

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Transparentnost a odpovědnost ve veřejné správě
Diplomová práce

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Bc. Dominika Tůmová**
Osobní číslo: **E19565**
Studijní program: **N0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Téma práce: **Transparentnost a odpovědnost veřejné správy**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je analýza základních principů dobré správy. Zkoumán bude princip transparentnosti, který má zajistit informovanost veřejnosti o činnosti veřejné správy. Informovanost není samoúčelná a musí být v demokratickém právním státě provázána s odpovědností. V návaznosti na transparentnost budou proto analyzovány odpovědnostní vazby mezi mocí výkonnou a mocí zákonodárnou a soudní s důrazem na odpovědnost demokratickou. Právní úprava České republiky bude komparována s úpravou vybrané evropské země. Výsledky analýzy a komparace budou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.

Osnova:

- Principy Dobré správy.
- Princip transparentnosti.
- Odpovědnost veřejné správy.
- Provázanost principu transparentnosti a odpovědnosti.
- Komparace politik a právní úpravy České a Irské republiky.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- ADDINK, Henk. *Good Governance: Concept and Context*. Oxford: Oxford University Press, 2019. ISBN 978-0-19-884115-9. DOI: 10.1093/oso/9780198841159.001.0001.
- ADSHEAD, Maura a Michelle MILLAR, ed. *Public administration and public policy in Ireland: theory and methods*. London: Routledge, 2003. ISBN 0-415-28241-1.
- Better Regulation Practices across the European Union [online]. OECD Publishing, 2019 [cit. 2020-06-21]. ISBN 978-92-64-31173-2. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en#page4.
- BOVENS, Mark. 2006. *Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework*. In: *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-06-01.
- BOVENS, Mark. 2007. *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European Law Journal* 13: 447-468.
- ČERNÍN, Karel. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-300-8.
- FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.
- HAUSER, Florian. *Principles and values of good governance. Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners* [online]. European Union, 2017 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>.
- KELLY, Michael. *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimension and Developments. Openness and transparency in governance: challenges and opportunities* [online]. NISPAcee, 1999, s. 22-61 [cit. 2020-06-18]. ISBN 80-89013-01-5. Dostupné z: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-openness2000.pdf#page=24>.
- VESELÝ, Arnošt. *Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality*. *International Review of Administrative Sciences*. 2013, 79(2), 310-330.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Janderová, Ph.D.**
Ústav správních a sociálních věd

Datum zadání diplomové práce: **1. září 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2021**

L.S.

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.
děkan

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

Prohlašuji:

Práci s názvem Transparentnost a odpovědnost ve veřejné správě jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2021

Dominika Tůmová v. r.

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych velmi ráda poděkovala své vedoucí diplomové práce JUDr. Janě Janderové, PhD. Za její odborné a trpělivé vedení, za zpětnou vazbu a poskytnuté materiály, které mi pomohly k vypracování této práce. Dále bych také ráda poděkovala mé sestře a celé rodině za její podporu a toleranci.

ANOTACE

Diplomová práce analyzuje základní principy dobré správy. Je zkoumán princip transparentnosti, který má zajistit informovanost veřejnosti o činnosti veřejné správy. Informovanost není samoúčelná a musí být v demokratickém právním státě provázána s odpovědností. V návaznosti na transparentnost jsou proto analyzovány odpovědnostní vazby mezi mocí výkonnou a mocí zákonodárnou a soudní s důrazem na odpovědnost demokratickou. Právní úprava České republiky je komparována s úpravou vybrané evropské země. Výsledky analýzy a komparace jsou syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda.

KLÍČOVÁ SLOVA

principy dobré správy, transparentnost, odpovědnost, accountability deficit, accountability overload, accountability trap, sleeping accountability, princip Checks and Balances, zákon o svobodném přístupu k informacím, otevřená data, Transparency International, kárná odpovědnost

TITLE

Transparency and accountability of public administration

ANNOTATION

The diploma thesis analyses basic principles of good governance. The principle of transparency which should ensure that the public is informed about the activities of public administration is examined. Awareness is not an end in itself and must be linked to accountability in a democratic state governed by the rule of law. In connection with transparency, the thesis describes relations of accountability between legislative executive and judicial powers with an emphasis on democratic accountability. The legislation of the Czech Republic is compared with the legislation of a selected European country. The results of the analysis and comparison are synthesized and conclusions de lege ferenda.

KEYWORDS

principles of good governance, transparency, accountability, accountability deficit, accountability overload, accountability trap, sleeping accountability, principle Checks and Balances, Freedom of information act, open data, Transparency International, disciplinary responsibility

OBSAH

ÚVOD.....	11
1 PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY	13
1.1 Myšlenka dobré správy	14
1.2 Rada Evropy a principy Dobré správy	16
1.2.1 Kodex dobré správy	17
1.3 Listina základních práv Evropské unie	19
1.4 Česká právní úprava	20
2 TRANSPARENTNOST	21
2.1 Definování transparentnosti	21
2.2 Prvky transparentnosti.....	24
2.3 Druhy transparentnosti	25
2.3.1 Směry transparentnosti	25
2.3.2 Dichotomie transparentnosti	27
2.4 Princip transparentnosti a jeho zakotvení v právní úpravě ČR	29
2.4.1 Listina základních práv a svobod.....	29
2.4.2 Zákon o svobodném přístupu k informacím	30
2.4.3 Správní řád a veřejný ochránce práv.....	37
2.5 Důležitost transparentnosti.....	38
3 ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY	39
3.1 Pojem odpovědnost	40
3.1.1 Odpovědnost jako ctnost.....	40
3.1.2 Odpovědnost jako mechanismus	40
3.2 Typy odpovědnosti.....	41
3.2.1 Dle typů fór.....	42
3.2.2 Z hlediska odpovědnosti za případnou vinu	44
3.2.3 Z hlediska povinnosti zpřístupnění informací	45

3.3	Teorie spojené s odpovědností.....	46
3.3.1	Accountability deficit	47
3.3.2	Accountability overload.....	48
3.3.3	Accountability trap	48
3.3.4	Sleeping accountability.....	49
3.4	Odpovědnostní vztahy.....	49
3.4.1	Vztahy odpovědnosti v Ústavě ČR.....	51
3.4.2	Odpovědnostní mechanismy.....	52
4	KOMPARACE POLITIK A PRÁVNÍ ÚPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY A IRSKA.....	57
4.1	Charakteristika politického systému a veřejné správy Irska	60
4.2	Svobodný přístup k informacím.....	63
4.2.1	Právní úprava Irska	63
4.2.2	Shoda a rozdíly v právní úpravě ČR a Irska	66
4.2.3	Otevřená data	70
4.3	Transparency International.....	75
4.4	Zadávání veřejných zakázek	79
4.5	Odpovědnost státu za škodu.....	81
4.6	Kárná odpovědnost.....	83
4.6.1	Právní úprava ČR.....	84
4.6.2	Právní úprava Irska	88
4.6.3	Shody a rozdíly v úpravě kárné odpovědnosti státních zaměstnanců.....	92
5	PROVÁZANOST PRINCIPU TRANSPARENTNOSTI A ODPOVĚDNOSTI.....	95
	ZÁVĚR	101
	POUŽITÁ LITERATURA	104

SEZNAM ILUSTRACÍ

Obrázek 1: Směry transparentnosti.....	26
Obrázek 2: Transparentnost událostí a transparentnost procesů.....	27
Obrázek 3: Nominální a efektivní transparentnost	28
Obrázek 4: Prvky v kontextu odpovědnosti.....	41
Obrázek 5: Vztahy odpovědnosti.....	50
Obrázek 6: Systém Checks and Balances na příkladu legislativy a exekutivy ČR	54
Obrázek 7: Systém Checks and Balances na příkladu vztahů mezi justicí s legislativou a exekutivou ČR.....	54
Obrázek 8: Vývoj čisté pozice vůči rozpočtu EU za ČR a Irsko v letech 2004-2018	57
Obrázek 9: Mapa zemí dle výsledků Open Data Maturity 2019	59
Obrázek 10: Mapa zemí dle výsledků Open Data Maturity 2020	60
Obrázek 11: Počty státních zaměstnanců v letech 2016-2020.....	62
Obrázek 12: Počet žádostí o informace veřejných orgánů (Irsko) v letech 2010-2019.....	64
Obrázek 13: Typy žádostí (Irsko) v letech 2018 a 2019.....	65
Obrázek 14: Žádosti k OIC o přezkum rozhodnutí o přístupu k informacím.....	65
Obrázek 15: Pětistupňová struktura otevřenosti dat	71
Obrázek 16: Výsledky otevřených dat ČR za rok 2020.....	72
Obrázek 17: Výsledky otevřených dat Irsko za rok 2020.....	73
Obrázek 18: Otevřená data 2020 ČR a IR – hodnocení v jednotlivých podkategoriích.....	73
Obrázek 19: Index vnímání korupce v EU za rok 2020	76
Obrázek 20: Index vnímání korupce v Irsku a v ČR za roky 2013-2020	78
Obrázek 21: Počet odvolání ke kárné komisi II. stupně	88
Obrázek 22: Výsledky průzkumu zapojení zaměstnanců veřejné služby z hlediska výkonových standardů a kárných řízení	90
Obrázek 23: Druhy uložených sankcí v Irsku v roce 2014.....	91
Obrázek 24: Trust in Government index pro ČR a Irsko od roku 2010	98
Obrázek 25: Kroky ke zlepšení odpovědnosti	99

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Srovnání InfZ a FOI	69
Tabulka 2: Srovnání ZSS a CSRA.....	94
Tabulka 3: Kvalita regulace dle WGI – ČR a Irsko 2017–2019.....	96

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

NPM	New Public Management
Kodex dobré správy	Evropský kodex řádné správní praxe
EU	Evropská unie
Listina EU	Listina základních práv Evropské unie
LZPS	Zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
TU	Transparency upwards
TD	Transparency downwards
TIn	Transparency inwards
TO	Transparency outwards
InfZ	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
ÚS	Ústavní soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚSC	územní samosprávné celky
OdpŠ	Zákon č. 82/1998 Sb., Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
PS	Poslanecká sněmovna
Ústava	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
FOI	Freedom of Information – zákon o svobodném přístupu k informacím v Irské republice (ve znění zákona č. 30 z roku 2014)
OIC	Office of the Information Commissioner – Úřad komisaře pro informace
RIA	Hodnocení dopadů regulace
TI	Transparency International
CPI	Index vnímání korupce (Corruption Perception Index)
PSMA	Public Service Management Act 1997 – zákon o řízení veřejných služeb v Irské republice
SCRA	Civil Service Regulation Act 1956 – zákon o státní službě v Irské republice (ve znění zákona č. 18 z roku 2005)
ZSS	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě
OPS	Open Public Service 2020 v Irsku

ÚVOD

Cílem této práce je analýza základních principů dobré správy, především principu transparentnosti a odpovědnosti. Transparentnost je jedním z nástrojů, který je potřeba vyvinout na podporu odpovědnosti. Bez zavedení transparentnosti by totiž chyběly potřebné informace pro udělení sankcí či opatření odpovědným činitelům. V případě, že orgán veřejné správy udělá chybu, měl by ji uznat a neodkladně přijmout účinná opatření k nápravě.

Transparentnost veřejné správy můžeme chápat jako otevřenost nebo jako svobodný přístup k informacím. Princip transparentnosti patří mezi základní principy dobré správy a vychází ze základních lidských práv ustanovených např. Listinou základních práv Evropské unie nebo v českém právním řádu Listinou základních práv a svobod. Tento princip nemusí být explicitně v právních předpisech uveden, ale jeho podstata se v jednotlivých právních předpisech nebo ve vymezení činnosti veřejných institucí objevuje. Je jedním z prvků, který může umožnit kontrolu veřejné správy nejen ze strany občanů ale také ze strany veřejných institucí. Transparentnost je také jedním z klíčových principů demokratického právního státu, který odstraňuje korupci a brání jejímu návratu.

Čím více bude veřejná správa transparentnější, tím více budou občané informováni o její činnosti a budou mít větší prostor pro utváření vlastních názorů a pro participaci na veřejném životě. Především s rozvojem informačních technologií se transparentnost dostává stále více do popředí a zjednodušuje poskytování informací veřejnosti. S tím souvisí i zvýšení nároků na zpřístupňované informace, např. z hlediska množství informací, strojově čitelného formátu, vzdáleného přístupu apod.

Součástí této práce je analýza a komparace právní úpravy v oblasti transparentnosti a odpovědnosti v České a Irské republice. Aby bylo možné provést komparaci, je potřeba nejprve oba pojmy definovat a popsat, co se pod nimi skrývá. Oba pojmy jsou velmi obecné a neexistuje shodná definice. Z hlediska transparentnosti můžeme rozlišit několik prvků a druhů, které v zásadě formulují možnosti zpřístupnění informací. Z hlediska odpovědnosti vymezujeme několik typů, které jsou rozlišeny dle zúčastněných stran v odpovědnostních vztazích. Odpovědnostní vztahy jsou založeny na konceptu principál-agent. Typy odpovědnosti jsou tedy rozlišeny dle toho, kdo je odpovědný a komu se odpovídá.

Konkrétní právní úprava z hlediska svobodného přístupu k informacím a kárné odpovědnosti státních zaměstnanců bude porovnávána v praktické části. Budou srovnávány jejich podobnosti ale především jejich odlišnosti. Výsledky analýzy a komparace budou

syntetizovány a vyvozeny závěry de lege ferenda. Samotná právní úprava nezaručuje dodržování stanovených podmínek, a proto bude na teoretické základy navázáno reálnými výsledky činnosti veřejné správy, např. v oblasti otevřených dat nebo míry korupce. Obdobně ani samotná transparentnost nezaručuje dodržování nastavených vztahů odpovědnosti, ale je potřeba učinit nezbytné kroky k její podpoře.

1 PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY

V moderní veřejné správě nestačí pouze dodržovat právní předpisy, ale měl by být také naplněn jejich účel. Je požadováno dodržování základních lidských práv, pravidel slušného chování, vstřícný přístup ke klientům a hospodárné zacházení s veřejnými prostředky. Tyto požadavky shrnují to, co by mělo být náplní principů dobré správy. Principy představují v aplikaci práva důležité záchytné body, které napomáhají překlenovat mezery v zákonech, napomáhají interpretaci právních předpisů a sjednocují jejich výklad. Mezi tyto principy řadíme mimo jiné transparentnost a odpovědnost veřejné správy.

Můžeme shrnout, že principy dobré správy jsou souborem práv, pravidel a zásad, které regulují činnost veřejné správy. Tato pravidla jsou promítána do předpisů správního práva, do judikatury správních soudů a do aplikace správních orgánů. Jejich funkce spočívá v zajištění spravedlnosti při rozhodování. Pro demokratický právní stát jsou základem fungování veřejné správy. Principy dobré správy vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel a legitimních společenských očekávání. [1]

Principy dobré správy souvisí s lidskými právy nebo, přesněji řečeno, lidská práva jednotlivým principům odpovídají nebo je zahrnují. [2, str. 6] Vztahem mezi lidskými právy a principy dobré správy můžeme považovat vztah, který poskytuje vzájemné výhody – principy dobré správy posilují ochranu a plnění lidských práv. Jelikož dobrá správa se skládá spíše z doporučení, lze její principy lépe přizpůsobit oproti lidským právům, která jsou právem, a lidská práva lze lépe konkretizovat právě díky principům dobré správy.

Můžeme tedy rozlišit různé funkce ve vztahu mezi lidskými právy a dobrou správou:

- dobrá správa jako předpoklad či podmínka pro pomoc (humanitární, zdravotnickou, ekonomickou, finanční atd.),
- dobrá správa jako vodítko pro uplatňování lidských práv,
- dobrá správa jako mechanismus proti porušování lidských práv – jsou-li principy dobré správy dodržovány, nelze tak snadno lidská práva porušovat. [3]

Principy jako základ veřejné správy by měly být základní a trvalé. Oproti tomu hodnoty se mohou v průběhu času vyvíjet nebo se objevovat nové – to, co je považováno za hodnotu v dnešní době, nemuselo platit např. před 50 lety (např. odpovědnost státních zaměstnanců vůči veřejnosti).

Hodnota se může stát principem, pokud je přijata na celospolečenské úrovni (např. rovné zacházení bez ohledu na pohlaví, věk, rasu, náboženství atd.) – tato hodnota je nyní zakotvena jako jeden z principů v Evropské úmluvě o lidských právech v článku 14 – Zákaz diskriminace. Tedy všechny principy jsou hodnotami, ale ne všechny hodnoty jsou principy. [4, str. 2-3] Toto vymezení ale není jednoznačné, i když obecně můžeme říct, že principy a hodnoty se vzájemně překrývají.

1.1 Myšlenka dobré správy

Aristotelovu myšlenku o dobrém uspořádání státu bychom mohli považovat jako prapůvodní zdroj představy dobré správy (v angličtině „good administration“). Tato myšlenka se ale v průběhu staletí vytratila. Prvky dobré správy, tak jak je známe dnes, bychom mohli najít např. už v roce 1766 ve Švédsku, kdy bylo do zákona zakotveno právo na informace. [5, str. 8] Konkrétně se principy do jednotlivých smluv či doporučení Rady Evropy dostávají až v 2. polovině 20. století. Předtím než se podíváme na jednotlivé právní předpisy, které upravují tyto principy, je potřeba si alespoň nastínit význam pojmů good governance a good administration, které jsou s principy dobré správy spojovány.

Pojem „good governance“ (překládán jako „dobré vládnutí“) nelze jednoduše definovat či přesně vymežit. Můžeme na něj pohlížet z různých úhlů, které se navzájem doplňují. Prvním je technicko-ekonomická interpretace, kde nacházíme zásady jako je transparentnost, odpovědnost, proporcionalita, dodržování zákonů a další. Druhý je sociální přístup, kde je zdůrazněna demokracie a dodržování lidských práv. „Good governance“ se nemusí vztahovat pouze na jednotlivé vlády, ale můžeme jej nalézt i v soukromém sektoru či v neziskových organizacích. [3]

Světová banka v roce 1992 vytvořila definici pojmu good governance jako: „*způsob výkonu moci při řízení hospodářských a sociálních zdrojů země*“. V roce 1994 vydala zprávu, kde byly popsány 4 aspekty, podle kterých lze správu hodnotit: management veřejného sektoru, odpovědnost, právní rámec pro rozvoj a transparentnost.

Rozvojový program OSN (The United Nations Development Programme) v roce 1997 uvedl, že: „*Správu lze chápat jako výkon ekonomické, politické a správní pravomoci k řízení záležitostí dané země na všech úrovních. Good governance zahrnuje existenci účinných mechanismů procesů a institucí, jejichž prostřednictvím občané vyjadřují své zájmy, uplatňují svá práva a plní své povinnosti.*“ Její základní vlastnosti jsou: participace, právní stát, transparentnost, odpovědnost, spravedlnost, účinnost, proporcionalita a soudržnost. [6,

str. 1-6] Nejjednodušeji bychom mohli „governance“ označit jako pojem definující proces rozhodování a realizaci rozhodnutí. [7, str. 3]

Stejně jako good governance nelze jednoznačně definovat ani pojem „good administration“ (překládán jako dobrá správa). Z jednoho hlediska je dobrá správa považována za základní právo jednotlivců ve vztahu k správním orgánům. Na druhou stranu můžeme tento pojem definovat jako: „*správní povinnost, požadavek nebo standard po veřejné orgány, aby přijaly vhodná opatření ve správních věcech.*“ [8, str. 2]

Obecně můžeme říct, že se jedná o pojem zahrnující soubor práv, pravidel a zásad, které regulují činnost veřejné správy tak, aby byla zajištěna procesní spravedlnost, dodržování principu zákonnosti a dosažení správných výstupů správní činnosti. (Toto je obsahem Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré správě – viz dále.) Opakem oproti dobré správě je maladministration neboli „špatná správa“, která je používána pro vymezení nesprávného úředního postupu nekompetentní nebo zkorumpované vlády.

Jak z výše uvedeného vyplývá, základními vlastnostmi dobré správy, které se shodně objevují v různých definicích, je několik principů – transparentnost, participace a odpovědnost. Aby byla zlepšena aplikace těchto principů, bylo potřeba veřejnou správu reformovat.

Myšlenku modernizace veřejné správy můžeme ve vyspělých ekonomikách spatřovat na přelomu 60. a 70. let, v České republice a v ostatních postkomunistických zemích se tato myšlenka začala objevovat přibližně od 90. let minulého století, tedy až po pádu totalitního režimu. V rámci reformy veřejné správy se začaly uplatňovat přístupy, které využívají nástroje soukromého sektoru v oblasti sektoru veřejného – reformy typu New Public Management (dále jen „NPM“). Tyto přístupy jsou založeny na zásadách decentralizace, dekoncentrace, subsidiarity a celkové demokratizace. [9, str. 2] Jeden z hlavních důvodů potřeby reformy byla skutečnost omezení veřejných rozpočtů. Pomocí těchto reform došlo k zapojení občanů do financování veřejných služeb (např. poplatky za veřejné služby, smluvní zabezpečování služeb apod.) s cílem zvýšit efektivitu a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. [10, str. 3]

Reformy veřejné správy bychom mohli rozdělit do 3 základních skupin: radikální reforma, která je založena zejména na přístupech NPM, postupná reforma, která zachovává tradiční přístup k veřejné správě, a umírněný manažerismus, který představuje jakýsi střed mezi těmito přístupy. [11, str. 4]

Tyto reformy si kladou za cíl zvýšení transparentnosti a s ní související odpovědnosti, kontrolovatelnost fungování veřejné správy a také větší participaci občanů. [12, str. 216]

1.2 Rada Evropy a principy Dobré správy

Rada Evropy vydává doporučení a rezoluce, které nejsou právně závazné a jejich plnění není právně vymahatelné, což je zařazuje do tzv. soft law.

Počátky principů Dobré správy můžeme najít v Rezoluci R(77)31 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům orgánů, ve které pojem „dobrá správa“ nebyl přímo uveden, ale bylo zde popsáno pět základních principů, o kterých v dnešní době jako o principech dobré správy hovoříme. Konkrétně jde o právo být slyšen (*Right to be heard*), právo na přístup k informacím (*Access to information*), právo na pomoc a zastoupení (*Assistance and representation*), právo na odůvodnění (*Statement of reason*) a právo na indikaci nápravných opatření (*Indication of remedies*).

V následujících letech bylo Radou Evropy vydáno několik dalších doporučení týkajících se této problematiky. [13] Zde uvádím jen několik vybraných.

Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů, kde jsou uvedeny principy, které se vztahují na ochranu práv a svobod občanů v souvislosti se správními akty.

Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů, kde je předloženo zajištění přístupu k informacím všem bez rozdílu.

Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti, které se týká náhrady škody, která byla způsobena při výkonu veřejné moci nebo nezákonným úředním postupem.

Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám vychází z respektování zásady soukromí a ochrany osobních údajů.

Za nejdůležitější ale můžeme považovat Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě a k němu připojený Evropský kodex řádné správní praxe (dále jen „kodex dobré správy“), které přejímá klíčové zásady z předchozích doporučení a spojuje je v jeden komplexní celek. [14, str. 46]

1.2.1 Kodex dobré správy

Kodex dobré správy má za cíl definovat pravidla a zásady, na jejichž základě by bylo možné posoudit nesprávný úřední postup a informovat občany o jejich právech na správu. Kodex byl proto brzy spojen s čl. 41 Listiny základních práv EU, kde je zakotveno právo na dobrou správu. [15, str. 1]

Kodex dobré správy rozděluje 23 základních principů do 3 sekcí: obecné zásady, pravidla upravující správní rozhodnutí a odvolání. Mezi obecné zásady („Principles of good administration“) je zařazen:

- Princip zákonnosti (Principle of lawfulness), který zaručuje postup správního orgánu se zákonem, což zahrnuje vnitrostátní i mezinárodní právo.
- Princip rovnosti před zákonem (Principle of equality), který zaručuje, že s osobami, které se nacházejí ve stejné situaci, bude zacházeno stejně – tedy zákaz jakékoli diskriminace.
- Princip nestrannosti (Principle of impartiality), což znamená, že rozhodnutí musí být objektivní a založená na relevantních skutečnostech. Správní orgán též zajistí nezájatost úředních osob, které se na daném rozhodnutí podílí.
- Princip proporcionality (Principle of proportionality), který zaručuje, že ukládaná opatření nebudou omezovat práva a zájmy adresátů veřejného práva více, než je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.
- Princip právní jistoty (Principle of legal certainty), jež chrání práva nabytá v dobré víře. Správní orgán nesmí přijmout zpětná opatření.
- Princip konání v přiměřené lhůtě (Principle of taking action within a reasonable time limit), což podněcuje správní orgán k rozhodnutí bez zbytečného odkladu.
- Princip participace (Principle of participation), která dává možnost podílet se na přípravě a provádění správních rozhodnutí, která se týkají jeho práv či zájmů.
- Princip zachování úcty soukromí (Principle of respect for privacy), jež vyžaduje ohleduplné zacházení s osobními údaji.
- Princip transparentnosti (Principle of transparency), díky kterému je správní orgán povinen zajistit informovanost občanů o činnosti veřejné správy. Do této oblasti spadá již výše zmíněné právo na přístup k informacím, ovšem musí zde být zajištěna ochrana osobních údajů. Princip transparentnosti se nevztahuje na tajemství chráněná zákonem.

Ve druhé sekci Pravidla upravující správní rozhodnutí („Rules governing administrative decisions“) je popsán postup přijímání správních rozhodnutí, a také jsou zde popsána práva osob, která se vztahují k procesu správního rozhodování. [16] Konkrétně jde o:

- zahájení správních řízení (Initiation of administrative decisions),
- žádosti soukromých osob (Requests from private persons),
- právo být slyšen s ohledem na individuální rozhodnutí (Right of private persons to be heard with regard to individual decisions),
- právo účastnit se jistých neregulativních rozhodnutí (Right of private persons to be involved in certain non-regulatory decisions),
- příspěvek soukromých osob k pokrytí nákladů za správní rozhodnutí (Contribution of private persons to costs for administrative decisions),
- forma správních rozhodnutí (Form of administrative decisions),
- zveřejnění správních rozhodnutí (Publication of administrative decisions),
- vstup správních rozhodnutí v platnost (Entry into force of administrative decisions),
- výkon správních rozhodnutí (Execution of administrative decisions) a
- změny jednotlivých správních rozhodnutí (Changes to individual administrative decisions).

V poslední sekci, která se věnuje odvolání, je upraveno právo odvolat se proti rozhodnutí správních orgánů (Appeals against administrative decisions) a právo na náhradu způsobenou nezákonným správním rozhodnutím nebo nedbalostí správního orgánu (Compensation).

Jedna z vlastností principů dobré správy je schopnost dostávat se do vzájemných střetů. Nejčastěji půjde o rozkol mezi individuálním a veřejným zájmem. Příkladem může být protiklad mezi principem materiální pravdy a principem konání v přiměřené lhůtě – zajištění dostatečného množství důkazů a přihlédnutí ke všem okolnostem může vést ke zdržení vydání rozhodnutí. Dále můžeme zmínit rozkol mezi principem transparentnosti a autorským právem (toto je typický příklad střetu individuálního a veřejného zájmu). [14, str. 66-67] K poměření jednotlivých principů či zásad můžeme využít princip proporcionality – konkrétně využití „testu proporcionality“ (viz např. nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 3208/16).

Na druhou stranu mezi principy existuje i vzájemná provázanost, tu můžeme spatřovat např. mezi principem zákonnosti, zákazem zneužití pravomoci a principem právní jistoty, nebo v provázanosti principu transparentnosti a odpovědnosti (o této problematice bude pojednávat 5. kapitola).

1.3 Listina základních práv Evropské unie

I na úrovni Evropské unie (dále jen „EU“) nalezneme právní úpravu principů dobré správy. Konkrétně Listina základních práv EU (dále jen „Listina EU“) v čl. 41 uvádí jako jedno ze základních práv občanů právě právo na dobrou správu:

- 1) *Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*
- 2) *Toto právo zahrnuje především:*
 - a. *právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;*
 - b. *právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;*
 - c. *povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*
- 3) *Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.*
- 4) *Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.*

Jak můžeme vidět z čl. 41 Listiny EU, tento článek není obecným právem na Dobrou správu, ale zahrnuje její jednotlivé aspekty. Jeho první odstavec bychom mohli nazvat jako *umbrella right*.¹ Můžeme zde najít zakotvení jednotlivých (ale ne všech) zásad, konkrétně: nestrannost, konání v přiměřené lhůtě, právo na přístup ke spisu, právo na odůvodnění rozhodnutí, právo být slyšen a právo na odpověď a právo na odškodnění za nesprávný úřední postup.

Čl. 41 Listiny EU garantuje minimální úroveň dobré správy, jelikož některé její prvky (viz výše) prohlásila přímo za právo. Zde můžeme vidět rozdíl mezi adresáty, kterým je dobrá správa garantována jako právo nebo jen jako závazný princip. Porušením základního práva dochází k neplatnosti správního aktu a přiznání náhrady škody, v tomto případě nemusí dotčený prokazovat intenzitu narušení principů dobré správy. Na druhou stranu při „pouhém“ porušením zásady musí adresát zásadní intenzitu zásahu dokázat. Postavení adresáta v prvním případě je tedy podstatně silnější. [12, str. 221]

¹ Pojem, který je používán jako pokrytí (zastřešení) skupiny konceptů či pojmů.

I když můžeme vidět úzkou spojitost mezi přijetím Kodexu dobré správy a existencí čl. 41 Listiny EU, nelze Kodex dobré správy vnímat jako vysvětlení obsahu práva na dobrou správu. [15, str. 13]

1.4 Česká právní úprava

Každý stát pracuje s vlastní sadou principů, kterou implementuje do svých zákonů [4, str. 4]. Na Ústavní úrovni nalzáme v zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) v čl. 17, odst. 1 právo na informace. V našem právním řádu na úrovni zákonů jsou některé z principů vymezených Kodexem Dobré správy obsaženy v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Konkrétně v §§ 2–8, kde najdeme zásadu legality (§ 2 odst. 1) a zákaz zneužití pravomocí (§ 2 odst. 2), zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadu právní jistoty (§ 2 odst. 3), zásadu souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4), zásadu materiální pravdy (§ 3), zásadu veřejné správy jako služby (§ 4), zásadu subsidiarity (§ 5), zásadu procesní ekonomie (§ 6), zásadu procesní rovnosti (§ 7) a zásadu spolupráce správních orgánů (§ 8). Jak můžeme vidět z tohoto výčtu, principy obsažené v české právní úpravě se shodují s principy, které jsou zakotveny v čl. 41 Listiny EU i v Kodexu dobré správy.

Principy dobré správy jsou v českém právním prostředí též zakotveny jako „Ombudsmanské desatero“. Výčet českých principů dobré správy, který byl přednesen na konferenci 22. března 2006, zahrnuje deset principů, které se také shodují s výše uvedenými. Patří mezi ně: soulad s právem, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, efektivnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. [14, str. 52-53]

2 TRANSPARENTNOST

Jako český ekvivalent pro transparentnost bychom mohli použít slova průhlednost či přehlednost. Tento termín se ale nepřekládá, a proto bude nadále používán jen pojem transparentnost.

Můžeme si pod ním představit právo na informace a jasnost jednání veřejné správy. Transparentnost je typickou vlastností demokratického státu, jehož občané vědí, jakým způsobem vláda rozhoduje, a jsou jim poskytovány informace o rozhodnutích a dalších činnostech vlády. Na tomto základě pak mohou občané ovlivňovat veřejné dění a aktivně se účastnit voleb. Kdyby právo na informace neexistovalo, občané by neměli možnost např. volební participace, jelikož by neměli žádné povědomí o politických programech jednotlivých stran; a neměli by ani žádnou možnost kontroly veřejných orgánů. S právem na informace souvisí i právo na svobodný projev. Znalost informací umožňuje tvorbu názorů, pokud nemám informace, nemám se k čemu vyjádřit.

Při analýze transparentnosti můžeme rozlišit dvě funkce. [17, str. 54, 56] Za prvé usnadňuje rozhodování jednotlivců, kteří mohou díky transparentnímu prostředí předvídat důsledky svého chování. Druhou funkcí je pak možnost sledovat, co dělá vláda, jde tedy o kontrolu veřejných orgánů či organizací, zda postupují v souladu se zákony a demokracií.

V rámci těchto funkcí můžeme rozlišit cíle, k jejichž plnění transparentnost napomáhá. Transparentnost přispívá k demokracii, jelikož je nutným předpokladem pro participaci a odpovědnost. Napomáhá také fungování trhu jako transparentního prostředí, díky němuž se mohou ekonomické subjekty lépe rozhodovat. Dále je nutným předpokladem pro odpovědnost veřejných orgánů, přispívá také k realizaci práv jednotlivců, aby bylo zabraňováno porušování jejich práv.

Transparentnost tedy nemá jeden konkrétní cíl, ale napomáhá k plnění cílů obecných, jako je demokracie, zvyšování důvěry ve vládu, realizace individuálních práv, ekonomický výkon a fungování trhu. [17, str. 52-53]

2.1 Definování transparentnosti

Transparentnost je poměrně široký a neuchopitelný termín a je obtížné jej definovat. Přesto několik definicí vzniklo, někteří autoři vytvořili definici, jiní tento princip rozdělili na složky, a tím přiblížili, čeho se transparentnost týká.

Mock nejprve identifikoval několik prvků. Za prvé transparentnost vzniká ve veřejné správě, za druhé jde o dostupnost informací, za třetí je potřeba definovat příjemce informací a v neposlední řadě je vyžadovaná přesnost a jasnost informací. Na základě tohoto vytvořil definici: „*Transparentnost je míra, do jaké jsou informace o oficiální činnosti poskytovány zúčastněné straně.*“ [18, str. 1079-1082]

Tato definice se týká především činnosti vlády, ale transparentnost bychom mohli požadovat i od jiných subjektů (např. v oblasti životního prostředí). Buijze přichází s obecnějším vymezením transparentnosti: „*Transparentnost je stav, ke kterému dochází, když lidé mohou snadno zjistit a pochopit stav světa a předpovědět, jak jejich vlastní akce ovlivní tento svět.*“ [17, str. 31]

Pro doplnění uvádím další definice, které nám poskytují jiné pohledy, jak může být transparentnost vnímána. Všechny jsou ale bližší Mockově definici, která se zaměřuje na vládní činnosti. Asian Development Bank definovala transparentnost jako: „*odkaz na dostupnost informací pro obecnou veřejnost a jasnost vládních pravidel, předpisů a rozhodnutí*“. [19, str. 4]

Oxfordský slovník ekonomie nabízí definici transparentních politických opatření: „*Politická opatření, jejich fungování je přístupné veřejné kontrole. Transparentnost zahrnuje objasnění toho, kdo rozhoduje, jaké jsou dopady, kdo je řídí a kdo za ně platí.*“ [20]

Hood se (obdobně jako Mock) zaměřuje na transparentní vládnutí. Označuje transparentnost jako: „*vládnutí dle pevných a zveřejněných pravidel, na základě informací a postupů, které jsou přístupné veřejnosti a (v některých případech) v jasně vymezených oblastech činnosti.*“ [21]

Následující definice se specifikuje na jednu oblast činnosti vlády, a to rozpočtovou politiku státu, a také zahrnuje požadavek na jasnost a srozumitelnost informací. Fiskální transparentnost je definována jako: „*otevřenost vůči široké veřejnosti o vládní strukturu a funkcích, záměrech fiskální politiky, účtech veřejného sektoru a projekcích. Zahrnuje snadný přístup ke spolehlivým, komplexním, včasným, srozumitelným a mezinárodně srovnatelným informacím o vládních aktivitách.*“ [22, str. 1]

Ve většině výše uvedených definicí je zmíněn přístup k informacím, můžeme tedy bez pochyby říct, že se transparentnost týká dostupnosti informací. Spolehlivé informace jsou ovšem jen dílčím prvkem celého principu. Bugarič princip transparentnosti rozděluje na dvě

složky, a to právo na přístup k veřejným dokumentům a formy účasti veřejnosti na rozhodování veřejné správy. [23, str. 487]

Addink rozlišuje užší a širší pojetí transparentnosti. Užší pojem v sobě zahrnuje právo na informace, širší pak otevřenost, komunikaci a odpovědnost. [17, str. 28]

Dostáváme se tak k problémovému vztahu mezi transparentností a otevřeností. Nejprve ale navážeme na předchozí rozdělení dle Addinka, je totiž důležité objasnit, co autor pod pojmy uvedenými v definici myslí. Termínem informace se myslí právo na přístup k informacím. Toto právo musí být jasně a přesně definované. Dále může být informace chápána jen jako jeden z komponentů transparentnosti. Termín transparentnost má tedy širší rozsah, kromě přístupu k informacím vyžaduje také odůvodnění a vysvětlení. Proto by měla být tvorba politik a zákonů přístupná a co nejsrozumitelnější, aby ji pochopila široká veřejnost. Posledním termínem je otevřenost, což je transparentnosti podobné. Otevřenost znamená soustředění se na procesy, které odhalují činnost vlády. Jak otevřenost, tak i transparentnost jsou nad rámec přístupu k informacím. [2, str. 111-112]

Vztah mezi otevřeností a transparentností není jednoznačný a mezi autory neexistuje žádný konsensus. Autoři se ale shodují jen v tom, že transparentnost a otevřenost spolu souvisejí.

První variantou tohoto vztahu je, že transparentnost přesahuje otevřenost. Transparentnost zahrnuje nejen dostupnost informací, ale navíc také jejich jednoduchost a srozumitelnost. [24, str. 26] „*Otevřenost znamená soustředit se na procesy, které nám umožní vidět činnosti a operace vlády s nezbytnými výjimkami.*“ [25, str. 190] Tedy transparentnost v tomto pojetí zahrnuje nejen přístup k (srozumitelným) informacím, ale také kontrolu činností vlády. Otevřenost by mohla být pokládána za vlastnost organizace (nebo orgánu veřejné správy), zatímco transparentnost by vyžadovala následné zpracování či použití dostupných informací. [24, str. 26]

Naopak jiní autoři tvrdí, že otevřenost je širší pojem než transparentnost. Transparentnost odkazuje pouze na dostupnost informací, zatímco princip otevřenosti v sobě zahrnuje formy aktivní spolupráce a komunikace mezi správou a veřejností. [23, str. 487]

S tímto pojetím se ztotožňuje i Meijer, který dělí otevřenost na dva dílčí komponenty – transparentnost a participaci. Transparentnost je zde použita ve významu přístupu k informacím a participace pak jako účast na rozhodovacích procesech. Otevřenost pak

definuje jako: „*míru, do jaké mohou občasně sledovat a ovlivňovat vládní procesy prostřednictvím přístupu k vládním informacím a přístupu k rozhodování*“. [26 str. 13]

Někteří autoři pak mezi zmíněnými pojmy nerozlišují, a i při použití v praxi jsou zaměňovány. [24, str. 26]. Používání těchto slov jako synonym můžeme vidět i v překladu do češtiny. Příkladem může být princip otevřenosti v Ombudsmanském desateru, který obdobně popisuje to, co je obsahem principu transparentnosti v Kodexu dobré správy.

Mockova definice může být využita jako výchozí bod pro další vymezení transparentnosti. Nicméně v této práci budu vycházet z obecnějšího pojetí transparentnosti (dle Buijer), ze které také vychází její další rozdělení, a dále z Addinkova rozdělení na užší a širší pojetí transparentnosti (její širší pojetí bude obsahem následující kapitoly).

2.2 Prvky transparentnosti

Jak bylo výše zmíněno, transparentnost se může skládat z několika prvků. V základním rozdělení můžeme vidět přístup k informacím a transparentnost související s odpovědností [17, str. 28] (obdobně jako Addink). [2, str. 111-112]

Přístupem k informacím chápeme jak veřejný přístup, tak i přístup k něčemu souboru, tento lze ještě blíže specifikovat, zda jde o přístup k souboru, který se přímo týká účastníka, který o něj žádá, nebo o přístup k souboru někoho cizího. Zde ovšem platí ochrana osobních údajů a tajemství chráněná zákonem.

Zakotvení přístupu k informacím do zákonů probíhalo v druhé polovině 20. století, postkomunistické země jej přidaly až v průběhu 90. let. Na základě zákonů musí veřejné instituce reagovat na žádosti o informace – reaktivní opatření/pasivní chování, ale také některé informace zpřístupňovat z vlastního podnětu (popř. vyplývá-li to ze zákonů) – proaktivní opatření/aktivní chování. [17, str. 32] Role vlády by neměla být pasivní, informační služby hrají důležitou roli ve vytváření zájmů o porozumění otázkám veřejné politiky. [27, str. 7]

O tom, jak transparentnost souvisí s odpovědností, bude pojednáno dále, příkladem mohou být metody účetního výkaznictví či kontroly a auditu.

Podrobněji můžeme v právu na informace rozlišit 4 aspekty. Za prvé právo na informace je předpokladem pro účast veřejnosti na rozhodování veřejné správy. Za druhé jde o kontrolu či dohled nad prací veřejné správy (např. možnost účastnit se zasedání zastupitelstva). Třetí aspekt je ekonomický, abychom se mohli dobře rozhodnout (např. při podnikání),

potřebujeme mít určité informace. Čtvrtým aspektem je pak elektronická veřejná správa, která se v poslední době stává stále aktuálnější. [23, str. 493-494]

Transparentnost je považována za klíčový prvek vládních reforem. Dle nutnosti vynaložení nákladů na získávání informací můžeme rozlišit transparentní a netransparentní právní režimy. Toto rozložení vychází z toho, že informace jsou cennou komoditou. Netransparentní režimy ukládají podstatné náklady na získání, shromažďování a potvrzování informací. Naopak transparentní režim žádné náklady neukládá. Náklady přirozeně existují (např. na zjišťování a hodnocení informací), ale na vyhledávání a získávání informací žádné nejsou nebo jsou minimální. [28, str. 302-303] Vlády by měly být plně transparentní, neměly by držet informace pro svůj vlastní prospěch, ale ve prospěch veřejnosti. Tedy vláda spíše informace shromažďuje a zpracovává, aby je mohla zpřístupnit veřejnosti. [17, str. 38]

2.3 Druhy transparentnosti

Nyní se podrobněji zaměříme na rozlišení transparentnosti dle Davida Healda, který rozeznává čtyři směry a tři dichotomie transparentnosti. [24, str. 27-35]

2.3.1 Směry transparentnosti

Nejprve budou zmíněny čtyři směry transparentnosti, dva vertikální a dva horizontální.

Transparency upwards (dále jen „TU“) – tento směr lze pojmut buď z hlediska hierarchických vztahů nebo z analýzy principal-agent. TU znamená, že hierarchicky nadřízený může sledovat chování a výsledky svého podřízeného. Tento směr je přítomen ve všech fungujících státech (ovšem v různé míře).

Transparency downwards (dále jen „TD“) – jde o možnost veřejnosti („ovládaných“) sledovat chování a výsledky politiků („vládců“). Tento směr se přirozeně objevuje v demokratické společnosti. (A právě tento směr je obsahem této práce.)

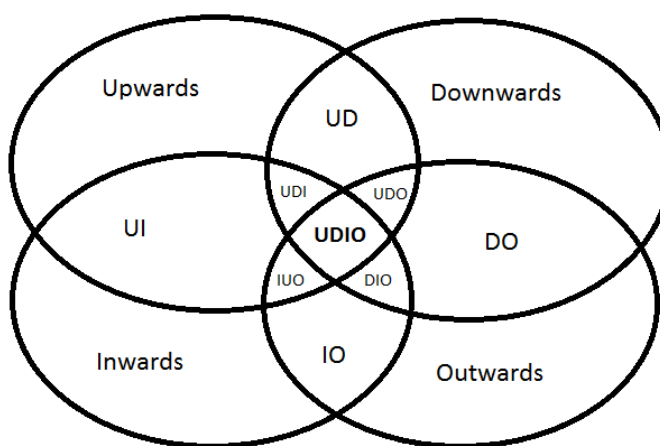
Pokud existují zároveň TU a TD, jde o symetrickou vertikální transparentnost. Tento stav je pouze teoretický, ve skutečnosti není úplná nebo je asymetrická.

Transparency outwards (dále jen „TO“) – nastává, když mohou osoby uvnitř organizace vidět, co se děje mimo ni. Tento směr je zásadní, aby organizace mohla porozumět chování svých klientů (zákazníků) a konkurentů a sledovat je.

Transparency inwards (dále jen „TIn“) – jde o situaci, kdy lidé zvenčí organizace mohou sledovat to, co se děje uvnitř. Tento směr je relevantní pro právní předpisy o svobodě informací a je velmi limitován z hlediska ochrany soukromí.

Pokud zároveň existuje TO a TIn, hovoříme o symetrické horizontální transparentnosti. Ale ve skutečnosti nastává stejný problém jako u symetrické vertikální transparentnosti, tedy buď částečně chybí nebo je asymetrická.

O plně symetrické transparentnosti bychom hovořili, pokud by současně existovaly všechny čtyři směry. Většinu možných situací znázorňuje následující obrázek², který vychází z Vennova diagramu. Vennův diagram ilustruje vztahy mezi množinami sdílejícími společné prvky. [29]



Obrázek 1: Směry transparentnosti

Zdroj: [24, str. 28]

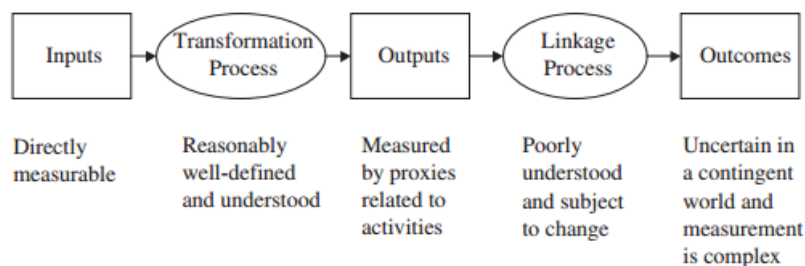
Jak je vidět, nemusíme uvažovat pouze vertikální nebo horizontální transparentnost, ale i jejich různé kombinace, přičemž různé asymetrické kombinace nemusí být vhodné. Z povahy dvourozměrného znázornění tohoto diagramu nelze vytvořit dvě kombinace (UO a ID). Tomu, že právě tyto dvě kombinace nejsou znázorněny, není přičítán žádný význam a ani není prováděno žádné hodnocení vhodnosti různých oblastí. I toto tedy přispívá k tomu, že pojem transparentnost není jednoznačný.

² Autor v obrázku jednotlivé směry popisuje jen pomocí druhého písmene výše uvedených zkratk.

2.3.2 Dichotomie transparentnosti

Další Healdovou myšlenkou je analýza transparentnosti pomocí třech dichotomií: **event transparency X process transparency; real time transparency X transparency in retrospect; nominal transparency X effective transparency.** [24, str. 29]

Události (events) představují body nebo stavy, které jsou viditelné a měřitelné, procesy jednotlivé události propojují. Procesy nejsou měřitelné stejným způsobem jako události, lze je však popsat. Na následujícím obrázku jsou pomocí vztahu vstup-výstup-výsledek znázorněny události (pomocí obdélníků) a procesy (pomocí elips). Transparentnost procesů se týká způsobu přijímání a zpracování informací. Události propojuje transformační proces (ze vstupů do výstupů) a proces propojení (z výstupů do výsledků). Obecně platí, že transformační procesy jsou srozumitelnější než procesy propojení.



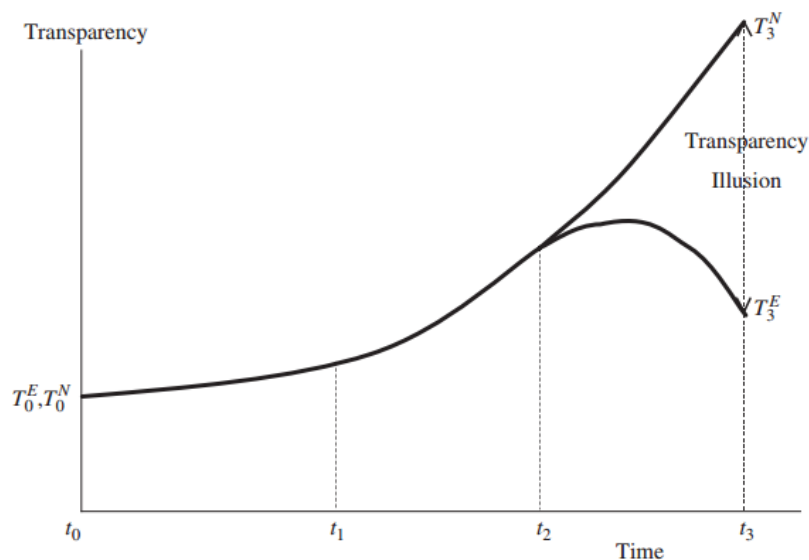
Obrázek 2: Transparentnost událostí a transparentnost procesů

Zdroj: [30, str. 729]

Jako příklad můžeme uvést vzdělání, kde vstupy jsou např. prostředky na stavbu budovy nebo na platy učitelů, výstupem je vzdělání žáků. Výsledkem by měl být vzdělaný a rozumný občan. Proces mezi vstupem a výstupem je jasnější a jednodušeji měřitelný, než proces mezi výstupem a výsledkem, který je v tomto příkladu téměř nepropojitelný. Přímě měřitelné jsou pouze vstupy, transformační proces potřebuje rozumně a jasně popsat, aby byl výstup reálný. Proces propojení může podléhat změnám, např. i když dosáhneme požadovaného výstupu, nemusíme dosáhnout požadovaného výsledku.

Retrospektivní transparentnost umožňuje organizaci zveřejnit informace týkající se jejího výkonu až po určité době. Vykazování je zpožděné a překrývá se s dalším obdobím, např. výroční zprávy. Pokud se bavíme o transparentnosti v reálném čase, je organizace nepřetržitě zodpovědná za zveřejňování informací. Tento typ transparentnosti je důležitý, aby se občané mohli účastnit rozhodování. Nelze říct, který z těchto modelů je vhodnější, jejich vhodnost se posuzuje individuálně.

Poslední dichotomií je nominální versus efektivní/účinná (effective) transparentnost. Nominální transparentnost nám informace jen zpřístupňuje. Aby byla transparentnost také efektivní, musí existovat možnost informace zpracovat a následně použít. Rozdíl mezi nimi je popisován jako iluze transparentnosti. Tuto mezeru znázorňuje následující obrázek.



Obrázek 3: Nominální a efektivní transparentnost

Zdroj: [30, str. 727]

Tento graf znázorňuje předpokládaný růst transparentnosti, od bodu t_1 do t_2 roste strměji. Ovšem v bodě t_2 se křivka dělí, nominální transparentnost se zvyšuje (T^N), zatímco efektivní transparentnost klesá (T^E). Pokud vláda bere transparentnost jako důležitý prvek, zvyšuje množství zpřístupněných informací, tato data se ale mohou stávat nesrovnatelnými či nepoužitelnými (např. jsou zveřejněny sice příznivé, ale nepravdivé informace), tedy snižuje efektivní transparentnost. Tím se vytváří iluze transparentnosti, která je na grafu znázorněna v bodě t_3 (svislá čára mezi T_3^N a T_3^E). [30, str. 727-728]

K rozdělení pojetí transparentnosti dle Healda je možné ještě přidat tři dimenze dobré praxe: institucionální transparentnost, transparentnost účetnictví, transparentnost ukazatelů a projekcí.

První dimenze vyžaduje poskytování spolehlivých informací o záměrech fiskální politiky vlády. Druhá vyžaduje podrobné údaje a zveřejnění rozpočtových dokumentů, kde musí být obsaženy jednotlivé účty vládních institucí. Třetí dimenze se pak skládá především z aspektů chování, svobody informací a kodexu chování úředníků. [22, str. 13-16]

2.4 Princip transparentnosti a jeho zakotvení v právní úpravě ČR

Transparentnost byla zmíněna v první kapitole jako jedna ze základních vlastností dobré správy. A jako jeden z principů dobré správy je popsána v Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě v čl. 10:

1. *Veřejné orgány konají v souladu se zásadou transparentnosti.*
2. *Zajistí, aby soukromé osoby byly vhodnými prostředky informovány o jejich činnostech a rozhodnutích, což může zahrnovat zveřejňování oficiálních dokumentů.*
3. *Respektují práva na přístup k oficiálním dokumentům v souladu s pravidly týkajícími se ochrany osobních údajů.*
4. *Zásada transparentnosti nepoškodí tajemství chráněná zákonem.*

V české právní úpravě můžeme princip transparentnosti nalézt v několika právních předpisech. Jde o LZPS, tedy ústavní úroveň zakotvení tohoto práva, dále zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, anebo jej můžeme nalézt jako součást některých základních principů obsažených ve správním řádě.

2.4.1 Listina základních práv a svobod

V české právní úpravě je právo na informace zaručeno v LZPS v čl. 17 (svobodný projev a právo na informace):

- 1) *Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.*
- 2) *Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*
- 3) *Cenzura je nepřípustná.*
- 4) *Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*
- 5) *Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

Tento článek LZPS garantuje právo na informace jako jedno z politických práv, zajišťuje možnost participace veřejnosti na rozhodování, což je podmíněno dostatečnou informovaností. Jak již bylo výše nastíněno, právo na svobodný projev plní doplňující funkci k právu na informace. Jsou chráněny jak sdělované názory, tak i údaje o skutečnostech

(informace). Ověřování pravdivosti se týká pouze informací, sdělované názory tomuto nepodléhají, jelikož by šlo o zásah do práva na svobodný projev. Svoboda projevu se vztahuje nejen na „příznivé“ myšlenky a informace, ale také na ty, které nějakým způsobem znepokojují. Toto je základem demokratické společnosti, kde existuje politická pluralita a otevřenost vlád. [31, str. 430, 441]

2.4.2 Zákon o svobodném přístupu k informacím

Podrobnější úpravu práva na informace nalezneme v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Tento zákon upravuje různá ustanovení týkající se práva na informace, např. kdo je povinen informace poskytnout, jaké informace lze poskytnout, naopak jaké nesmí nebo nemusí být poskytnuty, hrazení poplatků, lhůta pro poskytnutí, případné odvolání proti neposkytnutí a další.

Povinnost postupovat dle InfZ mají dle § 2 odst. 1 státní orgány, ÚSC, jejich orgány a veřejné instituce, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Povinnost poskytovat informace se netýká názorů a budoucích rozhodnutí. Mezi povinné orgány patří ústavně zakotvené orgány státu – orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, dále NKÚ a Česká národní banka; ústřední orgány státní správy (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy); veřejný ochránce práv; úřad vlády; bezpečnostní sbory ČR; státní zastupitelství; ÚSC a veřejné korporace.

Za zmínku zde stojí i vypuštění ustanovení „hospodařící s veřejnými prostředky“ z InfZ novelou 61/2006, jelikož žadatel má právo na informace, které se týkají působnosti veřejné instituce, a to bez ohledu na to, zda s veřejnými prostředky hospodaří či nikoli.

U některých institucí není zcela zřejmé, zda jde o veřejnou instituci či nikoliv. Například, když částečným (nebo většinovým) vlastníkem je stát, ale přesto jde o společnost, jejímž cílem je dosahování zisku. Povinnost zpřístupňovat určité informace by pak mohla ohrozit její postavení na trhu. Pro posouzení povahy konkrétní instituce je potřeba rozhodnout dle kritérií, které stanovil Ústavní soud (dále jen „ÚS“) v nálezu **sp. zn. I. ÚS 260/06**, kde projednával, zda je veřejnou institucí Letiště Praha, státní podnik. Mezi základní kritéria pro toto posouzení patří:

- a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);
- b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci);

- c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci);
- d) existence, či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle „převahy znaků“ dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze. V tomto nálezu ÚS dospěl k závěru, že státní podnik Letiště Praha kritéria bezpochyby naplňuje, a tudíž se jedná o veřejnou instituci povinnou dle § 2 odst. 1 InfZ.

Judikatura ÚS od klíčového nálezu Letiště Praha doznala jistého posunu, příkladem může být rozhodování o povaze veřejné instituce akciové společnosti ČEZ. Nejprve nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v **rozsudku 2 Ans 4/2009-93** rozhodl, že ČEZ, a. s. je veřejnou institucí. Společnost vznikla při tzv. velké privatizaci rozhodnutím Fondu národního majetku (tedy zřízena státem), stát má ve společnosti dominantní postavení (v roce 2008 – 63,39 %), a tak k vytváření orgánů dochází pod dominantním vlivem státu, a díky dominantnímu postavení existuje také státní dohled nad činností ČEZ. NSS nepřehlídí skutečnost, že jde o obchodní společnost s cílem dosahování zisku, ale oblast energií je jednou ze strategických, bezpečnostních i existenčních zájmů ČR, a proto si stát v této společnosti nechává rozhodující podíl.

S těmito závěry se ale neztotožnil ÚS a nálezem **IV. ÚS 1146/16** dospěl k opačnému závěru než NSS, tedy že ČEZ, a. s. není veřejnou institucí. V odůvodnění ÚS vysvětloval, že cílem privatizace bylo odstátnění státních podniků, přičemž okamžikem odstátnění zanikla přímá řídicí či zakladatelská funkce státu. Společnost je tedy od svého vzniku osobou soukromého práva, která se liší od státu a na kterou se vztahuje obchodní zákoník. Zcela soukromoprávní režim pak mělo vytváření jejích orgánů nebo výkon práv akcionářů.

ÚS souhlasil s NSS, že společnost plní určitý veřejný účel, ale podstata její existence a fungování spočívá především v podnikání a dosahování zisku. Povinnost poskytovat informace dle InfZ by ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže, což by mohlo vést k ohrožení její existence. Ani při posuzování dominantního postavení státu ve společnosti ÚS neshodil závěr NSS. Stát *„bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva*

soukromého“. Jeho většinový podíl sám o sobě na věci nic nemění. Navíc nikde není uvedeno, od jaké výše podílu státu by se mělo odvíjet hodnocení, zda se jedná o veřejnou instituci či nikoliv.

Společnost ČEZ není povinným subjektem dle § 2 odst. 1 InfZ, ale má postavení povinného subjektu § 2 odst. 2 InfZ, který říká, že: *„povinnými subjekty jsou dále ty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy“*. Informační povinnost vyplývá i z jiných zákonů, např. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí nebo zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

Mezi veřejné instituce se dále dle judikatury řadí např. Ředitelství silnic a dálnic; Národní památkový ústav; České dráhy, a. s.; Fakultní nemocnice Motol, Dopravní podnik hl. města Prahy, a s. [32, str. 33]. Dále do povinných subjektů patří také veřejné vysoké školy – např. v rozsudku **NSS 29 A 241/2017** bylo dle výše zmíněných pojmových znaků zjišťováno, zda je Mendelova univerzita v Brně veřejnou institucí.

Dalším nálezem k pojmu „veřejná instituce“ je nález **ÚS č. j. II. ÚS 618/18**, kde se posuzovala společnost OTE, a. s., která je ze 100 % vlastněná státem. Jedná se o veřejnou instituci jak z hlediska nálezu ÚS 260/06 (Letiště Praha), tak i dle nálezu ÚS 1146/16 (ČEZ, a. s.). Závěrečným stanoviskem ÚS je, že: *„pod pojmem „veřejná instituce“ dle InfZ patří také právnické osoby, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace stoprocentní majetkovou účast“*.

Dle výše zmíněného rozsudku NSS 2 Ans 4/2009-93 je důležitý rozhodující vliv subjektů organizace. Za veřejné instituce mohou být pokládány i některé subjekty práva soukromého. [32, str. 35-36] Stát i ÚSC zajišťují řadu svých činností pomocí soukromoprávních organizací, stát či ÚSC jim tak svěřují určité činnosti a kontrolují je. InfZ neopomněl ani osoby soukromého práva, které vrchnostensky rozhodují o právech a povinnostech tam, kde vykonávají státní správu. Jejich informační povinnost je upravena v § 2 odst. 2, může se jednat např. o univerzity či lesní stráž.

Dle § 2 odst. 4 InfZ se povinnost poskytovat informace netýká názorů, budoucích rozhodnutí a vytváření nových informací. Takto je popisována situace, kdy žadatel žádá neexistující informaci (budoucí rozhodnutí) nebo informace neexistuje v požadovaném stavu (nová informace). V zásadě lze všechny tyto možnosti zahrnout pod pojem nová informace, jelikož jak názor, tak i budoucí rozhodnutí v sobě nese požadavek vytvoření. [32, str. 63] Požadavek

o poskytnutí informace nelze směřovat do budoucnosti, jelikož jedním ze znaků informace je její zaznamenání (§ 3, odst. 3 InfZ).

Je potřeba rozlišení neexistující informace a vytvoření nové informace. Ustanovení § 2 odst. 4 se vztahuje pouze na vytváření nové informace, tímto jsou chráněny povinné subjekty před nutností vytvářet nové informace jen pro konkrétní účely. Vyhledání určité informace ze záznamů, kterými povinný subjekt disponuje, se nepovažuje za vytvoření nové informace. Viz např. **rozsudek NSS 3 As 288/2020-41**: *„Vyhledání, kolikrát se v konkrétním období v seznamu hostů objevily určité osoby, je pak „ryze mechanickou činností“, kterou nelze považovat za vytvoření nové informace.“* Příkladem žádání neexistující informace může být např. záznam jednání, který vůbec nebyl zpracován, nebo informace, která již neexistuje, např. staré záznamy, kterým uplynula doba archivace a byly skartovány.

Právo žádat o informace má dle § 3 odst. 1 InfZ každá fyzická a právnická osoba. Žádat o informace může kdokoliv, bez ohledu na svůj vztah k organizaci nebo důvod, proč informaci žádá. Žadatelem může být i jiný povinný subjekt (typicky územní samosprávné celky – dále jen „ÚSC“). V případě fyzické osoby zákon neomezuje podání žádosti věkem žadatele. V tomto případě není nutné brát jako předpoklad zletilost (§ 30 zákona č. 89/2012 Sb., Občanského zákoníku), ale postačí předpoklad, že každý nezletilý, který nenabyl svéprávnosti, je způsobilý ke konání činností přiměřených rozumové vyspělosti nezletilých daného věku (§ 31 téhož zákona). Podání žádosti není omezeno ani českým státním občanstvím. V případě právnické osoby není žádost o informace omezena předmětem činnosti a podání žádosti není omezeno ani sídlem právnické osoby v ČR.

Dle § 3 odst. 3 se informací pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě. InfZ nerozlišuje nosič, na kterém je informace zachycena, tedy zda jde o listinu, zvukový, popř. obrazový záznam. V rozsudku **NSS 7 As 20/2013-23** šlo o zpřístupnění zvukového záznamu o jednání zastupitelstva. Pro zpřístupnění tohoto zvukového záznamu není podstatné, že šlo pouze o podklad k písemnému zápisu jednání. Žadatel v tomto případě přímo zvukový záznam žádal. Není-li zápis doslovným překladem, má žadatel právo požadovat původní záznam, který obsahuje více informací. Povinný subjekt je povinen poskytnout informaci v plném rozsahu v anonymizované podobě – bez chráněných osobních údajů. Pokud by převod do anonymizované podoby byl pro povinný subjekt složitou operací, má možnost nárokovat od žadatele úhradu nákladů (viz dále).

Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním (§ 4 InfZ). Zveřejnění můžeme dále rozlišit na povinné a dobrovolné. Zpřístupnění informace zveřejněním je pro předem neurčitý okruh adresátů, naopak zpřístupnění na žádost je vždy spojeno s konkrétním žadatelem. Vyřizování žádostí o poskytnutí informace i zveřejnění informace je výkonem veřejné moci, ale pouze při vyřizování žádosti dochází k rozhodování o veřejném subjektivním právu na informace (např. rozsah zpřístupnění). [32, str. 239] Pochybení povinných subjektů při poskytování informací podléhá odpovědnostním pravidlům stanoveným v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „OdpŠ“). Stát dle § 3 OdpŠ odpovídá za škodu způsobenou státními orgány, orgány samosprávy při poskytování informací z oblasti přenesené působnosti a ostatními povinnými subjekty. ÚSC odpovídají dle § 19 OdpŠ za škodu způsobenou při poskytování informací v oblasti samostatné působnosti.

Odpovědnost vzniká za nezákonné rozhodnutí, za nesprávný úřední postup, za nevyřízení žádosti ve stanovené lhůtě, nerespektování rozhodnutí nadřízeného subjektu o poskytnutí informace apod. Dle OdpŠ se hradí skutečná škoda i nemateriální újma. Naopak předmětem odpovědnostního vztahu může být i poskytnutí informace, která je z určitého důvodu chráněna (viz dále).

Pokud neexistují důvody pro odmítnutí poskytnutí informace (viz dále), povinný orgán ji zveřejnění dle § 5 odst. 3 InfZ ve lhůtě 15 dnů ode dne přijetí žádosti. Povinný subjekt se může dle § 6 odst. 2 InfZ při vyřizování žádosti odkázat na již zveřejněné informace. Nicméně pokud povinný subjekt vyhoví žádosti odkázáním na zveřejněnou informaci, a žadatel trvá na přímém poskytnutí, je povinen ji poskytnout. Toto neplatí, pokud byla žádost podána elektronicky a pokud je informace zveřejněna způsobem, který umožňuje dálkový přístup. Zákonným důvodem pro odmítnutí poskytnutí informace není dle rozsudku 3 As 288/2020-40 ani skutečnost, že žadatel si požadované informace může vyhledat sám.

Povinný subjekt může, ale není to podmínkou, dle § 17 InfZ od žadatele požadovat úhradu za náklady v souvislosti s poskytnutím informace, ovšem: „...výše úhrady nesmí přesáhnout náklady spojené s pořizováním kopií, opatření technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“. Skutečnost, že za poskytnutí informace bude povinný subjekt požadovat úhradu, musí být žadateli písemně sdělena před poskytnutím samotné informace. Za písemné se

považuje i sdělení elektronickou formou. Pokud povinný subjekt nesdělí požadavek úhrady nákladů před poskytnutím informace, ztrácí na úhradu nákladů nárok.

Dle **rozsudku NSS 2 As 34/2008 – 97** se sdělení požadované úhrady nákladů nepovažuje za uložení povinnosti. Povinný subjekt pouze sděluje, že poskytnutí informace si vyžaduje určité náklady a žadatel může tyto náklady akceptovat a uhradit, nebo neuhradit. Úhrada nákladů za poskytnutí informace není považována za upírání práva na informace, ale naopak – jsou vymezeny podmínky, za nichž bude informace poskytnuta. Že žadatel není povinen úhradu provést, můžeme nalézt např. v usnesení **NSS Konf 115/2009 – 34**, ovšem platba je zákonnou podmínkou pro poskytnutí informace. Pokud tedy daný poplatek nezaplatí ve lhůtě 60 dnů, informace mu nebude poskytnuta a žádost se odloží. Proti odložení žádosti je možné podat žalobu ve správním soudnictví. [32, str. 1059]

Existují také důvody, pro něž může být poskytnutí informace odepřeno. Omezení práva na informace lze jen ze zákona, např. dle odst. 4 čl. 17 LZPS nebo dle §§ 7-11 InfZ, konkrétně pokud jde o ochranu utajovaných informací, ochranu soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů a další.

Podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti lze právo na informace omezit, pokud jde o utajované informace. Utajovaná informace musí být uvedena v seznamu utajovaných informací (nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací) a musí existovat potencionální riziko, že by její vyžrazení nebo zneužití mohlo způsobit újmu České republice. Pokud žadatel žádá o utajenou informaci, povinný subjekt ji nesmí poskytnout. Pokud je utajovanou informací pouze část požadované informace, povinný subjekt utajovanou informaci vyloučí a zbylou část poskytne.

Dále není možné poskytnout informace týkající se soukromí a osobních údajů. Zde se právo na informace dostává do střetu s právem na ochranu soukromí, které je zakotveno v LZPS v čl. 10. Není možné např. zachycení zvukového či obrazového záznamu bez souhlasu fyzické osoby, které se to týká; narušení soukromých prostor, sledování osoby. Ochrany osobních údajů se týká zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Tímto zákonem bylo do české právní úpravy zapracováno nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Osobní údaje jsou chráněny, ale neplatí absolutní přednost ochrany osobních údajů před právem na informace, může se jednat například o určitý záznam či vystoupení, jejichž

zpřístupnění je ve veřejném zájmu. Dostaneme se tak ke střetu dvou výše zmíněných práv, který je nutné řešit použitím testu proporcionality. V **nálezu sp. zn. ÚS 517/10** dospěl ústavní soud k závěru, že existuje veřejný zájem na znalost informace o členství soudců v KSČ před 17. 11. 1989, i přestože jde o informaci povahou osobního údaje. *Politický režim, který by odmítl tuto informaci sdělit, by byl nedůvěryhodný a nebyl by demokratickým právním státem v materiálním smyslu. Osobám ve veřejné funkci přísluší snížená míra ochrany osobních údajů.* Z testu proporcionality vychází práva soudců jako slabší, než je právo veřejnosti dozvědět se, jak se soudce choval v minulém režimu. Dále soud dodává, že informace o členství v KSČ není údajem o současných politických postojích subjektů a není tedy údajem předmětným pro ochranu osobních údajů.

Nemůže být vynechána ani ochrana právnických osob, konkrétně jde o ochranu obchodního tajemství. Aby šlo o obchodní tajemství, musí být naplněny všechny znaky, které jsou podrobněji vymezeny v § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Obchodní tajemství tvoří skutečnosti, které jsou konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné, běžně nedostupné, musí souviset se závodem (firmou) a musí jít o utajované skutečnosti v zájmu vlastníka. Samostatně je pak upravena ochrana důvěrnosti majetkových poměrů a další možnosti omezení práva na informace, např. informace, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům.

Rozsudek NSS 29 A 52/2012-141 se zabýval poskytnutím údajů o finančních prostředcích hrazených krajem pro České dráhy, a. s. Ve své podstatě je § 9 odst. 2 InfZ výjimkou z omezení práva na informace, jelikož účelem tohoto ustanovení bylo umožnění veřejné kontroly nad hospodařením s veřejnými prostředky. V závislosti na § 9 InfZ je potřeba rozlišovat mezi výkazem předpokládaných nákladů a výnosů a výkazem nákladů a výnosů z uskutečněné činnosti. Povinný subjekt se měl jednotlivými body žádosti zabývat samostatně a zneprístupnit pouze ty, u nichž by řádně odůvodnil neposkytnutí informace z hlediska § 9 odst. 1.

Dle § 16 InfZ je možné proti odmítnutí poskytnutí informace podat odvolání případně rozklad. Lhůta pro podání odvolání či rozkladu je obecně 15 dnů. Dle § 20, odst. 4 InfZ se v případě odvolacího řízení, vykonatelnosti příkazu poskytnout informace, při počítání lhůt, doručování a nákladů řízení použijí ustanovení správního řádu. [32, str. 838] Odvolání se podává u správního orgánu, který byl o informace žádán a který rozhodl o jejich neposkytnutí.

Původně žádaný orgán předá ve lhůtě 15 dnů odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu. Nadřízený orgán rozhoduje ve lhůtě 15 dnů od obdržení odvolání. Pokud neshledá důvody pro neposkytnutí informace, zruší původní rozhodnutí a zároveň dle § 16 odst. 5 InfZ přikáže informace poskytnout ve lhůtě maximálně 15 dnů od vydání rozhodnutí o odvolání. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu se nelze odvolat.

Příkaz nadřízeného orgánu přímo poskytnout informace může být prolomen, typicky se jedná o nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Např. v rozsudku **NSS č. j. 3 As 292/2016-67**, kdy soud nemohl rozhodnout, jelikož nebyl dostatečně popsán důvod odmítnutí žádosti o souvislosti mezi strukturou databáze (registr řidičů) a údaji do ní zapisovanými. Bylo by potřeba konkrétně vysvětlit, v čem souvislost spočívá a proč je možné tyto informace neposkytnout (výluka dle § 2 odst. 3). Dalším příkladem je také již uváděný **rozsudek NSS 29 A 52/2012-141**.

Platí, že nepřezkoumatelný rozsudek nenabízí možnost k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tedy nezbytné jej zrušit. Za nepřezkoumatelné se považuje i rozhodnutí, v němž se soud nevypořádal se všemi námitkami. Nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která znemožňuje, aby mohl nadřízený orgán rozhodnout. Pokud chybí podklady pro rozhodnutí, nemá z čeho zjistit, zda např. nejde o utajované informace, zda se informace netýkají osobních údajů apod. Situaci nepřezkoumatelnosti nelze zneužívat tedy tak, aby docházelo k svévolnému vydávání nepřezkoumatelných rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace s cílem se vyhnout aplikaci § 16 odst. 4 InfZ.

2.4.3 Správní řád a veřejný ochránce práv

Ve správním řádě princip transparentnosti samostatně nenalezneme, ale je součástí zásady dobré správy, kterou můžeme nalézt v § 4 (veřejná správa jako služba) a § 8 (spolupráce orgánů veřejné správy). Nicméně v principech dobré správy sestavených veřejným ochráncem práv je princip otevřenosti popsán následovně:

„Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. ... Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu. ...“

2.5 Důležitost transparentnosti

Na transparentnost je možné nahlížet z několika úhlů pohledu. Jejím základním pilířem jsou informace a jejich zpřístupnění. Pokud by ale žádné právo na informace neexistovalo, občané by neměli možnost, jakkoliv se podílet na rozhodování a kontrolovat činnost vlády. K zapojení do veřejného života jsou potřeba včasné, snadno srozumitelné a použitelné informace. S rozšířením internetu a jiných médií se pro občany vyhledávání informací stává jednodušším. Díky dostupnosti informací se můžeme snadno a svobodně rozhodovat, např. při výběru politického kandidáta, při rozhodování o politických otázkách v referendech nebo pro vstup do různých organizací či hnutí (např. v oblasti politiky, životního prostředí) apod.

Transparentnost a snadný přístup k informacím se považují za důležitý pilíř demokratického právního státu. I když transparentnost přispívá k mnoha hodnotám moderní společnosti, jako je demokracie nebo vytváření právního rámce, její hodnota je často spojována s odpovědností (podrobněji 3. kapitola). Dostupnost informací je jedním z předpokladů pro odpovědnost (tzv. informační fáze). Obecně řečeno transparentnost je jedním z nástrojů, který je potřeba vyvinout na tvorbu a podporu odpovědnosti. Mezi transparentností a odpovědností můžeme rozlišit několik možných vztahů. [33, str. 512-513]

Za prvé transparentnost usnadňuje horizontální odpovědnost, jelikož občané (fóra) mají mnoho možností, jak zjišťovat chování aktérů a debatovat o něm. Z tohoto pohledu transparentnost usnadňuje přístup k informacím. Za druhé transparentnost posiluje také vertikální odpovědnost, kdy třetí strany mohou fóru poskytnout podněty pro větší kontrolu aktérů. Tyto dva vztahy můžeme nazvat pozitivními, jelikož zvyšování transparentnosti zvyšuje odpovědnost.

Mezi transparentností a odpovědností může být také inverzní vztah. [34, str. 9-10] Zvyšováním transparentnosti se odpovědnost snižuje. Povinnost poskytovat informace je brána tak důkladně, že nezbude žádný prostor pro otázky fóra, jelikož již bylo vše „vyzrazeno“. Toto chápání transparentnosti snižuje potřebu odpovědnosti jako dalšího nástroje k dosažení cílů.

Tento inverzní vztah se však v dnešní době nemusí považovat za významný, jelikož aktéři nikdy neposkytnou takové množství informací, aby již nebylo na co odpovídat. Z tohoto vyplývá, že pozitivní vztah mezi transparentností a odpovědností je důležitý, jelikož bez zavedených informačních mechanismů by odpovědnost neexistovala, přesněji řečeno, nebylo by ji z čeho odůvodnit, protože by chyběly potřebné informace pro udělení sankcí.

3 ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

Odpovědnost můžeme rozdělit na odpovědnost za někoho jiného (např. rodičů za děti), za něco (např. za přípravu či provedení určité věci nebo činnosti) anebo ji můžeme chápat jako povinnost nést důsledky svého konání a rozhodování. Anglický jazyk rozlišuje několik pojmů, např. liability, answerability, responsibility a accountability, které jsou všechny překládány jako odpovědnost, jelikož čeština nemá potřebné ekvivalenty.

Liability je chápána jako právní odpovědnost, answerability jako odpovědnost za vysvětlení nebo ospravedlnění svých činů. Responsibility je odpovědnost za splnění daného úkolu. Lze ji sdílet, a tak rozdělit povinnost mezi více lidí. Zaměřuje se na definované role a procesy, aby bylo možné dosáhnout požadovaného cíle. Naopak accountability je specifická pro jednotlivce, např. dle jeho dovedností či silných stránek. Zavazuje k úspěšnému dokončení úkolů a spočívá v ochotě převzetí odpovědnosti za důsledky provedených akcí. [35]

Responsibility má také důležitý ústavní význam – ministerská odpovědnost. [2, str. 161] Členové vlády mohou být členy parlamentu (v ČR Poslaneckou sněmovnou) vyzváni k vysvětlení svých rozhodnutí, tzv. interpelace vlády.

Stručně můžeme říct, že jednotlivé úkoly jsou delegovány na podřízené a ti jsou odpovědní (responsible) za jejich plnění. Vedoucí má pak odpovědnost (accountability) za celkově provedenou práci a je odpovědný za nastalé důsledky.

Někdy se také můžeme setkat s překladem odpovědnost (= responsibility) a zodpovědnost (= accountability). [36, str. 313] Toto pojetí ale není vhodné, jelikož se v běžné češtině používají jako synonyma.

Poté co jsou občanům poskytnuty informace o politice státu, chování politiků a úředníků, rozhodování o veřejných otázkách apod., je nutné, aby někdo nesl odpovědnost za důsledky s nimi spojené, a to nejen za sebe, ale v některých případech i za své podřízené. Toto pojetí se nejvíce blíží termínu accountability, proto bude v textu práce používáno slovo odpovědnost právě ve smyslu accountability.

Odpovědnost má širší rozsah, který zahrnuje organizaci správy, otevřenost a transparentnost, interní a externí odpovědnost a kontrolní instituce. Státní instituce by měly být odpovědné, aby bylo zajištěno řádné plnění jejich povinností. K tomu je nutné, aby byl zajištěn přístup k informacím, systém kontrol, nezávislý dohled a soudní přezkum správních případů. [37, str. 54-55]

3.1 Pojem odpovědnost

Odpovědnost může mít různé významy, záleží na tom, co do nich zahrneme. [36, str. 313] V nejširším slova smyslu jde o nespecifikovaný pojem, který slouží jako synonymum např. pro dobrou správu, transparentnost či demokracii. V užším významu se jedná o různé mechanismy kontroly a zajištění kvality a efektivnosti veřejných institucí. Tyto mechanismy mohou zahrnovat i transparentnost, důvěru a kontrolu.

Bovens rozlišil dva koncepty odpovědnosti, a to odpovědnost jako osobní nebo organizační ctnost (širší pojetí) nebo jako sociální mechanismus (užší pojetí). [38]

3.1.1 Odpovědnost jako ctnost

Odpovědnost jako ctnost je zastřešujícím termínem (umbrella term), který v sobě zahrnuje pojmy jako transparentnost, spravedlnost, efektivita (efficiency), odpovědnost (ve smyslu responsibility) a integrita. „*Pojem odpovědnost se stal obecným pojmem pro jakýkoli mechanismus, který umožňuje institucím reagovat na veřejnost.*“ [39, str. 8]

Odpovědnost v tomto konceptu je chápána jako soubor standardů pro chování aktérů. Odpovědnost je považována za ctnost, tedy jako pozitivní rys organizací nebo úředníků. [40, str. 8-9] Takto je velmi těžko definovatelná, jelikož neexistuje všeobecná shoda ohledně standardů odpovědného chování, např. odlišné standardy pro chování politiků a pro chování úředníků, rozdíl ve veřejných organizacích a politických systémech.

Odpovědnost znamená být otevřený zúčastněným stranám, zapojit se v neustálém dialogu a poučit se z interakce. V rámci Globálního rámce odpovědnosti byly vymezeny 4 základní dimenze pro lepší chápání odpovědnosti: transparentnost, participace, hodnocení, mechanismy stížností a odpovědi. [41, str. 11]

Aby byla organizace odpovědná, musí tyto čtyři dimenze zahrnout do svých politik. Jde o poskytnutí příslušných a včasných informací a jasnost postupů (= transparentnost), aktivní zapojení zúčastněných stran do rozhodování (= participace), sledování a vyhodnocení pokroku v závislosti na požadovaný záměr nebo cíl (= hodnocení) a jako poslední musí existovat možnost zúčastněných stran podávat stížnosti, na které bude organizace reagovat (= mechanismy stížností a odpovědi).

3.1.2 Odpovědnost jako mechanismus

Odpovědnost jako mechanismus je chápána jako vztah mezi vládou a občany/subjekty, principal a agent, nebo aktérem (účastníkem) a fórem. Může jít o tradičnější chápání

odpovědnosti než jako ctnosti, ale oba tyto pojmy spolu souvisejí a navzájem se doplňují. [38, str. 962] Např. fóra formulují prvky odpovědnosti jako ctnosti, když posuzují činnosti aktérů. Kdyby jeden z těchto konceptů neexistoval, druhý by pak neměl smysl.

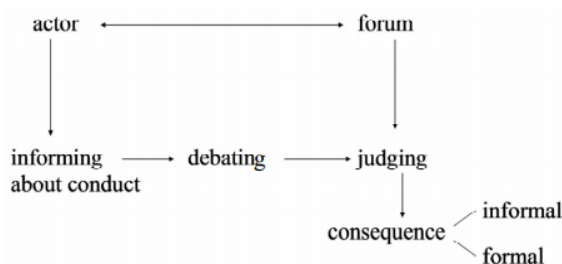
Bovens definoval odpovědnost jako: „vztah mezi aktérem a fórem, ve kterém je aktér povinen vysvětlit a zdůvodnit své chování, fórum může klást otázky a vytvořit si úsudek, aktér pak může čelit důsledkům“. [40, str. 9] Aktérem může být jedna osoba (např. úředník) nebo celá organizace. Fórem může být také konkrétní osoba (např. nadřízený), ale i instituce, jako např. parlament nebo kontrolní úřad.

Aktér má povinnost informovat fórum o svém chování, tato povinnost může být buď formální, či neformální. Musí existovat určitá možnost, aby fórum mohlo klást otázky, a tak např. zpochybnit určité informace nebo zákonnost jednání (zde je vidět úzké spojení mezi accountability a answerability). Díky tomuto může fórum do jisté míry ovlivnit chování aktéra.

Když se dostaneme k **veřejné odpovědnosti**, je aktérem veřejná instituce a fórem široká veřejnost. Myšlenka veřejné odpovědnosti vyjadřuje, že: „lidé s veřejnou odpovědností by měli být odpovědni „lidem“ (celé společnosti) za výkon svých povinností.“ [42, str. 199] Obecně bychom mohli říct, že se veřejná odpovědnost týká především věcí veřejných, jde o odpovědnost ve veřejné správě a kolem ní, např. vynakládání veřejných prostředků nebo výkon a chování veřejných institucí.

3.2 Typy odpovědnosti

Veřejná odpovědnost nabývá mnoha podob, veřejné instituce jsou povinny informovat o své činnosti a zodpovídat za ni. Odpovědnost se netýká pouze kontroly, ale slouží také jako prevence. Následující schéma znázorňuje jednotlivé prvky odpovědnosti a na jeho základě můžeme specifikovat různé typy veřejné odpovědnosti.



Obrázek 4: Prvky v kontextu odpovědnosti

Zdroj: [40, str. 15; 43, str. 454]

Základními prvky odpovědnosti jsou aktér a fórum. Aktér je povinen informovat fórum o svém chování, následuje debata, kde fórum může klást aktéru otázky, na které je povinen odpovědět. Pokud se aktér nechová tak, jak má (např. nedodržuje právní předpisy, etické kodexy apod.), může následovat soud (např. kárné řízení). Následky mohou být formální (např. sankce, kárné opatření, propuštění z pracovní pozice), ale i neformální, založené na nepsaných pravidlech (např. napomenutí, rezignace). Je nutné poznamenat, že neformální následky obvykle neprocházejí přes soud, ale jsou řešeny přímo.

Při analýze odpovědnosti můžeme rozlišit 3 fáze: informační, debatní fáze a fáze sankcí nebo důsledků. [44, str. 147] Tyto tři fáze můžeme rozdělit do dvou skupin. Informační a debatní fáze je základem pro informování fóru, fáze sankcí a důsledků směřuje k naplňování demokratických principů. [45, str. 180]

V první fázi jsou předány informace o chování a výkonu jiné osobě, fóru nebo veřejnosti. Ve druhé fázi aktér odpovídá na otázky, zdůvodňuje či obhajuje svůj postup. Po skončení debatní fáze následuje poslední fáze, kdy fórum dospěje k závěru a může se rozhodnout, zda a případně jak využije dostupné sankce. Aby byla odpovědnost kompletní, musí existovat možnost fóru sankce udělit, a to buď fórem nebo jiným orgánem. Např. fórem pro právní odpovědnost může být veřejný ochránce práv, který ale nemá žádné možnosti postihu.

Dále se také nabízí několik důležitých otázek, díky kterým můžeme lépe klasifikovat prvky odpovědnosti, např. komu je aktér odpovědný; kdo je aktér; co má být poskytnuto; proč má aktér poskytnout informace.

3.2.1 Dle typů fór

Nejprve se podíváme na různé typy fór, tedy na otázku, komu je aktér odpovědný. Různá fóra požadují různé druhy informací a mohou se lišit i v tom, co si představují pod odpovědným chováním. Můžeme tak rozlišit několik druhů odpovědnosti. Cendón rozeznává dva základní typy: politickou a správní odpovědnost, které doplňuje o odpovědnost profesionální a demokratickou. [46, str. 27-28] S tímto dělením se téměř ztotožňuje i Bovens, který navazuje na předchozí schéma a rozlišuje pět typů veřejné odpovědnosti: politickou, právní, správní, profesionální a sociální. [40, str. 16-18] Toto nejsou zdaleka všechny možnosti. Mohli bychom vymezit i některé další, jako např. osobní, občanská nebo manažerská odpovědnost, které nebudou ale dále rozebírány, jelikož nabývají spíše soukromého než veřejného charakteru. [46, str. 27]

Politická odpovědnost je velmi důležitá v zastupitelských demokraciích. Občané ve volbách volí zástupce (nebo politické strany) a předávají jim tak určité pravomoci. Ti se díky vítězství ve volbách dostávají do vlády, kde jako ministři přenechávají většinu svých úkolů státním zaměstnancům nebo jiným správním orgánům. Z pohledu odpovědnosti jako mechanismu je každý článek řetězce jak aktérem, tak i fórem (výjimkou jsou občané a státní zaměstnanci). [40, str. 16] Fórem odpovědnosti jsou v tomto případě volení zástupci, politické strany, voliči a také média, která mohou zprostředkovávat např. různé politické debaty. Cendón dále rozlišuje vertikální a horizontální politickou odpovědnost. [46, str. 28-29] Vertikální odpovědností je vztah mezi vysoce postavenými osobami (např. předseda vlády, ministři či vedoucí úředníci veřejné správy). Horizontální odpovědnost se týká vztahu mezi vládou a parlamentem.

Základním prvkem politické odpovědnosti jsou občané/voliči, kteří tvoří důležitou část kontroly a hodnocení, nemají ale žádný přímý způsob, jak přimět zvolené zástupce k odpovědnosti během jejich funkčního období. [2, str. 161] Dalším prvkem kontroly je nadřazený z hlediska vertikální odpovědnosti a parlament z hlediska horizontální odpovědnosti. Z hlediska ústavních systémů (parlamentní/prezidentská republika, přímá/nepřímá demokracie) bychom mohli najít odlišné způsoby její realizace. [46, str. 32]

Z pohledu parlamentní demokracie je politická odpovědnost uplatňována pouze jediným státním orgánem. Dalším důležitým předpokladem je, že nemusí dojít k porušení povinnosti, stačí pouze neshoda mezi státními orgány. Sankcí je pak demise vlády. [47, str. 54-55]

Právní odpovědnost se týká soudů, které mají větší důvěru než např. parlament, a také v důsledku formalizace sociálních vztahů má stále větší význam. Je založena na podrobných právních předpisech, a tak se stává nejjasnějším typem odpovědnosti. [40, str. 16-17] Aby právní odpovědnost nastala, musí dojít k porušení určité povinnosti, tímto se odlišuje od odpovědnosti politické.

Správní odpovědnost nelze úplně odlišit či oddělit od právní odpovědnosti. Neexistovala by bez určité hierarchické dimenze a právního rámce. Správní odpovědnost spojuje správní orgány (či správu jako celek) s občany (jako uživateli služby) a případně dalšími kontrolními institucemi. [46, str. 34] Fórem z hlediska správní odpovědnosti jsou vedle občanů např. kontrolori, auditoři či inspektoři. Jde tak o nezávislou externí kontrolu či dohled, které probíhají dle zákonně předepsaných postupů. [40, str. 17]

Důsledky správní odpovědnosti jsou dány zákony, mohou zahrnovat např. opravu správního aktu, náhradu škody, sankci nebo naopak odměnu pro zúčastněného úředníka.

Dalším typem je **profesní odpovědnost**. Mnoho politiků, ale i manažerů má vystudován jiný obor než ten, který by pro svoji profesi potřebovali, jde např. o lékaře, učitele, právníky apod. To může znamenat odpovědnostní vztahy s profesními sdruženími, např. pomocí závazných pravidel, která mohou mít jak technický, tak i etický charakter. Profesní odpovědnost je významná u veřejných činitelů pracujících ve veřejných organizacích, jako jsou např. nemocnice, školy, výzkumné ústavy apod. [40, str. 17]

Ve vztahu mezi veřejnými organizacemi a občany nacházíme **sociální odpovědnost**. Instituce nebo konkrétní veřejní činitelé by měli být odpovědní široké veřejnosti nebo alespoň zájmovým sdružením či charitativním organizacím. Využití internetu dává tomuto typu odpovědnosti nový rozměr, neboť je možné častěji a jednodušeji zveřejnit výsledky inspekci nebo hodnocení. [40, str. 18]

Demokratická odpovědnost znamená přímý vztah mezi veřejnou správou a společností. Úředníci a správní orgány jsou podřízeni potřebám a zájmům společnosti, proto je důležitým prvkem demokratické odpovědnosti občanská participace. Tento druh odpovědnosti je realizován v rozhodovacím procesu, při přijímání správních aktů a předpisů. [46, str. 42]

„Demokratická odpovědnost nabízí občanům a jejich zástupcům mechanismy, jak vyjádřit obavy a požadovat vysvětlení ohledně výkonu volených a nevolených úředníků, a pokud to bude nutné, uvalit na ně důsledky.“ Tento pojem zahrnuje politickou a sociální odpovědnost, vertikální, horizontální a diagonální odpovědnost, ale i jiné mechanismy, které jsou založeny na základním demokratickém principu – kontrola veřejného rozhodování. Zahrnuje volební procesy, parlamentní dohled, kontrolní instituce, investigativní žurnalistiku apod. [48, str. 17-18] Dobře fungující vztahy odpovědnosti budují důvěru veřejnosti ve státní instituce.

3.2.2 Z hlediska odpovědnosti za případnou vinu

Při rozebírání otázky „kdo je aktér“ vyvstává tzv. problém „many hands“, který nastiňuje situaci, kdy: *„mnoho různých úředníků mnoha způsoby přispívá k rozhodování a politice vlády. Je tedy obtížné určit, kdo je morálně odpovědný za politické výsledky“*. [49, str. 905]

Ve velkých organizacích prochází politiky velkým počtem lidí. Než jsou skutečně provedeny, je o nich debatováno a mohou být i obměňovány. Tím se dostáváme k výše popsanému problému, kdo nese odpovědnost za případnou vinu.

U velkých organizací můžeme rozlišit čtyři strategie k překonání tohoto problému. Jde o tzv. korporátní odpovědnost, hierarchickou odpovědnost, kolektivní odpovědnost a individuální odpovědnost. [40, str. 18-20], [2, str. 167-168]

Situace, kdy je **aktérem organizace (též korporátní odpovědnost)**, nastává, pokud existuje odpovědnost právnických osob, za činnosti v oblasti občanského, správního, ale i trestního práva odpovídá celá organizace. Vyjma trestní oblasti se korporátní odpovědnosti týká i veřejných orgánů.

Druhou možností je **hierarchická odpovědnost (jeden za všechny)**, která je typická pro veřejné organizace. Týká se všech typů odpovědnosti (vyjma profesní), ale především dominuje ve vztazích politické odpovědnosti. Řadoví zaměstnanci neodpovídají na otázky fóra, to náleží řediteli/vrchnímu představiteli, který přebírá plnou odpovědnost a nese vinu. Vrchní představitelé se ale mohou obrátit na nižší články organizace při potřebě odbornější odpovědi na otázky fóra.

Třetí strategií je **kolektivní odpovědnost (všichni za jednoho)**, která je opakem té předchozí. Veřejná organizace je kolektivem úředníků, fórum by si teoreticky mohlo vybrat jednu osobu, která by nesla odpovědnost za celou organizaci. V případě pochybení organizace je odpovědný každý člen. Tato strategie ale není slučitelná s právními a morálními předpisy, které jsou typické pro moderní demokracie. Kolektivní odpovědnost bude vhodná a účinná pouze za konkrétních okolností, např. u malých kolegiálních institucí.

Individuální odpovědnost (každý za sebe) je vhodnější strategií než kolektivní odpovědnost. Každý jednotlivý úředník je úměrně odpovědný za svou účast na chování organizace, je posuzován dle skutečného přínosu. Uplatňuje se především u profesní odpovědnosti, např. lékař v nemocnici je plně zodpovědný za svůj individuální výkon.

3.2.3 Z hlediska povinnosti zpřístupnění informací

Poslední otázkou je, proč by měl aktér informace o svém chování zpřístupňovat. Buď tak může činit dobrovolně, nebo je k tomu nucen. Rozlišujeme vertikální, horizontální a diagonální odpovědnost [43, 459-460], nebo obdobně: povinná (mandatory), dobrovolná (voluntary) a kvazi-dobrovolná (quasi-voluntary) odpovědnost. [50, str. 12-13]

Vertikální odpovědnost se týká situace, kdy fórum ovládá aktéra a mezi fórem a aktérem existuje hierarchický vztah. Je založena na právních požadavcích, tedy existuje zákonná povinnost zveřejnit informace. Většina ujednání o politické či právní odpovědnosti je formou

vertikální odpovědnosti. Úplným opakem je sociální odpovědnost, kde hierarchický vztah zcela chybí. Akteři pocítují morální odpovědnost a informace poskytují dobrovolně. Tento typ je nazýván **horizontální odpovědností**, nebo také subjektivní aspekt odpovědnosti. [45, str. 177]

Mezi těmito situacemi existuje ještě jedna možnost, a to **diagonální odpovědnost**. Vztahy správní odpovědnosti jsou obvykle zprostředkující formou. Zprostředkující orgány nemají hierarchický vztah k veřejným organizacím.

Důvody proč být odpovědný se liší z hlediska typu organizace, tedy zda jde o veřejné nebo soukromé. U soukromých institucí se odpovědnost týká nejvíce velkých, typicky nadnárodních, společností, které obchodují s cennými papíry na burze. Aby mohla společnost vstoupit na burzu, musí splnit veškeré podmínky s tím spojené. Jde např. o audit, účetnictví dle mezinárodních účetních standardů, transparentnost organizace, jasně nastavené a definované procesy, finanční stabilitu apod. Akcionáři (stakeholders) či investoři musí být dobře informováni, aby se mohli správně a včas rozhodnout, jakým způsobem investují své peníze. Soukromá společnost nemůže zveřejnit „všechno“, jelikož by mohla ohrozit svoji pozici na trhu tím, že odhalí např. svůj záměr konkurenci.

Naopak odpovědnost veřejných institucí se spíše zakládá na zákonné povinnosti zveřejňovat určité informace. Důvodem zákonné povinnosti veřejných organizací je to, že jsou zpravidla financovány z veřejných rozpočtů a občané mají nárok vědět, jak veřejná instituce hospodaří; zda jsou zachována základní lidská práva apod. Povinnost zveřejňovat informace může zákon stanovit i organizacím soukromým (např. v oblasti životního prostředí).

Pokud bychom chtěli rozdělit jednotlivé typy odpovědnosti dle toho, zda se týkají veřejných, nebo soukromých organizací, mohlo by rozdělení vypadat následovně. Do veřejné odpovědnosti spadá odpovědnost politická, právní, správní, sociální a samozřejmě demokratická. Naopak do odpovědnosti týkající se soukromých organizací můžeme zařadit profesní, s ní spojenou sociální a korporátní odpovědnost (odpovědnost právnických osob). Některé typy odpovědnosti nalezneme jak u veřejných, tak u soukromých institucí, typicky jde o hierarchickou odpovědnost, kdy nadřízený je odpovědný za svého podřízeného.

3.3 Teorie spojené s odpovědností

Odpovědnost je velmi široký a složitý koncept, který je málokdy bezchybně aplikován. Proto je po obsáhlém výčtu různých typů odpovědnosti potřeba popsat určité problémy nebo nedostatky, které popisuje několik teorií spojených s odpovědností. Jde o odpovědnostní

deficit, přetížení odpovědnosti, odpovědnostní past a tzv. spící odpovědnost. V této podkapitole se blíže podíváme na to, co která znázorňuje a proč je její existence nežádoucí.

3.3.1 Accountability deficit

Odpovědnostní deficit, nebo také mezera v odpovědnosti, se projevuje jako nevhodné chování nebo nereagující a neprůhledné řízení. [38, str. 957] Nejčastěji je spojován s absencí politické kontroly demokraticky zvolenými zástupci, ale lze jej najít i v ostatních typech odpovědnosti. Accountability deficit znázorňuje: „*podmínku, kdy ti, kteří nám vládou, nejsou dostatečně ohraničení požadavky na to, aby veřejně vysvětlovali své chování různým typům fór, která mají povinnost je sankcionovat*“. [51, str. 229]

Tento deficit bychom mohli najít ve dvou vládních úrovních. [52, str. 545] Nejprve v mezinárodní sféře, kde chybí hierarchický nadřízený, který by nesl odpovědnost, a také na nižších úrovních národních vlád, kde se vedoucí představitelé oddělili od odpovědnosti tím, že poskytování veřejných služeb přenechali externím dodavatelům (outsourcing). [53, str. 30] Jde např. o partnerství veřejného a soukromého sektoru, dodavatelé ze soukromého sektoru nepodléhají takové míře kontroly jako veřejné instituce.

Odpovědnostní deficit v mezinárodní sféře je spojován s tzv. „deficitem demokracie“. [52, str. 546] Pokud by byly jediným důležitým prvkem demokracie svobodné volby, deficit demokracie by nastal, jelikož za hranicemi státu neexistuje žádný kolektivní orgán kontroly. Politici v nadnárodních organizacích jsou odpovědní všem občanům všech členských států (např. EU) a je zde omezená možnost kontroly jejich chování. Volby ale nejsou jediným prvkem demokracie, patří sem i otevřenost vlády a různé deliberativní funkce (např. průzkumy veřejného mínění, občanské poroty, plánovací komise), které snižují nebo odstraňují deficit demokracie.

Odpovědnost a demokracie se v politologii staly velmi důležitou dvojicí. Jednoduše můžeme říct, pokud existuje deficit demokracie, existuje i deficit odpovědnosti. Bez vztahu mezi mezinárodními aktéry a občany, kteří jsou ovlivněni jejich rozhodnutím, by aktéři byli neodpovědní.

Teorie odpovědnostních deficitů je třeba chápat jako relativní a srovnávací [36, str. 317], abychom mohli specifikovat deficit odpovědnosti jedné země, je potřeba jej porovnat s jinou méně nezodpovědnou zemí.

Opakem odpovědnostního deficitu, kde nebyl nikdo odpovědný, je hyperodpovědnost, kdy jsou odpovědni všichni. Jedná se o vysoký stupeň volební odpovědnosti, která je interpretována jako: „*míra, do jaké voliči postihují politiky za špatný výkon*“. [54, str. 533] Hlasovací podíly vlád jsou velmi ovlivněny výkonem ekonomiky, zejména mírou nezaměstnanosti. Tento ekonomický faktor vysvětluje ztráty voličských hlasů. Všechny vlády jsou pak potrestány bez ohledu na to, jak dobře si vedly ekonomicky. [54, str. 542]

3.3.2 Accountability overload

Odpovědnost je jistě potřeba pro zajištění řádného fungování veřejných i soukromých organizací. Problém „přetížení odpovědnosti“ popisuje, že příliš velký důraz na odpovědnost může vést k narušení účinnosti a efektivnosti organizací. Vzniká, když se různá opatření na zajištění odpovědnosti stanou nefunkčními. [55, str. 561]

Nefunkčnost opatření se může projevit zpožděním z pohledu příjemců služeb, přílišnou byrokracií, nadměrným využíváním zdrojů veřejného sektoru oproti soukromému, nedostatečnou schopností reakce, inovace apod. Příkladem může být, že aktér stráví polovinu času odpovídáním fóru a nezbude mu dostatek času na vykonávání své pozice; nebo např. ve školách, kdy učitelé mají za úkol vyplnit hodnoticí cvičení či zodpovědět dotazníky, které jsou pak provedeny na úkor probírané látky.

Větší transparentnost, informační technologie nebo přechod od vládnutí k řízení mohou přetížení odpovědnosti snížit. [55, str. 560]

3.3.3 Accountability trap

Instituce a jednotlivci mají zájem na řádném plnění hodnoticích kritérií, ale už nemají tendenci zlepšovat se v plnění jejich veřejného poslání. [36, str. 319] Můžeme zde vidět úzkou spojitost s přetížením odpovědnosti, kdy je častá kontrola a hodnocení nežádoucí, jelikož neposkytuje aktérům dostatek času pro plnění jejich povinností. Pastí odpovědnosti je pak označována situace, kdy se aktéři zaměřují na zlepšení jen v tom, jak jsou hodnoceni, ale ne z hlediska jejich přínosu pro společnost.

Past odpovědnosti může také popisovat situaci, kdy politici nemohou nést odpovědnost za své sliby, jelikož jsou nejednoznačné nebo nereálné. [56, str. 279-280]

Past odpovědnosti vede k obecnějšímu jevu – asymetrii odpovědnosti. Rozdělení odpovědnosti mezi aktéry je nerovnoměrné, některým aktérům odpovědnost vzrůstá (typicky u institucí přímo poskytujících veřejné služby), jiným naopak klesá nebo se nemění (často jde

o politické aktéry). [36, str. 319-320] Pokud asymetrie odpovědnosti existuje, snižuje důvěru občanů v demokratickou společnost, v politické strany a vyvolává potřebu většího množství nezávislých médií. Toto všechno může vést k častým změnám v politice a řízení, což se následně může projevit ve zvýšení odpovědnostního deficitu.

3.3.4 Sleeping accountability

Sleeping accountability je fenoménem postkomunistických zemí střední a východní Evropy (např. Veselý mluví o tzv. EU-10, kam zahrnuje: Polsko, Českou republiku, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Litvu, Lotyšsko, Estonsko, Rumunsko a Bulharsko). V těchto zemích byly odpovědnostní mechanismy začleňovány až od 90. let minulého století a obecně můžeme říct, že nefungují tak dobře jako v zemích západní Evropy.

V tomto ohledu začal být používán pojem „spící odpovědnost“, který je charakterizován jako: *„nedostatečné využití zavedených postupů a mechanismů odpovědnosti“*. [36, str. 320] Jde o nesoulad mezi formální existencí mnoha mechanismů odpovědnosti a jejich skutečným výkonem.

Spící odpovědnost může být blíže specifikována dle třech fází odpovědnosti (viz výše – kapitola 3.2), které nejsou naplněny tak, jak mají být. Informační fáze není podstatným prvkem spící odpovědnosti, i když stále existuje možnost pro její zlepšení. Důležitějším prvkem je debaťní fáze, země EU-10 jsou postiženy vysokou mírou korupce, nízkou mírou důvěry ve vlády, častými změnami v politické reprezentaci a nedostatkem nezávislých fór. Nezávislá fóra jsou potřebná pro řádné fungování odpovědnostních mechanismů. Časté změny politické reprezentace jsou důvodem pro neúplné fungování třetí fáze (sankcí a následků), dochází k situacím, kdy úředník, který měl přijmout odpovědnost, již není ve funkci.

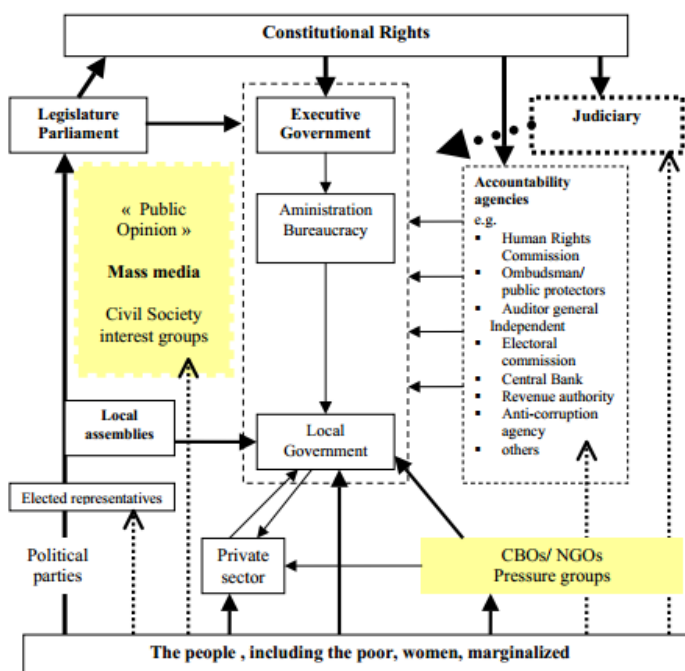
Snaha o zlepšení odpovědnosti se projevuje ve zlepšení faktorů, které k ní přispívají, a bez zvýšení odpovědnosti politických vůdců je složité zvýšit odpovědnost nižších úrovní vlády. [36, str. 321]

3.4 Odpovědnostní vztahy

Nyní se blíže podíváme na některé odpovědnostní vztahy. Na základě dělení odpovědnosti na vertikální, horizontální a diagonální můžeme při analýze veřejné odpovědnosti rozlišit vztahy mezi jednotlivými úrovněmi vlády, dalšími organizacemi a skupinami. Vertikální

odpovědnost odpovídá vztahům mezi občany a volenými zástupci. Naopak mezi složkami státní moci (legislativou, exekutivou, justicí) nalezneme horizontální vztahy odpovědnosti.

Následující schéma znázorňuje klíčové vztahy odpovědnosti, které lze nalézt v demokratických společnostech. Toto schéma je pouze orientační, jelikož nelze předpokládat, že se v různých zemích nacházejí stejné instituce.



Obrázek 5: Vztahy odpovědnosti

Zdroj: [57, str. 7]

Šipky zakreslené v diagramu vedou od „fórem“, tedy od těch, kteří mohou přimět ostatní (aktéry), aby odpovídali za své chování, k „aktérům“. Například občané mohou dávat podněty téměř všem ostatním článkům soustavy, jako nestátním organizacím, soukromému sektoru (pomocí tržní poptávky), veřejnoprávním médiím, politikům jak místních samospráv, tak i ústředním orgánům. Jak již bylo zmíněno výše, každý prvek může být zároveň aktérem i fórem. Výjimku tvoří občané, kteří se nacházejí na konci (příp. na začátku) řetězce a nejsou odpovědni nikomu.

Naopak na druhém konci řetězce se v diagramu nacházejí ústavní práva. Nejjednodušeji tento vztah vysvětlíme na soustavě právních předpisů. Ústava je nejvyšším zákonem země a všechny zákony s ní musí být v souladu, jinak jsou neplatné. Zákonodárná moc náleží

Parlamentu, moc výkonná a soudní má povinnost řídit se platnými zákony. Soudy zákony interpretují a „doplňují“ jejich mezery svými judikáty.

Horizontální vztahy odpovědnosti nalezneme především mezi jednotlivými složkami státní moci. Jedním ze základních znaků parlamentní formy vlády je vztah důvěry a odpovědnosti mezi mocí výkonnou a zákonodárnou. [58, str. 24]

Nastavené vztahy odpovědnosti často nefungují správně a v některých případech mohou být zkorumpované. Pokud odpovědnostní vztahy nefungují (např. nehrozí žádné postihy či sankce za porušení pravidel), snižuje to důvěru občanů ve státní instituce.

3.4.1 Vztahy odpovědnosti v Ústavě ČR

Nyní se konkrétně podíváme na horizontální vztah odpovědnosti v České republice. Vztah odpovědnosti mezi Poslaneckou sněmovnou (dále jen „PS“) a vládou je vymezen v čl. 68, odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR (dále jenom „Ústava“): *„Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně.“*

Vláda neodpovídá Parlamentu jako celku, ale pouze jedné její komoře, PS má tedy ve vztahu k vládě silnější postavení. Tato odpovědnost není nijak blíže vymezena, ale z kontextu můžeme vyvodit, že jde o odpovědnost politickou. K porušení této odpovědnosti stačí pouze neshoda mezi PS a vládou. Ústava upravuje pouze kolektivní odpovědnost vlády, nikoliv individuální odpovědnost ministrů. [59, str. 114] Nelze vyslovit nedůvěru konkrétnímu ministrovi, ale pouze celé vládě (tzv. kolektivní princip odpovědnosti).

Ke kontrole členů vlády slouží interpelace³ (čl. 53 Ústavy). Interpelace ale není uplatněním odpovědnosti vůči PS, jelikož nemůže vyvolat účinky spojené s odpovědností. Může sloužit jako podnět předsedovi vlády k podání návrhu na odvolání konkrétního člena vlády. Jeho odvolání je jednou z pravomocí prezidenta (čl. 62 Ústavy).

Odpovědnostní vztahy v ústavním právu můžeme chápat dvěma směry. [60, str. 43-44] Jde o pozitivní pojetí odpovědnosti, které působí do budoucna (např. vyjádření důvěry vládě – čl. 68, odst. 3 Ústavy). A naopak retrospektivní pojetí je spojeno s negativním hodnocením (např. vyslovení nedůvěry vládě – čl. 72 Ústavy).

Dle článku 68 odst. 3 Ústavy vláda předstupuje před PS do 30 dnů po svém jmenování a žádá ji o důvěru. K vyslovení důvěry je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech přítomných poslanců. Podkladem pro rozhodnutí o důvěře není minulá činnost vlády, jelikož jde o vládu

³ Poslanci se obrací na členy vlády s dotazy, na které jsou poslanci povinni odpovědět.

nově jmenovanou, ale záleží na tom, zda bude mít politickou oporu v PS. Pokud vláda v tomto případě důvěru nezíská, nejde o následek odpovědnosti (sankce) za předchozí pochybení. [61, str. 845] Když vláda důvěru PS nezíská, jmenuje prezident (znovu) předsedu vlády a na jeho návrh další členy. Pokud znovu neuspěje, prezident jmenuje předsedu vlády na návrh předsedy Poslanecké sněmovny.

Kromě obligatorní žádosti (čl. 68, odst. 3 Ústavy) o důvěru existuje i možnost fakultativní žádosti (čl. 71 Ústavy), což je tradiční institut v parlamentních státech. [59, str. 118] Žádost během funkčního období vlády může sloužit k potvrzení, zda má stále oporu v PS. Využití této možnosti vyslovení důvěry není příliš časté. [61, str. 860]

Negativní hodnocení vlády je spojeno s vyslovením nedůvěry vládě. A jak již bylo výše zmíněno, pro vyslovení nedůvěry není potřeba žádná materiální podmínka. Návrh na vyslovení nedůvěry musí předložit skupina minimálně 50 poslanců a k jeho přijetí je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců (tedy 101 poslanců). Pokud je vládě vyslovena nedůvěra, má povinnost podat demisi. Vyslovení nedůvěry vládě je nejradikálnějším řešením, které může PS použít. [61, str. 864]

3.4.2 Odpovědnostní mechanismy

Odpovědnostní mechanismus je průběh určitého procesu, který nějakým způsobem vede k odpovědnosti. Dobře fungující odpovědnostní mechanismy mohou podporovat inovativnost ve veřejném sektoru, k tomu je potřeba existence odpovědnosti jako veřejné hodnoty, nezpolitizovaný veřejný sektor a nezávislá a investigativní média. [62, str. 94] Specifickým problémem typickým pro střední a východní Evropu je nedostatečná odpovědnost neboli „sleeping accountability“ (viz kapitola 3.3.4).

Odpovědnostními mechanismy můžeme rozumět nejen volby, přístup k řízení či nezávislé audity, ale také různé instituce demokratických států, jako např. veřejný ochránce práv, centrální banka, kontrolní úřad, finanční úřad (apod.; viz obrázek č. 5). Odpovědnostním mechanismem je i samotná dělba moci a s ní spojený systém Checks and Balances (princip Brzd a Rovnovah / Brzd a Protiváh), jehož koncept nastínil filozof Charles Montesquieu. Myšlenku rozdělení moci bychom mohli najít již ve starověkém Řecku a Římě, kde byla vláda rozdělena do tří větví: monarchie (konzulové), aristokracie (senát) a demokracie (lidové shromáždění). O několik staletí později právě Montesquieu psal o despotismu⁴ jako o primární hrozbě vlády. Ve svém díle „*O duchu zákonů*“ (1748) tvrdil, že nejlepším

⁴ Způsob autokratické vlády

způsobem, jak tomu zabránit, je rozdělení dělby moci mezi různé vládní orgány vykonávající moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Rozdělení moci ale není absolutní, stále více je kladen důraz na systém brzd a rovnovah. [63, str. 104]

System brzd a rovnovah byl vyvinut tak, aby zajistil, že žádná složka vlády nebude mít převahu nad ostatními. [65] Tento princip spočívá v tom, že každá složka státní moci má pravomoc omezit nebo kontrolovat ostatní. Nejdokonaleji je tento systém implementován v politickém systému USA, kdy tvůrci ústavy rozdělili pravomoci a odpovědnosti federální vlády na tři složky a doplnili princip dělby moci o systém brzd a rovnovah. Příkladem v USA může být jmenování členů kabinetu prezidentem jako představitelem výkonné moci, ovšem je k tomu zapotřebí souhlasu nejméně dvou třetin Senátu.

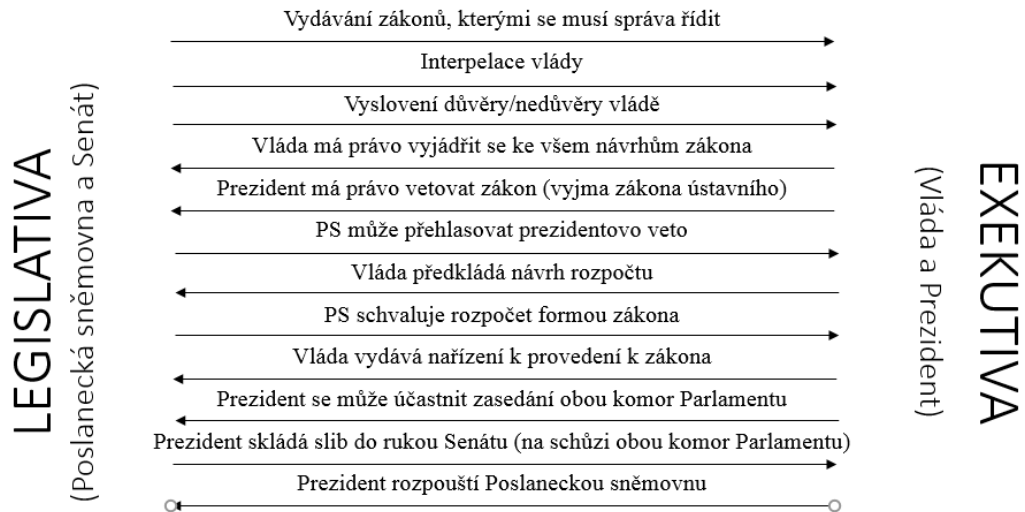
Ústavní systémy založené na parlamentarismu nedosahují tak vysokého stupně vzájemné kontroly (např. v ČR může PS při schvalování zákonů přehlasovat nesouhlas Senátu i prezidentovo veto). I přes to nalezneme v ČR prvky systému Checks and Balances i ve složkách státní moci: PS a Senát, vláda a prezident, obecné soudy a Ústavní soud. V zásadě to znamená, že rozhodnutí kteréhokoli orgánu státní moci může být ostatními orgány upraveno či zrušeno.

Typickým příkladem jsou zákony. Legislativa zákony vydává, PS o nových zákonech či novelách hlasuje a následně je předává k projednání Senátu, posledním stádiem vydání zákona je podpis prezidenta, který může uplatnit právo veta. PS ovšem disponuje mechanismy, díky kterým může přehlasovat nesouhlas Senátu i prezidentovo právo veta. Exekutiva pak zákony vykonává, tedy aplikuje právo do svého rozhodování. Vláda může k provedení zákona vydávat nařízení. Jedním z pravomocí exekutivy je zajištění provozu soudů – např. jmenování soudců Ústavního soudu. Výkonná moc ovšem nesmí zasahovat do činnosti soudů. Justici vykonávají nezávislé soudy a nestrannost soudců nesmí nic ohrožovat. Justice pak zákony vykládá tím, že na jejich základě rozhoduje a vydává individuální správní akty. Může také rušit správní akty, pokud nejsou v souladu se zákony, a prostřednictvím Ústavního soudu ruší právní předpisy, jestliže jsou v rozporu s ústavou.

Dalším příkladem může být návrh státního rozpočtu, který předkládá vláda a pak podle něj hospodaří. Státní rozpočet je schvalován formou zákona, takže o něm rozhoduje Parlament – v případě ČR je schvalován pouze PS.

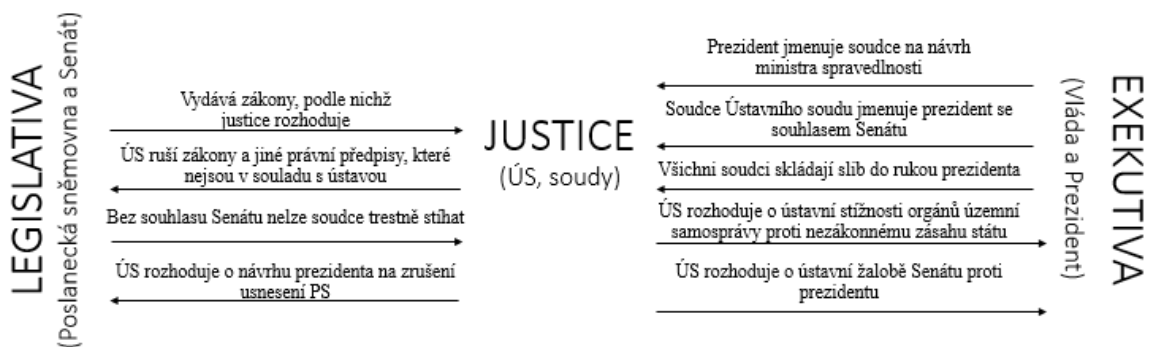
I když jsou jednotlivé složky státní moci na sobě nezávislé, tedy jedna není přímo podřízena druhé, existují mezi nimi vztahy, které naznačují možnost kontroly a omezení činnosti

jednotlivých složek. Vztahy mezi jednotlivými složkami jsou znázorněny na následujících dvou obrázcích. Šipky naznačují, která složka omezuje či kontroluje druhou. Například tím, že legislativa schvaluje zákony, omezuje činnost exekutivy (konkrétně vlády), která se musí těmito zákony řídit. První obrázek zachycuje vzájemné vztahy legislativy a exekutivy. Druhý obrázek znázorňuje vztahy justice k legislativě a exekutivě.



Obrázek 6: Systém Checks and Balances na příkladu legislativy a exekutivy ČR

Zdroj: Vlastní zpracování na základě zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR



Obrázek 7: Systém Checks and Balances na příkladu vztahů mezi justicí s legislativou a exekutivou ČR

Zdroj: Vlastní zpracování na základě zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Čl. 2 odst. 1 Ústavy nám říká, že státní moc se skládá z moci zákonodárné, výkonné a soudní, nicméně Ústava zvlášť vymezuje další dva orgány: Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) a Českou národní banku (dále jen „ČNB“). Odčlenění těchto orgánů od tradiční dělby moci

zapadá do celosvětového fenoménu delegování pravomocí na expertní úřady. Zůstává otázkou, zda můžeme ČNB a NKÚ chápat jako samostatnou „čtvrtou“ státní moc. [65, str. 131]

Ústava ustanovila ČNB jako moc svého druhu, tedy oddělenou od ostatních složek státní moci. ČNB je upravena samostatně v hlavě VI., čl. 98. jako: „*ústřední banka státu, jejímž hlavním cílem je péče o cenovou stabilitu*“. Z hlediska dělby moci se jedná o typ moci výkonné, ale po formální stránce jde o ústavní orgán na rovnocenné úrovni s ostatními orgány a lze ji považovat za samostatnou bankovní moc. [66, str. 770] Její charakteristický rys je nezávislost, což je naznačeno i zakotvením ČNB do samostatné hlavy Ústavy. Nezávislost ČNB je jak z hlediska personální (omezení možnosti odvolání členů bankovní rady), institucionální (ČNB má zakázáno přijímat nebo vyžadovat pokyny Parlamentu, exekutivy či jiných subjektů), funkční (autonomie při formulování dílčích cílů v rámci stanoveného primárního cíle) a finanční (ČNB je zakázáno přímé financování veřejného sektoru a jím řízených subjektů).

Podrobněji stanovuje činnost ČNB zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. V § 3 odst. 1 tohoto zákona je upravena povinnost ČNB podávat zprávu o měnovém vývoji PS. Tím je naznačen určitý vztah mezi ČNB a PS, ovšem stále zde platí institucionální nezávislost.

Vytvoření vyčleněného ústavního orgánu v systému dělby moci si vyžádala také kontrola hospodaření se státním majetkem. NKÚ, který dle samostatné hlavy V., čl. 97, odst. 1 Ústavy vykonává: „*kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu*“, je klíčovým prvkem při procesu zajištění transparentnosti a odpovědnosti vládních finančních transakcí. NKÚ není poradním nebo pomocným orgánem, i když vůči PS jako poradce a informátor vystupuje, ale je samostatným a nezávislým orgánem. Je tedy otázkou, zda jej lze považovat za další složku státní moci. [66, str. 767] NKÚ nemá žádná mocenská oprávnění ve vztahu k jiným vrcholným ústavním orgánům, jak je tomu mezi legislativou, exekutivou a justicí (viz výše), ale má pouze kontrolní pravomoci, nelze mít za to, že je nositelem samostatné složky státní moci. [67, str. 268] NKÚ je vázán pouze zákony (Ústavou a zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu), stanovuje si svoji činnost a nepřijímá pokyny od jiného státního orgánu. Není nikomu odpovědný, ani nikomu nadřízen či podřízen. Právní řád neřeší důsledky jeho kontrolní činnosti, je tedy zcela na daném orgánu, jak se zprávami od NKÚ naloží.

Jako příklad činnosti NKÚ můžeme zmínit prověření nákupu osobních ochranných prostředků a zdravotnických prostředků během pandemie COVID-19 v roce 2020. Za jejich nákup zaplatilo Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo vnitra 8,5 mld. korun. Nespolupráce nákupních týmů obou ministerstev vyústila v nevýhodné smluvní podmínky, výrazné rozdíly v cenách srovnatelných ochranných prostředků a nedostatky v jejich kvalitě.

Projevila se předraženost nákupů, a to nejen na začátku nouzového stavu, kdy byl největší nedostatek zdravotnického materiálu, ale i později. Cena roušek byla od 2,18 do 189 Kč/ks, cena respirátorů FFP2 se pohybovala od 41,26 až do alarmujících 776,61 Kč/ks, cena respirátorů FFP3 činila od 59,65 do 423,5 Kč/ks.

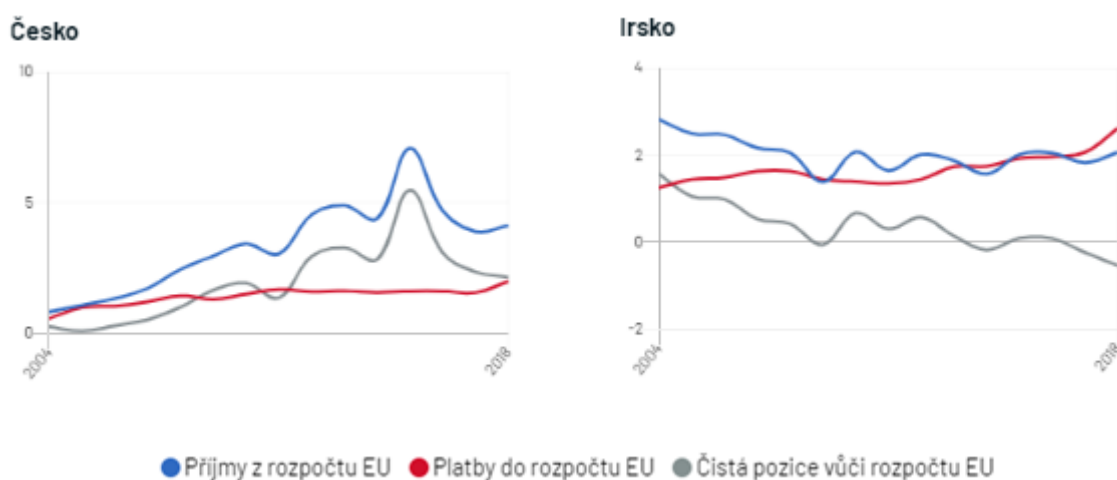
Problém byl i s kvalitou respirátorů, pouze 8,1 mil prošlo testy napoprvé, 13,3 mil ks testy nesplnilo nebo splnilo po opakovaném testování a 6,9 mil ks respirátorů bylo distribuováno bez kontrolních testů. Ministerstvo zdravotnictví také od roku 2012 neaktualizovalo Pandemický plán ČR a na situaci způsobenou virem COVID-19 nebylo připraveno. „*Výsledky kontroly ukázaly, že stát podcenil přípravy na krizi a na problémy při jejím zvládnutí*“, dodal k výsledkům kontroly prezident NKÚ Miloslav Kala. [68]

Jako další instituci odpovědnosti bychom mohli považovat i veřejného ochránce práv, který dle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv: „*působí k ochraně osob před jednáním úřadů ..., pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod*“. Tímto přispívá k zajištění nebo podpoření odpovědnosti státních institucí za své chování. Za výkon ze své funkce je odpovědný PS. Ovšem obdobně jako NKÚ či ČNB je nezávislým a nestranným orgánem.

4 KOMPARACE POLITIK A PRÁVNÍ ÚPRAVY ČESKÉ REPUBLIKY A IRSKA

Jak již bylo zmíněno, transparentnost slouží jako nezbytná podpora odpovědnosti. Jak jedno, tak druhé má různá specifika a jejich pojetí se liší stát od státu. Pro komparaci transparentnosti a odpovědnosti České republiky jsem zvolila Irsko. Z hlediska transparentnosti a odpovědnosti bude nejprve porovnáván svobodný přístup k informacím, odpovědnost státu za škodu a kárná odpovědnost.

Irská republika (nebo také jen Irsko) je stejně jako ČR unitární parlamentní republikou. Je členem EU, Organizace spojených národů, zakládajícím členem OECD a Rady Evropy. Při vstupu do EU nebylo Irsko vyspělou ekonomikou, jako byly v té době zakládající státy, ale po svém vstupu bylo čistým příjemcem, což znamená, že do společného rozpočtu EU přispívá méně, než z něj ve formě dotací získává. ČR se při svém vstupu do EU také výrazně lišila od vyspělých států a dodnes zůstává čistým příjemcem. Vývoj bilance ČR a Irska znázorňuje následující obrázek, kde jsou na ose y znázorněny částky v miliardách eur.



Obrázek 8: Vývoj čisté pozice vůči rozpočtu EU za ČR a Irsko v letech 2004-2018

Zdroj: [69]

Jak je vidět, ČR byla po celou dobu (2004-2018) čistým příjemcem, takže její bilance je vždy větší než nula, v roce 2018 je to 2,14 mld eur. Irsko bylo také nejprve čistým příjemcem, v roce 2009 se poprvé dostalo do záporných čísel, kdy jeho bilance činila -0,06 mld eur. V následujících letech bilance kolísala a někdy bylo spíše příjemcem a naopak. Od roku 2017 je již čistým plátcem. V roce 2018 byla jeho bilance -0,54 mld eur. Jeho bilance v roce 2018 není tak velká jako v případě Německa (-17,21), Francie (-7,44) či Itálie (-6,7).

Z historického hlediska musíme zmínit fakt, že Irsko nikdy nebylo zemí s komunistickým režimem, což může mít určitý vliv na situaci politiky v zemi. Historické vlivy ovšem v této práci nebudou dále rozebírány. Jediné, co bych z historického hlediska chtěla zmínit, je, že v ČR je kvůli bývalému režimu stále oslabena důvěra občanů k politikům, což odráží i skutečnost, že někteří současní politici mají „komunistickou minulost“.

Po strmém ekonomickém růstu na přelomu tisíciletí se Irsko během ekonomické krize (v roce 2008) dostalo do problémů, zejména kvůli přeinvestování stavebního sektoru a poskytování nerozvážených hypoték a úvěrů, což vyvrcholilo v roce 2010 žádostí o poskytnutí záchranného balíčku zejména za účelem stabilizace bankovního sektoru. V následujících letech byla zvyšována daňová zátěž, aby se zvýšily příjmy státního rozpočtu. Rok 2017 byl pro Irsko velmi úspěšný, hospodářský růst pokračoval pozitivním trendem [70, str. 8] a v roce 2019 činilo HDP 388,7 mld USD. [71]

Při výběru země jsem vycházela především z „Otevřených dat“ shromážděných Evropským datovým portálem. Otevřená (vládní) data představují informace shromážděné, vytvořené nebo financované orgány veřejné správy. Tyto informace jsou bezplatně dostupné a opakovaně použitelné za jakýmkoliv účelem. Výsledky otevřených dat jsou rozděleny do čtyř dimenzí: politika, portál, dopad a kvalita. [72]

Zásady (příp. politika) otevřených dat se zaměřují na přítomnost konkrétních politik a strategií na podporu otevřenosti na národní úrovni. Druhá část této dimenze analyzuje možnost účasti soukromých subjektů a také možnost iniciativy v oblasti otevřených dat na nižších vládních úrovních. Poslední část se zaměřuje na vzdělávací programy.

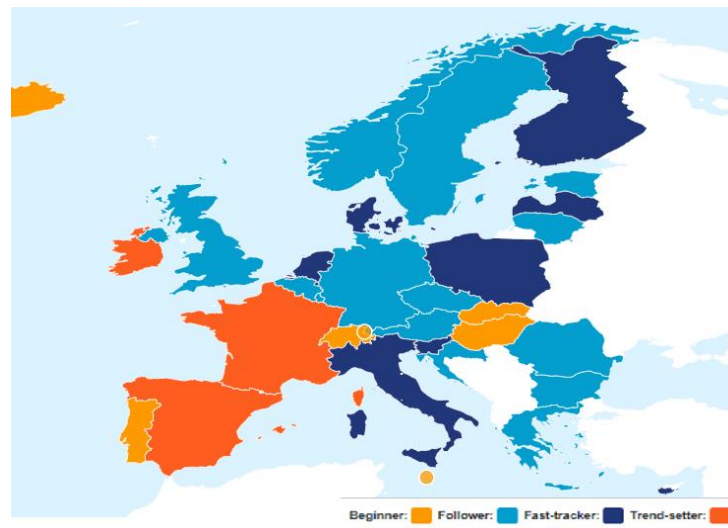
Portál otevřených dat se zaměřuje na pokročilé funkce portálu, které umožňují uživatelům přístup k datům. Zkoumá také různá zajištění přístupu k otevřeným datům (různé domény, portály).

Dopad otevřených dat na aktivity, které byly prováděny za účelem měření opětovného použití dat. Tato dimenze se zaměřuje na konkrétní čtyři oblasti dopadu na sektor, a to na oblast politickou, sociální, environmentální a ekonomickou. Zkoumá, do jaké míry byly vyvinuty aplikace, produkty a služby k využití nových možností v těchto oblastech a také rozsah, v jakém existují iniciativy občanů založené na otevřených datech.

Kvalita otevřených dat se zaměřuje na opatření, která byla přijata k zajištění systematického získávání dat ze zdrojů v celé zemi. Čtvrtá dimenze poskytuje impulsy pro manažery portálů

a tvůrce politik, aby bylo umožněno publikování kvalitních otevřených dat, např. otevřené datové formáty, čitelné soubory, přístupy k propojení dat atd. Země jsou dle výsledků seskupeny do 4 úrovní: začátečník, následovník, rychlý následovník a tvůrce trendů. [73, str. 8-9]

Na následujících dvou obrázcích se podíváme na výsledky Open Data maturity 2019 a 2020 dle rozdělení zemí do jednotlivých úrovní.

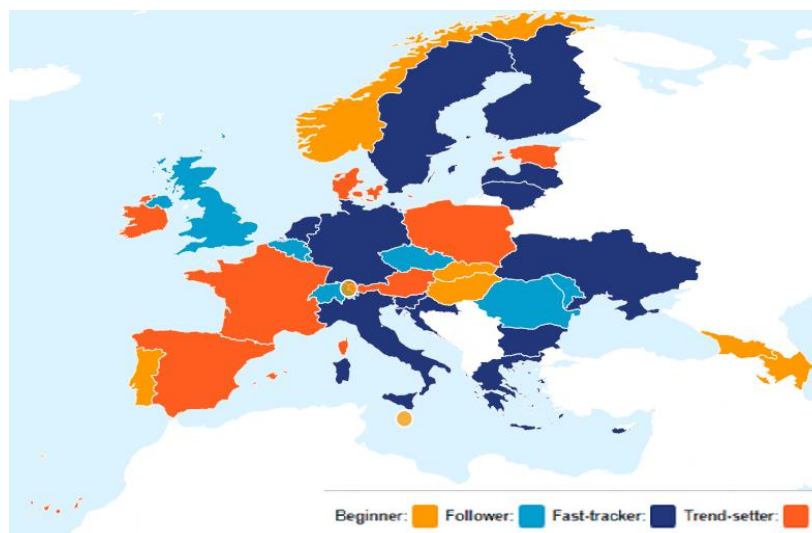


Obrázek 9: Mapa zemí dle výsledků Open Data Maturity 2019

Zdroj: [74]

V roce 2019 se na nejvyšších příčkách umístilo Irsko (91 %), Španělsko (90 %) a Francie (89 %). Česká republika s 64 % se umístila na 18. místě (z 31 zemí). Mezi nejhůře hodnocené země patří Lichtenštejnsko (6 %), Island (8 %) a Maďarsko (32 %).

Podívejme se nyní na data z roku 2020. Na následujícím obrázku je vidět určité zlepšení především ve střední Evropě. Země jsou opět rozděleny dle jednotlivých úrovní, ČR i přes mírné zlepšení zůstala v kategorii následovník, ve které se nachází od roku 2017.



Obrázek 10: Mapa zemí dle výsledků Open Data Maturity 2020

Zdroj: [75]

Nejlépe hodnocenými zeměmi (tzv. tvůrci trendů) jsou země: Dánsko (96 %), Španělsko (94 %), Francie (94 %), Irsko (92 %) a další (tmavě oranžová barva). Je zde patrné, že Irsko spadlo na 4. místo (z 35 zemí), i když oproti roku 2019 se jeho skóre zlepšilo o 1 p. b. Česká republika je s 72 % tzv. následovníkem a umístila se na 21. místě. Nejhůře z evropských zemí dopadlo Lichtenštejnsko (10 %) a Maďarsko (34 %).

Pro závěrečnou komparaci jsem vybrala Irsko jako nejlépe hodnocenou zemi. Vycházela jsem z dat roku 2019, jelikož v době zadání práce to byla nejaktuálnější data. Ačkoli v roce 2020 pozice Irska nepatrně klesla, zůstává na špici. Konkrétně bude zkoumáno, jak je v Irsku upraven přístup k informacím, odpovědnost státu za škodu, jak je země hodnocena v oblasti korupce a zda po zveřejnění informací nastává odpovědnost státních úředníků. Zkusíme zjistit, zda je vysoká úroveň otevřenosti dat určující pro vysokou odpovědnost. A pokud ano tak, co je klíčovým faktorem úspěšnosti v Irsku a co v ČR chybí, a zda by bylo možné použít některé poznatky u nás.

4.1 Charakteristika politického systému a veřejné správy Irska

Irsko je parlamentní republikou, která se dělí na 26 hrabství. Ústava Irské republiky z roku 1937 vymezuje rozdělení moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Moc zákonodárnou má v rukou parlament (Oireachtas), který je tvořen prezidentem, poslaneckou sněmovnou (Dáil Éireann) a senátem (Seand Éireann). Tímto se liší od většiny parlamentních republik v Evropě, kde je prezident součástí moci výkonné.

Prezident Irska je volen přímo občany na 7 let, přičemž může být zvolen maximálně na dvě funkční období. Současná poslanecká sněmovna má 160 členů. Počet poslanců není pevně stanoven, ale pohybuje se v mezích ústavy, kde je definován poměr počtu obyvatel na jednoho poslance, minimálně 1:20 000 obyvatel a maximálně 1:30 000 obyvatel. Poslanci zastupují 39 volebních obvodů a jsou voleni přímo občany na 5 let. Senát tvoří 60 členů, z toho je 11 jmenovaných a 49 volených. Z volených členů jsou 3 voleni Irskou národní univerzitou, 3 jsou voleni University of Dublin a zbytek, tedy 43 členů, je volen komisí kandidátů z různých oblastí. 11 členů jmenuje předseda vlády s jejich předchozím souhlasem.

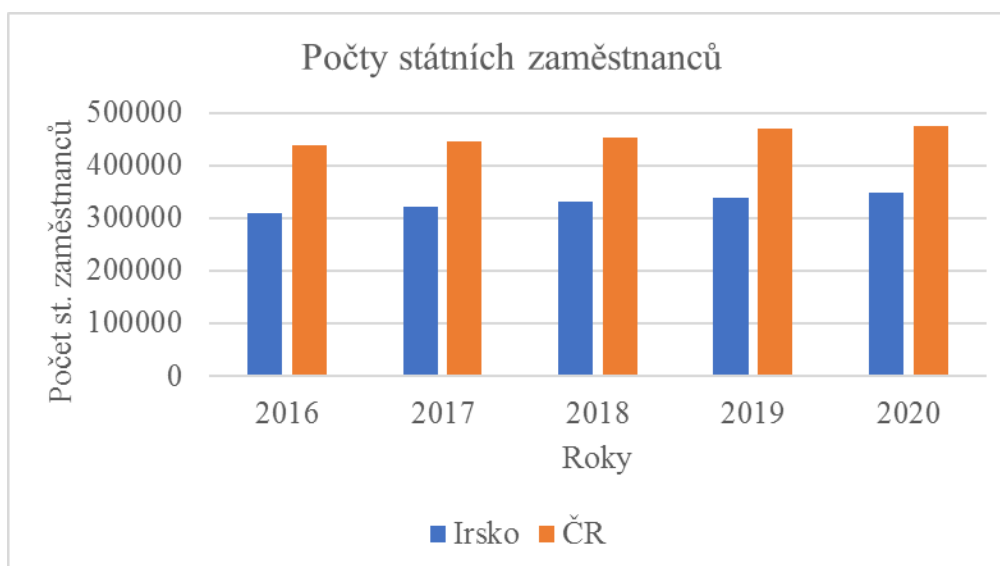
Výkonnou moc tvoří výhradně vláda, která se skládá z předsedy vlády (Taoiseach), místopředsedy vlády (Tánaiste) a 14 resortních ministrů. Vláda má pravomoc vykonávat nebo provádět zákony za pomoci státní služby, policejních sil a armády. Vláda je kolektivním orgánem, který rozhoduje o hlavních otázkách politiky, a je kolektivně odpovědná za resorty státu spravované členy vlády. Člen vlády musí být členem Dáil Éireann nebo Seanad Éireann, přičemž členy Seanad Éireann mohou být maximálně 2 členové. Předseda, místopředseda a člen vlády odpovědný za finance musí být členem Dáil Éireann. Vláda je odpovědná poslanecké sněmovně (čl. 28, odst. 4 Irské ústavy). Vláda musí mít důvěru Dáila Éireanna a v případě, že ztratí podporu, musí Taoiseach buď rezignovat, nebo požádat o rozpuštění Dáila Éireanna – v takovém případě by následovaly všeobecné volby.

Irská vláda má 15 ministerských postů: ministr zahraničních věcí a obchodu; financí, pro veřejné výdaje a reformy; spravedlnosti a pro rovné příležitosti; pro vzdělávání a dovednosti; pro bydlení, plánování a místní samosprávu; zdravotnictví; zemědělství, potravinářství a námořnictví; pro komunikaci, klimatické změny a přírodní zdroje; dopravy, turismu a sportu; pro otázky dětí a mládeže; zaměstnanosti a sociálních věcí; pro regionální rozvoj; pro podnikání a inovaci; kultury. [70] O ministerské posty se rozdělí všichni členové vlády kromě Taoiseach. Irská vláda má funkci „Minister of State“, jde o funkci asistenta ministra, který poskytuje poradenství, monitoruje, usnadňuje a zjišťuje dosahování vládních cílů. Vykonává spíše administrativní záležitosti přiděleného resortu. [76]

Pro účely místní správy je Irsko rozděleno na 29 krajských a 5 městských oblastí, které jsou si svým postavením rovny. Každá z oblastí má vlastní radu volenou občany dané oblasti (tzv. regionální rady). V čele každé rady je „manažer kraje či města“, který je odpovědný radě, ale má statutární pravomoci a odpovědnost. Nižší úrovní místní správy jsou zastupitelské úřady.

Odovědnost za regionální politiku je decentralizovaná na místní úroveň. Kraje a městské oblasti zajišťují především infrastrukturu. Zastupitelské úřady zajišťují veřejné bydlení, opravy místních silničních sítí, zásobování vodou, nakládání s odpady a také mají omezenou roli v ochraně životního prostředí. Mají také dílčí funkce v oblasti školství, zdravotnictví a sociální péče, v těchto oblastech jsou ale podřízeny ústředním státním orgánům. [77, str. 109-110]

Nyní se podíváme na počet státních zaměstnanců. Do státních zaměstnanců každá země počítá jiné profese. Irsko rozděluje státní zaměstnance do několika oblastí: státní služba, sektor obrany, sektor vzdělávání, zdravotnický sektor, justice, místní samospráva a neziskové státní organizace. V ČR jsou do státních zaměstnanců počítáni: pedagogové, nepedagogičtí pracovníci, státní zástupci, soudci, vojáci, zaměstnanci soudů, úřadů práce, ozbrojených sil, ČSSZ atd.



Obrázek 11: Počty státních zaměstnanců v letech 2016-2020

Zdroj: Zpracováno dle [78] za Irsko a dle [79, str. 39], [80, str. 43], [81, str. 43], [82, str. 33], [83, str. 33] za ČR

V obou zemích počty státních zaměstnanců rostou, ale v Irsku je ve veřejném sektoru zaměstnáno o více jak 100.000 zaměstnanců méně než v ČR. Nejvíce osob je v Irsku zaměstnáno v oblasti zdravotnictví (v roce 2020: 124.568 zaměstnanců) a ve školství (v roce 2020: 114.075 zaměstnanců). ČR zaměstnává nejvíce osob jako pedagogické pracovníky (v roce 2020: 185 545 zaměstnanců). Počet státních úředníků byl v Irsku v roce 2020 44.102 a v ČR 61.767.

4.2 Svobodný přístup k informacím

Po krátké charakteristice politického systému a veřejné správy Irska se nyní podrobněji podíváme, jak je v irských právních předpisech upraven svobodný přístup k informacím. V čem se s InfZ shoduje a v čem se liší. Dále se podíváme na Otevřená data, která již byla nastíněna výše.

4.2.1 Právní úprava Irska

Zákon o svobodě informací, který vstoupil v platnost v roce 1998, je označován jako: „*Zákon umožňující členům veřejnosti získat přístup, v co největší míře v souladu s veřejným zájmem a právem na soukromí, k informacím, které mají veřejné orgány.*“ Novela tohoto zákona z roku 2003 zavedla poplatky za žádosti (ve výši 15 EUR) a za odvolání. Nejnovější znění zákona o svobodě informací je z roku 2014 – 30/2014 Freedom of Information Act (dále jen „FOI“).

Podle tohoto zákona může kdokoli požádat o jakýkoli záznam uchovávaný veřejným orgánem. Záznamy, které je možné podle FOI požadovat, jsou časově omezené, lze žádat o obecné informace jen od roku 1998, ale osobní záznamy lze požadovat bez ohledu na to, kdy byly vytvořeny. Veřejné orgány jsou povinny zveřejňovat informace, které se týkají jejich struktury, funkcí, povinností, vnitřních pravidel, záznamů a postupů. Zákon přímo vyjmenovává vládní útvary a orgány, na které se vztahuje, ministr financí může nařízením přidat další orgány. Rozhodnutí o poskytnutí informací musí být učiněno do 20 pracovních dnů od podání žádosti a v případě zamítnutí žádosti musí být uvedeny důvody odmítnutí. [84]

Na základě FOI mají občané nárok na přístup k záznamům uchovávaným ministerstvem nebo některými veřejnými orgány; požadovat opravu osobních údajů, které se jich týkají, pokud jsou nepřesné, neúplné nebo zavádějící; právo na získání důvodů pro rozhodnutí učiněné ministerstvem nebo některými veřejnými orgány, pokud se vás rozhodnutí týká.

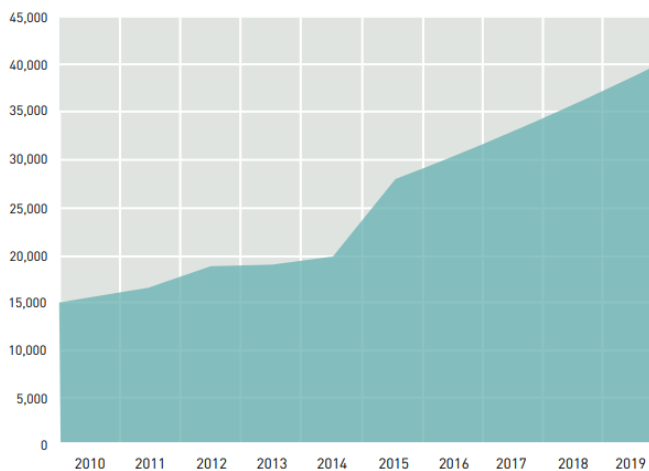
Existuje také celá řada výjimek práva na přístup k informacím, např. záznamy nelze zpřístupnit, pokud se týkají projednávaného procesu a jejich zveřejnění by poškodilo vymáhání práva, bezpečnost, obranu nebo mezinárodní záležitosti. Informace nesmí být zveřejněny, pokud jde o důvěrně získané informace, obchodně citlivé nebo osobní informace (dle GDPR). Při odmítnutí práva na informace existuje právo na odvolání. FOI rozlišuje 2 úrovně: vnitřní odvolání, tedy přímo veřejnému orgánu, který přístup zamítl, a vnější odvolání k **Úřadu komisaře pro informace** (Office of the Information Commissioner, dále jen „OIC“), který také dohlíží na dodržování zákona. [85]

Mohou být účtovány i poplatky za kopírování záznamů, vyhledávání nebo další zjišťování informací. Novelou z roku 2014 byl zrušen poplatek za podání žádosti 15 EUR, který byl zaveden novelou z roku 2003. Dle zprávy OIC z roku 2004 byl tento poplatek veřejností vnímán jako omezení jejich práva na svobodný přístup k informacím. Zavedením tohoto poplatku se také snížil počet žádostí o informace o více než 50 % oproti stavu před jeho zavedením. [86, str. 88]

V současné době je dána minimální hodnota 101 EUR, pod kterou nelze účtovat žádné poplatky. Pokud je tato hranice přesažena, jsou žadateli účtovány všechny poplatky. Existuje i horní limit výše poplatků 500 EUR. Pokud odhadované poplatky na vyhledávání, zjišťování a kopírování přesáhnou 700 EUR, může veřejný orgán odmítnout zpracování žádosti, pokud žadatel neomezí nebo blíže nespecifikuje svou žádost.

Poplatek za interní kontrolu (vnitřní odvolání) je 30 EUR (10 EUR pro držitele zdravotního průkazu a jejich rodinné příslušníky). Poplatek za odvolání k OIC činí 50 EUR (15 EUR pro držitele zdravotního průkazu a jejich rodinné příslušníky). [87]

Veřejné orgány v roce 2019 vykázaly 39 904 přijatých žádostí. Následující graf znázorňuje jejich neustálý růst.



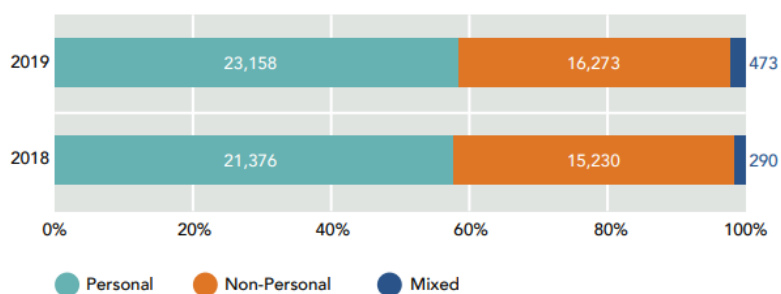
Obrázek 12: Počet žádostí o informace veřejných orgánů (Irsko) v letech 2010-2019

Zdroj: [88, str. 16]

Oproti roku 2014 došlo k téměř 50% nárůstu počtu žádostí, jelikož novelou FOI (z roku 2014) byla přidána řada nových orgánů, a také byl zrušen poplatek za podání žádosti. Mezi nejvíce dožadované orgány patří např. Health Service Executive, která poskytuje všechny veřejné služby v nemocnicích [89]; Oddělení pro zaměstnanost a sociální ochranu; Ministerstvo

zdravotnictví; Ministerstvo spravedlnosti a rovnosti; Agentura pro děti a rodinu; Ministerstvo dopravy, kultury a cestovního ruchu.

Podle § 12 FOI je potřeba při žádosti uvést, zda jde o osobní (personal) nebo neosobní (non-personal) informace. Na následujícím grafu můžeme vidět, že převažují žádosti o informace osobní.

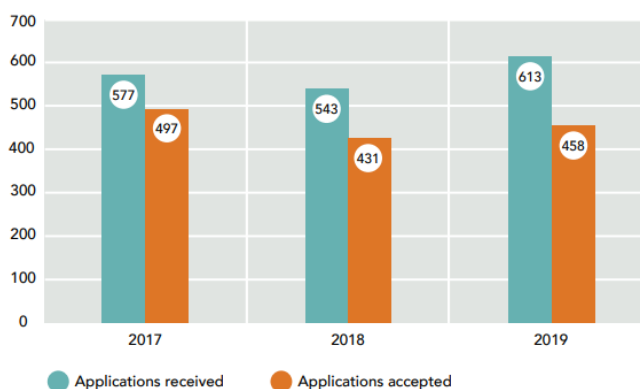


Obrázek 13: Typy žádostí (Irsko) v letech 2018 a 2019

Zdroj: [88 , str. 19]

Zda je veřejný orgán žádán o informace osobní, nebo neosobní, záleží také na předmětu jeho činnosti. V případě místních orgánů se neosobních informací týká 80 % přijatých žádostí a u žádostí ministerstev a státních orgánů šlo o 61 % žádostí. Naopak ve zdravotnickém sektoru se 88 % týkalo žádostí o osobní informaci.

Pokud není žadatel spokojen s rozhodnutím veřejného orgánu, může podat žádost o kontrolu k OIC (tzv. vnější odvolání). Rozhodnutí jsou právně závazná a lze se proti nim ve věci právní otázky odvolat k Nejvyššímu soudu.



Obrázek 14: Žádosti k OIC o přezkum rozhodnutí o přístupu k informacím

[88, str. 20]

V roce 2019 bylo přijato více žádostí o přezkum rozhodnutí než v předchozích letech, každoročně je ale řada žádostí zamítnuta. Neplatné žádosti vznikají především z důvodu, že žadatelé nevyužili interního přezkumu (tzv. vnitřní odvolání) před podáním žádosti k OIC. Ve více jak 90 % případů jde o přezkum žádostí o vydání záznamů. Ostatní žádosti o přezkum se týkají např. změny záznamů, poplatků nebo námitek třetích stran.

4.2.2 Shoda a rozdíly v právní úpravě ČR a Irska

Právní úprava svobodného přístupu k informacím se v obou státech liší. Ale jelikož ČR i Irsko jsou členské státy EU, musí být jejich zákony v souladu s právními předpisy EU. Základním dokumentem na úrovni EU je Listina EU, konkrétně čl. 11 Svoboda projevu a informací. Toto právo zahrnuje: „... svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice“. Další odkaz na svobodný přístup k informacím najdeme v čl. 42 Listiny EU Právo na přístup k dokumentům: „...právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič“.

Vedle Listiny EU existují i další směrnice Evropského parlamentu a Rady, které udávají základní pravidla. **Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001** ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Tímto nařízením je aplikována zásada transparentnosti a přístup k těmto informacím má umožnit co největší zapojení do rozhodovacího procesu a posílení demokracie.

Zpřístupnění dokumentů veřejného sektoru se týká **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU** ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dokumenty je myšlen obsah na jakémkoli nosiči ve strojově čitelném formátu (psaný, tištěný; na papíře či v elektronické formě; zvuková, vizuální či audiovizuální nahrávka). Tato směrnice se nevztahuje na dokumenty týkající se ochrany národní bezpečnosti, statistické a obchodní důvěrnosti. Členské státy mají povinnost zajistit, aby dokumenty, na které se tato směrnice vztahuje, byly opakovaně použitelné pro komerční i nekomerční účely. Směrnice nestanovuje konkrétní lhůtu pro zpřístupnění, lhůta by měla být přiměřená. Dokumenty by měly být poskytnuty ve lhůtě, která umožňuje jejich plné využití (pozn. včasné informace).

V případě opakovaného použití dokumentů mají veřejné subjekty právo na vybírání poplatků, které by měly být omezeny na mezní náklady. Ovšem pokud by byl ohrožen běžný provoz, mají veřejné subjekty možnost účtovat si poplatky, které mezní náklady převyšují. Tyto

poplatky by měly být stanoveny na základě objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií a celkový příjem veřejných subjektů by neměl přesáhnout jejich náklady na shromažďování či vytváření informací. Požadované poplatky musí být předem dostupné a pokud je to možné i v elektronické formě. Standardní poplatky (např. kopírování) by měly být zveřejněny v sazebníku, pro nestandardní poplatky by měla být transparentně vymezena jasná kritéria pro jejich výpočet.

Důležitým pramenem je **Nařízení EU 2016/679**, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (neboli GDPR). Toto nařízení zdůrazňuje ochranu osobních údajů ve stále se rozvíjející digitální společnosti. Mezi základní pravidla pro svobodný přístup k informacím můžeme zařadit: ochranu osobních údajů, ochranu dokumentů obchodní důvěrnosti a dokumentů týkajících se ochrany bezpečnosti státu, poskytování informací v přiměřené lhůtě, transparentnost vybírání poplatků a další.

Nejnovějším unijním dokumentem je **Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024** ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru, která (mimo jiné) výrazně rozšiřuje vymezení subjektů povinných poskytovat informace. Podrobněji o této směrnici pojednává následující kapitola.

Nyní již konkrétně k InfZ a FOI. Jejich přijetí od sebe dělí jen 2 roky, v Irsku byl FOI přijat v roce 1997 a v ČR InfZ v roce 1999. Přijetí těchto zákonů je určitě krok k větší transparentnosti veřejných orgánů a posílení demokracie. Podrobněji se podíváme na rozdíly v oblastech: povinné orgány, lhůty pro vyřízení žádosti, omezení poskytnutí informací, možnosti odvolání proti neposkytnutí informací a výše poplatků za poskytnutí informací.

První velký rozdíl je ve výčtu povinných subjektů. InfZ stručně říká, že jde o: „*státní orgány, ÚSC, jejich orgány a veřejné instituce*“. Kriteriaální znaky, podle kterých je usuzováno, zda je daná organizace/společnost veřejnou institucí, stanovil až v roce 2006 ÚS. FOI obsahuje poměrně vyčerpávající výčet povinných subjektů. Dle FOI jsou povinnými orgány: státní orgány; subjekty zřízené právním předpisem nebo na jeho základě (kromě zákonů o společnostech; jiný subjekt založený nebo jmenovaný vládou a subjekty zřízené vládou; společnosti, jejichž většina akcií je v rukou státu, a jejich dceřiné společnosti; vysoké školy financované z veřejných zdrojů a další. Příloha č. 1 FOI pak obsahuje konkrétní výčet veřejných subjektů, na které se tento zákon nevztahuje, jde např. o centrální banku, OIC, veřejný ochránce práv a další.

Nikomu nemůže být odepřen přístup k informacím z důvodů, které nejsou dány zákonem, žadatelem je tedy dle InfZ i FOI každá fyzická i právnická osoba, což je v souladu s čl. 11 i čl. 42 Listiny EU.

Další rozdíly jsou ve lhůtě, ve které musí být informace zpřístupněna. InfZ mluví o 15 dnech od obdržení žádosti. Ve FOI nalezneme dvě lhůty, první je lhůta 2 týdnů od přijetí, ve které musí být žadateli oznámeno přijetí žádosti a podrobnosti o jeho právech. Druhou lhůtou jsou pak 4 týdny, ve kterých musí povinný subjekt poskytnout informace žadateli. Informace nebudou poskytnuty, pokud je jejich zpřístupnění omezeno zákonem (InfZ nebo FOI).

Nemohou být veřejnosti zpřístupněny všechny informace, jelikož, jak již bylo výše zmíněno, jsou chráněny osobní údaje, obchodní důvěrnosti a státem chráněné informace. V tomto se oba zákony více méně shodují, jen pro srovnání uvádím výčet druhů informací, na které se omezení vztahuje. Dle FOI nelze zpřístupnit záznamy obsahující osobní, obchodně citlivé, důvěrně získané informace, informace týkající se projednávaného procesu, které by poškodily vymáhání práva, bezpečnosti, obranu nebo mezinárodní záležitosti. Dle InfZ jsou chráněny utajované informace, osobní údaje, obchodní tajemství, důvěrnost majetkových poměrů a další (viz výše kapitola 2.4.2). Při odmítnutí poskytnutí informací musí být žadateli uvedeny důvody, proč není možné žádanou informaci poskytnout.

Oba zákony upravují možnost odvolání pro neposkytnutí informací, ale subjekt, který o odvolání rozhoduje, se liší. V případě InfZ se odvolání podává k orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, a ten jej předloží svému nařízenému orgánu. Pokud povinný subjekt nemá nadřízený orgán, mluvíme o rozkladu⁵, o němž rozhoduje rozkladová komise. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu (či rozkladové komise) se již nelze odvolat, ale lze podat žalobu ve správním soudnictví. Dle FOI o odvolání (vnitřním odvolání) rozhoduje orgán, který vydal napadené rozhodnutí. Po vyčerpání této možnosti může žadatel využít druhou možnost odvolání k OIC (vnější odvolání).

V oblasti poplatků je ponechán velký prostor pro právní úpravu členských států EU, záleží na konkrétním zákoně, zda a v jaké výši budou poplatky za zpřístupnění informací vybírány. V současné době nejsou dle InfZ ani dle FOI vybírány žádné poplatky za žádost o informace. V ČR takový poplatek nikdy neexistoval, v IR existoval pouze v letech 2003–2014 a poté byl zrušen. Dle InfZ lze požadovat poplatky pouze za úhradu nákladů spojených s kopírováním a opatřením technických nosičů dat, dále je možné požadovat poplatek za rozsáhlé

⁵ Odvolání proti orgánu, který nemá nadřízený orgán.

vyhledávání informací. Dle FOI nelze požadovat poplatky za vyhledávání a kopírování pod hranici 101 EUR a výše než 500 EUR. V ČR se nesetkáme s žádnými poplatky za podání odvolání jako v Irsku, kde je poplatek za vnitřní kontrolu 30 EUR a za vnější kontrolu 50 EUR.

Pro přehlednější shrnutí rozdílů jsem zvolila formu tabulky. Do sloupce výhody jsem zařadila oblasti, které jsou z mého pohledu lépe upraveny.

Tabulka 1: Srovnání InfZ a FOI

	Výhody
InfZ (ČR)	<ul style="list-style-type: none"> • Krátká lhůta pro vyřízení žádostí • Žádné poplatky za odvolání • Příkaz poskytnutí informace nadřízeným orgánem
FOI (Irsko)	<ul style="list-style-type: none"> • Konkrétnější vymezení povinných orgánů • Minimální výše poplatků

Zdroj: Vlastní zpracování na základě platných zákonů

Z hlediska vymezení povinných orgánů v ČR existuje již obsáhlá judikatura, která myšlenku zákonodárce doplnila (viz výše kapitola 2.4.2). Lhůta pro poskytnutí informací min 4 týdny (úprava dle FOI) se jeví jako dlouhá. Kdybychom ji srovnali s akutním požadavkem na informace nebo dynamickými informacemi, které se rychle mění, mohou se stát získané informace již nepotřebnými. Zřejmě zde irský zákonodárce ponechává dostatek času na vyřízení pro povinný subjekt.

Každá země má při přijímání právních aktů svá specifika, ale cílem každé demokratické vlády je podpora hospodářského a sociálního blahobytu, čehož dosahují pomocí různých nástrojů zaměřených např. na snížení nezaměstnanosti, rovnosti příležitostí, ochranu životního prostředí apod. Při tvorbě politiky nebo zákona by vláda vždy měla zvážit jeho dopady, k tomu má sloužit **Hodnocení dopadů regulace** (Regulatory Impact Assessment – dále jen „RIA“). [90] RIA zkoumá dopady a důsledky různých variant a poskytuje těm, kteří rozhodují, klíčové informace o tom, jak regulovat, např. obhájení rozhodnutí nezasahovat do volné soutěže na trhu, kde náklady z regulace převýší výnosy.

V ČR je proces hodnocení dopadů regulace nedílnou součástí legislativního procesu. Ke všem návrhům primárních a sekundárních právních předpisů připravených výkonnou mocí musí být přiloženo základní posouzení dopadů. Všechny legislativní návrhy předložené vládě jsou

zveřejněny na portále veřejné správy (<https://portal.gov.cz/>) přístupném široké veřejnosti. ČR patří mezi několik málo zemí, které mají ustanovený nezávislý kontrolní orgán (Komise RIA). Úkolem Komise je přezkoumávat a hodnotit kvalitu hodnocení dopadů k předkládaným právním předpisům. Je povinné vést konzultace v rámci procesu RIA, není však specifikována jejich forma a ani délka. ČR by měla standardizovat proces veřejných konzultací a podpořit participaci zúčastněných stran včetně veřejnosti. Hodnocení plnění stávajících předpisů probíhá obvykle na ad hoc bázi, měly by být spíše zavedeny systematictější ex post kontroly stávajících předpisů. [91, str. 136]

Irská vládní bílá kniha „Better Regulation“ z roku 2004 stanovila šest hlavních zásad, jak navrhovat, provádět a přezkoumávat právní předpisy. Mezi zmíněné zásady patří: nezbytnost, účinnost, proporcionalita, transparentnost, odpovědnost a důslednost. Cílem těchto zásad bylo zajistit, aby irský regulační rámec byl pružný a reagoval na potřeby podniků i občanů. V roce 2016 byl vydán dokument, v němž vláda podporuje otevřená data, participaci občanů, lepší veřejnou správu a odpovědnost. Od června 2016 se v trvalých příkazech Parlamentu uvádí, že ministr, který je odpovědný za provádění zákona, musí do jednoho roku poskytnout hodnocení ex post o jeho fungování. Irsko pokračuje v provádění povinných RIA pro všechny primární zákony a hlavní podřízené předpisy. V zájmu efektivnějšího sledování a hodnocení kvality provádění RIA by mělo být zvaženo zřízení ústředního orgánu dohledu, jelikož irské konzultační postupy nepůsobí na systematickém základě napříč všemi ministerstvy. [91, str. 152]

4.2.3 Otevřená data

Otevřená data, jak již bylo výše nastíněno, jsou informace a data zveřejněná na internetu, která jsou úplná, snadno dostupná, strojově čitelná, zpřístupněná za jasně definovaných podmínek užití dat s minimem omezení a dostupná uživatelům při vynaložení minima možných nákladů. Může jít např. o příjmy států, rozpočty (rozklikávací rozpočet), různé databáze, seznam poskytovatelů sociálních služeb, měření čistoty ovzduší apod.

V ČR najdeme vymezení otevřených dat také v InfZ v § 3 odst. 11: „*Otevřenými daty se pro účely tohoto zákona rozumí informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel následného využití není omezen a které jsou evidovány v národním katalogu otevřených dat.*“

V Irský FOI termín otevřená data neupravuje, ale přesnější vymezení nalezneme na portálu otevřených dat (Data.gov.ie): „*Koncept otevřených dat spočívá v zpřístupnění a snadném*

přístupu k údajům uchovávaným veřejnými orgány online za účelem jejich opětovného použití a redistribuce.“ Otevřená data mají přinést ekonomické, sociální a demokratické výhody. Je tedy zřejmé, že otevřená data jsou jednou z možností realizace principu transparentnosti. [92]

Otevřená data musí být především:

- přístupná jako datové soubory ve strojově čitelném a otevřeném formátu s úplným a aktuálním obsahem databáze nebo agregovanou statistikou,
- opatřená neomezuujícími podmínkami užití,
- evidovaná v Národním katalogu otevřených dat (pro ČR) nebo na Data.Gov.ie (pro Irsko) jako přímé odkazy na datové soubory,
- opatřená dokumentací,
- dostupná ke stažení bez technických překážek (registrace, omezení počtu přístupů apod.),
- připravená s cílem co nejsnazšího strojového zpracování programátory a
- opatřená kontaktem na kurátora pro zpětnou vazbu (chyby, žádost o rozšíření apod.).

[93]

Otevřenost může mít různé stupně, země může zveřejňovat spoustu souborů, ale v různých formátech, které všechny splňují podmínku strojové čitelnosti. Rozdělením do pětihvězdičkové struktury, kterou vytvořil Tim Berners Lee, jsou definovány jednotlivé stupně otevřenosti dle formátu, ve kterém jsou zpřístupněny. Touto soustavou je zdůrazněno, co je při zveřejnění dat důležité – formát zpřístupnění, který lze dále použít (např. pro další zpracování dat).

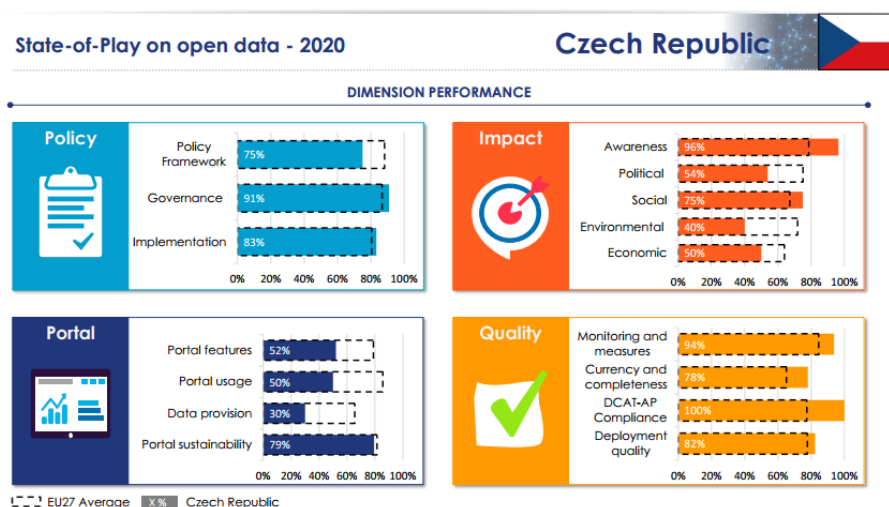


Obrázek 15: Pětistupňová struktura otevřenosti dat

Zdroj: [94]

Tento obrázek znázorňuje 5 stupňů otevřenosti dat, přičemž první úroveň (★) je nejnižší a označuje zpřístupnění dat na webu (v jakémkoli formátu). Druhá úroveň (★★) již zpřístupňuje data jako strukturovaná (např. Excel místo oskenovaných obrázků v tabulce). Třetí úroveň (★★★) pro zpřístupnění používá nechráněné formáty (např. CSV místo aplikace Excel). Čtvrtá úroveň (★★★★) používá navíc URI k označení dat (nabízí tedy možnost odkázat se přímo na tato data) a poslední, pátá úroveň (★★★★★) propojuje data s jinými údaji a nabízí tak komplexnější přehled.

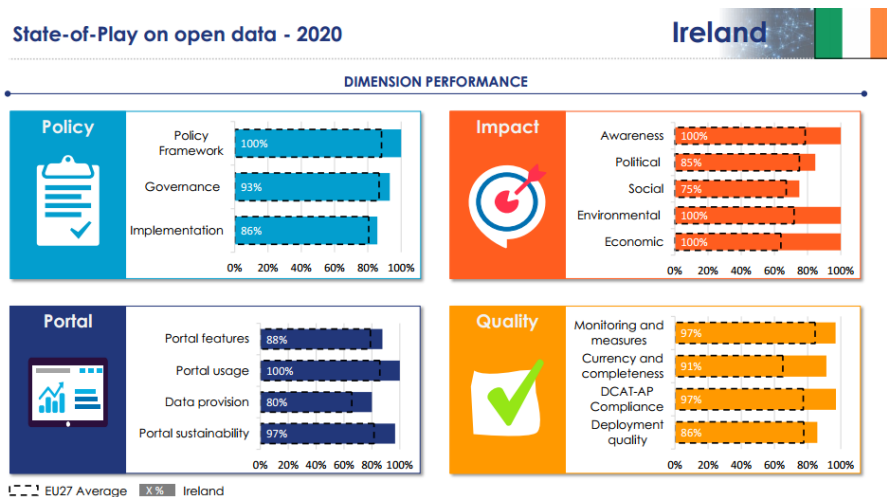
Nyní se podrobněji podíváme na výsledky otevřených dat, které publikuje Evropský datový portál. Studie Zralost otevřených dat slouží jako srovnávací ukazatel pro získání poznatků o vývoji v oboru otevřených dat v Evropě. Hodnotí úroveň zralosti s ohledem na čtyři aspekty: zásady, portál, dopad a kvalita (viz výše). ČR je se svými 72 % tzv. následovníkem, obdobně jako např. Rumunsko, Belgie, Velká Británie či Švýcarsko. Nejlépe je na tom ČR z hlediska kvality otevřených dat, kde se umístila na 7. místě, naopak nejhůře si vede v kategorii portál otevřených dat, kde zaujímá až 30. místo. Podívejme se nyní na konkrétní hodnocení v jednotlivých dílčích aspektech.



Obrázek 16: Výsledky otevřených dat ČR za rok 2020

Zdroj: [75]

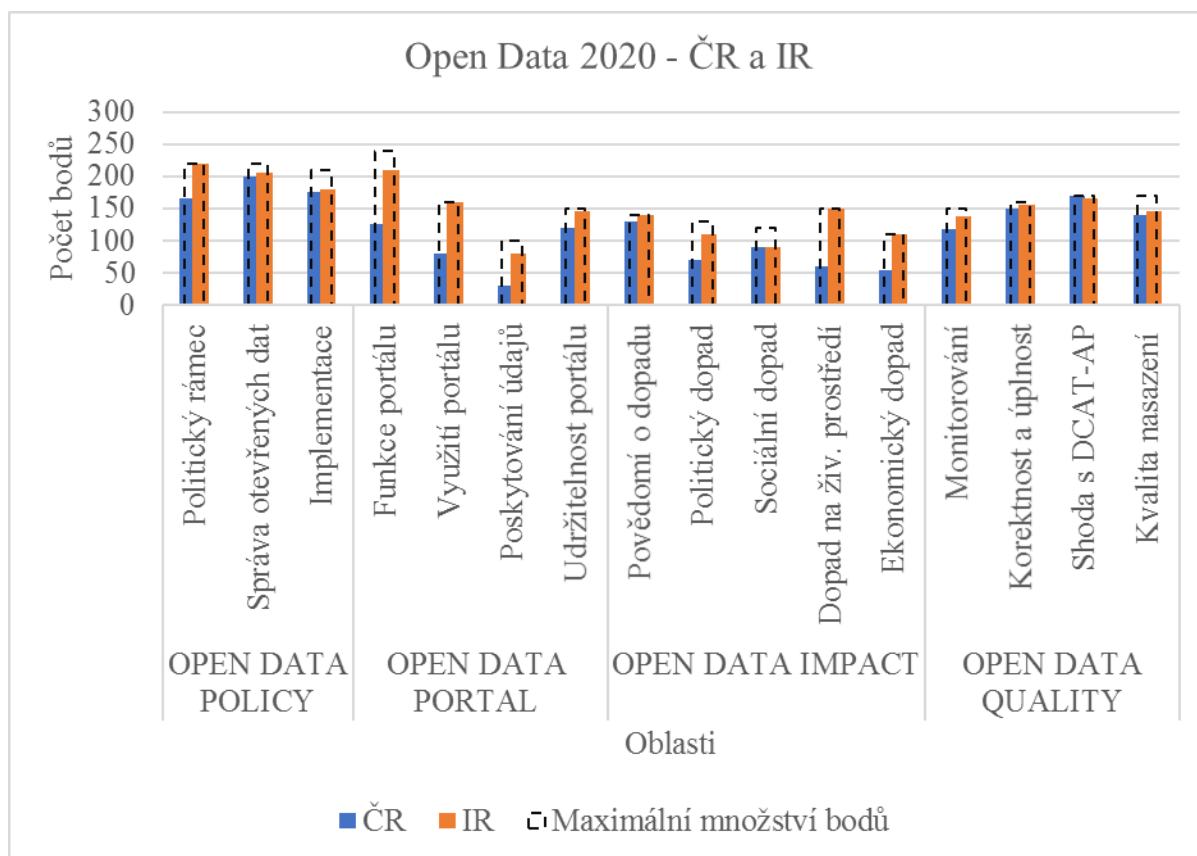
Stejným způsobem se podíváme na Irsko, které má 92 % a je tzv. tvůrcem trendů, jako například. Dánsko, Španělsko, Francie. V kategorii portál a kvalita otevřených dat se nachází na 2. místě, ve zbylých dvou kategoriích zaujímá 9. místo.



Obrázek 17: Výsledky otevřených dat Irsko za rok 2020

Zdroj: [75]

Každý stát odpovídá celkem na 162 otázek, dle odpovědí jsou přiděleny body, ze kterých se vypočítá výsledné procento otevřených dat. Nyní se podíváme na získané body ČR a Irska v jednotlivých podkategoriích.



Obrázek 18: Otevřená data 2020 ČR a IR – hodnocení v jednotlivých podkategoriích

Zdroj: [95]

Celkem bylo možné získat 2600 bodů, ČR dosáhla 1.876 bodů a Irsko 2.403 bodů. Je vidět, že Irsko vede nad ČR téměř ve všech podkategoriích, výjimkou je sociální dopad, kde obě země získaly shodný počet bodů. V oblasti kvality dat se ČR velmi blíží Irsku a v případě „shoda s DCAT-AP⁶“ jej dokonce přesahuje. Naopak největší rozdíly jsou v oblasti Portálu a Dopadu otevřených dat.

V doporučení pro ČR je zmíněn prostor pro zlepšení v oblasti legislativy, která v některých případech omezuje publikování dat, např. z hlediska povinných subjektů (viz výše).

Pro Irsko byl v doporučení zmíněn nedostatek, že otevřená data se spíše považují za odpovědnost informačních technologií (a IT oddělení) než za odpovědnost institucí. Příkladem tohoto problému může být strojová čitelnost dat, to že jsou data publikována např. v PDF formátu, není nedostatkem těch, kteří je zveřejňují, ale těch, kteří je sestavují.

V roce 2019 vydala EU **Směrnici o otevřených datech**. Evropská komise uvádí, že informace z veřejné správy jsou významným zdrojem dat, „...*kteřá mohou přispívat k lepšímu fungování vnitřního trhu a vývoji nových aplikací pro spotřebitele a právnické osoby*“.

Hlavní změny jsou koncipovány tak, aby umožňovaly plné využití potenciálu informací veřejného sektoru. Směrnice zavádí povinnost veřejných orgánů zveřejňovat dostupné údaje, pokud není omezen nebo vyloučen přístup. Mezi největší změny patří: vymezení povinných subjektů; rozšíření působnosti pravidel pro opakované použití informací veřejného sektoru pro veřejné podniky v odvětví dopravy a veřejných služeb; zahrnutí výzkumných dat (vědecký výzkum financovaný z veřejných prostředků). Veřejné orgány budou muset zpřístupnit data pro opětovné použití, pokud je to možné, v otevřených a strojově čitelných formátech. Z hlediska okruhu povinných subjektů zahrne novela zákona nejen požadavky směrnice, ale také požadavky ÚS (viz nálezy IV. ÚS 1146/16 – ČEZ, a. s., a nálezy II. ÚS 618/18 – OTE, a. s.).

Směrnice také zavádí koncept souborů s vysokou hodnotou, který je definován jako: „*údaje, jejichž opětovné použití je spojeno s významnými přínosy pro společnost a ekonomiku*“. Určitá data budou muset být veřejnými orgány a veřejnými podniky zpřístupněna zdarma, ve strojově čitelném formátu a musí být umožněno opětovné použití. Tato novelizace bude mít

⁶ Aplikační profil pro datové portály v Evropě (DCAT-AP) specifikuje popis souborů dat veřejného sektoru v Evropě. Zajišťuje lepší prohledávání dat veřejného sektoru.

určitý dopad na veřejné orgány, které v současnosti za tyto údaje požadují poplatky. Směrnici musí všechny členské státy zakotvit do svých právních předpisů do července roku 2021. [96]

Směrnice bude do českého právního řádu implementována jako novela InfZ. Celý text vládního návrhu je zveřejněn (1194/0 Novela z. o svobodném přístupu k informacím – EU) a jeho první čtení v PS je zařazeno na program 98. schůze, konkrétně na 20. 4. 2021. [97] Irsko předchozí směrnice EU implementovalo jako konkrétní opatření, jde o „Statutory instrument“ (S.I.). [98] Můžeme tedy očekávat, že i implementace této směrnice do irského právního řádu proběhne tímto způsobem, zatím ale k této směrnici není žádný konkrétní předpis zveřejněn.

Jako příklad použití otevřených dat v ČR bychom mohli zmínit Volební kalkulačku pro krajské a senátní volby v roce 2020 (<https://volebnikalkulacka.cz/>) nebo aplikaci „Můžu dýchat“ (<https://muzudychat.cz/>), která ukazuje kvalitu ovzduší v Brně. Aplikace využívá otevřená data prostřednictvím portálu Českého hydrometeorologického ústavu a údaje o počasí z webu OpenWeatherMap. [75]

Příkladem otevřených dat v Irsku je aplikace „Where your money goes?⁷“ (<https://whereyourmoneygoes.gov.ie/en/>). [75] Webové stránky jsou snadno použitelným nástrojem pro zkoumání hrubých vládních výdajů za posledních 10 let.

4.3 Transparency International

Transparency International (dále jen „TI“) je nezávislou, nevládní a neziskovou organizací, která působí ve více než 100 zemích světa. Jejím posláním je omezení korupce a podpora transparentnosti, odpovědnosti a integrity. Její vizí je svět, ve kterém jsou vlády, politiky, obchod a občanská společnost oproštěny od korupce. V České republice působí od roku 1998 a v Irsku od 2004. Kromě odhalování korupčních kauz se také podílí na vytváření protikorupčních zákonů a vzdělávání zástupců státní správy a občanů.

Dle definice TI: *„korupce narušuje důvěru, oslabuje demokracii, brzdí ekonomický rozvoj a dále prohlubuje nerovnost, chudobu, sociální rozdělení a ekologickou krizi“*. [99] Ke korupci může dojít kdekoliv (např. v podnikání, vládě, u soudů, v médiích) a může se týkat kohokoliv (např. politiků, vládních úředníků, státních zaměstnanců, členů veřejnosti).

Pro boj proti korupci je potřeba transparentnosti. Znamená to osvětlit formální a neformální pravidla a procesy. Transparentnost je nástrojem veřejnosti k odpovědnosti veřejných činitelů.

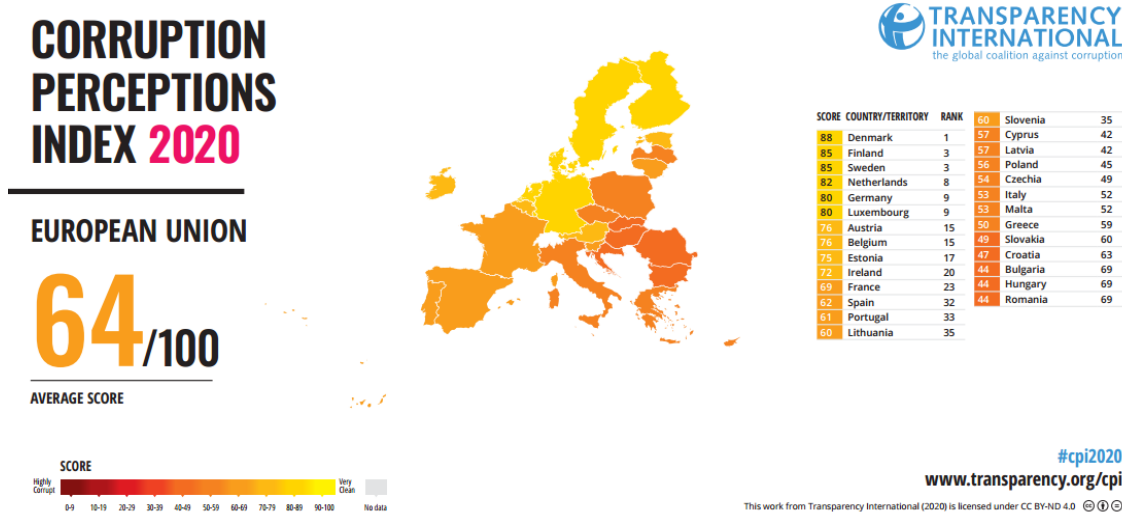
⁷ Kam putují vaše peníze?

Hledání a přijímání informací je základním lidským právem, které může sloužit právě jako ochrana proti korupci a také jako nástroj ke zvýšení důvěry ve veřejné instituce.

TI sleduje míru korupce dle dvou nástrojů: Index vnímání korupce (Corruption Perception Index; dále jen „CPI“) a Globální barometr korupce (Global Corruption Barometr – GCB). Od roku 2003 GCB ukazuje, jaké procento uživatelů veřejné služby zaplatilo úplatek v předchozích 12 měsících. Tento ukazatel je zjišťován dotazováním na názory a zkušenosti s korupcí lidí na celém světě. Tento nástroj ale není zjišťován za každou zemi, proto se nyní podrobně podíváme na CPI v obou zemích.

CPI se stal předním globálním indikátorem korupce ve veřejném sektoru. Je založen na vnímání určité situace, jelikož není možné jeho zjišťování na empirických datech (např. počet soudních případů). Tyto údaje obecně neodrážejí skutečnou úroveň korupce v konkrétní zemi, ale spíše schopnost žalobců, soudců a médií korupci odhalit. [100] Index hodnotí, s pomocí odborníků a podnikatelů, úroveň vnímané korupce ve veřejném sektoru na stupnici 0 – 100, přičemž 0 je nejvyšší míra korupce a 100 nejnižší.

Výsledky CPI jsou rozdělovány také dle jednotlivých oblastí, např. západní Evropa a EU; Asie a východní Evropa, Afrika, Asie-Pacifik a další. Nejvýkonnější oblastí je západní Evropa a EU s průměrným skóre 66. [101] Na následujícím obrázku se podíváme pouze na země EU, jejichž průměrné skóre je 64. Snížení o dva body způsobilo vynechání zemí mimo EU, jako Švýcarsko (85), Norsko (84), Velká Británie (77) a Island (75), jejichž skóre patří k nadprůměrným.



Obrázek 19: Index vnímání korupce v EU za rok 2020

Zdroj: [95]

Mezi země s nejnižší mírou korupce patří Dánsko (88), Finsko (85), Švédsko (85). Naopak nejvyšší míra korupce byla naměřena v zemích jako je Rumunsko (44), Maďarsko (44), Bulharsko (44). Z předchozího obrázku je vidět, že s vyšší mírou korupce se potýkají především postkomunistické státy. Když se podíváme na konkrétní skóre indexu za ČR, zjistíme, že se celkově umístila na 49. místě ze 180 zemí se skóre 54, což je ale podprůměrné skóre mezi zeměmi EU. ČR se oproti předchozímu roku propadla o 2 body. V rámci EU zůstala ČR na 19. místě, které ale udržela jen díky odchodu Velké Británie.

Hlavní příčinou neúspěchu ČR je prohloubení politického vlivu na fungování úředníků. Státní správa se dlouhodobě potýká s problémem získání odborníků do služeb státu. Úplně se nedaří zavádění modernizace, odstranění zbytečné byrokracie a také prosazování legislativních či ekonomických protikorupčních opatření, která jsou mezinárodním standardem.

Ne dobře fungující státní správu jsme ostatně mohli vidět v průběhu loňského a také letošního roku, např. nedostatečná komunikace, zmatečná očkovací strategie, protekční nákupy zdravotnického materiálu apod. [102] ČR se nyní potýká s oslabením důvěry veřejnosti ve stát (vládu). Aby nedocházelo k prohlubování nedůvěry občanů ve vládu, měla by být konkrétní opatření proti šíření epidemie vyhodnocována na základě názorů odborníků a dostupných dat, v ČR ale přístup k odborným datům chybí.

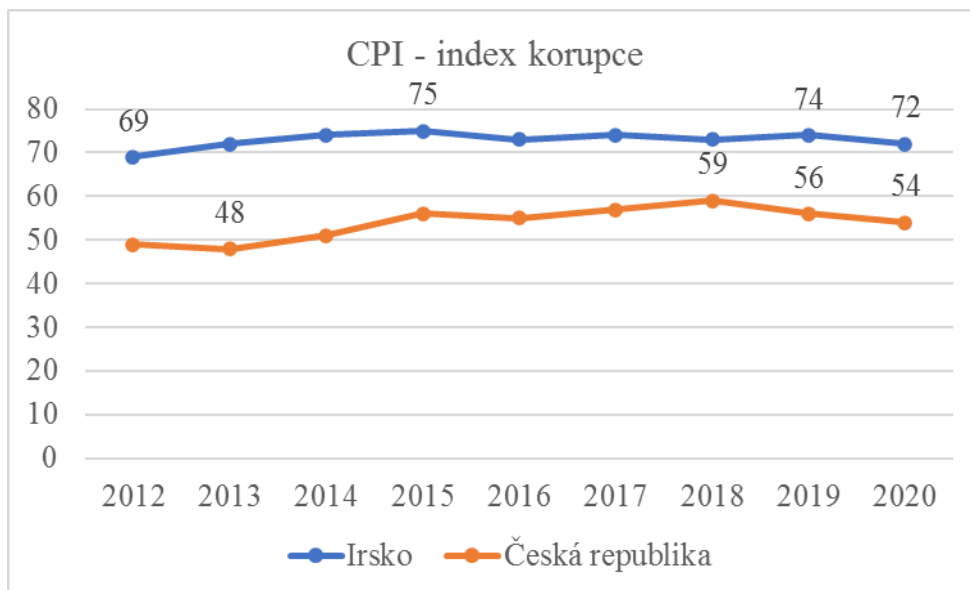
„Rozhodování na základě empirické opory je nejen efektivnější, ale i legitimnější, a podporuje tak důvěru ve schopnosti našich vlád zlepšovat kvalitu života.“ [103] Takto hodnotí současnou situaci ekonom Štěpán Jurajda.

Irsko dosahuje dle výsledků CPI mnohem lepšího skóre, umístilo se na 20. místě s 72 body. Oproti loňskému roku se podobně jako ČR pozice Irska nepatrně zhoršila, a to z 18. místa a 74 bodů. Pandemie ukázala, jak jsou (nejen irské) instituce a demokratické normy zranitelné při klesající důvěře ve vládu.

Korupce oslabuje demokracii a vytváří začarovaný kruh, kde korupce podkopává demokratické instituce, a naopak slabé instituce jsou méně schopné se korupci bránit a kontrolovat ji. [104] CPI ukazuje, že i přes určitý pokrok nedokáže většina zemí proti korupci vážně zasáhnout. Tuto myšlenku potvrzuje i článek o korupčních kauzách pěti nejlépe hodnocených zemí CPI.

Na začátku 4. kapitoly jsme se podívali na otevřenost dat. Ale i když Irsko dosahuje vysokého hodnocení otevřenosti dat, má také problémy s mírou korupce v zemi. Jednou

z nejdůležitějších věcí, která je potřebná ke zlepšení situace, je např. novelizace zákona o normách veřejného sektoru. [105]



Obrázek 20: Index vnímání korupce v Irsku a v ČR za roky 2013-2020

Zdroj: Zpracováno dle [95]

Z obrázku je jasné vidět, že Irsko si v CPI vede mnohem lépe. Nejvyššího počtu – 75 bodů, dosáhlo v roce 2015, naopak nejhůře bylo hodnoceno v roce 2012 s 69 body. Mahon Tribunal⁸ vydal v roce 2012 závěrečnou zprávu, [106] v níž byly zveřejněny korupční kauzy politiků, a korupci v Irsku označil jako endemickou, tedy korupci, která se trvale vyskytuje na jednom místě. V této zprávě byla zmíněna potřeba registru lobbistů (kdo jsou lobbisté, v jakých problémech lobbují a kdo jsou jejich klienti).

Zákon o regulaci lobbingu (č 152/2015 – Regulation of Lobbying Act), který byl přijat v roce 2015, zavádí zřízení a vedení rejstříku osob vykonávajících lobbistické činnosti, stanovuje kodex chování lobbistických aktivit a ukládá omezení v lobbování některými určenými veřejnými činiteli. Povinnost registrovat se mají jen někteří lobbisté (např. profesionální lobbisté – jednotlivci i organizace, lobbovanou osobou je veřejný činitel, reprezentativní orgány, advokátní skupiny). Lobbisté mají povinnost poskytnout informace o svých lobbistických aktivitách. [107] Registr lobbingu je veřejně přístupný na webových stránkách.

⁸ Tribunal pro vyšetřování určitých plánovacích záležitostí a plateb, jehož cílem je vyšetřit obvinění z korupčních plateb politiků ohledně politických rozhodnutí.

U ČR můžeme v CPI vidět postupné zlepšování až do roku 2018, kdy byl index 59 bodů. V následujících letech došlo k poklesu, a to až na současných 54 bodů. Postavení ČR v CPI by v budoucnu mohlo být zlepšeno díky prosazení návrhu na regulaci lobbování, který projednává PS, a díky návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který je nyní projednáván vládou. [108]

Jak již bylo výše nastíněno, úkolem TI je i vytváření a připomínkování protikorupčních zákonů. V českém právním řádě najdeme několik zákonů, které bychom mohli za protikorupční označit, např. zákon o financování politických stran a hnutí, zákon o střetu zájmu, zákon o státní službě. [109]

V irské právní úpravě bychom jako protikorupční zákony mohli označit již výše zmiňovaný zákon o regulaci lobbingu nebo zákon Protected Disclosures, což bychom mohli přeložit jako zákon o ochraně informací před zveřejněním nebo také „chráněné zveřejnění“. [110]

Z hlediska korupce můžeme ještě zmínit GRECO (Group of States against corruption), neboli Skupinu států proti korupci, která byla založena v roce 1999 Radou Evropy za účelem monitorování souladu států s jejími protikorupčními standardy. Irsko je členem od roku 1999, ČR přistoupila až v roce 2002. Cílem GRECO je zlepšování schopnosti členských zemí v boji proti korupci tím, že monitoruje jejich soulad s antikorupčními standardy Rady Evropy. [111]

4.4 Zadávání veřejných zakázek

Další oblastí, která zvyšuje transparentnost a odpovědnost ve veřejné správě, je zadávání veřejných zakázek. V této oblasti jsou oba státy vázány **Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek**.

Důvodem zavedení režimu veřejných zakázek v EU je otevření trhu veřejných zakázek pro všechny členské státy a zajištění volného pohybu zboží a služeb. Tato směrnice stanovuje pravidla a postupy pro organizování veřejných soutěží a zadávání veřejných zakázek, jejichž odhadovaná hodnota přesahuje dané finanční limity. Finanční limity stanovuje čl. 4 této směrnice, např. u veřejných zakázek na stavební práce je limit 5.186.000 EUR bez DPH nebo limit 134 000 EUR u veřejných zakázek na dodávky a služby zadávaných ústředními orgány státní správy. Směrnice EU o zadávání veřejných zakázek musela být transponována do vnitrostátního práva členských států. Jednotlivé státy pak díky vlastním právním předpisům mohou snížit finanční limit pro zadávání veřejných zakázek.

V ČR má zadávání veřejných zakázek na starosti Ministerstvo pro místní rozvoj, které je správcem Informačního systému o veřejných zakázkách. Ministerstvo pro místní rozvoj plní funkce v oblasti zveřejňování veřejných zakázek (prostřednictvím Věstníku veřejných zakázek), seznamu kvalifikovaných dodavatelů, seznamu certifikovaných dodavatelů, statistických výstupů o veřejných zakázkách a rejstříku koncesních smluv. [112] Věstník veřejných zakázek (<https://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>) je jednotný prostor pro zveřejňování základních informací o veřejných zakázkách, které jsou zadávány v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Tento zákon z hlediska finančních limitů upravuje nadlimitní, podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu.

V ČR se setkáme také s Registrem smluv. [113] Jde o informační systém, kde mají všechny státní orgány, veřejnoprávní instituce a ÚSC povinnost zveřejňovat soukromoprávní smlouvy. Tato povinnost se týká smluv uzavřených od 1. 7. 2016 s finančním plněním nad 50. tis. Kč (bez DPH). Smlouvy musí být publikovány v otevřeném a strojově čitelném formátu nejpozději do 30 dnů od jejich uzavření. Registr smluv byl zřízen a je upraven zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv. Jeho správcem je Ministerstvo vnitra.

V Irsku má veřejné zakázky na starost Úřad pro vládní zakázky (Office of Government Procurement, dále jen „OGP“), který nese odpovědnost za postupy zadávání veřejných zakázek, zajišťování systému a analýzu dat. OGP spolu se čtyřmi klíčovými odvětvími (zdravotnictví, obrana, školství a místní správa) nese odpovědnost za zajišťování veškerého zboží a služeb veřejné služby. [114] Prostřednictvím OGP jedná veřejná služba „jednotně“ s trhem pro každou kategorii výdajů, čímž je eliminována duplicita. V této souvislosti je zásadní koordinované a efektivní fungování veřejné služby.

Transakce a rozhodnutí o zadávání veřejných zakázek musí být ve všech ohledech spravedlivé, nestranné a musí zajišťovat hodnotu za vynaložené peníze. Veřejní zadavatelé musí být schopni odůvodnit přijatá rozhodnutí a přijatá opatření a za zadávání veřejných zakázek jsou odpovědní. Úřad pro vládní zakázky spravuje ústřední webové stránky (www.e.Tenders.gov.ie). [115] Postupy při zadávání veřejných zakázek podléhají auditu a kontrole podle zákona o kontrolách a obecných auditorech z roku 1993 a zákona o reformě místní správy z roku 2014.

4.5 Odpovědnost státu za škodu

Odpovědnost státu za škodu nastává, jestliže je rozhodnutí státního orgánu určitým způsobem nesprávné či nezákonné. K této situaci by nemělo docházet, což je velmi optimistický názor, se kterým nemůžeme počítat. Současné právní předpisy obsahují právo na náhradu škody a také možnosti postihu daného státního zaměstnance.

Základním právním předpisem na úrovni EU je Listina EU. V odpovědnosti státu za škodu jde konkrétně o čl. 41, odst. 3, který stanoví, že: *„každý má právo na náhradu škody způsobenou orgány státu i EU nebo jejich zaměstnanci při výkonu jejich funkce“*. Dalším článkem, který se této oblasti dotýká, je čl. 47 Listiny EU, který upravuje právní ochranu a právo na spravedlivý proces: *„Každý, jehož práva a svobody byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem, a každý má právo na projednání věci spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislým a nestranným soudem“*.

V ČR je právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem upraveno v čl. 36 odst. 3 LZPS. Hlavním právním předpisem je pak **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** (dále jen „OdpŠ“). Dle tohoto zákona stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, právnické či fyzické osoby při výkonu státní správy a orgány ÚSC při jejich přenesené působnosti. ÚSC samy odpovídají za škodu při výkonu samostatné působnosti. Osoby, kterých se dotklo nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, mají nárok na náhradu vzniklé škody. Pokud stát nahradil účastníkovi vzniklou škodu, má právo požadovat regresní náhradu na úředních osobách, ÚSC v přenesené působnosti, pokud tuto škodu způsobily. Právo na regresní náhradu vznikne pouze, byla-li škoda způsobena porušením právní povinnosti.

V Irsku jsou za jednání a nedbalost státních zaměstnanců odpovědné veřejné orgány a stát. Zákony umožňují orgánům veřejné správy značnou volnost při rozhodování o využívání svých pravomocí a plnění svých povinností. [116]

V irské Ústavě nenajdeme zmínku o náhradě škody za nesprávné či nezákonné rozhodnutí, pouze v čl. 40 v odstavci 3.1.2 je upraveno, že stát svými zákony chrání před nespravedlivým útokem a v případě spáchání nespravedlnosti obhájí život, osobu, dobré jméno a vlastnická práva každého občana. Jedním z irských právních předpisů v oblasti odpovědnosti je zákon č. 27 z roku 1997 **Public Service Management Act** (o řízení veřejných služeb; dále jen „PSMA“), který stanovuje centrální rámec pro odpovědnost v rámci veřejné služby. Cílem

zákona bylo vyjasnění úloh a povinností jednotlivých státních zaměstnanců. Zákon zachoval ministerskou odpovědnost, ale také v příslušných případech zajistil přenos odpovědnosti v hierarchii veřejných služeb. [117, str. 8]

Dle PSMA jsou ministři odpovědní za výkon funkcí, které jsou jim svěřeny na základě jiných právních předpisů (např. zákon o ministrech a tajemnicích z roku 2017). Specifické funkce související s řízením zaměstnanců jsou delegovány na generální tajemníky, kteří jsou odpovědní konkrétním ministrům. Mezi hlavní činnosti generálního tajemníka patří: správa ministerstva, implementace vládních politik, předkládání strategického prohlášení. Každý ústřední správní úřad musí dle tohoto zákona zveřejňovat klíčové cíle, výstupy a strategie, kterých má být dosaženo (= strategické prohlášení). Generální tajemník má pravomoc delegovat výkon funkcí státním zaměstnancům. Zaměstnanci, na které byly činnosti delegovány, musí poskytovat poradenství týkající se dané činnosti, dosahovat zadaných výstupů, převzít odpovědnost za poskytování zadané kvality a zajistit účelné vynaložení finančních prostředků. Tito zaměstnanci vykonávají jménem generálního tajemníka také personální činnosti (např. v oblasti jmenování, výkonu a kázně) a z celé své činnosti jsou odpovědní generálnímu tajemníkovi.

Tento zákon také upravuje možnost zřízení funkce poradce ministra nebo, jak již bylo zmíněno, minister of state. Každý ministr může mít maximálně dva tyto poradce, jejich funkční období končí spolu s funkčním obdobím ministra. Ministr může také výkonem dané funkce pověřit jiný ústřední správní úřad a tzv. příkazem přidělit odpovědnost jednomu či více státním zaměstnancům, zde je zahrnuta např. i finanční odpovědnost.

Na základě PSMA byl zřízen portál „Who does What“ (<https://whodoeswhat.gov.ie/>), kde můžeme najít hierarchickou strukturu jednotlivých ústředních orgánů (např. statistický úřad, oddělení financí, oddělení pro vzdělanost, úřad pro registraci majetku). [118] Na zákon PSMA navázal zákon týkající se naboru, jmenování a opakovaného zaměstnávání státních zaměstnanců: Public Service Management Act (Recruiments and Appointments) z roku 2013. Obdobně jako PSMA je v oblasti zdravotnictví zákon o zdraví, jehož cílem je posílit ujednání o finanční odpovědnosti a objasnit role členů zdravotnických rad.

Když se ale zaměříme na odpovědnost státu za nezákonné rozhodnutí v Irsku, potom nárok na náhradu za nesprávné správní kroky (v českém právní řádu se hovoří o nesprávném úředním postupu) lze uplatnit pouze, pokud byla tímto zásahem omezena základní lidská práva. Základní lidská práva jsou chráněna Ústavou Irska a také Listinou EU. Irský právní systém je

postavený na obyčejovém právu, což znamená, že důležitým pramenem práva je soudcovské právo či judikatura. Soud je povinen řídit se rozhodnutími v předchozích případech, zejména rozhodnutími vyšších soudů, jedná se ale pouze o zásadu, nikoli o závazné pravidlo. Tento soubor právních předpisů zahrnuje pravidla, obecné zásady a zásady k výkladu práva. [119]

Specifikem irského systému je rozlišení dvou složek státní správy / státní služby. Zaprvé „Státní služba pro vládu“ (Civil Service of the Government), což je shodné s pojetím státní správy v ČR. A zadruhé jde o „Státní službu pro stát“ (Civil Service of the State), do které patří instituce státní správy, kde je předpokládána absolutní nezávislost na vládě a politickém cyklu. Jde např. o kontrolní instituce, odvolací soudy, státní zastupitelství, veřejný ochránce práv a další. Zaměstnanci státní služby jsou nezávislí a nemění se změnou vlády. [120, str. 96]

Pokud zaměstnanci veřejné služby a státní zaměstnanci způsobí újmu při výkonu svého zaměstnání, může být za jejich jednání žalován stát. [116] Stát je povinen kompenzovat následky činů orgánů veřejné správy, pokud byl čin proveden záměrně, šlo o porušení zákonné povinnosti či osobních práv, nebo se jednalo o nedbalost veřejného orgánu.

Možnost postihu státního zaměstnance je zakotvena v zákoně o **Státní službě** (č. 46/1956 Civil Service Regulation Act; dále jen „CSRA“) z roku 1956, výrazně novelizovaný v roce 2005. CSRA upravuje kontrolu a řízení státní služby, týká se ale pouze zaměstnanců státu, tedy institucí ústřední státní správy. CSRA neřeší postavení úředníků ÚSC a ani dalších složek veřejné služby, jako je školství, zdravotnictví, ozbrojené složky a neziskový sektor.

Pokud dojde k omezení lidských práv v souvislosti s nesprávnými správními kroky, lze dle § 13 CSRA požadovat postih státního zaměstnance. Všichni státní zaměstnanci jsou kárně odpovědní za způsobení újmy porušením služební kázně. S kárnou odpovědností pak souvisí kárné opatření či disciplinární řízení.

4.6 Kárná odpovědnost

Předpisy upravující kárnou odpovědnost jsou vnímány jako jedny z klíčových při boji proti korupci a jako základní prvek demokratického státu. Mezi základní předpoklady právních předpisů patří např. úředníci nezávislí na politickém prostředí, transparentní výběrová řízení, jasně definované povinnosti, odměňování na základě výkonů apod. Povinnosti státních zaměstnanců mohou vyplývat z právních a služebních předpisů, etických norem pro výkon určité funkce, pokynů nadřízených apod. Za vědomé i nedbalostní zavinění porušení těchto povinností by měl nastat disciplinární postih.

I v oblasti veřejné služby vydala Rada Evropy doporučení pro členské státy. [13] Nejprve **Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)6, o statutu úředníků v Evropě**, které od členských států požaduje stanovení pravidel disciplinární odpovědnosti. Pokud se zjistí porušení povinnosti, je možné uložit pouze opatření dané zákonem, proti rozhodnutí o uložení opatření musí být možné podat odvolání. Na něj navazující **Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)10, o kodexu chování úředníků** konkretizuje povinnosti zaměstnanců veřejné správy, např. postupování v souladu s právními a etickými normami, nestrannost, loajalita, zdvořilost, důvěryhodnost a vyvarování se možnému střetu zájmu a další.

Nyní se podrobněji podíváme na právní úpravu kárné odpovědnosti a disciplinárního řízení státních zaměstnanců v obou zemích.

4.6.1 Právní úprava ČR

Všichni státní zaměstnanci jsou povinni řádně plnit své povinnosti, které vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a příkazů nadřízených. Pokud státní zaměstnanec vlastním zaviněním služební kázeň poruší, je odpovědný za kárné provinění.

Čl. 79 Ústavy předpokládá zvláštní právní úpravu pro státní zaměstnance. Od 1. 1. 2015 platí **zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě**, který nahradil zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), jelikož v něm chyběly standardní právní instituty jako disciplinární odpovědnost, požadavky na jednotlivé pozice a postup při nezákonných či nesprávných příkazech. V § 87–97 ZSS je upravena povinnost státních zaměstnanců vykonávat svou pozici v souladu se služební kázní a odpovědnost za její porušení. Služební kázní se dle ZSS rozumí: „*řádné plnění povinností státního zaměstnance vyplývajících mu z právních předpisů, které se vztahují ke službě v jím vykonávaném oboru služby, ze služebních předpisů a z příkazů*“. Kárné provinění je pak zaviněné porušení služební kázně, do kterého patří jak vědomé, tak i nedbalostní zavinění. Kárné řízení, pokud není stanoveno jinak, podléhá ustanovením správního řádu.

Kárné řízení zahajuje kárná komise z moci úřední na základě podnětu služebního orgánu. ZSS neupravuje možnost zahájit řízení na žádost „provinilého“ zaměstnance, který by tímto chtěl očistit své jméno. I při kárném řízení platí *presumpce nevinny*, což znamená, že než je pravomocně rozhodnuto, je na státního zaměstnance nahlíženo jako na nevinného.

Za kárné provinění lze uložit kárné opatření, kterým je dle § 89 odst. 2 ZSS písemná důtka, snížení platu o 15 % až na 3 měsíce, odvolání ze služebního místa představeného nebo

propuštění ze služebního poměru. Kárná opatření nelze kombinovat, např. pokud bylo kárné provinění vyřešeno písemnou důtkou, nemůže být současně snížen plat.

Podmínky pro zproštění výkonu služby upravuje také § 48 odst. 1 věty třetí ZSS, který stanovuje dvě podmínky, které musí být splněny současně: zahájení kárného řízení pro důvodné podezření ze spáchání zvláště závažného kárného provinění a situace, kdy by jeho ponechání ve výkonu služby ohrožovalo její řádný výkon nebo opatřování podkladů pro rozhodnutí v kárném řízení. Účelem § 48 odst. 1 ZSS je umožnění služebnímu orgánu zvážit, nejprve dle konkrétních skutkových okolností, zda je i přes zahájení kárného řízení vhodné, aby státní zaměstnanec ve své funkci setrval.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ad 18/2019-39 se zabýval otázkou zproštění výkonu funkce z důvodu kárného provinění vyplácení odměn nad rámec zákona, konkrétně přearažení zástupkyně do vyšší platové třídy, než jí ve skutečnosti náležela. Soud projednával, zda byly naplněny obě podmínky, které stanovuje § 48 odst. 1 věty třetí ZSS.

Nejprve se soud zabýval „definicí“ zvláště závažného kárného provinění. ZSS žádnou definici nepřináší, pouze § 89 odst. 3 ZSS zmiňuje několik možností, které se za zvláště závažné kárné provinění pokládají. Jde o dlouhodobé porušování služební kázně, způsobení zvláště závažného následku nebo jednání ze zavrženíhodných pohnutek. Jde o demonstrativní výčet, a tak spáchání zvláště závažného kárného provinění může spočívat i v jiném porušení služební kázně, které ovšem musí vykazovat vysokou závažnost. Městský soud v tomto konkrétním případě rozhodl, že nezákonné čerpání peněžních prostředků je zvláště závažným kárným proviněním. Tímto byla splněna první podmínka pro zproštění funkce. Pro argumentaci druhé podmínky nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, a tak Městský soud správní rozhodnutí žalovaného (náměstek ministra vnitra pro státní službu) zrušil a věc vrátil k dalšímu projednání.

Drobné nedostatky ve službě mohou být dle § 88 odst. 3 ZSS vyřízeny písemnou či ústní výtkou. Dle **rozsudku NSS 4 Ads 265/2020-44**: „*výtka dle ZSS není kárným opatřením (srov. § 89 odst. 2 zákona o státní službě a contrario)*“. K tomuto závěru došel také **rozsudek NSS 9 As 79/2016-41**, který se sice zabýval povahou výtky dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, ale sám uvedl, že právní úprava výtky dle § 88 odst. 3 je podobná.

Smysl a účel výtky dle ZSS není primárně sankční, ale spočívá dle rozsudku NSS 4 Ads 265/2020-44 v tom, že jde o rychlé, flexibilní a efektivní vyřešení drobného nedostatku státního zaměstnance. Drobný nedostatek vyřešený výtkou neodůvodňuje zahájení kárného

řízení. Prostřednictvím výtky dochází především k upozornění státního zaměstnance na nesprávnost jeho jednání, má tedy preventivní a upozorňovací charakter. Výtka je překážkou *rei iudicatae*⁹ a brání zahájení kárného řízení pro stejný skutek. Na druhou stranu se písemná výtka zakládá do osobního spisu státního zaměstnance a může být jako přitěžující okolnost zohledněna v kárném řízení z hlediska určování druhu kárného opatření za jiné kárné provinění, kdy bude podle § 89 odst. 3 ZSS přihlíženo také k dosavadnímu přístupu zaměstnance k dodržování služební kázně.

Písemná výtka může být předmětem soudního přezkumu na základě žaloby dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Naopak přezkoumatelnost ústní výtky bude z hlediska její povahy (např. ústní domluva) téměř nemožná, proto se na ústní výtky přezkoumatelnost dle § 65 soudní řádu správního nevztahuje. [121, str. 10]

V § 89 odst. 5 ZSS se promítá zásada *ne bis in idem*, což znamená, že nelze rozhodovat o téže věci dvakrát. Pokud byl již státní zaměstnanec za stejné provinění pravomocně potrestán soudem nebo jiným správním orgánem, není možné mu již uložit kárné opatření. V opačném případě, rozhodla-li kárná komise dříve, je zásada *ne bis in idem* prolomena a je možné, aby byl státní zaměstnanec za týž skutek potrestán soudem nebo jiným správním orgánem. Předmětem kárného řízení může být i více kárných provinění zaměstnance, v tomto případě bude uloženo kárné opatření dle nejzávažnějšího skutku (tj. absorpční zásada). [121, str. 16-17] Se státním zaměstnancem nemůže být tedy vedeno souběžně více kárných řízení a nemůže být kárnou komisí potrestán za týž skutek dvakrát. Pokud se ale dopustí jiného kárného provinění ve chvíli, kdy předchozí řízení je pravomocně rozhodnuto, je samozřejmě možné mu uložit kárné opatření v „nové“ věci.

Kárná odpovědnost státního zaměstnance dle § 90 ZSS zaniká, jestliže do jednoho roku od spáchání kárného provinění nebylo zahájeno kárné řízení. Jde o lhůtu objektivní, jelikož její počátek je vázán na den, kdy došlo ke spáchání kárného provinění, nikoliv na den, kdy se příslušný orgán o provinění dozvěděl. [121, str. 12]

Při trvajících deliktech dle **rozsudku NSS č. j. 8 As 33/2014-39** začíná promlčecí lhůta běžet až od okamžiku skončení protiprávního stavu (srov. s § 31 odst. 2, písmene c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Vrátime-li se k dříve zmíněnému rozsudku NSS č. j. 10 Ad 18/2019-39, opakované vyplácení odměn v nesprávné

⁹ věci rozhodnuté

výši nese znaky pokračujícího deliktu. Zahájení promlčecí lhůty se tedy odvíjí od posledního dílčího úkonu.

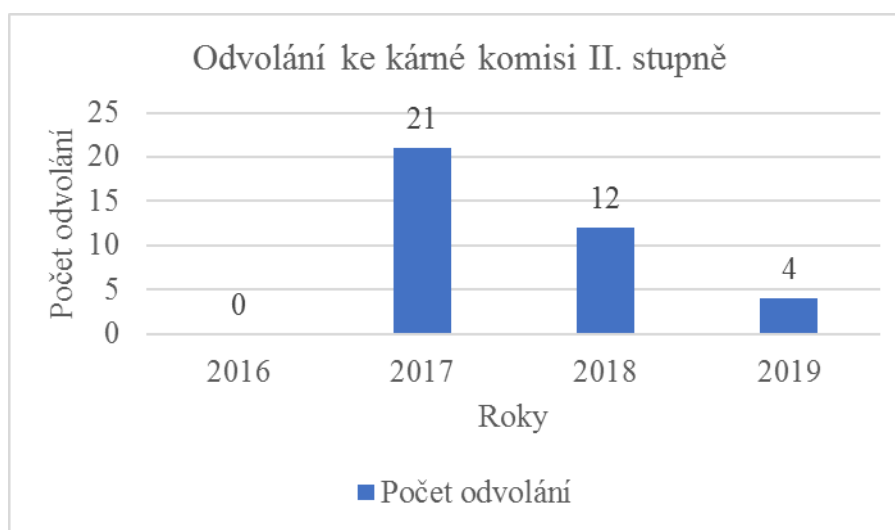
I odvolání se řídí dle správního řádu, je tedy možné jej podat do 15 dnů od rozhodnutí a podává se orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Prvoinstanční orgán může dle § 87 správního řádu využít opravný prostředek autoremedury, což znamená, že prvoinstanční orgán nepostoupí odvolání nadřízenému orgánu, ale rozhodne o něm sám. Tento prostředek lze využít pouze tehdy, je-li vyhověno všem námitkám uvedeným v odvolání a rozhodnutí se netýká jiných účastníků řízení, ledaže by s tím všichni účastníci řízení souhlasili. Při odvolacím řízení platí zásada *reformace in peius*, tedy nemožnost uložit přísnější kárné opatření, než bylo navrženo prvoinstančním orgánem. Jako odvolací orgán slouží kárná komise II. stupně, proti jejímu rozhodnutí se nelze dále odvolat. Je zde ale možnost využití mimořádných opravných prostředků (obnova řízení, přezkumné řízení) nebo podání žaloby ve správním soudnictví.

Kárné řízení je dvouinstanční, v prvním stupni rozhoduje kárná komise I. stupně, která se zřizuje ve služebním úřadu s alespoň 25 státními zaměstnanci, a ve druhé instanci rozhoduje kárná komise II. stupně, která je zřízena na Ministerstvu vnitra a má celostátní působnost. Postavení kárné komise II. stupně je z určitého pohledu problematické, jelikož je nadřízeným služebním orgánem ve věcech, v nichž sama rozhodla. Kárná komise má 3 členy, rozhoduje jako kolektivní orgán a vztahuje se na ni ustanovení § 134 správního řádu. Komisi předsedá nejvýše služebně postavený státní zaměstnanec služebního úřadu. Kárná komise se nejprve usnáší o otázce viny a následně při uložení kárného opatření volí jedno ze zákona stanovených. Volba kárného opatření záleží na správním uvážení členů komise, při kterém je dle § 89 odst. 3 ZSS zohledněna závažnost kárného provinění, míra zavinění, okolnosti jeho spáchání, dřívější porušení služební kázně apod. Členem komise nesmí být zaměstnanec, kterému bylo uloženo kárné opatření. Kárnou pravomoc vůči vedoucímu služebního úřadu vykonává kárná komise I. stupně nadřízeného orgánu, případně komise I. stupně Ministerstva vnitra. [122, str. 153]

Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra hromadně neeviduje počty kárných řízení, pokud se dotyčný státní zaměstnanec proti rozhodnutí kárné komise I. stupně neodvolá, sekce pro státní službu se o kárném řízení ani nedozví. Kárnou komisi I. stupně má zřízeno 234 služebních úřadů. Žádná celonárodní statistika není vedena, jelikož v krátké době platnosti

ZSS dle Mgr. Aleny Svobodové, vedoucí oddělení řízení ve věcech státní služby, nebyla potřeba. [123]

Kárná komise I. stupně zřízená na Ministerstvu vnitra zatím v žádném řízení nerozhodovala. Kárná komise II. stupně od roku 2016 rozhodovala o odvolání účastníků kárných řízení proti rozhodnutí kárných komisí I. stupně nebo v případě podaných námitek podjatosti v kárném řízení. Jak je vidět na následujícím grafu, rozhodování kárné komise II. stupně je spíše ojedinělým případem a počet odvolání, v nichž rozhodla, se stále snižuje.



Obrázek 21: Počet odvolání ke kárné komisi II. stupně

Zdroj:[124, str. 17; 125, str. 15]

Mezi další právní předpisy upravující kárnou odpovědnost patří např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (§§ 50–51); zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (§§ 51–58); zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích (§§ 89–90). Naopak o kárné odpovědnosti úředníků ÚSC zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků, nepojednává. Kárnou odpovědnost dalších pozic upravuje např. zákon o advokacii, zákon o NKÚ, exekuční řád, zákon o státním zastupitelství, zákon o auditorech apod.

4.6.2 Právní úprava Irska

Státní služba má poskytovat efektivní a dobře spravované služby. Všichni státní úředníci musí dodržovat Kodex standardů a chování a všechny zásady týkající se pracovních podmínek. Za informování zaměstnanců o standardech docházky, pracovního výkonu, očekávaného chování a za rychlé a spravedlivé řešení nedostatků jsou odpovědni vedoucí pracovníci.

Pokud se objeví stížnosti ohledně chování nebo výkonu zaměstnance, může být přijato disciplinární opatření, při kterém musí být se všemi zaměstnanci zacházeno spravedlivě a nestranně. Základní zásady dotčeného státního zaměstnance, které musí být dodrženy, zahrnují: právo na informace o stížnostech na chování státního zaměstnance; právo reakce na stížnosti; právo na zastoupení; právo na spravedlivé a nestranné určení věci při zvážení všech relevantních skutečností.

Dle § 15 **zákona o Státní službě (dále jen „CSRA“)** může nadřízený nebo příslušný orgán (tzv. pozastavující orgán) při vážném pochybení státního zaměstnance, které odůvodňuje k disciplinárnímu řízení, uložit disciplinární opatření. Oběžník ministerstva veřejných výdajů a reforem ke kárnému řízení (Circular Title: Civil Service Disciplinary Code File Reference: DPE200–006-2016, Department of Public Expenditure and Reform) – neboli **disciplinární řád** – více konkretizuje jednotlivé kroky disciplinárního řízení. Disciplinární řízení se skládá ze zahájení procesu, zjištění skutečností, disciplinárního setkání (včetně příprav a výsledků) a rozhodnutí o disciplinární sankci. Proti tomuto rozhodnutí má státní zaměstnanec možnost podat odvolání.

Pozastavující orgán může po prošetření pochybení udělit několik variant postihu. Existují 3 úrovně sankcí, dle kterých jsou dále rozlišeny druhy nápravy. [126, str. 32] První úroveň je slovní varování pro méně závažné porušení, které lze rychle odstranit a které se neopakuje. Na druhé úrovni je písemné varování, které by mělo být využito při vážném porušení povinností nebo při opakovaném porušení povinností. Třetí úroveň, závěrečné písemné varování, se používá, pokud je disciplinární přestupek velmi závažné povahy nebo pokud předchozí varování nevedlo k nápravě. Třetí úroveň lze kombinovat s kárným opatřením uvedeným v CSRA.

Při řešení kárného provinění státního zaměstnance můžeme rozlišit dva druhy nápravy. První možností je neformální náprava prostřednictvím diskuse (souvisí se sankcí první úrovně) a druhou možností nápravy bude postup dle pokynů disciplinárního řádu a právních předpisů upravujících kárné provinění. [127]

Pokud se státní zaměstnanec dopustil závažného provinění, § 15 CSRA upravuje tři možnosti kárného opatření: snížení platu, přeřazení na nižší pozici a propuštění ze služebního poměru. Pozastavující orgán dle svého uvážení může zvolit jednu či více variant. Volba kárného opatření by měla odpovídat kárnému provinění, rovněž by měly být zváženy okolnosti provinění, závažnost provinění, vysvětlení zaměstnance, polehčující okolnosti apod. CSRA

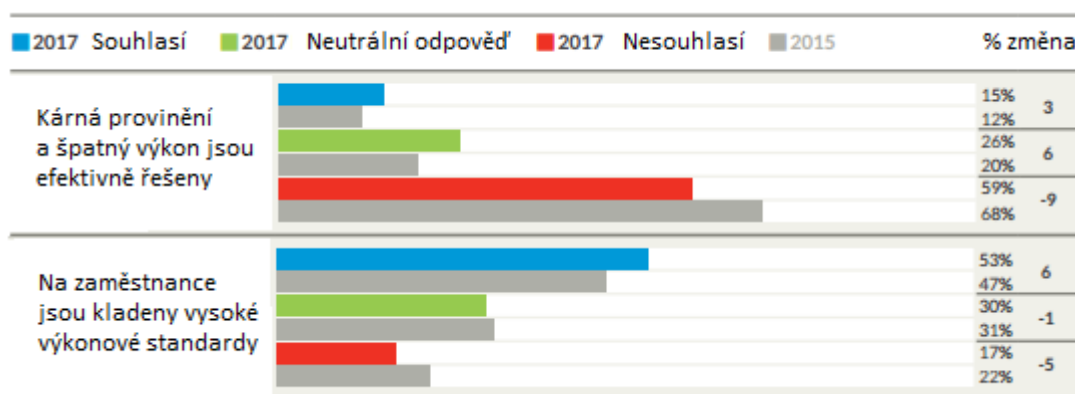
blíže nekonkretizuje kárná opatření, jako např. o kolik lze plat zaměstnance snížit či na jak dlouho apod.

Disciplinární řád přesně vymezuje konkrétní sankce a následné možnosti odvolání, mezi které patří: interní odvolání, odvolací komise a externí odvolací referent. Odvolání se podává osobě, která byla uvedena v rozhodnutí o uložení kárného opatření, do 5 pracovních dní. Odvolat se nelze proti ústnímu varování. Pro zahájení disciplinárního řízení platí obecná promlčecí doba 6 let od spáchání kárného provinění. [128]

Zákonné vymezení kárných opatření je ale pouze základní předpoklad k odpovědnosti. Za porušení disciplíny musí nastat určitý „trest“, nestačí pouhé vymezení v právních předpisech. Údaje, které do roku 2016 zveřejňovalo ministerstvo pro veřejné výdaje a reformy, ukazují, že nejprísnejší kárné opatření „propuštění z funkce“ je tím nejméně využívaným.

Dostupné údaje ukazují, že od roku 2007 do 2016 přišlo o práci z důvodu špatného výkonu či kárného provinění celkem 96 státních zaměstnanců, což je přibližně 0,26 %. [129] a [78].

Irská vláda v letech 2015, 2017 a 2020 prováděla Průzkum o zapojení zaměstnanců veřejné služby (Civil Service Employee Engagement Survey). Průzkum z roku 2020 se týkal dotazů na přínosy a negativa home office, a proto nebude dále v práci využit. Dřívější průzkumy se mimo jiné zabývaly výkonovými standardy a otázkou, zda jsou kárná provinění a špatné výkony státních zaměstnanců efektivně řešeny.



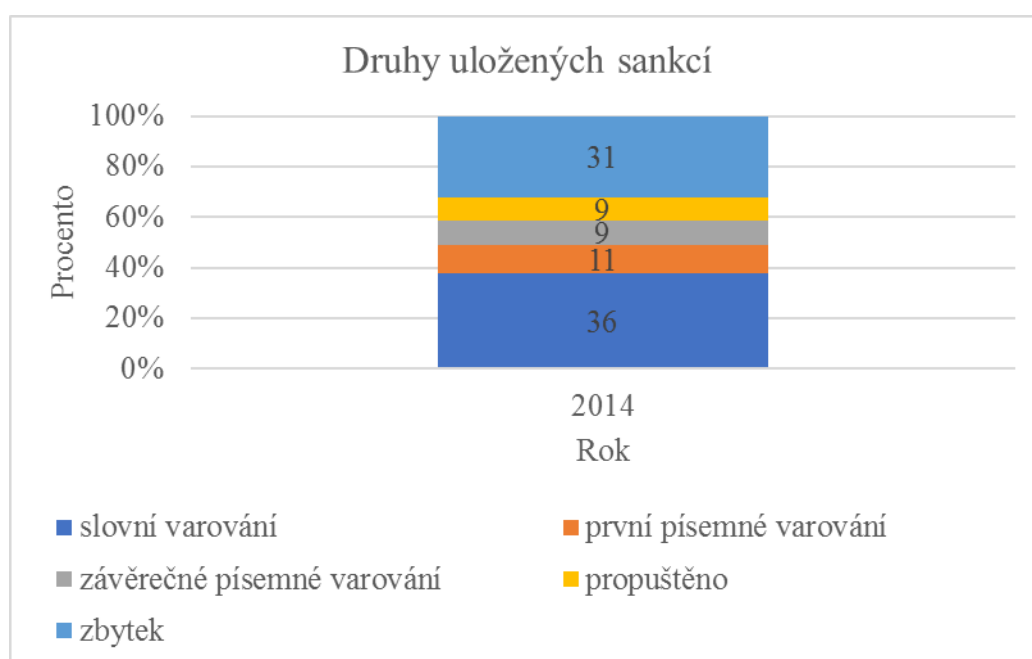
Obrázek 22: Výsledky průzkumu zapojení zaměstnanců veřejné služby z hlediska výkonových standardů a kárných řízení

Zdroj: [130, str. 36]

Téměř 60 % úředníků mělo v roce 2017 pocit, že kárná provinění či špatný výkon státních zaměstnanců není efektivně řešen. I přestože skóre o řešení kárných provinění je poměrně

nízké, je vidět určité zlepšení oproti předchozímu průzkumu z roku 2015. Toto zlepšení lze připsat přijetí nového disciplinárního řádu z roku 2016.

Údaje z ministerstva veřejných výdajů a reforem také ukazují, že v roce 2013 bylo řešeno celkem 106 disciplinárních řízení, což vypovídá, že kárné řízení bylo vedeno s 0,29 % státních zaměstnanců. V roce 2014 byl počet kárných řízení nižší o 10 případů, což odpovídá 0,26 % státních zaměstnanců. Data nepředstavují všechny případy, kdy přijatá opatření zahrnovala slovní či první písemné varování, jelikož ne všechny organizace o těchto případech vedou centrální záznamy. Následující graf pro ilustraci ukazuje, jaké sankce byly v roce 2014 uloženy.



Obrázek 23: Druhy uložených sankcí v Irsku v roce 2014

Zdroj: Zpracováno dle [131]

Jak je vidět, nejvíce je využíváno slovní varování (tedy 1. úroveň sankcí). Mezi zbytek případů, které byly prošetřeny, jsou zařazeny případy, kde stačila neformální domluva na vyřešení nedostatku zaměstnance.

Jde sice o několik let stará data, ale z hlediska koncepce Disciplinárního řádu z roku 2016, který upravuje průběh kárného řízení, je dán dostatečný prostor pro neformální vyřízení kárných provinění – formou diskuse či slovního varování, a až poté nastává možnost uložení kárného opatření. Z toho bychom mohli vyvodit, že ani v následujících letech by počet kárných řízení nebyl nijak výrazně odlišný od těchto údajů.

Přezkum kázeňského řádu z roku 2018 pro státní službu zjistil, že: „proces řízení kázně se skládá z mnoha kroků a je zbytečně složitý ve srovnání s požadavky pracovního práva a praxe mimo státní službu. Bylo zjištěno, že k dalšímu zefektivnění disciplinárních rozhodovacích a odvolacích procesů bude nutná legislativní změna.“ [129]

Novelizace CSRA by měla přinést možnost udělování sankcí i na nižších úrovních než jen na vrcholové úrovni organizace. I samotná možnost propuštění státního zaměstnance z důvodu kárného provinění by mohla být delegována na podřízené generálních tajemníků. Dalším klíčovým bodem je zjednodušení odvolacího řízení pro zajištění rychlejšího projednávání případů.

Mezi další právní předpisy upravující postavení státního úředníka můžeme zařadit již zmíněný zákon o řízení veřejné služby (PSMA), dále např. zákon o etice ve veřejné funkci (Ethics in Public Office Act, 1995 a 2001), zákon o uchování úředního tajemství (Official Secrets Act, 1963), který je závazný pro všechny státní zaměstnance i po rozvázání služebního poměru. Postavení zaměstnanců ÚSC je předmětem právních předpisů již od roku 1926, nejnovějším je zákon o místní samosprávě z roku 2019 (Local Government Act 2019).

4.6.3 Shody a rozdíly v úpravě kárné odpovědnosti státních zaměstnanců

Obdobně jako v právní úpravě svobodného přístupu k informacím, tak ani v právní úpravě kárné odpovědnosti nenalezneme velké odlišnosti v zákonech ČR a Irsku, jelikož je i tato oblast upravena unijními předpisy, i když jen jako právně nezávazná doporučení (tzv. soft law).

Jak z hlediska ZSS, tak i CSRA je možné kárné řízení zahájit jen z moci úřední, řízení zahajuje příslušná kárná komise (pro ČR) nebo pozastavující orgán (pro Irsko).

Jedním z rozdílů, které můžeme nalézt, je poněkud jiné rozdělení kárných opatření. V ČR můžeme rozlišit v zásadě dvě možnosti, zaprvé při drobném provinění je možné státního zaměstnance pokárat důtkou a zadruhé při vážnějších proviněních přicházejí na řadu kárná opatření vymezená v ZSS. V Irsku je náprava rozdělena do 3 úrovní: slovní varování, písemné varování a závěrečné písemné varování. Kárná opatření vymezená v CSRA přicházejí v úvahu až na třetí úrovni. V Irsku se náprava více soustředí na neformální vyřízení stížností či nedostatků, které jsou řešeny formou diskuse s nadřízenými pracovníky, teprve pokud je neformální diskuse nedostatečná nebo pokud jde o závažné kárné provinění, je postih zaměstnance řešen zahájením disciplinárního řízení dle disciplinárního řádu.

Oba zákony obsahují stejné možnosti kárného opatření, tedy snížení platu, přeřazení na nižší pozici a propuštění ze služebního poměru. ZSS upravuje velmi omezující opatření v rámci snížení platu, kárná komise nemůže nařídit snížení platu na delší dobu, než jsou 3 měsíce, a ne více než 15 % platu. Ukládání kárných opatření v Irsku není tolik svázáno zákonem a určení, o kolik a na jak dlouho bude plat provinilého zaměstnance snížen, závisí na správním uvážení pozastavujících orgánů. V obou zákonech je obsaženo, že kárné opatření musí být úměrné ke kárnému provinění, musí být zvažovány okolnosti, které vedly k provinění, jeho závažnost apod. Z hlediska možnosti kárných opatření považuji irskou úpravu za vhodnější, jelikož blíže nespécifikovaným opatřením dává možnost přísnějších postihů.

Ani jeden zákon nijak nevynezuje, co lze rozumět pod pojmy drobné nedostatky, vážné porušení povinností, zvlášt' závažné provinění. Hodnocení kárného / disciplinárního provinění je zcela na kárné komisi či pozastavujícím orgánu, výběr kárného opatření musí být vždy v souladu se zákonem.

Dle Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)6, o statutu úředníků v Evropě, musí existovat možnost podání odvolání. V ČR o odvolání rozhoduje kárná komise II. stupně, odvolání je možné podat do 15 dnů od rozhodnutí komise I. stupně. Irská úprava obsahuje více možností pro odvolání dle toho, jaká byla uložena sankce. Pro podání odvolání v Irsku je stanovena lhůta 5 pracovních dní od vydání napadeného rozhodnutí. Ani v ČR a ani v Irsku není možné se odvolat proti ústnímu varování / ústní výtce, jelikož to jejich povaha vylučuje.

U obou zákonů platí zásada presumpce nevinny a *reformace in peius*, tedy nemožnost při řízení o odvolání uložit přísnější kárné opatření.

Tabulka 2: Srovnání ZSS a CSRA

	Výhody
ZSS (ČR)	<ul style="list-style-type: none"> • Delší lhůta pro odvolání • Úprava kárného řízení státních zaměstnanců jen v jednom právním předpisu
CSRA a disciplinární řád (IRSKO)	<ul style="list-style-type: none"> • Větší prostor při volbě kárného opatření • Více odvolacích orgánů • Delší promlčecí lhůta pro zahájení kárného řízení • Právo zastoupení nebo přizvání si jiné osoby při disciplinárním setkání

Zdroj: Vlastní zpracování na základě platných zákonů

Otázkou zde může být, zda je lepší kratší, či delší lhůta pro odvolání. Pro zaměstnance, jemuž bylo uloženo kárné opatření, je určitě výhodnější delší lhůta pro odvolání. Naopak z hlediska druhé strany (tedy příslušného služebního orgánu) je kratší lhůta výhodnější. Pozor na irskou právní úpravu, která na rozdíl od české právní úpravy stanovuje tuto lhůtu v pracovních dnech.

Z hlediska jednotlivých kárných řízení je téměř nemožné jednotlivé státy porovnat, jelikož ani jeden nevede centrální záznamy o všech kárných řízeních. V Irsku se dle dostupných dat nedají očekávat vysoká čísla, když se kárné řízení netýkalo ani 1 % státních úředníků. Toto evokuje, že porušování kázně zřejmě nebude na denním pořádku. Drobná nebo ne tak závažná provinění jsou spíše řešena neformálním způsobem, což ostatně vyplývá i ze struktury ukládání sankcí, kde nejčastější bylo slovní varování. Častější využívanost kárného řízení by mohla být podpořena plánovanou novelizací CSRA, která má za cíl kárné řízení zjednodušit. V ČR není institut kárného řízení dle ZSS uplatňován často, především z důvodu jeho krátké účinnosti (od 1. 1. 2015), administrativních i časových nákladů. Méně časté uplatňování z něj nedělá vhodný nástroj pro zlepšení kárné odpovědnosti státních zaměstnanců, a i z hlediska odvolání dochází pouze k ojedinělým případům. Ze zkušeností kárné komise II. stupně ale vyplývá postupné zlepšování v praxi kárných komisí I. stupně. [132, str. 100]

5 PROVÁZANOST PRINCIPU TRANSPARENTNOSTI A ODPOVĚDNOSTI

Transparentnost a odpovědnost jsou jedny ze základních prvků demokratického státu. V předchozích kapitolách byly tyto principy popisovány jednotlivě, ale již z jejich pojetí vyplývá, že ani jeden ani druhý nemůže fungovat samostatně. Samostatná transparentnost by sice byla podnětem pro zveřejnění informací pro veřejnost, ale bez odpovědnosti by nikdy nenastala žádná opatření proti nevhodnému chování politiků, státních úředníků apod. Neobstál by ani samostatný princip odpovědnosti, jelikož by neexistovaly žádné podněty či podklady pro její odůvodnění – chyběly by potřebné informace pro udělení nápravných opatření. Transparentnost má tedy velmi silné postavení, jelikož vytváří odpovědnost, [133, str. 664] nebo, z pohledu jiného autora, je transparentnost součástí odpovědnosti (tzv. informační fáze). [44, str. 147] Z tohoto vyplývá, že vztah mezi transparentností a odpovědností je velmi důležitý a nesmí být opomíjen.

Vysoká míra transparentnosti ale automaticky neznamena vysokou míru odpovědnosti a ani lepší výkon veřejné správy. Úroveň odpovědnosti vlád ve střední Evropě je poměrně omezená [36, str. 320] a nízká úroveň odpovědnosti významně koreluje s mírou korupce.

ČR na rozdíl od Irska patří mezi země potýkající se s problémem spící odpovědnosti, který se vyznačuje nefunkčností zavedených mechanismů odpovědnosti. Na základě tří složek odpovědnosti dle Bransdona (informační, diskusní a důsledková) můžeme získat vysvětlení, proč odpovědnost nefunguje. Z hlediska informační složky se ČR nepochybně zlepšila v proaktivním zveřejňování informací a v transparentnosti postupů orgánů veřejné správy. Ale stále zde existuje prostor pro zlepšení, např. z hlediska otevřených dat jde o oblasti: politický rámec, funkce a využití portálu a poskytování údajů a další.

Diskusní složka představuje schopnost provádění veřejných politik a přijímání zákonů a dalších právních předpisů. Toto vyjadřuje jeden z ukazatelů světové správy (World Government Index) – kvalita regulace. WGI je projekt Světové banky a Brookings Institution, který hodnotí kvalitu správy ve více než 213 zemích po celém světě. Celkem hodnotí kvalitu správy v 6 oblastech: Hlas a odpovědnost; Politická stabilita a absence terorismu; Efektivita vlády; Kvalita regulace; Právní stát a Kontrola korupce. [134] Pro potřeby této práce se podíváme pouze na index kvality regulace.

Tabulka 3: Kvalita regulace dle WGI – ČR a Irsko 2017–2019

	Rok	2017		2018		2019	
	Země	Odhad správy a řízení	Percentilní hodnocení	Odhad správy a řízení	Percentilní hodnocení	Odhad správy a řízení	Percentilní hodnocení
Kvalita regulace	ČR	1,23	86,06	1,28	87,02	1,25	86,54
	IRSKO	1,59	91,83	1,63	93,27	1,60	93,27

Zdroj: [135]

Odhad správy a řízení je založen na různých průzkumech prováděných ve spolupráci s několika dalšími mezinárodními organizacemi. Odhad se pohybuje od -2,5 (slabý výkon správy) do 2,5 (silný výkon správy). Percentilní hodnocení vyjadřuje, jak si země stojí z hlediska ostatních zúčastněných zemí. Pohybuje se od 0 (nejnižší hodnocení) do 100 (nejvyššího hodnocení), jelikož se tohoto hodnocení účastní země z celého světa, jsou evropské země hodnoceny jako jedny z nejlepších. Nejlépe jsou hodnoceny státy jako Singapore, Hong Kong (China), Finsko, Německo, Nizozemí a Švýcarsko.

Diskusní fáze odpovědnosti je také zhoršena vysokou úrovní politizace veřejné správy. Depolitizaci veřejné správy upravují příslušné předpisy jednotlivých států. Z hlediska irské právní úpravy jde o zákon CSRA, který jasně zakazuje aktivní účast státních zaměstnanců ve volebních stranách, nezávislých médiích apod. Pokud by např. státní zaměstnanec veřejně prosazoval cíle určité politické strany, šlo by o vážné kárné provinění, za které by hrozilo jedno z přísnějších kázeňských opatření (např. přeložení na nižší pozici nebo propuštění).

Depolitizace veřejné správy je slabinou české veřejné správy. Cílem ZSS bylo zvýšení výkonnosti a efektivity státní správy, profesionalizace a stabilizace státní správy a její depolitizace. Profesionalizace státní správy je naplňována požadavkem vzdělání státních zaměstnanců, úřednickými zkouškami a služebním hodnocením. Praxe poukazuje na to, že ZSS je v některých případech dosti rigidní a neumožňuje reagovat na neodpovídající kvalitu výkonu státních zaměstnanců, a to i na pozici představených. [136, str.13] Novela **ZSS č. 35/2019 Sb.**, schválena na 26. schůzi PS, kde byl přehlasován předchozí nesouhlas Senátu [137], změnila výběrová řízení na dvoukolová, změnila pravidla a rozšířila škálu pro služební hodnocení. Také zrušila kárnou odpovědnost státních tajemníků a místo toho zavedla možnost odvolání vládou na podnět příslušných ministrů. Tímto ustanovením došlo spíše k politizaci než k depolitizaci státní služby. Proces nezávislosti státní služby se stal předmětem přezkumu Evropské komise, dle kterého: „ZSS částečně splnil svůj původní cíl ... Zmiňovaná novela

budí určité obavy, pokud jde o stabilitu a nezávislost státní služby, neboť nabízí větší flexibilitu při propouštění a nábore státních zaměstnanců.“ [138, str. 48]

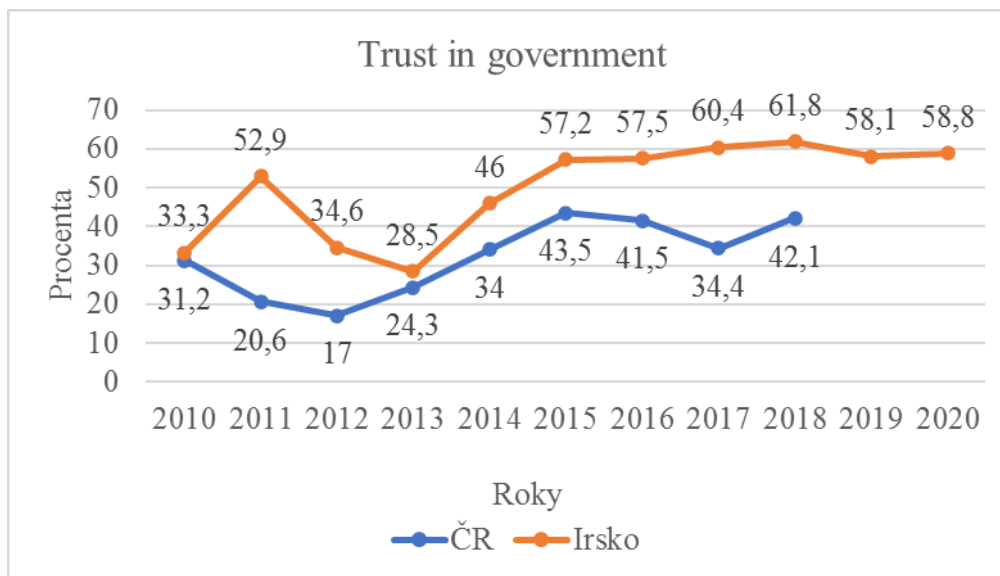
Z hlediska třetí – důsledkové – složky odpovědnosti, Veselý ve svém článku z roku 2013 píše, že státy EU-10 mají problémy s ukládáním důsledků vyplývajících z odpovědnostních vztahů *de iure*. [36, str. 320] Od jeho vydání ale došlo v ČR k výraznému posunu. Především byl přijat ZSS, který upravuje důsledky vyplývající z odpovědnostních vztahů. Dle mého názoru ČR nemá velké nedostatky v zákonném vymezení důsledků, jelikož ZSS vymezuje kárná opatření, která jsou standardní v evropských právních úpravách. I když je zde možnost nejen pro jejich zpřísnění, ale také pro podrobnější rozpracování kárných opatření dle závažnosti provinění. Se zákonným vymezením důsledků nemá ani jedna z komparovaných zemí problém. Problém nastává v ukládání důsledků *de facto*. Nastavený proces disciplinárního řízení je složitý, zdouhavý a vyvolává negativní postoj ke kárnému řízení. Z hlediska irské úpravy je zapotřebí novelizace CSRA, která by proces disciplinárního řízení zjednodušila.

Ze zprávy ex post hodnocení dopadů (RIA) k českému ZSS [132] vyplývá, že kárné řízení představuje pro zaměstnance služebních úřadů zcela nový institut, který je svázán poměrně přísnými pravidly. Tato skutečnost vede k negativnímu vnímání kárné odpovědnosti v různých oblastech služebních poměrů, např. příslušníků bezpečnostních sborů, vojáků z povolání, soudců, státních zástupců apod. Negativní postoj ke kárnému řízení byl potvrzen v rámci hloubkových rozhovorů. Dotazovaní se shodují, že: „*v teoretické rovině může jít o funkční nástroj, ale v praktické rovině svůj účel neplní a v reálných situacích selhává*“. Mezi důvody selhávání v reálných situacích patří např. časová a administrativní náročnost nebo vytváření nepříjemných situací pro služební úřady i pro zaměstnance (např. zjišťování podkladů, výslechy). Z přezkumu vyplynulo, že stávající problémy v uplatňování kárné odpovědnosti jsou způsobeny především nedostatečnými zkušenostmi s jeho aplikací ve státní službě a s jeho provázáním se správním řádem.

Hodnocení země z hlediska transparentnosti a odpovědnosti nesmí být vytrženo z kontextu dané země. Mezi specifika země patří např. míra korupce, nízká úroveň důvěry ve vládu, časté změny v politické reprezentaci a ve veřejné správě a množství vzdělaných a nestranných úředníků. Zranitelnost institucí státu a demokratických norem se zvyšuje nedůvěrou ve vládu.

Hledisko úrovně důvěry ve vládu měří např. Trust in Government index sestavovaný OECD. Tento ukazatel označuje procento respondentů, kteří odpověděli „ano“ (ostatní možnosti byly „ne“ nebo „nevím“) na otázku: „Máte ve vaší zemi důvěru v národní vládu? Na následujícím

obrázku je znázorněna důvěra ve vládu v ČR a v Irsku od roku 2010. Údaje pro ČR za roky 2019 a 2020 nebyly k dispozici.



Obrázek 24: Trust in Government index pro ČR a Irsko od roku 2010

Zdroj: [139]

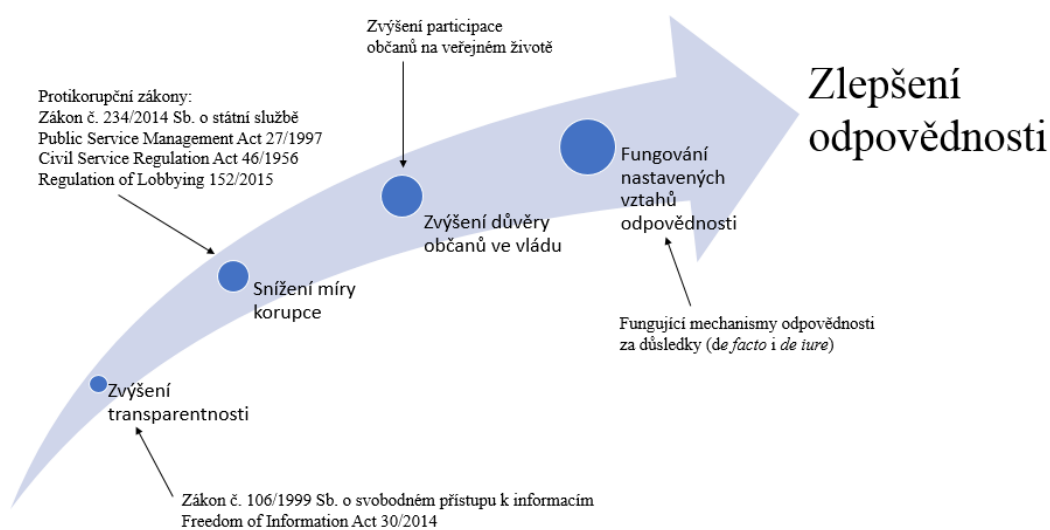
Jeden z faktorů, který ovlivňuje důvěru ve vládu, jsou volby, které odrážejí jakousi „spokojenost“ občanů se současnou vládou. V ČR byly volby do PS v roce 2013 a 2017. V Irsku byly v roce 2012, 2016 a 2020. Volby jsou jen jedním z faktorů, musíme se podívat i na další prvky, jako např. na ekonomickou situaci země apod. Irsko v roce 2010 požádalo o pomoc z ekonomické krize, v následujících letech z důvodu posílení příjmů státního rozpočtu zvyšovalo daně. I toto může být jedním z faktorů, proč důvěra v období od roku 2011 klesala. Od roku 2013 důvěra ve vládu dle tohoto indexu rostla, až v roce 2019 byl zaznamenán mírný pokles. ČR se potýká s větší nedůvěrou ve vládu, než je tomu u Irska, důvodem může být např. historický vývoj nebo míra korupce. Po poklesu důvěry v roce 2017 došlo k opětovnému růstu, otázkou ovšem zůstává, jaká by byla data za chybějící roky. Na důvěře ve vládu se určitým způsobem promítne i současná pandemická krize.

Irsko se od roku 2017 snaží zahrnovat do veřejné/státní služby nové přístupy k řízení a poskytování služeb, které učiní práci veřejné služby transparentnější, rozhodovací procesy odpovědnější a poskytování služeb efektivnější. Toto vše se skrývá v Rámci pro rozvoj a inovace v irské veřejné službě – Our Public Service 2020 (dále jen „OPS“). [140] OPS se zaměřuje na několik oblastí veřejné služby, např. přístupnost, komunikaci a zapojení veřejnosti do činnosti veřejné služby, zapojení zaměstnanců, inovaci ve veřejném sektoru,

optimalizaci využití dat apod. Tým OPS slouží jako poradní tým pro Radu pro správu veřejné služby, která má kolektivní odpovědnost za provádění akcí v plánu obnovy veřejné služby. OPS se více zaměřuje na dosažení hmatatelných změn a výsledků. Kromě podpory inovací a spolupráce zdůrazňuje důležitost digitálního doručování a využívání otevřených dat.

Jak jsme zjistili v kapitole 4.3, z hlediska indexu korupce patří ČR mezi podprůměrné země v EU, i když je Irsko na mnohem lepší úrovni, i zde existují možnosti pro zlepšení. Ale i nejlépe hodnocené země z hlediska CPI se potýkají s korupcí. Klíčem ke snížení korupce by měla být transparentnost. Pokud bude o činnostech orgánů veřejné správy zveřejňován dostatek informací, jejichž podmínkou je pravdivost, důvěryhodnost a relevantnost, dojde ke zvýšení důvěry občanů ve vládu. Konkrétními kroky ke snížení korupce jsou právní předpisy o svobodném přístupu k informacím, které již v ČR i Irsku nějakou dobu platí, nebo zákon o regulaci lobbingu, který v Irsku platí od roku 2015. V ČR je zákon o lobbování v legislativním procesu v PS, po prvním čtení v prosinci 2020 byl návrh předán k projednání jednotlivým výborům, které návrh dosud neprojednaly. [141]

Zvýšením důvěryhodnosti vlády bude odstraněn nebo alespoň omezen problém spící odpovědnosti, odpovědnostního deficitu a měl by lépe fungovat princip odpovědnosti. Pro zlepšení odpovědnostních vztahů na nižších vládních úrovních je potřeba nejprve zvýšit úroveň odpovědnosti ústředních orgánů státu a vrcholových politiků. Opakem odpovědnostního deficitu je přetížení odpovědnosti, je tedy zapotřebí najít vhodnou cestu k odpovědnosti, aby nedocházelo ani k jednomu z těchto extrémních případů.



Obrázek 25: Kroky ke zlepšení odpovědnosti

Zdroj: vlastní zpracování

Dle výše popsaných prvků transparentnosti a odpovědnosti můžeme rozepsat několik kroků ke zlepšení odpovědnosti. Úplně na začátku stojí tvorba právních předpisů zaručujících svobodný přístup k informacím a na ně navazující protikorupční zákony. Pokud bychom byli velmi skeptičtí, dalo by se říct, že zde se ČR zastavila. Existuje zde značná míra korupce a z hlediska výše zmíněných problémů (spící odpovědnost, politizace veřejné správy) můžeme vyvodit, že vztahy odpovědnosti zde nefungují tak, jak by měly nebo jak fungují v Irsku, kde není tak vysoká míra korupce a politizace veřejné správy. Z hlediska dodržování nastavených odpovědnostních vztahů a s nimi souvisejících kárných řízení mají obě země značné nedostatky. Hlavními problémy v uplatňování kárné odpovědnosti jsou především složitost a časová náročnost procesu.

Irsko přijalo všechny potřebné právní předpisy dříve než ČR, toto bychom mohli trochu ospravedlnit historickým vývojem ČR a pozdějším vstupem do EU, než bylo u Irska. Tímto bychom mohli argumentovat i v oblasti nižší důvěry ve vládu a vyšší míry korupce. Pokud se ale nezlepší důvěra ve vládu a s ní spojené další kroky, nebudou nastavené vztahy odpovědnosti fungovat tak, jak mají. Proces řešení náprav by měl být jednoduchý a měl by vést k efektivním nápravám státních zaměstnanců.

ZÁVĚR

V práci byl analyzován vztah mezi transparentností a odpovědností veřejné správy. I když transparentnost přispívá k vytváření právního rámce a podpoře demokracie, je jen jedním z nástrojů, který je třeba vyvinout na tvorbu a podporu odpovědnosti. Pouze pokud mají zjištěné informace nějaký dopad (např. ukládání sankcí za porušení povinnosti), je transparentnost a s ní spojená odpovědnost účinná.

Teoretickou část práce doplňuje komparace provázanosti transparentnosti a odpovědnosti v České a Irské republice. Irsko patří k nejlepším zemím v oblasti zpřístupňování dat veřejnosti a e-governmentu, proto bylo do této práce vybráno. Bylo ověřováno, zda jeho vysoké hodnocení v oblasti otevřenosti dat je provázáno s odpovědností. Závěrem bylo zjištěno, že vysoká úroveň transparentnosti automaticky nevede ke správnému fungování odpovědnosti. Srovnání ukázalo, jak je důležité rozlišovat mezi odpovědností *de facto* a *de iure*. Formální vztahy odpovědnosti, které jsou upraveny v právních předpisech nebo v jiných dokumentech (např. organizační struktury), se liší od toho, co je skutečnou praxí. Tento rozdíl může být vysvětlen např. vysokou mírou korupce, nízkou důvěrou občanů ve vládu, nedostatkem nezávislých úředníků apod.

Odpovědnost ve veřejné správě je často používaný ale neurčitý pojem, má několik významů, které se liší dle toho, co do nich zahrneme. V nejširším slova smyslu jde o synonymum k dobré správě, transparentnosti nebo demokracii. Užší význam odpovědnosti je vnímán jako různé typy mechanismů kontroly a zajištění kvality. Konkrétněji je odpovědnost brána jako vztah mezi aktérem a fórem, který zahrnuje prvky od informovanosti až po ukládání důsledků.

Pro zlepšení vztahů odpovědnosti je potřeba vyvinout určité kroky, mezi které také patří podpora svobodného přístupu k informacím. Právě transparentnost je prvním krokem ke snížení míry korupce a zvyšování participace občanů na veřejném životě. Korupce je jedním z problémů České republiky, jelikož je zde značná míra politizace státních úředníků, což se ani přijatými zákony nedaří eliminovat. Jako protikorupční zákon by mohl být označen zákon o státní službě (dále jen „ZSS“), který mimo jiné upravuje kárnou odpovědnost státních úředníků. Snížení míry korupce by mohl přinést i zákon o lobbování, který je nyní v legislativním procesu. Z hlediska CPI se Irsko potýká s nižší mírou korupce, příslušnými právními předpisy (jako je např. zákon o státní službě nebo zákon o regulaci lobbingu) se mu lépe daří udržovat nezávislost státních úředníků a depolitizaci veřejné správy.

Ani nízká míra korupce však nezajistí dodržování nastavených odpovědnostních vztahů. Je potřeba zabezpečit, aby instituty kárného řízení byly jasné a lehce aplikovatelné a aby existovala ochota a schopnost je efektivně využívat. Z uvedeného vyplývá, že žádný z prvků sám nezajistí zlepšení odpovědnosti, ale musí existovat jejich koexistence a vzájemná provázanost.

I přesto, že chybí konkrétní data o ukládání kárných opatření a vedení kárných řízení, jelikož ani jeden stát nevede jejich centrální záznamy, hodnocení založené na rozhovorech a srovnávacích analýzách v obou zemích ukazuje, že institut kárného řízení není dostatečně využíván.

I přes shodný závěr, že institut kárného řízení není dostatečně využíván, jsou v právních úpravách jednotlivých států určité odchylky. Kárné řízení je v ČR novým institutem na rozdíl od irské právní úpravy. Irské disciplinární řízení je upraveno nejen zákonem o řízení veřejné správy (dále jen „CSRA“), ale také disciplinárním řádem, který přesně vymezuje jeho jednotlivé kroky. Ve vymezení kárných opatření se právní úpravy obou zemí shodují, rozdíl je ale v jejich specifikaci. Český ZSS obsahuje dosti omezující opatření v případě snížení platu (nejvýše 15 % na nejdéle 3 měsíce). Bylo by vhodné dát kárné komisi při ukládání kárného opatření snížení platu větší prostor, buď zvýšením procentuální hranice a prodloužením doby, nebo dle CSRA jej nijak blíže nespecifikovat. Vhodné by bylo také prodloužit promlčecí lhůtu kárného provinění, nebo zavést vedle objektivní lhůty i subjektivní. Delší promlčecí lhůta by nechala dostatek prostoru pro odhalení kárného provinění a zahájení kárného řízení.

Z důvodu složitosti a časové náročnosti kárných řízení je běžnou praxí, že mnoho formálních vztahů odpovědnosti není ve skutečnosti prosazováno. Zjednodušení celého procesu by mohla zajistit větší využívání institutu kárného řízení. Pro zjednodušení kárného řízení dle ZSS by bylo vhodnější nezřizovat kárnou komisi I. stupně na každém služebním úřadu s více jak 25 zaměstnanci, ale tuto hranici zvýšit a pro řešení kárných opatření zaměstnanců „menších“ služebních úřadů nechat rozhodovat kárnou komisi nadřízeného orgánu. Odpovědnost může být na druhou stranu realizována prostřednictvím neformálních vztahů odpovědnosti (např. dodržování pravidel, etické kodexy) a ukládáním neformálních opatření (např. napomenutí, výtky).

ZSS by se měl „vrátit“ ke svému stavu před novelou z roku 2019, která vedla spíše k politizaci než depolitizaci státní služby, a tím se přiblížit irské úpravě státní služby. Z výsledků komparace vyplývá, že i přes zavedení ZSS, který je obdobou úpravy státní služby

v evropských zemích, je několik ustanovení, které by mohly být lépe vymezeny. Lepší právní úprava ZSS, přijetí zákona o lobbování, depolitizace státní správy a zjednodušení procesu kárného řízení, by mohly vést ke zlepšení formálních vztahů odpovědnosti a snížení míry korupce v ČR.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] Principy dobré správy. *Ombudsman: Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2020-12-10]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.
- [2] ADDINK, Henk. *Good Governance: Concept and Context*. Oxford: Oxford University Press, 2019. ISBN 978-0-19-884115-9. DOI: 10.1093/oso/9780198841159.001.0001.
- [3] DE LA HARPE, S; RIJKEN, C and ROOS, R. *Good Governance*. *PER* [online]. 2008, 11(2). [cit. 2020-12-14]. ISSN 1727-3781. Dostupné z: http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-37812008000200002&lng=en&nrm=iso.
- [4] HAUSER, Florian. *Principles and values of good governance. Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners* [online]. European Union, 2017 [cit. 2020-06-18]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434>.
- [5] MUSTONEN, Juha. *The World's First Freedom of Information Act: Anders Chydenius' legacy today*. *Anders Chydenius Foundation, Kokkola, Sweden*, 2006.
- [6] IFAD, International Fund for Agricultural Development. *Good Governance: An Overview*. 1999. Dostupné z: <https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/pregled-dobro-upravljenje.pdf>.
- [7] VENICE COMMISSION, et al. *Stocktaking on the notion of good governance and good administration*. *Study*, 2011, 470/2008. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e).
- [8] MUSTAFA, Areean Mahmood. *Comprehension of the Principle of Good Administration in the Framework of EU Administrative Law*. *Journal of University of Human Development*, 2017, **3**(1): 259-267.
- [9] LACINA, Karel. *Implementace principů „dobrého vládnutí“ (good governance) a jejich efektivnost*. *Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration*, 2010, **16**(1).
- [10] NEMEC, Juraj; OCHRANA, František; ŠUMPÍKOVÁ, Markéta. *Czech and Slovak lessons for public administration performance evaluation, management and finance*. *Ekonomický časopis*, 2008, **56**(4): 353-369.
- [11] NEMEC, Juraj, et al. *Ohodnotenie výkonnosti verejnej správy: Teoretické východiská a skúsenosti z experimentu v Slovenskej republike [Performance measurement in public administration: Selected theory and experience from Slovakia]*. *Politická ekonomie*, 2005, 2005(1).

- [12] JANDEROVÁ, Jana, et al. Principy dobré správy a přínos Rady Evropy a Evropské unie k jejich prosazování. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2017, **12**(1): 212-224.
- [13] POTĚŠIL, Lukáš. Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 12/2008. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>.
- [14] ČERNÍN, Karel. Principy dobré správy. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Právní monografie. ISBN 978-80-7598-300-8.
- [15] MENDES, Joana. Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour. 2009.
- [16] Good governance – dobrá veřejná správa: (Doporučení Výboru ministrů členským zemím Rady Evropy). *Deník veřejné správy* [online]. Praha, 30. 10. 2008 [cit. 2020-12-10]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6341679>.
- [17] BUIJZE, A. W. G. J. *The principle of transparency in EU law*. Utrecht University, 2013. ISBN: 978-90-8891-579-6.
- [18] MOCK, William BT. On the centrality of information law: A rational choice discussion of information law and transparency. *John Marshall Journal of Computer & Information Law*, 1999, **17**(4): 1069-1100.
- [19] HOOD, Christopher. Transparency in Historical Perspective. In: *Transparency: The key to better governance?*. Oxford University Press for The British Academy, 2006. s. 4-24. ISBN: 978-0-19-726383-9.
- [20] OXFORD DICTIONARY. Transparent policy measurement. In: *The Oxford Dictionary of Economics*. [mobilní aplikace]. Dostupné z: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.mobisystems.msdict.embedded.wireless.oxford.oxfordecomics&hl=en_US&gl=US. [cit. 2021-01-28] Oxford University Press. 2009. eISBN: 9780191726637. Dostupné z: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780199237043.001.0001/acref-9780199237043-e-3191?rskkey=nrb8YK>.
- [21] HOOD, Christopher. Transparency. In: *Encyclopedia of democratic thought*. Clarke, et al. Taylor & Francis, 2001.
- [22] KOPITS, George; CRAIG, Jon D.; KOPITS, George. *Transparency in government operations*. Washington, DC: International monetary fund, 1998. ISBN: 1-55775-697-X.
- [23] BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wis. Int'l LJ*, 2004. **22**(3): 483-521.

- [24] HEALD, David Albert. Varieties of transparency. In: *Transparency: The Key to Better Governance?*. Oxford University Press for The British Academy, 2006. s. 25-43. ISBN: 978-0-19-726383-9.
- [25] BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of information and openness: Fundamental human rights. *Admin. L. Rev.*, 2006, **58**(1): 177-218.
- [26] MEIJER, Albert J.; CURTIN, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. Open government: connecting vision and voice. *International review of administrative sciences*, 2012, **78**(1): 10-29.
- [27] KELLY, Michael. Overview of the 1999 Civil Service Forum. Openness and transparency in governance: challenges and opportunities [online]. *NISPACEe*, 1999, s. 5-8 [cit. 2020-06-18]. ISBN 80-89013-01-5. Dostupné z: <https://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispacee-opennes2000.pdf#page=7>.
- [28] MOCK, William BT. An Interdisciplinary Introduction to Legal Transparency: A Tool for Rational Development, Dick. J. Int'l L. 2000, **18**(2): 293-304.
- [29] Venn diagram. *WhatIs.com: TechTarget* [online]. [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: <https://whatis.techtarget.com/definition/Venn-diagram>.
- [30] HEALD, David. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public administration*, 2003, **81**(4): 723-759.
- [31] POSPÍŠIL, Ivo, et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.
- [32] FUREK, Adam. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.
- [33] MEIJER, Albert. Transparency. In: *The Oxford handbook of public accountability*. 2014.
- [34] ERKKILÄ, Tero. *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. Palgrave macmillan, 2012.
- [35] CORNETT, Ian. The Difference Between Responsibility and Accountability in Leadership. *Eagle's Flight* [online]. 9. 5. 2018 [cit. 2021-02-12]. Dostupné z: <https://www.eaglesflight.com/blog/the-difference-between-responsibility-and-accountability-in-leadership>.
- [36] VESELÝ, Arnošt. Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality. *International Review of Administrative Sciences*. 2013, **79**(2), 310-330.

- [37] SIGMA. The principles of public administration: 2017 edition. *OECD* [online]. 2017 [cit. 2021-02-10]. Dostupné z: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.
- [38] BOVENS, Mark. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 2010, **33**(5), 946-967.
- [39] MULGAN, Richard. Holding power to account: accountability in modern democracies. Springer, 2003.
- [40] BOVENS, Mark. Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*. 2006, No. C-06-01.
- [41] BLAGESCU, Monica. *Pathways to Accountability: A Short Guide to the GAP Framework*. One World Trust, London (UK), 2005. ISBN 978-0-9504434-6-1.
- [42] DOWDLE, Michael W. Public accountability: Conceptual, historical and epistemic mappings. *Regulatory theory: Foundations and applications*, 2017, 197-215.
- [43] BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 2007, **13**(4): 447-468.
- [44] BRANDSMA, Gijs Jan. Quantitative analysis. *The oxford handbook of public accountability*, 2014, 143-158.
- [45] SCHILLEMANS, Thomas. Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 2008, **8**(2): 175-194.
- [46] CENDÓN, Antonio Bar. Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*, 2000, 22-61.
- [47] WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Prague: Melantrich, 1937.
- [48] BJUREMALM, Helena; GIBAJA, Alberto Fernández; MOLLEDA, Jorge Valladares. *Democratic Accountability in Service Delivery: A Practical Guide to Identify Improvements Through Assessment*. International Idea, 2014. ISBN: 978-91-87729-73-7.
- [49] THOMPSON, Dennis F. Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *The American Political Science Review*, 1980, 905-916.
- [50] BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert E. Public accountability. *The Oxford handbook of public accountability*, 2014, **1**(1): 1-22.
- [51] BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; HART, Paul't. Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 2008, **86**(1): 225-242. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x.

- [52] MULGAN, Richard, et al. Accountability deficits. In: *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press, 2014, 225-242. DOI: doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x.
- [53] MULGAN, Richard. The processes of public accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 1997, **56**(1): 25-36.
- [54] ROBERTS, Andrew. Hyperaccountability: economic voting in Central and Eastern Europe. *Electoral studies*, 2008, **27**(3): 533-546.
- [55] HALACHMI, Arie. Accountability overloads. In: *The Oxford handbook of public accountability*. 2014. 560-573. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0011.
- [56] TURMANIDZE, Koba. Promises, lies and the accountability trap. Evidence from a survey experiment in Armenia and Georgia. *Caucasus Survey*, 2017, **5**(3): 279-300.
- [57] THEISOHN, Thomas. Mutual Accountability Mechanisms: Accountability, Voice, and Responsiveness. In: *Conference paper*. 2006.
- [58] FILIP, Jan, et al. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, **18**(1): 21-39.
- [59] HENDRYCH, Dušan a Cyril SVOBODA. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 1997. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-7179-084-2.
- [60] FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty : ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- [61] BAHÝLOVÁ, Lenka. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.
- [62] NEMEC, Juraj; ORVISKA, Marta; LAWSON, Colin. The role of accountability arrangements in social innovations: Evidence from the UK and Slovakia. *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2016, **9**(1): 73-96.
- [63] STÁDNIK, Jakub. Dělbá moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Správní právo: Legislativní příloha* [online]. [cit. 2021-03-12]. 2019, **IX**(4), 104-120.
- [64] Checks and Balances. *History* [online]. 17. 10. 2017 [cit. 2021-03-14]. Dostupné z: <https://www.history.com/topics/us-government/checks-and-balances>.
- [65] VOSTRÁ, Zuzana. Ústavní zakotvení České národní banky a bankovní unie. *PRÁVNĚHISTORICKÉ STUDIE*, 2018, **47**(2): 129-142.
- [66] KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

- [67] GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*, 2012, 265-282.
- [68] Stát podcenil přípravu na pandemii.: Nákupy ochranných pomůcek provázel chaos, výrazné cenové rozdíly, nedostatky v jejich kvalitě i problémy s dopravou. *Česká republika Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2021, 22.3.2021 [cit. 2021-04-12]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/pro-media/tiskove-zpravy/stat-podcenil-pripravu-na-pandemii--nakupy-ochrannych-pomucek-provazel-chaos--vyrazne-cenove-rozdily--nedostatky-v-jejich-kvalite-i-problemy-s-dopravo-id11735/>.
- [69] NQUYENOVÁ, Kuni a Jiří KROPÁČEK. Jedni platí, druzí čerpají: Podívejte se na evropské peněžovody a příjemce dotací. *Zprávy aktuálně* [online]. 17.8.2020 [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/promeny-ceskych-regionu/temp-prehled-evropskych-fondu/r~f1b0dd86d70811eab115ac1f6b220ee8/>.
- [70] Souhrnná teritoriální informace Irsko: Zpracováno a aktualizováno zastupitelským úřadem ČR v Dublinu (Irsko). *Businessinfo* [online]. 5.6.2019 [cit. 2021-04-01]. Dostupné z: [http://publiccontent.sinpro.cz/PublicFiles/2019/06/05/Nahled%20STI%20\(PDF\)%20Irsko%20-%20Souhrnna%20teritorialni%20informace%20-%202019.110713544.pdf](http://publiccontent.sinpro.cz/PublicFiles/2019/06/05/Nahled%20STI%20(PDF)%20Irsko%20-%20Souhrnna%20teritorialni%20informace%20-%202019.110713544.pdf).
- [71] Ireland. *The World Bank: Data* [online]. [cit. 2021-04-01]. Dostupné z: <https://data.worldbank.org/country/ireland>.
- [72] Co jsou otevřená data? *Evropský datový portál* [online]. [cit. 2021-03-17]. Dostupné z: <https://www.europeandataportal.eu/cs/training/what-open-data>.
- [73] Open data maturity report 2019 [online]. 2.12.2019. *European Data Portal*, 2019 [cit. 2021-02-11]. ISBN 978-92-78-42052-9. ISSN: 2600-0512. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/5f6a8a5f-36a6-11ea-ba6e-01aa75ed71a1/language-en#document-info>. DOI: 10.2830/073835.
- [74] Open Data in Europe 2019: Country maturity map. *European Data Portal* [online]. 2019 [cit. 2021-03-11]. Dostupné z: <https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard/2019>.
- [75] Open Data in Europe 2020: Country maturity map. *European Data Portal* [online]. 2020 [cit. 2021-03-11]. Dostupné z: <https://www.europeandataportal.eu/cs/dashboard/2020#intro>.
- [76] The full list of ministers in the new governmenthe. *Rte* [online]. 2.7.2020 [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: <https://www.rte.ie/news/newslens/2020/0702/1151020->

[government-cabinet ministers/?fbclid=IwAR38G21ygZEw2IQXbxsyC59YeliQJevupCjDxZL6umeisn5h4hqvWblW4Kg](https://www.gov.ie/government-cabinet-ministers/?fbclid=IwAR38G21ygZEw2IQXbxsyC59YeliQJevupCjDxZL6umeisn5h4hqvWblW4Kg).

- [77] ADSHEAD, Maura and Michelle MILLAR, (ed.). *Public administration and public policy in Ireland: theory and methods*. London: Routledge, 2003. ISBN 0-415-28241-1-.
- [78] Department of Public Expenditure & Reform - Databank: Public Service Numbers. *DATABANK: Department of Public Expenditure and Reforms* [online]. 2021 [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: http://databank.per.gov.ie/Public_Service_Numbers.aspx?rep=SectorTrend.
- [79] *Státní rozpočet v kostce 2016: Kapesní příručka ministerstva financí* [online]. 2016 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2016-25872>.
- [80] *Státní rozpočet v kostce 2017: Kapesní příručka ministerstva financí* [online]. 2017 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2017-28944>.
- [81] *Státní rozpočet v kostce 2018: Kapesní příručka ministerstva financí* [online]. 2018 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2018-31944>.
- [82] *Státní rozpočet v kostce 2019: Kapesní příručka ministerstva financí* [online]. 2019 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2019-34784>.
- [83] *Státní rozpočet v kostce 2020: Kapesní příručka ministerstva financí* [online]. 2020 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2020-38000>.
- [84] FOI: Access to information. *The Department of Justice* [online]. [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/Freedom_of_information.
- [85] What we do / Freedom of Information. *An Coimisinéirí Faisnéise / Information Commissioner* [online]. [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: <https://www.oic.ie/about/what-we-do/>.
- [86] BANISAR, David, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws* (September 20, 2006). Privacy International, 2006, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1707336>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1707336>.

- [87] Is there a fee?: Freedom of Information. *Freedom of Information* [online]. [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: <https://foi.gov.ie/faqs/is-there-a-fee/>.
- [88] Annual report 2019: Supporting the Right to information. *An Coimisinéiri Faisnéise / Information Commissioner* [online]. 2020 [cit. 2021-04-21]. ISSN: 1649-0479 Dostupné z: <https://www.oic.ie/publications/annual-reports/OIC-AR-2019-English-Final-Web.pdf>.
- [89] About the HSE: Who We Are, What We Do. *Our Health Service* [online]. 2021 [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: <https://www.hse.ie/eng/about/>.
- [90] OECD publikovala principy dobré praxe pro RIA. *Ria Vláda* [online]. 1.1.2020 [cit. 2021-04-01]. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/oecd-publikovala-principy-dobre-praxe-pro-ria/>.
- [91] *Better Regulation Practices across the European Union*. [online]. OECD Publishing, 2019. [cit. 2021-03-11]. ISBN: 978-92-64-31173-2. Dostupné z: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en#page1.
- [92] About data.gov.ie. *Data.gov.ie* [online]. [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://data.gov.ie/pages/aboutdata-gov-ie>.
- [93] Co jsou otevřená data? *Opendata* [online]. 3. 6. 2020 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://opendata.gov.cz/informace:start>.
- [94] 5★ open data. *Opendata* [online]. 3. 6. 2020 [cit. 2021-04-15]. Dostupné z: <https://5stardata.info/en/>.
- [95] Corruption Perception Index: CPI 2020 Media Kit. *Transparency International* [online]. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/irl>.
- [96] The new Open Data Directive? What will it mean for public bodies? *Data.gov.ie* [online]. 10. 10. 2020 [cit. 2021-04-01]. Dostupné z: <https://data.gov.ie/blog/the-new-open-data-directive-what-will-it-mean-for-public-bodies>.
- [97] Tisky. Navržené změny 106/1999 Sb. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisky.sqw?idsb=453>.
- [98] Implementation of the Public Sector Information Directive: Ireland. *European Commission* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/public-sector-information-directive>.

- [99] What is corruption? *Transparency International* [online]. [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.
- [100] Index CPI a BPI. *Justice.cz: Boj proti korupci* [online]. [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://korupce.cz/zahranicni-spoluprace/index-cpi-a-bpi/>.
- [101] CPI 2020: Western Europe & European Union. *Transparency International* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>.
- [102] Česko se díky prorůstající privatizaci veřejného zájmu propadá v Indexu vnímání korupce 2020. Průměr EU se nám vzdaluje. *Transparency International Česká republika* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 2021-03-21]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/cpi2020/>.
- [103] Vinohradská 12 na neděli: Vize z krize ekonoma Štěpána Jurajdy: Podcast Vinohradská 12. *Plus rozhlas* [online]. 14. 2. 2021 [cit. 2021-02-16]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/vinohradska-12-na-nedeli-vize-z-krize-ekonoma-stepana-jurajdy-8425316>.
- [104] How corruption weakens democracy. *Transparency International* [online]. 29. 1. 2019 [cit. 2021-03-01]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2018-global-analysis>.
- [105] Corruption Perceptions Index 2020: Ireland must address risks of corruption with much greater urgency. *Transparency International Ireland* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 2021-03-01]. Dostupné z: https://transparency.ie/news_events/corruption-perceptions-index-2020.
- [106] 13 things we learned from Mahon's final report. *The journal* [online]. 23. 3. 2012 [cit. 2021-03-30]. Dostupné z: <https://www.thejournal.ie/13-things-we-learned-from-the-mahon-tribunal-final-report-393023-Mar2012/>.
- [107] Regulation of lobbying. *Citizen information* [online]. 4. 10. 2015 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/standards_and_accountability/regulation_of_lobbying.html.
- [108] Index vnímání korupce 2020: Česká republika obsadila 49. příčku v celosvětovém hodnocení. *Justice.cz* [online]. 28. 1. 2021 [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://justice.cz/?clanek=index-vnimani-korupce-2020-ceska-republika-obsadila-49-pricku-v-celosvetovem-hodnoce-2>.

- [109] Téma: Protikorupční zákony. *Transparency International Česká republika* [online]. [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/co-delame/protikorupcni-zakony/>.
- [110] Our work: Transparency International Ireland. *Council of Europe* [online]. [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://transparency.ie/about-us/our-work>.
- [111] What is GRECO?. *Council of Europe* [online]. [cit. 2021-04-04]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>.
- [112] Informační systém o veřejných zakázkách. *Isvz.cz: Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ.aspx>.
- [113] Registr smluv: Co je registr smluv? *Ministerstvo vnitra České republiky: Efektivní veřejná správa* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/registr-smluv.aspx>.
- [114] The Office of Government Procurement. *Office of Government Procurement* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: https://www.etenders.gov.ie/aboutus_npppu_en-GB.
- [115] About eTenders. *Office of Government Procurement* [online]. [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: https://www.etenders.gov.ie/about_us_main_en-GB.
- [116] Public Authorities. *McMahon Legal: Solicitors and Legal Consultants* [online]. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z: http://mcmahonsolicitors.ie/public-authorities/#Local_Authorities.
- [117] BOYLE, Richard. Governance and accountability in the Irish civil service. 1997. Dostupné z: https://www.ipa.ie/fileUpload/Documents/CPMR_DP_6_Governance_and_Accountability_CS.pdf.
- [118] Who does What? *Whodoeswhat: Assignment of Responsibilities under the Public Service Management Act 1997* [online]. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z: <https://whodoeswhat.gov.ie/>.
- [119] Právo členského státu - Irsko. *Europa justice* [online]. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ie-maximizeMS-cs.do?member=1.
- [120] Srovnávací analýza různých druhů služebních poměrů veřejných zaměstnanců v ČR a ve vybraných zemích EU. *Ministerstvo vnitra Česká republika: Státní služba* [online]. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z:

- <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/srovnacni-analyza-ruznych-druhu-sluzebnich-pomeru-verejnych-zamestnancu-v-cr-a-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.
- [121] Metodický pokyn č. 3/2016: Dokumenty. *Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba* [online]. 13. 10. 2016 [cit. 2021-4-20]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-c-3-2015.aspx>.
- [122] VLČKOVÁ, Eliška; KAŠPAROVÁ, Irena; BLÁHOVÁ, Pavla. *Zákon o státní službě*. ANAG, 2015.
- [123] SVOBODOVÁ, Alena. Vedoucí oddělení řízení ve věcech státní služby. [telefonická komunikace]. 26. 4. 2021.
- [124] Výroční zpráva o státní službě: o státní službě za 2017. *Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba* [online]. Praha [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocnizprava-vyrocnizprava-o-statni-sluzbe.aspx>.
- [125] Výroční zpráva o státní službě: o státní službě za 2019. *Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba* [online]. [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocnizprava-vyrocnizprava-o-statni-sluzbe.aspx>.
- [126] The Comparative Analysis of the Areas of the Civil Service Act in the Selected European Union Countries. *Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba* [online]. European Union [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/aktivity-a-vystupy-analyza-stezejnich-institutu-statni-sluzby-ve-vybranych-zemich-eu.aspx>.
- [127] Discipline: Human Resource Management in the Civil Service. *Department of Public Expenditure and Reforms* [online]. [cit. 2021-04-19]. Dostupné z: <https://hr.per.gov.ie/supports/discipline/>.
- [128] Civil Service Disciplinary Code DPE200–006–2016: 19/2016. *Department of Public Expenditure and Reforms* [online]. [cit. 2021-04-19]. Dostupné z: <https://hr.per.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/Circular-19-of-2016-Civil-Service-Disciplinary-Code.pdf>.
- [129] DOYLE, Kevin. New laws to make it easier to sack civil servants: 13.4.2018. *Independent* [online]. [cit. 2021-04-19]. Dostupné z: <https://www.independent.ie/irish-news/new-laws-to-make-it-easier-to-sack-civil-servants-36802532.html>.

- [130] Civil Service Employee Engagement Survey 2017: Department of Public Expenditure and Reform. *Government of Ireland* [online]. 25. 9. 2020 [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.gov.ie/en/collection/5e7009-civil-service-employee-engagement-survey/>.
- [131] WALSH, Anne Marie. Just 55 of 37,000 civil servants have lost their jobs in the past decade. *Independent* [online]. 22. 5. 2017 [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.independent.ie/irish-news/just-55-of-37000-civil-servants-have-lost-their-jobs-in-the-past-decade-35739888.html>.
- [132] Zpráva z ex post hodnocení dopadů regulace (RIA): k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo vnitra České republiky: Sekce pro státní službu* [online]. Evropská Unie. Evropský sociální. Fond Operační program zaměstnanost, 31. 12. 2018 [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/analyza-ucinnosti-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.
- [133] FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 2007, **17**(4-5): 663-671.
- [134] World Governance Indicators. *Ocean Health Index* [online]. [cit. 2021-04-26]. Dostupné z: <http://www.oceanhealthindex.org/methodology/components/world-governance-indicators-wgi>.
- [135] The Worldwide Governance Indicators: Download Full Dataset. *World Bank* [online]. [cit. 2021-04-18]. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi>.
- [136] Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě: Novela zákona o státní službě. *Ministerstvo vnitra České republiky: Státní služba* [online]. [cit. 2021-04-16]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/aktuality-aktuality-novela-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>.
- [137] Sněmovní tisk 132: Novela zákona o státní službě. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2021-04-16]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=132>
- [138] 2019 European Semester: Country Reports - Czech Republic. *European Commission* [online]. 27. 2. 2019 [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en.
- [139] OECD, Trust in government (indicator). 2021 [cit. 2021-04-22]. DOI: 10.1787/1de9675e-en (Accessed on 22 April 2021) . Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/trust-in-government/indicator/english_1de9675e-en.

[140] What is OPS 2020? *Our Public Service* [online]. 2021 [cit. 2021-04-20]. Dostupné z: <https://www.ops2020.gov.ie/what-is-ops2020/overview/>.

[141] Sněmovní tisk 565: Vládní návrh zákona o lobbování. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2021 [cit. 2021-04-08]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=565>.

Právní předpisy Rady Evropy a Evropské Unie

Evropská úmluva o lidských právech

Rezoluci R(77)31 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům orgánů

Doporučení R(80)2 Výboru ministrů ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů

Doporučení R(81)19 Výboru ministrů o přístupu k informacím v držení veřejných orgánů

Doporučení R(84)15 Výboru ministrů ohledně veřejné odpovědnosti, které se týká náhrady škody

Doporučení R(91)10 Výboru ministrů o sdělování osobních údajů v držení veřejných orgánů třetím osobám

Doporučení Rec(2007)7 Výboru ministrů o dobré veřejné správě a k němu připojený Kodex dobré správy

Listina základní práv Evropské unie

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru

Nařízení EU 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (neboli GDPR)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru

Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)6, o statutu úředníků v Evropě

Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2000)10, o kodexu chování úředníků

Právní předpisy České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník (nový)

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 35/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdější předpisů, a zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

Právní předpisy Irské republiky

Ústava Irské republiky z roku 1937 (Constitution of Ireland). Dostupné z:

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html>.

Zákon o svobodě informací č. 30 z roku 2014 (Freedom of Information Act). Dostupné z:

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/html>.

Zákon o regulaci lobbingu č. 152 z roku 2015 (Regulation of Lobbying Act). Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html?q=lobbying>.

Zákon o řízení veřejných služeb č. 27 z roku 1997 (Public Service Management Act). Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/27/enacted/en/print>.

Zákon o řízení veřejných služeb (nábor a jmenování) č. 47 z roku 2013 (Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act). Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2013/act/47/enacted/en/html?q=public+service+management+act>.

Zákon o státní službě č. 46 z roku 1956 (Civil Service Regulation Act). Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1956/act/46/enacted/en/html?q=civil+service+regulation>.

Zákon o státní službě (novelizace) č. 18 z roku 2005 (Civil Service Regulation (Amendment) Act). Dostupné z: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2005/act/18/enacted/en/html?q=civil+service+regulation>.

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3208/16

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06

Rozsudek NSS č. j. 2 Ans 4/2009-93

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16

Rozsudek NSS č. j. 29 A 241/2017

Nález Ústavního soudu č. j. II. ÚS 618/18

Rozsudek NSS č. j. 3 As 288/2020-41

Rozsudek NSS č. j. 7 As 20/2013-23

Usnesení NSS Konf 115/2009

Rozsudek NSS č. j. 2 As 34/2008-97

Rozsudek NSS č. j. 3 As 292/2016-67

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ad 18/2019-39

Rozsudek NSS č. j. 8 As 33/2014-39

Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 265/2020-44

Rozsudek NSS č. j. 9 As 79/2016-41