



Open Government Partnership
Independent Reporting Mechanism
Czech Republic
Comments Received on the End-of-Term
Report

Page: 29

Theme III: Improving access to data and information
Commitment 7. Support for open data publishing

Midterm: Substantial

The official project website did not provide information on the amount or content of completed consultations regarding developing methodological support for data publication (Milestone 7.4.)

The information is incorrect. The official project website **provide** information on the content of completes consultations regarding developing methodological support for data publication (7.4.) since consultation **were provided and executed** due to numerous numbers of trainings for the targeted group – civil servants, IT technicians. Furthermore, the feedback to datasets and suggestions for new datasets were provided in the entire reported period. The content of the consultations and training courses, PPT presentations as well as training course materials for participants have been available at <http://opendata.gov.cz/edu:skoleni-2015> since the first round of trainings and consultations in September 2015.

Commitment 8. Open data catalogue

Commitment Text:

Putting into operation the catalogue of the public administration open data

Due to the fact that the amendment of Act no. 106/1999 Coll. on Free Access to Information which defines the obligation to catalogue datasets in the National Open Data portal, was by that time not fully in force (The amendment was published in the Collection of Laws on 19 September 2016 and will come into effect on 1 January 2017) could not been higher. The public administration authorities by that time did not have legal tool to start publishing and using National Open Data Catalogue which were later defined by the amendment of Act no. 106/1999 Coll. on Free Access.

Commitment 9. Open data legal framework

Commitment Text:

Creating a legal milieu for open licensing of using open data

In addition, the lists of data sets in the draft decree do not fully correspond to those set out in the action plan's Appendix to Commitment 4.2.1.

The drafted decree could not been fully correspond to those set out in the 2nd Action Plan – (Appendix to Commitment 4.2.1.) since it has been set out in the datasets which are either collected or aggregated or created by information systems of Czech public administration which are by regulated by Czech laws such as acts, legal regulation, government decrees, directions.

- *Michal Kubáň, National Open Data Coordinator. Department of the eGovernment Chief Architect, Ministry of the Interior of the Czech Republic.*

Position of the Ministry of the Interior, the Civil Service Section to evaluation report

“Independent Reporting Mechanism (IRM), The Czech Republic: 2014 - 2016 End of term Report”

Regardless of the fact that the Civil Service Section of the Ministry of the Interior pointed out, in its position published last year, that the Czech Republic 2014 to 2015 Report on evaluation of implementation of the following goal: **Adoption of the Civil Service Act to promote de-politicization, professionalization and stabilization of public administration** contained misleading information and suffered from numerous shortcomings, the End of term Report failed to reflect on the comments made by the Ministry of the Interior. The text has remained inconsistent and reveals lack of knowledge of the Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service, as amended (hereafter only the “Civil Service Act”), its implementing legislation and processes as well as legal aspects of the civil service.

This time, the English language End of term Report was also published in a Czech translation. Unfortunately, the inadequate translation has rendered the text on functioning of the civil service in the Czech Republic rather incomprehensible. On top of it, the text in the two language versions tends to differ and the English to Czech translation further shifts the terminology used. As to the merit of the text, the Czech language version contains more mistakes than the English text, e.g. instead of “service badge” the translation uses the term “service insignia” (služební odznak), “methodological directives” (metodologické směrnice) instead of “methodical guidelines” or “service regulations”, “civil servants’ testing” (přezkušování státních zaměstnanců) or “professional official tests” (profesionální úřední zkoušky) instead of “civil service examination”, etc. It should also be noted that the Civil Service Act was not published on November 6th, 2015, but in 2014. In the Czech translation, words which contain letters with a particular punctuation mark are for no reason divided thus making the text almost incomprehensible. The Czech translation of the Report tends to be misleading and is of such low quality that it would be better not to publish it at all at the OGP web pages and present just the English text.

Given the above, we find the End of term Report in both language versions misleading and we do not recommend its use, particularly as regards the parts pointed out below.

Factual mistakes in the text:

Milestone 2.2. (pages 11, 12 and 13 of the English version) is based on a completely wrong perception. Provisions on adoption of the implementing legislation are included in the Civil Service Act and the need for implementing bylaws was reflected on in the drafting period of the Civil Service Act. Any other analysis striving to stipulate which other implementing legislation should have been adopted is therefore useless and therefore this milestone cannot be met. All but one implementing bylaw – a regulation laying down the specimen of the service badge – have already been adopted and are currently in force. The above mentioned bylaw has not been adopted yet for the service IDs are to be issued prior to December 31. 2019. In the context of the implementation and force of the Civil Service Act, this particular bylaw remains a marginal issue which is far from substantial and its absence may neither hamper nor limit the regulatory efforts in the field of civil service as it may be indicated by the text of the Report.

On page 13 (of the English version of the text), the text of paragraph 4 reads as follows: “The Government has adopted new decrees since the midterm report (in 2015) establishing a new

examination body for the civil service and releasing details of civil service examinations“. This text is a part of a paragraph describing rules of appointing candidates to diplomatic and consular positions and changes of the remuneration system for civil servants. We consider this text misleading since it may lead to a conclusion that the authorities established a new examination body for the civil service and details of civil service examinations are being carefully recorded and kept. There was no new examination body for the civil service established and the Act envisages, for each field of service, a three member examination committee. As to the civil service examination, there are no details published anywhere. The publicly accessible part of the Civil Service Information System informs, next to the civil servant's name, on the fact that the individual has taken the civil service examination and lists names of members of the particular examination committee. .

On page 13 (of the English version of the text), the text of paragraph 4 reads as follows: “the deadline for adoption of the new remuneration system for civil servants scheduled on 1 January 2017 is not feasible and will probably prevent a comprehensive solution for all civil servants“. This statement is not backed with relevant arguments and does not derive from the conclusions which are to be found in the minutes of the meeting it is referring to (Note No. 5 of the End of term Report).

On page 14 (of the Czech version of the text), the text of paragraph 6 reads as follows: “informační systém státní správy“/ Public Administration Information System (it should be “Informační systém o státní službě/Civil Service Information System“) contains “publicly accessible information on exam conditions and a list of examinations taken“. The information system does not contain any information on conditions of civil service examinations; it lists dates of civil service examinations for particular fields of service and next to the name of a civil servant, one can see which field of service the individual has taken an examination for. In the text, it also reads that “the public can also find a list of vacant job positions in civil service“. Since the Civil Service Act does not guide any employment related issues, the information system contains information on vacant service posts only, no job opportunities are mentioned there.

The text of the last paragraph on page 13 reads as follows: “Some stakeholders have also expressed doubts about the rules governing transparency in the Civil Service selection process, citing that present civil servants are exempt from the new regulations establishing hiring standards based on qualifying education and civil service exam scores“. The civil servant status and the fact whether the candidate has or has not taken the civil service examination are not taken in consideration when appointing candidates to vacant service posts. Moreover, in the Czech translation it reads that “the current civil servants are exempt from the new regulations establishing standards for their qualification, education, and civil service examination scores“ thus shifting the IRM evaluation totally out of the scope of the real conditions and procedure in line with the Civil Service Act. There are no qualification standards laid down, the civil service examination is compulsory for all civil servants and the only ones to avoid it are those, who, upon their appointment to the civil service pursuant to transitory provisions of the Civil Service Act, managed to prove at least four years of professional practice in the public administration and complied with other conditions stipulated by the Civil Service Act (the Civil Service Act stipulates, in Article 191, that interim employees who were appointed to the civil service prior to December 31, 2015, shall, prior to 30th of June, 2017, successfully complete the general part of the civil service examination. This requirement concerns all employees who had been appointed to the civil service prior to December 31, 2015 and fail to meet the professional practice requirement in the required length. The newly appointed civil servants shall take the civil service examination no later than a year after their appointment to the civil service).

Stanovisko sekce pro státní službu Ministerstva vnitra k hodnotící zprávě

„Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM) Zpráva o vývoji 2014-2016: Česká republika“

Přestože Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra již v loňském roce vydala stanovisko, kde upozorňovala na nedostatky a zavádějící informace obsažené v Průběžné hodnotící zprávě o vývoji 2014-2015 v oblasti hodnocení cíle **Přijetí zákona o státní službě, který zajistí depolitizaci, profesionalizaci a stabilizaci státní správy**, nedošlo v závěrečné hodnotící zprávě k žádnému zohlednění připomínek a nadále přetrvávají nedostatky a projevy neznalosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), jeho prováděcích právních předpisů a nastavených procesů a právních institutů státní služby.

Hodnotící zpráva zveřejňovaná v anglickém jazyce byla tentokrát doplněna i překladem do českého jazyka, který je velice nekvalitní a vnáší ještě více nejasností do podoby fungování státní služby v České republice. Obě jazykové verze se také liší a překladem z angličtiny do češtiny dochází k dalšímu posunu terminologie. Text v českém jazyce tak obsahuje z věcného pohledu ještě více chyb než text anglický, např. místo slov „služební průkaz“ je uvedeno „služební odznak“, „metodologické směrnice“ místo „metodické pokyny“ nebo „služební předpisy“, místo „úřednické zkoušky“ je uvedeno „přezkušování státních zaměstnanců“ nebo „profesionální úřední zkoušky“ atd. Také je nutno upozornit, že zákon o státní službě nebyl publikován 6. listopadu 2015, ale 2014. V celém českém překladu jsou rozdělena slova obsahující interpunkční znaménka. Překlad zprávy do českého jazyka je tak vysoce nekvalitní a informačně zavádějící, že by bylo prospěšnější, kdyby nebyl na stránkách OGP vůbec publikován, a byla zde uvedena pouze verze v anglickém jazyce.

S ohledem na výše uvedené se domníváme, že hodnotící zprávu v obou jazykových mutacích lze považovat za zavádějící a nedoporučujeme se jejím obsahem v níže uvedených oblastech řídit.

Nyní k věcným nedostatkům zprávy:

Milník 2.2. (str. 11, 12 a 13 anglické verze) je založen na zcela chybném předpokladu. Zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů jsou obsažena v zákoně o státní službě a posouzení jejich potřebnosti musela být součástí přípravy tohoto zákona. Jakákoliv analýza vymezující, které další prováděcí právní předpisy by měly být vydány, je zcela bezpředmětná a tento milník nemůže být splněn. S výjimkou jediného právního předpisu, a to vyhlášky, která stanoví vzor služebního průkazu, byly všechny prováděcí právní předpisy již vydány a jsou účinné. Zmíněná vyhláška nebyla dosud publikována, protože služební průkazy mají být vystaveny do 31. 12. 2019. Z hlediska naplnění účelu a významu zákona o státní službě se však jedná o marginální, nikoliv zásadní záležitost, která by bránila nebo omezovala regulaci v oblasti státní služby, jak by mohlo z textu zprávy vyplývat.

Na straně 13 (anglické verze zprávy) je ve 4. odstavci uvedeno, že byl od doby průběžného hodnocení (provedeného v roce 2015) „vytvořen nový zkušební orgán pro státní správu a jsou zveřejňovány podrobnosti o zkouškách státních zaměstnanců“, a to mezi informacemi o přijetí

nařízení upravující diplomatické a konzulární pozice a změny v systému odměňování. Tyto informace jsou zavádějící, dá se z nich dovozovat, že byl vytvořen nový úřad pro zkoušení státních zaměstnanců a o průběhu zkoušek se vedou podrobné zápisy. Žádný nový zkušební orgán vytvořen nebyl, pro každý obor státní služby se v souladu se zákonem stanovují dle potřeby odborné 3-členné zkušební komise a stejně tak se nezveřejňují podrobnosti o vykonaných zkouškách, pouze ve veřejné části Informačního systému o státní službě je uvedeno u jména státního zaměstnance, že vykonal úřednickou zkoušku v určitém oboru státní služby a před jakou zkušební komisí tak učinil.

Na straně 13 (anglické verze zprávy) ve 4. odstavci se konstatuje, že termín pro nabytí „účinnosti nového systému odměňování 1. 1. 2017 je nerealistický a nebude umožňovat komplexní řešení pro všechny státní úředníky“. Tento závěr není argumentačně podložen, nevyplývá ze závěru, který byl uveden v záznamu z jednání, na které se odkazuje (pozn. pod čarou 5 hodnotící zprávy).

Na str. 14 (česká verze zprávy) v 6. odstavci se uvádí, že Informační systém státní správy (správně „Informační systém o státní službě“) obsahuje „veřejně přístupný přehled podmínek zkoušek a seznam složených zkoušek“. Informační systém neobsahuje přehled podmínek úřednických zkoušek, jsou zde uvedeny termíny, ve kterých se úřednické zkoušky pro určité obory státní služby konají, a u jména státního zaměstnance lze nalézt informace, v jakém oboru státní služby vykonal úřednickou zkoušku. Dále je uvedeno, že „veřejnost zde může nalézt také seznam volných pracovních míst ve státní správě“. V informačním systému lze najít informace o výběrových řízeních na obsazení volných služebních míst, nikoliv pracovních, na které se zákon o státní službě nevztahuje.

Na straně 13 v posledním odstavci je uvedeno, že přetrvávají pochybnosti o transparentnosti výběrových řízení, protože současní státní zaměstnanci mají výjimku z nových pravidel pro výběrová řízení založených na získaném vzdělání a složení úřednických zkoušek. U výběrového řízení na obsazení volného služebního místa není rozhodující, zda uchazeč již je nebo dosud není státním zaměstnancem a má či nemá složenou úřednickou zkoušku. V českém překladu se navíc uvádí, že „současní státní úředníci jsou vyňati z nových pravidel zakládajících standardy pro kvalifikaci, vzdělání a výsledky úřednických zkoušek“, což posouvá provedené hodnocení již zcela mimo reálné podmínky a postupy dle zákona o státní službě. Standardy pro kvalifikaci nejsou stanoveny, úřednické zkoušky musí splnit všichni státní zaměstnanci a pouze ti zaměstnanci, kteří při přijetí do služebního poměru dle přechodných ustanovení zákona o státní službě prokázali alespoň 4letou praxi ve veřejné správě a další podmínky dle zákona, nemuseli konat úřednickou zkoušku. (Zákon o státní službě stanovuje v přechodných ustanoveních § 191 povinnost pro dosavadní zaměstnance, kteří byli přijati do služebního poměru do 31. 12. 2015, vykonat obecnou část úřednické zkoušky do 30. 6. 2017. Tato povinnost se týká všech zaměstnanců, kteří byli přijati do služebního poměru do 31. 12. 2015 a nesplňují požadovanou délku relevantní praxe. Pro nově nastupující státní zaměstnance je povinnost vykonat úřednickou zkoušku stanovena do 1 roku od přijetí do služebního poměru.)

Na straně 14 se první odstavce (anglická verze) věnuje negativnímu očekávání Transparency International v oblasti úpravy ochrany whistleblowerů, přičemž se odkazuje na stanovisko z 29. 4. 2015. Hodnotitel se mohl seznámit s výsledky uplatňování nařízení vlády č. 145/2015 Sb. a aktualizovat informace.

K milníku 4.4. se na straně 20 ve 3. odstavci (anglická verze) uvádí, že výběrová řízení na pozice ředitelů odborů a vedoucích oddělení nebudou dokončena do 30. 6. 2017, protože závisí na dokončení závazku 5 (systemizace). Systemizace služebních a pracovních míst byla pro rok 2017 dle zákona schválena a uvedený předpoklad a zdůvodnění je zcela nesmyslné, protože konání těchto výběrových řízení vůbec nesouvisí se systemizací, provádí se na základě přechodných ustanovení zákona o státní službě.

Na straně 20 (česká verze) v 8. odstavci první věta říká „Změny ve složení orgánů státní správy a dalších veřejných orgánů budou dokončeny po opětovném jmenování všech státních úředníků do 1. června 2017. Toto konstatování je zcela nesrozumitelné a nemá žádnou oporu v zákoně o státní službě.

Dále je v tomto odstavci uvedeno: „Členy komise doporučují úřadující ministři, kteří by mohli mít snahu ovlivnit přijímání a jmenování úředníků na klíčová služební místa podle své přízně. Toto je chybné konstatování, členy výběrových komisí jmenuje služební orgán. Ministři a vedoucí Úřadu vlády pouze doporučují členy komise, a to pouze u výběrových řízení na státního tajemníka a náměstka pro řízení sekce nebo ředitele sekce.

Na straně 23 (české verze) je uvedeno: “V době, kdy byl přijat druhý akční plán, připravovalo Ministerstvo vnitra první návrh systemizace pozic ve státní správě a návrh směrnice.” Není nám známo jakou směrnicí a jaké pozice jsou míněny. Systemizace se připravuje pro služební a pracovní místa ve služebních úřadech, schvaluje ji vláda a žádná směrnice se k ní nevzdává.

Na straně 24 (česká verze) v posledním odstavci se uvádí: „v rámci závazku Implementace přijatého zákona o státní službě, uvedení depolitizace, profesionalizace a stabilizace státní správy do praxe obsahuje nový akční plán související milník zaměřený kromě jiného na dodržování systemizace pozic ve státní službě.“ Provádění systemizace služebních a pracovních míst nezávisí na stanovení milníku, tato povinnost vyplývá ze zákona o státní službě.

Ve zprávě přetrvávají nedostatky, na které jsme již upozorňovali v reakci na průběžnou hodnotící zprávu v loňském roce (2016):

- Zpráva chybně uvádí, že zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, nabyl účinnosti dne 1. 1. 2015. To však není zcela pravdivé tvrzení, neboť některá ustanovení tohoto zákona nabyla účinnosti již dnem vyhlášení zákona o státní službě ve Sbírce zákonů ČR, tedy dne 6. 11. 2014 (jejich výčet lze nalézt v ustanovení § 207 zákona o státní službě).
- Na str. 9 je uvedeno, že „Zákon obsahuje ustanovení, která (1) jasně definují kritéria pro jmenování a odměňování státních zaměstnanců, (2) stanovují podmínky pro kariérní postup a (3) zaručují vysoký stupeň vzdělání státních úředníků.“ Toto je zcela nepřesné

a v bodě 2 též nepravdivé tvrzení. Zákon o státní službě nestanovuje podmínky pro karierní postup státních zaměstnanců. K bodu 3 uvádíme, že zákon o státní službě zaručuje, aby státní zaměstnanci měli dosažený stupeň vzdělání, který je stanoven pro služební místa, na kterých státní zaměstnanci vykonávají státní službu.

- Zpráva zcela nesprávně používá označení pro dvě kategorie zaměstnanců bez ohledu na terminologii zákona o státní službě nebo bez bližšího vymezení či určení, kdo do této kategorie osob patří. Zpráva používá pojem „úředník“ namísto „státní zaměstnanec“. V českém právním prostředí je pojem „úředník“ spojen s osobou zaměstnance územního samosprávného celku podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o státní službě se však vztahuje na státní zaměstnance ve státní správě, nikoli na úředníky územních samosprávných celků (jejich právní režim se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 312/2002 Sb.). Zákon o státní službě obecně hovoří o státních zaměstnancích (řadoví státní zaměstnanci) a představených (což jsou vedoucí státní zaměstnanci). Zpráva dále rozděluje zaměstnance ve státní správě na „státní úředníky“ a „státní zaměstnance“. Vzhledem k užití chybné terminologie není zřejmé, jaké kategorie zaměstnanců měl tímto tvůrce zprávy na mysli.
- Na některých místech je ve zprávě nesprávně uvedeno, že sekce pro státní službu vydává např. „metodickou směrnicí“. Ve skutečnosti sekce pro státní službu vydává metodické pokyny nebo služební předpisy náměstka ministra vnitra pro státní službu.
- Zpráva dále používá nesprávný pojem a to „systematizace“ („systematisation“) namísto „systemizace“.
- Ve zprávě je též chybně uvedeno, „Informační systém o státní správě“. Podle ustanovení § 180 zákona o státní službě se jedná o „Informační systém o státní službě“.

V Praze, 10. 2. 2017

At the beginning of the first paragraph on page 14 (the English version) the text reads that Transparency International has expressed concerns about vague or absent regulations for protecting whistleblowers (TI statement of April 29, 2015). The evaluators should have familiarized themselves with the output of the implementation of the Government Regulation No. 145/2015 Coll. and stated updated facts.

The text to Milestone 4.4 on page 20 (paragraph 3 of the English version) reads that selection procedures for directors of departments and heads of units is not expected to be completed until 30 June 2017 because they depend on the completion of Commitment 5: Systemisation of service positions. The systemisation of service posts and jobs for 2017 has been adopted as stipulated by the Civil Service Act and the above conclusions as well as their reasoning are completely wrong, since the selection process has nothing to do with systemisation whatsoever; it is based on transitory provisions of the Civil Service Act.

The first sentence on page 20 (paragraph 8 of the Czech version) reads as follows: “Changes in the composition of public administration bodies and other public authorities shall be completed upon reappointment of all civil servants prior to June 1, 2017”. This statement is completely incomprehensible and there is nothing in the Civil Service Act whatsoever to substantiate it.

This paragraph further reads as follows: “Incumbent ministers recommend members of the committee; members may therefore be biased toward recruiting and appointing officials for key service positions who are favourable to incumbent officials”. This conclusion is overall wrong since members of recruitment committees are appointed by the respective service authority. Ministers and the Head of the Office of the Government make recommendations solely in respect of the selection process to fill the posts of State Secretaries, Deputies for Management of Section or Directors of Sections.

On page 23 (the Czech version) the text reads as follows: “When the Czech government adopted the second action plan, the Ministry of the Interior was drafting the first version of systemisation of posts in the public administration and was working on a draft directive”. It is not clear, which directive and which positions. Systemisation concerns service posts and job positions, it gets adopted by the government, and there is no directive issued to it whatsoever.

On page 24 (the Czech version), the text of the last paragraph reads as follows: “As to the implementation of the adopted Civil Service Act in respect of de-politicization, professionalization, and stabilization of state administration, the new action plan includes a milestone targeting, among others, systemisation of civil service posts.” Systemisation of service posts and job positions does not rely on milestones as it is stipulated by the Civil Service Act itself.

There are mistakes in End of term Report we had already pointed out in reaction to the last year’s evaluation report (2016):

- The report wrongly states that Act No. 234/2014 Coll., on Civil Service, as amended, entered in effect on January 1st, 2015. This is not fully true since selected provisions of the said Act had entered into effect upon publication of the Civil Service Act, i.e. on November 6th, 2014 (for the list of these provisions, see Article 207 of the Civil Service Act).
- Page 9 reads that “the Act includes provisions that (1) give a clear definition of criteria for the appointment and remuneration of civil servants, (2) lay down conditions for career advancement; and (3) guarantee a high level of education of the civil servants.” This is an inaccurate claim. Moreover, point (2) is not true since the Civil Service Act does not stipulate any conditions for career development. To point (3), we wish to declare that the Civil Service Act

sees to that all civil servants reached the education level prescribed for the service post which they have been appointed to.

- The Report is absolutely incorrect in its use of two categories of officials regardless of the terminology used in the Civil Service Act and without any concern to further differentiation of these two categories. The Report uses the term “official” instead of “civil servant”. Under the Czech law, the term “official” pertains to employees of territorial self-governing units guided by Act No. 312/2002 Coll., on Officials of territorial self-governing units, as amended. Provisions of the Civil Service Act, however, guide aspects pertaining to civil servants, not to officials of territorial self-governing units (as they are guided by Act. 262/2006 Coll., the Labour Code, as amended and Act No. 312/2002 Coll.). Generally speaking, the Civil Service Act recognizes public servants (subordinated civil servants) and senior civil servants (managerial positions). Moreover, the Report uses terms “public (government) official” and “public employee” thus differentiating the two categories. For the wrong terminology, it is not clear which categories of servants/employees this may concern.
- The Report also states incorrectly that the Civil Service Section drafts e.g. “methodological directives”. In fact, the Section issues methodical guidelines or service regulations of the Deputy Minister of the Interior for the Civil Service.
- The Report also uses an incorrect term “systematisation” instead of “systemisation”.
- When reporting on the information system, the report uses an incorrect term “public administration information system”. Pursuant to Article 180 of the Civil Service Act, the correct term is “Civil Service Information System”.

Prague, February 10th, 2017