje konkrétní kroky a postupy)
- o nízká (text závazku popisuje činnost, která může být vnímána jako měřitelná, avšak dovoluje více výkladů ze strany čtenáře)
- o žádná (text závazku neumožňuje ověření, zda bylo dosaženo výsledku, ani nepopisuje žádné kroky, kterých je třeba dosáhnout pro splnění závazku)

**2. Relevance:** Hodnotitelé IRM hodnotí, zda je závazek v kategorii relevantní pro hodnoty a klíčové výzvy OGP.

- o Hodnoty OGP: Za účelem identifikace závazků OGP s nejasným vztahem k hodnotám OGP vycházejí hodnotitelé IRM z důkladného výkladu textu závazků. Součástí vyhodnocení je zjištění závazků, které mohly být lépe definovány ve vztahu k základním aspektům otevřenosti.

**3. Možný dopad:** Hodnotitelé IRM posuzují význam (ambicióznost) každého závazku s ohledem na to, zda rozšiřuje dosavadní běžnou praxi v jednotlivých oblastech. Hodnotitelé posuzují, jaký je potenciální dopad závazku na danou oblast veřejné správy. Tento proces je založen na vyhledávací činnosti a dosavadních praktických zkušenostech hodnotitelů. Za tímto účelem definují problémy veřejné správy, stanoví výchozí úroveň v počátcích plnění akčního plánu a vyhodnocují, do jaké míry může závazek v případě úspěšné implementace přispět k řešení problémů veřejné správy.

Všechny indikátory a metody, které byly v procesu hodnocení IRM použity, jsou podrobně popsány v manuálu, který je dostupný na adrese: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>. Jednomu z indikátorů by čtenáři měli věnovat zvláštní pozornost, protože umožňuje srovnání mezi zeměmi, které se OGP účastní. Jedná se o „indikátor hvězdičky“ (starred

commitment). Závazky označené hvězdičkou jsou považovány za příkladné. Pro získání „hvězdičky“ musí závazek splnit několik kritérií:

1. Musí být dostatečně specifický ve smyslu posouzení jeho možného dopadu. Závazky označené hvězdičkou mají střední nebo vysokou úroveň specifičnosti.
2. Z textu závazku musí být zřejmá jeho relevance k hodnotám otevřeného vládnutí. Konkrétně musí být spjat s alespoň jednou hodnotou OGP – tedy s hodnotami přístupu k informacím, občanské participace nebo veřejné odpovědnosti.
3. Pokud byl závazek kompletně proveden, musí mít i reformní dopad.
4. Závazek musí být v závěru lhůty určené k jeho provedení kompletně nebo alespoň podstatně dokončen.

S ohledem na tato kritéria nesplnil žádný závazek z Akčního plánu České republiky předpoklady potřebné pro získání hvězdičky.

V roce 2015 byla aktualizována kritéria, na základě kterých lze získat hvězdičku. K aktualizaci došlo ve snaze motivovat vládu k ambicióznějším závazkům. Podle starých kritérií získal závazek hvězdičku, pokud byl měřitelný, relevantní vůči hodnotám OGP (viz výše), měl střední nebo reformující dopad a byl podstatně nebo kompletně proveden.

Na základě těchto předchozích kritérií by Akční plán České republiky získal „hvězdičku“ za jeden ze závazků (závazek č. 8. Katalog otevřených dat).

Grafy v této sekci ukazují výňatky z množství dat, který IRM hodnotitelé shromáždili během hodnotícího procesu. Úplná data, která byla shromážděna ve vztahu k Akčnímu plánu České republiky a dalších zemí, jsou k dispozici v aplikaci OGP Explorer.<sup>1</sup>

## CELKOVÝ PŘEHLED ZÁVAZKŮ

Druhý akční plán České republiky pro roky 2014–2016 obsahuje tři hlavní témata:

(1) přijetí nového zákona o státní službě, který má zaručit depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní správy, a následně jeho realizace v praxi, (2) zefektivnění systému svobodného přístupu

k informacím a (3) zlepšení přístupu k datům a informacím.

Tato témata byla přenesena z prvního akčního plánu (pro roky 2012–2014). Stalo se tak proto, že vláda nedokázala během uvedeného období dosáhnout těchto konkrétních cílů a závazků. Vzhledem k tomu nepokládala vláda za nutné před přijetím druhého akčního plánu organizovat nový konzultační proces (viz část II).

Prvním vymezeným úkolem se stalo přijetí nového zákona o státní službě a provedení postupné implementace tohoto zákona do praxe. Zákon byl podle plánu přijat a stal se účinným 1. 1. 2015. Zákon reguluje právní status státních úředníků, zabývá se organizací státní služby, pravidly pro systematizaci, výběrovými řízeními na pozice ve státní správě, platy, vzděláním a dalšími právy a povinnostmi úředníků. Většina milníků vytyčená v akčním plánu souvisí právě s implementací nového zákona do praxe. To zahrnuje přípravu prováděcí legislativy, vybudování organizační struktury pro veřejnou službu, přípravu výběrových řízení na vedoucí pozice ve státní správě, přípravu první systemizace služebních pozic a množství dalších metodologických kroků. V porovnání s prvním akčním plánem se základní principy zákona značně změnily. Vláda zohlednila kritické připomínky neziskových organizací a občanské společnosti. Rozsah prvních pěti závazků se nicméně zaměřuje na vnitřní systém odpovědnosti veřejných činitelů. Samotné přijetí a implementace tohoto zákona je pro Českou republiku důležitým krokem v boji s korupcí a ve snaze dosáhnout depolitizace veřejné správy. Zákon nastavuje nový rámec, který má potenciál změnit v pozitivním smyslu vnitřní mechanismy odpovědnosti úředníků. Ačkoliv jsou tyto snahy chvályhodné, neodpovídají dle testu „jednoznačné relevance“ ve vztahu k hodnotám OGP (přístup k informacím, účast veřejnosti a veřejné odpovědnosti), protože nezahrnují postrádají možnost efektivní kontroly ze strany veřejnosti.<sup>2</sup>

Druhý vymezený úkol souvisí s novelou zákona o svobodném přístupu k informacím. První akční plán nastínil množství specifických změn tohoto zákona. Některé z těchto změn byly podrobeny kritice,

protože de facto snižovaly dosavadní status přístupu k informacím. Během období prvního akčního plánu se značně změnil obsah tohoto tématu. Druhý akční plán odmítl většinu z původně navrhovaných změn zákona o svobodném přístupu k informacím. Soustřeďuje se výlučně na povinnosti, které vyplývají ze směrnice 2013/37/EU, která doplňuje směrnici 2003/98/ES. Obě tyto směrnice se zaměřují na užívání informací pocházejících z veřejného sektoru. Toto téma se tedy stalo velmi blízké třetí oblasti, která byla v akčním plánu vymezena. Třetí oblast se zabývá speciálními požadavky, které souvisí se zveřejňováním informací veřejnými institucemi ve formátu otevřených dat, a pokud je to možné, i ve strojově čitelném formátu.

Třetí oblast se, jak v prvním, tak v druhém akčním plánu, zabývá zvýšením počtu veřejných institucí, které zveřejňují data v otevřených formátech. Druhý akční plán je v této oblasti méně ambiciózní. První akční plán předpokládal vytvoření právního, technologického a metodologického rámce pro publikování otevřených dat a vytvoření velkého množství nejdůležitějších databází, které by byly veřejnosti přístupné v otevřených formátech. V druhém akčním plánu je naproti tomu dán důraz na přijetí legislativního rámce a metodologické podpory pro zveřejňování dat v otevřených formátech. Zahrnuje také vzdělávání úředníků v této oblasti. Není zde ale žádný závazek, který by se týkal jednotlivých veřejných databází.

## STRUKTURA HODNOCENÍ

Výše popsaná tři témata jsou v akčním plánu zpracována do jednotlivých závazků. První a třetí téma jsou vzhledem k mnoha dílčím cílům velmi široká, a proto jsou v akčním plánu rozložena na jednotlivé milníky. Hodnotitelé IRM se proto rozhodli vyhodnotit

aktivity vlády v rámci devíti závazků, seskupených podle tematických podobností a cílů:

**Téma I.** Přijetí zákona o státní službě, který zajistí depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní správy, a jeho implementace do praxe

1. závazek – zákon o státní službě
2. závazek – přijetí prováděcích předpisů k zákonu o státní službě
3. závazek – institucionální opatření pro implementaci zákona o státní službě
4. závazek – výběr a jmenování vedoucích úředníků
5. závazek – systemizace služebních míst a úřadů

**Téma II.**

6. závazek – zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím

**Téma III.** Zlepšení přístupu k datům a informacím

7. závazek – podpora zveřejňování otevřených dat
8. závazek – katalog otevřených dat
9. závazek – právní rámec otevřených dat

<sup>1</sup> OGP Explorer poskytuje občanské společnosti, akademikům, vládám a novinářům – snadný přístup k bohatým datům, která OGP nashromáždil. Dostupný z: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

<sup>2</sup> OGP Manuál nezávislého hodnocení IRM. Dostupný z: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM%20Procedures%20Manual%20v%202.0%20PUBLIC\\_0.docx](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM%20Procedures%20Manual%20v%202.0%20PUBLIC_0.docx)



# 1 | ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ

## Text závazku:

### Přijetí nového **zákona o státní službě**

„Nová koaliční vláda přijala Programové prohlášení vlády České republiky (únor 2014), v němž si jako jednu z priorit stanovila přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, včetně jeho implementace. Tento zákon musí zajistit plné odpolitizování a efektivní profesionalizaci státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování státních zaměstnanců, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků. V oblasti státní správy zůstává tento úkol nadále klíčovým, neboť přijetí zákona na veřejnoprávní bázi má zabezpečit jasné vymezení základních práv a povinností státního zaměstnance, stanovit principy personálního a manažerského řízení státní správy a snížit riziko korumpovatelnosti jejich zaměstnanců.

Depolitizace státní správy bude dosaženo transparentními výběrovými řízeními jak na pozice řadové, tak na pozice vedoucích zaměstnanců (představených), objektivními pravidly pro přiznávání nenárokových složek platu (příplatek za vedení a odměny) a profesionalizace bude zaručena účinnými personalistickými procesy – systémovým vzděláváním, úřednickými zkouškami a personální práci se zaměstnanci. Jasným definováním práv a povinností zaměstnanců, jejich rozvojem a zároveň profesní stabilitou dojde zároveň ke zvýšení efektivity výkonu státní správy.

Požadavek na obsazování míst („přijímání státních zaměstnanců a úředníků obecních a krajských úřadů“) na základě výběrového řízení (konkurzu), a to na všech úrovních veřejné správy, vychází mj. z doporučení GRECO v rámci 2. hodnotícího kola z roku 2006, které nebylo dosud splněno. Česká republika bude do zákona a prováděcích předpisů implementovat principy ochrany při oznamování protiprávního jednání a ochrany proti politickým tlakům, tak jak vyplývají z European Principles for Administration, doporučení OECD i GRECO.“

### Milníky:

- Schválení komplexního **pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně.**
- Schválení **Senátem.**
- **Plná účinnost** zákona o státní službě.

Zodpovědná instituce: Parlament (Poslanecká sněmovna a Senát)

Podpůrná instituce: Ministerstvo vnitra

Počáteční datum: nespecifikováno

Datum ukončení: 1. 1. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ                            | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|--|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|  | Žádá         | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>1.1. CELKOVÝ</b>                        |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          |           | X         |
| 1.1.1. Poslanecká sněmovna schválila návrh |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          |           | X         |
| 1.1.2. Senát schválil návrh                |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          |           | X         |
| 1.1.3. Zákon se stal účinným               |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          |           | X         |

## VÝSLEDKY

Všechny tři milníky související s tímto závazkem byly dokončeny včas a v souladu s akčním plánem.<sup>1</sup>

Závazek č. 1.1 byl kompletně splněn. Zákon o státní službě (dále jen zákon) byl projednán a přijat v Poslanecké sněmovně už 10. září 2014. Následně byl 1. října 2014 schválen Senátem. Stalo se tak ještě před přijetím druhého akčního plánu v listopadu 2014. Prezident zákon sice vetoval, ale byl v Poslanecké sněmovně přehlasován, takže mohl být zákon 6. října 2014 vyhlášen. Zákon byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 234/2014 Sb.<sup>2</sup> Plně účinným se stal od 1. ledna 2015. Zákon obsahuje ustanovení, která (1) jasně definují kritéria pro jmenování a odměňování státních zaměstnanců, (2) stanovují podmínky pro kariérní postup a (3) zaručují vysoký stupeň vzdělání státních úředníků.

Již dlouho před schválením druhého akčního plánu se v českém parlamentu diskutovalo o možných verzích připravovaného zákona. V roce 2012, tedy v době, kdy byl přijat první akční plán, existoval mezi politiky a zainteresovanými stranami široký konsenzus ohledně této problematiky. Existovala široká shoda na tom, že nedostatečná právní regulace postavení

státních úředníků je hlavní překážkou, která brání efektivnímu fungování státní správy. Ačkoliv byl zákon o státní službě přijat už v roce 2002, zůstal právně neúčinným. Jeho účinnost byla totiž od roku 2002 pětkrát odložena.

Různé aspekty právního postavení státních úředníků tak byly regulovány různými právními předpisy, např. zákoníkem práce (přijímání a odměňování úředníků) nebo jeho prováděcími předpisy<sup>3</sup>. Některé aspekty naproti tomu nebyly regulovány vůbec (např. pravidla pro oddělení politických a expertních pozic ve státní správě a ochrana whistleblowerů). Absence jednotné právní úpravy pomáhal bujení korupčních praktik; politici nebyli nestranní ani v přijímání „řadových“ úředníků, ani v jejich propouštění (dosazovali si na příslušná místa „své lidi“).

Před přijetím druhého akčního plánu se uskutečnilo několik pokusů o vytvoření nové regulace, která by nahradila starý služební zákon z roku 2002. Žádný takovýto pokus však neuspěl. Návrh, který byl připraven během prvního implementačního období OGP, byl kritizován velkou částí odborné veřejnosti, včetně občanské společnosti. Návrhu se vyčítaly

nedostatky zejména v oblasti regulace transparentního odměňování státních zaměstnanců, podmínek pro kariérní postup a ochrany whistleblowerů.

Prezident České republiky podal návrh na zrušení schváleného zákona k Ústavnímu soudu, zejména kvůli chybám v legislativním procesu. Prezident rovněž argumentoval, že by ministři neměli mít pravomoc jmenovat žádné „politické náměstký“. Ústavní soud však jeho návrh na zrušení zákona 9. července 2015 zamítl.<sup>4</sup>

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Přijetí zákona o státní službě bylo prvním nezbytným krokem k opakovaně oddalované reformě státní správy v České republice. Cílem zákona je depolitizace, profesionalizace a stabilizace státní správy. Některé zainteresované strany jsou ale ohledně vlivu tohoto zákona skeptické. Nevěří, že by tento zákon mohl mít výraznější vliv na dosažení vytyčeného cíle.

Podle náměstka ministra vnitra pro státní službu Josefa Postráneckého byl zákon potřeba ze dvou důvodů. Zaprvé bylo nutné splnit závazky, které má Česká republika k Evropské unii. Ještě důležitější však bylo zlepšit konkurenceschopnost České republiky a sociální soudržnost. Zákon reguluje postavení státních úředníků srovnatelně s těmi evropskými zeměmi, které také přistoupily k speciální právní regulaci veřejné služby.<sup>5</sup>

Nicméně přijetí tohoto zákona neznamená, že by cíle, které byly v akčním plánu deklarovány (tj. depolitizace, profesionalizace a stabilizace veřejnosprávního sektoru), byly naplněny. Mnoho politiků a zástupců občanské společnosti kritizuje zákon jako nedostatečný. Poukazují především na nesrozumitelnost a nedostatek nestrannosti, která je zákonem nastavena pro výběrová řízení na služební místa. Dále je kritizována nedostatečná ochrana úředníků vůči svévolným změnám jejich služebních míst a nejasné rozdělení mezi politickými a profesionálními pozicemi a jejich odpovědností. Stejně tak je kritika směřována proti nedostatečné ochraně whistleblowerů.<sup>6</sup>

Radim Bureš, programový ředitel pobočky Transparency International v České republice, a Edvard Outrata, bývalý senátor a předseda Českého statistického úřadu, mají za to, že by zákon mohl být

přijat v lepší verzi.<sup>7</sup> Původní návrh zákona o státní službě vytvářel speciální orgán, který byl nezávislý na vládě a který měl za úkol provádět implementaci tohoto zákona. Parlament však následně tento orgán podřídil Ministerstvu vnitra, takže se nově vytvořená instituce stala součástí tohoto ministerstva. To znamená, že nebyly vytvořeny žádné záruky, které by zajišťovaly opravdovou depolitizaci veřejné správy. Státní orgán, který má provádět implementaci tohoto zákona – sekce pro státní službu (dále jen SSS), je přímo podřízená Ministerstvu vnitra, a proto může být ovlivňovaná právě úřadující vládou.<sup>8</sup> Lenka Petráková, expertka na státní správu, která pracovala pro Rekonstrukci státu, považuje zákon za ztracenou příležitost přijmout takovou právní úpravu, která by současnou státní správu opravdu podstatně proměnila. Z jejího úhlu pohledu nebylo dosaženo žádného cíle, který si vláda vytyčila (tj. depolitizace, efektivnost a celkové zlepšení státní správy). Tvrdí, že zákon jen zakonzervoval status quo. Má za to, že není jisté, že se podaří státní službu plně odpolitizovat, protože například tzv. političtí náměstci mohou plně nahradit konkrétního ministra (tj. političtí náměstci mají stejnou pravomoc ve státní správě jako ministři).<sup>9</sup>

Podle názoru vlády zákon o státní službě nenadřazuje „politické“ náměstky státním úředníkům, co do personální agendy. Všechna rozhodnutí činí jménem ministra a na základě jeho souhlasu.

Hodnotitelé IRM rozeslali zástupcům podnikatelského sektoru dotazníky, ve kterých se jich ptali, zda schválení zákona o státní službě zaregistrovali, a pokud ano, jaké jsou jejich zkušenosti s reformovanou státní správou. Téměř polovina z 39 respondentů odpověděla, že si po přijetí zákona ne všimla žádné změny, 31 % respondentů vyplnilo, že si změny všimli a mají s ní negativní zkušenost. Jen 20 % respondentů uvedlo, že si po přijetí zákona všimnulo ve státní správě zlepšení.

V kategorii relevance je přijetí zákona o státní službě důležitým krokem k systematizaci procesů, které probíhají v sektoru státní správy, poněvadž poskytuje jasnější a objektivnější způsob chodu státní správy. To by potenciálně mohlo vést k menší politické manipulaci. Aby měl závazek jasnou relevanci, musí však splňovat kritéria určená Deklarací zásad OGP. Hodnotitelé IRM nenalezli v textech závazků prvky,

keré by vykazovaly jasnou relevanci k hodnotám OGP: přístup k informacím, účast veřejnosti, odpovědnost. Poslední hodnota přitom musí zahrnovat v textu závazku nástroj veřejnosti, který umožní kontrolu zlepšení konkrétní činnosti státní správy.

Hodnotitelé zvážili možný dopad tohoto závazku a došli k závěru, že vzhledem k tomu, že má potenciál změnit celkový status státních úředníků, tak by mohl mít velký vliv na státní politiku (pokud bude implementován, jak je předesláno). Bohužel, zákon je v tomto potenciálu v praxi limitován hlavně kvůli tomu, že je hlavní orgán podřízen přímo Ministerstvu vnitra, což z principu vylučuje plnou depolitizaci veřejné správy.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Závazek byl splněn přijetím zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Hodnotitelé IRM však doporučují přijmout takovou novelu tohoto zákona, která by umožnila dostát původně vytyčeným cílům. Orgán, který má na starost implementaci a vynucování zákona,

by měl být nezávislý na Ministerstvu vnitra, tj. měl by mít status nezávislého orgánu. Navíc by měla vláda zvážit možnost přijmout další pozměňovací návrhy k zákonu (tak jak bylo navrhováno některými zainteresovanými stranami). Tyto pozměňovací návrhy by měly cílit především na lepší a detailnější ochranu whistleblowerů a měly by změnit celkové složení výběrových komisí pro přijímání a jmenování úředníků na klíčové pozice. Vláda by měla zvážit i další níže zmíněné návrhy.

<sup>1</sup> Rozhovor IRM hodnotitele s Josefem Postráneckým, 11. září 2015.

<sup>2</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206 nabyla účinnosti dnem vyhlášení zákona ve sbírce, tj. 6. listopadu 2014.

<sup>3</sup> Frank Bold a další: Veřejné peníze a rizika korupce, [http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public\\_money\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf) strana 23.

<sup>4</sup> Jan Wirtizer: Služební zákon navzdory Zemanovi platí, Ústavní soud zrušil jedinou větu, iDNES.cz, 9. července 2015, [http://zpravy.idnes.cz/sluzebni-zakon-plati-ustavni-soud-zrusil-jednu-vetu-pc6-/domaci.aspx?c=A150709\\_090605\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/sluzebni-zakon-plati-ustavni-soud-zrusil-jednu-vetu-pc6-/domaci.aspx?c=A150709_090605_domaci_jw)

<sup>5</sup> Rozhovor IRM hodnotitele s Josefem Postráneckým, 11. září 2015

<sup>6</sup> Rekonstrukce státu: Stanovisko Rekonstrukce státu ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu novely služebního zákona [http://www.rekonstrukcestatu.cz/novinky/20140909\\_stanovisko-ke-komplexnimu-pn-novely-sluzebniho-zakona\\_9\\_9\\_2014.pdf](http://www.rekonstrukcestatu.cz/novinky/20140909_stanovisko-ke-komplexnimu-pn-novely-sluzebniho-zakona_9_9_2014.pdf); Petraková: Služební zákon je legitimizací stávajícího systému <http://www.euractiv.cz/cr-v-evropske-unii/clanek/petrakova-sluzebni-zakon-je-legitimizaci-stavajiciho-systemu-012107>

<sup>7</sup> Radim Bureš: Víme, o čem mluvíme? Kde chybí otázky, chybí i odpovědi, Deník Referendum, 6. 10. 2014, <http://denikreferendum.cz/clanek/18896-vime-o-cem-mluvime-kde-chybi-otazky-chybi-i-odpovedi>

<sup>8</sup> Rozhovor IRM hodnotitele s Josefem Postráneckým, 11. září 2015

<sup>9</sup> Lenka Petraková, písemné odpovědi na otázky IRM, 29. září 2015, viz také: „NGO: civil service watered down by political compromise“, rozhovor s Lenkou Petrakovou, srpen 2015, [anglicky] <http://www.czech.cz/en/Aktuality/NGO-civil-service-watered-down-by-political-compro>



## 2 | PŘIJETÍ PROVÁDĚCÍCH PŘEDPISŮ K ZÁKONU O STÁTNÍ SLUŽBĚ

### Text závazku:

„Česká republika se zavazuje realizovat při implementaci této priority zejména následující opatření:

- přijmout prováděcí předpis pro výběrové řízení a jmenování náměstka sekce pro státní službu a státních tajemníků,
- novelizovat nařízení vlády č. 85/2003 Sb., kterým se stanoví obory státní služby, a nařízení vlády č. 328/2013 Sb., o stanovení rozsahu a způsobu poskytování údajů do Informačního systému o platech,
- vypracovat nařízení vlády o katalogu správních činností a nařízení vlády o platových poměrech státních zaměstnanců,
- vytvořit nutné prováděcí předpisy k zajištění implementace zákona, především v oblasti personálního a manažerského řízení služebních úřadů,

a to tak, aby byly naplněny tyto požadavky:

- jednoznačné určení hranice mezi místy obsazovanými politicky a apolitickými úřednickými místy, které budou obsazovány na základě výběrového řízení,
- nastavení pravidel pro odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci státní správy,
- nastavení transparentního a spravedlivého systému odměňování,
- zabezpečení speciální ochrany oznamovatelů protiprávního jednání zaměstnavatele,
- systém povinného vzdělávání obsahující mj. oblast boje s korupcí.“

### Milníky:

- Předložit pro informaci členům vlády **podrobný časový plán** přípravy prováděcích právních předpisů a dalších opatření k naplnění nového zákona o státní službě.
- „Inventura“, **analýza a návrh dalšího využití** (legislativního nebo pro přípravu aktů služebních orgánů) dosavadních (připravovaných) implementačních opatření a návrhů služebních předpisů v návaznosti na schválenou podobu zákona.
- Připravit, projednat a publikovat příslušné prováděcí právní předpisy. **Dokončení legislativního procesu prováděcích předpisů k zákonu.**

**Redakční poznámka:** Milníky popisují fáze implementačního procesu, zatímco výše uvedená opatření popisují detailněji, jaké kroky jsou nutné pro dokončení požadavků. První dva milníky jsou prerekvizitou pro ten třetí. Vyhodnocení třetího milníku je proto mnohem detailnější. Specificky může být měřitelnost a relevantnost vyhodnocována společně pro celý závazek.

Zodpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podporující instituce: Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Úřad vlády

Počáteční datum: nespecifikováno

Datum ukončení: 1. 7. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ  | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|--|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|  | Žádná        | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>2. CELKOVÝ</b>  |              |       | X       |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          | X         |           |
| 2.1 Časový plán přípravných prací  |              |       | X       |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          |           | X         |
| 2.2 Analýza a návrh dalšího využití dosavadních implementačních opatření |              |       | X       |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          | X         |           |
| 2.3 Schválení prováděcích předpisů                                       |              |       | X       |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |         |         | X     |                  |          | X         |           |

## VÝSLEDKY

Nový zákon o státní službě byl schválen ještě před přijetím akčního plánu, což umožnilo, aby implementace začala ihned po vstupu tohoto zákona v účinnost, tj. 1. ledna 2015.

První milník, týkající se vytvoření časového plánu přípravných prací, byl splněn tentýž den, kdy byl vládou schválen druhý akční plán. Ministerstvo vnitra představilo vládě časový plán implementace zákona o státní službě společně se seznamem prováděcích právních předpisů 12. listopadu 2014. Celá verze kontrolního seznamu byla publikována online, ale nyní již není na internetu k dispozici. Dostupná je pouze shrnující verze jako součást Plánu legislativních prací pro rok 2015.<sup>1</sup> Ačkoliv byl tento dokument dostupný všem, kteří se o problematiku mohli potenciálně zajímat, zainteresované strany o tom většinou nevěděly a vláda jeho publikaci veřejně neoznámila.

Druhý milník byl dokončen. Vláda přijala několik předpisů souvisejících s implementací zákona o státní službě. Ministerstvo vnitra provedlo průzkum, aby

zjistilo, lze využít některá již dříve připravená prováděcí opatření, která byla založena na několika předchozích pracovních verzích (byly zvažovány během přípravy samotného zákona).<sup>2</sup> Nakonec ale ministerstvo neprovedlo žádnou komplexní analýzu, která by definovala, co je třeba udělat vzhledem k přijetí nového zákona. Vládní Plán legislativních prací pro rok 2015 nespecifikuje konkrétní implementační opatření, jen obecně deklaruje, že tato opatření budou v roce 2015 přijata.

Implementace třetího milníku začala okamžitě po publikaci zákona, k němuž došlo 6. listopadu 2014. V souvislosti s přijetím tohoto zákona muselo být změněno 60 právních předpisů, aby byly v souladu s novým zákonem.

Přestože zákon nebyl dosud zcela implementován a v některých částech může být jeho výklad víceznačný, obsahuje řadu významných opatření pro veřejnou správu, zejména:

- Plán pro „systematizaci služebních míst“, což je hlavní nástroj pro oddělení politických a apolitických

pozic **ve státní správě**. Zákon omezuje počet politických pozic na ministerstvech a zakazuje vysoce postaveným představitelům státní správy zastávat jakékoliv funkce v politických stranách. Plán systemizace dále určuje apolitické pozice státních zaměstnanců a státních úředníků a má za cíl zabránit svévolnému rozhodování v této oblasti. Tato problematika je detailněji popsána v závazku 5.

- Nový **transparentní systém odměňování**, který (1) určuje platové třídy státních zaměstnanců, které nyní závisí na komplexnosti a míře zodpovědnosti na té které pozici, (2) systematizuje „pravidelný plat“ přidělením výplaty závisící na platové třídě, která je vždy přiřazena ke specifické pozici ve státní správě a (3) určuje proměnlivé složky platu, jako jsou příplatky a osobní přídavky.
- Ochranu whistleblowerů, která spočívá v právu státního úředníka zůstat v anonymitě a v právu být informován o výsledcích šetření. Tato ochrana také spočívá v příkazu jmenovat osobu, která by byla zodpovědná za přijímání podnětů a následně by musela na tyto podněty reagovat.
- Systém **povinného vzdělávání státních úředníků** a státních zaměstnanců, který má za cíl transparentnost a unifikaci vzdělávacího systému ve státní službě. Tento systém také zavádí standardizaci úřednických zkoušek pro státní zaměstnance. Tato část závazku by měla být plně implementována do 1. června 2017.

Tento milník tedy zůstává nedokončen (měl by být implementován do 1. 6. 2017). Proto je milník 2.3 považován jen za podstatně (z větší části) dokončený.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Prováděcí legislativa je velice důležitá, neboť vytváří totiž právní prostředí, které umožňuje úspěšné vynucování nového zákona. Ačkoliv zákon o státní službě obsahuje v některých ustanoveních neurčité pojmy, některé zainteresované strany věří, že je možné to zlepšit právě implementací prováděcí legislativy.

Implementace závazku probíhala následovně:

### **Oddělení politických a nepolitických pozic ve státní správě**

Podle náměstka ministra vnitra pro státní službu Josefa Postráneckého je celkové číslo politických

pozic (nyní zákonem limitované) relativně nízké a na některých ministerstvech zůstaly tyto pozice dokonce neobsazené. Podle toho usuzuje, že co se týče depolitizace státní správy, není s ní problém. Naopak Edvard Outrata, bývalý předseda Českého statistického úřadu a senátor uvedl, že i když je možné, že dnes oddělení politických a apolitických pozic ve státní správě funguje, nový zákon neposkytuje žádné záruky, že tento stav vydrží, až přijde nová vláda nebo v časech nějaké krize.<sup>3</sup>

Online dotazník, který vytvořili hodnotitelé IRM, ukázal, že 44 % respondentů si myslí, že zákon ztížil politikům možnost ovlivňovat proces rozhodování státních úředníků. Dále 11 % respondentů věří, že zákon ochrání úředníky od jakéhokoliv politického tlaku a 31 % je přesvědčeno, že zákon nebude mít vůbec žádný efekt (co se týče depolitizace státní správy). Setkání zainteresovaných stran ale ukázalo, že účastníci (lokální aktivisté a představitelé grassrootových organizací) považují státní úředníky za stále ovlivnitelné. To je dle účastníků stále největší problém státní správy v České republice.

### **Ochrana whistleblowerů**

Podle vyjádření, které organizace Transparency International ČR učinila 29. dubna 2015, se v současné verzi vládního nařízení objevilo několik nedostatků. Definice nezákonných jednání nepokrývá jednání těch osob, které nejsou státními úředníky nebo zaměstnanci. Whistleblower, který chce nahlásit protiprávní jednání (např. pokus o uplacení od soukromé osoby), není tímto ustanovením chráněn. Na tento problém upozornila i SSS, když vydala doporučení,<sup>4</sup> ve kterém poukázala na limity, které má ochrana whistleblowerů v oblasti oznamování protiprávního jednání státních úředníků v souvislosti se soukromou sférou.

Navzdory faktu, že whistleblower může protiprávní jednání nahlásit anonymně prostřednictvím e-mailu, není jisté, zda bude jeho/její IP adresa chráněna. Je riziko, že by identita whistleblowera mohla být prozrazena. Dalším problémem je povinnost mlčenlivosti, kterou zákon po státních úřednících vyžaduje. Je možné, že tato povinnost odradí některé potenciální whistleblowery od nahlášení protiprávního

jednání. Stejně tak zákon nedává odpověď na to, zda povinnost mlčenlivosti zamezuje státním úředníkům, aby informovali o protiprávním jednání, kterého byli na úřadě svědky, osoby mimo úřad (typicky novináře). Není tedy jasné, zda se povinnost mlčenlivosti při nahlašování protiprávního jednání ruší úplně, jenom zčásti (vůči ostatním státním úředníkům a zaměstnancům), nebo se neruší vůbec.

Podle Transparency International ČR by měli mít whistlebloweři možnost podniknout další kroky, pokud nebudou spokojeni s vyšetřením případu nebo provedenými opatřeními. Ani vládní nařízení, ani zákon neposkytuje whistleblowerům tuto možnost a neposkytuje jim ani jinou doplňkovou ochranu. Stanovisko Transparency International je tedy takové, že ačkoliv ochrana whistleblowerů byla ve státní správě zakotvena, stále v této oblasti existuje dost nedostatků, které mohou zabránit potenciálnímu nahlašování protiprávních jednání, mj. i nahlašování korupce.

### **Vzdělávání státních úředníků a státních zaměstnanců**

Zavedení nových vzdělávacích standardů pro státní zaměstnance by mohlo přispět ke zvýšení transparentnosti a celkovému zlepšení státní správy. Nicméně zákon negarantuje plné splnění všech cílů týkajících se této kategorie. Služební orgán má možnost prominout určité požadavky na vzdělání určitým dosavadním státním zaměstnancům, a to podle toho, jaké má daný státní zaměstnanec hodnostní zařazení a podle počtu let odpracovaných ve státní správě.

Co se týče praktické implementace úřednických zkoušek, tyto přispěly k transparentnosti výběru státních zaměstnanců, neboť všechny otázky týkající se obecné a zvláštní části úřednické zkoušky byly uveřejněny a připraveny včas a první úřednická zkouška se uskutečnila 15. září 2015.<sup>5</sup> Podmínky pro všechny úřednické zkoušky jsou pravidelně vkládány do informačního systému státní správy, takže je zajištěna veřejná kontrola. V době dokončení této zprávy bylo obtížné zjistit další důležité informace o úřednických zkouškách, např. počet státních zaměstnanců, kteří jimi prošli. Podle Lenky Petrákové budou úřednické zkoušky prováděny formalistickým způsobem podle současné právní úpravy.<sup>6</sup>

Třetím problémem je pomalá implementace dalšího vzdělávání státních zaměstnanců. Vládní sebehodnotící

zpráva nezmiňuje pokrok v této konkrétní oblasti a vypadá to, že každý jednotlivý orgán bude zákon implementovat individuálně. SSS zatím nevydala oficiální prohlášení či metodické pokyny, která by se doplňkového vzdělávání státních zaměstnanců týkala. Lenka Petráková, expert na veřejnou správu působící v neziskové organizaci Oživení a bývalá členka hnutí Rekonstrukce státu uvedla: „Školící systém státních úředníků ještě nebyl plně dokončen a (stejně jako ostatní opatření) bude zkonkretizován skrz nařízení a další instrumenty. Takže je hodně těžké odhadnout, jaký bude konečný výsledek, ale myslím si, že některé důležité části původního návrhu budou vypuštěny. V zásadě se konzervuje současná situace, kdy je Ministerstvo vnitra zodpovědné za školení státních úředníků. Tento systém byl kritizován pro svou nefunkčnost a zbytečné utrácení peněz na školení, které končily u zájmových skupin.“<sup>7</sup>

Ačkoliv je stále potřeba udělat hodně práce, výše zmíněné příklady ukazují, že prováděcí právní předpisy mohou nastavit pravidla pro *depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní správy. Konkrétně tím, že definují hranice mezi pozicemi, které kontrolují politické strany, a apolitickými byrokratickými pozicemi. Dále mohou prováděcí právní předpisy nastavit spravedlivý systém odměňování a zajistit ochranu whistleblowerů* tak, jak bylo v akčním plánu předepsáno. Způsob, jakým je závazek definován, nemá jasnou relevanci vůči hodnotám OGP. Aby měl závazek jasnou relevanci, musí však splňovat kritéria určená Deklarací zásad OGP. Hodnotitelé IRM nenalezli v textech závazků prvky, které by vykazovaly jasnou relevanci k hodnotám OGP: přístup k informacím, účast veřejnosti, odpovědnost. Vzhledem k významu závazku a potřeby zajistit implementaci zákona, je hlavní pozornost věnována vnitřním odpovědnostním mechanismům a aktivitám.

Hodnotitelé IRM považují celkový možný dopad tohoto závazku za silný. Mohl by totiž přispět k vytvoření dobře fungující a vysoce kvalitní státní správy. Milníky 2.1 a 2.2 mají spíše omezený dopad. Předložení časového plánu, sloužícího jako monitorovací mechanismus, umožnilo vládě implementovat zbytek závazku včas, přesto je však dopad tohoto milníku na dosažení cíle považován za omezený. Analýzy a návrhy dalšího možného využití prováděcích opatření jsou označeny také „omezeným“ dopadem, protože pouze ovlivní vnitřní fungování a částečně pomohou s milníkem 2.3. Milník 2.3 je naproti

tomu považován za klíčový element tohoto celého závazku, a proto je označen velkým možným dopadem.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

První dva milníky byly naplněny, a nejsou tedy u nich třeba dodatečné kroky ani jejich dodatečné zhodnocení. Existuje jen jedna věc, která je v souvislosti s nimi potřeba: vláda by měla během následujících dvou roků analyzovat implementaci zákona o státní službě a na základě těchto zjištění navrhnout dodatečné zlepšení tohoto zákona. Co se týče třetího milníku, hodnotitelé IRM navrhnou, aby v budoucích akčních plánech vláda více zapojila nevládní aktéry, a to hlavně v přípravě prováděcí legislativy. Stejně tak by vláda mohla přispět k přijetí mechanismu, který by garantoval zapojení širší občanské společnosti do dohledu nad státní správou. Vláda by mohla doplnit prováděcí legislativu o následující prvky:

- **Depolitizace státní správy** (ve smyslu rozdělení pozic na politické a apolitické) by měla být vyhodnocena po personálních změnách v současné vládě nebo po dalších parlamentních volbách v roce 2017, přičemž by měly být na základě tohoto vyhodnocení přijaty odpovídající záruky. SSS by měla vyšetřovat všechny případy možného porušení zákazu zastávání funkcí v politické straně. Navíc by podle zainteresovaných stran měly být všechny volené funkce omezeny maximálně na dvě období. To by mohlo politické funkcionáře odradit od získání těchto funkcí ve snaze udržet se co nejdéle u moci.<sup>8</sup>
- K dosažení cíle, tj. **plné depolitizace státní správy**, je nutné zakázat zastávání jakékoliv funkce v politické straně minimálně vedoucím státním zaměstnancům (konkrétně „apolitickým“ náměstkům a personálním ředitelům). Z pohledu hodnotitelů IRM vyžaduje cíl úplného odpolitizování dle akčního plánu odstranění všech formálních vazeb mezi politickými stranami a vysokými posty ve státní službě. Z toho důvodu hodnotitelé doporučují, aby vedoucí státní zaměstnanci (představení) nebyli členy žádné politické strany.
- Mezi 1. 7. 2015 a 1. 7. 2017 by měl být připraven **nový systém odměňování**. To by mělo být připraveno Ministerstvem práce a sociálních věcí ve spolupráci s dalšími veřejnými institucemi. Současná

situace, kdy jednotlivci dostávají rozdílný plat za stejnou práci, musí být napravena.

- Co se týče **ochrany whistleblowerů**, SSS by měla vydat metodologické nařízení, které by se vypořádalo s výše zmíněným problémem, který při nahlašování protiprávního jednání a korupce ve státní správě vzniká. Toto nařízení by mělo být vydáno co nejdříve. V střednědobém horizontu by měl být zákon o státní službě doplněn specifitější ochranou whistleblowerů ve státní správě nebo by měl být přijat úplně nový zákon, který by se tímto tématem komplexně zabýval (existuje několik návrhů takového zákona a výše zmíněné analýzy nevládních organizací se touto problematikou do hloubky zabývají).
- **V oblasti povinného (dalšího) vzdělávání** státních zaměstnanců souhlasí hodnotitelé IRM s Edvardem Outratou. Doplnňkové vzdělávání státních zaměstnanců by mělo být propojeno s jejich osobním hodnocením. Podle Outraty je nesmyslné posílat státní zaměstnance na pravidelná školení, která mají jen málo společného s jejich prací a dosavadní zastávanou pozicí, nebo které se netýkají vzdělávání, které je potřebné pro jejich případné povýšení. Místo toho by se osobní hodnocení mělo zabývat i doporučeními pro další vzdělání konkrétního státního zaměstnance, které by mohlo zlepšit jeho výsledky nebo které by mu mohlo doplnit znalosti, které v současnosti postrádá (to by se posuzovalo podle posledního osobního hodnocení). Stejně tak by bylo vhodné, aby byl státní zaměstnanec předem připraven po znalostní stránce na plnění zvláště těžkých úkolů. SSS by měla poskytnout státním orgánům metodologické nařízení týkající se dalšího vzdělávání a osobního hodnocení státních zaměstnanců. Propojení osobního hodnocení státních zaměstnanců a doplňkového vzdělávání se zdá pro budoucnost vysoce relevantní vzhledem k tomu, že velké množství současných státních zaměstnanců nepodstoupilo žádné úřednické zkoušky. Je v nejlepším zájmu státního orgánu, aby pracovníci byli na všechny úkoly dobře připraveni i po znalostní stránce. Po 1. červenci 2017 by měl stát také vyhodnotit výsledky, které vyplývají z osobních hodnocení, a výsledky z výběrových řízení.

---

<sup>1</sup> Vláda České republiky, Plán legislativních prací na rok 2015, [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Priloha-c--1\\_Plan-legislativnich-praci\\_2015.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Priloha-c--1_Plan-legislativnich-praci_2015.pdf), strana 28

<sup>2</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Kateřinou Vojtovou, 11. září 2015

<sup>3</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Edvardem Outratou, 11. září 2015

<sup>4</sup> Ministerstvo vnitra České republiky: Metodický pokyn č. 8 – Whistleblowing <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-8.aspx>

<sup>5</sup> Ministerstvo vnitra České republiky: Zkušební otázky a odborná literatura <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx>

<sup>6</sup> Lenka Petráková, písemné odpovědi na otázky IRM, 29. září 2015

<sup>7</sup> „NGO: civil service watered down by political compromise“, rozhovor s Lenkou Petrákovou, srpen 2015, [anglicky] <http://www.czech.cz/en/Aktuality/NGO-civil-service-watered-down-by-political-compro>

<sup>8</sup> Setkání zainteresovaných subjektů, Býkovice, 21. června 2015

# 3 | INSTITUCIONÁLNÍ OPATŘENÍ PRO IMPLEMENTACI ZÁKONA O STÁTNÍ SLUŽBĚ

## Text závazku:

### Institucionální opatření pro implementaci zákona o státní službě

„Klíčovou roli při transformaci státní správy ve státní službu bude hrát metodický a koordinační orgán, který bude připravovat služební předpisy a usměrňovat jejich implementaci. Tento orgán – sekce pro státní službu – bude zřízen na Ministerstvu vnitra.“

#### Milníky:

- Zřídit organizační útvar pro státní službu a začlenit ho do organizační struktury Ministerstva vnitra.
- Zřídit Sekci pro státní službu a začlenit ji do organizační struktury Ministerstva vnitra.

**Redakční poznámka:** Před přijetím druhého akčního plánu představila vláda dva návrhy na zřízení regulační instituce. Nicméně nakonec začaly být diskutovány dva návrhy. V důsledku toho tento závazek obsahuje oba návrhy, a tak vytváří duplicitu v milnících. V praxi mají obě dvě instituce stejný smysl, a proto budou analyzovány jako jedna.

Zodpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrné instituce: žádné

Počáteční datum: nespecifikováno

Datum ukončení: 1. 1. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ                                   | SPECIFIČNOST |       |          |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |          |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|---|--------------|-------|----------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|----------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|   | Žádná        | Nízká | Střední  | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený  | Střední | Velký | Na počátku       | Castecna | Podstatná | Kompletní |
| <b>3. CELKOVÝ</b>                                 |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | <b>X</b> |         |       |                  |          |           | <b>X</b>  |
| 3.1. Zřízení a začlenění útvaru pro státní službu |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | <b>X</b> |         |       |                  |          |           | <b>X</b>  |
| 3.2. Zřízení a začlenění sekce pro státní službu  |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | <b>X</b> |         |       |                  |          |           | <b>X</b>  |

## VÝSLEDKY

Tento závazek nebyl součástí prvního akčního plánu, ale byl dokončen ještě před přijetím současného. Sekce pro státní službu (SSS) byla založena v rámci organizační struktury Ministerstva vnitra usnesením vlády č. 776 z 22. září 2014.<sup>1</sup>

Původní návrh zákona o státní službě navrhoval zřízení Generálního ředitelství pro státní službu, což měl být nezávislý orgán v rámci Úřadu vlády. Jeho úkolem bylo zajistit implementaci zákona. Parlament však nakonec toto ředitelství přeměnil na Sekci pro státní službu, která se stala podřízenou Ministerstvu vnitra, tj. stala se součástí tohoto ministerstva.

SSS začala pracovat okamžitě po přijetí zákona. Prvním úkolem sekce pro státní službu bylo připravit výběrové řízení na pozici jejího náměstka a personálního ředitele. Jakmile byl tento úkol dokončen, začala SSS s realizací zákona. Začala tedy připravovat výběrová řízení na pozice státních tajemníků v ministerstvech a Úřadu vlády. Vydala metodologické instrukce pro první systemizaci služebních a pracovních pozic. Následně k 1. červenci 2015 připravila a navrhla vůbec první celkovou systemizaci pozic ve státní správě.

Jak bylo zmíněno výše, systemizace je pro implementaci zákona klíčová. Po provedení první systemizace musela SSS připravit v souladu se zákonem návrh na systemizace pro rok 2016. Proces přijetí tohoto návrhu je popsán v kapitole 5 „systemizace služebních a vedoucích pozic“. Kromě tohoto posledního zmíněného úkolu byly všechny ostatní splněny v souladu se zákonem a včas.

Jeden z nepřetržitých úkolů SSS je metodologická a koordinační role. SSS zatím vydala šest metodologických pokynů (každý z nich následovalo několika dalších dokumentů a vzorů), které souvisely s praktickou aplikací zákona<sup>2</sup> a osm stanovisek, které souvisely s různými aspekty státní služby,<sup>3</sup> včetně vyjádření k ochraně whistleblowerů<sup>4</sup>. Vyjádření k ochraně whistleblowerů mělo usnadnit implementaci vládního nařízení č. 145/2015 Sb., o ochraně whistleblowerů ve státní službě. SSS také pravidelně organizuje metodologická setkání s ostatními státními orgány. Tato setkání jsou pořádána každý měsíc na různá témata související se státní správou.<sup>5</sup>

SSS už vydala 15 vzorů úředních úkonů<sup>6</sup> a odpověděla na řadu různých otázek státních zaměstnanců souvisejících se státní službou.<sup>7</sup> Navzdory tomu, že je těžké odhadnout současný vliv metodologické a koordinační role SSS, zatím se z dosavadních výstupů zdá, že SSS svou roli naplňuje.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Vytvořením SSS vláda sledovala zajištění implementace zákona pod dohledem výkonného koordinačního orgánu. Ačkoliv v obecné rovině je to nezbytný krok k naplnění závazků akčního plánu, souvisejících se zákonem o státní službě, přetrvávají obavy, že by výkonnost a nestrannost SSS nemusela být v dlouhodobém horizontu zaručena. Navíc, jak již bylo řečeno, tento závazek nemá jasnou relevanci vůči hodnotám OGP, protože neobsahuje zapojení občanů v dohlížecím procesu, otevřenost vlády v implementaci zákona ani jiný veřejný element.

Náměstek ministra vnitra pro státní službu Josef Postránecký prohlásil, že SSS naplnila všechny z úkolů včas a v souladu se zákonem. Edvard Outrata potvrdil tento závěr a ocenil současné fungování SSS. Lenka Petráková prohlásila v roce 2014: „Podle mého názoru bude potřeba vytvořit nějaké koordinační těleso a je jedno, zda se toto těleso bude jmenovat generální ředitelství, nebo institut pro státní službu. Vážně si myslím, že je to stěžejní bod, a pochybuji o tom, že by dohoda na zrušení tohoto nezávislého tělesa a podřazení jeho pravomocí pod Ministerstvo vnitra byla vhodným řešením.“<sup>8</sup> V roce 2015 byla vůči náměstkovi pro státní službu a dokumentům, které SSS vydala, ještě kritičtější.<sup>9</sup>

Hodnotitelé IRM jsou přesvědčeni, že tento závazek mohl mít větší možný dopad, pokud by byl proveden tak, jak se původně plánovalo (tedy vytvoření nezávislého tělesa, a ne jeho podřízení Ministerstvu vnitra). Tato změna podstatně zredukovala nezávislost orgánu zodpovědného za implementaci zákona o státní službě. Tento aspekt byl opakovaně kritizován několika nevládními organizacemi.<sup>10</sup> Ačkoliv má SSS obdobné kompetence, jako mělo mít Generální ředitelství pro státní službu, v praxi se musí ostatní ministerstva řídit všemi interními pokyny, které SSS vydá, což dává náměstkovi pro státní službu jistou moc nad ostatními



ministerstvy. Implementace zákona tak závisí na Ministerstvu vnitra, nikoliv na oddělené a nezávislé entitě. Podle Edvarda Outraty<sup>11</sup> může současná samostatná pozice SSS garantovat řádné fungování a koordinaci s dalšími státními orgány, ale zároveň se tento stav může s dalšími parlamentními volbami nebo proměnou ministerstev rychle změnit. Outrata tvrdí, že současná konstruktivní spolupráce mezi SSS a ministerstvy je tu jen díky dobré vůli současné vlády a silné pozici náměstka pro státní službu. V zákoně to ale takto zakotveno není.

Podle akčního plánu by měla být vytvořena jasná hranice mezi udržitelností SSS a její nestranností, přičemž by mělo být jedno, kdo v rámci Ministerstva vnitra drží v dané chvíli moc. Nebyla však přijata žádná formální pravidla. Místo toho zavedla SSS zvyk, že se zabývá koordinační a metodologickou podporou státním orgánům. V zákoně však nejsou stanoveny žádné formální záruky, což v budoucnu může způsobovat problémy.

Podle Josefa Postráneckého, náměstka ministra vnitra pro státní službu, je v praxi SSS relativně nezávislá na Ministerstvu vnitra, které politicky do její práce vůbec nezasahuje. Pan Postránecký věří, že mezi původně navrhovaným Generálním ředitelstvím pro státní službu a současnou SSS není patrný žádný podstatný rozdíl.<sup>12</sup> Edvard Outrata je opačného názoru.<sup>13</sup> Podle něj existuje značné riziko, že se nový ministr vnitra (ať už to bude kdokoliv) pokusí zasahovat do fungování SSS, protože podle zákona není SSS nezávislým orgánem, ale pouhou sekcí v rámci Ministerstva vnitra.<sup>14</sup>

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Hodnotitelé IRM doporučují, aby byla kontrolní, metodologická a koordinační role SSS explicitně zakotvena do zákona o státní službě. To by zaručilo, že SSS bude svoji současnou roli vykonávat i po změnách v létě 2017, což je čas, kdy v České republice proběhnou parlamentní volby.

Do zákona by měla být vložena ustanovení zaručující, že nezávislost SSS na Ministerstvu vnitra bude přítomen i v budoucnu na stejné úrovni jako dnes. Hodnotitelé IRM doporučují formulování podmínek, které by stanovovaly, za jakých okolností může např. Ministerstvo vnitra zasáhnout do vnitřních záležitostí SSS propuštěním náměstka ministra vnitra pro státní službu. Tyto podmínky by měly pokrývat i další citlivá rozhodnutí. Ideální scénář by byl, kdyby SSS získala pozici, která byla původně plánovaná pro Generální ředitelství pro státní službu. To by vyřešilo výše zmíněná rizika možného budoucího politického vměšování do činnosti SSS.

<sup>1</sup> Ministerstvo vnitra ČR: státní služba – základní informace, <http://www.mvcr.cz/clanek/sekce-pro-statni-sluzbu.aspx>

<sup>2</sup> Ministerstvo vnitra ČR: metodické pokyny, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/dokumenty-metodicke-pokyny-metodicke-pokyny.aspx>

<sup>3</sup> Ministerstvo vnitra ČR: stanoviska, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/dokumenty-stanoviska-stanoviska.aspx>

<sup>4</sup> Ministerstvo vnitra ČR: doporučení ke stanovení prošetřovatele, <http://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/stanoviska-doxs-doporuceni-whistleblowing-prosetrovatele.aspx>

<sup>5</sup> Ministerstvo vnitra ČR: ostatní dokumenty, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/ostatni-dokumenty.aspx>

<sup>6</sup> Ministerstvo vnitra ČR: vzory úkonů, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vzory-ukonu.aspx>

<sup>7</sup> Ministerstvo vnitra ČR: často kladené otázky, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/casto-kladene-dotazy.aspx>

<sup>8</sup> „NGO: civil service watered down by political compromise“, rozhovor s Lenkou Petrákovou, srpen 2015, [anglicky] <http://www.czech.cz/en/Aktuality/NGO-civil-service-watered-down-by-political-compro>

<sup>9</sup> Lenka Petráková, písemné odpovědi na otázky IRM, 29. září 2015

<sup>10</sup> Rekonstrukce státu, Lenka Petráková a Radim Bureš: Vyjádření k projednávání služebního zákona, <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8890-vyjadreni-k-projednavani-sluzebniho-zakona>; Rekonstrukce státu, Lenka Petráková: Stanovisko Rekonstrukce státu k novému komplexnímu pozměňovacímu návrhu služebního zákona, <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8917-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-novemu-komplexnimu-pozmenovacimu-navrhu-sluzebniho-zakona>

<sup>11</sup> rozhovor IRM hodnotitele s Edvardem Outratou, 11. září 2015

<sup>12</sup> rozhovor IRM hodnotitele s Josefem Postráneckým, 11. září 2015

<sup>13</sup> Rozhovor s Edvardem Outratou, Parlamentní listy, červen 2014, <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/At-Kalousek-nenadava-Velezkuseny-urednik-Outrata-promlouva-ke-klicovemu-zakonu-ktery-u-nas-pry-udela-poradek-324832>

<sup>14</sup> xRozhovor IRM hodnotitele s Edvardem Outratou, 11. září 2015

## 4 | VÝBĚR A JMENOVÁNÍ VEDOUCÍCH ÚŘEDNÍKŮ

### Text závazku:

#### Výběr a jmenování úředníků/vedoucích úředníků

„Depolitizace státní správy bude dosaženo transparentními výběrovými řízeními jak na pozice řadové, tak na pozice vedoucích zaměstnanců (představených), objektivními pravidly pro přiznávání nenárokových složek platu (příplatek za vedení a odměny) a profesionalizace bude zaručena účinnými personalistickými procesy – systémovým vzděláváním, úřednickými zkouškami a personální prací se zaměstnanci. Jasným definováním práv a povinností zaměstnanců, jejich rozvojem a zároveň profesní stabilitou dojde zároveň ke zvýšení efektivity výkonu státní správy.

Požadavek na obsazování míst („přijímání státních zaměstnanců a úředníků obecních a krajských úřadů“) na základě výběrového řízení (konkurzu), a to na všech úrovních veřejné správy, vychází mj. z doporučení GRECO v rámci 2. hodnotícího kola z roku 2006, které nebylo dosud splněno. Česká republika bude do zákona a prováděcích předpisů implementovat principy ochrany při oznamování protiprávního jednání a ochrany proti politickým tlakům, tak jak vyplývají z European Principles for Administration, doporučení OECD i GRECO.“

#### Milníky:

- Připravit výběrové řízení na náměstka pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu (SSS) a navrhnout jejich jmenování vládou (bezprostředně po vyhlášení zákona, nejpozději do 30. 6. 2015).
- Připravit výběrové řízení na pozice státních tajemníků v ministerstvech a Úřadu vlády ČR a zajistit jejich jmenování (bezprostředně po jmenování náměstka pro státní službu, nejpozději do 30. 6. 2015).
- Připravit výběrová řízení na pozice vedoucích služebních úřadů a náměstků pro řízení sekce a zajistit jejich jmenování do 30. 6. 2016.
- Připravit výběrová řízení na pozice ředitelů odborů a vedoucích oddělení a zajistit jejich realizaci do 30. 6. 2017.
- Jmenovat vedoucí služebních úřadů a náměstků pro řízení sekce.
- Jmenovat ředitele odborů a vedoucí oddělení.

Zodpovědná instituce: Ministerstvo vnitra – sekce pro státní službu (SSS)

Podporující instituce: veřejní činitelé, na které se vztahuje zákon o státní službě

Počáteční datum: nespecifikováno

Konečné datum: 30. 6. 2017

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ   | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|---|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|   | Žádná        | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>4. CELKOVÝ</b>   |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         | X       |       |                  | X        |           |           |
| 4.1. Výběrové řízení na náměstka pro státní službu a personálního ředitele SSS      |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         | X       |       |                  |          |           | X         |
| 4.2. Výběrové řízení na pozice státních tajemníků v ministerstvech a na Úřadu vlády |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             |         | X       |       |                  |          |           | X         |
| 4.3. Výběrové řízení na pozice vedoucích služebních úřadů a náměstků                |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       | X                |          |           |           |
| 4.4. Výběrové řízení na pozice ředitelů odborů a vedoucích oddělení                 |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       | X                |          |           |           |
| 4.5. Jmenování vedoucích služebních úřadů a náměstků                                |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       | X                |          |           |           |
| 4.6. Jmenování ředitelů odborů a vedoucích oddělení                                 |              |       |         | X      | Nejasná                        |                  |             |  |             | X       |         |       | X                |          |           |           |

## VÝSLEDKY

V době přijetí nového akčního plánu již Ministerstvo vnitra připravovalo výběrové řízení na pozici náměstka ministra vnitra pro státní službu a personálního ředitele sekce pro státní službu (první milník). Vláda schválila 24. listopadu 2014 v usnesení č. 981 předpoklady a výběrová kritéria na tyto pozice. Výběrové řízení bylo oficiálně vyhlášeno 28. listopadu 2014.<sup>1</sup> Výběrová komise však neshledala žádného ze čtyř uchazečů jako vhodného kandidáta<sup>2</sup>, což vedlo k vypsání nového kola přesně tak, jak bylo popsáno ve výběrovém řízení.<sup>3</sup> Dne 28. ledna 2015 vyhlásila vláda výsledky druhého kola.

Josef Postránecký se stal náměstkem ministra vnitra pro státní službu a byl jmenován do funkce 2. února.<sup>4</sup> Na pozici personální ředitelky SSS vláda jmenovala Ivu Hřebíkovou. K jejímu jmenování došlo 23. února 2015.<sup>5</sup> Hodnotitelé IRM tedy shrnují, že tento konkrétní milník byl naplněn včas a v souladu s akčním plánem.

Výběrové řízení na pozice státních tajemníků začala okamžitě po jmenování náměstka pro státní službu. Všechny pozice byly vypsány od dubna do června a již 30. června 2015 byli jmenováni všichni státní tajemníci. Podle sebehodnotící zprávy české vlády skončil výběrový proces na pozice státních tajemníků

v červnu 2015. Hodnotitelé IRM tedy uzavírají, že tento konkrétní milník byl taktéž dokončen včas a v souladu s akčním plánem.

Na konci června 2015 ještě stále nezačala příprava výběrových řízení na pozice vedoucích služebních úřadů a jejich náměstků. Nicméně většina vedoucích služebních úřadů byla dosazena na základě jejich předchozí pozice ve státní správě v souladu se zákonem. Proces výběrového řízení na několik zbývajících dosud neobsazených pozic vedoucích služebních úřadů ještě nezačal, což vyplývá ze sebehodnotící zprávy české vlády a z veřejně dostupné informace na webové stránce Ministerstva vnitra.<sup>6</sup> Proto hodnotitelé IRM označují milník 4.3 v kategorii dokončení jen stupněm „na počátku“.

Plnění milníků 4.4 a 4.5 ještě nezačalo. Pozice ředitelů odborů, vedoucích oddělení a jejich zástupců jsou obsazeny současnými státními zaměstnanci a výběrová řízení nemají být dokončena před 30. červnem 2017.

Je důležité poznamenat, že služební místa mohou být nyní obsazena na základě současného systému výběru. Pokud však vláda bude chtít provádět výběrová řízení podle nové systemizace, většina dosud neobsazených pozic závisí na dokončení závazku 5: systemizace služebních pozic a pozic vedoucích úředníků. Počet státních úředníků a státních zaměstnanců pro každý úřad a restrukturalizování samotné bude nastaveno až systemizací. Bez toho nemůže vláda vytvořit jakékoliv další pozice. Proto se neočekává, že by byl závazek 4 dokončen před 30. červnem 2017.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Hodnotitelé IRM se domnívají, že vytvořením transparentní procedury, která bude postavena na výběru na základě kvalit, zlepší vláda svůj vnitřní systém odpovědnosti, a stane se tak výkonnější. Proto je tento závazek hodnocen v kategorii možný dopad jako „střední“.

