

NEZÁVISLÝ HODNOTÍCÍ MECHANISMUS:

# ČESKÁ REPUBLIKA: ZPRÁVA O VÝVOJI 2012–2013

Pavel Černý a Donika Zůbková  
Advokátní kancelář Šikola a partneři, s.r.o.  
První hodnotící zpráva  
First Progress Report





# NEZÁVISLÝ HODNOTÍCÍ MECHANISMUS: ČESKÁ REPUBLIKA ZPRÁVA O VÝVOJI 2012-13



EXECUTIVE SUMMARY.....	3
RESUMÉ.....	7
I   PARTNERSTVÍ PRO OTEVŘENÉ VLÁDNUTÍ.....	11
II   TVORBA AKČNÍHO PLÁNU.....	13
III   KONZULTACE BĚHEM PROVÁDĚNÍ AKČNÍHO PLÁNU.....	17
IV   PROVEDENÍ ZÁVAZKŮ.....	19
1. PŘIJETÍ ZÁKONA O ÚŘEDNÍCÍCH VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	21
2. NOVELA ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM.....	25
3. DOSAŽENÍ STANDARDŮ OTEVŘENÝCH DAT.....	29
V   SEBEHODNOCENÍ.....	37
VI   VÝHLED DO BUDOUCNA.....	39
PŘÍLOHA. METODIKA.....	43





# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM) CZECH REPUBLIC PROGRESS REPORT 2012-13

**Czech Republic's national action plan was ambitious. The new regulations regarding civil servants and the open data initiative have strong potential in the coming years. Going forward, the government can clearly articulate the role of the action plan and enhance relevance of the Open Government Partnership for stakeholders.**

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 biannual review of the activities of each OGP participating country's activities.

The Czech Republic officially began participating in OGP in September 2011 when the government resolution No. 691 declared the government's intent to join.

The Department for Coordinating the Fight against Corruption (the Section) leads the OGP in the Czech Republic. Initially, the Section coordinated the preparation of the Czech Republic's OGP action plan. After the action plan was approved the Section and the Ministry of the Interior jointly coordinated its implementation. Since 2013, the Ministry of the Interior has carried out most of the OGP related activities.

### OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan.

Overall, the process of developing the action plan was meaningful. The consultation process was divided into two phases, each with different possibilities and standards of public consultation. However no new forum was created to monitor the implementation of the action plan.

The first round of consultations to draw up a preliminary action plan was limited to central administrative agencies and a few civil society organisations (CSOs). Subsequently, 42 representatives from government, civil society, and academia participated in a government workshop. One of three commitments included in the action plan was strongly advocated by civil society groups. Online consultations were also organised and 36 contributions were received from individuals.

The government published its progress report in Czech and English, but did not make it available for public comment. Also, the report was silent on the nature and scope of consultation during the implementation period.

### AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011

NUMBER OF COMMITMENTS: 3

NUMBER OF COMMITMENTS: 6

#### LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	0 of 6
SUBSTANTIAL:	0 of 6
LIMITED:	6 of 6

#### TIMING

ON SCHEDULE:	0 of 6
--------------	--------

#### COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	5 of 6
CIVIC PARTICIPATION:	0 of 6
ACCOUNTABILITY:	1 of 6
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	4 of 6

#### NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEARLY RELEVANCE TO AN OGP VALUE:	6 of 6
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	5 of 6
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	0 of 6
<b>ALL THREE (🌟):</b>	<b>0 of 6</b>

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Table 1 summarises each of the Czech Republic's plan commitments, including each commitment's level of completion, ambition, whether it falls within Czech Republic's planned schedule, and key next steps. The Czech Republic's plan covered a wide variety of sectors and had a number of ambitious commitments, as evidenced below. The Government of the Czech Republic partially completed each of its three commitments.

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

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
<b>1. Adoption of an Act on Civil Servants:</b> Adopt a unified Act on Civil Servants to ensure depoliticisation, stabilisation, and professionalisation of the public sector.									Behind schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable
<b>2. Amendments of the Free Access to Information Act:</b> Identify problems on access to information and amend the Free Access to Information Act.									Behind Schedule	Further work on basic implementation
<b>3. Reaching the Open Data Standards:</b> Ensure important public data is available in open data formats by creating legislative and technical solutions.										
1. Identification and removal of legal and technical obstacles.									Behind Schedule	Further work on basic implementation
2. Creation of an open data infrastructure in the public procurement sector.									Behind Schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable
3. Conversion of the most important data sources to open data standards.									Behind Schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable
4. Creation of a Catalogue of Public Administration.									Behind Schedule	Further work on basic implementation

**Table 2 | Summary of Progress by Commitment**

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<b>1. Adoption of an Act on Civil Servants</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment aimed to address the lack of effective regulation of the status of civil servants. While notably ambitious, it was unclear how the proposed legal solutions would fulfill the objectives of the commitment. Stakeholders emphasized the need for a legal framework that would define the main tenets of public service and ensure separation of bureaucratic and political functions. Implementation of the commitment was limited.</p>
<b>2. Amendments of the Free Access to Information Act</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Several versions of the draft amendments to the Free Access to Information Act were prepared in consultation with relevant stakeholders. However, due to elections, the approved amendments are subject to the decision of the new government. This commitment was consistent with the OGP value of access to information. Further work is necessary to strengthen the law as well as to ensure that some of the proposed amendments do not limit the scope of the current law.</p>
<b>3. Reaching Open Data Standards</b>	<p>As a result of this commitment, the debate on open data was expanded to the public domain and included in government strategy.</p>
<b>3.1. Identification and removal of legal and technical obstacles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>No legal or technical solutions were adopted to reach open data standards. Without a legal framework, many public authorities were unable to publish data in open formats. The action plan also did not determine the technical aspects (machine readability) of open data. The government's self-assessment report was silent on the progress made on this commitment milestone.</p>
<b>3.2. Creation of an open data infrastructure in the public procurement sector</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>No open data formats for public procurement were created. The focus of this sub-commitment was on preventing corruption in public procurement rather than reaching open data standards.</p>
<b>3.3. Conversion of the most important data sources to open data standards</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Nine registers were to be adopted for open data standards in the areas of insolvency proceedings, public procurement, election results, active legislative tasks, financial statistics, central account records, political party funds, and central grants. Currently, only one of nine, the election results registry, fully meets the standards.</p>
<b>3.4. Creation of a catalogue for public administration</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The process of converging the existing portal of public administration with the open data catalogue was started. However, a legal framework is needed to launch the catalogue.</p>

## RECOMMENDATIONS

In the Czech Republic, the OGP facilitated an institutional framework to guarantee rights related to core OGP values and to form the basis for their future development. However, Czech Republic faces a peculiar situation, where relevant stakeholders consider all existing OGP commitments important, but none of the commitments have been met so far. Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

1. To enhance OGP relevance among stakeholders, the Czech government should articulate the role the OGP action plan will play with respect to whether (a) it will continue to be limited, and (b) it will be more ambitious and promote new ideas and commitments related to OGP values.
2. Should the OGP action plan play a more ambitious role, it should comply with the following minimum standards: (a) clearly articulate commitments, (b) clearly define timelines for implementing each commitment as well as its evaluation, (c) create a forum to ensure public consultation and monitor implementation of the action plan, and (d) respond to a wide range of citizen needs rather than just reflecting the agendas or needs of the principal actors.
3. To guarantee the feasibility, sustainability, and uptake of the action plan, the process of selecting commitments should be one of dialogue and deliberation between the government, civil society, and the private sector, rather than responding only to the demands of a concentrated group of CSOs.
4. The government should improve inter-departmental/ministerial communications as well as the division of tasks between government authorities engaged in formulating and implementing the action plan.

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

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, visit <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>. Parenthetical descriptions are OGP recoding.

### BUDGET TRANSPARENCY:

Executive Budget and Audit Report

4 OF 4

### ACCESS TO INFORMATION:

Law Enacted

4 OF 4

### ASSET DISCLOSURE:

Senior Officials and Politicians

4 OF 4

### CIVIC PARTICIPATION:

9.14 of 10

4 OF 4



Advokátní kancelář Šikola a partneři 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 2012-13

**Národní Akční plán České republiky byl ambiciózní. Nová právní úprava postavení úředníků veřejné správy a úsilí o dosažení standardu otevřených dat ve veřejné správě mají významný potenciál i pro následující léta. V budoucnu by vláda měla jasně vymezit roli Akčního plánu a posílit význam iniciativy OGP (Partnerství pro otevřené vládnutí) pro zúčastněné strany.**

Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) je dobrovolná mezinárodní iniciativa, která usiluje o zajištění konkrétních závazků vlád ve vztahu k občanům, zejména o podporu transparentnosti, posílení práv občanů, protikorupční opatření a využití nových technologií k rozvoji veřejné správy. Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM) jednou za dva roky hodnotí činnosti zemí, které se iniciativy OGP zúčastnily.

Česká republika se k programu OGP oficiálně připojila v září 2011 usnesením vlády č. 691.

Celkovou odpovědnost za zapojení České republiky do iniciativy OGP má Odbor pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR. Odbor zajišťoval přípravu Akčního plánu OGP pro Českou republiku. Po schválení Akčního plánu byla odpovědnost za jeho provedení rozdělena mezi odbor a Ministerstvo vnitra. Od roku 2013 provedlo převážnou část souvisejících činností Ministerstvo vnitra.

### PROCES TVORBY AKČNÍHO PLÁNU

V období tvorby a provádění Akčního plánu mají zúčastněné země dodržovat stanovený postup konzultací.

Proces přípravy akčního plánu v ČR lze celkově označit za racionální. Konzultační proces byl rozdělen do dvou fází s odlišnými možnostmi a standardy zapojení veřejnosti. Ve fázi implementace Akčního plánu však nevzniklo žádné speciální fórum, které by ji monitorovalo.

Prvního cyklu konzultací, jehož výsledkem byl předběžný návrh Akčního plánu, se zúčastnily ústřední orgány státní správy a několik nevládních organizací. V následující fázi se 42 zástupců úřadů, občanské společnosti a akademické sféry zúčastnilo workshopu pořádaného Úřadem vlády ČR. Jeden z celkového počtu tří závazků byl do Akčního plánu začleněn na podnět občanských iniciativ. V rámci online konzultací se vyjádřilo 36 jednotlivců.

Vláda publikovala sebehodnotící zprávu v české i anglické verzi, avšak veřejnost neměla možnost se k ní vyjádřit. O povaze a rozsahu konzultací během implementační fáze se zpráva nezmiňovala.

### STRUČNÝ PŘEHLED

ČLENSTVÍ OD: 2011

POČET ZÁVAZKŮ: 3

POČET AKCÍ: 6

#### ÚROVEŇ DOKONČENÍ

KOMPLETNĚ:	0 ze 6
PODSTATNĚ:	0 ze 6
ČÁSTEČNĚ:	6 ze 6

#### ČASOVÝ PLÁN

ZÁVAZKY SPLNĚNY PODLE PLÁNU:	0 ze 6
---------------------------------	--------

#### STĚŽEJNÍ ASPEKTY ZÁVAZKŮ:

PŘÍSTUP K INFORMACÍM:	5 ze 6
ÚČAST VEŘEJNOSTI:	0 ze 6
ODPOVĚDNOST:	1 ze 6
TECHNOLOGIE A INOVACE PRO TRANSPARENTNOST A ODPOVĚDNOST:	4 ze 6

#### POČET ZÁVAZKŮ:

ÚZCE SOUVISEJÍCÍCH S HODNOTAMI OGP:	6 ze 6
S VÝZNAMNÝM NEBO STŘEDNÍM POTENCIÁLNÍM DOPADEM:	5 ze 6
PROVEDENÝCH V CELKOVÉM NEBO PODSTATNÉM ROZSAHU:	0 ze 6
<b>VŠECHNY TŘI: (★):</b>	<b>0 ze 6</b>

## IMPLEMENTACE ZÁVAZKŮ

Vlády, které se připojily k iniciativě OGP, formulují závazky pro dvouleté období. V tabulce č. 1 jsou uvedeny jednotlivé závazky, úroveň jejich splnění, význam a klíčové úkoly pro budoucí Akční plán OGP. Schéma také popisuje, zda došlo ke splnění závazku v plánovém termínu. Z níže uvedených údajů je zřejmé, že Akční plán České republiky pokrývá široké spektrum oblastí a zahrnuje řadu náročných závazků. Každý ze tří závazků byl splněn částečně.

**Tabulka č. 1 | Zhodnocení jednotlivých závazků**

NÁZEV ZÁVAZKU	MOŽNÝ DOPAD				ÚROVEŇ SPLNĚNÍ				ČASOVÝ PLÁN	DALŠÍ KROKY
	ŽÁDNÝ	OMEZENÝ	STŘEDNÍ	VELKÝ	NA POČÁTKU	ČÁSTEČNÁ	PODSTATNÁ	KOMPLETNÍ		
<p>★ ZÁVAZEK ÚZCE SOUVISÍ S HODNOTAMI OGP, MÁ VÝZNAMNÝ POTENCIÁL A JE PODSTATNĚ ČI ZCELA PROVEDEN.</p>										
<p><b>1. Přijetí zákona o úřednících veřejné správy</b> – přijmout jednotný zákon o úřednících veřejné správy za účelem odpolitizování, stabilizace a profesionalizace veřejného sektoru.</p>									Pozadu	Úprava závazku s cílem vyšší proveditelnosti a měřitelnosti.
<p><b>2. Novela zákona o svobodném přístupu k informacím</b> – identifikovat problémy spojené s přístupem k informacím a novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím.</p>									Pozadu	Pokračování v práci na základní implementaci.
<p><b>3. Dosažení standardů otevřených dat</b> – vytvoření právního a technického řešení, které zajistí přístup k důležitým veřejným datům ve formátu otevřených dat.</p>										
<p>3.1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek.</p>									Pozadu	Pokračování v práci na základní implementaci.
<p>3.2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek.</p>									Pozadu	Úprava závazku s cílem vyšší proveditelnosti a měřitelnosti.
<p>3.3. Uvedení nejdůležitějších datových zdrojů do souladu se standardy otevřených dat.</p>									Pozadu	Úprava závazku s cílem vyšší proveditelnosti a měřitelnosti.
<p>3.4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy.</p>									Pozadu	Pokračování v práci na základní implementaci.

Tabulka č. 2 | Shrnutí postupu plnění závazků

NÁZEV ZÁVAZKU	SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ
<b>1. Přijetí zákona o úřednících veřejné správy.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Reformující</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>Předmětem závazku je řešení nedostatečné právní regulace postavení úředníků veřejné správy. Z pohledu zúčastněných stran je zajištění právního rámce nezbytným předpokladem pro formulaci principů veřejné služby a oddělení úřednických a politických funkcí. Závazek byl splněn pouze částečně. Nebylo dostatečně zdůvodněno, jaké navrhované právní řešení vedlo k dosažení cílů závazků.</p>
<b>2. Novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Omezený</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>Konzultace se zájmovými skupinami přinesly řadu návrhů na změnu zákona o svobodném přístupu k informacím. V důsledku konání předčasných voleb bude o možných novelizacích rozhodovat nová vláda a Parlament. Závazek reflektuje hodnoty OGP související s přístupem k informacím. Je nutné na závazku dále pracovat, aby byla posílena kvalita zákona a aby některé ze změn nevedly k omezení současného rozsahu přístupu k informacím.</p>
<b>3. Dosažení standardů otevřených dat.</b>	<p>V důsledku přijetí závazku se rozšířila veřejná debata o otevřených datech. Téma bylo začleněno do vládní strategie.</p>
<b>3.1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Střední</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>Za účelem dosažení standardů otevřených dat nebylo přijato žádné právní a technické řešení. Bez zákonného zmocnění není řada úřadů ochotná zveřejňovat data v otevřeném formátu. Akční plán nestanovil ani technické aspekty (strojová čitelnost) otevřených dat. O pokračování v práci na tomto dílčím závazku se vládní sebehodnotící zpráva nezmiňuje.</p>
<b>3.2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Reformující</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>V této dílčí oblasti bylo cílem spíše zabránit korupci v oblasti veřejných zakázek, než dosáhnout standardů otevřených dat. Nedošlo k vytvoření infrastruktury otevřených dat pro oblast veřejných zakázek.</p>
<b>3.3. Uvedení nejdůležitějších datových zdrojů do souladu se standardy otevřených dat.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Reformující</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>Akční plán určil devět rejstříků, které měly být zpřístupněny v souladu se standardy otevřených dat v oblastech insolvenčních řízení, veřejných zakázek, výsledků voleb, přípravných legislativních prací, finančních statistik, centrálních účetních záznamů, majetku politických stran a veřejných dotací. Pouze jeden z uvedených rejstříků (výsledky voleb) zcela splňuje standardy otevřených dat.</p>
<b>3.4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Souvislost s hodnotami OGP: Jednoznačná</li> <li>• Možný dopad: Střední</li> <li>• Úroveň dokončení: Částečná</li> </ul>	<p>Byl zahájen proces směřující ke spojení současného Portál veřejné správy s katalogem otevřených dat. Je však potřebné zřízení katalogu zakotvit na zákonné úrovni.</p>

## DOPORUČENÍ

Iniciativa OGP přispěla k tvorbě institucionálního rámce pro zajištění práv souvisejících s hodnotami OGP a je základem pro jejich další rozvoj. Česká republika se však nachází ve zvláštní situaci. Přestože mezi zájmovými skupinami panuje shoda na významu závazků OGP, žádný z nich zatím nebyl zcela naplněn. Ze získaných poznatků a zjištění, které tato zpráva uvádí, vyplývají následující klíčová doporučení:

1. Pozvednout význam iniciativy OGP mezi příslušnými zájmovými skupinami tím, že česká vláda vymezí úlohu Akčního plánu a vyjasní zda (a) nadále bude pouze doplňková; (b) bude ambicióznější, spojená s prosazováním nových vizí a závazků vyplývajících z hodnot OGP.
2. V případě volby ambiciózní role by měl Akční plán naplnit následující minimální standardy: (a) jasně stanovit znění závazků; (b) jasně formulovat časový plán pro provedení a vyhodnocení jednotlivých závazků; (c) vytvořit platformu pro zajištění veřejných konzultací a dohled nad prováděním Akčního plánu; (d) nezohledňovat pouze potřeby vůdčích subjektů, nýbrž reflektovat širokou oblast potřeb občanů.
3. Výběr závazků by měl vycházet z rozhovorů a debat mezi vládou, občanskou společností a soukromým sektorem. Procedura výběru by tak neměla odrážet požadavky pouze několika organizací občanské společnosti. Jen tímto způsobem lze dosáhnout uskutečnění a stabilizace závazků z Akčního plánu.
4. Tvorba a provedení Akčního plánu vyžaduje zlepšení mezirezortní komunikace mezi úřady. Současně by vláda měla dbát o zdokonalení systému rozdělování úkolů mezi příslušné úřady.

## KVALIFIKAČNÍ PŘEDPOKLADY: 2012

Pro účast na iniciativě OGP musí národní vlády prokázat, že podporují vizi otevřeného vládnutí, a splnit minimální kritéria v klíčových oblastech otevřeného vládnutí. K určení vývoje země v každé ze stanovených oblastí jsou použity nezávislé ukazatele. Více informací naleznete na adrese <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>.

### TRANSPARENTNOST ROZPOČTU:

Výkonný rozpočet a kontrolní zpráva

4 ZE 4

### PŘÍSTUP K INFORMACÍM:

Uzákoněn

4 ZE 4

### ZVEŘEJNĚNÍ INFORMACÍ O MAJETKU:

Vysocí úředníci a politici

4 ZE 4

### ÚČAST VEŘEJNOSTI:

9.14 ze 10

4 ZE 4



Advokátní kancelář Šikola a partneři poskytují právní služby v

oblasti obchodního, správního, stavebního, energetického práva a práva životního prostředí. Má také dlouholeté zkušenosti s agendou transparentnosti a odpovědnosti veřejné správy.



INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

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.

TOC

# I | PARTNERSTVÍ PRO OTEVŘENÉ VLÁDNUTÍ

Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership – OGP) je dobrovolná, mnohostranná mezinárodní iniciativa, která 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. Za účelem dosažení těchto cílů vytváří OGP mezinárodní fórum pro dialog a sdílení zkušeností mezi vládami, organizacemi občanské společnosti a soukromým sektorem, což přispívá ke společnému úsilí o otevřené vládnutí. Mezi zainteresované strany iniciativy OGP patří zúčastněné vlády, občanská společnost a subjekty soukromé sféry, podporující zásady a poslání OGP.

## ÚVOD

Česká republika se k iniciativě OGP oficiálně připojila v září 2011 usnesením vlády č. 691.

Pro účast na projektu OGP musí národní vláda prokázat, že podporuje vizi otevřeného vládnutí a splnit minimální kritéria v klíčových oblastech, mezi které patří schopnost reagovat na podněty jednotlivců, posílení zapojení veřejnosti a boj s korupcí. Ukazatele pro určení pokroku země v daných oblastech, které vytvořily organizace odlišné od OGP, a metodika hodnocení jsou popsány níže. V okamžiku vstupu do iniciativy Česká republika překročila minimální požadavky a dosáhla nejvyššího možného hodnocení v oblastech otevřeného rozpočtu, přístupu k informacím, zakotveném v Ústavě a v zákoně o svobodném přístupu k informacím z roku 1999, stejně jako v oblasti zveřejňování majetku vedoucích úředníků. Ve vztahu k indexu demokracie společnosti Economist Intelligence Unit obdržela skóre 9.41 z 10 možných.

Vlády zapojené do OGP jsou povinny vytvořit národní Akční plány, ve kterých určí konkrétní závazky na dobu prvních dvou let. Úvodní část Akčních plánů by měla zahrnovat informaci o dosavadním úsilí vlády ve zvolených oblastech, které se dotýkají pěti "klíčových

výzev", o specifických strategiích a probíhajících programech, týkajících se otevřeného vládnutí (ke „klíčovým výzvám“ viz blíže část IV.). Dále Akční plány s ohledem na příslušné klíčové výzvy stanoví závazky, jejichž povaha přesahuje dosavadní praxi a činnost vlády. Prostřednictvím těchto závazků tak mohou vlády navázat na své stávající snahy určit nové postupy k dokončení dosavadních plánů, ale také iniciovat změny ve zcela nové oblasti.

Spolu s dalšími zeměmi ze skupiny 2 vytvářela Česká republika národní Akční plán v období od ledna do dubna 2012. K provádění Akčního plánu, který byl předložen 4. dubna 2012, bylo určeno období od 1. července 2012 do 31. července 2013. Sebehodnotící zprávu vláda zveřejnila během června 2013. V souladu s časovým rozvrhem iniciativy OGP by měl být do dubna 2014 Akční plán na základě spolupráce úřadů a občanské společnosti aktualizován nebo by měla být vytvořena jeho nová verze.

Podle požadavků OGP navazuje Nezávislý hodnotící mechanismus této iniciativy (Independent Reporting Mechanism -IRM) spolupráci s místními nezávislými hodnotiteli, kteří hodnotí proces vytváření a naplňování prvního Akčního plánu. V České republice byli těmito hodnotiteli a autory hodnotící zprávy Pavel Černý a Donika Zůbková z Advokátní kanceláře Šikola a partneři, s.r.o. Cílem IRM je informovat o vývoji a realizaci závazků zemí, které k iniciativě OGP přistoupily.

## ZÁKLADNÍ SOUVISLOSTI A KONTEXT

Vyvořením a realizací Akčního plánu nebyla v České republice pověřena jedna stěžejní instituce. Zpočátku tuto úlohu zajišťovala Sekce pro koordinaci boje s korupcí (dále "Sekce"), působící v rámci Úřadu vlády ČR. Na přípravných krocích Sekce spolupracovala s ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy a také se zájmovými skupinami z neziskové sféry. Jakmile vláda schválila Akční plán, byla část odpovědnosti za jeho provedení OGP přenesena na Ministerstvo vnitra.

Během evaluačního období byla Sekce podřízena místopředsedkyni vlády Karolíně Peake. Rozhodnutím vedoucího Úřadu vlády ČR byla v srpnu 2013 Sekce zrušena. Její úkoly, včetně povinností souvisejících s účastí České republiky v OGP, převzal Odbor pro koordinaci boje s korupcí, který je přímo podřízen předsedovi vlády.

Hlavním podkladem pro Akční plán byla Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Tato strategie zmocnila jednotlivá ministerstva k přijetí konkrétních opatření v oblasti boje proti korupci, jež zahrnovaly i závazky obsažené v Akčním plánu. Tyto činnosti jsou nyní koordinovány Vládním výborem pro koordinaci boje s korupcí.

Obecně lze říci, že vláda považovala protikorupční strategii za znatelně důležitější než Akční plán. Úroveň koordinace plnění závazků z Akčního plánu tak byla ve výsledku značně omezená a většina konkrétních opatření byla provedena na úrovni ministerstev, zejména Ministerstvem vnitra. To postupně ovlivnilo i kvalitu a rozsah účasti veřejnosti na provádění Akčního plánu.

## METODICKÁ POZNÁMKA

IRM vytváří, spolu s nezávislými vnitrostátními posuzovateli, hodnotící zprávy pro každou vládu účastnící se iniciativy OGP. V České republice spolupracuje IRM s advokátní kanceláří Šíkola a partneři, s.r.o. (dále jen "hodnotitelé IRM"). Zpráva hodnotitelů IRM je založena na analýze sebehodnotící zprávy vlády, konzultacích se zástupci občanské společnosti a rozhovorech s příslušnými vládními úředníky a dalšími zúčastněnými stranami. Zprávu přezkoumali pracovníci OGP a členové panelu expertů.

Za účelem shromáždění různorodých názorů uspořádali hodnotitelé IRM dvě setkání zainteresovaných stran v Praze, která byla prováděna metodou "focus group", právní seminář v Brně a dvě pracovní setkání s odborníky, kteří se zabývají problematikou otevřených dat v Praze a Brně. Shrnutí z těchto setkání a podrobnější vysvětlení jsou uvedeny v Příloze.

Hodnotitelé IRM oslovili formou e-mailové zprávy více než sto zástupců soukromého sektoru (byznysu), z nichž pouze osm odpovědělo na následující otázky:

- Co považujete za nejzávažnější problém či problémy fungování státních úřadů v České republice (obecně či z vlastní zkušenosti)?
- K jakým zásadním změnám by podle Vašeho názoru mělo dojít v oblasti pravidel upravujících postavení úředníků v České republice?

IRM hodnotitelé také přezkoumali dva klíčové dokumenty připravované vládou: původní Akční plán České republiky a sebehodnotící zprávu zveřejněnou vládou v červnu 2013. Četné odkazy na tyto dokumenty jsou uvedeny na následujících stranách.

<sup>1</sup> Partnerství pro otevřený rozpočet, Open Budgets Change Lives (Washington, DC: Open Budget Partnership, 2012). Dostupné z: <http://bit.ly/V5dcPI>.

<sup>2</sup> Česká republika. Listina základních práv a svobod jako součást ústavy České republiky z roku 1993. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2 ze dne 16. prosince 1992. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/listina-zakladnich-prav-a-svobod/>.

<sup>3</sup> Česká republika, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=106~2F1999&rpp=15#seznam>.

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, Priznání politiků (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009) Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1334126#](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1334126#); Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Informace, které jsou orgány výkonné moci povinny poskytnout a úroveň transparentnosti. In: Government at a Glance 2009, (OECD, 2009). Dostupné z: <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, Priznání příjmů a majetku klientských států Světové banky. (Washington, DC: World Bank, 2009). Dostupné z: <http://bit.ly/1cl0kyf>

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit, Index demokracie 2010: Demokracie na ústupu (London: Economist, 2010). Dostupné z: [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf).

<sup>6</sup> Úřad vlády České republiky, Popis činnosti a úkolů Úřadu vlády České republiky. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/postaveni-uradu-vlady-cr-3688/>

<sup>7</sup> Úřad vlády České republiky, Odbor pro koordinaci boje s korupcí. Popis činnosti a úkolů Odboru pro koordinaci boje s korupcí. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/o-nas/o-nas-104793/>

<sup>8</sup> Úřad vlády České republiky, Výbor pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni_1.pdf)

<sup>9</sup> Úřad vlády České republiky, Výbor pro koordinaci boje s korupcí, Popis činnosti a úkolů vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/vladni-vybor/vladni-vybor-pro-koordinaci-boje-s-korupci-104805/>

<sup>10</sup> Česká republika, Akční plán České republiky, schválený usnesením vlády ze dne 4. dubna 2012, č. 243. "Partnerství pro otevřené vládnutí". Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Akni-plan-OGP.pdf>

<sup>11</sup> Česká republika, Zhodnocení plnění Akčního plánu České republiky a jeho aktualizace, schválené usnesením vlády ze dne 19. června 2013, č. 477. "Partnerství pro otevřené vládnutí". Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Zhodnoceni-AP-OGP-2012.pdf>

# II | TVORBA AKČNÍHO PLÁNU

Konzultační proces se v České republice týkal jen ústředních orgánů státní správy a některých neziskových organizací. Širší zapojení veřejnosti do tvorby Akčního plánu bylo limitováno nedostatkem veřejně přístupných informací o iniciativě OGP.

Během tvorby Akčního plánu jsou zúčastněné země povinny vést konzultace v souladu s pravidly Partnerství pro otevřené vládnutí, které státům ukládají:

- zpřístupnit online podrobnosti o procesu veřejných konzultací, včetně jejich časového rozvrhu, před samotným započatím konzultací
- získat stanoviska občanské společnosti a soukromého sektoru, shromáždit široké spektrum názorů; zpřístupnit online shrnutí veřejných konzultací a jednotlivých obdržovaných komentářů
- usilovat o zvýšení povědomí o těchto aktivitách za účelem posílení účasti veřejnosti na konzultacích
- využít co nejvíce prostředků komunikace s občany, včetně prostředků elektronické komunikace a osobních setkání, a zajistit tak dostupnost možností zapojení pro občany.

Pátý požadavek na podobu konzultací souvisí s obsahem třetí části: "Konzultace během provádění Akčního plánu":

- Vlády zabezpečují veřejná fóra, ve kterých lze se zúčastněnými stranami jednat o provádění závazků – je možné použít již existující fórum, nebo vytvořit nové.

Přestože se touto oblastí zabývá další oddíl, popis konzultací před a během provádění Akčního plánu je pro větší přehlednost uveden v tabulce č. 1.

## INFORMOVÁNÍ O PROCESU KONSULTACÍ

Tvorba Akčního plánu v České republice byla rozdělena do dvou hlavních fází, s různými standardy možností účasti na veřejných konzultacích.

V první fázi, která trvala do prosince 2011, připravila Sekce pro koordinaci boje s korupcí Úřadu vlády ČR (viz část I. 2) "úvodní teze k Akčnímu plánu". Průběh a časový plán konzultací nebyly zveřejněny předem. V této předběžné fázi byly konzultace vedeny pouze se zástupci ústředních orgánů státní správy a vybraných neziskových organizací, které byly požádány Úřadem vlády ČR, aby navrhly témata k začlenění do Akčního plánu.

Tabulka 1: Seznam kroků pro tvorbu Akčního plánu

Během rozvoje	Časový přehled a průběh: Dostupné předem	Ne
	Činnosti k povzbuzení zájmu o problém	Ne
	Online konzultace	Ano
	Odkaz na online konzultace	<a href="http://bit.ly/17hyzGA">http://bit.ly/17hyzGA</a>
Během realizace	Osobní konzultace	Ano
	Shrnutí poznámek	Ano
	Odkaz na shrnutí poznámek	<a href="http://bit.ly/18JW311">http://bit.ly/18JW311</a>
	Pravidelné konzultace	Ne

Na základě obdržených návrhů byl připraven seznam jedenácti tezí k Akčnímu plánu, přičemž většina z nich odrážela již existující zadání ze Strategie vlády v boji proti korupci na léta 2011 a 2012 (viz část I .2). Dokud nebyly teze dokončeny, měla veřejnost jen velmi málo informací o iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí a o skutečnosti, že se Česká republika připojila k této iniciativě. V jednom z mála tematicky souvisejících článků, který byl zveřejněn v prosinci 2011, autor napsal, že "v České republice o OGP nikdo nemluví", a položil si otázku, zda nehrozí, že by celá záležitost "vyšuměla."

Druhá fáze konzultací se uskutečnila v lednu roku 2012. "Úvodní teze" z první fáze tvořily základ pro diskuzi v tomto stadiu. Průběh a časový harmonogram druhé fáze byl zpřístupněn na internetových stránkách Úřadu vlády ČR ([www.vlada.cz](http://www.vlada.cz)). Informace o konzultacích byla také během ledna 2012 zveřejněna v médiích. Nadace Open Society Fund Praha po dohodě s Úřadem vlády ČR navíc připravila samostatný on-line dotazník pro určení důležitých témat, která by měla být začleněna do Akčního plánu.

## KVALITA A ROZSAH VEŘEJNÉ KONZULTACE

Při vytváření Akčního plánu vláda oslovila zájmové skupiny občanské společnosti formou osobních i online konzultací a převzala některé z jejich návrhů. Rozsah zapojení veřejnosti však byl omezený. Řada občansky aktivních skupin se do konzultací nezapojila, protože o připojení vlády k projektu OGP nevěděla.

Dne 4. ledna 2012 byly "Úvodní teze k Akčnímu plánu" zveřejněny na webových stránkách Úřadu vlády ČR. Do 31. ledna 2012 probíhaly online konzultace, ve kterých mohl každý občan vyjádřit svůj názor a preference týkající se témat popsanych v úvodních tezích. Všechna jednotlivá podání byla současně zveřejněna na webových stránkách Úřadu vlády ČR, společně se stručnými odpověďmi Úřadu vlády ČR. Celkově Úřad vlády ČR prostřednictvím těchto on-line konzultací obdržel 36 příspěvků, převážně od jednotlivců.

Konzultace na webových stránkách Úřadu vlády ČR umožnily zainteresovaným stranám vyjádřit preference ohledně témat obsažených v "Úvodních tezích", ale také navrhnout nové priority. Mezi nejvíce preferovaná témata "Úvodních tezí" patřilo přijetí nového zákona o

úřednicích, transparentní financování politických stran, dosažení standardů otevřených dat veřejné správy a zefektivnění přístupu k informacím. Nově navržená témata zahrnovala například zvýšení transparentnosti veřejných rozpočtů nebo podniknutí kroků proti principům navrhované Obchodní dohody proti padělatelství (ACTA).

Úřad vlády ČR uspořádal v Praze dne 16. ledna 2012 pod záštitou místopředsedkyně vlády workshop, na kterém byly projednány priority Akčního plánu. Pozváni byli zástupci ústředních orgánů státní správy, neziskových organizací a akademické sféry. Workshopu se zúčastnilo 42 osob. V rámci workshopu představili zástupci nadace Open Society Fund Praha předběžné výsledky dotazníkového šetření pro stanovení priorit Akčního plánu a konkrétní představy o závazku směřujícím k dosažení standardu otevřených dat. Zápis z workshopu byl zveřejněn online.

Na základě výsledků on-line dotazníkového šetření nadace Open Society Fund Praha, kterého se zúčastnilo 107 respondentů, byla navržena témata související s přijetím nového zákona o úřednicích a s dosažením standardů otevřených dat veřejné správy. Žádné jasné závěry o prioritách Akčního plánu nejsou v záznamu z workshopu vyjádřeny. Krátké celkové shrnutí uskutečněných snah o zapojení veřejnosti a jejich výsledků bylo zveřejněno v únoru 2012.

V průběhu ledna 2012 se úředníci odpovědní za přípravu Akčního plánu setkali s vybranými neziskovými organizacemi, které se věnují tématům regulace lobbingu, ochraně whistleblowerů a otevřených dat.

Porovnáním výstupů veřejných setkání s konečným obsahem Akčního plánu lze dojít k závěru, že Akční plán zohlednil uplatněná stanoviska zúčastněných stran. Odborníci z neziskové sféry zejména přispěli začlenění a konkrétní formulaci závazku týkajícího se dosažení standardu otevřených dat veřejné správy. V tomto ohledu byly konzultace přínosné.

Do konzultací Akčního plánu se však zapojil jen poměrně malý počet zástupců veřejnosti, jejichž připomínky přímo neovlivnily formulaci závazků v Akčním plánu, s výjimkou závazku týkajícího se "otevřených dat". Online konzultace byly potenciálně dostupné pro široký okruh zájemců, ale veřejné povědomí o nich bylo nízké. Vláda naproti tomu rozsáhleji informovala



o schválení Akčního plánu (prostřednictvím tiskové zprávy), což reflektovala některá média. Workshop a jednotlivé konzultace s neziskovými organizacemi se uskutečnily v hlavním městě Praze, což lze hodnotit jako vhodné ve vztahu k většině zvolených témat.

<sup>1</sup> Úřad vlády České republiky, Sekce pro koordinaci boje s korupcí, Partnerství pro otevřené vládnutí. Úvodní teze k Akčnímu plánu, Prosinec 2011. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/OGP---Uvodni-teze-k-Akcni-mu-planu.pdf>.

<sup>2</sup> Jakub Mráček, Demokracie 2.0, 14. prosince 2011. Dostupné z: <http://mracekjakub.blog.respekt.ihned.cz/c1-54203480-demokracie-2-0>.

<sup>3</sup> Jakub Mráček, Naděje z Úřadu vlády, 4. ledna 2012. Dostupné z: <http://mracekjakub.blog.respekt.ihned.cz/c1-54345620-nadeje-z-uradu-vlady>; Česká televize, Události, 17. ledna 2012. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1097181328-udalosti/212411000100117/> (čas 7:30); Natálie Mičovská, Lepší stat? Jdeme na to!, 30. ledna 2012. Dostupné z: <http://kohovoliteu.blog.idnes.cz/c/243458/Lepsi-stat-Jdeme-na-to.html>.

<sup>4</sup> Open Society Fund Praha, Prioritizace témat pro Akční plán OGP pro Českou republiku, leden 2012. Dostupné z: [https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?hl=en\\_US&formkey=dDVC-dGE2cDF4V1luYnl3WDdjUVl6a1E6MQ#gjid=0](https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?hl=en_US&formkey=dDVC-dGE2cDF4V1luYnl3WDdjUVl6a1E6MQ#gjid=0).

<sup>5</sup> Úřad vlády České republiky, Online veřejná diskuze Úvodních tezí Akčního plánu, leden 2012. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/modules/advice/questionlist.php?id=44>.

<sup>6</sup> Úřad vlády České republiky, Zápis z workshopu OGP, 16. ledna 2012. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Zapis-z-Workshopu-OGP.pdf>.

<sup>7</sup> Open Society Fund Praha, Výsledky prioritizačního dotazníku, leden 2012. Dostupné z: <http://dl.dropboxusercontent.com/u/3675785/OSF/V%C3%BDsledky%20prioritiza%C4%8Dn%C3%ADho%20dotazn%C3%ADku%20OGP.pdf>.

<sup>8</sup> Úřad vlády České republiky, Závěry z veřejné diskuse k OGP, únor 2012. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Zavery-z-verejne-diskuze-OGP.pdf>.

<sup>9</sup> Eva Kyzourová (Ředitelka Odboru pro koordinaci boje s korupcí), rozhovor s hodnotitelem IRM, 14. října 2013.

<sup>10</sup> Úřad vlády České republiky, Vláda dnes schválila Akční plán České republiky "Partnerství pro otevřené vládnutí", 4 dubna 2012. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/karolina-peake/tiskove-zpravy/vlada-dnes-schvalila-akcni-plan-ceske-republiky-partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-94353/>.

<sup>11</sup> Evropská informační platforma veřejného sektoru. Česká republika schválila Akční plán OGP, 6 dubna 2012. Dostupné z: <http://www.epsiplatform.eu/content/czech-republic-approves-ogp-action-plan>.



# III | KONZULTACE BĚHEM PROVÁDĚNÍ AKČNÍHO PLÁNU

V rámci účasti v programu OGP se vlády zavazují identifikovat veřejné fórum pro jednání se zúčastněnými stranami o plnění závazků; je možné použít již existující fórum, nebo vytvořit nové. Uvedenou problematiku mapuje tento oddíl.

V posuzovaném období nedošlo v ČR k vytvoření nového fóra, které by se věnovalo plnění závazků z Akčního plánu. Akční plán a jeho implementace tak nebyly předmětem pravidelných veřejných diskuzí (s výjimkou konzultací týkajících se závazku "otevřených dat" s vybranými subjekty z akademické sféry).

Po té, co byl Akční plán v dubnu 2012 rozhodnutím vlády schválen, nebylo vytvořeno žádné konkrétní fórum pro pravidelné konzultace ohledně jeho provádění (viz tabulka č. 1 výše). Zároveň nebyla implementace Akčního plánu předmětem pravidelných debat v žádném z dosavadních fór. Tato skutečnost byla způsobena, jak se ve svých stanoviscích shodují hodnotitelé IRM s příslušnými úředníky, "druhotnou povahou" závazků z Akčního plánu. Jak již bylo zmíněno výše, Akční plán se převážně omezil na prosazení dosavadních cílů v oblasti vládní transparentnosti a protikorupčních aktivit. Dva ze tří závazků vybraných do konečné verze Akčního plánu pocházely ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Jedinou výjimkou byl závazek "Přístup k datům a informacím", o jehož začlenění se zasloužily zejména neziskové organizace působící na tomto poli (závazek byl později zahrnut do nové verze vládní protikorupční strategie na období let 2013 a 2014).

Vzhledem k tomu, že závazky Akčního plánu byly obsaženy v protikorupční strategii vlády, byly společně s dalšími předmětem jednání Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí a Poradního sboru předsedkyně tohoto výboru. O Akčním plánu a otázkách jeho realizace však neprobíhaly žádné pravidelné diskuze. Podle poznatků hodnotitelů IRM byla témata jen zřídka zmiňována při diskuzích ve Vládním výboru.



# IV | PLNĚNÍ ZÁVAZKŮ

Všechny vlády, které se připojily k iniciativě OGP, přijmou Akční plán, který obsahuje konkrétní závazky na dvouleté období. Při práci na Akčním plánu obvykle vlády čerpají z dosavadních snah, které souvisejí s vybranými stěžejními cíli země, včetně probíhajících strategií a programů otevřeného vládnutí. V Akčním plánu poté vymezí závazky, které překračují dosavadní výsledky dosažené v příslušné oblasti. Zvolené závazky tak mohou vycházet z předcházejících snažení vlády, formulovat nový postup pro dosažení cílů probíhající reformy, nebo iniciovat kroky v nové oblasti.

Závazky OGP by se měly týkat některých z pěti klíčových výzev. OGP si uvědomuje, že každá země má odlišné výchozí postavení. Proto vlády podporuje v tom, aby při výběru klíčových výzev a souvisejících závazků zohlednily jedinečnou povahu každé konkrétní země. Po žádné ze zúčastněných zemí není vyžadován speciální standard či závazek Akčního plánu.

Pět klíčových výzev OGP:

- **Zdokonalení veřejných služeb** - opatření směřující k širokému spektru občanských služeb, včetně ochrany zdraví, vzdělání, trestního soudnictví, přístupu k vodě, elektřině, telekomunikacím a jakékoliv další příslušné oblasti veřejných služeb i inovací v soukromém sektoru.
- **Zvyšování integrity ve veřejné sféře** - opatření související s korupcí a veřejnou etikou, přístupem k informacím, reformě financování kampaní, médií a svobodou občanské společnosti.
- **Efektivnější nakládání s veřejnými zdroji** - opatření související s veřejnými rozpočty, veřejnými zakázkami, přírodními zdroji a přeshraniční asistencí.
- **Vytváření bezpečnějších komunit** - opatření sledující národní bezpečnost, bezpečnostní sektor, odezvu na přírodní katastrofy a krize, stejně jako environmentální hrozby.
- **Zvýšení odpovědnosti korporací** - opatření směřující k odpovědnosti korporací v záležitostech životního prostředí, boje proti korupci, ochrany spotřebitele a zapojení veřejnosti.

Povaha dílčího závazku s ohledem na klíčové výzvy OGP by měla každé zemi umožnit zohlednění konkrétních místních a dobových okolností. Naproti tomu Akční plán jako souhrn závazků by měl reflektovat čtyři vůdčí zásady otevřeného vládnutí:

- **Transparentnost** - informace o aktivitách a rozhodovací činnosti vlády jsou dostupné, ucelené, včasné, volně přístupné veřejnosti a naplňují základní standardy otevřených dat (např. "tvrdá data", strojová čitelnost).
- **Účast veřejnosti** - vlády usilují o zapojení občanů do veřejné debaty, poskytují informace a přispívají k naplnění ideálu uvážlivého, inovativního a efektivního vládnutí.
- **Odpovědnost** - existují pravidla, předpisy a mechanismy, které členy vlády zavazují odůvodnit jejich jednání, postupovat podle kritických připomínek a požadavků kladených na ně a přijímat odpovědnost za pochybení při výkonu pravomoci.
- **Technologie a inovace** - vlády si uvědomují význam poskytování otevřeného přístupu občanů k technologiím, vliv nových technologií na inovační činnosti a důležitost zvyšování technické gramotnosti občanů.

Země si mohou vytyčit závazek na národní či regionální úrovni – kdekoliv, kde lze očekávat významný vliv na zhodnocení snah o otevřené vládnutí.

Často může trvat několik let, než dojde k dosažení závazků otevřeného vládnutí. Vlády by proto měly zpracovávat časové plány a analýzy pro každý rok plnění, pokud je to v jejich silách.

Tento oddíl popisuje jednotlivé závazky České republiky z původního Akčního plánu.

Některé z ukazatelů pro hodnocení míry plnění závazků vyžadují bližší vysvětlení.

- **Důležitost:** Hodnotitelé IRM posuzují důležitost každého závazku s ohledem na hodnoty a klíčové výzvy OGP.
  - **Hodnoty OGP:** Některé závazky výslovně nevymezují souvislost s hodnotami OGP.

Za účelem zjištění těchto případů provádějí hodnotitelé IRM analýzu textu závazku. Tak dojde k určení závazků, jejichž formulaci vztahu k základním tématům otevřenosti lze zdokonalit.

- o Klíčové výzvy: Přestože některé závazky mohou souviset s více klíčovými výzvami, hodnotitel označí pouze ty, které byly takto vymezeny vládou (většina závazků s klíčovými výzvami souvisí).
- Ambice: Hodnotitelé IRM posuzují význam (ambicióznost) každého závazku s ohledem na to, zda rozšiřuje dosavadní běžnou praxi v jednotlivých oblastech.
  - o Možný dopad: Od zúčastněných zemí se očekává stanovení ambiciózních závazků (založených na nových či dosavadních činnostech), které posunou vládní praxi za současné hranice. Hodnotitelé IRM posuzují případný vliv závazku na změnu vybrané oblasti. Tento proces je založen na vyhledávací činnosti a dosavadních praktických zkušenostech hodnotitelů.
  - o Nové nebo existující: Hodnotitelé IRM rovněž objektivně informují, zda závazek vychází z iniciativy, která Akčnímu plánu předcházela.
- Načasování: Hodnotitelé IRM posuzují, zda jsou závazky plněny v plánovaném čase, a to i v případech, kdy není dosaženo jednoznačných výstupů a dílčích cílů.
  - o Zamýšlená úroveň dokončení: Pravidla iniciativy OGP podněcují státy ke stanovení dílčích závazků s jasně vymezenými kroky pro realizaci. V případě nedostupnosti těchto údajů je evaluace hodnotitelů IRM založena na předpokládané úrovni dokončení v závěru posuzovaného období.

# 1 | Přijetí zákona o úřednících veřejné správy

Přijmout jednotný zákon o úřednících veřejné správy, založený na soukromoprávním principu, za účelem odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.

Odpolitizovat veřejnou správu ne institucionálně, ale stanovením maximální možné právní ochrany úředníků a zvýšené právní ochrany zaměstnanců oproti podmínkám obsaženým v zákoníku práce.

Vymezit osobní působnost prostřednictvím víceúrovňového systému pro úředníky jak v rozsahu práv a povinností, odměňování a kompenzací za zvýšené požadavky, tak v rozsahu právní ochrany.

Posílit úlohu státu při zajištění jednotné metodologie vzdělávání, ověřování znalostí a dovedností úředníků.

POPIS ZÁVAZKU				
ODPOVĚDNOST	VEDOUcí INSTITUCE	Ministerstvo vnitra		
	PODPŮRNÁ INSTITUCE	Ministerstvo práce a sociálních věcí		
	KONKRÉTNÍ KONTAKT?	Ne		
SPECIFIČNOST A MĚŘITELNOST		Střední (Text závazku popisuje objektivně ověřitelnou činnost, ale neobsahuje konkrétní kroky a postupy)		
DŮLEŽITOST	OGP KLÍČOVÉ VÝZVY	Zdokonalení veřejných služeb, Růst veřejné integrity		
	OGP HODNOTY			
	PŘÍSTUP K INFORMACÍM	ÚČAST VEŘEJNOSTI	ODPOVĚDNOST	TECHNOLOGIE A INOVACE
			X	
AMBICE				
NOVÝ NEBO EXISTUJÍCÍ Existující		MOŽNÝ DOPAD Reformující (Závazek přináší změnu která má potenciál zlepšit nynější praxi v příslušné oblasti)		
ÚROVEŇ DOKONČENÍ				
ZAČÁTEK: 4. dubna 2012	KONEC: 31. prosince 2013	Současná úroveň dokončení Zamýšlená úroveň dokončení		
DALŠÍ KROKY				
Přeformulovat závazek a stanovit jasný časový rámec, během kterého by měl být závazek splněn.				

## VÝSLEDKY

V České republice panuje shoda mezi politickou reprezentací a zainteresovanou veřejností, že absence účinné právní úpravy postavení úředníků představuje zásadní překážku správného fungování veřejné správy.

Služební zákon, schválený v roce 2002 za účelem vymezení vztahů mezi státem a úředníky, dosud nenabyl účinnosti. Stále tak chybí jasná definice vzájemných práv a povinností úředníku a státu, což přispívá k netransparentnímu výkonu veřejné správy a k nedostatečné ochraně úředníků před vlivy politiků

a lobbistů. Přijetí nové právní úpravy jako nezbytné podmínky pro vytvoření neutrální, profesionální a stabilní státní správy požaduje po České republice setrvale i Evropská unie.

Ještě před začleněním do vládního Akčního plánu byl požadavek nové právní úpravy, zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy, obsažen v Programovém prohlášení vlády ze srpna 2010 a ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012.

Během implementačního období zpracovalo Ministerstvo vnitra postupně několik verzí návrhu zákona o úřednících veřejné správy. Tyto verze byly postupně předkládány do mezirezortního připomínkového řízení. V jeho rámci bylo k jednotlivým návrhům vždy uplatněno velké množství kritických připomínek, a to jak ze strany orgánů státní správy a dalších veřejných institucí, tak ze strany nevládních organizací. Tyto připomínky často směřovaly i proti zásadním východiskům nově navržené úpravy.

Poslední verze návrhu zákona byla do připomínkového řízení předložena v lednu 2013. Návrh poté opakovaně projednávala Legislativní rada vlády. Po dalších úpravách vláda návrh v červnu 2013 schválila a následně předložila Parlamentu ČR. V důsledku demise vlády a následného rozpuštění Poslanecké sněmovny a vyhlášení předčasných voleb v roce 2013 byl však legislativní proces ukončen. Další osud zákonného návrhu bude záležet na rozhodnutí nové vlády.

Mnoho zástupců zainteresovaných stran zpochybňuje koncepční východisko nového zákona o úřednících veřejné správy. Na základě zákonného znění by měl být vztah mezi úředníky a státem založen na principech soukromého, resp. pracovního práva. Jasný názor vyjádřily organizace sdružené v iniciativě Rekonstrukce státu a další nevládní subjekty. Podle jejich úsudku nelze požadovaného účelu dosáhnout bez zákonného zakotvení práce úředníka jako veřejné služby (jak ji definuje neúčinný služební zákon z roku 2002) a bez veřejnoprávní ochrany jeho postavení vůči státu.

Kromě tohoto jednoznačného postoje zastávají zástupci jiných zájmových skupin názor, že veřejnoprávní status úředníků není sám o sobě zárukou jejich nestrannosti a depolitizace veřejné správy. Další obavy pramení z finanční náročnosti tohoto řešení a z

možných obtíží spojených s kompletním přestavěním současného modelu veřejné správy. Na právním semináři IRM byl zdůrazněn význam konkrétních záruk nestrannosti výkonu veřejné moci, zejména oddělení politických a úřednických funkcí.

Zástupci regionálních neziskových organizací poukázali na dva problematické body návrhu zákona: První klíčová otázka směřuje k orgánům místní samosprávy, které nejsou zahrnuty do působnosti současného legislativního návrhu. Druhým problémem je „zafixování“ stávajících vedoucích funkcionářů v jejich pozicích. Neziskové organizace navrhují vyzkoušet kritéria otevřeného výběru na přechodnou dobu, než dojde k definitivnímu právnímu zakotvení.

Dalšími připomínkami k návrhu upozornily zájmové skupiny na nedostatečné zajištění fungujícího managementu státní správy, chybějící rozlišení politických a úřednických pozic, nedostačující otevřenost navrženého systému výběrových řízení a netransparentnost odměňování úředníků. Tyto problémy zmiňovali v odpovědích na zaslané otázky hodnotitelů IRM také zástupci soukromého sektoru, resp. byznysu (viz část I., Metodická poznámka).

V této souvislosti je nutné poznamenat, že ani mezi jednotlivými ústředními orgány státní správy zřejmě nepanuje shoda na žádoucí úpravě právního statusu úředníků. Jak vyplynulo z mezirezortního připomínkového řízení, některé z obav zainteresovaných stran sdílí například i Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Úřad vlády ČR či Kancelář veřejného ochránce práv.

Podle názoru hodnotitelů IRM byly obecné cíle zákona vymezeny jasně, stejně jako časový postup pro jeho zpracování, projednání a schválení. Není však zřejmé, jestli současná podoba návrhu zákona naplňuje stanovené obecné cíle. Z rozhovoru hodnotitelů IRM se zástupci státní správy vyplynulo, že je možné alternativní řešení pomocí novelizace služebního zákona z roku 2002. Poslanecký návrh novely ke služebnímu zákonu byl sice předložen, ale vláda poté podala demisi, což způsobilo zastavení legislativního procesu.

Za situace, kdy neexistuje účinná právní úprava postavení státních úředníků, podporují neziskové organizace, které se k vládnímu návrhu vyjádřily kriticky, alternativní řešení pomocí změny služebního zákona z roku 2002.



## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Chybějící regulace postavení úředníků je dlouhodobým a vážným deficitem fungování státní správy v České republice. Závazek vymezený v Akčním plánu tedy neměl inovativní povahu. Z pohledu zainteresovaných stran bylo uzákonění ambiciózním cílem, jehož naplnění by mohlo vést k zásadnímu zlepšení výkonu veřejné správy. Přijetí zákona s vhodnými pravidly postavení úředníků by přineslo řadu žádoucích důsledků, například:

- oddělení politických a úřednických (apolitických) pozic, včetně vymezení jejich kompetencí a vzájemných vztahů,
- stanovení jasných práv a povinností pro úředníky, nezbytných pro zefektivnění výkonu veřejné správy, včetně dostatečné ochrany před politickými tlaky,
- vytvoření jednotné systemizace pozic ve veřejné správě spolu s jasným vymezením pracovní agendy úřednických míst,
- zavedení transparentní personální politiky, včetně povinně veřejných výběrových řízení pro oblast veřejné správy a jasných pravidel pro obsazování vedoucích pozic,
- vytvoření průhledného a jednotného systému odměňování bez možnosti politických zásahů,
- zvýšení odpovědnosti úředníků za jejich rozhodování a důsledné vymáhání škod způsobených nezákonným postupem a

- jasná a dostatečná ochrana whistleblowerů.

Zainteresané strany mají pochybnosti o tom, že by vládní návrh zákona v současné podobě vedl k dosažení výše uvedených výsledků.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Hodnotitelé IRM doporučují závazek upravit tak, aby jeho obecné cíle (depolitizace, profesionalizace a stabilizace veřejné správy) jasněji odpovídaly závazku OGP souvisejícímu se zvýšením odpovědnosti veřejné moci. Uvedené základní cíle by měly být východiskem pro návrh nové regulace.

I s ohledem na návrhy iniciativy Rekonstrukce státu navrhuji hodnotitelé IRM následující úpravu závazku:

- jednoznačné oddělení politických a úřednických pozic,
- vytvoření pravidel jednotné systemizace,
- zavedení transparentní personální politiky a systému odměňování úředníků,
- posílení odpovědnosti úředníků prostřednictvím právní regulace, která zaváže úředníky k odůvodňování jejich postupů a přijetí odpovědnosti za pochybení.

Způsob úpravy závazku v příštím Akčním plánu by se měl odvíjet od toho, zda bude schválena či vstoupí v účinnost některá z dosud navržených variant právní regulace. Závazek by měl být v takovém případě přeformulován tak, aby jeho výstupem byly návrhy na další dílčí zlepšení legislativy. V opačném případě by mělo cílem závazku zůstat schválení nové právní úpravy, respektující výše uvedená doporučení.

<sup>1</sup> Eva Kyzourová (Ředitelka Odboru pro koordinaci boje s korupcí), rozhovor s hodnotitelem IRM, 14. října 2013.

<sup>2</sup> Úřad vlády České republiky, Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/vladni-vybor/vladni-vybor-pro-koordinaci-boje-s-korupci-104805/>, Poradní sbor předsedy vlády pro koordinaci boje s korupcí. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/vladni-vybor/poradni-sbor/poradni-sbor-predsedyvladniho-vyboru-pro-koordinaci-boje-s-korupci-104795/>.

<sup>3</sup> Česká republika, zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=53485&fulltext=&n=218-2F2002&part=&name=&pp=15#lo-cal-content>

<sup>4</sup> Evropská komise, Stanovisko k rozvoji Dohody o partnerství pro programové období 2014-2020, 2012. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/3713c32b-22cd-4721-90de-d9ee7290e39d/Position-Paper-CZ-final-%281%29.pdf>, s. 9, 14-16.

<sup>5</sup> Úřad vlády České republiky, Odbor pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni_1.pdf)

<sup>6</sup> Rekonstrukce státu, Návrh zákona o státních úřednících je děravý jako cedník, ČR může stát až 99 miliard, 28. května. 2013. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pro-media/1337-navrh-zakona-o-statnich-urednicich-je-dervavy-jako-cednik---cr-muze-stat-az-99-miliard>.

<sup>7</sup> Britská obchodní komora v České republice, Stanovisko k zákonu o úřednících, 31. 5. 2013. Dostupné z: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2013/06/BCC-Press-Release-Civil-Service-Law.pdf>. Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, Dočkáme se kvalitního zákona o státní službě? 28. května 2013. Dostupné z: [http://www.amsp.cz/uploads/TZ\\_2013\\_05\\_28\\_dockame\\_se\\_kvalitniho\\_zakona\\_o\\_statni\\_sluzbe\\_web.pdf](http://www.amsp.cz/uploads/TZ_2013_05_28_dockame_se_kvalitniho_zakona_o_statni_sluzbe_web.pdf).

<sup>8</sup> Setkání se zástupci zájmových skupin, 8. října 2013.

<sup>9</sup> Právní seminář IRM, 23. října 2013.

<sup>10</sup> Setkání se zástupci zájmových skupin, 9. listopadu 2013.

<sup>11</sup> Eva Kyzourová (Ředitelka Odboru pro koordinaci boje s korupcí), rozhovor s hodnotitelem IRM, 14. října 2013; Soňa Dvořáčková (Vedoucí oddělení veřejné správy Ministerstva vnitra), rozhovor s hodnotitelem IRM, 18. října 2013.

<sup>12</sup> Rekonstrukce státu, Nezávislí a profesionální úředníci, 2013. Dostupné z: [http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/final\\_fs\\_faq\\_nezavisli-urednici.pdf](http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/final_fs_faq_nezavisli-urednici.pdf).



## 2 | Novela zákona o svobodném přístupu k informacím

Identifikace problémů spojených se svobodným přístupem k informacím

Příprava návrhu legislativního řešení

Přijetí novely zákona o svobodném přístupu k informacím

POPIS ZÁVAZKU				
ODPOVĚDNOST	VEDOUcí INSTITUCE	Ministerstvo vnitra		
	PODPŮRNÁ INSTITUCE	Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo spravedlnosti		
	KONKRÉTNÍ KONTAKT?	Ne		
SPECIFIČNOST A MĚŘITELNOST		Vysoká (Text závazku popisuje jasné, měřitelné a objektivně ověřitelné kroky pro dosažení cíle)		
DŮLEŽITOST	OGP KLÍČOVÉ VÝZVY	Růst veřejné integrity		
	OGP HODNOTY			
	PŘÍSTUP K INFORMACÍM	ÚČAST VEŘEJNOSTI	ODPOVĚDNOST	TECHNOLOGIE A INOVACE
				X
AMBICE				
NOVÝ NEBO EXISTUJÍCÍ Existující		MOŽNÝ DOPAD Méně významný (závazek je dílčí, ale pozitivní krok v příslušné oblasti)		
ÚROVEŇ DOKONČENÍ				
ZAČÁTEK: 4. dubna 2012	KONEC: 31. prosince 2013	Současná úroveň dokončení  Zamýšlená úroveň dokončení		
DALŠÍ KROKY				
Novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím				

## VÝSLEDKY

Závazek změnit zákon o svobodném přístupu k informacím byl nejprve zahrnut do Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2011 a 2012 a poté do Akčního plánu.

Zákonem o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 je upraven přístup k informacím, jimiž disponují veřejné instituce, poskytovaným jak na žádost, tak aktivně na základě principu publicity. Zákon o právu na informace o životním prostředí zabezpečuje právo na přístup k informacím pouze v oblasti životního prostředí. Zákon o svobodném přístupu k informacím byl od roku 2000 již několikrát novelizován.

Přestože v obecné rovině je přístup k informacím prostřednictvím zákona zajištěn, řada aspektů jeho aplikace je stále neuspokojivá. Pracovní skupina, kterou v roce 2011 založilo Ministerstvo vnitra ze zástupců vybraných úřadů a neziskových organizací, zjistila mnoho důležitých omezení, zejména:

- nedostatečnou vymahatelnost práva na svobodný přístup k informacím v případě, kdy je nezákonně odepřeno,
- neuspokojivou úroveň aktivního zveřejňování informací o činnosti orgánů veřejné správy a v důsledku toho omezené možnosti použití těchto informací soukromým sektorem,
- nedostatečné povědomí veřejnosti o existenci zákona a povinnostech týkajících se zveřejňování informací
- vzácné, avšak obtížné řešitelné případy jasného zneužití práva na svobodný přístup k informacím ze strany "kverulantů", za účelem zatížení veřejné správy.

Pracovní skupina, vytvořená Ministerstvem vnitra v roce 2011, navrhla řadu možných změn zákona o svobodném přístupu k informacím. V Akčním plánu vlády a prvním návrhu novely, kterou publikovalo Ministerstvo vnitra v září 2012, však byly výstupy hodnocení pracovní skupiny zohledněny pouze částečně, zatímco některé navržené změny by vedly naopak ke snížení standardu přístupu k informacím.

Navzdory těmto snahám oslabit právo na informace, poslední návrh Ministerstva vnitra výslovně uvádí, že novelizace nesmí vést ke snížení současného standardu přístupu k informacím, nýbrž by měla

urychlit a zjednodušit proces vyřizování žádostí o informace. Změna zákona by také měla vést k účinnější obraně proti odepření žádosti o informace. Mělo by rovněž dojít posílení aktivního zveřejňování informací povinnými subjekty.

Následně bylo znění závazku v Akčním plánu upraveno sebehodnotící zprávou vlády. Aktualizovaný plán oproti jeho původní verzi lépe odpovídá základním hodnotám OGP souvisejícím s přístupem k informacím.

Návrh novely byl projednán Legislativní radou vlády v květnu 2013. Legislativní rada vlády předložila řadu pozměňovacích návrhů a Ministerstvo vnitra rozhodlo o zhotovení aktualizované verze návrhu, která byla dokončena v červenci 2013. V důsledku rezignace vlády byl však legislativní proces přerušen.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Ministerstvo vnitra připravilo různé verze návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím, ke kterým se pak vyjadřovali zástupci veřejných institucí a jiných zainteresovaných stran. Žádnou z těchto verzí však vláda neschválila. O dalším postupu s návrhy novelizace tak bude rozhodovat nová vláda.

Zástupci nevládních organizací se na schůzce s hodnotiteli IRM shodli na obecném požadavku přijetí legislativních změn. Někteří z nich ale zpochybňovali důležitost tohoto závazku ve srovnání s jinými.

Některé z konkrétních návrhů změn podle původní verze Akčního plánu a jiných konceptů považovaly zúčastněné strany za nevhodné či dokonce rozporné se základní hodnotou OGP „přístup k informacím“.

Kritika původní verze návrhu novely zákona ze strany neziskových organizací, včetně Otevřené společnosti a dalších, přispěla k vylepšení pozdějších návrhů. Také závazek v Akčním plánu byl upraven v souladu s obecnou hodnotou OGP „přístup k informacím“.

Poslední návrh novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou zveřejnilo Ministerstvo vnitra v červenci 2013, odpovídá námětům z aktualizovaného Akčního plánu, s jedinou výjimkou: Návrh nepočítá s institutem "informačního příkazu", který by nadřízenému správnímu orgánu umožnil nařídit podřízené instanci poskytnout požadovanou informaci.

Poslední verze návrhu novely dále obsahuje dvě opatření, která dosud nebyla obsažena v Akčním plánu, ale sledují záměr rozšířit přístup k informacím ve veřejné sféře a umožnit lepší využitelnost informací pro soukromé subjekty. První z těchto opatření vyžaduje, aby povinný subjekt (s výjimkou například bezpečnostních sborů), zveřejnil na internetu své vnitřní předpisy, upravující výkon pravomoci a hospodaření s veřejnými prostředky. Druhé opatření obsahuje požadavek, podle něhož by informace v elektronické podobě byla poskytnuta ve formátu, který umožňuje její další snadné zpracování. Tento aspekt navrhované změny by měl přispět ke splnění závazku OGP "Technologie a inovace" (za účelem otevřenosti a odpovědnosti).

## VÝHLED DO BUDOUCNA

Potřeba změn v zákoně o svobodném přístupu k informacím byla zřejmá již před přijetím Akčního plánu. Závazek proto nebyl zcela inovativní.

Obsah závazku po úpravě sebehodnotící zprávou vlády a aktualizovaným Akčním plánem představuje podle hodnotitelů IRM použitelný základ pro změnu zákona a tím i pro zdokonalení otevřeného přístupu k informacím.

Zavedení "informačního příkazu" by podle hodnotitelů IRM mohlo vést ke značnému zlepšení situace v oblasti přístupu k informacím, neboť by poskytovalo účinný nástroj pro překonání záměrných překážek kladených povinnými subjekty. V souladu s aktualizovanou verzí Akčního plánu je proto doporučeno včlenění tohoto institutu do nové verze návrhu novely.

Bylo by také žádoucí provést částečnou změnu ustanovení, dle kterého je povinným subjektům umožněno odepřít poskytnutí informace. Uvedená změna by měla vést k dosažení jasného ustanovení, které zajistí, že současné standardy práva na poskytnutí informace nebudou snižovány.

Hodnotitelé IRM také navrhují zvážit začlenění nezávislého úřadu "informačního komisaře",

dohlížejícího na správné provádění právních předpisů v oblasti přístupu k informacím. Zřízení této instituce uvedla jako jednu z možných alternativ ve svých analýzách již pracovní skupina založená v roce 2011 pod záštitou Ministerstva vnitra.

<sup>1</sup> Oldřich Kužílek, Příprava novely infozákona pokračuje, 5. března 2013. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/novinky/priprava-novely-infozakona-pokracuje-533.html>; Ministerstvo vnitra, Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, 31. srpna 2011. Dostupné z: <http://bit.ly/LqEMJ5>.

<sup>2</sup> Setkání se zástupci zájmových skupin, 8. října 2013.

<sup>3</sup> Setkání se zástupci zájmových skupin, 8. října 2013.

<sup>4</sup> Tomáš Pavlíček, Zákon omezuující přístup k informacím přepracujeme, slíbilo po kritice vnitra, 9. listopadu 2011, [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/zakon-omezujici-pristup-k-informacim-prepracujeme-slibilo-po-kritice-vnitro--1135180](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/zakon-omezujici-pristup-k-informacim-prepracujeme-slibilo-po-kritice-vnitro--1135180)



### 3 | Dosažení standardů otevřených dat

Dosažení standardu otevřených dat v rozsahu vybraných databází veřejné správy

Zhodnocení právních a technických požadavků na otevření veřejných databází ve formátu otevřených dat, následně zjištění a odstranění překážek

Vytvoření infrastruktury otevřených dat v oblasti veřejných zakázek

Převedení nejdůležitějších datových zdrojů do standardů otevřených dat a vytvoření podkladů pro možnost dalšího zpracování dat soukromým sektorem a veřejnou správou

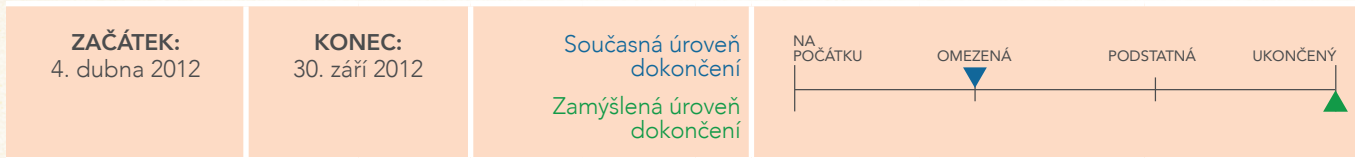
Vytvoření katalogu dat veřejné správy

POPIS ZÁVAZKU					
ODPOVĚDNOST	VEDOUcí INSTITUTE	Ministerstvo vnitra			
	PODPŮRNÁ INSTITUTE	Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo financí, Ministerstvo dopravy, Český statistický úřad			
	KONKRÉTNÍ KONTAKT?	Ne			
SPECIFIČNOST A MĚŘITELNOST		Nízká (Text závazku popisuje činnost, která může být vnímána jako měřitelná, avšak dovoluje více výkladů ze strany čtenáře)			
DŮLEŽITOST	OGP KLÍČOVÉ VÝZVY	Zlepšení veřejných služeb, Efektivnější nakládání s veřejnými zdroji			
	OGP HODNOTY				
		PŘÍSTUP K INFORMACÍM	ÚČAST VEŘEJNOSTI	ODPOVĚDNOST	TECHNOLOGIE A INOVACE
	1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek	X			X
	2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek	X			X
	3. Převedení nejdůležitějších datových zdrojů do standardů otevřených dat	X			X
4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy	X			X	

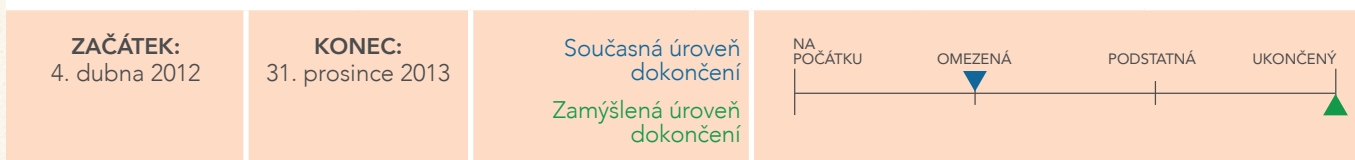
AMBICE		
Kroky	Nový nebo existující	Možný dopad
1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek	Nový	Omezený (závazek je významným posunem v příslušné oblasti, ale jeho rozsah a dopad je omezený)
2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek	Nový	Reformující (Závazek přináší změnu, která má potenciál zlepšit nynější praxi v příslušné oblasti)
3. Převedení nejdůležitějších datových zdrojů do standardů otevřených dat	Nový	Reformující (Závazek přináší změnu která má potenciál zlepšit nynější praxi v příslušné oblasti)
4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy	Nový	Omezený (závazek je významným posunem v příslušné oblasti, ale jeho rozsah a dopad je omezený)

### ÚROVEŇ DOKONČENÍ

#### Krok č. 1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek



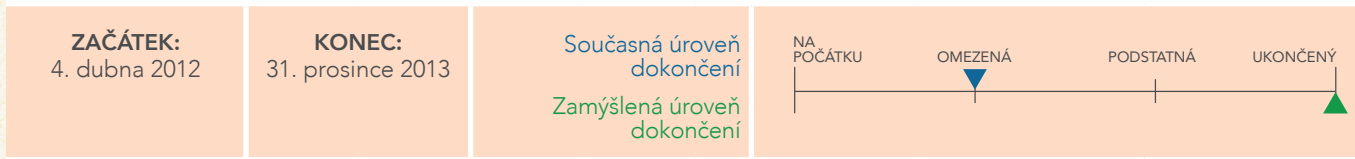
#### Krok č. 2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek



#### Krok č. 3. Převedení nejdůležitějších datových zdrojů do standardu otevřených dat



#### Krok č. 4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy





## DALŠÍ KROKY

1. Identifikace a odstranění právních a technických překážek	Pokračování v práci na základní implementaci
2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek	Úprava závazku za účelem zvýšení jeho dosažitelnosti a měřitelnosti
3. Převedení nejdůležitějších datových zdrojů do standardu otevřených dat	Úprava závazku za účelem zvýšení jeho dosažitelnosti a měřitelnosti
4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy	Pokračování v práci na základní implementaci

## VÝSLEDKY

Debata o dosažení standardu otevřených dat je v rámci veřejné správy, na akademické půdě i ve specializovaných neziskových organizacích vedena již poměrně dlouhou dobu. ČR se účastnila diskusí o této problematice v rámci European Institute for Public Administration a dále například v souvislosti s implementací směrnice EU o právu na informace o životním prostředí.

Velmi obecnou deklaraci v tomto ohledu obsahovala Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (mezi priority vláda zařadila elektronizaci agend provozovaných v rámci veřejné správy). Zdůrazněna byla oblast veřejných zakázek, ve které by dosažení standardů otevřených dat mohlo být významným protikorupčním opatřením.

Některé aspekty vládního závazku otevřených dat byly diskutovány ještě před přijetím Akčního plánu, zejména z důvodu zákonných požadavků (například zákona o svobodném přístupu k informacím), ale také z dobrovolné iniciativy některých úřadů. Jednotná strategie, která by povahou a rozsah standardů otevřených dat veřejné správy vyhodnocovala, však chyběla. Jeden z odborníků v tomto smyslu označil volbu závazku za posun z „bodu nula“ (žádná konzistentní úvaha o dosažení standardů otevřených dat jako obecném cíli) k „prvnímu kroku“, pomocí kterého se téma stalo předmětem veřejných debat a vládních strategií.

Jak je uvedeno výše, závazek byl v Akčním plánu rozdělen na čtyři související úkoly.

### 1. Identifikace a odstranění překážek

V rámci hodnoceného období nedošlo k vytvoření jednotného konceptu pro vyhodnocení právních a technických překážek v dosažení standardů otevřených dat. Vláda ani jiné odpovědné orgány veřejné správy výslovně neuvedly, jaké legislativní změny jsou z jejich pohledu zapotřebí pro naplnění standardů otevřených dat veřejné správy. Do jisté míry to bylo způsobeno nejasnostmi ohledně kompetencí v této oblasti mezi místopředsedkyní vlády pro boj s korupcí, a Ministerstvem vnitra.

Strategie Digitální Česko 2.0 charakterizuje otevřená data jako data zveřejněná na internetu způsobem, který neomezuje žádné uživatele ve způsobu jejich použití a opravňuje je k dalšímu šíření. Na základě autorského zákona nejsou úřední díla chráněna, protože u nich převažuje aspekt veřejného zájmu. Proto zastávají někteří odborníci názor, že pro publikaci dat v otevřeném formátu nezbytná není speciální licence. Požadavek zvláštní licence byl údajně do Akčního plánu zařazen především za účelem sjednocení postupu orgánů veřejné správy.

Ministerstvo vnitra v současné době projednává Strategický rámec rozvoje e-governmentu, ve kterém oblast otevřených dat označuje za jednu z klíčových oblastí nejen vůči veřejné správě, ale i vůči komerčnímu a neziskovému sektoru. Ministerstvo vnitra považuje za nezbytné, aby obecný právní rámec pro tuto oblast stanovoval zákon, a navrhuje, aby základní zásady pro zpřístupňování dat v otevřeném formátu byly zakotveny v zákoně o informačních systémech veřejné správy a v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Některé

úřady se totiž domnívají, že nejsou oprávněny zveřejnit data v otevřeném formátu, pokud požadavek tohoto typu není výslovně stanoven v zákoně.

Akční plán nevymezil technické aspekty závazku, především pojem strojové čitelnosti. V listopadu roku 2012 byla publikována studie "Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR" (dále jen „Metodika“). Dokument byl zpracován na základě iniciativy akademických pracovníků a soustředil se zejména na posouzení datových formátů, které se hodí ke zpřístupnění ve formátu otevřených dat.

Za zmínku stojí, že dílčí cíl „identifikace a odstranění překážek“ nebyl vládou posouzen v sebehodnotící zprávě. Zatímco podle původního Akčního plánu měl být tento závazek z časového hlediska splněn nejdříve, aktualizovaná verze Akčního plánu předpokládá jeho plnění (v kontextu dalších tří částí závazku) jako časově poslední. Takový postup považují hodnotitelé IRM za nelogický, jelikož analýza by měla předcházet praktické realizaci.

## **2. Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel v oblasti veřejných zakázek**

Původním záměrem závazku otevřených dat bylo vytvořit celkovou základní infrastrukturu pro publikování otevřených dat, jejichž využívání by v maximální možné míře umožnilo jejich kombinování, sdílení a využívání v rámci navazujících aplikací a služeb. Zákon o informačních systémech veřejné správy předvídal zřízení integrovaného systému datasetů obdobné povahy.

Při vytváření Akčního plánu byl tento úkol, pokud jde o vytvoření celkové infrastruktury, omezen na oblast veřejných zakázek. Limitaci požadavku na úzkou oblast vláda odůvodnila potřebou snížení korupčního rizika. Z pohledu hodnotitelů IRM mělo být cíle dosaženo sjednocením jednotlivých databází zadavatelů a zlepšením veřejného přístupu k souvisejícím datům, což by umožnilo veřejný dohled nad novými veřejnými zakázkami.

V posuzovaném období nedošlo k vytvoření datového souboru předpokládané povahy. Jistou předzvěstí propojených dat v oblasti veřejných zakázek může být portál Města a obce, který soustředí obsahy úředních desek obcí do jedné informační aplikace.

## **3. Otevření nejdůležitějších datových zdrojů**

Původní Akční plán předpokládal, že k naplnění standardů otevřených dat dojde u vybraných databází do konce roku 2012. Kromě databáze volebních výsledků nebyl tento úkol splněn. Prostřednictvím sebehodnotící zprávy posunula vláda toto plnění na konec roku 2013.

### **Obchodní rejstřík**

Správu obchodního rejstříku zajišťuje Ministerstvo spravedlnosti. Databáze umožňuje bezplatné pořízení obecně závazného elektronického výpisu. Využití rejstříku však znesnadňuje řada omezení, například nemožnost získání strukturovaných finančních údajů nebo limitace přístupů z jedné IP adresy, což neodpovídá standardům otevřených dat. Dokumenty z obchodního rejstříku lze stáhnout ve formátu PDF. Jelikož tento formát znemožňuje jednotný a strukturovaný zápis dat, není vhodný pro strojové zpracování.

### **Insolvenční rejstřík**

Účelem elektronického insolvenčního rejstříku je zajistit maximální publicitu o probíhajících insolvenčních řízeních. Většina dat z tohoto rejstříku je strojově čitelná. V průběhu implementace akčního plánu však v tomto směru nedošlo k významným změnám.

Informační systém o veřejných zakázkách

V souladu se zákonem o veřejných zakázkách spravuje informační registr Ministerstvo pro místní rozvoj. Elektronický Věstník veřejných zakázek umožňuje vyhledat zakázku dle zadavatele a zobrazit doprovodná data ve formátu PDF či TXT, které neodpovídají požadavkům strojové čitelnosti. Alternativní informační systém o veřejných zakázkách, který provozuje občanské sdružení Oživení, je pozitivním příkladem přehledně strukturovaného registru veřejných zakázek. Data shromážděná z oficiálních veřejných zdrojů jsou veřejnosti snadno přístupná prostřednictvím webové aplikace.

### **Výsledky voleb**

Jediným datovým souborem z Akčního plánu, který splňuje závazek a odpovídá standardům otevřených dat (ve smyslu strojové čitelnosti), je databáze volebních výsledků. Správcem systému je Český statistický úřad, který data zpřístupňuje ve strojově čitelném formátu (XML).

### Registr aktivních legislativních prací – RALP

Rejstřík "RALP" mapuje legislativní aktivity pouze jediného státního úřadu – Ministerstva dopravy. Zveřejněné dokumenty jsou dostupné ke stažení ve formátu DOC. Vláda současně spravuje centrální databázi s názvem Knihovna připravované legislativy. Úloha portálu je pouze informativní a neposkytuje veřejnosti online možnost připomínkování návrhů zákonů.

Tato oblast by měla být v budoucnu řešena projektem eSbírka/eLegislativa, který by měl zajistit naplnění standardu otevřených dat ve vztahu k legislativnímu procesu jako celku.

### Finanční statistika – státní dluh, vládní finanční statistika

Oba datové zdroje jsou součástí webových stránek Ministerstva financí. Data je možné zobrazit v online verzi pomocí tabulek HTML. Tento formát neodpovídá požadavkům strojové čitelnosti, protože data je z něj možné vyčíst pouze pomocí specializovaného softwaru. Tyto zdroje nelze jako otevřená data využít.

### ÚFIS – účetní záznamy a finanční data z CSÚIS (Centrální systém účetních informací státu)

Centrální systém účetních informací státu poskytuje data ve strojově čitelném formátu XML. Přestože formát odpovídá požadavkům strojové čitelnosti, neumožňuje podle výše zmíněné Metodiky snadné propojení souvisejících dat. Veřejnosti se údaje zpřístupňují v roční periodicitě, počínaje rokem 2010.

### Online přístup k údajům o financování politických stran

Oficiální registr s těmito údaji zatím nebyl vytvořen. V současnosti jsou údaje o financování politických stran předkládány v listinné formě a přístupné z kanceláře Poslanecké sněmovny. Jejich dalšímu zveřejňování ve strukturované podobě navíc brání stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů. Neziskové organizace požadují zveřejnění výročních a finančních zpráv politických stran online a centralizovaně, s možností aktivního vyhledávání v obsahu a exportu obsažených dat do formátu XLS. Hodnotitelé IRM se domnívají, že naplnění tohoto závazku by vyžadovalo změnu zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Na základě veřejně dostupných informací o financování politických stran byla v listopadu 2013 spuštěna online databáze [politickefinance.cz](http://politickefinance.cz), která vznikla v rámci projektu Sociologického ústavu Akademie věd, za finanční podpory Ministerstva vnitra.

### Centrální registr dotací

Rejstřík zpřístupňuje dotace poskytované ze státního rozpočtu, prostředků Evropské unie a dalších veřejných finančních mechanismů. Řadu online zobrazovaných tabulek je možné exportovat do formátu XLS, který umožňuje následné zpracování dat alespoň v tabulkovém prohlížeči nebo editoru.

#### 4. Vytvoření katalogu dat veřejné správy

Katalog otevřených dat byl zamýšlen jako primární informační zdroj datasetů veřejné správy. Aby mohl být katalog spuštěn, je podle Ministerstva vnitra nezbytné nejprve vytvořit legislativní rámec, který dosud není k dispozici.

V září roku 2012 byla publikována analýza "Koncepce katalogizace otevřených dat veřejné správy", na které spolupracovalo Ministerstvo vnitra se zástupci akademické sféry. Tato koncepce představila vizi centrálního datového katalogu, kde budou moci občané, obchodní společnosti a jiné instituce vyhledávat otevřená data veřejné správy. Byl zahájen proces směřující ke spojení současného Portálu veřejné správy s katalogem otevřených dat. Ministerstvo vnitra zamýšlí v rámci portálu zřídit sekci zaměřenou na otevřená data, která bude zahrnovat katalog otevřených dat i základní informace o tématu, včetně metodických dokumentů.

### Doplňující poznámky

Vláda si předsevzala mnohovrstevnatý a náročný závazek, který měl sestávat z právního a technického řešení, otevření databází a vytvoření datového katalogu. Následně byl tento úkol také zahrnut do Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

Chybějící formulaci standardů otevřených dat považují hodnotitelé IRM za nejslabší bod závazku. Dokumenty vytvořené ve lhůtě pro splnění závazku, Metodika a Koncepce katalogizace otevřených dat veřejné správy, ovšem mohou jako teoretické podklady přispět k vymezení těchto standardů a k budoucímu praktickému uskutečnění závazku. Na Ministerstvu vnitra působí k tématu otevřených dat pracovní platforma, která na tématu pracuje a věnuje se také osvětě uvnitř veřejné správy.

## JAKÝ JE PŘÍNOS ZÁVAZKU?

Požadavek, aby všechna data publikovaná veřejnými institucemi odpovídala společným standardům otevřených dat, byl v takto komplexní podobě vymezen poprvé. Závazek byl začleněn do Akčního plánu díky silné podpoře komerčních subjektů a skupiny neziskových organizací a akademiků, kteří se této oblasti aktivně věnují.

V posuzovaném období chtěla vláda vytvořit legislativní rámec a technické řešení, které pro naplnění standardů otevřených dat považovala za nezbytné. Navíc si vzala za úkol přikročit k praktické realizaci v oblasti vybraných databází veřejné správy. Plánovaný rozsah působil velmi ambiciózně, zejména s ohledem na absenci jasného a realistického časového plánu.

Zainteresované subjekty vytvořily rozsáhlé koncepční materiály a modelové online aplikace. Odborná veřejnost upozornila především na nedostatky v koordinaci mezi příslušnými úřady a pomalé tempo prací jako hlavní příčiny nedostatečných výsledků.

Navzdory těmto skutečnostem obsahuje závazek významný potenciál pro zlepšení dosažitelnosti a využitelnosti dat, se kterými disponují veřejné instituce v České republice.

## VÝHLED DO BUDOUCNA

V sebehodnotící zprávě vláda projevila snahu dále pracovat na splnění závazku. Problematika otevřených dat byla začleněna do Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Je také součástí strategických materiálů rozvoje e-governmentu, zpracovávaných a projednávaných na Ministerstvu vnitra. Opendata se mají stát součástí principů pro financování projektů modernizace a elektronizace veřejné správy pro období 2014-2020. Hodnotitelé IRM doporučují vyhotovit pro ústřední orgány státní správy jednotnou koordinační strategii, která usnadní postup při plnění závazku.

Aktualizovaná verze Akčního plánu, kterou vláda začlenila do sebehodnotící zprávy, ovšem nezavádí systematické změny pro dosažení záměrů. Logické pořadí úkolů "identifikace a odstranění právních a technických překážek" a "otevření nejdůležitějších datových zdrojů" je v aktualizaci

dokonce obráceno. Tento postup není v souladu s vyjádřením Ministerstva vnitra, prezentovaným v rámci rozhovoru s hodnotitelem IRM, podle nějž vytvoření jasného a specifického legislativního rámce chápe jako předpoklad pro následný koordinovaný proces převodu veřejných datasetů do standardů otevřených dat.

Mezi oslovenými odborníky a zainteresovanými subjekty se uplatňují dvě základní pojetí žádoucího vývoje vedoucí k naplnění standardů otevřených dat:

- vytvoření konkrétního právního rámce jako předpokladu pro dosažení tohoto cíle.
- progresivní a kreativní výklad současné legislativy vedoucí k vytvoření kvalitní metodiky, která vymezení postup pro orgány veřejné správy.

Hodnotitelé IRM předkládají tato doporučení:

- Oba zmíněné přístupy zastávané zainteresovanými stranami, by měly, dle názoru hodnotitelů IRM, teoreticky fungovat paralelně. S ohledem na dané okolnosti se jeví vytvoření nového právního rámce jako žádoucí. Státní orgány kromě metodických a technických pokynů, jak vytvořit databáze splňující standardy otevřených dat, pravděpodobně potřebují také jasné a závazné legislativní instrukce.
- Hodnotitelé dále navrhuji, aby další aktualizace Akčního plánu obsahovala jednoznačně formulované cíle a časový plán pro jejich splnění.
- Seznam databází, které mají v budoucnu standardy otevřených dat splňovat, by měl být upraven a rozšířen. IRM hodnotitelé navrhuji do závazku začlenit:
  - ústřední legislativní databázi (knihovna připravované legislativy),
  - související projekty vlády, například elektronizace oficiální sbírky zákonů (E-sbírka) a informací o legislativním procesu (E-legislativa).

- <sup>1</sup> European Institute for Public Administration Dostupné z: <http://www.eipa.nl/>
- <sup>2</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:CS:HTML>
- <sup>3</sup> Úřad vlády České republiky. Odbor pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni_1.pdf) s. 14.
- <sup>4</sup> Úřad vlády České republiky. Odbor pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni\\_1.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni_1.pdf) s. 31-32
- <sup>5</sup> Michal Berg, Vedou otevřená data po cestě k otevřenému vládnutí a postbyrokratické době? 13. 11. 2012. Dostupné z: <http://www.datablog.cz/clanky/forum-2000-vedou-otevrena-data-po-ceste-k-otevrenemu-vladnuti-a-postbyrokraticke-dobe>
- <sup>6</sup> Ministerstvo průmyslu a obchodu, Digitální Česko 2.0. Cesta k digitální ekonomice. 2012. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Digitalni-Cesko-v--2-0\\_120320.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Digitalni-Cesko-v--2-0_120320.pdf)
- <sup>7</sup> Jakub Mráček (Open Society Fund Praha) a Jakub Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), rozhovor s hodnotitelem IRM, 30. září 2013. Kamil Gregor (Kohovolit.eu), Michal Škop (Kohovolit.eu) and Jan Cibulka (iHNed.cz) rozhovor s hodnotitelem IRM, 19. října 2013.
- <sup>8</sup> Michal Rada (Ministerstvo vnitra), rozhovor s hodnotitelem IRM, 18. října 2013.
- <sup>9</sup> Dušan Chlapek, Jan Kučera, Martin Nečáský, Metodika publikace otevřených dat veřejné správy ČR, 2012. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/Methodika\\_Publ\\_OpenData\\_verze\\_1\\_0.pdf](http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/Methodika_Publ_OpenData_verze_1_0.pdf)
- <sup>10</sup> Michal Rada (Ministerstvo vnitra), rozhovor s hodnotitelem IRM, 18. října 2013.
- <sup>11</sup> WEBHOUSE, s. r. o., Města a obce online, Dostupné z: <http://mesta.obce.cz/>
- <sup>12</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj, Věstník veřejných zakázek. Dostupné z: <http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>.
- <sup>13</sup> Oživení, Alternativní informační systém o veřejných zakázkách. Dostupné z: <http://www.vsechnyzakazky.cz/>.
- <sup>14</sup> Vláda České republiky, Knihovna připravované legislativy. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-news>.
- <sup>15</sup> Nadační fond proti korupci a další neziskové organizace, Doporučení ke změně regulace financování politických stran v ČR, 2012. Dostupné z: [http://www.nfpk.cz/\\_userfiles/prilohy/10014/10267\\_tz\\_2013\\_01\\_09\\_prilo.pdf](http://www.nfpk.cz/_userfiles/prilohy/10014/10267_tz_2013_01_09_prilo.pdf).
- <sup>16</sup> Dušan Chlapek, Jan Kučera, Martin Nečáský, Koncepce katalogizace dat veřejné správy ČR, 2012. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/otevrena-data/Koncepce-katalogizace-otevrenych-dat-VS-CR---zkracena-verze.pdf>.
- <sup>17</sup> Ministerstvo vnitra, Portál veřejné správy. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>
- <sup>18</sup> Michal Rada (Ministerstvo vnitra) rozhovor s hodnotitelem IRM, 18. října 2013.
- <sup>19</sup> Jakub Mráček (Open Society Fund Praha) a Jakub Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), rozhovor s hodnotitelem IRM, 30. září 2013. Kamil Gregor (Kohovolit.eu), Michal Škop (Kohovolit.eu) and Jan Cibulka (iHNed.cz) rozhovor s hodnotitelem IRM, 19. října 2013.
- <sup>20</sup> Úřad vlády České republiky, Odbor pro koordinaci boje s korupcí, Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/Strategie-2013-a-2014.pdf> s. 71-72.
- <sup>21</sup> Kamil Gregor (Kohovolit.eu), Michal Škop (Kohovolit.eu) and Jan Cibulka (iHNed.cz) rozhovor s hodnotitelem IRM, 19. října 2013.



# IV | SEBEHODNOCENÍ

Sebehodnotící zpráva byla společně s aktualizací Akčního plánu schválena vládou dne 19. června 2013 a následně publikována v české a anglické verzi. Návrh sebehodnotící zprávy nebyl k dispozici pro vyjádření veřejnosti; připomínky mohly podat pouze ústřední orgány státní správy.

Zpráva nepopisuje povahu a rozsah konzultací, které se uskutečnily v průběhu provádění Akčního plánu. Vláda ve zprávě neuvádí důkladnou analýzu příčin, kvůli kterým nebylo žádného ze závazků dosaženo. Stejně tak chybí úvahy o potřebě případného přeformulování závazků. Následkem toho aktualizovaný Akční plán obsahuje pouze dílčí změny původního textu a nové termíny pro plnění závazků. Je tedy možné konstatovat, že proces přípravy sebehodnotící zprávy (bez veřejného projednání) nebyl v souladu s hodnotami OGP.

Byla sebehodnotící zpráva zveřejněna?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Byl termín zveřejnění v souladu s časovým harmonogramem?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Je zpráva dostupná v národním jazyce?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Považují to zainteresované strany za dostačující?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Je zpráva dostupná v anglickém jazyce?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Poskytla vláda veřejnosti dvoutýdenní prostor k připomínkování návrhu sebehodnotící zprávy?	<input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne
Obdržela vláda ze strany veřejnosti nějaké připomínky?	<input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne
Je zpráva dostupná na portálu OGP?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Zahrnuje sebehodnotící zpráva reflexi snah o veřejné konzultace?	<input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne
Zabývá se hodnotící zpráva všemi závazky z Akčního plánu?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Obsahuje zpráva zhodnocení plnění závazků s ohledem na časový plán?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Potvrzuje zpráva závazek transparentnosti?	<input checked="" type="checkbox"/> Ano <input type="checkbox"/> Ne
Popisuje zpráva souvislosti mezi Akčním plánem a klíčovými výzvami OGP?	<input type="checkbox"/> Ano <input checked="" type="checkbox"/> Ne





# VI | VÝHLED DO BUDOUCNA

Tato část zasazuje Akční plán OGP do širšího kontextu a popisuje možnosti pro další postup v oblastech, s nimiž jeho závazky souvisí, s ohledem na obsah předcházejících částí a priority zúčastněných stran.

## UVEDENÍ DO KONTEXTU

Situace v České republice v oblastech souvisejících s hodnotami OGP je v mnoha aspektech rozporuplná. Na jedné straně, přestože institucionální a regulační rámec není dokonalý, poskytuje významné právní záruky, které se těchto hodnot týkají, a umožňuje jejich postupné naplňování. Naproti tomu nejvýraznějším nedostatkem, který naplňování uvedených hodnot výrazně komplikuje, je podle řady oslovených subjektů systémové zneužívání veřejných zdrojů (resp. "systémová korupce").

### Přístup k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999, byť v aplikační praxi vykazuje řadu slabých míst (viz část IV.), znamenal pozvolný, ale významný posun v obecném přístupu veřejné správy k poskytování informací, ať již z vlastního podnětu či na základě žádostí. Díky progresivnímu výkladu ze strany soudů a rozmanitým aktivitám neziskového sektoru, byla praktická využitelnost zákona zvýšena. Vliv na tento vývoj měla například i soutěž o nejlepší a nejhorší počin v oblasti poskytování informací, pořádaná Otevřenou společností, o.p.s.

Zároveň však veřejnost stále čelí negativnímu přístupu některých institucí (často státem ovládaných společností a menších obcí), které mnohdy odmítají vyhovět žádostem o údajně "citlivé" informace, jako jsou výdaje úřadů, platy úředníků, způsob jejich kontroly či uplatňované sankce. Dělicí čára mezi případy snadného a obtížného získávání informace vede podle zprávy "Studie národní integrity" tam, kde se veřejnost z pasivního příjemce veřejných služeb mění na proaktivního aktéra, který se chce podílet na společenských změnách. Obtížně se rovněž získávají informace o kontroverzních veřejných zakázkách či investicích, které souvisejí se zneužíváním veřejných

zdrojů. Veřejnost musí v těchto případech překonávat překážky, které vůči ní v souvislosti se žádáním o informace úřady kladou (viz blíže v části IV.)

### Účast veřejnosti

Právo veřejnosti na účast v plánovacích a povolovacích řízeních, ve kterých jsou dotčeny zájmy životního prostředí, je zakotveno v zákoně o ochraně přírody a krajiny z roku 1992. Této možnosti hojně využívají větší neziskové organizace i lokální občanská sdružení. Na místní úrovni je zákonem zakotven a v praxi poměrně často využíván institut místního referenda. Zákon rovněž zakotvuje zásadu veřejnosti jednání zastupitelstev územních samosprávních celků a možnosti iniciovat veřejnou diskuzi. Kromě toho vzrůstá počet úřadů, které dobrovolně usilují o intenzivní zapojení veřejnosti například tím, že zpřístupňují přípravné dokumenty v online formě, pořádají veřejné debaty a průzkumy veřejného mínění, sloužící jako podklad pro rozhodování.

Na druhé straně, v mnoha případech jsou reakce úřadů na aktivní zapojení veřejnosti s využitím právních nástrojů váhavé, formalistické nebo přímo otevřeně nepřátelské. Tento postoj je zjevný především u kauz veřejných investic se značným politickým a ekonomickým významem. Také na lokální úrovni existují případy, kdy se s aktivními občany zacházelo jako s "nepřáteli". Opakovaně docházelo k pokusům omezit současné právní nástroje účasti veřejnosti. Podle stanoviska Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy stále není legislativa České republiky v souladu s mezinárodními závazky z oblasti rozhodování o otázkách životního prostředí.

### Odpovědnost a integrita

Zákon o střetu zájmů z roku 2006 by měl veřejným funkcionářům bránit ve zneužití jejich pozic pro soukromé účely. Přestože veřejnost má v zásadě možnost kontrolovat plnění těchto povinností, je aplikace zákona z důvodu nedostatečného přístupu k příslušným informacím omezená. Úřady jsou finančně odpovědné za škodu, kterou způsobí nesprávným postupem či výkonem svých pravomocí. Zřídka je však v současnosti uplatňována osobní odpovědnost

za škodu způsobenou nezákonným rozhodováním úředníků. Stále nedošlo k zakotvení systematické právní ochrany whistleblowerů.

Míra odpovědnosti veřejné sféry je tak v České republice celkově neuspokojivě nízká. Jednou z hlavních příčin je chybějící zákon o úřednících veřejné správy, resp. neúčinnost služebního zákona (viz část IV.). To platí na všech úrovních veřejné správy, od ústředních orgánů státní správy až po krajské a obecní instituce.

### Technologie a inovace

Snaha vlády o uvedení dat veřejné správy do souladu se standardy otevřených dat má v zásadě veřejnou podporu (viz část IV.). Nyní je nezbytné shodnout se na právních a technických předpokladech, které podmiňují naplnění tohoto cíle a provedení závazku.

Další související oblastí je projekt elektronizace dokumentů veřejné správy a justice. Praktický dopad zavedení elektronických datových stránek pro komunikaci mezi úřady (a na dobrovolném principu také mezi úřady a soukromými subjekty) je nutné vyhodnotit a rozvíjet. Ministerstvo spravedlnosti zamýšlí v následujících letech převést soudní spisy a související administrativu do elektronické formy.

### Zneužití veřejných financí ("systémová korupce")

Ve všech výše uvedených oblastech platí, že existující právní nástroje a záruky, ačkoliv jsou samy o sobě relativně funkční, nedokáží zabránit zneužívání veřejných zdrojů.

Podle mnoha průzkumů veřejného mínění je korupce považována za nejzávažnější problém české společnosti. Současně výsledky těchto průzkumů ukazují, že v souvislosti s korupcí si veřejnost nejčastěji vybaví špatné fungování státních úřadů a nesprávné nakládání s veřejnými zdroji. Národní ekonomická rada vlády (NERV) ve své studii odhaduje, že "systémová korupce" ročně způsobí ztrátu na veřejných rozpočtech v rozsahu 39 miliard korun.

V tomto směru narážíme na jeden z největších paradoxů veřejného života v České republice v posledních létech. Na jedné straně vláda, většina politických stran a aktivistických hnutí se jednoznačně shodují na nezbytnosti „boje s korupcí“. Po volbách roku 2010 vláda vytvořila a přijala dvě protikorupční strategie, zaměřené na boj proti zneužití veřejných zdrojů ("systémové korupci"). Většinová společnost

však na druhé straně považuje uskutečněná protikorupční opatření vlády za nevyhovující a podstatná část veřejnosti dokonce viní vládu z toho, že situaci v tomto ohledu ještě zhoršila. Jako projev "systémové korupce" vnímají občané například nedávný případ, který vyvrcholil pádem vlády v červnu 2013. V této kauze získali někteří bývalí poslanci vysoké pozice ve státě ovládaných společnostech výměnou za to, že nehlasovali proti vládnímu návrhu státního rozpočtu.

Tato paradoxní situace vyvolává u veřejnosti různé reakce. Tradiční politické stany ztratily širokou základnu podporovatelů, což prokázaly výsledky předčasných voleb v říjnu roku 2013. Vedle toho se zvýšil počet a úroveň aktivit neziskových organizací, které se zabývají problematikou "systémové korupce". Také některé organizace podnikatelů, jako například Asociace malých a středních podniků a živnostníků nebo Britská obchodní komora, zveřejnily svá stanoviska a požadavky k této problematice. Pohled zástupců soukromého sektoru (byznysu), kteří odpověděli na otázky zaslané hodnotiteli IRM, je obdobný. V zásadě si přejí nezávislost a profesionalitu úředníků, kteří by dokázali naslouchat občanům, a lepší organizaci veřejných institucí.

Byl rovněž založen "Nadační fond proti korupci", který si klade za cíl bojovat proti závažným korupčním jevům. Nejvýznamnějším projektem se v tomto ohledu pravděpodobně stala iniciativa "Rekonstrukce státu", která sdružuje protikorupční a advokační organizace, odborníky, podnikatele a regionální podporovatele. Společně se pokoušejí prosadit přijetí devíti zákonů, které by měly omezit riziko systémové korupce.

## SOUČASNÉ PRIORITY ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

Pro většinu zúčastněných stran je nejdůležitějším požadavkem z Akčního plánu přijetí zákona o úřednících veřejné správy. Potvrzují to výstupy online konzultací před přijetím Akčního plánu na webových stránkách Úřadu vlády ČR i výsledky internetového dotazníkového šetření Open Society Fund Praha. Tuto oblast označili za prioritní i účastníci schůzek zájmových skupin, pořádaných hodnotiteli IRM. Jedná se také o jeden z cílů občanské iniciativy "Rekonstrukce státu".

Skupina, která silně podporuje závazek k dosažení standardů otevřených dat veřejné správy, je sice menší,

ale je tvořena zejména odborníky aktivními v této oblasti.

## PRIORITY ZÚČASTNĚNÝCH STRAN PRO BUDOUCNOST

Zástupci odborné veřejnosti většinou výslovně neuvádějí, jaká nová témata by měla být zahrnuta do dalšího Akčního plánu. Existují tři hlavní důvody této situace:

1. Zástupci zúčastněných stran se shodují, že všechna témata ze současného Akčního plánu jsou významná.
2. Žádný z dosavadních závazků nebyl prozatím splněn. Podle některých by se měl příští Akční plán soustředit pouze na současný okruh témat a nerozšiřovat se na další oblasti.
3. Akční plán se v očích veřejnosti zatím nestal důležitým nástrojem pro dosažení cílů v souladu s hodnotami OGP (přístup k informacím, transparentnost vlády atd.).

Mezi témata, která jsou předmětem diskuzí o budoucím Akčním plánu, patří zprůhlednění zdrojů volebních kampaní a financování politických stran, povinné zveřejňování smluv uzavřených veřejnými institucemi na internetu, rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu (na soukromé společnosti s účastí veřejných institucí) a zvýšení transparentnosti legislativního procesu. Většinovým doporučením je však setrvat u konceptu malého počtu (přibližně tří) závazků v Akčním plánu.

## DOPORUČENÍ

S ohledem na výše uvedené hodnocení je možné navrhnout několik obecných doporučení, která zohledňují úroveň splnění současných závazků i způsob, jakým byl Akční plán doposud vnímán veřejnou správou a veřejností. Doporučení jsou rozdělena do tří kategorií: základní úloha Akčního plánu, nové závazky a proces.

### Základní úloha Akčního plánu

Podle názoru hodnotitelů IRM by strategické úvahy o budoucnosti Akčního plánu měly začít vyjasněním role, kterou má plán hrát v kontextu jiných vládních iniciativ, které rovněž zohledňují hodnoty OGP. Vláda by měla jasně a otevřeně rozhodnout, zda má Akční plán mít pouze doplňkový význam, nebo naopak plnit

ambiciózní úlohu inspirující platformy pro nové ideje a závazky, které odpovídají hodnotám OGP.

Doposud Akční plán nebyl považován za zvlášť důležitý a inovativní prostředek k prosazení nových záměrů a závazků. Obsah dokumentu se převážně zakládá na předchozích koncepcích, zejména na vládních protikorupčních strategiích. Akční plán proto nepředstavoval pro odbornou společnost lákavou platformu, přestože panuje shoda na významu v něm obsažených témat.

Hodnotitelé IRM se domnívají, že samotnou tuto skutečnost není nutno hodnotit jako jednoznačný neúspěch. Reakce veřejnosti na Akční plán je zřejmě typická pro vnímání "vnějších iniciativ" tohoto typu, které v České republice obecně nezískávají velký ohlas. Pokud Akční plán nezíská opravdu silnou politickou podporu, bude pravděpodobně mít i v budoucnu význam spíše jako podpůrný prostředek pro úsilí občanské společnosti, v oblasti cílů a závazků souvisejících s hodnotami OGP.

Další návrhy na obsah, proces tvorby a hodnocení budoucího Akčního plánu se tedy budou odvíjet od objasnění stěžejní budoucí role tohoto dokumentu.

### Návrhy témat pro budoucí Akční plán

Hodnotitelé IRM doporučují pro další období zachovat dosavadní závazky, jelikož žádný z těchto důležitých úkolů nebyl prozatím splněn. Závazky by měly být upraveny způsobem, který je popsán v části IV. To by mělo zajistit lepší měřitelnost naplnění obsahu Akčního plánu.

Pokud bude určitý závazek splněn, měl by být nahrazen některým z výše zmíněných důležitých témat, která souvisejí se zvyšováním transparentnosti veřejné správy a bojem proti zneužití veřejných zdrojů.

Výběr nových závazků by měl vycházet z výstupů veřejných debat a konzultací. Z pohledu hodnotitelů IRM by se v novém Akčním plánu mohlo objevit například téma účasti veřejnosti na projednání legislativních návrhů. Akční plán by také mohl sloužit jako modelové fórum a pomoci vytvořit standardy pro účast veřejnosti v řízeních, které se netýkají pouze ochrany životního prostředí a územního plánování. To by představovalo postupný posun v obecném přístupu veřejné správy směrem k aktivnímu začleňování stanovisek veřejnosti, která by tak získala větší vliv na konkrétní podobu strategických rozhodnutí.

## Proces

Všechny budoucí aktualizace Akčního plánu by měly vycházet z projednání s veřejností, což v případě první aktualizace z roku 2013 nebylo splněno.

Jednání by se měla zaměřit na přesnější vymezení závazků Akčního plánu a umožnit tak, aby kvalita výstupů byla lépe měřitelná. Tímto postupem by byla zainteresovaná veřejnost více zapojena do tvorby a kontroly provádění závazků.

Dále by měl být stanoven přehledný časový rozvrh, který by zájmovým skupinám poskytl dostatečnou lhůtu k účasti jak na debatách o změně Akčního plánu, tak na pravidelných hodnoceních průběžného plnění závazků.

Současně je potřeba zajistit, aby se nepřekrývaly časové rámce pro vládní sebehodnocení, posouzení IRM a tvorbu další verze Akčního plánu.

Pokud má být Akční plán ambiciózním projektem a formulovat nové výzvy a inovativní závazky, bylo by vhodné zřídit specializované fórum pro pravidelná jednání o jeho tvorbě a provádění.

Pokud bude pro Akční plán zvolena pouze podpůrná role ve vztahu k cílům, formulovaným v rámci jiných platforem, měly by úřady odpovědné za plnění Akčního plánu mít jasnou představu o konzultačních mechanismech fungujících v rámci těchto platforem a využívat jejich výstupy.

Závěrem hodnotitelé IRM doporučují zlepšit komunikaci a koordinaci úkolů mezi vládními úřady, které spolupracují na tvorbě a provedení Akčního plánu.

<sup>1</sup> Otevřená společnost. Soutěž Otevřeno x Zavřeno . Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/>.

<sup>2</sup> Transparency International Česká republika Studie národní integrity, 2011. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Studie\\_narodni\\_integrity\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf) , s. 19-20.

<sup>3</sup> Například Ekologický právní Servis, Kde se ztrácejí miliardy? 2010. Dostupné z: [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/kde\\_se\\_ztraceji\\_mld\\_ld.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/kde_se_ztraceji_mld_ld.pdf)

<sup>4</sup> Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, Nálezy a doporučení z komuniké ACCC/C/2010/50, hodnotící dodržování úmluvy Českou republikou. Články 68 – 70, 89(a), Dostupné z: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2012\\_11\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf)

<sup>5</sup> Například Ekologický právní Servis, Příčiny nedostatečné odpovědnosti úředníků za nezákonné rozhodování, 2010. Dostupné z: [http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/analiza\\_odpovednost\\_uredniku\\_eps\\_2010.pdf](http://www.eps.cz/sites/default/files/publikace/analiza_odpovednost_uredniku_eps_2010.pdf)

<sup>6</sup> Například SANEP, Míra korupce v ČR vážně ohrožuje demokracii, míní většina Čechů . Dostupné z: <http://www.protext.cz/zprava.php?id=14060>; Zpráva o globální integritě pro Českou republiku, 2011 Dostupné z: <http://www.globalintegrity.org/report/Czech-Republic/2010> nebo Schwab, K.: Zpráva o globální konkurenceschopnosti, 2012-2013. Světové ekonomické fórum, Ženeva, 2012. Dostupné z: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

<sup>7</sup> Úřad vlády České republiky, Odbor pro koordinaci boje s korupcí. Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 až 2014. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/Strategie-2013-a-2014.pdf> (in Czech), s. 18.

<sup>8</sup> Národní ekonomická rada vlády, Bój proti korupci , 2011. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>, s. 41.

<sup>9</sup> Transparency International Česká republika. Studie národní integrity, 2011. Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/TIC\\_Studie\\_narodni\\_integrity\\_www.pdf](http://www.transparency.cz/doc/TIC_Studie_narodni_integrity_www.pdf) , s. 19-20. s. 19-20.

<sup>10</sup> Asociace malých a středních podniků a živnostníků. Dočkáme se kvalitního zákona o státní službě ?, 28. 5. 2013. Dostupné z: [http://www.amspp.cz/uploads/TZ\\_2013\\_05\\_28\\_dockame\\_se\\_kvalitního\\_zakona\\_o\\_statni\\_sluzbe\\_web.pdf](http://www.amspp.cz/uploads/TZ_2013_05_28_dockame_se_kvalitního_zakona_o_statni_sluzbe_web.pdf)

<sup>11</sup> Britská obchodní komora, Stanovisko k zákonu o státní službě, 31. 5. 2013. Dostupné z: <http://www.osbrneni.cz/wp-content/uploads/2013/06/BCC-Press-Release-Civil-Service-Law.pdf>

<sup>12</sup> Nadační fond proti korupci. Dostupné z: <http://www.nfpk.cz>

<sup>13</sup> Rekonstrukce státu, Prosadíme 9 protikorupčních zákonů, Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/>

<sup>14</sup> Úřad vlády České republiky, Online veřejná diskuze k Úvodním tezí Akčního plánu, leden 2012. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/modules/advice/questionlist.php?id=44>.

<sup>15</sup> Open Society Fund Praha, Výsledky prioritizačního dotazníku, leden 2012. Dostupné z: [http://dl.dropboxusercontent.com/u/3675785/OSF/Vysledky\\_prioritizačního\\_dotazníku\\_OGP.pdf](http://dl.dropboxusercontent.com/u/3675785/OSF/Vysledky_prioritizačního_dotazníku_OGP.pdf)

<sup>16</sup> Setkání se zástupci zájmových skupin, 8. října 2013.

<sup>17</sup> Rekonstrukce státu, Cíl projektu "Odpolitizování státní správy". Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/odpolitizovani-statni-spravy%20/>

<sup>18</sup> Například iniciativa za otevřenou datovou infrastrukturu, Popis iniciativy. Dostupné z: <http://opendata.cz/> nebo Datablog.cz, Popis projektu. Dostupné z: <http://www.datablog.cz/o-projektu>.

<sup>19</sup> Jakub Mráček (Open Society Fund Praha) a Jakub Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), rozhovor s hodnotitelem IRM, 30. září 2013. Setkání se zástupci zájmových skupin, 8. října 2013.

# PŘÍLOHA: METODIKA

Vládní sebehodnocení je doplněno nezávislou evaluační zprávou, kterou tvoří místní hodnotitelé se zaměřením na kontrolu otevřenosti veřejné správy.

Experti při své práci vycházejí z dotazníku a pokynů pro nezávislé posouzení, které stanoví iniciativa OGP. Informace hodnotitelé získávají kombinací rozhovorů se zainteresovanými stranami a studia písemných podkladů. Tato zpráva podléhá přezkumu Mezinárodním expertním panelem (jmenovaným řídicím výborem OGP), což zabezpečuje vysoký standard výzkumu a pečlivé zhodnocení.

Analýza vývoje Akčního plánu je tak tvořena rozhovory, teoretickým výzkumem a výstupy ze setkání se zástupci neziskového sektoru. Zpráva IRM je založena na zjištěních z vládní sebehodnotící zprávy a výsledcích evaluace s občanskou společností, soukromým sektorem či mezinárodními institucemi.

Setkání zájmových skupin jsou významným zdrojem pro výslednou podobu hodnotící zprávy. Vzhledem k rozpočtovým a časovým omezením nemohou hodnotitelé IRM oslovit všechny zájmové skupiny. Jelikož IRM usiluje o transparentnost postupů, zveřejňují hodnotitelé proces zapojení zúčastněných stran (podrobněji dále v tomto oddíle). S ohledem na praxi ve vládní a neziskové sféře, kde je někdy nezbytné zachovat anonymitu informátorů, je tato možnost ponechána hodnotitelům IRM k úvaze. Z důvodu nezbytného omezení metod jsou pro nezávislý hodnotící mechanismus přínosné jakékoliv připomínky či návrhy ze strany veřejnosti.

## Výběr zástupců zúčastněných stran

Především kvůli "odvozenému" charakteru vybraných závazků (s částečnou výjimkou otevřených dat) nepovažovala občanská společnost v ČR Akční plán za příliš přitažlivou platformu. Tento stav v určitém rozsahu ovlivnil ochotu organizací s relevantní agendou zapojit se do evaluačního procesu.

Hodnotitelé IRM oslovili, za účelem získání co nejvíce různorodých názorů k tématům Akčního plánu, následující subjekty:

- zástupce neziskových organizací se zaměřením na

otázky transparentnosti, především skupiny zapojené do iniciativy "Rekonstrukce státu";

- odborníky z neziskových organizací a univerzit, kteří prosazují standardy otevřených dat;
- aktivní občany, spolupracující na regionálních případech veřejného zájmu s podporou programu "Servis pro občany" neziskové organizace Frank Bold Society (dříve Ekologický právní servis);
- odborníky z právní praxe se zájmem především o otázku regulace státní služby.

Jako nejvhodnější se z pohledu hodnotitelů IRM ukázala malá či středně velká setkání, zaměřená na specifické zájmové oblasti účastníků.

## SETKÁNÍ SE ZÁSTUPCI ZÁJMOVÝCH SKUPIN Č. 1

Setkání se zástupci zájmových skupin (neziskové organizace prosazující veřejný zájem): Právní status úředníků veřejné správy a přístup k informacím

8. října 2013

Hlavním tématem jednání byl právní status úředníků a přístup k informacím v kontextu české legislativy a praxe. Účastníci probrali stěžejní aspekty aktuálních legislativních návrhů v této oblasti. Experti (mezi nimi aktéři iniciativy Rekonstrukce státu) shrnuli nejvýraznější výhrady k vládnímu návrhu zákona o úřednících. Představeny byly rovněž připomínky a alternativní legislativní návrhy neziskových organizací k připravované změně zákona o svobodném přístupu k informacím. Účastníci hovořili také o svých obecnějších názorech na Akční plán OGP, jeho obsah a proceduru jeho přípravy a plnění.

### Účastníci

- Oldřich Kužílek (Otevřená společnost)
- Michaela Suchardová (Národní fond proti korupci)
- Aleš Ziegler (Zelený Kruh)
- Lenka Petráková (Oživení)
- Petr Bouda (Frank Bold Society)

- Jitka Kmošková (Frank Bold Society)
- Pavel Černý (hodnotitel IRM)
- Alena Falathová (Good Governance – telefonický hovor)

## SETKÁNÍ SE ZÁSTUPCI ZÁJMOVÝCH SKUPIN Č. 2

Pracovní setkání (Odborníci z neziskového sektoru):  
Otevřená data

30. září 2013 a 19. října 2013

Účastníci vyhodnotili současnou situaci v oblasti dat, jimiž disponuje veřejná správa. Debatovali o obecných standardech otevřených dat a konkrétních aspektech jednotlivých databází, uvedených v Akčním plánu. Podle názoru některých diskutujících selhal Akční plán ve vymezení standardů a vhodných formátů pro otevřená data, kterých by mělo být dosaženo. Experti závěrem zdůraznili výhody, které by naplnění standardů otevřených dat přineslo soukromému sektoru a byznysu.

Účastníci

- Jakub Mráček (Open Society Fund Praha)
- Jiří Skuhrovec (zindex.cz)
- Jan Cibulka (iHNed.cz)
- Gregor Kamil (Kohovolit.eu)
- Michal Škop (Kohovolit.eu)
- Pavel Černý (hodnotitel IRM)
- Donika Zůbková (hodnotitel IRM)

## SETKÁNÍ SE ZÁSTUPCI ZÁJMOVÝCH SKUPIN Č. 3

Právní seminář (Odborníci z právní praxe): Právní status úředníků veřejné správy

23. října 2013

Účastníci diskutovali o současném postavení zaměstnanců státní správy a navrhovali, jak by se tato otázka mohla v budoucnu řešit. Debatovali o znění závazku Akčního plánu, který předpokládá právní zakotvení státní služby na soukromoprávních principech. Vyjádřili také své představy o nezbytných předpokladech efektivní a profesionální veřejné správy. Byly zmíněny hodnoty, které by státní úředníci měli sdílet, a návrhy

vhodného způsobu zakotvení v legislativě a právní teorii. Debata zohlednila mezinárodní standardy skupiny GRECO v rámci Rady Evropy.

Účastníci

- Jan Passer (Nejvyšší správní soud)
- Karel Šimka (Nejvyšší správní soud)
- Aleš Roztočil (Nejvyšší správní soud)
- Miroslav Přidal (Úřad veřejného ochránce práv)
- Michal Čermák (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)
- Helena Svatošová (Iuridicum Remedium)
- Pavel Černohous (advokát)
- Sandra Podskalská (advokát)
- Pavel Franc (Frank Bold Society)
- Hana Sotoniaková (Frank Bold Society)
- Eva Pavlorková (Frank Bold Society)
- Jan Srytr (Frank Bold Society)
- Pavel Černý (hodnotitel IRM)
- Donika Zůbková (hodnotitel IRM)

## SETKÁNÍ SE ZÁSTUPCI ZÁJMOVÝCH SKUPIN Č. 4

Setkání se zástupci zájmových skupin (Regionální neziskové organizace): Právní status úředníků veřejné správy a přístup k informacím

9. listopadu 2013

Hodnotitel IRM představil iniciativu OGP a obsah Akčního plánu, o jehož existenci doposud většina účastníků nevěděla. Zástupci zájmových skupin diskutovali o svých zkušenostech z jednání s úředníky a jinými veřejnými autoritami. Zvláštní pozornost věnovali otázkám přístupu k informacím. Předmětem debaty byly také současné legislativní návrhy v této oblasti a jejich případný dopad na stávající situaci. Diskutující zdůraznili, že klíčový význam pro jejich aktivity má situace v orgánech samosprávy, především na obecní a krajské úrovni (kterých se však současný návrh netýká). Někteří z účastníků se obávají, že přijetí legislativní změny může vést k "upevnění" stávajících úředníků v jejich pozicích. Mezi zástupci neziskových organizací se také objevila

úvaha o možném propojení sil za účelem zvýšení vlivu na budoucí Akční plán České republiky.

#### Účastníci

- Jana Kravčíková (Frank Bold Society)
- Michal Kudrnáč (Sbor dobrovolných občanů)
- Miroslav Seiner (Chráníme stromy)
- Michal Závodský (Masarykova čtvrť)
- Petra Šubrtová (Iniciativa za rozumný okruh)
- Aneta Valasová (Zdravý Rožnov)
- Michal Berg (Vsetínské fórum)
- Helena Vařejková (Nechceme úložišťě)
- Saša Lehman (Pražské fórum)
- Jiří Němeček (Váš Střekov)
- Olga Richterová (Zaostřeno na 10)
- Stanislav Zíměčnick (Terra Natura)
- Zdeňka Jelenová (Písecký svět)
- Pavel Černý (hodnotitel IRM)

## O NEZÁVISLÉM HODNOTÍCÍM MECHANISMU

Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM) je klíčovým nástrojem, jehož prostřednictvím mohou vlády, občanská společnost a soukromý sektor ve dvouletých periodách sledovat vývoj a plnění akčních plánů. Koncepti hodnocení připravuje a kvalitu národních zpráv kontroluje Mezinárodní Panel Expertů, jehož členy jsou odborníci v oblastech otevřenosti a odpovědnosti vládnutí, účasti veřejnosti na rozhodování a metodologie výzkumu v oblasti sociálních věd. Současnými členy Panelu Expertů jsou:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Několik zaměstnanců kanceláře ve Washingtonu DC se stará o přípravu zpráv v úzké spolupráci s jednotlivými hodnotiteli. Otázky a připomínky k této zprávě je možné posílat na email [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

<sup>1</sup> Veškeré pokyny pro hodnotitele IRM jsou dostupné na adrese: <http://bit.ly/120SR0u>



Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1889 F Street NW  
2nd Floor  
Washington, DC 20006

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM