

Nezávislý hodnotící mechanismus

Zpráva o výsledcích:
Česká republika 2020-2022

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Shrnutí

Akční plán České republiky na období 2020-2022 zaznamenal první výsledky v oblasti transparentnosti soudnictví a ochrany oznamovatelů. Zatímco plnění některých závazků se přesunulo do dalšího akčního plánu, došlo k vytvoření nových synergií mezi veřejnou správou a občanskou společností.

První výsledky

První výsledky přinesly závazky č. 1 a 2 týkající se transparentnosti soudnictví a ochrany oznamovatelů, které byly v přezkumu akčního plánu označeny za slibné. Zbývající závazky buď nebyly zcela splněny (závazky č. 3 a 4), nebo se jejich výsledky dosud neprojeví (závazek č. 5).

Významných výsledků bylo dosaženo v oblasti transparentnosti soudnictví (závazek č. 1). Na konci realizačního období bylo v nové databázi spravované ministerstvem spravedlnosti uveřejněno více než 350 000 rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů. Úspěchu napomohlo přijetí zákona, který soudům ukládá povinnost zveřejnit vybrané rozhodnutí.

V oblasti ochrany oznamovatelů bylo dosaženo pouze okrajových výsledků (závazek č. 2). Aktivní přístup veřejné správy při přijímání metodických pokynů, školení a podpory veřejných orgánů při zavádění interních mechanismů pro oznamování do jisté míry kompenzoval zdoluhavý proces přijímání nové legislativy týkající se oznamovatelů. Pro dosažení těchto výsledků se ukázala jako klíčová spolupráce s organizacemi občanské společnosti a blížící se termín transpozice směrnice EU o oznamovatelích. Okrajové výsledky v oblasti ochrany oznamovatelů jsou důsledkem přepracování nového zákona o ochraně oznamovatelů po parlamentních volbách v roce 2021. Z tohoto důvodu došlo k odkladu osvětových aktivit spojených s přijetím nového zákona.

Míra splnění

Z pěti závazků obsažených v akčním plánu na období 2020-2022 byly plně splněny pouze dva. Nejvýraznější zlepšení je patrné v oblasti transparentnosti soudnictví (závazek č. 1), kde v předchozích letech nedošlo k pokroku z důvodu technických a rozpočtových omezení.¹ Za úspěchem transparentnosti soudnictví stojí povinnost zveřejňovat soudní rozhodnutí v zákoně a dlouhodobé úsilí všech zúčastněných stran. Závazek č. 5, týkající se transparentnosti veřejných dotací, byl sice dokončen před termínem, měl však konzultační povahu a mapoval možnosti smysluplnější budoucí reformy. Plnění závazku č. 2 týkající se ochrany oznamovatelů probíhalo v omezené míře. Z velké části byl splněn závazek č. 4 týkající se účasti na rozhodování. Aktivní účast organizací občanské společnosti a dobrá praxe sdílení role předsedy v pracovním výboru přinesla konkrétní výsledky v podobě metodiky, kterou přijaly všechny zúčastněné strany.

REALIZACE V KOSTCE

ÚROVEŇ DOKONČENÍ

3/5

Dokončené nebo v podstatě dokončené závazky

PRVNÍ VÝSLEDKY

2/5

Závazky s prvními výsledky

1/5

Závazky s významnými nebo vynikajícími prvními výsledky

SPLNĚNÍ MINIMÁLNÍCH POŽADAVKŮ

Jednání v souladu s postupem OGP.

Závazek č. 3 týkající se otevřených dat ve vzdělávání se přesunul do dalšího akčního plánu s novou prováděcí strategií.

Délka zadávání veřejných zakázek patří k hlavním faktorům, které brání výraznému pokroku v plnění závazku. Plnění závazku č. 3 zpozdilo úplné přepracování strategie provádění otevřených dat ve vzdělávání a následné zadání veřejné zakázky. Stejně tak probíhá zadávání veřejné zakázky na osvětovou kampaň pro závazek č. 2. Realizaci plánovaných aktivit ztížilo rozhodnutí spojit kampaň s přijetím nové legislativy.

Účast a spolupráce

Kontaktním místem Open Government Partnership bylo i nadále protikorupční odbor ministerstva spravedlnosti. Stejně jako v předchozím prováděcím období se Fórum více zúčastněných stran (MSF) schází jednou za tři měsíce jako Pracovní komise pro otevřenou veřejnou správu a transparentnost státní správy a projednává a dohlíží na provádění akčního plánu. V procesu spoluvytváření ani ve fungování MSF nebyly přijaty žádné zásadní inovace. Ačkoli proces spoluvytváření akčního plánu na období 2020-2022 nepřilákal mnoho zúčastněných stran mimo již zapojené aktéry, vytvořily se nové synergie mezi veřejnou správou a organizacemi občanské společnosti během provádění závazků týkajících se ochrany oznamovatelů a zapojení veřejnosti do rozhodování (závazky č. 2 a 4). Úřad pověřený prováděním závazku č. 4 vyzkoušel (jako novou praxi) a zaznamenal dobré výsledky při sdílení role předsedy pracovního výboru mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnou správou.

Realizace v souvislostech

Plnění několika závazků ovlivnily parlamentní volby v roce 2021. To se týká zejména závazku č. 2, neboť uplynutí mandátu poslanců vedlo k více než ročnímu zpoždění v jeho plnění a k přepracování návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Přepracované znění zákona o ochraně oznamovatelů kritizovala občanská společnost.² Úplná změna strategie provádění z hlediska zdrojů financování a harmonogramu posunula závazek č. 3 týkající se otevřených dat ve vzdělávání do dalšího akčního plánu. Jako společné faktory, které brání smysluplným reformám, uvedly zúčastněné strany v rozhovorech administrativní problémy spojené s veřejnými zakázkami, omezené personální kapacity a rozpočtová omezení.³ Z orgánů veřejné správy v procesu OGP dominuje ministerstvo spravedlnosti, které bylo odpovědné za plnění čtyř z pěti závazků akčního plánu na období 2020-2022. Třebaže je politický závazek k procesu OGP nezbytný, nový přístup k zapojení rozmanitějšího souboru veřejných orgánů, odborníků a organizací občanské společnosti by mohl projekty otevřené vlády posílit.

¹ IRM, *Czech Republic Transitional Results Report 2018–2020 [Přechodná zpráva o výsledcích České republiky 2018-2020]*, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Czech-Republic-Transitional-Results-Report-2018-2020-EN.pdf>.

² Jan Dupák (Transparency International), informace poskytnuté IRM v období před publikací, 14. dubna 2023.

³ František Kučera a Johana Trešlová (protikorupční odbor, ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s IRM, 13. února 2023; Přemysl Sezemský (ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s IRM, 21. února 2023; Lukáš Kraus (Frank Bold), rozhovor s IRM, 20. února 2023.

Obsah

Oddíl I: Hlavní zjištění.....	4
Oddíl II: Realizace a první výsledky	7
Oddíl III. Participace a spolupráce	11
Oddíl IV. Metodika a ukazatele IRM.....	15
Příloha I. Údaje o závazcích	17

Oddíl I: Hlavní zjištění

Zjištění č. 1: Přijetí jasných právních předpisů může urychlit provádění reformem otevřené veřejné správy, které by se jinak zastavily.

Zveřejňování soudních rozhodnutí je na programu OGP České republiky od roku 2018, avšak kombinace technických a finančních překážek brání výraznému pokroku. V roce 2022 přijal český parlament zákon, který soudům ukládá povinnost zveřejňovat vybraná rozhodnutí ve veřejně přístupné online databázi spravované ministerstvem spravedlnosti. Jasný právní závazek zveřejňovat soudní rozhodnutí odstranil dosavadní odpor vůči reformě a motivoval zúčastněné strany k práci na překonání stávajících překážek. Reformu rovněž podpořil vývoj anonymizačního softwaru, jeho aplikace do databáze a technická podpora poskytovaná soudům, včetně příslušného školení. V důsledku toho soudy zveřejnily více než 350 000 rozhodnutí v občanskoprávních a trestních věcech.

Rozsah reformy nadále omezují finanční a technické možnosti a některá technická řešení jsou stále v experimentální fázi. Nicméně databáze obsahující soudní rozhodnutí je plně funkční, soudy mají vyhrazené kapacity pro zveřejňování rozhodnutí a ministerstvo spravedlnosti pracuje na zdokonalení technických aspektů databáze, aby byl proces zveřejňování co nejefektivnější. Tato důležitá a dlouho očekávaná reforma směřující k transparentnosti soudnictví položila základ pro budoucí běžné zveřejňování všech soudních rozhodnutí.

Naopak neúspěšné pokusy o přijetí zákona o ochraně oznamovatelů pozastavily většinu činností plánovaných na období 2020-2022. Zejména osvětová kampaň a školení pro odborníky byly přesunuty do dalšího akčního plánu. Nedostatečný legislativní pokrok způsobil právní nejistotu, kterou ministerstvo spravedlnosti zmírnilo proaktivními opatřeními, mezi která patří přijetí metodického pokynu pro přímé uplatňování směrnice EU o ochraně oznamovatelů a pro školení obcí.

Zjištění č. 2: Aktivní přístup veřejné správy k udávání směru může pomoci pokročit v otevřené veřejné správě, pokud se legislativní proces zastaví.

V České republice proběhlo několik neúspěšných pokusů o přijetí specializovaného zákona na ochranu oznamovatelů. Nejprve byl návrh zákona o ochraně oznamovatelů pozastaven do doby, než budou přijaty právní předpisy EU. Následné návrhy zákonů pak nebyly přijaty z důvodu konce mandátu sněmovny před parlamentními volbami v roce 2021. Pomalý legislativní pokrok měl za následek nedodržení lhůty pro transpozici směrnice EU o ochraně oznamovatelů v prosinci 2021 a právní nejistotu pro veřejné i soukromé subjekty. Ve snaze zaplnit legislativní vakuum ministerstvo spravedlnosti aktivně zveřejnilo metodický pokyn k přímému uplatňování směrnice EU o ochraně oznamovatelů.⁴ Tyto pokyny objasnily konkrétní povinnosti vyplývající ze směrnice, zejména požadavek, aby veřejné orgány a obce zavedly interní mechanismy hlášení porušení předpisů. Kromě toho úředníci ministerstva poskytli školení a podporu obcím a dalším veřejným subjektům při zavádění těchto interních mechanismů hlášení porušení předpisů.

Přestože komplexní právní úprava ochrany oznamovatelů stále chybí, aktivní přístup veřejné správy zabránil naprosté právní nejistotě a aktivně zapojil obce a další veřejné orgány do řešení

této problematiky. Díky metodickému vedení a následným vzdělávacím aktivitám si ministerstvo vybuďovalo důležitou síť kontaktů pro budoucí spolupráci. Zejména díky přijetí metodiky pro přímou aplikovatelnost a následným školením se ministerstvo spravedlnosti stalo hlavním zainteresovaným subjektem v oblasti⁵ a vybuďovalo síť kontaktů pro budoucí spolupráci v rámci obcí, dalších veřejných orgánů a organizací občanské společnosti. Aktivní přístup ministerstva dočasně zaplnil mezeru způsobenou zpožděním legislativního procesu a alespoň částečně zabránil právní nejistotě ohledně povinností vyplývajících ze směrnice EU o ochraně oznamovatelů.

Zjištění č. 3: Aktivní zapojení organizací občanské společnosti vedlo k lepším výsledkům.

Provádění pátého akčního plánu České republiky otevřelo nové možnosti pro zapojení organizací občanské společnosti. Spolupráce s organizacemi občanské společnosti se ukázala jako obzvláště přínosná při plnění závazku zvýšit povědomí o ochraně oznamovatelů navzdory legislativním překážkám, jelikož české organizace občanské společnosti mají dlouhodobou zkušenost s poskytováním pomoci oznamovatelům a komunikací s veřejností. Ministerstvo spravedlnosti si objednalo služby organizací občanské společnosti při přípravě srovnávací studie osvědčených postupů v mediálních kampaních o ochraně oznamovatelů. Ministerstvo rovněž vycházelo ze zkušeností organizací občanské společnosti s poskytováním školení o ochraně oznamovatelů.

Spolupráce s organizacemi občanské společnosti se ukázala jako přínosná při realizaci závazku občanské účasti na rozhodovacích procesech. Pracovní výbor, který připravoval návrh metodiky pro zapojování veřejnosti do rozhodovacího procesu, se skládal z představitelů organizací občanské společnosti a veřejné správy a spolupředsedali mu zástupci obou skupin. Spolupředsednictví se ukázalo jako obzvláště přínosné, neboť zajistilo aktivní zapojení zástupců organizací občanské společnosti do procesu a poskytlo širší síti organizací občanské společnosti příležitost posoudit návrh dokumentu. Výsledkem je široce přijímaný dokument, který má potenciál změnit praxi občanské angažovanosti v rozhodování orgánů veřejné správy.

Zjištění č. 4: Ambicióznější reformy v budoucnosti lze postavit na základě předběžných závazků.

Závazek týkající se transparentnosti veřejných dotací, který navrhli zástupci organizací občanské společnosti, byl navržen jako předběžný závazek s cílem zmapovat možnosti v této oblasti. V průběhu procesu realizace uspořádalo ministerstvo spravedlnosti dvě konzultační schůzky, na kterých se sešly hlavní zúčastněné strany, vyjasnily se problematické oblasti a proběhla diskuze o možných řešeních. Pokračování tohoto tématu bylo od té doby zahrnuto jako závazek do nadcházejícího akčního plánu na období 2022-2024, který předpokládá přizpůsobení stávající databáze veřejných dotací k řešení některých problémů zjištěných během mapování. To znamená, že na základě předběžných opatření v rámci předchozích závazků pokračovat v reformách směrem k otevřenému vládnutí prostřednictvím procesu OGP lze dosáhnout ambicióznějších závazků. Přestože tento závazek původně vypadal slabý, otevřel cestu k důležité reformě, která by mohla zlepšit transparentnost veřejných dotací.

⁴ Ministerstvo spravedlnosti, *Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*, 15. prosince 2021, https://korupce.cz/wp-content/uploads/2021/12/met-wb_aktualizace_2021-12-15.pdf.

⁵ Marek Zelenka (Oživení), rozhovor s IRM, 16. února 2023.

Oddíl II: Realizace a první výsledky

Následující oddíl se zabývá závazkem, který IRM označil za závazek s nejsilnějšími výsledky realizace. Pro posouzení prvních výsledků se IRM jako na výchozí bod odvolával na závazky, které byly v přezkumu akčního plánu označeny za slibné. Po ověření důkazů o dokončení vzal IRM v úvahu také závazky nebo seskupení, které nebyly označeny za slibné, ale jejichž realizace přinesla významné výsledky.

Závazek č. 1: Transparentnost justice

Ministerstvo spravedlnosti

Kontext a cíle

Cílem závazku v oblasti transparentnosti soudnictví, který byl v přezkumu akčního plánu hodnocen jako slibný, bylo zvýšit transparentnost soudního rozhodování a přístupu ke spravedlnosti prostřednictvím zveřejňování soudních rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů v online databázi. Prováděcí orgán se rovněž snažil zvýšit počet kategorií zveřejňovaných rozhodnutí a vyhodnotit proces zveřejňování. Tento závazek se přímo pojí s Resortní strategií rozvoje e-justice na období 2016-2020.⁶ Před reformou byla na internetu zveřejňována pouze rozhodnutí tří nejvyšších soudů v zemi, rozhodnutí nižších soudů nebyla veřejně přístupná. Vláda navrhla pokračování této reformy v návaznosti na předchozí akční plán.⁷ Zveřejňování soudních rozhodnutí podpořila občanská společnost jako nový krok k větší transparentnosti soudního rozhodování.⁸

Slíbená reforma byla vnímána jako příležitost k dosažení významných výsledků v oblasti transparentnosti soudních rozhodnutí a jejich zpřístupnění veřejnosti. Organizace občanské společnosti však poukázaly na pomalé tempo reformy v minulosti jako na překážku a ministerstvo spravedlnosti zmínilo technické překážky jako potenciální překážky reformy v širším měřítku.⁹

Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Zásadně

Výsledky dosažené během sledovaného období znamenají krok vpřed směrem k otevřenosti vládnutí v oblasti transparentnosti soudnictví, jejich rozsah však zůstal omezený. Počet zveřejněných rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů se nad očekávání zvýšil. Při přijetí přezkumu akčního plánu v březnu 2021 ministerstvo spravedlnosti očekávalo, že do konce sledovaného období dosáhne počtu 200 000 zveřejněných rozhodnutí. Tento ukazatel se podařilo splnit v průběhu roku 2022 (více než 270 000 rozhodnutí v srpnu 2022)¹⁰ a v době psaní tohoto textu (březen 2023) počet zveřejněných rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů přesáhl 350 000, a to převážně z občanskoprávní agendy.¹¹

Hlavním impulsem pro tento závazek bylo zakotvení zákonné povinnosti okresních, krajských a vrchních soudů zveřejňovat svá rozhodnutí v zákoně o soudech a soudcích.¹² Ministerská vyhláška určuje typy případů, které jsou soudy povinny zveřejňovat v databázi provozované ministerstvem spravedlnosti.¹³ Databáze využívá podpory na míru upravené anonymizační aplikace, která byla implementována na soudech a funguje v pilotní fázi.¹⁴ Kombinace nové zákonné povinnosti a technických možností anonymizace nastartovala proces zveřejňování soudních rozhodnutí, který odborná veřejnost dlouhodobě kritizovala jako pomalý.¹⁵ Zástupce občanské společnosti vyjádřil obavu, že pravidla týkající se anonymizace ponechávají prostor

pro použití různých technik podle uvážení jednotlivých soudů.¹⁶ Dopad tohoto závazku dále omezilo rozhodnutí ministerstva spravedlnosti omezit rozsah povinnosti zveřejňování na soudní rozhodnutí v občanskoprávních věcech a trestné činy úplatkářství.¹⁷

Navzdory značnému počtu zveřejněných rozhodnutí měla reforma zatím jen mírný dopad na ukazatele měřící transparentnost soudnictví a vnímání nezávislosti soudů veřejností. Ukazatel srovnávacího přehledu EU v oblasti justice týkající se online přístupu ke zveřejněným rozhodnutím se zvýšil jen mírně – z 6,5/9 v roce 2000 na 6,9/9 v roce 2021.¹⁸ Ukazatel odráží procento občanskoprávních / obchodních, správních a trestních případů, které jsou zpřístupněny veřejnosti. Míra vnímání nezávislosti justice ze strany obyvatel České republiky se v posledních dvou letech téměř nezměnila. V roce 2022 vnímalo české soudy jako „spíše nebo velmi dobré“ 57 % populace, zatímco v roce 2020 to bylo 56 %.¹⁹

Od 1. července 2022 jsou okresní, krajské a vrchní soudy povinny zveřejňovat vybraná pravomocná rozhodnutí ve veřejně přístupné databázi spravované ministerstvem spravedlnosti. Tento legislativní krok vyslal soudům jasný signál a odstranil veškeré pochybnosti o směřování reformy. K úspěchu reformy přispěl také vývoj aplikace pro anonymizaci rozsudků a dodržování technické a vzdělávací podpory soudů při zveřejňování rozhodnutí. Soudy však nedostaly na výkon svých nových funkcí účelovou rozpočtovou a personální podporu a přetrvávají technická omezení. Podle vládních úředníků je anonymizace stále ve fázi pilotního projektu a probíhá ve dvou krocích: (1) příslušný rozsudek anonymizuje aplikace a (2) rozsudek přezkoumají pověřeni pracovníci soudu. Veřejní činitelé uznávají, že technické a rozpočtové překážky omezují typy a počet rozhodnutí, která lze zveřejnit.²⁰

Akademická obec a občanská společnost hodnotí reformu kladně za předpokladu, že ministerstvo bude pokračovat v úsilí o rozšíření databáze na více typů soudních rozhodnutí.²¹ Organizace občanské společnosti oceňují především větší transparentnost soudních rozhodnutí, počet nově zveřejněných rozhodnutí a kvalitu a možnost vyhledávání v nové databázi. Přesto respondenti z řad občanské společnosti navrhuji ambicióznější přístup a zveřejňování více typů soudních rozhodnutí.²² Oproti 350 000 zveřejněných občanskoprávních případů bylo v trestní agendě zveřejněno pouze 65 případů. Rovněž je třeba zlepšit zapojení odborné veřejnosti vzhledem k tomu, že přijetí ministerské vyhlášky, která určuje typy rozhodnutí, jež mají být zveřejňována, nedoprovázela smysluplná veřejná debata za účasti soudů, organizací občanské společnosti, akademické obce, médií nebo jiných zainteresovaných stran.²³ Zástupci občanské společnosti dále uvedli, že rozhodnutí anonymizovat orgány a subjekty zřízené státem stejným způsobem, jakým se anonymizují soukromé osoby, je omezující. Rovněž uvedli, že další omezení představuje nezveřejňování rozhodnutí přijatých ve zkráceném řízení²⁴. Odborník z akademické obce upozornil veřejnost na existenci paralelních databází zveřejněných soudních rozhodnutí, které obě provozuje ministerstvo spravedlnosti.²⁵ Jedna databáze obsahuje soudní rozhodnutí s judikatorní hodnotou, zatímco nová databáze obsahuje všechna rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů ve vybraných agendách. Kromě toho nejvyšší soudy a správní soudy spravují své vlastní databáze soudních rozhodnutí a žádná z těchto databází není vzájemně propojena.²⁶ Nejvyšší kontrolní úřad nedávno kritizoval ministerstvo za pomalý pokrok v elektronizaci justice, neefektivní využívání informačních systémů v resortu a nekoordinované řízení strategie eJustice 2016-2020.²⁷

I přes omezený rozsah veřejnosti dostupné občanskoprávní agendy a rozhodnutí týkajících se trestných činů úplatkářství je pokrok ve zveřejňování soudních rozhodnutí v posledních dvou

letech značný. V současné době je veřejně přístupných více než 350 000 soudních rozhodnutí a veřejnost může využívat novou, dobře fungující soudní databázi. Za posledních 12 měsíců (od dubna 2023) databázi využilo 50 000 návštěvníků.²⁸ Společnosti specializující se na poskytování služeb právníkům se již obrátily na ministerstvo spravedlnosti s žádostí o spolupráci při sdílení údajů z databáze.²⁹

Výhled do budoucna

Závazek zveřejňovat rozhodnutí nižších soudů je v českém OGP na programu již od čtvrtého akčního plánu (2018-2020). V předchozím akčním plánu byly provedeny přípravné práce, pokud jde o technické řešení anonymizace soudních rozhodnutí a správu databáze, avšak kvůli přetrvávajícím technickým obtížím se nepodařilo závazek realizovat.³⁰ Závazek se nedostal do nadcházejícího akčního plánu na období 2022-2024, přestože existuje prostor pro další rozvoj. Ministerstvo spravedlnosti však plánuje pokračovat v posilování transparentnosti soudnictví a zveřejňování rozhodnutí nižších soudů mimo rámec OGP.³¹

V aktuálně přezkoumávaném akčním plánu existuje slibný rozvoj v oblasti zásadnější reformy transparentnosti soudnictví, pokud reformu podpoří posílený rozpočet a kapacity. Celkovým cílem transparentnosti soudnictví je zveřejňovat všechna soudní rozhodnutí v kvalitní, dostupné a vyhledatelné podobě a zavést automatizovaný a účinný mechanismus anonymizace ve snaze minimalizovat administrativní zátěž soudů. Ministerstvo spravedlnosti by mělo řešit technické problémy (např. modernizaci technického vybavení soudů, vývoj softwarových řešení pro automatizaci anonymizace a zveřejňování soudních rozhodnutí a zajištění jednotného provádění anonymizace u všech soudů) a postupovat efektivněji při využívání informačních systémů v justici.³²

⁶ Ministerstvo spravedlnosti, *Resortní strategie pro rozvoj e-justice na období 2016-2020*, <https://www.databaze-strategie.cz/cz/ms/strategie/strategie-pro-rozvoj-elektronizace-justice-ejustice>.

⁷ Závazek byl původně zahájen a prosazován pouze jako akademická iniciativa a v počáteční fázi jej otevřeně nepodporovala ani jedna relevantní zúčastněná strana. Lukáš Králík (odborný asistent, Univerzita Palackého v Olomouci), informace poskytnuty IRM v období před publikací, 14. dubna 2023.

⁸ Lukáš Kraus (Frank Bold), rozhovor s IRM, 20. února 2023.

⁹ IRM, „Přezkum akčního plánu: Česká republika 2020-2022, „ <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-action-plan-review-2020-2022/>.

¹⁰ Ministerstvo spravedlnosti, *Zpráva o sebehodnocení Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na období 2020 až 2022 na konci období*, Partnerství pro otevřené vládnutí, 2022, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/End-of-Term-Self-Assessment-Report-on-the-Action-Plan-of-the-Czech-Republic-for-Open-Government-Partnership-2020-to-2022.pdf>.

¹¹ Přemysl Sezemský, Ministerstvo spravedlnosti, rozhovor s výzkumníkem IRM, 21. února 2023. Soudní rozhodnutí jsou zveřejněna ve veřejně přístupné databázi provozované ministerstvem spravedlnosti, <https://rozhodnuti.justice.cz/soudnirozhodnuti/>.

¹² Zákon č. 6/2002 Sb. Zákon o soudech a soudcích, § 118a, změna účinná od 1. července 2022.

¹³ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 403/2022 Sb. o zveřejňování soudních rozhodnutí, účinná od 1. ledna 2023.

¹⁴ Sezemský, rozhovor.

¹⁵ Evropská komise, *2022 Rule of Law Report Country Chapter on the Rule of Law Situation in Czechia* [Zpráva o právním státu 2022 Kapitola o stavu právního státu v Česku], https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/12_1_193978_coun_chap_czechia_en.pdf.

¹⁶ Králík, informace poskytnuté IRM.

¹⁷ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 403/2022 Sb. o zveřejňování soudních rozhodnutí, příloha 1 a 2, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-403>.

¹⁸ Evropská komise, „Obrázek 48: Online přístup široké veřejnosti ke zveřejněným rozsudkům, 2021“, in *The EU 2022 Justice Scoreboard* [Srovnávací přehled EU o soudnictví z roku 2022], (Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2022), 44, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf.

¹⁹ Evropská komise, *2022 Rule of Law Report* [Zpráva o právním státu za rok 2022], https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/12_1_193978_coun_chap_czechia_en.pdf.

²⁰ Sezemský, rozhovor.

²¹ Kraus, rozhovor; Králik, rozhovor.

²² Kraus, rozhovor.

²³ Králik, rozhovor.

²⁴ Kraus, rozhovor.

²⁵ Králik, rozhovor. Porovnejte databázi rozhodnutí vrchních a krajských soudů na adrese https://www.nsoud.cz/judikaturavks/judikatura_vks.nsf/uvod s databází rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů na adrese <https://rozhodnuti.justice.cz/soudnirozhodnuti/>.

²⁶ Ministerstvo spravedlnosti, Soudní rozhodnutí a judikatura, <https://justice.cz/web/msp/rozhodnuti-soudu-judikatura->.

²⁷ Nejvyšší kontrolní úřad, „Nedostatečný pokrok v elektronizaci soudnictví. Ministerstvo spravedlnosti používá zastaralé informační systémy,“ (tisková zpráva k auditu č. 21/28), 7. listopadu 2022, <https://www.nku.cz/en/for-media/press-releases/lacking-progress-in-the-computerization-of-the-justice-system--the-ministry-of-justice-uses-outdated-information-systems-id12856/>.

²⁸ Přemysl Sezemský (ministerstvo spravedlnosti), e-mailový rozhovor s IRM, 6. dubna 2023.

²⁹ Sezemský, rozhovor.

³⁰ IRM, *Czech Republic Transitional Results Report 2018–2020* [Zpráva o dočasných výsledcích České republiky za období 2018-2020], https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Czech-Republic_Transitional-Results_Report_2018-2020_EN.pdf.

³¹ Sezemský, rozhovor.

³² Nejvyšší kontrolní úřad, „Nedostatečný pokrok“, <https://www.nku.cz/en/for-media/press-releases/lacking-progress-in-the-computerization-of-the-justice-system--the-ministry-of-justice-uses-outdated-information-systems-id12856/>.

Oddíl III. Participace a spolupráce

Česká republika při provádění akčního plánu na období 2020-2022 dodržuje formální pravidla spolupráce a účasti. Zatímco proces spolupráce nevyvolal zájem nových zúčastněných stran, realizace dvou závazků pomohla vytvořit nové synergie mezi veřejnou správou a organizacemi občanské společnosti.

Proces OGP koordinuje protikorupční oddělení ministerstva spravedlnosti. Od roku 2018 se pravidelně (každé tři měsíce) schází Fórum více zainteresovaných stran jako Pracovní komise Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí.³³ Na fungování fóra se proto vztahují jejího stanovy a pracovní postupy. V současné době má fórum 14 členů, a sice 8 veřejných činitelů a 6 zástupců akademické obce a občanské společnosti.³⁴ Pro členy z řad zástupců občanské společnosti jsou v současnosti volná dvě místa, jejich nahrazení se očekává v nadcházejících měsících.³⁵ Zasedání fóra jsou otevřená i pro nečleny, kteří projeví zájem o účast. Odbornou podporu a logistiku fóru zajišťuje protikorupční oddělení.³⁶

Předseda fóra se během období realizace dvakrát změnil a v současné době mu předsedá jeden ze čtyř vrchních ředitelů ministerstva spravedlnosti.³⁷ Ke změnám došlo v důsledku úprav ve vedení ministerstva. Veřejní činitelé, s nimiž byly vedeny rozhovory, uvedli, že na činnost fóra nemají podstatný vliv.³⁸ Rovněž uvedli, že vysoké postavení předsedy fóra MSF ve veřejné správě, což je strukturální změna, k níž došlo v roce 2018, dodává tomuto orgánu důvěryhodnost a politickou podporu pro závazky vyplývající z OGP.³⁹ Organizace občanské společnosti se shodují, že fórum MSF někdy postrádá politickou podporu pro závazky vyplývající z OGP a že skutečná rozhodnutí se přijímají na vyšších úrovních (např. v Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí, kde státní správu zastupují vyšší státní úředníci).⁴⁰

Z důvodu omezení během pandemie COVID-19 probíhaly schůzky fóra MSF online (5 ze 14 schůzek se konalo online). V případě potřeby používá fórum postup *per rollam*. Ke komunikaci veřejných výzev a dalších témat souvisejících s OGP využívá komunikační nástroje a sociální sítě ministerstva spravedlnosti a dalších vládních institucí.⁴¹ Během období realizace nebyly provedeny žádné zásadní rozpočtové ani personální změny ve fóru MSF ani v jeho koordinaci. Zatímco ministerští úředníci se pravidelně účastní zasedání MSF, organizace občanské společnosti uvedly, že se často potýkají s kapacitními a finančními omezeními, které jim brání ve významnější účasti na procesu OGP.⁴²

MSF by mohlo prospět rozmanitější a genderově vyváženější členství. Mezi současnými členy jsou pouze tři ženy a pouze jedna z nich oficiálně zastupuje zájmy žen. Hlasy etnických menšin a dalších marginalizovaných skupin obyvatelstva nejsou zastoupeny.

V rámci fóra MSF byl zajištěn proces spoluvytváření akčního plánu na období 2020-2022, kdy se účastníci dohodli na formátu a harmonogramu.⁴³ V lednu 2020 zveřejnilo ministerstvo spravedlnosti výzvu, v níž vyzvalo veřejnost k účasti na spoluvytváření nového akčního plánu.⁴⁴ Závazek vyplývající z OGP mohla navrhnout jakákoli zainteresovaná osoba nebo subjekt, a to buď písemně, nebo účastí na veřejném semináři.⁴⁵ Fórum MSF obdrželo sedm písemných návrhů s dvanácti různými závazky od různých nevládních subjektů a jednotlivců.⁴⁶ Veřejného semináře, který se konal 2. března 2020, se zúčastnilo 24 účastníků, z nichž většinu tvořili státní

úředníci; organizace občanské společnosti a profesní organizace měly pouze čtyři zástupce.⁴⁷ Na následujícím zasedání fóra MSF byly projednány a odhlasovány všechny závazky, včetně závazků navržených na zasedání.⁴⁸

Proces spoluvytváření přilákal několik nových aktérů kromě těch, kteří se již do tohoto procesu OGP zapojili.⁴⁹ Navzdory snahám o zapojení rozmanitějšího spektra organizací občanské společnosti a vládních aktérů vedli proces spoluvytváření převážně členové fóra MSF. Podle zástupce občanské společnosti je skupina odborníků na agendu otevřeného vládnutí poměrně malá, téměř všichni relevantní jsou již zapojeni, přičemž účast v procesu OGP vyžaduje čas a prostředky, které ne všechny organizace občanské společnosti mají.⁵⁰ Během procesu vytváření byly projednány návrhy závazků ze strany organizací občanské společnosti, avšak většinu z nich příslušné orgány nepřijaly a do akčního plánu se nedostala. Například fórum MSF schválilo návrh na shromažďování policejních statistik o sexuálním násilí a genderově motivovaném násilí, avšak příslušný orgán jej nepřijal.⁵¹ Ministerstvo spravedlnosti převzalo odpovědnost za čtyři z pěti závazků, jelikož ostatní orgány veřejné správy projevily o tomto procesu jen omezený zájem. Podle organizací občanské společnosti by procesu spoluvytváření prospěla méně formální atmosféra, která by umožnila smysluplnější dialog mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnou správou.⁵² Na Slovensku přineslo pozitivní výsledky v tomto ohledu zprostředkování jednání o společném vytváření neutrálním externím facilitátorem.⁵³

Dohled nad prováděním akčního plánu byl i nadále formální záležitostí a z tohoto pohledu nebyly přijaty žádné významné inovace. To znamená, že většinu závazků plnila příslušná ministerstva a úloha organizací občanské společnosti se omezovala na získávání informací o pokroku na čtvrtletních schůzkách fóra MSF.⁵⁴ Aktuální informace o plnění příslušných závazků se pravidelně zveřejňovaly ve zvláštním online úložišti.⁵⁵ Provádění závazků týkajících se ochrany oznamovatelů a zapojení občanské společnosti do rozhodování vyvolalo nové synergie mezi organizacemi občanské společnosti a vládními organizacemi v oblasti budování kapacit a výměny informací. Provádění závazku o zapojení občanské společnosti do rozhodovacího procesu prověřilo zejména nové metody spolupráce mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnou správou, pokud jde o sdílené předsednictví a široké konzultační procesy s organizacemi občanské společnosti.⁵⁶ Konec prováděcího cyklu a příprava nadcházejícího akčního plánu přilákaly nové aktéry z řad organizací občanské společnosti a výzkumných institucí, kteří se zúčastnili zasedání fóra MSF jako pozvaní hostitelé.

Dodržování minimálních požadavků

IRM posuzuje, zda členské země splnily minimální požadavky podle standardů účasti a spoluvytváření OGP pro účely procesního přezkumu.⁵⁷ Česká republika při spoluvytváření postupovala v souladu s procesem OGP. Má-li země jednat v souladu s procesem OGP, musí splnit alespoň dva minimální požadavky uvedené níže, a to na úrovni „probíhající“.

Legenda:

Zelená = splňuje standard

Žlutá = probíhá (byly podniknuty kroky ke splnění tohoto standardu, ale standard není dosud splněn)

Červená = bez důkazů o přijatých opatřeních

Postupovali jste v průběhu implementace v souladu s postupem OGP?	
Vláda spravovala úložiště OGP, které je online, aktualizované alespoň jednou během cyklu akčního plánu a obsahuje důkazy o rozvoji a provádění akčního plánu. Vláda spravuje a pravidelně aktualizuje úložiště OGP. Obsahuje informace a důkazy o rozvoji a provádění akčního plánu, zejména prostřednictvím aktualizovaných zápisů ze zasedání MSF. ⁵⁸	Zelená
Vláda předkládala veřejnosti informace o akčním plánu v průběhu jeho provádění. Na zvláštním online úložišti se pravidelně zveřejňovaly aktuální informace o plnění příslušných závazků. ⁵⁹	Zelená

³³ Ministerstvo spravedlnosti, „Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2020, <https://korupce.cz/rada-vlady/>.

³⁴ Ministerstvo spravedlnosti, „Pracovní komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, <https://korupce.cz/rada-vlady/pracovni-komise-predsedy-rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci/komise-k-otevrenemu-vladnuti-a-transparentnosti-statni-spravy/>.

³⁵ František Kučera a Johana Trešlová (protikorupční oddělení, Ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s IRM, 13. února 2023.

³⁶ Ministerstvo spravedlnosti, „Otevřené vládnutí v České republice“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/otevrene-vladnuti-cr/>.

³⁷ Předsedou Pracovní komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy je Michal Franek, vrchní ředitel sekce koordinace regulace a prevence korupce. „Vedení ministerstva spravedlnosti,“ Ministerstvo spravedlnosti ČR, <https://justice.cz/web/msp/vedeni-ministerstva>.

³⁸ Kučera a Trešlová, rozhovor.

³⁹ Kučera a Trešlová, rozhovor.

⁴⁰ Lukáš Kraus (Frank Bold), rozhovor s IRM, 20. února 2023.

⁴¹ Kučera a Trešlová, rozhovor.

⁴² Jan Dupák (Transparency International), rozhovor s IRM, 14. února 2023.

⁴³ Ministerstvo spravedlnosti, Zápis z jednání Pracovní komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy, 16. ledna 2020, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/02/Zaznam-z-21.-jednán%C3%AD-pracovn%C3%AD-komise-k-OVTSS-2020-01-16.pdf>.

⁴⁴ Ministerstvo spravedlnosti, „Doprovodný materiál k veřejné konzultaci k tvorbě Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na léta 2020 až 2022 - fáze zaslání návrhů závazků“, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/01/Doprovodný-materiál-k-veřejným-konzultac%C3%ADm-k-vytvářen%C3%AD-5.-NAP-OGP.pdf>.

⁴⁵ Ministerstvo spravedlnosti, „Akční plán 2020-22, fáze vytváření“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-apaty-akcni-plan-2020-2022/faze-vytvoreni/>.

⁴⁶ Ministerstvo spravedlnosti, Zápis z prvního veřejného workshopu k přípravě Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2020-2020, 2. března 2020, https://korupce.cz/wp-content/uploads/2021/02/2020-03-02_WS-OGP_Zaznam.pdf.

⁴⁷ Ministerstvo spravedlnosti, Účastnická listina prvního veřejného workshopu k přípravě Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2020-2020, 2. března 2020, https://korupce.cz/wp-content/uploads/2021/02/1.-verejny-workshop_Prezencni-listina.pdf.

⁴⁸ Ministerstvo spravedlnosti, Zápis z jednání Pracovní komise pro otevřenou veřejnou správu a transparentnost státní správy, 10. března 2020, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/05/Zaznam-z-22.-jednán%C3%AD-pracovn%C3%AD-komise-k-OVTSS-2020-03-10.pdf>.

⁴⁹ OGP, *IRM: Návrhová zpráva pro Českou republiku 2018-2020*, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/05/Czech-Republic_Design_Report_2018-2020_EN.pdf.

⁵⁰ Dupák, rozhovor.

⁵¹ Marta Smolíková (Česká ženská lobby), rozhovor s IRM, 17. února 2023.

⁵² Kraus, rozhovor.

⁵³ IRM, *Přezkum akčního plánu. Slovenská republika 2022-2024*, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/02/Slovak-Republic_Action-Plan-Review_2022-2024_EN.pdf.

⁵⁴ Kraus, rozhovor.

⁵⁵ Ministerstvo spravedlnosti, „Akční plán 2020-2022, fáze implementace“, Ministerstvo spravedlnosti České republiky, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/paty-akcni-plan-2020-2022/faze-implementace/>.

⁵⁶ Hana Fungačová (sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace), rozhovor s IRM, 17. února 2023.

⁵⁷ Vezměte na vědomí, že budoucí hodnocení IRM se zaměří na soulad s aktualizovanými standardy OGP pro spoluvytváření a účast, které vstoupily v platnost 1. ledna 2022. OGP, „OGP Participation and Co-Creation Standards“ [Standardy účasti a spoluvytváření OGP], <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

⁵⁸ Úložiště OGP, „Národní akční plány (NAP)“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/>.

⁵⁹ Ministerstvo spravedlnosti, „Akční plán 2020-2022, fáze implementace“, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/paty-akcni-plan-2020-2022/faze-implementace/>.

Oddíl IV. Metodika a ukazatele IRM

Tato zpráva se vydává na podporu odpovědnosti a učení členů prostřednictvím hodnocení i) úrovně dokončení implementace závazků, ii) prvních výsledků u závazků s vysokou úrovní dokončení, které byly označeny za slibné nebo které přinesly významné výsledky díky implementaci, a iii) postupů účasti a spoluvytváření v průběhu celého cyklu akčního plánu.⁶⁰ IRM zahájil výzkumný proces po prvním roce provádění akčního plánu vypracováním plánu výzkumu, předběžným sekundárním výzkumem a ověřením důkazů poskytnutých v úložišti OGP dané země.⁶¹

V roce 2022 zahájila OGP konzultační proces s cílem společně vytvořit novou strategii na období 2023-2028.⁶² Po dokončení tvorby strategie IRM znovu přezkoumá své výstupy, procesy a ukazatele. Do té doby se ve zprávách o výsledcích nadále hodnotí stejné ukazatele jako v předchozích zprávách IRM:

Splnění

IRM posuzuje úroveň splnění každého závazku v akčním plánu, včetně závazků seskupených v přezkumu akčního plánu.⁶³ Úroveň splnění všech závazků se hodnotí jako jedna z následujících:

- *Nejsou k dispozici žádné důkazy*
- *Nebylo zahájeno*
- *Omezené*
- *Zásadní*
- *Splněno*

Podařilo se zajistit otevřené vládnutí?

IRM hodnotí změny ve vládních postupech, které jsou relevantní pro hodnoty OGP, jak jsou definovány ve Statutu OGP, v rámci ukazatele „Podařilo se zajistit otevřené vládnutí?“⁶⁴ Pro posouzení důkazů o předběžných výsledcích odkazuje IRM jako na výchozí bod na závazky nebo skupiny závazků, které byly v přezkumu akčního plánu označeny za slibné. IRM rovněž zohledňuje závazky nebo skupiny závazků s vysokou mírou splnění, které nemusely být označeny za „slibné“, avšak jejich realizace přinesla významné výsledky. U závazků, které jsou seskupeny, se hodnocení zda „se podařilo zajistit otevřené vládnutí“ provádí spíše na úrovni skupin závazků než na úrovni jednotlivých závazků. Závazky nebo skupiny závazků, u kterých v době hodnocení nejsou k dispozici dostatečné důkazy o prvních výsledcích, jsou označeny jako „zatím bez předběžných výsledků“. U závazků nebo skupin závazků, u nichž jsou k dispozici důkazy o prvních výsledcích, IRM hodnotí skutečnost, zda „se podařilo zajistit otevřené vládnutí“ jako jednu z následujících možností:

- *Okrajově:* došlo k určitým změnám, avšak zanedbatelným z hlediska vlivu na míru otevřenosti.
- *Zásadně:* krok vpřed v oblasti otevřenosti státní správy v příslušné oblasti politiky, ale stále omezený z hlediska záběru či rozsahu.
- *Vynikající:* reforma, která změnila „obvyklé postupy“ v příslušné oblasti politiky tím, že došlo k otevření státní správy.

Tuto zprávu připravilo IRM ve spolupráci s Alexandrou Dubovou a posoudil ji Ernesto Velasco Sánchez, externí expert IRM. Na metodiku IRM, kvalitu produktů IRM a proces přezkoumání dohlíží mezinárodní skupina odborníků IRM (IEP). Mezi současné členy IEP patří:

- Snjezana Bokulic
- Cesar Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Maha Jweied
- Rocio Moreno Lopez

Tento proces přezkumu, včetně postupu pro zapracování obdržených připomínek, je podrobněji popsán v oddíle III Příručka postupů⁶⁵ a v dokumentu Přezkum akčního plánu České republiky na období 2020-2022. Další informace naleznete na webových stránkách OGP v části „Přehled IRM“.⁶⁶ Glosář pojmů IRM a OGP je k dispozici na webových stránkách OGP.

⁶⁰ Definice pojmů OGP, mezi které patří *společná tvorba* a *slibné závazky*, naleznete ve „Slovníku OGP“, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>.

⁶¹ Úložiště OGP, „Pátý akční plán (2020-2022)“, Ministerstvo spravedlnosti ČR, přístup 8. března 2023, <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/paty-akcni-plan-2020-2022/>.

⁶² Viz OGP, „Creating OGP's Future Together: Strategic Planning 2023–2028“ [Společně k budoucnosti OGP: Strategické plánování na období 2023 – 2028], <https://www.opengovpartnership.org/creating-ogps-future-together/>.

⁶³ V rámci IRM se během procesu přezkumu akčního plánu shlukují závazky, které mají společný politický cíl. V těchto případech IRM hodnotí „potenciál pro výsledky“ a zda „se podařilo zajistit na otevřené vládnutí“ na úrovni klastru. Úroveň splnění se posuzuje na úrovni závazku. Další informace o tom, jak se v IRM shlukují závazky, najdete v oddíle IV: Metodika a ukazatele IRM přezkumu akčního plánu.

⁶⁴ Viz OGP, *Open Government Partnership Articles of Governance* [Stav vládnutí dle Open Government Partnership], 17. června 2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf.

⁶⁵ Nezávislý mechanismus podávání zpráv, *Příručka postupů IRM, V.3*, 16. září 2017, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

⁶⁶ Open Government Partnership, „Independent Reporting Mechanism Overview“ [Přehled nezávislého mechanismu podávání zpráv], <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>.

Příloha I. Údaje o závazcích⁶⁷

Závazek č. 1: Zveřejnění rozhodnutí soudů nižších instancí

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ověřitelné: Ano • Provádí se optikou otevřeného vládnutí? Ano • Potenciál pro výsledky: Zásadní | <ul style="list-style-type: none"> • Dokončení: Splněno • Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Zásadně |
|--|---|

Tento závazek je posouzen v oddíle II.

Závazek č. 2: Zvyšování povědomí o oznamovatelích

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ověřitelné: Ano • Provádí se optikou otevřeného vládnutí? Ano • Potenciál pro výsledky: Zásadní | <ul style="list-style-type: none"> • Dokončení: Omezené • Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Okrajově |
|--|--|

Závazek usiloval o přijetí komplexní právní úpravy ochrany oznamovatelů, doprovázené zvyšováním povědomí a budováním kapacit. Parlament projednával návrh zákona o oznamovatelích v květnu 2021, ale parlamentní volby v říjnu 2021 přijetí nové legislativy a následné aktivity zastavily. Po volbách připravilo ministerstvo spravedlnosti nový návrh zákona o oznamovatelích, který je v současné době (v době přípravy této zprávy) projednáván v parlamentu.⁶⁸ Nový návrh předpokládá zřízení bezpečných a důvěrných kanálů pro podávání zpráv a mechanismů ochrany oznamovatelů. Ministerstvo spravedlnosti by bylo zodpovědné za shromažďování a zveřejňování údajů o oznámeních, poskytování odborného poradenství a zvyšování povědomí o této problematice. Odborníci a organizace občanské společnosti upozornili, že návrh zákona vylučuje z ochrany oznamovatelů anonymní oznámení a oznámení o přestupcích, čímž omezuje rozsah ochrany.⁶⁹ Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí (poradní orgán vlády) rovněž doporučila rozšířit působnost návrhu zákona.⁷⁰

Evropská komise upozornila na zpoždění při přijímání zákona (termín byl stanoven na prosinec 2021).⁷¹ Povinnost transponovat směrnici EU o ochraně oznamovatelů⁷² nadále motivuje orgány veřejné správy, aby se zapojily do této agendy a přijaly interní mechanismy oznamování. (V únoru 2023 zažalovala Evropská komise Českou republiku a sedm dalších členských států u Evropského soudního dvora za to, že neprovedly a neoznámily vnitrostátní opatření, kterými se transponuje směrnice EU o ochraně oznamovatelů.)⁷³ Zástupce organizace občanské společnosti uvedl, že chybějící právní úprava a odpovídající právní nejistota otevírají soukromým společnostem prostor pro nabídku služeb, které vytvářejí mechanismy ochrany oznamovatelů pro orgány veřejné správy, zejména pro obce.⁷⁴ V reakci na to ministerstvo spravedlnosti uspořádalo od listopadu 2021 do března 2022 osm online školení pro obce a další zainteresované strany,⁷⁵ kterých se zúčastnilo více než 20 účastníků. V listopadu 2022 proškolili organizace občanské společnosti, které mají zkušenosti s organizací školení o ochraně oznamovatelů, školitele z ministerstva spravedlnosti.⁷⁶

V prosinci 2021 zveřejnilo ministerstvo spravedlnosti pokyny, v nichž objasnilo, která ustanovení směrnice EU o ochraně oznamovatelů budou přímo použitelná, které orgány jsou povinny přijmout interní mechanismus oznamování, jak přijmout a provozovat interní mechanismy oznamování a jak postupovat v případě přijatých oznámení.⁷⁷ Zástupce organizace občanské společnosti uvítal přijetí pokynů, neboť pomohly předejít právní nejistotě a možným soudním sporům.⁷⁸ Zatímco ministerstva a další státní orgány již měly zavedeny určité interní mechanismy pro oznamování, zástupce organizace občanské společnosti uvedl, že pokyny byly užitečné zejména pro obce, které s ochranou oznamovatelů neměly žádné nebo jen malé zkušenosti.⁷⁹

Osvětová kampaň, kterou akční plán předpokládal, se neuskutečnila, jelikož ministerstvo spravedlnosti vyčkávalo na přijetí nových právních předpisů. V prosinci 2021 však ministerstvo spustilo nové webové stránky věnované ochraně oznamovatelů, které obsahují informace pro občany a potenciální oznamovatele a formulář pro oznámení nezákonného jednání.⁸⁰ Ministerstvo dosud obdrželo prostřednictvím tohoto formuláře 28 podnětů.⁸¹ V současné době probíhá zadávací řízení na produkční společnost pro zvýšení informovanosti.⁸² Podle zástupců organizací občanské společnosti není nutné čekat na přijetí právní úpravy, aby se zvýšilo povědomí veřejnosti o ochraně oznamovatelů.⁸³ V posledních dvou letech byly organizace občanské společnosti obzvláště aktivní při vedení osvětových kampaní a poskytování právní a jiné podpory oznamovatelům.⁸⁴ V roce 2022 zveřejnilo ministerstvo spravedlnosti ve spolupráci s organizacemi občanské společnosti srovnávací studii o osvědčených postupech v oblasti zvyšování povědomí o ochraně oznamovatelů a provedlo další školení školitelů pro obce.⁸⁵

Zúčastněné strany převedly nedokončené činnosti (přijetí komplexní právní úpravy oznamování a následné aktivity, včetně osvětových kampaní, školení odborníků a sběru dat) na závazek posílit ochranu oznamovatelů v příštím akčním plánu.⁸⁶

Závazek č. 3: Otevřená data o vzdělávacím systému

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ověřitelné: Ano • Provádí se optikou otevřeného vládnutí? Ano • Potenciál pro výsledky: Mírný | <ul style="list-style-type: none"> • Dokončení: Nebylo zahájeno • Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Zatím nejsou k dispozici žádné předběžné výsledky |
|--|---|

Cílem závazku týkajícího se otevřených dat ve vzdělávání bylo vytvořit veřejně dostupný, centralizovaný a ucelený informační systém na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Tento závazek byl přenesen z předchozího akčního plánu. Jeho realizace byla opět odložena zásadní změnou strategie jeho plnění z hlediska rozpočtu, fázování, harmonogramu a milníků. V říjnu 2020 ministerstvo zrušilo veřejnou zakázku na informační systém MŠMT DIS, která byla navázána na financování z fondů EU, a přijalo nový projekt informačního systému pro vzdělávání, který bude plně financován z rozpočtu ministerstva a realizován ve třech fázích.⁸⁷ Smlouva na první fázi, eEdu-I, byla uzavřena ke konci období realizace.⁸⁸ Tento závazek byl převeden do nadcházejícího akčního plánu na období 2023-2024.⁸⁹

Závazek č. 4: Vývoj metodiky pro zapojení občanské společnosti

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ověřitelné: Ano • Provádí se optikou otevřeného vládnutí? Ano • Potenciál pro výsledky: Mírný | <ul style="list-style-type: none"> • Dokončení: Zásadní • Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Zatím nejsou k dispozici žádné předběžné výsledky |
|--|---|

V červenci 2021 se orgán, který tento závazek realizuje - Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO) - zavázala přijmout a implementovat metodiku účasti občanské společnosti ve veřejných procesech s cílem usnadnit spolupráci mezi veřejnou správou a nevládními organizacemi na období 2021-2030.⁹⁰ V červnu 2022 (s půlročním zpožděním oproti plánovanému harmonogramu) přijala metodiku účasti občanské společnosti v poradních a pracovních orgánech.⁹¹ Přijetí metodiky zpozdilo úsilí RVNNO projednat návrh metodiky na mnoha různých platformách a institucionální omezení pro svolání RVNNO po volbách.⁹² Metodika obsahuje právní a praktické informace o účasti občanské společnosti na konzultacích, poradenských procesech a přípravě politických dokumentů. Obsahuje také informace o zajištění vhodných podmínek pro účast občanské společnosti, elektronické účasti a účasti marginalizovaných skupin obyvatel.

Testování nově přijaté metodiky bylo odloženo a přesunuto do akčního plánu na roky 2022-2024. Zástupci vlády uvedli, že ačkoli metodika ještě nebyla vyzkoušena v praxi, výsledkem vysoce participativního přezkumu procesu jejího přijímání bylo vytvoření nových synergií mezi organizacemi občanské společnosti v rámci konzultačních postupů a velký zájem ministerstev o testování metodiky.⁹³ Zástupce občanské společnosti sice ocenil aktivní zapojení organizací občanské společnosti a neformální atmosféru při přípravě metodiky, avšak dodal, že její provádění bude záviset na politické kultuře příslušných ministerstev.⁹⁴ Do metodiky byla rovněž začleněna účinná praxe sdíleného předsednictví mezi zástupci státu a organizací občanské společnosti v RVNNO, která posílila účast občanské společnosti v procesu jejího přijímání.⁹⁵

Závazek č. 5: Konzultace k vytvoření veřejně přístupné agregované databáze otevřených dat o veřejné podpoře

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ověřitelné: Ano • Provádí se optikou otevřeného vládnutí? Ano • Potenciál pro výsledky: Nejasné | <ul style="list-style-type: none"> • Dokončení: Splněno • Podařilo se zajistit otevřené vládnutí? Zatím nejsou k dispozici žádné předběžné výsledky |
|--|---|

Závazek položil základ pro větší transparentnost při udělování podpory z veřejných zdrojů tím, že přezkoumal stávající databáze podpor a navrhl možnosti dalších kroků. V roce 2021 uspořádalo ministerstvo spravedlnosti dvě veřejné konzultace se zúčastněnými stranami z řad veřejné správy, odborníků a organizací občanské společnosti. V roce 2022 zveřejnila zprávu mapující možnosti vytvoření nové databáze nebo úpravy stávajících databází podpor s cílem odstranit nedostatky v dostupných údajích.⁹⁶ Podle zástupce vlády konzultační proces představoval důležitou přípravnou práci a umožnil výměnu názorů mezi různými odborníky zapojenými do procesu.⁹⁷ Transparentnost veřejných podpor je ze strany organizací občanské společnosti vnímána jako vysoká priorita. Stávající databáze sice obsahují určité informace,

avšak nejsou vzájemně propojené a chybí v nich například informace o skutečných vlastnících.⁹⁸ Výsledkem konzultačního procesu bylo zahrnutí závazku upravit stávající databáze veřejných podpor do akčního plánu na období 2023-2024.⁹⁹ Ačkoli konzultační proces byl přínosný, jelikož přivedl zúčastněné strany k jednomu stolu, konkrétní výsledky v oblasti transparentnosti podpor se projeví až po zahájení prací na realizaci nového akčního plánu.

⁶⁷ Poznámky redakce:

1. U závazků sdružených do skupin: Hodnocení „potenciálu pro výsledky“ a „Podařilo se zajistit otevřené vládnutí?“ se provádí spíše na úrovni skupiny než na úrovni jednotlivých závazků.
2. Z důvodů stručnosti mohlo dojít k úpravě krátkých názvů závazků. Úplné znění závazků naleznete v akčním plánu České republiky. Ministerstvo spravedlnosti, *Akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na léta 2020 až 2022*, OGP, 2020, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/Czech-Republic_Action-Plan_2020-2022_EN.pdf.
3. Více informací o hodnocení návrhu závazků naleznete v dokumentu Přezkum akčního plánu České republiky. IRM, *Přezkum akčního plánu: Česká republika 2020-2022*, OGP, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/Czech-Republic_Action-Plan-Review_2020-2022_EN.pdf.

⁶⁸ Poslanecká sněmovna přijala zákon v dubnu 2023. Nyní se čeká na schválení Senátem a předpokládá se, že vstoupí v platnost v červenci 2023.

⁶⁹ Lukáš Kraus (Frank Bold), rozhovor s IRM, 20. února 2023; Jan Dupák (Transparency International), rozhovor s IRM, 14. února 2023.

⁷⁰ „Záznam z 25. jednání: Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí“, Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, 14. listopadu 2022, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2022/12/Zaznam-z-25.-jednani-Rady-vlady-konaneho-dne-14.-listopadu-2022.pdf>.

⁷¹ Evropská komise, „Ochrana oznamovatelů: Evropská komise se rozhodla předložit Soudnímu dvoru EU věci osmi členských států“ (tisková zpráva), 15. února 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_703.

⁷² *Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*, (26. 11. 2019, L 305/17), Úřední věstník Evropské unie, 26. listopadu 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>.

⁷³ Evropská komise, „Ochrana oznamovatelů: Evropská komise se rozhodla předložit Soudnímu dvoru EU věci osmi členských států“, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_23_703.

⁷⁴ Dupák, rozhovor.

⁷⁵ František Kučera (protikorupční oddělení, ministerstvo spravedlnosti), e-mailový rozhovor s IRM, 21. února 2023.

⁷⁶ František Kučera a Johana Trešlová (protikorupční oddělení, Ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s IRM, 13. února 2023.

⁷⁷ Ministerstvo spravedlnosti, *Metodika k přímé aplikovatelnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie*, 15. prosince 2021, https://korupce.cz/wp-content/uploads/2021/12/met-wb_aktualizace_2021-12-15.pdf.

⁷⁸ Kraus, rozhovor; Dupák, rozhovor.

⁷⁹ Dupák, rozhovor.

⁸⁰ Ministerstvo spravedlnosti, „Zabezpečený formulář pro učinění oznámení“, <https://oznamovatel.justice.cz/chci-podat-oznameni/>.

⁸¹ Kučera, e-mailová konverzace.

⁸² Kučera a Trešlová, rozhovor.

⁸³ Dupák, rozhovor.

⁸⁴ Vyslepičít, ututlat“, Oživení, <https://www.oziveni.cz/vyslepicit-ututlat/> a

„Pomáháme v boji proti nekalostem na pracovišti“, Whistleblowing Center, 24. dubna 2023, <https://www.whistleblowingcenter.cz>.

⁸⁵ Občanská společnost se rovněž zúčastnila konference o ochraně oznamovatelů, která se konala v lednu 2023. Ministerstvo spravedlnosti, mezinárodní konference „Zintenzivnění boje proti korupci: whistleblowing“, Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 17. - 18. ledna 2023, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Zintenzivneni-boje-proti-korupci-whistleblowing-konference-program-17.-18.-1.-2023-final.pdf>; Oživení, *Komparativní studie k*

ochraně oznamovatelů, 2022, https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Komparativni_studie_WB_grafika_finalni.pdf.

⁸⁶ Ministerstvo spravedlnosti, *Akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na léta 2023 až 2024*, závazek 4.2, OGP, 2023, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Action-Plan-of-the-Czech-Republic-Open-Government-Partnership-for-2023-to-2024.pdf>.

⁸⁷ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022*, OGP, 2022, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/End-of-Term-Self-Assessment-Report-on-the-Action-Plan-of-the-Czech-Republic-for-Open-Government-Partnership-2020-to-2022.pdf>.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ Ministerstvo spravedlnosti, *Akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na léta 2023 až 2024*, závazek 4.3, OGP, 2023, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Action-Plan-of-the-Czech-Republic-Open-Government-Partnership-for-2023-to-2024.pdf>.

⁹⁰ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, „Strategie spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030 včetně podkladových studií a vypořádání konzultací“, B.1.1. a B.1.2, Vláda ČR, 15. července 2021, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-destatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753/>.

⁹¹ Rada vlády pro nestátní neziskové organizace, „Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy“, květen 2022, https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/Metodika-participace-NNO_verze-po-verejnych-konzultacich_23_5_2022_final.pdf.

⁹² Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva*, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/End-of-Term-Self-Assessment-Report-on-the-Action-Plan-of-the-Czech-Republic-for-Open-Government-Partnership-2020-to-2022.pdf>.

⁹³ Hana Fungačová (šekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace), rozhovor s IRM, 17. února 2023.

⁹⁴ Marta Smolíková (Česká ženská lobby), rozhovor s IRM, 17. února 2023.

⁹⁵ Tamtéž.

⁹⁶ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná zpráva o závazku 4.5 OGP*, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2022/04/Zaverecna-zprava-zavazek-4.5-OGP.pdf>.

⁹⁷ Kučera a Trešlová, rozhovor; Přemysl Sezemský (ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s IRM, 21. února 2023.

⁹⁸ Kraus, rozhovor.

⁹⁹ Ministerstvo spravedlnosti, *Akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí v České republice na léta 2023 až 2024*, závazek 4.7, OGP, 2023, <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Action-Plan-of-the-Czech-Republic-Open-Government-Partnership-for-2023-to-2024.pdf>.