Tento závazek neobsahuje ani v procesu výběrového řízení, ani v přípravných procedurách žádný veřejný element. Závazek tedy nemá jednoznačnou relevanci vůči hodnotám OGP. Zákon vyžaduje, aby byly informace o výběrových řízeních na služební místa ve státní správě publikovány na webových stránkách. Stejně tak musí být tyto výběrová řízení vyhlášena

příslušným služebním orgánem. Zákon také požaduje, aby byly podmínky uvedené v zákoně uvedeny v oznámení o vypsání výběrového řízení. Závazek sám však nevysvětluje, jakým mechanismem nebo zásahem přeloží tuto informaci do následků nebo změn. Proto ho není možné kvalifikovat jako závazek, který by mohl být podřazen pod kategorii „veřejná odpovědnost“.

Nezbytným předpokladem ke zvýšení transparentnosti při jmenování státních zaměstnanců bylo přijetí systemizace pozic ve státní službě. Provádění zákona, které stále ještě pokračuje, zatím dokázalo snížit fluktuaci státních zaměstnanců a do budoucna by opravdu mohlo stabilizovat státní správu. Významné změny ve skladbě služebních orgánů a v ostatních státních orgánech budou dokončeny, až budou všichni státní úředníci znovu jmenováni, což by mělo být podle zákona do 1. července 2017. Po tomto datu by měly vyhovovat novým požadavkům, které jsou obsaženy v zákoně (tj. splnit minimální úroveň vzdělání, složit úřednickou zkoušku a mít odpovídající osobní hodnocení). Některé kategorie státních zaměstnanců, tedy ti státní úředníci, kteří byli přijati před platností zákona, požadavkům na minimální úroveň vzdělávání a složení úřednické zkoušky nebudou podléhat, pokud o tom tak rozhodne jejich nadřízený.

Změny ve výběru, jak vyšších úředníků, tak úředníků na nižších pozicích, mohou vést k větší profesionalizaci a apolitičnosti státní správy. Podle Edvarda Outraty však může v budoucnu vliv jednotlivých ministrů na výběrové komise (ty mají za úkol vybírat nové státní tajemníky) způsobit problémy vzhledem k pravděpodobným politickým tlakům. Výběrové komise jsou složeny ze 4 osob, které jsou vždy jmenovány a odvolávány náměstkem pro státní službu. Tři členové komise jsou však doporučení příslušným ministrem. To může vést k politizaci výběrové komise a může vyústit do neobjektivního výběru státního tajemníka (který bude vybrán na základě preferencí konkrétního ministra). Riziko politizace existuje také při výběru vedoucích státních úředníků a dalších osob na méně prominentní pozice.<sup>7</sup>

Nová výběrová řízení navíc nečinila pozice státních zaměstnanců dostupné širší veřejnosti. Současní státní zaměstnanci mají výslovně zakotvenou prioritu ve výběrovém řízení a nové regulace umožňují jejich přímé jmenování na pozice, pokud to bude veřejně vyhlášeno. Lenka Petráková, expertka na státní správu z nevládní organizace Oživení a bývalá členka Rekonstrukce státu, je k nedávným změnám kritická. Nové regulace podle ní neřeší problém těžce dostupných pozic ve státní správě, což je přímo v rozporu s cílem profesionalizace a stabilizace státní správy. Podle online dotazníků IRM si více než polovina respondentů (61 %) nemyslí, že by nově přijaté regulace ve státní správě mohla přispět tomu, aby se vysoce kvalifikovaní experti na danou problematiku, kteří pracují mimo státní správu, stali státními úředníky. Jen 21 % si myslí, že to je možné, a 18 % na tuto otázku neumí odpovědět. Účastníci setkání zainteresovaných stran, včetně zástupců z grassrootových nevládních organizací a aktivních občanů, jsou ještě skeptičtější.<sup>8</sup>

Podle názoru vlády jsou pravidla státní služby transparentní a jasně definovaná v rámci zákona o státní službě. Přednostní výběr úředníků, kteří už ve službě jsou, dle vlády přispívá ke stabilizaci a profesionalizaci úkolů.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Nepředpokládá se, že by tento závazek mohl být dokončen před 30. červnem 2017. Česká vláda by měla pokračovat v implementaci a měla by dokončit výběrová řízení a následně jmenovat vedoucí státní úředníky, jejich náměstky, ředitele oddělení a vedoucí jednotlivých oddělení. Hodnotitelé IRM vládě doporučují přijmout novelu zákona tak, aby garantovala apolitické složení výběrových komisí. Místo konkrétního ministra, který jmenuje a odvolává více než polovinu členů výběrových komisí, by tato kompetence měla být převedena na státní tajemníky nebo ostatní apolitické státní úředníky.

Výběrová řízení by měla být také přístupnější a měl by umožnit účast expertů, kteří v současnosti nepracují ve státní správě. Takoví experti by měli mít možnost požádat o jakoukoliv pozici ve státní správě. Zákon a prováděcí legislativa by měly garantovat rovné příležitosti všem kandidátům, kteří se na pozice ve státní správě přihlásí. Specificky se jedná o podmínky, které by měly jednotně posuzovat zkušenosti, znalosti a praxi těchto expertů.

<sup>1</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Oznámení o vyhlášení výběrového řízení (na služební místo personálního ředitele sekce pro státní službu) <http://www.mvcr.cz/clanek/oznameni-o-vyhlaseni-vyberoveho-rizeni.aspx>

<sup>2</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Vnitro navrhne vládě vypsání nové výběrové řízení na náměstka a personálního ředitele pro státní službu, <http://www.mvcr.cz/clanek/vnitro-navrhne-vlade-vypsat-nova-vyberova-rizeni-na-namestka-a-personalniho-reditele-pro-statni-sluzbu.aspx>

<sup>3</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Oznámení o vyhlášení výběrového řízení na služební místo náměstka ministra vnitra pro státní službu, <http://www.mvcr.cz/clanek/oznameni-o-vyhlaseni-vyberoveho-rizeni-634824.aspx>

<sup>4</sup> Vláda ČR: Nový náměstek pro státní službu složil slib a ujal se funkce, únor 2015, <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/novy-namestek-pro-statni-sluzbu-slozil-slib-a-ujal-se-funkce--126419/>

<sup>5</sup> Vláda ČR: Personální ředitelkou sekce pro státní službu se ujala funkce, <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/personalni-reditelkou-sekce-pro-statni-sluzbu-bude-iva-hrebikova--126954/>

<sup>6</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Informace k vyhlášení výběrových řízení na obsazení volných služebních míst a k evidenci obsazovaných služebních míst, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/informace-k-vyhlasovani-vyberovych-rizeni-na-obsazeni-volnych-sluzebnich-mist-a-k-evidenci-obsazovanych-sluzebnich-mist.aspx>

<sup>7</sup> Rozhovor IRM hodnotitele s Edvardem Outratou, 11. září 2015

<sup>8</sup> Setkání aktivních občanů, Býkovice, 21. června 2015

# 5 | SYSTEMIZACE SLUŽEBNÍCH MÍST A ÚŘADŮ

## Text závazku:

„Během implementace tohoto prioritního bodu se Česká republika zavazuje uskutečnit především tato následující opatření... vypracovat nařízení vlády o katalogu správních činností a nařízení vlády o platových poměrech státních zaměstnanců... aby byly splněny následující požadavky... jednoznačné vymezení hranic mezi pozicemi řízenými politickými stranami a nepolitickými úředními místy, které budou obsazeny na základě veřejného výběrového řízení, nastavení pravidel pro odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci státní správy.

## Milníky:

- Předložit návrh metodického pokynu k přípravě první systemizace služebních míst a první systemizace pracovních míst.
- Připravit a zpracovat první systemizaci služebních míst a první systemizaci pracovních míst.
- Předložit vládě návrh systemizace služebních úřadů podle služebního zákona na rok 2016.
- Předložit vládě návrh systemizace služebních úřadů podle služebního zákona na rok 2017.“

Odpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrná instituce: Ministerstvo financí

Datum zahájení: nespecifikováno

Datum ukončení: 30. 6. 2016

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ                                       | SPECIFIČNOST |       |          |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |          |          |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|---|--------------|-------|----------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|----------|----------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|   | Žádná        | Nízká | Střední  | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený  | Střední  | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>5. CELKOVÝ</b>                                     |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |          | <b>X</b> |       |                  |          | <b>X</b>  |           |
| 5.1. Koncept průvodních instrukcí k první systemizaci |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             | <b>X</b> |          |       |                  |          |           | <b>X</b>  |
| 5.2. Příprava první systemizace                       |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |          | <b>X</b> |       |                  |          |           | <b>X</b>  |
| 5.3. Návrh systemizace pro rok 2016                   |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |          | <b>X</b> |       |                  | <b>X</b> |           |           |
| 5.4. Návrh systemizace pro rok 2017                   |              |       | <b>X</b> |        | Nejasná                        |                  |             |  |             |          | <b>X</b> |       | <b>X</b>         |          |           |           |

## VÝSLEDKY

V době přijetí druhého akčního plánu připravovalo Ministerstvo vnitra koncept první systemizace úředních míst uvnitř správních úřadů, které mělo být dle plánu dokončeno k 1. červenci 2015. V jádru měla systemizace poskytnout sadu nutných předpokladů a kvalifikačních kritérií pro přijímání i propouštění státních úředníků i pro odměňování státních úředníků a ostatních státních zaměstnanců.

Za účelem dosažení systemizace nastiňuje zákon o státní službě soubor základních podmínek, které musí být splněny před realizací tohoto závazku. Vláda v prosinci 2014 přijala katalog správních činností (nařízení vlády č. 302/2014 Sb.), který poskytuje specifikaci platových tříd státních zaměstnanců založenou na detailním popisu správních činností. Tato podmínka byla splněna vládním nařízením č. 92/2015 Sb. Po přijetí těchto nařízení měly různé veřejné instituce do 20. července 2015 upravit a přizpůsobit svoji organizační strukturu. K naplnění těchto podmínek došlo usnesením vlády č. 465 s účinností od 1. července 2015<sup>1</sup>, kdy byla v souladu se zákonem o státní službě přijata první systemizace, která naplňovala první dva milníky tohoto závazku. Je důležité poznamenat, že tyto milníky, které směřovaly k přípravě a představení první systemizace služebních míst v roce 2015, byly zamýšleny jako provizorní systém, připravený a vytvořený řediteli a vedoucími veřejných institucí s cílem převzít již existující organizační strukturu veřejných institucí tak, aby byly splněny podmínky nového zákona.

Poté, co první systemizace vstoupila v účinnost, připravila sekce pro státní službu (SSS) ve spolupráci s Ministerstvem financí návrh systemizace pro rok 2016, který byl publikován na stránkách SSS spolu s harmonogramem prací.<sup>2</sup> SSS má povinnost předložit koncept systemizace založený na celkovém množství finančních nákladů zamýšlených na odměňování a platy státních úředníků a ostatních státních zaměstnanců. Systemizace proto závisí na přijetí zákona o státním rozpočtu na rok 2016.

Podle posledního milníku musí SSS v souladu se zákonem předložit vládě koncept systemizace pro rok 2017 do 30. června 2016.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Požadavky zákona týkající se systemizace služebních míst a výše popsané kroky při realizaci mají potenciál zabránit riziku politicky motivovaných změn v organizační struktuře veřejných institucí. V minulosti činili ministři svévolné změny ve vedení klíčových oddělení nebo úřadů a přebírali nad nimi kontrolu. Zákon usiluje o to, aby zabránil malým skupinám úředníků manipulovat se státními institucemi kvůli osobnímu nebo politickému zisku.<sup>3</sup> Současná strategie systemizace míst však byla kritizována z následujících důvodů:

- **Ministerstvo vnitra má značný vliv na rozhodovací procesy** Po 1. lednu 2016 bude vláda žádána o schválení jakýchkoliv změn v systemizačním plánu, které by mohly obsahovat kompletní změnu organizační struktury veřejné instituce. Podle Edvarda Outraty, bývalého senátora a předsedy Českého statistického úřadu, by se to dalo považovat za příležitost pro ministry schvalovat změny v organizačních strukturách v reakci na politický tlak.<sup>4</sup> Riziko budoucích změn v systemizaci, které by byly motivovány snahou vyměnit co nejvíce státních úředníků nebo změnit organizační strukturu veřejné instituce, se zdá nyní nízké. Náměstek ministra vnitra pro státní správu Josef Postránecký navrhuje, že sekce by měla hrát důležitou roli v debatě o těchto změnách s významným dopadem, protože chápe, jakou roli tyto změny znamenají v prevenci proti jakýmkoliv skrytým vnitřním změnám, které jsou v rozporu s principy systemizace.<sup>5</sup> V současné době je dle zákona sekce pouze oprávněna schvalovat změny, pokud mají dopad na konkrétní státní úředníky (tj. např. propuštění státního úředníka). Je nutno podotknout, že zákon brání použití prostředků z rozpočtu vytvořeného pro platy a odměny státních úředníků v konkrétní státní instituci pro jakýkoliv jiný účel. Toto rovněž snižuje riziko budoucích politicky motivovaných změn ve státní službě.
- **Není garantováno, že budoucí systemizace zabrání zpolitizování veřejné správy nebo její stabilizaci.** V současné době zákon stanovuje, že systemizace bude navržena a přijata každý rok, což znamená,

že stabilizace státní služby je dosahováno na velmi krátkou dobu, a lze očekávat politické snahy o časté změny. Důvodem tohoto každoročního schvalování systemizace je skutečnost, že systemizace je vázána na státní rozpočet. Ministerstvo financí bude proto hrát důležitou roli ve snaze o prosazení konkrétního obsahu systemizace. Kromě pravidelných změn systemizace na následující rok budou také rizikem změny již přijaté systemizace v průběhu roku, zdůvodněné „podstatnou změnou okolností, za kterých byla systemizace schválena“, zejména pokud dojde ke změně vlády.

Většina účastníků na setkáních zainteresovaných subjektů v čele s týmem z IRM (spolky a aktivní občané), věří, že i přes přijetí zákona o státní službě (nebo dokonce právě kvůli tomu) si státní úředníci, kteří nejsou dostatečnými profesionály, udrží své současné pozice.<sup>6</sup> V online průzkumu IRM více než dvě třetiny respondentů vyjádřily tento názor.

Hodnotitelé z IRM mají za to, že první milník má malý reálný dopad. Příprava konceptu nepřinesla výrazné změny za účelem reformy veřejné správy. Tři hlavní milníky mají pouze středně velký potenciální dopad, protože systemizace služebních míst uvnitř veřejných úřadů přestavuje důležitý, přesto však pouze částečný krok směrem k celkovému cíli, kterým je odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.

Pokud jde o vztah k hodnotám OGP, nezahrnuje tento závazek v části systemizace služebních míst a úřadu prvek zapojení veřejnosti.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Poté, co bude schválen státní rozpočet pro rok 2016, budou veřejné instituce požádány o návrh nových změn současné systemizace pozic. Na základě těchto návrhu připraví sekce návrh systemizace, který bude zahrnovat analýzu mj. poměru počtu státních úředníků ve služebním poměru a dalších státních zaměstnanců.

Případné změny již přijaté systemizace jsou omezeny rozsahem důvodů vyjmenovaných v zákoně o státní službě. Ty by měly přispět k dosažení stabilizace služebních míst a zabránit výměnám státních úředníků poté, co dojde ke změně vlády, k čemuž často docházelo v minulosti. Propouštění státních úředníků by již nemělo záviset na osobních nebo politických zájmech ministrů nebo předsedů státních úřadů.

Pokud jde o každoroční cyklus příprav nových systemizací, hodnotitelé z IRM navrhují, aby sekce zajistila, že jak všechny změny v počtu státních úředníků a ostatních státních zaměstnanců, tak i změny v organizační struktuře budou dostatečně zdůvodněné a jejich dopad bude podroben řádné analýze. Problém se zapojením Ministerstva financí (a riziko případného zneužití jeho postavení) nemá snadné řešení, neboť jeho účast je založena na zákonné úpravě postupu při přijímání státního rozpočtu.

<sup>1</sup> Usnesení Vlády ČR č. 465 o první systemizaci služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, 15. června 2015, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9X-QEM9JP>

<sup>2</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Informace a harmonogram k předkládání návrhů na změnu první systemizace, <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/informace-a-harmonogram-k-predkladani-navrhu-na-zmenu-prvni-systemizace-s-ucinosti-od-1-ledna-2016.aspx>

<sup>3</sup> Frank Bold a další: Veřejné peníze a rizika korupce, [http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public\\_money\\_and\\_corruption\\_risks.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/public_money_and_corruption_risks.pdf), strana 21.

<sup>4</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Edvardem Outratou, 11. září 2015

<sup>5</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Josefem Postráneckým, 11. září 2015

<sup>6</sup> Setkání aktivních občanů, Býkovice, 21. června 2015



## 6 | ZEFEKTIVNĚNÍ SYSTÉMU SVOBODNÉHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

### Text závazku:

#### Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím

„Přestože výchozím bodem pro tento prioritní okruh byla Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 (úkol č. 1.3), k provedení novelizace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, má dojít díky povinnosti provést transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Tato Směrnice stanoví minimální soubor pravidel pro opakované použití dokumentů, které se nacházejí v dispozici subjektů veřejného sektoru, a zároveň stanoví pravidla pro usnadnění přístupu k těmto dokumentům.

Aktuální požadavky kladené na tuto oblast potvrzují, že jako klíčový a strategický směr rozvoje transparentnosti veřejné správy je vnímán princip RE-USE, tj. opakovaného použití informací a „otevřených dat“. V tomto pojetí by doplněná úprava měla obsahovat upřesnění opakovaného použití informací (princip RE-USE), povinnost poskytovatele vycházet technologicky a organizačně vstříc zpracovatelům informací (běžná úprava v zahraničí), či zakotvení stejné váhy formulářového dotazu jako žádosti o informaci, poskytování některých definovaných databází ve formě otevřených dat a stanovení kompetence dohledového orgánu k formulaci datových struktur, katalogu dat a organizace zveřejňování formou otevřených dat a souvisejícího procesu.

#### Milníky

- Předložení návrhu zákona vládě.
- Vytvoření metodického materiálu ke změnám zákona o svobodném přístupu k informacím provedeného novelizací.
- Nabytí účinnosti novely zákona.“

Odpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrná instituce: žádná

Datum zahájení: nespecifikováno

Datum ukončení: 1. 7. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ  | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|--|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|  | Žádá         | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>6. CELKOVÝ</b>  |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          | X         |           |
| 6.1. Návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          |           | X         |
| 6.2. Metodický materiál k novele                           |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       | X                |          |           |           |
| 6.3. Nabytí účinnosti novely                               |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          |           | X         |

## VÝSLEDKY

Zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 upravuje přístup k informacím spravovaným veřejnými institucemi v ČR, které jsou dostupné občanům buď na žádost, nebo jsou aktivně zveřejňovány v souladu s principem publicity. Hlavním cílem závazku bylo přijmout novelu tohoto zákona za účelem zlepšení jeho fungování v praxi.

V rámci druhého akčního plánu se tři hlavní doporučení pro novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím týkají následujících témat: (1) splnění požadavku na zveřejňování všech informací ve snadno dostupných formátech, (2) odstranění důvodu pro odmítnutí požadovaných informací podle knihovního zákona a (3) zavedení nových a efektivnějších způsobů poskytování informací, jako je sdílení skrze propojení informačních systémů nebo umožnění vzdáleného přístupu k informacím.<sup>1</sup>

Nový akční plán v sobě soustřeďuje závazky vyplývající z evropské směrnice 2013/37/EU, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Nový koncept novely zákona o svobodném přístupu k informacím, připravený Ministerstvem vnitra, byl zveřejněn v červenci 2014, tedy předtím, než byl druhý akční plán schválen vládou. Podle dvou organizací občanské společnosti (Oživení a Otevřená společnost), které podaly rozsáhlé připomínky k tomuto návrhu novely, obsahoval řadu ustanovení, která by mohla vést ke zhoršení současných standardů veřejného přístupu k informacím. Jedná se o ustanovení umožňující úřadu prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace, o kterou bylo požádáno, nebo ustanovení umožňující zvýšit poplatek za poskytnutí informace, pokud je o ni požádáno určitým subjektem, nebo limitovaný přístup k informacím vytvořenými samotnými úřady. Organizace občanské společnosti rovněž kritizovaly některé aspekty navrhovaného způsobu transpozice evropské směrnice 2013/37/EU.<sup>2</sup>

Ministerstvo vnitra, které s kritikou nesouhlasilo, zdůraznilo, že navržená lhůta pro poskytnutí informací byla v souladu s doporučením PSI směrnice (40 dnů). Pokud jde o kritiku týkající se nákladů na získání informací, ministerstvo zmínilo skutečnost, že původní návrh zákona by nutně vedl ke snížení kapacit většiny

úřadů na úhradu výdajů spojených s poskytováním informací. Návrh novely se však v tomto směru změnil.

V říjnu roku 2014 byl zveřejněn nový návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím.

V porovnání s předchozí verzí nezahrnoval ustanovení, která byla předmětem nejostřejší kritiky, a byla především omezena na změny zaměřené na transpozici evropské směrnice 2013/37/EU. Soustředil se na zajištění toho, že informace jsou poskytovány veřejnými institucemi pokud možno v otevřeném formátu a ve strojově čitelné formě, obojí s ohledem na proaktivní zveřejňování informací veřejnými institucemi a na poskytování informací na žádost. To všeobecně odpovídá cílům vyjádřeným v závazku vytyčeném ve druhém akčním plánu (viz výše). Rozsah informací poskytnutých proaktivně úřadem (bez vyžádání) se novelou nezměnil. Jediná ustanovení, která překračovala požadavky pro transpozici směrnice, byla:

- možnost úřadu poskytnout informaci v elektronické formě i přes požadavek žadatele na poskytnutí jinými prostředky v případech, v kterých je informace dostupná online a žádost byla učiněna v elektronické formě
- nový potenciální důvod pro odmítnutí poskytnutí požadovaných informací formulovaný jako „informace, které se týkají stability finančního systému“

Parlament schválil novelu ve verzi předložené vládou. Po podpisu prezidenta vstoupila novela v účinnost 10. září 2015. První i třetí milník závazku tím byl plně uskutečněn.

Ministerstvo vnitra připravilo metodický materiál ke změnám, které novelizace přinesla, na konci listopadu 2015. Slouží především veřejným institucím a obcím při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Možnost veřejného připomínkování před publikováním materiálu nebyla plánována.

Tento materiál byl pro všeobecné využití zveřejněn 18. listopadu 2015 v sekci č. 3 na webových stránkách vlády: [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk). Jelikož nebyl publikován v časovém rámci pokrývajícím tuto zprávu o vývoji (od 1. července 2014 do 30. června 2015), milník 6.2 byl označen jako částečně dokončený. Samotnému zveřejnění nepředcházela možnost veřejných připomínek. Nyní ovšem zájemci mohou komentovat prostřednictvím webu.<sup>3</sup>

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Původně bylo celkovou ambicí závazku vymezit nejvýznamnější spojené s právem na svobodný přístup k informacím (např. nedostatečné vymáhání práva na svobodný přístup k informacím za situace, kdy je neoprávněně odepřen orgánem veřejné moci, nedostatečný stupeň proaktivního zveřejňování informací veřejnými institucemi, absence výslovného vyjádření „testu veřejného zájmu“ v zákoně) a připravit novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, která by směřovala k vyřešení těchto problémů. Šlo o velmi ambiciózní cíl. Účastníci setkání zainteresovaných subjektů (řadové neziskové organizace a místní aktivisté) se vyjádřili v tom smyslu, že výše uvedené problémy jsou nejvýznamnějšími nedostatky současné právní úpravy svobodného přístupu k informacím.<sup>4</sup>

Ministerstvo vnitra nakonec dalo přednost přijetí novely, omezené na transpozici evropské směrnice 2013/37/EU, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Obecně lze říci, že zveřejňování informací v otevřených datových formátech a strojově čitelné podobě (kdykoliv je to možné), spolu se souvisejícími metadaty, je jako relativně ambiciózní cíl, který souvisí se závazkem akčního plánu týkajícího se otevřených dat. Ministerstvo vnitra zdůraznilo, že konečná podoba zákona, jak zní po novelizaci, jde nad rámec evropské směrnice, která vyžaduje zveřejnění v otevřeném formátu, pokud je to „možné a vhodné“, zatímco novelizovaný zákon tuto povinnost ukládá „kdykoliv je to možné“, a rovněž ve strojově čitelné podobě.<sup>5</sup>

Organizace občanské společnosti, které připomínkovaly návrh novely, se shodly na tom, že poslední verze návrhu, později přijatá Parlamentem, byla až na několik nedostatků relativně dobrou transpozicí evropské směrnice. Někteří zástupci nestátních neziskových organizací však vyjádřili názor, že pokud jde o informace poskytnuté na žádost, novela nezvyšuje šance na jejich získání ve formátu otevřených dat, jelikož i před novelou umožňoval zákon žadateli zvolit si formát požadovaných informací.<sup>6</sup> Ministerstvo vnitra označuje jako významný krok, že novela nyní výslovně umožňuje žadateli získat informace ve formátu

otevřených dat, pokud je to možné. Protože novela vstoupila v účinnost teprve v září 2015, není dosud možné hodnotit její aplikaci v praxi. Jelikož rozsah změn zákona, tak jak byl předpokládán ve druhém akčním plánu a jak byl v konečné podobě schválen, je pouze částečný a necílí na řadu problematických oblastí ohledně přístupu k informacím, je možný dopad závazku hodnotiteli z IRM hodnocen jako malý.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Poslední zbývajícím úkolem k naplnění závazku, tak jak byl formulován ve druhém akčním plánu, spočívá v přípravě a přijetí metodického materiálu ke změnám, které s sebou novela přinesla.

Pro naplnění obecného cíle, kterým je „zefektivnění“ systému svobodného přístupu k informacím, existuje několik možných kroků, které by mohly být podniknuty. Některé z nich byly už zahrnuty v předchozích verzích akčního plánu OGP a také v návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, který se však nikdy nedostal do legislativního procesu v Parlamentu. Tato potenciální opatření by mohla zahrnovat:

- zavedení „informačního příkazu“, kterým by nadřízený úřad mohl uložit podřízenému úřadu poskytnout požadovanou informaci tam, kde není zákonný důvod pro její odmítnutí,
- výslovné zakotvení „testu veřejného zájmu“, podle kterého by informace mohla být poskytnuta, i když formálně by existoval některý ze zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace – ale kde by převažoval veřejný zájem na zveřejnění informace,
- povinné zveřejnění vnitřních předpisů orgánů veřejné moci a ostatních informací o jejich činnosti včetně detailů o jejich výdajích online,
- zakotvení zvláštních sankcí pro úřady, které

odmítnou informaci poskytnout, pokud se jedná o zjevné porušení zákona (např. kde je vydán soudní příkaz informaci poskytnout),

- zavedení „informačních komisařů“ nebo jiné nezávislé instituce pověřené prosazováním správné aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím jak na obecné úrovni (metodicky), tak v konkrétních případech.

Ministerstvo vnitra však jednoznačně vyjádřilo stanovisko, podle něž není realistické připravit další novelu zákona krátce po účinnosti změny ze září 2015.

V této situaci navrhuji hodnotitelé IRM pro další akční plán OGP jako nejvhodnějším řešením bylo spojení závazků týkajících se svobodného přístupu a otevřených dat. V rámci takového spojeného závazku by měla být vypracována analýza aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím po jeho novelizaci v září 2015. Tato analýza by měla pojednávat jak o aplikaci nových ustanovení o zveřejňování informací ve formátu otevřených dat, a pokud je to možné, ve strojově čitelném formátu, tak i o ostatních zkušenostech s aplikací zákona, přičemž by byly vzaty v úvahu konkrétní návrhy občanské společnosti.

<sup>1</sup> Zhodnocení plnění Akčního plánu České republiky „Partnerství pro otevřené vládnutí“ v roce 2012 a jeho aktualizace, <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Zhodnoceni-AP-OGP-2012.pdf>

<sup>2</sup> Novela MV má zhoršit přístup k informacím, komentář k návrhu, 21. září 2015, <http://stary.otevrete.cz/novinky/novela-mv-ma-zhorsit-pristup-k-informacim-610.html>

<sup>3</sup> Podrobná analýza novely Infozákona 2015 <http://www.otevrenaspolecnost.cz/uz-jste-to-slyseli/3257-podrobna-analyza-novely-infozakona-2015>

<sup>4</sup> Setkání aktivních občanů, Býkovice, 21. června 2015

<sup>5</sup> Telefonní rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Jírovcem, 25. září 2015

<sup>6</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Jiřím Skuhrovcem, srpen 2015

# 7 | PODPORA ZVEŘEJŇOVÁNÍ OTEVŘENÝCH DAT

## Text závazku:

### Metodická podpora k publikování otevřených dat

„Ministerstvo vnitra podalo projektovou žádost do výzvy D9 operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. V rámci tohoto projektu bude zejména řešena problematika vytvoření metodiky publikace otevřených dat veřejné správy, zprovoznění katalogu otevřených dat veřejné správy v rámci Portálu veřejné správy a v neposlední řadě poskytnutí nezbytné metodické podpory pro ostatní dotčené instituce k publikování jejich dat.“

#### Milníky:

- Zahájení projektu
- Školící kurz Institutu pro veřejnou správu
- Vytvoření metodiky publikace otevřených dat veřejné správy
- Poskytování metodické podpory dotčeným institucím k publikování jejich dat“

Odpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrná instituce: žádná

Datum zahájení: nespecifikováno

Datum ukončení: 30. 11. 2014

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ                                 | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|---|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|   | Žádná        | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
| <b>7. CELKOVÝ</b>                               |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          | X         |           |
| 7.1. Zahájení projektu                          |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          |           | X         |
| 7.2. Školící kurz Institutu pro veřejnou správu |              |       | X       |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  | X        |           |           |
| 7.3. Metodika publikování otevřených dat        |              | X     |         |        | X                              |                  |             |  |             | X       |         |       |                  |          | X         |           |
| 7.4. Podpora k publikování dat                  |              | X     |         |        | X                              |                  |             | X  |             | X       |         |       |                  | X        |           |           |

## VÝSLEDKY

Ministerstvo vnitra se rozhodlo zlepšit přístup k datům realizací projektu, který by umožnil finanční podporu aktivit pro zvýšení povědomí o otevřených datech veřejné správy. Za účelem dosažení tohoto cíle předložilo projektovou žádost k výzvě D9 v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, která byla úspěšná. Realizace projektu spočívá ve čtyřech milnících, které jsou v této zprávě analyzovány odděleně.

### Milník 7.1. Zahájení projektu

Podle časového harmonogramu akčního plánu byl počátek projektu s názvem „Implementace strategií v oblasti otevřených dat veřejné správy ČR“ naplánován na 30. listopad 2014. Byl však zahájen s dvouměsíčním zpožděním 1. února 2015. Pracovní skupina expertů odpovědná za plnění projektu je složena ze zástupců z různého prostředí (veřejná správa, nevládní organizace, univerzity). Skupina v podstatě vytvořila speciální platformu pro realizaci závazku směřujícího ke zlepšení přístupu k otevřeným datům a informacím.

Výstupy aktivit projektového týmu přitom šly nad rámec metodické podpory státních orgánů. Pracovní skupina navrhla právní řešení otevřených dat veřejného sektoru (s ohledem na specifika tématu je milník týkající se právního řešení otevřených dat vyhodnocen v rámci závazku č. 9). Milník 7.1 byl úspěšně dokončen.<sup>1</sup>

### Milník 7.2. Školicí kurz Institutu pro veřejnou správu

Podle akčního plánu se měl školicí kurz konat do 31. prosince 2014. Člen pracovní skupiny projektu (současně zástupce České obchodní inspekce) Martin Tajtl uvádí, že první ohlášený kurz se nekonal z důvodu nízkého zájmu cílové skupiny – zástupců veřejné správy.<sup>2</sup> Místo toho byl nabídnut bezplatný e-learningový kurz pro veřejnou správu. Oficiální data o množství úředníků, kteří se online kurzu zúčastnili, nejsou dostupná.

V říjnu a listopadu 2015 uspořádalo Ministerstvo vnitra pro zástupce úřadů a samospráv deset denních kurzů, které byly příležitostí dozvědět se více o možnostech publikování dat v otevřených formátech. Absolventi kurzu byli vybaveni informacemi pro zahájení procesu zveřejňování otevřených dat ve svých příslušných úřadech<sup>3</sup> Dokončení tohoto milníku je proto

hodnoceno jako částečné, neboť nebyl dokončen v hodnotícím období. Milník však byl dokončen v době zpracovávání této zprávy.

### Milník 7.3. Vytvoření metodiky publikace otevřených dat veřejné správy

Ministerstvo vnitra započalo řadu aktivit v oblasti metodického vedení, aby motivovalo veřejné instituce k zavádění otevřených dat do praxe. Pracovní tým například vytvořil modelové publikační plány, v rámci kterých navrhl soubory dat veřejných institucí a obcí, jež by měly být zpřístupněny.<sup>4</sup> Členové týmu také navrhli technické instrukce pro zveřejňování otevřených dat veřejné správy. Návrh metodiky také poskytuje informace k tomu, kde by data měla být zveřejněna – úřady si mohou vybrat mezi zveřejněním v národním katalogu nebo vytvořením samostatného místního katalogu.

Podle akčního plánu měla být metodika dokončena k 31. březnu 2015. Tento termín nebyl dodržen – návrhy metodických materiálů nebyly předloženy k připomínce ze strany úřadů ještě v červenci 2015. Několik úřadů bylo požádáno, aby v rámci validačního procesu připojily k návrhu metodiky své komentáře. Dle závazků plynoucích z projektu bylo zapotřebí zapojení 32 zástupců z různých veřejných institucí (ministerstva, krajské úřady, obce). Cílem bylo také navzájem napříč úřady zjistit postoj ke zveřejňování otevřených dat – které soubory dat jsou ochotny zpřístupnit, jaká jsou z jejich pohledu výhody a rizika.<sup>5</sup>

Termín pro dokončení validačního procesu byl plánován do konce října 2015. Vládní sebehodnotící zpráva ze září 2015 odhadovala, že konečná verze metodiky a standardů pro zpřístupnění veřejných dat bude dokončena v nové lhůtě do 30. listopadu 2015.

### Milník 7.4. Poskytování metodické podpory institucím k publikování jejich dat

Průběžná metodická podpora je úzce spojena s výše zmíněnými milníky. Úřady, které se vyjádřily k návrhu metodiky v rámci validačního procesu, získaly příležitost individuálních konzultací s projektovým týmem, aby mohly efektivněji prosazovat zveřejňování otevřených dat.

Akční plán neurčuje, jak má metodická podpora konkrétně vypadat. Protože konzultace se uskutečňují

individuálně a neveřejně, není možné hodnotit jejich konečný dopad. Oficiální internetové stránky projektu<sup>6</sup> neposkytují informace o počtu nebo obsahu poskytnutých konzultací.

Bez ohledu na validační (připomínkový) proces ve vztahu k publikačním plánům může každý zájemce získat více informací k publikaci otevřených dat veřejné správy na stránkách projektu. Detailní instrukce k tomu, jak zveřejnit otevřená data, jsou tak volně dostupné i pro veřejnost.

Vedoucí projektového týmu Ministerstva vnitra Tomáš Kroupa zamýšlí, že všechny podpůrné a vzdělávací aktivity budou pokračovat i po skončení doby určené pro plnění projektu (po 30. listopadu 2015).<sup>7</sup> Lze nicméně očekávat, že metodická podpora bude z finančních důvodů omezená. Projektový tým proto zvažuje předložit v operačním programu další žádost s cílem získat finanční zdroje pro další období.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Druhý akční plán se zaměřuje především na přípravnou fázi zveřejňování otevřených dat. Tuto snahu lze přivítat, neboť česká společnost a veřejná správa stále objevují výhody zveřejňování informací ve formátu otevřených dat a začínají se seznamovat se souvisejícími procesy. Podle Martina Tajtla se pohled veřejných institucí na zveřejňování otevřených dat vyvíjí.<sup>8</sup> Ústřední úřady si uvědomují rostoucí důležitost tématu.

Obecně lze pozorovat, že význam otevřených dat v České republice roste. Nezajímá pouze úřady, ale i nestátní neziskové organizace, zaměřené na agendu transparentnosti, a zástupce akademické sféry.

Otevřená data se čím dál víc stávají uznávaným symbolem pokroku ve veřejné správě. Jelikož ale standardy otevřených dat a související technické postupy nejsou všeobecně známy, může být jakákoliv takto označená aktivita vnímána jako pokrok. Například Ministerstvo spravedlnosti, které samo sebe prezentuje jako otevřenou instituci, zveřejňuje především smlouvy a faktury, a to pouze v nedostatečně technické podobě, zatímco jiné důležité údaje z justice (například rozsudky nižších soudů) zůstávají veřejnosti nedostupné.<sup>9</sup>

Z pohledu Michala Kubáně, experta na otevřená data z Fondu Otakara Motejla, má lokální samospráva často nedostatek motivace svá data uveřejnit. Podotýká, že pokyny od ústředních úřadů nejsou obvykle přijímány s nadšením. Publikace otevřených dat vyžaduje úpravy vnitřních procesů v rámci místních samospráv, stejně jako nastavení interních pokynů a finanční podporu ze strany vlády<sup>10</sup>

Zpětná vazba úřadů na zmíněné způsoby zveřejňování může přispět k další diskuzi o právním rámci otevřených dat ve veřejném sektoru. Podle Martina Tajtla by mělo být právní řešení vytvořeno realisticky, aby vzalo do úvahy reálné možnosti a schopnosti úřadů. Právní úprava by neměla požadovat zveřejnění souborů dat v případech, kdy tak může být učiněno pouze s obtížemi.<sup>11</sup> Hodnotitelé IRM mají za to, že tato strategie může být riskantní a může vést k situacím, v kterých úřady budou ochotny zveřejňovat pouze ta data, která lze považovat za neškodná a méně významná.

Aktivity obsažené v závazku mají za cíl umožnit úřadům porozumět výhodám zveřejňování otevřených dat. V případě úspěšné realizace bude mít závazek pozitivní dopad na šíření know-how v oblasti publikace otevřených dat veřejné správy. Dopad je však závislý na tom, jakou pozornost a důležitost budou zástupci českých úřadů této agendě věnovat. Vzhledem ke konzervativní povaze české veřejné správy se zdá se být tento cíl výrazným krokem kupředu ke zvýšení přístupu k informacím. Existence katalogu otevřených dat by měla učinit informace dostupnější veřejnosti tím, že zajistí snazší orientaci v datech a umožní jejich lepší pochopení. Katalog tak představuje pro občanskou společnost jednu z možností účasti na veřejných záležitostech.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Vytváření metodiky se projevuje jako pouze jeden z kroků k dosažení žádoucí úrovně publikace otevřených dat veřejné správy. Ministerstvo vnitra, které proces vede, bude muset vyvinout mnohem větší úsilí, aby motivovalo úřady k zapojení. Pracovní skupiny, workshopy a veřejné konzultace jsou nezbytnou součástí těchto snah.

Co do metod a postupů při zveřejňování informací jsou vytvořené publikační plány propracované. Instituce by nicméně měly být informovány, jaká data by měly primárně zveřejňovat. Pod otevřenými daty si instituce představují dnes mnohé (někdy včetně zveřejňování smluv a faktur v PDF formátu). Metodická podpora by se proto měla zaměřovat také na tento možný problém.

Jedním z nejobtížnějších problémů pro další směřování je rozhodně to, jak motivovat místní samosprávy (především ty menší) k tomu, aby se zapojily do společného úsilí. Obvykle se obávají administrativní zátěže, kterou může publikování otevřených dat přinést. Nedávno spuštěný Národní katalog otevřených dat by měl usnadnit postupy při zveřejňování a omezit náklady s nimi spojené.

Hodnotitelé IRM navrhuji, aby byl proces validace publikačních plánů (včetně dílčích připomínek zúčastněných úřadů) přístupný veřejnosti. Díky tomuto opatření by si veřejnost mohla ověřit, zda a jakým způsobem byly připomínky vzaty v potaz. Navrhované

uveřejnění validačního procesu by umožnilo vyhodnotit, jak připomínky ovlivňují budoucí právní řešení publikace otevřených dat a finální verzi metodiky a standardů.

Hodnotitelé IRM rovněž navrhuji, aby ministerstvo zvážilo vybudování stálého týmu expertů s náležitým rozpočtem. Pro uspokojivou realizaci závazků v oblasti otevřených dat veřejné správy je vhodné dostatečné personální zajištění a střednědobé směřování.

---

<sup>1</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Otevřená data <http://www.mvcr.cz/clanek/otevrena-data.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>

<sup>2</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>3</sup> Otevřená data - oficiální internetové stránky projektu: <http://opendata.gov.cz/edu:start>

<sup>4</sup> Otevřená data – Vzorové publikační plány: <http://opendata.gov.cz/vzor:start>

<sup>5</sup> CHLAPEK Dušan, KROUPA Tomáš, NEČÁSKÝ Martin. Otevřená a propojitelná data ve veřejné správě - Národní katalog otevřených dat. Dostupné z: [http://www.nku.cz/konference-seminare/konference-edata/media/prezentace/3\\_CHLAPEK\\_NECASKY.pdf](http://www.nku.cz/konference-seminare/konference-edata/media/prezentace/3_CHLAPEK_NECASKY.pdf)

<sup>6</sup> Otevřená data - oficiální internetové stránky projektu: <http://opendata.gov.cz/start>

<sup>7</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>8</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>9</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Michalem Kubáněm, Fond Otakara Motejla, červenec 2015

<sup>10</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Michalem Kubáněm, Fond Otakara Motejla, červenec 2015

<sup>11</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015



# 8 | KATALOG OTEVŘENÝCH DAT

## Text závazku:

### Uvádění katalogu otevřených dat veřejné správy do praxe

„Ministerstvo vnitra podalo projektovou žádost do výzvy D9 operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. „Katalog otevřených dat má představovat nikoliv centrální datové úložiště, ale jen rozcestník poskytující vyhledávací služby. Data budou umístěna na serverech správců dat, kteří budou moci do katalogu umísťovat odkazy a za správnost údajů v katalogu budou odpovídat. Orgány veřejné správy tak získají možnost v katalogu vytvářet o svých datech záznamy popisující, o jaká data se jedná a kde jsou publikována ke stažení. Veřejnost získá možnost v katalogizačních záznamech jednotným způsobem vyhledávat pomocí různých kritérií v přívětivém uživatelském rozhraní. Veřejnost (ale i samotná veřejná správa) tak získá na jednom místě přehled o otevřených datech publikovaných veřejnou správou České republiky.“

Závazek obsahuje pouze jeden milník.

Odpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrná instituce: žádná

Datum zahájení: nespecifikováno

Datum ukončení: 30. 6. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|-----------------|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|                 | Žádná        | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
|                 |              |       | X       |        | X                              |                  |             | X  |             |         | X       |       |                  |          |           | X         |

**Poznámka editora:** Podle starých kritérií by tento závazek obdržel hvězdičku, neboť je měřitelný a jasně se týká hodnot OGP, má středně velký potenciální dopad a byl do značné míry nebo úplně realizován (pozn.: IRM aktualizovala kritéria pro získání hvězdičky na počátku roku 2015).

## VÝSLEDKY

Závazek má za cíl zlepšit přístup k datům a informacím vytvořením katalogu informací spravovaných veřejnou správou, které budou dohledatelné i pro veřejnost. První akční plán obsahoval obdobný závazek - vytvoření ústředního katalogu dat, který by byl primárním zdrojem informací o souborech dat veřejné správy. Na rozdíl od tohoto původního záměru má katalog popsany v druhém akčním plánu sloužit jako rozcestník pro vyhledávání zdrojů otevřených dat, ne jako centrální datové úložiště.

Vláda zvolila dosavadní Portál veřejné správy jako platformu pro katalog, který má shromažďovat datové sady vytvořené nebo spravované úřady. Dalším cílem je poskytnout informace pro občanskou společnost, aby mohla kontrolovat činnost veřejné správy. Tyto informace rovněž mohou usnadnit rozvoj řady datových aplikací pro zlepšení veřejných služeb.<sup>1</sup>

Ministerstvo vnitra vytvořilo katalog v termínu, který byl stanoven v akčním plánu – pilotní verze národního katalogu dat veřejné správy byla spuštěna v dubnu

2015 (s následnou úpravou v červenci 2015).<sup>2</sup> Pouze osm institucí však prozatím využilo možnosti zveřejnit své soubory dat v katalogu (Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Česká obchodní inspekce, Nejvyšší kontrolní úřad, Český statistický úřad, Český telekomunikační úřad) a dva subjekty místní samosprávy (statutární město Děčín a Kraj Vysočina).<sup>3</sup>

Ministerstvo vnitra nezaručuje správnost ani pravost informací zveřejněných v katalogu.<sup>4</sup> Instituce, která data zveřejňuje, nese sama tuto odpovědnost.<sup>5</sup> Hodnotitelé IRM podotýkají, že národní katalog otevřených dat veřejné správy shromažďuje datové soubory bez jasného klíče či struktury. Informace, které doposud úřady v katalogu zveřejnily, také již byly dříve dostupné na jejich oficiálních webových stránkách.

Projektový tým Ministerstva vnitra zamýšlí další rozvoj katalogu. Bude však záležet na tom, zda bude schopen zajistit zdroje financování své práce.<sup>6</sup> Vláda navíc plánuje propojit národní katalog s evropským katalogem otevřených dat, jak vyjádřila v sebehodnotící zprávě. Ačkoliv nejsou v sebehodnotící zprávě uvedeny žádné konkrétní detaily, hodnotitelé z IRM se domnívají, že se může konkrétně jednat o celoevropský portál otevřených dat.<sup>7</sup>

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Národní katalog otevřených dat poskytl platformu pro proaktivní zveřejňování dat vytvořených veřejnou správou, což je první krokem ke zjednodušení jak komerčního, tak i nekomerčního využití těchto dat. Vláda však nedostatečně seznámila potenciální poskytovatele otevřených dat s výhodami katalogu. Závazek také neposkytuje seznam konkrétních datových sad, která mají být zveřejněna.

Hodnotitelé IRM nezaznamenali úsilí o zvýšení povědomí a posílení zájmu úředníků zapojit se do katalogu.<sup>8</sup> Všechny úřady by měly být seznámeny s možností zveřejnit svá data velmi jednoduchým způsobem – bez dodatečných nákladů, skrze otevřenou licenci a s možností obdržet metodickou podporu od expertů. Pokud chtějí úřady poskytovat svá data v otevřených formátech, není zapotřebí vytvářet samostatný katalog. Schopnosti, motivace a zájem úředníků o publikaci otevřených dat se významně liší. Například otevřená data České obchodní inspekce (ČOI) jsou často prezentována jako

inspirace hodná následování. ČOI poskytuje veřejnosti data vztahující se k její oblasti činnosti a zařadila je mezi nejdůležitější odkazy na svých stránkách. Podle Martina Tajtla z ČOI je vysoká úroveň zde poskytovaných dat rovněž ovlivněna jeho předchozí profesí novináře, kdy sledoval a hodnotil činnost úřadů a sám hledal klíčové informace z veřejných zdrojů.<sup>9</sup>

Na druhou stranu ne všechny veřejné instituce již naplňují podmínky, které jsou nezbytné pro spuštění procesu zveřejňování otevřených dat. Podle Davida Hemaly z Ministerstva práce a sociálních věcí se tamní IT oddělení stále zotavuje z krize způsobené procesy v zadávání veřejných zakázek za minulého vedení.<sup>10</sup> Ministerstvo nicméně plánuje zveřejnit svá otevřená data v národním katalogu, jakmile získá základní podmínky pro rozvoj této agendy. Ministerstvo práce a sociálních věcí se také zapojilo do procesu připomínkování metodických plánů.<sup>11</sup>

Druhý akční plán je dle expertů méně ambiciózní než jeho předchůdce. Nespecifikuje, jaké datové sady a veřejné rejstříky mají být dostupné v katalogu a v otevřeném formátu, nezmiňuje ani obchodní rejstřík, ani data o veřejných zakázkách. Jiří Skuhrovec, který pomáhal jako externí konzultant spustit katalog otevřených dat Ministerstva financí, uvádí, že vytvoření katalogu není tak časově náročné jako to, co tomu předchází: domluvy, schvalovací procesy a příprava harmonogramu zveřejňování (alespoň tři měsíce).<sup>12</sup>

Tento závazek vyžaduje vytvoření platformy ke zveřejňování dat veřejné správy pomocí inovací a nových technologií, a jasně proto odpovídá hodnotám OGP. Kromě toho má tento závazek za cíl změnit způsob, jakým úředníci v současnosti nahlíží na zveřejňování těchto dat. To je také hlavní posun v této oblasti. Z tohoto důvodu má závazek středně velký potenciální dopad.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Hodnotitelé IRM mají za to, že příští akční plán by se mohl zaměřit na slabiny, které byly uvedeny výše. Následující doporučení by měla být realizována tak, aby měl katalog větší dopad na poskytování dat veřejné správy v otevřených formátech a na zvýšení transparentnosti rozhodovacích činností a komunikace s veřejností.

- Cílovou skupinou tohoto závazku je konkrétně oblast IT, která využívá „syrová“ otevřená data pro rozvoj užitečných aplikací. Podle Dušana Chlapka z Fakulty informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze by ministerstvo mělo zvážit vylepšení uživatelského rozhraní katalogu tak, aby byl uživatelsky přívětivější a dostal se do širšího povědomí odborné společnosti.<sup>13</sup>
  - Ministerstvo by dále mělo zdůraznit výhody užívání národního katalogu otevřených dat tím, že vyzdvihne jednoduchost procesů a nízké náklady. Toto by mělo být spojeno s neustálou metodickou podporou a odbornými konzultacemi podle povahy dat, která mají být zveřejněna.
  - Otevřená data rovněž představují pro soukromý sektor možnost více se zapojit do záležitostí veřejné správy. Podle online průzkumu provedeného hodnotiteli IRM zaznamenalo pouze 18 % oslovených komerčních subjektů (živnostníků a obchodních společností) spuštění národního katalogu otevřených dat. Průzkum však ukázal,
- že data veřejné správy firmy zajímají, protože se často týkají veřejných zakázek, grantů, dotací nebo veřejných rozpočtů. Obchodní společnosti a živnostníci jsou potenciálními návštěvníky národního katalogu. Informační kampaň by proto mohla zahrnout i tyto cílové skupiny.
- Všechny zásady a principy týkající se zveřejňování dat v katalogu by měly být právně zakotveny, např. pomocí podzákoných předpisů, které by upřesňovaly zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy.

<sup>1</sup> Portál veřejné správy, Národní katalog otevřených dat: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/97898/2015-04.html>

<sup>2</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>3</sup> Aktualizováno k 29. září 2015. Blíže viz stránky národního katalogu: <https://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/97898/2015-04.html>

<sup>4</sup> Blíže viz stránky národního katalogu: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/>

<sup>5</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>6</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>7</sup> Blíže viz: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/development-pan-european-open-data-portal-and-related-services-presentation-wendy-carrara>

<sup>8</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Michalem Kubáněm Fond Otakara Motejla, červenec 2015

<sup>9</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>10</sup> Marksová zjistila chaos v IT službách. Promarnila se miliarda, tvrdí, iDNES.cz, duben 2014: [http://zpravy.idnes.cz/audit-technologie-za-drabka-dfl-/domaci.aspx?c=A140414\\_171539\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/audit-technologie-za-drabka-dfl-/domaci.aspx?c=A140414_171539_domaci_jj)

<sup>11</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>12</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Jiřím Skuhrovcem, srpen 2015

<sup>13</sup> Písemná konzultace hodnotitele IRM s Dušanem Chlapkem (Fakulta informatiky a statistiky na VŠE v Praze), červenec 2015

# 9 | PRÁVNÍ RÁMEC OTEVŘENÝCH DAT

## Text závazku:

### Vytvoření právního prostředí pro otevřené licencování používání otevřených da

“Současně se předpokládá jednak vytvoření pravidel pro publikaci informací o datových sadách otevřených dat v rámci katalogu otevřených dat tak, aby subjekty, které publikují formou otevřených dat, měly k dispozici návodnou metodiku, a jednak vytvoření právního prostředí pro otevřené licencování používání otevřených dat, což bude zejména zakotvení v zákoně o svobodném přístupu k informacím a vytvoření sady vzorových licenčních smluv. To tedy představuje zpracování řešení, které zajistí otevřenost dat, avšak zároveň musí vyhovovat (nediskriminovat, nezvýhodňovat, chránit investice apod.) všem skupinám, jichž se to týká (tvůrci, komerční uživatelé, nekomerční uživatelé atd.) a nekolidovat s českými právními předpisy (zákon o svobodném přístupu k informacím a autorský zákon) ani s evropskými předpisy (směrnice 2013, směrnice INSPIRE apod.).”

Odpovědná instituce: Ministerstvo vnitra

Podpůrná instituce: žádná

Datum zahájení: nespecifikováno

Datum ukončení: 30. 6. 2015

| PŘEHLED ZÁVAZKŮ | SPECIFIČNOST |       |         |        | RELEVANTNOST VŮČI HODNOTÁM OGP |                  |             |  | MOŽNÝ DOPAD |         |         |       | ÚROVEŇ DOKONČENÍ |          |           |           |
|-----------------|--------------|-------|---------|--------|--------------------------------|------------------|-------------|--|-------------|---------|---------|-------|------------------|----------|-----------|-----------|
|                 | Žádná        | Nízká | Střední | Vysoká | Přístup k informacím           | Účast veřejnosti | Odpovědnost | Technologie a inovace pro otevřenost a odpovědnost | Žádný       | Omezený | Střední | Velký | Na počátku       | Částečně | Podstatná | Kompletní |
|                 |              |       | X       |        | X                              |                  |             | X  |             |         | X       |       |                  | X        |           |           |

## VÝSLEDKY

Absence právní úpravy otevřených dat byla v minulosti opakovaně uváděna jako jeden z důvodů, proč úřady vyčkávaly se zveřejněním svých dat v otevřeném formátu. Otázky nezbytnosti otevřených licencí, ochrany určitých typů dat (např. přísně tajné či obchodní tajemství) a zákonného zmocnění úřadů k publikaci dat byly hojně diskutované, avšak společná shoda mezi experty nebyla nalezena. S poukazem na tento problém proto Česká republika zahrnuje vytvoření právního rámce regulace zveřejňování dat do akčního plánu.

Tento závazek byl rovněž součástí prvního akčního plánu jako záměr „identifikace a odstranění právních a technických překážek“. Ačkoliv zůstal hlavní cíl závazku stejný, současný akční plán navrhuje odlišný postup k jeho dosažení. Namísto obecné analýzy navrhuje novelu dvou konkrétních zákonů.

Nejprve se ministerstvo rozhodlo novelizovat zákon č. 106/1999 Sb, o svobodném přístupu k informacím, s cílem vytvořit právní rámec pro poskytování informací ve formátu otevřených dat - jak na žádost, tak i skrze aktivní zveřejňování povinných subjektů. To rovněž odráží požadavky evropské legislativy (směrnice

Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru). Zákon slouží jako nástroj pro občany, s jehož pomocí mohou žádat o informace veřejného sektoru v požadovaném formátu. Novela již byla schválena zákonodárným sborem a vstoupila v účinnost v září 2015 (viz kapitola 6).

Ačkoliv se o tom závazek akčního plánu nezmiňoval, Ministerstvo vnitra navíc navrhlo novelizace zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Tato novela má právně zakotvit Národní katalog otevřených dat, definovat povinnosti úřadů v oblasti zveřejňování otevřených dat a popsat související technické procesy. Novela je připravována Ministerstvem vnitra a má být zahrnuta do Plánu legislativních prací vlády na rok 2016. Očekává se, že legislativní změny budou přijaty rovněž v roce 2016.<sup>1</sup> S ohledem na technické procesy spojené s publikací otevřených dat bude pravděpodobně následovat vydání ministerské vyhlášky. Projektový tým Ministerstva vnitra očekává předložení novely k diskusi uvnitř ministerstva na konci září 2015.<sup>2</sup> Hodnotitelé IRM podotýkají, že toto datum bylo podle akčního plánu považováno jako nejzazší termín pro dokončení realizace celého milníku. Rozhovory s hodnotiteli IRM i vládní sebehodnotící zpráva potvrzují, že novela zákona hraje ústřední roli při nastavování právního rámce otevřených dat veřejné správy.

Ve vztahu k otázce licencí se vláda v prvním akčním plánu přiklonila k využití licence Creative Commons 4.0. Ačkoliv nový akční plán výslovně nezmiňuje žádný konkrétní typ licence pro zveřejňování otevřených dat, experti souhlasí s použitím licence Creative Commons 4.0 tak, jak nastínil první akční plán; touto licencí by měl být řešen problém ochrany autorských práv, práv tvůrců databází nebo zaměstnaneckých děl.<sup>3</sup> Občanská společnost stále čeká na oficiální český překlad licence, termín pro komentování jeho návrhu uplynul v srpnu 2015.<sup>4</sup>

Hodnotitelé IRM uzavírají, že úroveň dokončení závazku je částečná. Jak vyplývá z výše uvedeného, nebyla dosud přijata úplná právní úprava pro zveřejňování otevřených dat veřejné správy.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Několik úřadů a orgánů samosprávy zaujalo ke zveřejňování otevřených dat aktivní přístup. Velká část veřejné správy tak neučinila a požaduje vytvoření přesného právního rámce, který by zveřejňování dat v otevřeném formátu upravoval. Tato právní regulace by mohla vytvořit lepší podmínky pro přístup k informacím a posílit účast občanů na věcech veřejných.

Expertí a zástupci veřejné správy se liší v názorech, pokud jde o potřebu právně regulovat zveřejňování otevřených dat veřejné správy. Datový novinář Jan Cibulka tvrdí, že zákony v mnoha případech nedostatečně vymezují, jaké informace je třeba žadateli poskytnout. Z jeho zkušeností je toto důvodem, proč úřady často z opatrnosti odmítají informace poskytnout, aniž by žádost řádně posoudily.<sup>5</sup> Podle Jiřího Skuhrovce nerozšiřuje novela zákona o svobodném přístupu k informacím možnost obdržet požadovaná data v otevřeném formátu, neboť už v předchozím znění zákon umožňoval žadatelům zvolit si požadovanou formu informací.<sup>6</sup>

Z pohledu hodnotitelů IRM jsou nejvýraznější změnou, kterou novela zákona o svobodném přístupu k informacím přinesla, informace povinně zveřejňované veřejnou správou. Novela stanoví, že tyto informace mají být zveřejněny ve formátu, který je otevřený a (pokud je to také možné) strojově čitelný. Novela také do českého práva přinesla pojem „metadata“. Instrukce, které poskytují informace prostřednictvím metadat, mohou těžit z lepší ochrany proti jejich případnému zneužití.

Obecně se dá říci, že veřejné instituce si při vyřizování žádostí o informace ponechávají možnost širokého uvážení. Mohou odmítnout poskytnutí informace ve formátu otevřených dat v případech, kdy by to mohlo být zvláště obtížné. Rozhodnutí úřadů pak mohou být předmětem soudního přezkumu.

Hodnotitelé IRM hodnotí případný dopad závazku jako mírný, a to ze dvou důvodů: Změny právní regulace zveřejňování otevřených dat, jakkoliv jsou důležité, nemohou samy o sobě mít převratný účinek. Stejně tak je zapotřebí propracovaná metodika a přijetí závazku ze strany veřejné správy. Zadruhé není zcela

jasné, zda publikační povinnost v novelizovaném zákoně o informačních systémech veřejné správy bude dostatečně vynutitelná, pokud by neobsahovala žádné sankce nebo jiné prostředky nápravy pro případ, že uložené povinnosti nebudou dodržovány.

## DALŠÍ SMĚŘOVÁNÍ

Vládní sebehodnotící zpráva spatřuje největší riziko v plnění závazku v nejistotě legislativního procesu, neboť během parlamentních debat je velmi snadné včlenit do návrhu výrazné změny.<sup>7</sup> Vytvoření právního rámce se tak jeví jako nejnáročnější úkol. Bude vyžadovat shodu mezi zákonodárci a politický kompromis. Jiří Skuhrovec spatřuje největší překážku v neochotě úřadů odhalit jejich pracovní metody: obávají se, že bude zjištěna jejich nezpůsobilost a nedůsledné shromažďování spravovaných dat. Úřady jsou si údajně vědomy „čistícího efektu“ otevřených dat jako prostředku veřejné kontroly. Proto také nejsou tolik motivovány tento závazek přijmout.<sup>8</sup>

Pokud je nedostatečné právní vymezení otevřených dat skutečným důvodem nízké publikační aktivity úřadů, mohlo by náležité právní zakotvení těchto povinností vyvolat skutečný posun ve zpřístupňování dat. Legislativní procesy je nutno z pohledu hodnotitelů IRM nadále monitorovat a vyhodnocovat, stejně jako aplikaci těchto pravidel do praxe českých úřadů.

V případě úspěšného přijetí obou novel zákonů je doporučeno kontrolovat úřady při jejich činnosti. Pro zákon o svobodném přístupu k informacím je typická jeho komplikovaná vynutitelnost. Žadatele o informace v České republice se nemohou spolehnout na podporu informačního komisaře, jako je tomu například ve Velké Británii. Nefunguje zde žádná specifická instituce s těmito kompetencemi, která by dohlížela nad dlouhodobou účinností systému. Nadto by systém zveřejňování otevřených dat měl být doprovázen zvláštním kontrolním mechanismem, který by prověřoval, zda úřední orgány zpřístupňují data zákonem předvídaným způsobem.

<sup>1</sup> Návrh sebehodnotící zprávy: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/tiskove-zpravy/Prubezna-sebehodnotici-zprava-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2014-az-2016.pdf>

<sup>2</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Kroupou, Martinem Tajtlem a Davidem Hemalou (projektový tým MVČR), srpen 2015

<sup>3</sup> Fond Otakara Motejla. Jak otevírat data, s. 37. Dostupné z: <http://www.otevrenadata.cz/res/data/001/003498.pdf>

<sup>4</sup> Creative Commons Czech Republic: Veřejné připomínkování překladu české verze Creative Commons 4.0, červenec 2015, <http://www.creativecommons.cz/verejne-pripominkovani-prekladu-ceske-verze-creative-commons-4-0/>

<sup>5</sup> Písemná konzultace hodnotitele IRM s Janem Cibulkou, červenec 2015

<sup>6</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Jiřím Skuhrovcem, srpen 2015

<sup>7</sup> Úřad vlády ČR, OGP Průběžná sebehodnotící zpráva ČR 2014-2016: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Mid-Term-Self-Assessment-OGP-Report-2014-2016.pdf>

<sup>8</sup> Rozhovor IRM hodnotitele s Jiřím Skuhrovcem, srpen 2015

# V | SEBEHODNOTÍCÍ PROCES

Návrh sebehodnotící zprávy byl zveřejněn 31. srpna 2015 pro dvoutýdenní připomínkové řízení. Zpráva byla schválena vládou 12. října 2015. Obsahuje detailnější, přesnější a konkrétnější informace o splnění jednotlivých závazků než předchozí vládní sebehodnotící zpráva.

**Tabulka 1 | Sebehodnotící seznam**

|   |   |
|---|---|
| Byla zveřejněna každoroční zpráva o pokroku?  | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Bylo tak učiněno podle časového plánu?  | <input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne |
| Je zpráva dostupná v úředním jazyce?  | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Je zpráva dostupná v angličtině?  | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Poskytla vláda dvoutýdenní lhůtu pro veřejné připomínkové řízení k návrhu sebehodnotící zprávy?         | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Byly obdrženy nějaké připomínky?  | <input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne |
| Je zpráva dostupná na stránkách OGP?  | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Zahrnuje sebehodnotící zpráva vyhodnocení snah o připomínkování během vývoje akčního plánu?             | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Zahrnuje sebehodnotící zpráva vyhodnocení snah o připomínkování během realizace akčního plánu?          | <input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne |
| Zahrnuje sebehodnotící zpráva popis veřejného připomínkového řízení během procesu sebehodnocení?        | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Pokryla zpráva všechny závazky?   | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |
| Vyhodnocuje zpráva dokončení každého závazku v souladu s časovým harmonogramem a milníky akčního plánu? | <input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne |
| Reaguje zpráva na klíčová doporučení IRM (pouze ta od roku 2015)?                                       | <input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne |

## SHRnutí DODATEČNÝCH INFORMACÍ

Návrh sebehodnotící zprávy byl připraven Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí za přispění Ministerstva vnitra.<sup>1</sup>

Návrh byl zveřejněn pro připomínky na stránkách Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí<sup>2</sup> a vlády a byl rovněž představen na tiskové konferenci 31. srpna 2015.<sup>3</sup> Současně byl návrh rozeslán vládním úřadům a ostatním veřejným institucím v rozsahu tzv. „meziresortního připomínkového řízení pro nelegislativní materiály“.

Pro veřejné připomínkování byla určena lhůta dvou týdnů od doby, kdy byl návrh zveřejněn, a po stejnou dobu měly i veřejné instituce možnost vyjádřit své připomínky. Tuto příležitost využilo pouze 6 ministerstev, 2 kraje, hlavní město Praha, Nejvyšší kontrolní úřad a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Připomínky nezaslal nikdo z veřejnosti.

Podle původního plánu měla být sebehodnotící zpráva projednána a schválena vládou 30. září 2015. Termín byl však posunut a zpráva byla schválena 12. října 2015.

Sebehodnotící zpráva začíná krátkým představením iniciativy OGP a shrnutím českého zapojení v ní. V tomto ohledu v návrhu stojí, že přijetí prvního akčního plánu v roce 2012 předcházelo „zevrubný konzultační proces“ (podle zprávy IRM z roku 2014 však byl počet zainteresovaných osob účastnících se konzultací relativně nízký).<sup>4</sup> Sebehodnotící zpráva praví, že před přijetím druhého akčního plánu neproběhlo připomínkové řízení, neboť druhý akční plán obsahoval stejné závazky jako ten první. Zpráva nezmiňuje absenci jakýchkoliv snah o konzultace během realizace současného akčního plánu.

Podle sebehodnotící zprávy byl druhý akční plán vytvořen mimo jiné na základě doporučení IRM. Tato otázka je detailněji rozebrána níže.

Dle celkového hodnocení v sebehodnotící zprávě je úroveň dokončení všech závazků „značná“, ačkoliv lhůty pro splnění některých milníků „mohou být lehce prodlouženy“. Konkrétní hodnocení jednotlivých závazků je detailní a vyjmenovává širokou škálu dosud splněných úkolů stejně jako těch, které mají být ještě splněny. Ve zprávě však nejsou zahrnuty a vyhodnoceny

všechny jednotlivé milníky a úplný časový plán jejich plnění.

Zpráva rozsáhle popisuje vztah každého závazku k hodnotám OGP (avšak nikoliv k velkým výzvám OGP).

Zpráva rovněž pod nadpisem „Spolupráce s dalšími státy“ zmiňuje účast zástupců vlády na Konferenci národních kontaktních míst členských zemí OGP v Tbilisi v Gruzii, vyjednávání zástupců Ministerstva vnitra s Evropskou komisí týkající se realizace zákona o státní službě a konferenci „Právo na informace vs. jejich ochrana,“ organizovanou Ministerstvem vnitra.

Závěrem zpráva opakuje, že většina jednotlivých závazků byla splněna, zatímco u některých dochází ke zpoždění. Podle zprávy by v dalším období měl být kladen větší důraz na realističtější harmonogram všech závazků, což by rovněž umožnilo náležitě připomínkování během realizace. Zpráva zmiňuje i vztah akčních plánů OGP k dalším strategickými dokumentům, zejména protikorupčním strategiím, přičemž tento vztah by měl být zachován i v budoucnu. Připomenut je i všeobecně pozitivní dopad iniciativy OGP na legislativní změny v oblasti transparentnosti veřejné správy a přístupu k informacím.

Podle hodnotitelů IRM obsahuje sebehodnotící zpráva preciznější a přesnější informace o splnění jednotlivých závazků než předchozí verze. Rovněž zahrnuje některé konkrétní plány do budoucnosti, včetně zlepšení veřejných připomínkových řízení. Bylo by vhodné obsáhnout i úplný časový harmonogram z původního akčního plánu a ukázat, které z navrhovaných milníků nebyly splněny včas. Ve zprávě by rovněž mohlo být více konkrétních informací o důvodech, kvůli kterým nebyly některé závazky splněny v termínech předpokládaných akčním plánem.

## NÁVAZNOST NA PŘEDCHOZÍ DOPORUČENÍ IRM (OD ROKU 2015 DÁLE)

Předchozí zprávy IRM obsahovaly určitá doporučení vztahující se ke všem třem oblastem závazků.

Klíčové bylo:

1. Přijetí zákona o státní službě



- upravit celý závazek tak, aby hlavní záměry (depolitizace, profesionalizace a stabilizace veřejné správy) více odpovídaly hodnotám a cílům OGP týkajícím se odpovědnosti za výkon veřejné moci a byly promítnuty do nové právní úpravy
- přidat několik konkrétních cílů, jmenovitě:
  - o zřetelnější oddělení politických a úřednických funkcí
  - o vytvoření pravidla pro jednotnou systemizaci
  - o učinit personální politiku a systém ohodnocení státních úředníků transparentnější
  - o zvýšit odpovědnost státních úředníků zavedením pravidel a předpisů, která by státním úředníkům ukládala povinnost vysvětlit jejich kroky, reagovat na kritiku a přijmout odpovědnost za selhání

## 2. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím

- zachovat v novém akčním plánu určité závazky obsažené v aktualizované verzi prvního akčního plánu (viz část IV., kapitola 6.)
- zavedení „informačního příkazu“ v zákoně o svobodném přístupu k informacím
- zvážit zřízení instituce informačního komisaře odpovědného za provádění zákona o svobodném přístupu k informacím

## 3. Dosažení standardů otevřených dat

- vytvořit právní rámec pro zveřejňování dat, která má veřejná správa k dispozici, v otevřeném formátu
- začlenit jasný soubor cílů a související časový rámec do akčního plánu
- přehodnotit a případně rozšířit navržený seznam datových souborů, která mají splňovat standardy otevřených dat (zahrnout centrální legislativní databázi)

V obecných doporučeních IRM navrhla konkrétně ponechání původních závazků v akčním plánu, dokud nebudou splněny, a rozšíření možností veřejného připomínkování jak při přípravě, tak při realizaci akčního plánu. Zpráva také doporučuje zlepšení komunikace mezi odděleními a ministerstvy a dělbu úkolů.

Jak druhý akční plán, tak i sebehodnotící zpráva obecně zmiňují doporučení obsažená ve zprávě IRM, nejsou však příliš konkrétní. Oba dokumenty rovněž povšechně tvrdí, že doporučení byla ve druhém akčním plánu zohledněna, „jak jen to bylo možné“. Sebehodnotící zpráva kromě toho podporuje, pokud jde o výše uvedené oblasti, některá doporučení, kterých se akční plán držel.

Konkrétněji se úroveň zohlednění výše uvedených doporučení lišila v jednotlivých oblastech závazků. Pokud jde o zákon o státní službě, většina klíčových doporučení byla skutečně následována, přinejmenším na vrcholných úrovních. Naproti tomu v případě zákona o svobodném přístupu k informacím nebyla konkrétní doporučení dodržena. Doporučení týkající se otevřených dat byla dodržena částečně, stejně tak jako obecná doporučení (původní předmět závazků byl zachován, veřejná připomínkováni se u druhého akčního plánu nekonala až do doby přípravy sebehodnotící zprávy). Komunikace a dělba úkolů se, přinejmenším mezi SSS a Ministerstvem vnitra, se zřejmě zlepšila.

<sup>1</sup> Úřad vlády ČR: Průběžná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2014 až 2016 <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP-Prubezna-sebehodnotici-zprava-CR-2014-2016.pdf>

<sup>2</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Františkem Kučerou a Daliborem Fadrným, Oddělení pro boj s korupcí, 27. srpna 2015

<sup>3</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí: Dvoutýdenní veřejné konzultace k Průběžné sebehodnotící zprávě OGP, 31. srpna 2015, <http://www.korupce.cz/dokumenty/tiskove-zpravy/dvoutydeni-verejne-konzultace-k-prubezne-sebehodnotici-zprave-ogp-133983/>

<sup>4</sup> Vláda ČR: Veřejnost může v příštích dvou týdnech dávat připomínky k Průběžné sebehodnotící zprávě OGP, 1. 9. 2015, <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/verejnost-muze-v-pristich-dvou-tydnech-davat-pripominky-k-prubezne-sebehodnotici-zprave-ogp-134064/>

<sup>5</sup> Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí: Dvoutýdenní veřejné konzultace k Průběžné sebehodnotící zprávě OGP, 31. srpna 2015, <http://www.korupce.cz/dokumenty/tiskove-zpravy/dvoutydeni-verejne-konzultace-k-prubezne-sebehodnotici-zprave-ogp-133983/>



# VI | OBECNÝ SPOLEČENSKÝ KONTEXT

V České republice došlo k dílčím zlepšením v oblasti transparentnosti veřejné správy. Problém korupce byl v posledním období ve veřejné debatě o něco méně výrazný. Všeobecná situace však stále není v plném souladu s hodnotami OGP, jak bylo popsáno v první zprávě IRM. Ačkoliv institucionální a právní rámec poskytuje některé důležité záruky práva na přístup k informacím, zapojení občanů do rozhodování a odpovědnosti při výkonu veřejné moci, existují stále významné nedostatky, které mnoho zainteresovaných osob přisuzuje systémovému zneužívání veřejných zdrojů (jinak řečeno „systémové korupci“). Tato kapitola přináší všeobecný kontext analyzující současné postavení České republiky ve vztahu k hodnotám OGP.

## Přístup k informacím

Je možné sledovat pokračující trend ve využívání zákona o svobodném přístupu k informacím a soudní praxi, která rozšiřuje rozsah informací, jež by měly být veřejnými institucemi poskytovány. Tento trend potvrdila i každoroční celostátní soutěž organizovaná Otevřenou společností s cílem najít nejlepší a nejhorší praktiky při zveřejňování informací veřejné správy.<sup>1</sup> Nejhorší praktiky byly zaznamenány na Krajském úřadě Zlínského kraje, který odmítl poskytnout informace o ročních odměnách úředníků za poslední tři roky. Krajský soud a Ministerstvo vnitra přitom opakovaně žádaly, aby tyto informace byly zveřejněny. Současně bylo uděleno ocenění soudci Okresního soudu ve Zlíně za rozsudek, jímž tento postup shledal nelegálním a kterým bylo navíc vůbec poprvé přiznáno žadateli peněžité odškodnění za utrpěnou škodu při opakovaném nezákonném odepírání informací.<sup>2</sup>

Vedle toho se koalice Rekonstrukce státu soustavně snaží prosadit jako jeden z devíti konkrétních protikorupčních zákonů zákon o registru smluv, který má za cíl zajistit, aby byly všechny smlouvy státních a veřejných institucí jednoduše dostupné široké veřejnosti. Tyto informace byly ve „Studii národní integrity“<sup>3</sup> zpracované Transparency International

označeny, mj. spolu s informacemi o využívání veřejných zdrojů, o veřejných zakázkách nebo investicích, jako „těžko dosažitelné“. Základní idea navrhovaného zákona je taková, že smlouva, jejíž stranou je veřejná instituce, se stane účinnou až poté, co bude zveřejněna na internetu v tzv. „registru smluv“. Několik městských rad v České republice již dobrovolně takovou praxi zavedlo. Návrh zákona, ačkoliv s několika podstatnými omezeními, byl přijat Parlamentem ČR v listopadu 2015 a má vstoupit v účinnost v roce 2016.<sup>4</sup>

## Zapojení veřejnosti

Pokud jde o zapojení veřejnosti do rozhodování, je situace v České republice opět v mnoha směrech rozporná. To je zřetelně vidět na příkladu rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí a územního plánování. Zákony o ochraně přírody a krajiny a o posuzování vlivů na životní prostředí jsou od roku 1992 rozsáhle využívány neziskovými organizacemi a místními iniciativami, které se zabývají otázkami životního prostředí. Na komunální úrovni (obce a kraje) je možnost iniciovat místní referendum, jehož výsledkem lze zavázat samosprávu k určitému jednání. Občané mají právo účastnit se zasedání zastupitelstva a zapojit se do veřejné debaty. Výbor pro plnění Aarhuské úmluvy však v roce 2012 ve svých závěrech shledal, že právní úprava ani praxe týkající se účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí nespĺňují standardy vyžadované mezinárodními závazky České republiky a právem Evropské unie.<sup>5</sup> Evropská komise následně zahájila řízení proti České republice kvůli nesprávné transpozici a aplikaci požadavků směrnice o EIA týkajících se účasti veřejnosti. To vedlo k novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která vstoupila v účinnost v dubnu 2015 a která výrazně změnila jak možnosti účasti veřejnosti, tak i systém rozhodování o životním prostředí jako celek.

## Odpovědnost a integrita

Podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem jsou úřady finančně odpovědné za škody způsobené nezákonným výkonem svých pravomocí. V praxi však je osobní odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem zřídka vymáhána.<sup>6</sup>

Na základě názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z roku 2013 správní soudy ve svých rozhodnutích nově interpretují tzv. „systémovou podjatost“ úředníků obecních a krajských úřadů. Podle těchto rozhodnutí má být případ postoupen jinému úřadu, kdykoliv nastane odůvodněná obava z konfliktu zájmů.

Úroveň odpovědnosti ve veřejné správě by měla být přizpůsobena ustanovením nového zákona o státní službě (viz kapitola IV, oddíl 1-5).

## Technologie a inovace

Existuje široká snaha o zavedení komplexních standardů otevřených dat pro všechna data zveřejňovaná veřejnými institucemi (viz kapitola IV, oddíl 7-9). Většina právních a technických podmínek ke splnění tohoto cíle však má být teprve přijata nebo realizována.

Projekt elektronických datových schránek pro úřední komunikaci mezi všemi úřady (a na bázi dobrovolnosti mezi úřady a jednotlivci) byl zaveden a funguje bez výrazných nedostatků. Ministerstvo spravedlnosti plánuje v nadcházejících letech digitalizovat soudní spisy a všechny administrativní dokumenty.

Podle premiéra je jednou z priorit české vlády v následujících letech digitalizace veřejné správy, konkrétně podpora elektronické komunikace mezi úřady a jednotlivci. Ta je jedním z cílů „Akčního plánu pro rozvoj digitálního trhu“ schváleného vládou v srpnu 2015.<sup>7</sup>

## PRIORITY ZAJÍMAJÍCÍCH OSOB

Pro většinu zainteresovaných osob bylo nejdůležitějším tématem v současném akčním plánu prosazení zákona o státní službě. Takový byl výsledek online připomínkování z doby před přijetím prvního akčního plánu<sup>8</sup> a souběžného online dotazníku připraveného

nadací Otevřená společnost.<sup>9</sup> Účastníci setkání zainteresovaných osob pořádaného IRM potvrdili stejné priority.<sup>10</sup>

Občanská iniciativa Rekonstrukce státu usilovala o stejný cíl.<sup>11</sup> Pokud jde o hodnocení konkrétního obsahu přijatého zákona, existují mezi zainteresovanými osobami různé názory (pro podrobnosti viz část IV, kapitola 1). Většina dotázaných však souhlasí, že uvedení zákona do praxe je pro kvalitu veřejné správy v České republice klíčové.

Závazek k dosažení standardů otevřených dat týkající se informací zveřejňovaných úřady je považován za velmi důležitý omezenější, avšak aktivní skupinou zainteresovaných osob zabývajících se touto tematikou.<sup>12</sup>

Pokud jde o další akční plán, nebyly mezi zainteresovanými osobami zjištěny žádné zásadní prioritní body. Organizace občanské společnosti a odborníci působící v oblasti otevřených dat trvají na těchto tématech i v budoucích plánech, neboť v nich vidí stále mnoho prostoru ke zlepšením, ke kterým by mohly přispět akční plány OGP. Někteří dotázaní by uvítali rozšíření principů zákona o státní službě na obecní a krajské úřady a úředníky. Jiní zmínili např. otázky větší transparentnosti financování politických stran, regulaci jmenování osob do orgánů státem vlastněných společností nebo pravidla zajišťující nezávislost státního zastupitelství.

## ROZSAH AKČNÍHO PLÁNU V NÁRODNÍM KONTEXTU

Závazky obsažené v současném akčním plánu odráží hodnoty OGP: transparentnost, veřejná odpovědnost, technologie a inovace. Je pravděpodobné, že závazky vztahující se k realizaci zákona o státní službě a novely zákona o svobodném přístupu k informacím (viz část IV, kapitoly 1-6) budou buď zcela, nebo do značné míry splněny během realizačního období druhého akčního plánu. Naopak závazky týkající se právní úpravy otevřených dat v této době pravděpodobně splněny nebudou. Pokud je tento odhad správný, pak hodnotitelé z IRM předpokládají, že otevřená data zůstanou jedním ze závazků rovněž v dalším akčním plánu.

Dalšími možnými náměty pro budoucí akční plány by podle hodnotitelů z IRM mohly, s přihlédnutím k hodnotám OGP v národním kontextu, být:

- aplikace zásad odpolitizování, profesionalizace a stabilizace úřadů ve vztahu k obecním a krajským úřadům,
- silnější ochrana whistleblowerů,
- transparentní financování politických stran,
- zvýšení transparentnosti plánování a financování veřejných investic,
- regulace jmenování osob do orgánů státem vlastněných společností.

Počet námětů (témat) obsažených v akčním plánu by podle hodnotitelů IRM neměl překročit tři. Hodnotitelé z IRM mají rovněž za to, že příprava nového akčního plánu by měla sloužit jako příklad pro zavedení standardů zapojení veřejnosti i v jiných oblastech než v oblasti ochrany životního prostředí a územního plánování, u kterých jsou takové standardy zakotveny v zákoně.

---

<sup>1</sup> [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Czech%20Republic\\_OGP\\_IRM\\_Public\\_Comment\\_%28Eng%29.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Czech%20Republic_OGP_IRM_Public_Comment_%28Eng%29.pdf)

<sup>2</sup> Otevřená společnost: Soutěž otevřeno x zavřeno <http://oz.otevrenaspolecnost.cz/>

<sup>3</sup> Otevřená společnost: pro média, <http://www.otevrenaspolecnost.cz/pro-media>

<sup>4</sup> Transparency International Česká republika, Studie Národní Integrity, Petra Jansy a Radim Bureš (Zpráva, Prague, 2011), strany 19-20, <http://www.transparency.cz/studie-narodni-integrity/>

<sup>5</sup> Rekonstrukce státu: Odtemnění bylo definitivně schváleno, 24. 11. 2015, <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9540--odtemneni-bylo-definitivne-schvaleno>; Rekonstrukce státu: Newsletter: Register of Contracts finally passed, congratulations!, 23. 9. 2015, <http://www.rekonstrukcestatu.cz/en/news-archive/9504-newsletter-register-of-contracts-finally-passed-congratulations->

<sup>6</sup> Ekonomická a sociální rada OSN, Výbor pro kontrolu plnění závazků, Findings and Recommendations with regard to Communication ACCC/C/2010/50 Concerning Compliance by the Czech Republic, by the United Nations Economic and Social Council, (Zpráva, Ženeva, 11.-14. prosince 2012), odstavce 68-70, 89(a), <http://bit.ly/1dEj7Hm>

<sup>7</sup> Ekologický Právní Servis, Klientelistický Nebo Právní Stát?: Příčiny Nedostatečné Odpovědnosti Úředníků Za Nezáonné Rozhodování, by Pavel Černý and Karolina Klanicová (Zpráva, Praha, 2010), <http://bit.ly/1mbPjTo> <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-vyslala-jasny-signal--ze-digitalni-agenda-bude-pilirem-ceske-ekonomiky-133815/>

<sup>8</sup> Vláda ČR: Vláda vyslala jasný signál, že digitální agenda bude pilířem české ekonomiky, 26. srpna 2015, <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-vyslala-jasny-signal--ze-digitalni-agenda-bude-pilirem-ceske-ekonomiky-133815/>

<sup>9</sup> Úřad vlády ČR: Veřejná diskuze - Partnerství pro otevřené vládnutí, leden 2012, <http://bit.ly/17hyzGA>

<sup>10</sup> Nadace Open Society Fund: Výsledky Prioritizačního Dotazníku k Akčnímu Plánu Open Government Partnership, Jakub Mráček LEDEN 2012, <http://bit.ly/1jgTHlk>

<sup>11</sup> IRM setkání aktivních občanů, Býkovic, 21. června 2015

<sup>12</sup> Rekonstrukce státu: 9 zákonů teré prosazujeme, 6: Odpolitizování státní správy, <http://bit.ly/19eOD9q>

<sup>13</sup> Iniciativa pro transparentní datovou infrastrukturu OpenData.cz, [Anglicky] <http://opendata.cz/en>, [Česky] <http://opendata.cz/>; O projektu, Datablog.cz, <http://www.datablog.cz/o-projektu>



# VII | OBECNÁ DOPORUČENÍ

Tento oddíl doporučuje možné obecné kroky pro zapojení České republiky do projektu OGP.

## PRŮŘEZOVÁ DOPORUČENÍ

Na základě výše uvedených zjištění navrhuji hodnotitelé z IRM vládě, aby přijala následující průřezová doporučení, která jsou rozdělena do tří kategorií: základní role akčního plánu, nové závazky a postup.

### Základní role akčního plánu

V předchozích zprávách již hodnotitelé IRM doporučili, že by bylo vhodné a otevřeně deklarovat, zda akční plán OGP má mít pouze omezenou a doplňkovou roli, pokud jde o cíle vztahující se k základním hodnotám OGP, nebo zda má mít ambicióznější roli a fungovat jako platforma pro nové cíle a závazky.

Ačkoliv současný přístup příslušných úřadů (Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí a Ministerstvo vnitra) naznačují, že zatím je preferován první ze zmíněných přístupů, mělo by být i nadále vyjasňováno, zda se jedná o dlouhodobou strategii České republiky. Pokud ano, závazky pro další akční plány by neměly být vybírány pouze podle jejich důležitosti pro společnost nebo podle pravděpodobnosti jejich splnění, ale rovněž na základě analýzy, jakou přidanou hodnotu dává zahrnutí závazků akčnímu plánu a cílům otevřeného vládnutí. Úředníci opakovaně zmiňovali, že možnost odkazovat na iniciativu OGP urychlila uskutečnitelnost legislativních návrhů vztahujících se k závazkům v akčním plánu (zákon o státní službě, novela zákona o svobodném přístupu k informacím a jejich prováděcí předpisy).<sup>1</sup> To by mělo být vzato v potaz při rozhodování mezi množstvím podobně důležitých a odůvodněných variant.

### Navržený seznam nových témat pro další akční plán

Všechny existující závazky vztahující se k otevřeným datům, které doposud nebyly splněny, by měly být opětovně uvedeny v budoucím akčním plánu, dokud nebudou splněny. Všechny závazky, které byly dokončeny, by měly být nahrazeny dalšími tématy

potřebnými ke zvýšení transparentnosti vládnutí v České republice, a to zejména zaměřenými na (1) boj proti zneužívání veřejných zdrojů, (2) zvýšení transparentnosti plánování a financování veřejných investic a (3) úpravu jmenování osob do orgánů státem vlastněných společností.

Výběr nových závazků by měl vyplývat z široké veřejné debaty a připomínek.

### Proces

Jakékoliv budoucí aktualizace akčního plánu by měly být včas projednány se širokou veřejností. Měla by být stanovena jasná časová osa, která by dávala zainteresovaným osobám dostatek času na přípravu a účast jak v debatách o novele akčního plánu, tak v pravidelných vyhodnoceních toho, zda byly závazky splněny.

Odpovědný úřad (Úřad vlády) by rovněž mohl zvážit rozšíření rozsahu informací o OGP na speciální internetové stránce (nejenom základní dokumenty, ale i pravidelné informace o tom, jak jsou plněny závazky a zda se veřejnost může zapojit do souvisejících procesů).

## SMART DOPORUČENÍ

Od roku 2014 měly všechny zprávy IRM týkající se OGP obsahovat pět klíčových doporučení pro další etapu akčních plánů OGP. Vlády zapojené do OGP budou požádány o vyjádření k těmto klíčovým doporučením v jejich každoročních sebehodnotících zprávách.

Na základě výše uvedeného je nejlepších pět SMART doporučení následující:

## PĚT "SMART" DOPORUČENÍ

1. Všechny budoucí aktualizace akčních plánů by měly být včas konzultovány s veřejností.
2. Akční plán by měl podporovat (1) nezávislost jakéhokoliv vrcholného úřadu podílejícího se na provádění zákona o státní službě (např. sekce pro státní službu) a (2) nepolitické složení komisí vybírajících kandidáty do vrcholných pozic ve veřejné správě.
3. Akční plán by měl obsahovat závazek týkající se dokončení právního prostředí pro zveřejňování dat v otevřených formátech.
4. Pokud budou současné závazky dokončeny, měl by příští akční plán obsahovat závazek týkající se zneužívání veřejných zdrojů a zvyšování transparentnosti plánování a financování veřejných investic.
5. Příprava nového akčního plánu by měla sloužit jako příklad pro zavedení standardů zapojení veřejnosti. Akční plán by měl zahrnovat opatření s prvky veřejné kontroly, jako např. občanské audity výkonnosti veřejné správy a zapojení občanů do dozorčích mechanismů tak, aby byla zaručena otevřenost vlády při realizaci závazků v akčním plánu.

<sup>1</sup> Rozhovor hodnotitele IRM s Františkem Kučerou a Daliborem Fadrným, Oddělení boje s korupcí, 27. srpna 2015; telefonní rozhovor hodnotitele IRM s Tomášem Jírovcem, 25. září 2015



# VIII | METODIKA A ZDROJE

Doplnění vládní sebehodnotící zprávy tvoří nezávislá hodnotící zpráva IRM psána hodnotiteli, kteří se zabývají tematikou vládnutí a veřejné správy, pokud možno z každé země účastníci se projektu OGP.

Tito odborníci používají dotazníky a směrnice OGP<sup>1</sup> pro vytvoření nezávislou zprávy, založené na kombinaci rozhovorů se zainteresovanými subjekty a vlastních rešerší a analýz. Tato zpráva je poskytnuta malému mezinárodnímu panelu odborníků (jmenovaných řídicím výborem OGP) k vyhodnocení tak, aby byly zajištěny nejvyšší standardy výzkumu a bylo (due diligence).

Analýza pokroku v plnění akčních plánů OGP je založena na kombinaci rozhovorů, studia dostupných písemných zdrojů a zpětných vazeb ze setkání zainteresovaných osob. Zpráva IRM staví na zjištěních vládní sebehodnotící zprávy a na dalších hodnoceních zveřejněných občanskou společností, soukromým sektorem nebo mezinárodními organizacemi.

Každý hodnotitel organizuje setkání zainteresovaných osob, aby zajistil řádné zjištění relevantních skutečností. Vzhledem k rozpočtovým a časovým omezením nemůže být v kontaktu se všemi interesovanými nebo dotčenými stranami. V důsledku toho usiluje hodnocení IRM o transparentní metodiku, a proto, tam kde je to možné, zveřejňuje informace o procesu zapojení zainteresovaných osob (podrobnosti viz níže v této části). V těchto národních souvislostech, kde je vyžadována anonymita informátorů, jak vládních, tak nevládních, si proto IRM vyhrazuje možnost chránit anonymitu informátorů. Kvůli nezbytným omezením této metody IRM dále důrazně podporuje komentování veřejných návrhů každého národního dokumentu.

## ROZHOVORY A CÍLOVÉ SKUPINY

Každý národní hodnotitel organizuje nejméně jednu akci za účelem shromažďování informací. Zváni by měli být i lidé pocházející z jiného prostředí než osoby, které se již do běžících procesů zapojují. K získání vyjádření zainteresovaných osob smysluplnější cestou mohou být využity doplňkové prostředky (např. internetové průzkumy, písemné reakce, follow-up rozhovory).

Hodnotitelé navíc organizují speciální rozhovory s odpovědnými úřady, pokud závazky vyžadují více informací, než bylo poskytnuto v sebehodnotící zprávě nebo než je k získání na internetu.

Kvůli odvozené povaze svých závazků (s částečnou výjimkou závazků týkajících se standardů otevřených dat) nevnímaly dosud osobnosti občanské společnosti akční plán jako atraktivní platformu pro zapojení, ačkoliv jinak považují závazky za velmi důležité. Vedle toho byla témata akčního plánu diskutována s řadou zainteresovaných subjektů v rámci přípravy předchozích akčních plánů. To ovlivnilo ochotu organizací zabývajících se příslušnými tématy účastnit se procesů IRM. Současně hodnotitelé IRM považují rozhovory s jednotlivci nebo malými skupinami za vhodnější prostředek k získávání relevantních informací. Relevantní zájmové skupiny zahrnují:

- Zástupce neziskových organizací zabývajících se otázkami transparentnosti a konkrétně tématy souvisejícími se zákonem o státní službě a zákonem o svobodném přístupu k informacím.
- Odborníky z neziskových organizací a akademické sféry prosazující standardy otevřených dat.
- Místní aktivisty a zástupce „grassrootových“ neziskových organizací pracujících ve veřejném zájmu v obcích.
- Úředníky z úřadů odpovědných za plnění závazků akčního plánu.

## SETKÁNÍ ZAINTERESOVANÝCH OSOB

Setkání zainteresovaných osob k zákonu o státní službě a k novele zákona o svobodném přístupu k informacím (místní neziskové organizace)

21. červen 2015

Hodnotitel IRM představil iniciativu OGP a obsah akčního plánu, o kterém většina účastníků před

setkáním neměla povědomí. Účastníci obecně prezentovali svoji praktickou zkušenost ze své komunikace s úředníky a úřady s ohledem na přístup k informacím. Dále diskutovali o tom, jak by nedávné legislativní změny v těchto oblastech mohly situaci změnit. Účastníci zdůrazňovali stěžejní význam situace na obecních úřadech, kterých se současné návrhy netýkají. Vyjádřili obavy z možnosti „zafixování“ současných úředníků ve svých funkcích jako možný důsledek navrhovaných legislativních změn. Účastníci také diskutovali o možnostech networkingu mezi organizacemi za účelem zvýšení svého vlivu na budoucí akční plány OGP v České republice.

Účastníci:

- Petr Medřický (SOS Souš)
- Pavla Oborníková (Otevřeno o 106)
- Martina Nimrichterová (PRO REGION)
- Michal Voda (Naši politici)
- Lad'ka Filipová (Stop tunelům)
- Saša Lehmann (Pražské fórum)
- Jan Linhart (Zelená)
- Pavel Hájek (Zaostřeno na 10)
- Libor Jarmič (Frak Bold Society)
- Aneta Valasová (Zdravý Rožnov)
- Ivana Kubíčková (Otevřeno o 106)
- Pavel Černý (IRM hodnotitel)

## PRACOVNÍ SETKÁNÍ SE ZAJINTERESOVANÝMI OSOBAMI SPECIALIZUJÍCÍMI SE NA OTEVŘENÁ DATA

18. srpen 2015

Účastníci analyzovali současnou situaci dat zveřejňovaných veřejnou správou v České republice s ohledem na standardy otevřených dat obecně a s konkrétním odkazem na jednotlivé databáze, které jsou obsaženy ve vládním závazku v akčním plánu. Bylo poznamenáno, že akční plán selhal ve vývoji standardů a vhodných formátů otevřených dat, kterých má být dosaženo. Účastníci také zdůraznili přínosy,

které by naplnění standardů otevřených dat přineslo soukromému sektoru a podnikání.

Účastníci:

- Tomáš Kroupa (Ministerstvo vnitra)
- Martin Tajtl (Česká obchodní inspekce)
- David Hemala (Ministerstvo práce a sociálních věcí)
- Donika Zůbková (hodnotitelka z IRM)

## DALŠÍ ROZHOVORY S EXPERTY A ZÁSTUPCI PŘÍSLUŠNÝCH ÚŘADŮ:

### Zákon o státní službě

- rozhovor s Evou Kyzourovou, Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, 11. prosinec 2014
- rozhovor s Františkem Kučerou a Daliborem Fadrným, Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, 27. srpen 2015
- rozhovor s Josefem Postráneckým, náměstkem ministra vnitra pro státní službu, 11. září 2015
- rozhovor s Kateřinou Vojtovou, Ministerstvo vnitra, 11. září 2015
- rozhovor s Edvardem Outratou, bývalým senátorem a předsedou Českého statistického úřadu, 11. září 2015

### Svobodný přístup k informacím

- e-mailová komunikace s Oldřichem Kužilkem, Otevřená společnost, 2. prosinec 2014
- rozhovor s Tomášem Jírovcem, Ministerstvo vnitra, 25. září 2015

### Otevřená data

- rozhovor s Michalem Kubáněm, Fond Otakara Motejla, červenec 2015
- písemná komunikace s Dušanem Chlapkem (Fakulta informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze), červenec 2015
- písemná komunikace s Janem Cibulkou (datový novinář na volné noze), červenec 2015

## DATA ZÍSKANÁ V INTERNETOVÉM PRŮZKUMU

Hodnotitelé z IRM zorganizovali internetový průzkum, jehož odkaz byl zaslán 867 osobám z řad obchodních partnerů a klientů. Byli požádáni o anonymní zodpovězení deseti otázek, z nichž se sedm týkalo otevřených dat a tři zákona o státní službě. Průzkumu se zúčastnilo 45 dotázaných.

[https://docs.google.com/a/frankbold.org/forms/d/1nXdTMsTcD0NE-xJ7tIGldFwvKjyzhZ6Ak1\\_8lmVMtY/viewform](https://docs.google.com/a/frankbold.org/forms/d/1nXdTMsTcD0NE-xJ7tIGldFwvKjyzhZ6Ak1_8lmVMtY/viewform)  
(průzkum)

[http://frankbold.org/sites/default/files/zpravodaj/ogp\\_vysledky\\_ankety.pdf](http://frankbold.org/sites/default/files/zpravodaj/ogp_vysledky_ankety.pdf) (výsledky)

## O NEZÁVISLÉM HODNOTÍCÍM MECHANISMU (IRM)

IRM je klíčovým prostředkem, skrze nějž může vláda, občanská společnost a soukromý sektor každé dva roky hodnotit vládní rozvoj a realizaci akčních plánů OGP. Podoba výzkumu a kvalita kontroly takových zpráv je zajišťována mezinárodním panelem expertů, složeným z odborníků na transparentnost, zapojení, odpovědnost a výzkumné metody společenských věd.

Současnými členy mezinárodního panelu expertů jsou:

- Anuradha Joshi
- Debbie Budlender
- Ernesto Velasco-Sánchez
- Gerardo Munck
- Hazel Feigenblatt
- Hille Hinsberg
- Jonathan Fox
- Liliane Corrêa de Oliveira Klaus
- Rosemary McGee
- Yamini Aiyar

Malý pracovní kolektiv se sídlem ve Washingtonu, D.C., podporuje a řídí vytváření IRM hodnocení v úzké spolupráci s hodnotiteli. Otázky a připomínky k této zprávě můžete zaměstnancům OGP zaslat na e-mailovou adresu [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

<sup>1</sup> celé znění směrnic je k dispozici na IRM Procedures Manual, dostupné zde: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>



# IX | PŘÍLOHA O POŽADAVCÍCH NA ZPŮSOBILOST

V září 2012 Partnerství pro otevřené vládnutí rozhodlo, že začne výrazně podporovat zapojení vlád, které má vést k přijetí ambiciózních závazků s ohledem na to, jak plní kritéria způsobilosti.

Podpůrná sekce OGP zjišťuje a porovnává kritéria způsobilosti každý rok. Tato skóre jsou představena níže. Pokud je to vhodné, IRM zpráva probere důvody pokroku nebo úpadku u jednotlivých kritérií v sekci Kontext státu (VI.).

| Kritéria                                     | 2011                     | Dnes                     | Změna      | Vysvětlivka  |
|--|--------------------------|--------------------------|------------|--|
| Transparentnost rozpočtů <sup>2</sup>        | 4                        | 4                        | Beze změny | 4 = návrh státního rozpočtu a zpráva auditora zveřejněna<br>2 = zveřejněn návrh státního rozpočtu nebo zpráva auditora<br>0 = ani jedno nezveřejněno                           |
| Přístup k informacím <sup>3</sup>            | 4                        | 4                        | Beze změny | 4 = zákon o svobodném přístupu k informacím<br>3 = ústavní záruky přístupu k informacím<br>1 = návrh zákona o přístupu k informacím<br>0 = zákon o přístupu k informacím chybí |
| Zveřejnění majetkových příznání <sup>4</sup> | 4                        | 4                        | Beze změny | 4 = Zákon o zveřejnění majetku, údaje jsou veřejné<br>2 = Zákon o zveřejnění majetku, údaje nejsou veřejné<br>0 = zákon chybí  |
| Občanská zapojení (hrubé skóre)              | 4<br>(9.41) <sup>5</sup> | 4<br>(9.41) <sup>6</sup> | Beze změny | <i>Index zapojení občanské společnosti EIU</i><br>1 > 0<br>2 > 2.5<br>3 > 5<br>4 > 7.5   |
| <b>Celkem/Maximum (v procentech)</b>         | 16/16<br>(100%)          | 16/16<br>(100%)          | Beze změny | Je třeba 75 % z maximálního počtu bodů, aby byl stát způsobilý.  |

<sup>1</sup> Pro více informací viz: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

<sup>2</sup> Pro více informací viz Tabulka 1 z <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>, pro aktualizovaná hodnocení, viz <http://www.obstracker.org/>

<sup>3</sup> Dvěma využívanými databázemi jsou Constitutional Provisions at <http://www.right2info.org/constitutional-protections> a Laws and draft laws <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK);

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: Světová banka, 2009). [://bit.ly/1c1okfy](http://bit.ly/1c1okfy);  
Pro více informací, viz <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. In 2014, the OGP Steering Committee approved a change in the asset disclosure measurement. The existence of a law and de facto public access to the disclosed information replaced the old measures of disclosure by politicians and disclosure of high-level officials. Pro další informace, viz Směrnice k 2014 OGP požadavkům na způsobilost na <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" Economist, 2010. Dostupné z: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy in Retreat" Economist, 2014. Dostupné z: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)



Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1110 Vermont Ave NW Suite 500  
Washington, DC 20005

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM