



PARTICIPACE
KOMUNIKACE
TRANSPARENTNOST



domlu-
víme
se.

Analýza občanské participace v České republice

leden 2015

Analýza občanské participace v ČR

Vydal: Agora CE, o.p.s., Petra Rezka 12, Praha 4, 140 00

Vydání první, online, 2016

Editor: Pavel Mička

Autorský kolektiv: Roman Haken, František Havlín, Ondřej Marek, Pavel Mička, Martin Nawrath, Zuzana Vachůnová,

Aleš Ziegler

Na přípravě dále spolupracovali: Petr Čáp, Petr Klápště, Robert Sedlák, Kateřina Vojtíšková

© Agora CE, o.p.s., 2016

PAKT je projektem koalice nestátních organizací: Agora CE, Centrum pro komunitní práci střední Čechy (CpKP), Partnerství, o.p.s., Zelený kruh a Stiftelsen IdéBanken (Norsko).



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů.
www.fondnno.cz, www.eeagrants.cz

Program „Fond pro nestátní neziskové organizace“, jenž je financován z EHP fondů 2009–2014, se zaměřuje na podporu nestátních neziskových organizací prosazujících veřejný zájem. Hlavním cílem programu je posílení rozvoje občanské společnosti a zvýšení příspěvku k sociální spravedlnosti, demokracii a udržitelnému rozvoji. Program se konkrétně zaměřuje na podporu demokracie, lidských práv a genderové rovnosti a na posilování kapacit nestátních neziskových organizací stejně jako na specifické potřeby minoritních skupin, včetně Romů. Program se také zaměřuje na ochranu životního prostředí a klimatické změny.

ISBN 978-80-906397-3-7

Obsah

Obsah	3
Úvod	4
1 Vymezení pojmů a teoretické ukotvení tématu	5
2 Právní ukotvení participace	9
3 Veřejnost, občanská společnost a participace	15
4 Veřejná správa, akademická sféra a participace	19
5 Tematické oblasti občanské participace	24
5.1 Zapojování veřejnosti do plánovacích procesů	24
5.1.1 Strategické plánování – role veřejnosti a dalších aktérů při rozvoji obce, města, kraje.	24
5.1.2 Participace při plánování územního rozvoje a tvorby veřejných prostranství	27
5.1.3 Komunitní plánování rozvoje sociálních služeb	32
5.1.4 Kulturní plánování – nová výzva v českém kontextu.....	34
5.1.5 Srovnání plánovacích přístupů	36
5.2 Specifická témata při zapojování veřejnosti v ČR.....	37
5.2.1 Mezisektorová partnerství jako možnost participace krajské úrovni	37
5.2.2 Participace ve venkovském prostředí prostřednictvím tzv. Místních akčních skupin a principu LEADER	39
5.2.3 Občanská participace na rozhodování o životním prostředí	40
5.2.4 Místní agenda 21	43
5.2.5 Participativní rozpočtování	44
5.2.6 Občanské vzdělávání jako cesta k aktivnímu občanství.....	46
6 Závěrečná shrnutí	48
Seznam použité literatury	55
Další zdroje	60

Úvod

Občanská participace je dnes relativně frekventovaným pojmem na poli veřejné politiky. V některých případech je termínu participace užíváno tak hojně, že se začíná vytrácet jeho obsah a za participaci je pak vydáváno téměř cokoliv. Snahou této studie je nastínit různá teoretická ukotvení občanská participace, tak zároveň ukázat, jak je tento pojem vnímám českou společností, právním řádem ČR i jak se prakticky odráží v různých oblastech veřejného života v ČR s důrazem na místní a částečně i krajskou úroveň. Následující stránky nemají ambice nabídnout zcela vyčerpávající analýzu stavu participace v ČR. Přesto cílem této studie je:

- Zmapovat témata a problémové okruhy, která se dnes s termínem participace spojují
- Na dostupných datech dokumentovat současný stav participace a se všemi přednostmi i slabinami
- Upozornit na možná úskalí i příležitosti pro rozvoj participačních mechanismů u nás
- Iniciovat další debatu o smyslu a významu participace na řešení veřejných záležitostí v ČR

Studie se zaměřuje zejména na místní a krajskou úroveň. Vychází z myšlenky, že právě na lokální a regionální úrovni se vytváří největší prostor pro občanskou participaci. Účast veřejnosti je pochopitelně žádost i na centrální úrovni, kde je ale zároveň vytvářen rámec pro participaci na nižších úrovních.

První kapitola nabízí základní vysvětlení samotného termínu participace i to, jak se s tímto pojmem setkáváme v odborné literatuře. Cílem druhé kapitoly je představit právní ukotvení pojmu participace, tedy to jak je (nebo není) participace reflektována v českém právním řádu. Zmíněny budou právní předpisy obecného charakteru, neboť zákonům regulujícím specifické oblasti (územní plánování, sociální služby atd.) se věnujeme dále. Třetí a čtvrtá kapitola nabízí pohled na participaci očima klíčových aktérů – tedy veřejnosti, resp. občanské společnosti a veřejné správy (na různých úrovních národní, krajská, místní). Starou nezůstává ani dosud méně často zmiňovaný zájem akademické sféry o toto téma. Pátá kapitola nabízí přehled vývoje participace v různých oblastech veřejného života zejména na místní úrovni. Získané poznatky jsou shrnuty do krátkého přehledu a zároveň jsou vtěleny do SWOT analýzy.

Studie vznikla jako společné dílo lidí pracujících ve 4 neziskových organizacích (Agora CE o.p.s., Centrum pro komunitní práci, Partnerství o.p.s. a Zelený kruh-asociace ekologických organizací) a dalších odborníků, kteří se tématem participace dlouhodobě a profesně zabývají. Nebylo snahou připravit vyčerpávající analýzu, ale čtivou a relativně stručnou zprávu, která čtenáře provede pestrým světem participace a přitom mu ponechá dostatek prostoru pro formulaci jeho vlastních postřehů a úvah.

Tento dokumentu je zároveň podkladem pro regionální setkání se zástupci všech sektorů realizovaná na začátku roku 2015. V tomto směru je možno veškerý text chápat jako pracovní materiál, který může doznat úprav a změn na základě připomínek a podnětů od účastníků regionálních setkání a všech ostatních, kteří se se studií seznámí.

1 Vymezení pojmů a teoretické ukotvení tématu

Přibližně od poloviny 20. století sledujeme ve vyspělém demokratickém světě pozvolnou redefinici principů fungování veřejné správy, kdy orgány veřejné moci přestávají být tím jediným a nejdůležitějším tvůrcem veřejných politik. Původní hierarchický přístup (od shora dolů) se oslabuje a větší prostor je věnován konceptům založeným na pluralitě a zapojování širokého spektra aktérů do veřejného rozhodování. Do roku 1989 stála Česká republika pochopitelně mimo tento trend a ani přejímání těchto konceptů od roku 1989 nebylo jednoduché. Po krátkém období všeobecného nadšení a snaze vše řešit otevřenou a celospolečenskou diskusí, přichází období symbolizované neoliberálním přístupem s důrazem na principy soutěživosti (nejen v ekonomické oblasti). Snaha hledat konsenzus a zapojit do řešení veřejných témat další aktéry (myšleno ty, kteří nezískali politický mandát ve volební soutěži), byla vnímána jako nesystémový a neoprávněný zásah do fungování demokratických institucí¹. Změna nastává až na konci tisíciletí a to i díky přípravám vstupu ČR do Evropské unie, kde jsou principy partnerství a participace běžnou součástí veřejně-politické praxe, a u nás se projeví například v podmínkách pro čerpání prostředků z předvstupních fondů.

Důraz na využívání participačních procesů lze identifikovat v celé řadě teoretických přístupů. Proces transformace v zemích střední a východní Evropy ukázal, že pouhé vytvoření demokratických institucí totiž ještě neznamená, že danou společnost můžeme nazývat demokratickou. Tímto rozparem se zabývá například T. G. Masaryk² a obecně jej lze najít na pozadí střetu procedurálního (agregativního) a deliberativního chápání demokracie. Deliberativní přístup je založen na maximální snaze najít shodu a všeobecně přijímané řešení a má tedy výrazný normativní náboj, protože se prostřednictvím deliberace snaží hledat obecně přijímané dobro. Zastánci procedurální teorie demokracie se nesnaží hledat obecné dobro, ale chápou politiku jako systém institucí a pravidel chování (jedno z nejdůležitějších pravidel jsou volby, při kterých se různé politické subjekty uchází o hlasy voličů, stejně jako se firmy snaží získat zákazníky). Minimálně v postkomunistických zemích bylo ale zavádění demokratických procedur ztíženo tam, kde nebyly dosud rozšířeny základní principy demokratické společnosti, kde se teprve rodí silná a fungující občanská společnost, kde je zřetelná absence občanské kultury. Právě téma politické kultury je dalším možným teoretickým ukotvením tématu participace. Politickou kulturu lze chápat jako vyjádření vztahu občana a politického systému (resp. jak je tento systém vnímán a hodnocen členy dané společnosti). Almond a Verba [Almond & Verba, 1963] definují celkem 3 typy politické kultury, a jedním z nich je i participační typ politické kultury. Charakterizuje jej orientace občanů na celý politický systém (na vstupy i výstupy) a na vlastní aktivní roli v tomto systému. Na úrovni regionálních a místních komunit je možno na pozadí aktivní účasti veřejnosti na veřejném životě vidět vyšší míru sociálního kapitálu, kterou lze vztáhnout k sociálním vazbám uvnitř dané společnosti. Ve veřejně-politické praxi se pak důraz na aktivní roli občanů a dalších aktérů do tvorby a implementace veřejných politik projevuje například v konceptu Governance. Governance dnes představuje relativně rozvolněný koncept a můžeme se setkat s různými definicemi i označeními (Good governance, Participatory governance, Strategic governance aj.).

Možností, jak mohou aktéři z řad organizované i neorganizované veřejnosti projevit svůj názor či přímo ovlivnit nějaké rozhodnutí, je velké množství. Účast ve volbách, žádost o poskytnutí informací na základě zákona č.106/1999 Sb., vystoupení na veřejné diskusi, účast na demonstraci či manifestaci, dlouhodobá práce v pracovní skupině, zaslání stížnosti či připomínek v rámci správního řízení či účast

¹ Ideový střet mezi otevřenou společností založenou na aktivní občanské společnosti a systémem založeným výhradně na konkurenčním boji politických stran nejlépe charakterizují pohledy dvou hlavních představitelů té doby - V. Havla a V. Klause.

² T. G. Masaryk poznamenává, že trvá nikoliv roky, nýbrž generace, než demokracie zapustí kořeny a v rámci demokratických institucí vyrostou přesvědčení demokraté.

v místním referendu představují jen zlomek participačních možností, které se nabízejí. Všechny je můžeme shrnout pod termín participace. V obecném vyjádření pak participace znamená účast, účastnictví nebo podílení se na něčem. V praxi se navíc setkáváme i s dalšími označeními jako např. zapojování veřejnosti, spolupráce s veřejností, partnerství či komunikace s veřejností. Nevýhodou většiny těchto označení (a stejně tak i samotného termínu participace) je jejich nejednoznačnost. Ve svém nejužším pojetí mohou znamenat jakoukoliv formu přímé či nepřímé participace na veřejném rozhodování. Takové formy participace pak můžeme označit za participaci politickou, kterou lze definovat jako „*takové aktivity jednotlivců, které směřují k více či méně přímému ovlivňování a výběru rozhodovatelů a/ nebo určitých akcí.*“ [Verba & Nie, 1987].

Na druhou stranu lze participaci chápat jako podílení se na životě dané komunity (obce, kraje, státu, ...). V takto široce pojeté definici participace můžeme říci, že „*občan, který přijde k volbám nebo chce promluvit na veřejném shromáždění, se podílí na veřejném životě stejně jako rodiče, kteří vychovávají své děti k odpovědnosti, nebo jako mládež, která dobrovolně pomáhá postiženým dětem.*“ [Gardner, 1999] Toto široké pojetí participace pak má blízko k občanské angažovanosti, která bývá často spojována jak s účastí na rozhodovacích procesech, tak i s účastí na společenských aktivitách [Mansfeldová 2005, Müller 2003].

Praktičtěji uchopitelná je definice participace, se kterou pracuje S. Arnstein. Participaci chápe jako „redistribuci moci, která umožňuje chudším vrstvám občanů, kteří jsou v současnosti vyloučeni z politického a ekonomického procesu, být rozumně zahrnuti v budoucnosti. Jde o strategii, prostřednictvím které se nemajetní lidé mohou zapojit do určování toho, jakým způsobem budou předávány informace, stanovovány cíle a priority, alokovány veřejné prostředky, ... Zkráceně to znamená způsoby, kterými mohou iniciovat sociální změny, díky kterým se budou moci i oni podílet na přínosech plynoucích ze společnosti.“ [Arnstein, 1969]. S. Arnstein se přiklání i k používání termínu občanská participace (Citizen Participation). Ten je svým pojetím širší, než je úzké chápání participace ve smyslu politické participace. Důležitým prvkem, se kterým pracuje nejen S. Arnstein je skutečně redistribuce moci mezi občany (organizovanou i neorganizovanou občanskou společností a dalšími aktéry) a veřejnými rozhodovateli. Termín (občanská) participace tak lze chápat s ohledem na růst vlivu, který občané mohou uplatnit pro ovlivnění rozhodování ve veřejné správě. Jinými slovy, vyšší míra participace pak znamená, že se moc či vliv přesouvá z politických a správních institucí do rukou občanů [Bernard, 2011]. Redukce termínu občanská participace pouze na rozdělení moci či vlivu na veřejné rozhodování mezi občany a veřejnými činiteli je výrazně zjednodušující. Na druhou stranu umožňuje praktické uplatnění v dalších fázích projektu (zejména při tvorbě standardů participace). V tomto duchu pak lze také občanskou participaci chápat jako permanentní proces emancipace společnosti, ve které si její členové uvědomují nejen práva a svobodu, ale také odpovědnost a nezbytnost podílet se na chodu celé společnosti.

Výše uvedené pojetí občanské participace nestaví pouze na formalizovaných pravidlech a postupech (typických spíše pro participaci politickou), ale využívá v hojné míře neformálních přístupů a procesů. Bez ohledu na to, jaké je rozložení moci či vlivu na veřejné rozhodování mezi občany a veřejnými rozhodovateli, je vždy důležitá role iniciátora participačních procesů. Pokud jsou iniciátorem sami občané (např. prostřednictvím různých občanských iniciativ, watchdogových organizací apod.) hovoříme o přístupu „zdola“ (angl. bottom up). Naopak, pokud je iniciátorem orgán veřejné moci jde o přístup „shora“ (angl. top-down). Oba dva přístupy³ jsou stejně důležité, jsou vhodné pro různé situace a lze je uplatnit pro různé úrovně distribuce moci mezi občany a veřejnou správou⁴. Tato

³ Můžeme se také setkat s podobným dělením na tzv. nabídnuté (myšleno veřejnou autoritou) a vytvořené (myšleno zespolu občany a obč. iniciativami) prostory občanské participace [Miraftab, 2006].

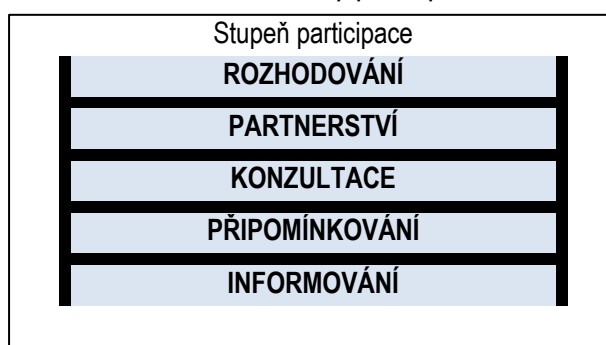
⁴ Typickým příkladem může být místní referendum, které může iniciovat jak přímo místní zastupitelstvo, tak i jakákoliv občanská iniciativa.

analýza se ale zaměřuje na „shora“ iniciované participační procesy.⁵ Cílem projektu PAKT je motivovat právě orgány veřejné moci, aby otevřely své rozhodovací procesy a sdílely moc či vliv při přípravě rozhodnutí s dalšími účastníky.

Pokud vycházíme z chápání občanské participace jako redistribuce moci mezi občany a veřejnými rozhodovateli, můžeme definovat různé stupně této redistribuce. Stejným způsobem postupovala v 60. letech A. Arnstein, když konstruovala svůj Participační žebřík (angl. ladder of citizen participation). Její participační žebřík představuje různé způsoby přenosu moci z veřejných institucí na občany. Tím, jak stoupáme po žebříku vzhůru, dochází i k přesunu moci mezi veřejnými rozhodovateli a občany.⁶ Model žebříku se od té doby používá stále, a to v různých modifikacích. Jeho snadná a praktická využitelnost a názornost jej přímo předurčuje k využití v širokém spektru metodických materiálů. S typologií participace inspirovanou participačním žebříkem se setkáme v materiálech OECD⁷, Rady Evropy⁸ i dokumentech schválených Vládou ČR⁹.

Pro potřeby této analýzy a další využití v rámci celého projektu budeme vycházet z participačního žebříku, který byl připraven řešitelským týmem CESES FSV UK¹⁰.

Schéma č. 1: Modifikovaný participační žebřík



Zdroj: CESES

Nejnižším stupněm participace je **informování**, které představuje jednosměrný komunikační tok od orgánů veřejné správy směrem k občanům a dalším aktérům. Informování je nezbytným předpokladem pro dosažení jakékoliv vyšší úrovně a fakticky ani nedochází k žádné redistribuci moci od veřejných rozhodovatelů směrem k občanům. I druhý stupeň, **připomínkování**, je založen na jednosměrném komunikačním toku, a to od aktérů směrem k veřejnému rozhodovateli. Aktéři mohou tímto způsobem předávat své nápady, potřeby, přání, požadavky či kritiku, aniž by získali okamžitou odezvu od veřejného rozhodovatele. Redistribuce moci je zde minimální a spíše než umožnit zpětnou vazbu od občanů je často jejím cílem naplnit zákonné požadavky na minimální míru participace na veřejném rozhodování (viz Kapitola II.). **Konzultace** pak představují obousměrnou komunikační vazbu. Dochází při nich k dialogu, vyjasňování situace, předkládání argumentů, ke vzájemnému

⁵ Čímž vůbec nehodláme zpochybňovat důležitost „bottom up“ přístupu.

⁶ Arnstein sama charakterizovala posun na vyšší příčku žebříku jako proces, ve kterém se „nikdo“ v různých oblastech rozhodování stává „někým“ s dostatečnými pravomocemi k tomu, aby dané veřejné instituce zodpovědně přistupovaly k jeho názorům a potřebám. [Arnstein,1969]

⁷ Citizens as Partners (OECD 2001)

⁸ Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-making Process (Rada Evropy 2009)

⁹ Metodika zapojení veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (Ministerstvo vnitra 2009)

¹⁰ Více viz Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích. CESES 2014

vysvětlování atd. Konzultace se mohou odehrávat přímo (ve stejném čase, místě atd.) nebo i nepřímo (např. využitím moderních informačních technologií). Ani zde nedochází k faktickému přenosu moci. Na druhou stranu vytváří bezprostřední kontakt všech zúčastněných aktérů (včetně veřejných rozhodovatelů) větší společenský tlak na veřejné rozhodovatele, kteří jsou nuceni se vážně zabývat výstupy konzultací. Předchozí stupně vycházely pouze z předávání informací s tím, že veřejný rozhodovatel sám zohlední (či nezohlední) výstupy z těchto participačních aktivit při samotné přípravě rozhodnutí. V případě **partnerství** již ale dosahujeme kvalitativně vyšší formy spolupráce. Pro partnerství je typické rovnocenné postavení zapojených aktérů i veřejného rozhodovatele (např. všichni společně připravují návrh řešení), zapojení aktéři mohou přímo ovlivňovat, co bude nakonec předloženo k rozhodnutí. Partnerství již také klade vyšší nároky na kapacitní připravenost všech zúčastněných. Konečně v určitých situacích může dojít k delegování **rozhodování** do rukou aktérů. V participační praxi k tomuto nedochází příliš často (typickým příkladem může být místní referendum).

Vzestupně řazené způsoby redistribuce moci mezi občany a veřejnými rozhodovateli s sebou nutně nese i otázku „Kolik participace vlastně potřebujeme?“, resp. „Kolik moci či vlivu je vhodné přenést z veřejných autorit na občany?“ Odpověď není jednoznačná a rozhodně zde neplatí jednoduché tvrzení, že vyšší stupeň participace je vždy lepší. Vždy totiž záleží na konkrétní situaci. To, co je vhodné pro jeden případ (pro dané téma v konkrétním městě), nemusí být nejlepší jinde. Různorodost použití a situací také zohledňuje většina metodických materiálů, které zpravidla neposkytují jednoznačné a závazné participační postupy, ale snaží se o vysvětlení smyslu a cílů participace a zároveň nabízí inspirativní metody a nástroje, kterých lze využít.

2 Právní ukotvení participace

Participace jako termín ve správním právu neexistuje. Pro lepší pochopení toho, jak právní řád přistupuje k termínu participace, je třeba si uvědomit, že rozhodování orgánů veřejné moci může být dvojího typu: a) vrchnostenské, b) participativní. Jsou to ideální (resp. krajní) typy, mezi nimiž se může nacházet široká škála mezistupňů.

Zatímco pojem participativního rozhodování doktrína správního práva nezná, pojem **vrchnostenského rozhodování** užívá (jedná se o termín kontinuálně používaný od dob feudalismu). Jde o rozhodování, při němž právní úprava vychází z toho, že správní orgán apriorně ví, co je to veřejný zájem, a je připraven tuto svoji znalost v dobré víře aplikovat. Veřejný zájem může být – a často je – v tomto pojetí odlišný od soukromých zájmů osob dotčených rozhodnutím správního orgánu. I v liberálně demokratické společnosti existuje mnoho případů, v nichž má vrchnostenské rozhodování o veřejných zájmech v konkrétních případech své opodstatnění, např. z důvodu, že zájmy osob bezprostředně dotčených rozhodnutím jsou ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem, který má daný správní orgán prosazovat. Reálným příkladem je placení daní. Každý má zájem na tom, aby platil co nejnižší daně, přesto ovšem může existovat veřejný zájem na financování státu daněmi, a tedy i na výběru daní od občanů a dalších subjektů.¹¹

Naproti tomu **rozhodování participativní** je takové, v němž právní řád počítá s tím, že veřejný zájem vzniká coby průsečík zájmů soukromých. Rozhodující orgán zde působí coby arbitr mezi lidmi a podle určitých kritérií (které si buď stanoví sám, nebo jsou dána zákonem) mezi jejich různými zájmy nimi vybírá, co považuje v dané věci za nejlepší, tj. co je ve veřejném zájmu. Např. souhrn voličů v místním referendu je v tomto smyslu participativně rozhodujícím orgánem.

Zatímco s rozhodováním, které lze označit za „čistě vrchnostenské“, se ve veřejné správě setkáváme běžně, „čistě participativní“ rozhodování je spíše ojedinělé (viz. již zmíněné referendum). Spíše se setkáváme s tím, že rozhodování je buď čistě vrchnostenské, nebo více či méně participativní. Pokud opustíme čistě právní vědu, můžeme zjednodušeně říci, že posun od vrchnostenského rozhodování směrem k participativnímu je charakterizován prostřednictvím tzv. participačního žebříku, který jsme definovali v kapitole I. Využijme tedy ideu participačního žebříku tak, jak jsme ji definovali v kapitole I., a podívejme se, jak (a zdali vůbec) jsou jednotlivé stupně participačního žebříku reflektovány v právním řádu ČR. Zároveň je třeba zdůraznit, že pouhé informování veřejnosti o činnosti veřejné správy nelze považovat za formu participace na rozhodování, ale pouze za její nezbytný předpoklad, a to spolu s právem sdružovacím. Tomu odpovídá i právní úprava, která ostře odlišuje úpravu informační povinnosti správních orgánů od úpravy ostatních stupňů participace uvedených v participativním žebříku. Povinnosti orgánů veřejné správy poskytovat informace i naplňování svobody sdružovací se budeme věnovat nejdříve, poté se budeme zabývat tím, jak jsou jednotlivé vyšší formy participace zohledněny v zákonných normách obecné povahy.

¹¹ Je tudíž snadné si představit, že participace daňových poplatníků na rozhodování finančního úřadu o výměře daně by mohla prosazování tohoto veřejného zájmu ohrozit.

Informační povinnost veřejné správy vyplývá přímo z Listiny základních práv a svobod (Listina), která je součástí ústavního pořádku ČR, a je dále upravena v zákoně o svobodném přístupu k informacím a v dalších zákonech.¹² V Listině základních práv a svobod upravuje právo na informace odstavec 5 článku 17, dle kterého „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“ Podle zákona o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.) podléhají povinnosti podávat informace nejen státní orgány a orgány územní samosprávy (jak požaduje Listina), ale i další „veřejné instituce“, což podle judikatury Nejvyššího správního soudu znamená i formálně soukromé obchodní společnosti vlastněné státem a samosprávnými celky.

Informace, které jsou povinné subjekty povinny poskytovat, se dělí na ty, které jsou povinny automaticky zpřístupnit ve svém sídle a na svých webových stránkách, a na ty, které jsou povinny poskytnout na žádost. Do druhé kategorie patří každá informace „*vztahující se k jejich působnosti*“, přičemž informaci se rozumí „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*“ Zákon je postaven na koncepci, že povinný subjekt je povinen poskytnout každou takto definovanou informaci s vyjmenovanými výjimkami. Vyjmuty jsou například informace o názorech, budoucích rozhodnutích a vytváření nových informací, informace podléhající obchodnímu tajemství, či informace o probíhajícím trestním řízení.

Hlavním problémem práva na informace je, že v případě, že povinný subjekt informaci poskytnout setrvale odmítá (což se stává často u informací, jejichž zveřejnění by jej mohlo dostat do problémů), lze za pomoci vhodně zvolené obstrukční taktiky prodloužit dobu potřebnou pro vydání informace na několik let.

Zajištěním dalších předpokladů participace v podobě **práva sdružovacího** se také zabývá Listina základních práv a svobod. Svoboda sdružovací je upravena v článku 20, dle kterého:

„(1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

(2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

(3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

(4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.“

Právo sdružovací je od 1. 1. 2014 prakticky upraveno zejména v občanském zákoníku (č. 89/2012 Sb.), který nahradil několik starších zákonů. Sdružování za účelem participace na rozhodování veřejných institucí není obecně upraveno nijak zvlášť, tzn. není nijak právně odděleno od sdružování občanů za jinými účely. Důležitou výjimku ovšem představuje sdružování v politických stranách a v politických hnutích, které je upraveno zvláštním zákonem (č. 424/1991 Sb.).

¹² Právo na informace o činnosti veřejné správy je v konkrétních oblastech zakotveno ještě v dalších zákonech, zejména v zákoně o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) a také v zákoně o obcích a v zákoně o krajích.

Obecně lze říci, že zákon poskytuje občanům širokou a relativně snadno přístupnou paletu organizačních forem, které mohou využít k efektivnímu prosazování svých cílů. V oblasti participace na rozhodování jsou hojně využívanou formou neziskové právnické osoby, a z nich zejména spolky (do 1. 1. 2014 nazývané občanská sdružení) a obecně prospěšné společnosti. Politické strany a politická hnutí mají vůči orgánům veřejné moci zvláštní práva, která nepřísluší jiným subjektům (jednotlivcům i právnickým osobám). Spolu s těmito zvláštními právy mají i zvláštní povinnosti.

Povinnost poskytovat informace a svoboda sdružovací jsou tedy nezbytným předpokladem pro využití jakýchkoliv dalších participativních prvků do rozhodování veřejné správy. Z pohledu právního řádu ČR se v drtivé většině případů uplatňují participativní prvky v kombinaci s prvky vrchnostenskými. Při rozhodování veřejné správy lze tedy rozeznat tři situace:

- 1) Participativní rozhodování je zákonem ukládáno (je obligatorní), a to bez ohledu na to o jaký stupeň participace se jedná (např. místního referenda v případě oddělení části obce, tvorba územních plánů, příprava střednědobých plánů rozvoje sociálních služeb za účasti krajů, zástupců poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb).
- 2) Participace je možná, ale nikoliv nutná (je fakultativní). V takovém případě je obvykle na správním orgánu, zda bude rozhodovat vrchnostensky či participativně, případně v jakém stupni umožní participaci (např. příprava vládních návrhů zákonů dle Legislativních pravidel vlády, komunitní přístup k přípravě rozvojových dokumentů na místní či krajské úrovni, kulturní plánování).
- 3) Participativní rozhodování není povoleno, uplatňuje se čistě vrchnostenské rozhodování (např. krizové řízení při odvracení následků živelných pohrom).

Rozdíl mezi fakultativním a obligatorním rozhodováním je dán tím, jestli je participace nařízena zákonem. Správní orgány vydávají v mezích zákonů řadu závazných aktů regulujících činnost veřejné správy, z nichž některé jsou právní doktrínou považovány za právní předpisy, tj. za součást právního řádu, a mnohé jiné nikoliv. Všechny ovšem mají společné to, že v pravomoci příslušného správního orgánu je tyto regulace změnit, nelze je tedy považovat za meze pro činnost veřejné správy. Jejich změny směrem k vyšší či naopak menší participativnosti jsou ze strany správních orgánů možné. Fakultativní participací tedy máme na mysli i to, když je nařízena podzákonými závaznými pravidly.¹³

Důležitou otázkou je, jak poznat, jestli je participace fakultativní nebo zakázaná. To je zásadní proto, že správní orgány mohou v konkrétních případech váhat s uplatněním participativních metod kvůli pochybnostem o jejich legalitě. V praxi je nutné to posuzovat případ od případu. Nicméně je třeba zdůraznit, že zákony se obvykle soustřeďují na vymezení limitů pravomoci veřejné správy, a její činnost v rámci těchto pravomocí popisují pouze obecně a z pohledu práv, které vůči ní mají soukromé osoby. Je tudíž široký prostor pro uvážení, kdy použít participativních praktik a jakých. Také je možno participativní praktiky upravit v již zmíněných závazných aktech vydávaných správními orgány.

I v oblastech, v nichž je participace povinná, bývá často možné a prospěšné, aby správní orgán použil více participativních metod, než kolik je podle zákona nutné. Přitom velmi často závisí na správním orgánu, zda zvolená metoda bude mít stupeň připomínkování, konzultací, či partnerství.

¹³ Např. v rámci programu podpory regenerace panelových sídlišť, který připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, byla podmínkou pro čerpání prostředků i realizace ankety mezi obyvateli sídliště.

Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) je nejdůležitější zákon správního práva. Neuděluje přímo kompetence jednotlivým správním orgánům, jde o obecný kodex pro jejich postupy v oblasti veřejného práva (činnost správních orgánů v oblasti soukromého práva je samozřejmě regulována soukromoprávními předpisy), kterým se činnost veřejné správy řídí, pokud další zákony nestanoví jinak.

Na začátku správního řádu najdeme několik ustanovení zakotvujících základní zásady činnosti správních orgánů. Přinejmenším dvě z nich lze vykládat tak, že ukládají správním orgánům, aby uplatňovaly některé prvky participativního rozhodování - § 4 odstavec 4, dle kterého *„Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“* a také § 5, dle kterého *„Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“* Ovšem faktické uplatnění těchto obecných zásad ve správní praxi do značné míry závisí na samotných správních orgánech, případně soudním výkladu, který však zatím není ustálen.

Většina textu správního řádu se zabývá správním řízením, tj. úpravou procesu, v němž správní orgán rozhoduje o právech a povinnostech soukromých osob v konkrétních případech. Dle § 27 jsou účastníky správního řízení vedle osob, o jejichž právech se přímo rozhoduje, též *„další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“* To lze v jistém širším smyslu považovat za formu participace, a to obligatorní ve stupni konzultací. Práva účastníka zahrnují možnost podávat připomínky, navrhnout důkazy, nahlížet do spisu, a jim odpovídající povinnost správního orgánu se v odůvodnění svého rozhodnutí s argumenty účastníka vypořádat. Tato práva jsou ze strany účastníka soudně vymahatelná a jejich závažné narušení, stejně jako odmítnutí správního orgánu jednat jako s účastníkem s někým, jehož práva a povinnosti jsou výsledkem řízení přímo dotčeny, je právním důvodem pro zrušení výsledného správního rozhodnutí.

Dále je ve správním řádu v části šesté upraven důležitý institut opatření obecné povahy, při jehož přípravě je také zákonem vyžadován jistý stupeň občanské participace. Opatření obecné povahy je v § 171 definováno negativně jako něco, co *„není právním předpisem ani rozhodnutím.“* Jedná se tedy o akty, které stupněm obecnosti spadají někam mezi rozhodnutí o konkrétním případě a abstraktní pravidlo chování. Příkladem opatření obecné povahy jsou územní plány, které ovšem mají zvláštní úpravu participace ve stavebním zákoně. Řízení o opatření je písemné, ale zákon výslovně umožňuje fakultativně konat veřejná projednání. Ve správním řádu jsou občané, kteří mají právo na tvorbě opatření participovat, rozděleni do dvou skupin – v první jsou ti, jejichž práva, povinnosti či zájmy mohou být opatřením dotčeny, a ti mají právo k němu podat připomínky, s nimiž je správní orgán povinen se odůvodnění opatření vypořádat. Do druhé skupiny patří vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti či zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením přímo dotčeny – ti mají větší práva než první skupina v tom, že mohou namísto připomínek podat námitky, což je možné v delší lhůtě, a zákon má vyšší požadavky na formu odpovědi. Podobně jako u správních rozhodnutí i u opatření obecné povahy lze nedodržení závazných požadavků na participaci dotčené veřejnosti napadnout u soudu.

Krajskou a obecní samosprávu je třeba pokládat za nejdůležitější správní instituce rozhodující participativně – samotný princip samosprávného rozhodování, kdy zákonem vymezené místní záležitosti spravují občané prostřednictvím svých volených zástupců, je ze své podstaty participativní. V těchto záležitostech totiž není dán veřejný zájem vrchnostensky zákonem a zastupitelé jsou už vzhledem k opakujícím se volbám nuceni k alespoň elementárním ohledům na to, co sami občané za veřejný zájem považují. Nezájem a neznalost místních záležitostí ze strany voličů samozřejmě může faktickou participaci na územní úrovni omezit.

Zákon samozřejmě vymezuje okruhy působnosti samosprávy a státní správy věcně, nicméně toto vymezení jde často „napříč“ tematickými oblastmi. Kromě toho v podstatě ve všech oblastech, v nichž zákon přiznává pravomoci územní samosprávě, má určitou úlohu i státní správa. Kupříkladu v oblasti vzdělávání či ochrany veřejného pořádku mají důležité pravomoci jak státní správa, tak samospráva. Situace je ještě dále komplikovaná rozsáhlou oblastí „přenesené působnosti“, tj. záležitostí, v nichž zákon deleguje působnost státní správy na orgány územní samosprávy. Z definice participativní charakter má pouze pravomoc obcí a krajů vykonávaná v samostatné působnosti, protože pouze ta je samosprávou v pravém slova smyslu. Pravomoc vykonávaná v přenesené působnosti může a nemusí být vykonávána participativně.

Základy práva na územní samosprávu jsou vymezeny v Ústavě ČR. Tam je též vymezeno, že územní samospráva má dva stupně, totiž obecní a krajskou. Poněkud podrobnější úpravu práva na samosprávu obsahuje Evropská charta místní samosprávy, mezinárodní smlouva, jejímž je ČR signatářem (s několika výhradami) a jež je tudíž součástí právního řádu, mající v určitých případech přednost před zákonem. Soustředí se především na práva samosprávných celků vůči státu, ovšem obsahuje i ustanovení požadující, aby byl hlavní samosprávný orgán volen ve svobodných volbách, což lze označit za jakési minimum nutné k tomu, aby mohla být samospráva označena za v principu participativní instituci.

Na úrovni zákonů je činnost samosprávných celků upravena celou řadou zákonů, pro praktické fungování místní samosprávy jsou vůbec nejdůležitějšími právními prameny dva zákony – zákon o obcích (obecní zřízení, č. 128/2000 Sb.) a zákon o krajích (krajské zřízení, č. 129/2000 Sb.). Nutno dodat, že oba zákony mají podobnou strukturu, což vede k tomu, že základní principy fungování obcí a krajů jsou stejné.

V obou zákonech jsou vymezena jistá práva občanů na participaci. V zákoně o obcích se jedná zejména o následující práva:

- účastnit se zasedání zastupitelstva obce,
- hlasovat v místním referendu,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce, a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti radou obce nebo zastupitelstvem obce (zastupitelstvo musí této žádosti vyhovět, pokud je podepsána více jak 0,5 % občanů obce),
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

V zákoně o krajích je úprava v zásadě podobná.

Místní referendum, upravené v zákoně č. 22/2004 Sb., je jedním z nejvýraznějších participativních prvků ve veřejné správě. V referendu občané efektivně sami vykonávají veřejnou správu. Místní referendum je jednou z forem výkonu samosprávy. Z toho vyplývá, že referendum se může konat pouze o záležitostech spadajících do samostatné působnosti dané obce, a to ještě nikoliv o všech (zákon obsahuje seznam výjimek).

Zatímco v devadesátých letech se místní referendum téměř výlučně spojovalo s dělením obcí, po roce 2000 jsou předmětem místních referend i jiná témata [Smith, 2011]. Místní referenda se nejčastěji vyhláší na témata zaměřená na udržitelný rozvoj obce, a to nejen čistě místního charakteru (např. umístění větrných, fotovoltaických či bioplynových elektráren, budování technické infrastruktury či občanské vybavenosti v obci či městě, změny územního plánu apod.), ale i národního významu (umístění úložiště jaderného odpadu, výstavba radarové základny v Brdech či rozšíření letiště ve Vodochodech). Od roku 2000 se v ČR konalo více než 300 referend [Frič a kol., 2014] a byla převážně záležitostmi malých obcí.¹⁴

Místní referendum je možné svolat dvěma způsoby – buď z iniciativy zastupitelstva, nebo z iniciativy občanů obce.

Dosavadní zkušenost s místním referendem je poněkud rozpačitá – ze strany občanských iniciativ je po nich značná poptávka, ovšem zastupitelstva je vyhláší jen zřídka. Proto obvyklou cestou k jejich vyhlášení bývá sběr podpisů. Zkušenost ukazuje, že podíl voličů (35 %) nutný pro to, aby referendum bylo platné, je velmi obtížné přivést do volebních místností, pokud se současně nekonají volby. Před komunálními volbami na podzim 2014 byl pokus ze strany občanů svolat řadu referend, ovšem ty se často setkávaly s odporem obecních zastupitelstev, která prokázala značnou kreativitu ve vymýšlení různých legálních manévrů, jež často znemožnily konání referenda spolu s volbami. Ani v obcích, kde se referendum zároveň s volbami konalo (často proto, že obstrukce zastupitelstva nebyly úspěšné), se ovšem mnohdy počet voličů potřebný k jeho závaznosti nesešel.¹⁵ Naopak za úspěšný příklad lze brát referendum v Plzni v roce 2013 (které se rovněž konalo až po soudním sporu) proti stavbě nového nákupního centra. Bylo uspořádáno zároveň s prezidentskými volbami a účast voličů těsně překročila hranici pro jeho závaznost.

Petiční právo je formalizovaný proces, kterým se občané mohou obracet na správní orgány se svými požadavky. Je zakotveno v čl. 18 Listiny základních práv a svobod a podrobně upraveno v zákoně o právu petičním (85/1990 Sb.). Správní orgán není povinen peticím vyhovět, nicméně má povinnost na ně do 30 dnů odpovědět, přičemž v odpovědi musí uvést stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení. Z hlediska participativního žebříku lze tento proces označit jako konzultování, tj. vyšší stupeň než pouhé připomínkování, jelikož v něm probíhá oboustranná výměna informací mezi občany a správním orgánem.

Občané se samozřejmě mohou obracet na správní orgány i s výzvami, které postrádají formální náležitosti uvedené v zákoně o právu petičním, v takovém případě ovšem nemají zákonem stanovené právo na odpověď. Správní orgán jim ji přesto může poskytnout, pokud uzná za vhodné.

¹⁴ Navíc bylo v obcích do 2000 oprávněných voličů platných více než 80 % všech referend.

¹⁵ Rozhodnutí přijaté v referendu je závazné pouze tehdy, pokud pro něj hlasovalo nejméně 25 % všech oprávněných voličů.

3 Veřejnost, občanská společnost a participace

Tradičním nástrojem politické participace jsou volby. Není cílem této analýzy zabývat se podrobněji volební účastí (studii na toto téma je k dispozici dostatek). O ochotě ovlivnit aktivně veřejný život ale nehovoří jen volební účast (tedy využití aktivního volebního práva), nýbrž také ochota občanů ve volbách kandidovat (tedy využití pasivního volebního práva). Analýza kandidátů do zastupitelstev obcí, měst a městských částí z roku 2010 [Bernard, 2013] ukazuje, že o zastupitelské posty se ucházelo o více než 40 % více kandidátů než v roce 1994 (a o cca 17 % více než v roce 2002). Volební účast v komunálních volbách je přitom od roku 1998 relativně stabilní (45 % – 49 %). Zájem kandidovat v komunálních volbách také mají stále více ženy, lidé s vysokoškolským vzděláním a hlavně bezpartajní kandidáti (v roce 1994 tvořili straníční kandidáti necelé dvě třetiny všech kandidátů. V roce 2010 měl pouze 1 z 5 kandidátů stranickou příslušnost). Minimálně na komunální úrovni jsme tak svědky snahy zbavit lokální politiku politického rozměru.

Obecně ale platí, že občané ČR nejsou přesvědčeni, že volbou politických reprezentantů by měly být vyčerpány jejich možnosti podílet se na veřejném politickém životě. Z výzkumů, které realizovalo Centrum pro sociální a ekonomické strategie FSV UK (dále jen CESES) v letech 2005 až 2008 je zřejmé, že cca tři ze čtyř respondentů věří, že lidé by se měli snažit ovlivňovat rozhodování politiků průběžně. Přibližně stejný podíl dotázaných také souhlasí s tím, že lidé se mají aktivně účastnit rozhodování v otázkách, které s jejich týkají. Míra, se kterou se k těmto výrokům přiklání, mezi roky 2005 a 2008 mírně klesala. I tak je evidentní důraz na větší roli běžného občana v rozhodovacích procesech.

Tab. 1. Jakým způsobem by se mělo rozhodovat o důležitých otázkách života společnosti¹⁶

	2005	2007	2008
Zvolení zástupci mají rozhodovat sami a neobtěžovat veřejnost svými problémy	16 %	18 %	19 %
Lidé, kterých se rozhodnutí týkají, by se měli aktivně účastnit rozhodování	83 %	82 %	76 %
Rozhodovat spíše podle názorů veřejnosti	40 %	-	42 %
Rozhodovat spíše podle odborníků	52 %	52 %	52 %
Zájmy lidí by měly prosazovat pouze politické strany	15 %	21 %	19 %
Aby prosadili své zájmy, lidé by se měli sdružovat i mimo politické strany	74 %	79 %	73 %
Stačí, když se lidé účastní pravidelných voleb a zvolí své zástupce	14 %	15 %	20 %
Pouhá účast ve volbách nestačí, lidé by se měli snažit průběžně ovlivňovat rozhodování zvolených politiků	79 %	84 %	74 %

Zdroj: CESES 2005,2007,2008

¹⁶Respondentům byla vždy předložena dvojice výroků/zásad a oni se měli rozhodnout, které z nich dávají přednost. Hodnoty představují agregované výsledky odpovědí: rozhodně dává přednost danému výroku a spíše dává přednost danému výroku.

Bližší pohled na možnosti spolupodílení se na rozhodování poskytují výsledky dlouhodobých sociologických šetření, která realizuje CVVM. Například v roce 2010 v šetření CVVM drtivá většina respondentů uvítala možnost spolurozhodovat o významných místních otázkách a nadpoloviční většina dotázaných by preferovala i intenzivnější zapojení do rozhodování o celospolečenských otázkách. V obou otázkách pak je vidět mezi roky 2010 až 2013 narůstající důraz na spolurozhodování občanů. Nižší ochotu v přenesení rozhodování do rukou občanů vyjadřují lidé s vysokoškolským vzděláním a obecně lidé s deklarovanou dobrou životní úrovní.

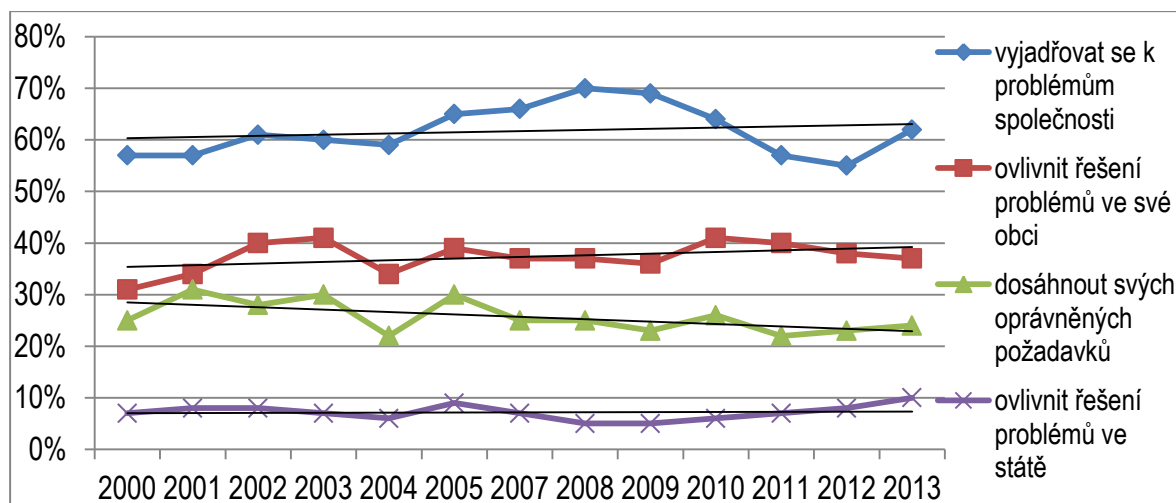
Tab. 2. Kdo by měl rozhodovat v následujících případech?

	Únor 2010*		Únor 2011*		Únor 2012*		Únor 2013*	
	občané	politici	občané	politici	občané	politici	občané	politici
O významných místních otázkách	81 %	15 %	85 %	12 %	83 %	14 %	84 %	13 %
O významných celospolečenských otázkách	53 %	41 %	54 %	42 %	58 %	38 %	59 %	36 %

Zdroj: Naše společnost, CVVM, 2010, 2011, 2012, 2013

I přesto, že lidé jsou přesvědčeni, že by měli být součástí rozhodování v řadě veřejně-politických témat, jejich víra v to, že oni sami mohou něco ovlivnit je relativně nízká a navíc vykazuje spíše klesající tendenci.

Graf 1. Hodnocení možnosti občanů ovlivňovat veřejné dění



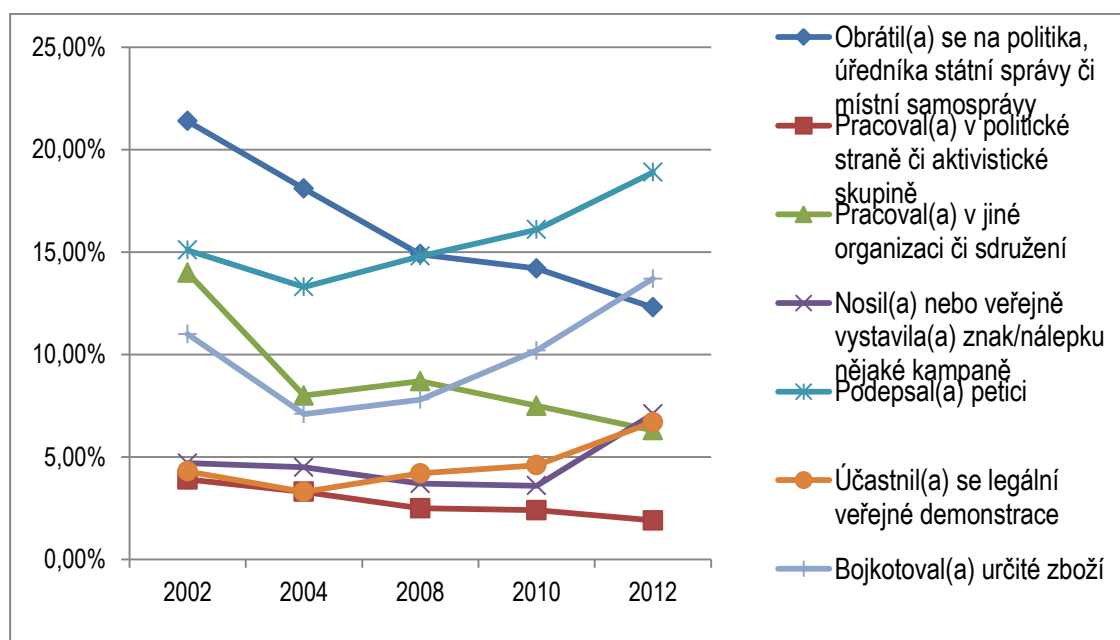
Zdroj: CVVM 2013

Lidé tedy mají chuť a zájem stát se spolurozhodovateli v mnoho otázkách veřejného života, ale druhou stranu příliš nevěří, že by jejich angažmá na veřejném životě přineslo pozitivní změnu. Výsledkem těchto protichůdných nálad pak může být i relativně malá skutečná účast na veřejných záležitostech. Použijeme-li výsledky dlouhodobých výzkumů realizovaných v rámci European Social Survey, vidíme, že postupně klesá zájem o takové aktivity, které by lidé mohli vnímat jako „politické“ a

nebo které pro ně znamenají nutnost být někde organizován (být členem nějaké organizace atd.). Naopak roste zájem o individuální a spíše neorganizované vyjádření svého názoru.

Ukazuje se, že politické strany nejsou úspěšné v boji s občanskými organizacemi o možnost poskytovat občanům příležitosti k participaci na veřejném dění. Občané stále silněji deklarují svůj nezájem o participaci na aktivitách politických stran. Zdá se, že lidé se odklání od neautentické politiky a hledají prostor pro vlastní realizaci v občanském sektoru. Nečiní tak ale proto, aby hledali autentický prostor pro své politické aktivity, ale spíše aby se od politických aktivit odreagovali (zejména v organizacích z oblasti sportu, kultury a rekreace).

Graf 2 Vývoj politické participace občanů ČR



Zdroj: European Social Survey

Pokud shrneme výše uvedené, můžeme říci, že lidé v ČR chtějí získat větší vliv na rozhodování (místní problémy i celostátní otázky). Ovšem nikoliv prostřednictvím politických stran (a účasti na jejich aktivitách). Spíše vyjadřují přání být přímými účastníky rozhodovacích procesů. Zároveň platí, že zájem být součástí rozhodovacích procesů jde ruku v ruce se skepsí ohledně reálného vlivu běžného občana na řešení problémů české společnosti.

Zkrátka česká společnost nehodlá být pouze pasivním příjemcem politických rozhodnutí, současně ale nevidí vhodné způsoby, jak do rozhodovacích procesů vstoupit, a často pro vyjádření svých názorů volí spíše neformální a neorganizované projevy.

Ve vztahu organizací občanské společnosti a orgánů veřejné moci došlo v uplynulých 25 letech k významné systémové změně. Původní konfrontační model vztahu občanského a veřejného sektoru byl posléze vystřídán modelem kooperačním. Konfrontační model stavěl spíše na disidentské tradici a potřebě vyvažovat rozpínavost státní moci občanskými aktivitami. Jeho vize české občanské společnosti jako „hlídacího psa“, který kontroluje politiky a upozorňuje na nedostatky veřejné správy, byla nakonec vystřídána kooperativním modelem. Kooperativní model je založen na spíše partnerském

vztahu mezi veřejnou správou a občanským sektorem. V něm organizace občanského sektoru získávají od veřejného sektoru finanční prostředky na svoji činnost, poskytují veřejným rozhodovatelům relevantní expertízy a mají vhléd do procedur veřejné politiky. „Mezi hlavní charakteristiky ‚evropského konsenzuálního modelu patří předcházení konfliktům, hledání společného názoru a řešení společenských problémů, účast (včetně jejího financování z veřejných zdrojů) neziskového sektoru na realizaci těchto řešení.“ [Stulík, 2008] Již v předvstupním období docházelo k posilování kapacit organizací občanského sektoru a jejich uznání ze strany orgánů EU zvyšovalo jejich legitimitu i ve vztahu k české veřejné správě. Spolu s tím docházelo i k výrazné profesionalizaci činnosti těchto organizací. Zároveň často docházelo k vykořeňování těchto organizací z občanské společnosti (nemají přímý kontakt s občany, kteří nejsou jejich členy a ani o členství nestojí). Spolu s tím dochází k institucionálnímu zakořeňování, tedy vytváření bližších vazeb (a vztahů vzájemné závislosti) mezi organizacemi občanské společnosti a veřejnou správou. Institucionální zakořeňování může mít formu rozličných konzultací, účasti v poradních orgánech, participace na přípravě strategických dokumentů a na čerpání prostředků z veřejných zdrojů (evropských fondů). Je otázkou, zda je proces institucionálního zakořeňování možno hodnotit pozitivně či negativně. Například české advokační organizace nijak netlumí svůj radikalismus vůči státu i navzdory své profesionalizaci a závislosti na evropských penězích. Právě naopak, tento externí zdroj jim umožňuje zbavit se nepříjemných domácích tlaků zdola na přijetí opatrnější strategie [Císař, 2008].

4 Veřejná správa, akademická sféra a participace

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole, je **vliv Evropské unie** na vztah organizované části občanské společnosti a orgánů veřejné moci značný. Uplatňování hospodářské politiky a politiky soudržnosti Evropské unie je mimo jiné založeno i na principu participace a partnerství. Podněty ze strany Evropské unie směřující k uplatňování participačních přístupů v oblasti strukturální politiky k nám přicházejí nejen jako příklady dobré praxe, ale i jako podmínky pro účast v programech realizovaných v rámci této politiky.

Evropské instituce hovoří o partnerském přístupu, který můžeme definovat jako soustavnější participaci specifických cílových skupin, nebo konkrétních subjektů. Nejedná se tedy o participaci, nebo partnerství¹⁷ neorganizované veřejnosti či samostatných občanů, ale zaměřuje se na zapojení samosprávných celků, odborů, profesních svazů, podnikatelů, akademické obce, ale i neziskových organizací jako představitelů občanské společnosti a dalších subjektů.

Základní požadavky na participaci partnerů z řad občanské společnosti a veřejnosti jsou pro současné programovací období 2014 – 2020 formulovány v *Nařízení evropského parlamentu a rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013*, které navazuje na starší nařízení upravující předešlá programová období. Oproti předešlým obdobím byly ze strany Evropské komise formulovány detailnější doporučení dotýkající se participace v *European code of conduct on partnership (Evropský kodex chování pro partnerskou spolupráci)*. Code of conduct navrhuje principy naplňování partnerství, výběr vhodných programů, ale soustředí se i na transparentní výběr relevantních zástupců z řad partnerů a v neposlední řadě upozorňuje na nutnost budování jejich kapacity plnit partnerské role. Zdůrazňuje spolupráci v oblasti vyhlášení konkrétních intervencí, monitorování a hodnocení jednotlivých programů.

Z jednotlivých fondů Evropské unie se participace nejvíce dotýká Evropského sociálního fondu. Jedním z jeho dílčích úkolů je také finančně zajišťovat realizaci zapojení partnerů.¹⁸

Požadavek na přípravu jednotlivých programů a politik s partnerským přístupem ovlivnil postupy české veřejné správy i mimo oblast strukturální politiky Evropské unie. Asi nejhmatatelnějším příkladem je zavedení hodnocení vlivu strategických dokumentů na životní prostředí, tzv. SEA, která v sobě zahrnuje určité dané participační postupy.

Často je ale princip partnerství naplňován pouze formálně, protože představitelům veřejné správy nejsou zjevné jeho přínosy. Je to zčásti způsobeno i ne zkušeností konkrétních pracovníků vést náročný proces participace mnoha partnerů na přípravě konkrétních dokumentů a neznalostí možností specifických technik zapojení veřejnosti. Celkově však lze sledovat, že důvěra veřejné správy v participační přístup se zvyšuje. Důvodem je řada dobrých zkušeností z obecní úrovně [Potluka, 2014].

Nejvíce problémů se projevuje mezi partnery z neziskového sektoru. Jde o velmi iniciativní, motivované, ale kapacitně nedostatečně zajištěné partnery, jejichž problémy jsou zdokumentované. V případě zástupců občanského sektoru upozorňuje často veřejná správa na roztříštěnost a nedostatečnou komunikaci v rámci neziskového sektoru, což někdy bývá ztotožňováno s neexistencí jednotného reprezentanta tohoto sektoru. Požadavek na jednotného reprezentanta neziskového

¹⁷ Tento termín využívají evropské instituce nejčastěji.

¹⁸ Nařízení evropského parlamentu a rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006.

sektoru a neschopnost orientovat se v tomto sektoru svědčí o nepochopení podstaty fungování neziskového sektoru, který je ze své podstaty roztržštěný jak oborově, tak místně i názorově.

Přesto se neziskovky snaží s tímto požadavkem pracovat a vytvořit jednotnou komunikační platformu, ale naráží zejména na kapacitní problémy se zajištěním takové platformy. Do určité míry fungujícím pokusem je neformální národní všeoborová platforma Partnerství NNO 2014+, která vznikla z Pracovní skupiny nestátních neziskových organizací (PS NNO). Servis Pracovní skupině poskytovala Asociace nestátních neziskových organizací ČR, která k tomu dostala mandát od celostátní konference neziskového sektoru, konané přibližně jednou za dva roky.

Dalším problémem se jeví nedostatečná struktura participačních procesů ze strany veřejné správy, nedostatečná informovanost partnerů o struktuře, délce a průběžných úpravách procesů, na které je uplatňován princip partnerství.

Jednou ze stížností neziskových organizací na průběh přípravy programového období 2014 – 2020 byla nepřehlednost procesu a zapojení nikoliv do vzniku jednotlivých dokumentů, ale až do jejich připomínkování, a také nejasný a stále se prodlužující rámec přípravy nového období.

Monitorování naplňování strukturální politiky Evropské unie je realizováno především v takzvaných Monitorovacích výborech. Zde je nejlépe vidět formální přístup v naplňování principů partnerství.

Monitorovací výbor má okolo 30 členů, kdy zpravidla většinu tvoří pracovníci státní správy, následují zástupci krajů a měst, oborů, podnikatelů, neziskových organizací a dalších relevantních partnerů. Činnost výboru má pevně v rukou veřejná správa, které jej organizačně zajišťuje, tak aby jí to vyhovovalo, navrhuje agendu a naplňuje závěry monitorovacího výboru. Kapacita partnerů pro práci v monitorovacích výborech je, zejména u občanských organizací, velmi malá (příprava na jednání i samotné zasedání výboru zabere relativně hodně času, v průběhu jednání není mnoho prostoru pro pracovní diskusi, členství je bezplatné a není nahrazována ani ušlá mzdy, cestovní náklady apod.).

Efektivní účast na evaluaci evropských programů je pro partnery ještě složitější. Evaluaci zpravidla zajišťují externí dodavatelé a partneři většinou nemají možnost ovlivnit jejich výběr ani formulaci evaluačních otázek. Takové zapojení je však i dle Code of conduct nedostatečné.¹⁹

Nejnižší, nikoliv však nejméně důležitou úroveň participace v rámci uplatňování strukturální politiky Evropské unie jsou projektová partnerství, tedy spolupráce na realizaci konkrétního projektu podpořeného z prostředků EU. Výhodou partnerských projektů je vzájemné využití znalostí, dovedností a potenciálu partnerských organizací. Na projektové úrovni přináší synergický efekt pro cílové skupiny a také podporují dlouhodobou udržitelnost výsledků projektových aktivit.²⁰ Účastníci evaluace naplňování partnerství v rámci Evropského sociálního fondu uvádějí, že více jak 81 % výstupů jejich projektů by nebylo možné bez partnerů realizovat.²¹

¹⁹ European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, Brussels 7.1.2014, Article 16.

²⁰ Hodnocení implementace principu partnerství v operačním programu lidské zdroje a zaměstnanost, Závěrečná evaluační zpráva, IREAS centrum, s.r.o., Praha 2011, str. 18.

²¹ Hodnocení implementace principu partnerství v operačním programu lidské zdroje a zaměstnanost, Závěrečná evaluační zpráva, IREAS centrum, s.r.o., Praha 2011, str. 12.

Národní úroveň veřejné správy a její postoj k občanské participaci lze charakterizovat minimálně s ohledem na znění programového prohlášení vlády ČR, které uvádí, že vláda bude prosazovat: „rozvoj občanské společnosti, činnosti nestátních neziskových organizací a účast občanů na rozhodování a správě veřejných záležitostí jako nezbytné součásti funkčního demokratického právního státu.“ V programovém prohlášení vlády je dále také uvedeno, že „je nutné celkově posílit účast občanů na rozhodování o zásadních otázkách fungování státu.“ Minimálně na úrovni Vlády ČR by tak měla existovat vůle podporovat participační procesy na všech úrovních veřejné správy.

Postoje **krajské úrovně** veřejné správy lze odvodit z výzkumů, které v roce 2013 realizoval CESES FSV UK v rámci projektu „Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení na úrovni krajů“. V rámci analyticko-výzkumné práce řešitelského týmu byly jednak realizovány řízené rozhovory s představiteli všech krajů a krajských úřadů i lidí mimo „krajské struktury“. ²² Téma komunikace a zapojení dalších aktérů bylo předmětem dotazování s tím, že nosným tématem celého projektu bylo strategické řízení a plánování na úrovni kraje. Úroveň komunikace a zapojení aktérů do přípravy strategických dokumentů krajů a jejich následnou implementaci hodnotí většina dotázaných jako velmi nízkou. Zatímco političtí představitelé z toho vinili samotné aktéry (veřejnost, NNO, podnikatele atd.), kteří buď nemají zájem vstoupit do diskuse s krajem, nebo se diskuse nezúčastní kvůli nedostatečné vzájemné důvěře mezi orgány kraje na jedné straně a podniky a NNO na straně druhé ²³, úředníci poukazovali na nedostatečné kapacity (časové, personální, znalostní i finanční) k intenzivnější práci s aktéry. Celkově se široké uplatnění participačních metod setkává spíše s nedůvěrou a je chápáno jen jako nutná formalita, a to navíc pouze v průběhu tvorby strategického dokumentu, nikoliv však při jeho implementaci. Na druhou stranu je třeba upozornit na opakovaně deklarovanou potřebu pracovníků krajských úřadů posílit své kapacity právě v oblasti komunikace a zapojování dalších aktérů. ²⁴

Nutnost zvýšit komunikační a participační dovednosti lze identifikovat i v případě rozsáhlého šetření pracovníků krajských úřadů realizovaných v rámci stejného projektu výzkumného pracoviště CESES FSV UK. Do tohoto šetření bylo zapojeno více než 780 pracovníků krajských úřadů po celé ČR v pozicích referentů, odborných referentů a manažerů (vedoucích oddělení či odborů). Další vzdělávání zaměřené právě na komunikaci a zapojování veřejnosti by uvítala téměř třetina respondentů, a to i přesto, že téměř dvě pětiny zaměstnanců v posledních 5 letech podobné vzdělávání absolvovalo. Jistý paradoxní rozměr získají tyto jejich výpovědi ve světle zjištění, že se jen minimálně zabývají problémy, které vyžadují zapojení a konzultaci nevládních organizací nebo u nichž je třeba konzultace s veřejností. Vnější aktéři (NNO, místní podnikatelé atd.) také nejsou častým zdrojem informací potřebných pro jejich práci (tyto informace získávají většinou v rámci veřejné správy).

²² V každém kraji byl dotazován vždy volený představitel (hejtman, náměstek hejtmána, člen Rady kraje), pracovník úřadu (nejčastěji vedoucí odboru či oddělení) a další osoby mimo strukturu kraje (např. z regionální rozvojové agentury, místní NNO, univerzity atd.). Celkově bylo realizováno 39 rozhovorů.

²³ Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu BUDOUCNOST STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ V KRAJÍCH ČR. Interní materiál CESES FSV UK, 2013

²⁴ Respondenti často uváděli, že by tento deficit mohla zaplnit metodika zaměřená na strategické řízení, která byla připravována v rámci daného projektu.

Postoje představitelů **místní správy** byly předmětem celé řady analýz, které často vycházely z kvalitativních šetření (zejména hloubkových rozhovorů s představiteli místní správy). Zde zaměříme celkem na tři zdroje dat a to rozhovory s představiteli místní správy ve městech Blatná, Český Krumlov a Velké Meziříčím²⁵, které realizoval výzkumný tým Sociologického ústavu AV ČR v.v.i. v rámci projektu PARTNER. Dále budou zohledněny i výstupy z řízených rozhovorů se zástupci vybraných obcí na Broumovsku pořízené v rámci diplomové práce T. Bazaly²⁶ [Bazala, 2014] a výstupy z rozhovorů se zástupci²⁷ vybraných měst v Ústeckém kraji²⁸ [Beránková, 2014]. Všechny tři výzkumy byly realizovány v posledních 3 letech a všechny se prioritně zabývaly tématem participace. Ve všech třech případech také byly rozhovory uskutečněny nejen s představiteli místní správy, ale i se zástupci dalších aktérů.

Zástupci veřejné správy hodnotí úroveň občanské angažovanosti (zájem řešit veřejné záležitosti) občanů v jejich městě či obci jako relativně nízkou. Upozorňují zejména na to, že velká část osob se do rozhodovacích procesů zapojuje v případech, že chtějí vyjádřit svůj zásadní nesouhlas s určitým tématem, a to zejména u tzv. věčných stěžovatelů a kverulantů. Stejně tak zdůrazňují, že pokud běžný občan vstupuje do řešení veřejných témat, tak zejména proto, aby hájil své vlastní partikulární zájmy (často v duchu syndromu NYMBY). S výše uvedeným se objevily i názory odmítající participaci, která rozhodovací proces zbytečně prodlužuje a prodražuje a veřejnost nepřichází s konstruktivními a realizovatelnými řešeními. Aktivnější jsou dle jejich názorů hlavně různá místní sdružení a neziskové organizace, a to zejména ve venkovském prostředí, kde jsou místní organizace (dobrovolní hasiči, fotbalový klub atd.) i hybateli společenského života.

Hodnocení úrovně angažovanosti ale zástupci místní správy opírají často o neúčast veřejnosti na oficiálních a formálních příležitostech pro participaci (účast na jednání zastupitelstva, volební účast atd.)

Sami ale přiznávají, že lidé nemají dostatek srozumitelných informací (příp. se o informace nezajímají) a často jejich negativní postoj ke krokům veřejné správy pramení právě z neznalosti daného tématu či širších souvislostí.

Opakovaně byly identifikovány i stížnosti na kapacitní problémy při zapojování veřejnosti. Zejména pracovníci veřejné správy se cítí zahlceni jinými úkoly, a proto nemají kapacity a zdroje na dostatečné informování a zapojování veřejnosti.

Na **akademické půdě** se sice setkáváme se zájmem o téma občanské participace, nikoliv však jako o celkové téma, ale spíše o určitou část či specifický odborný pohled. Existuje tak celá řada studií zabývajících se participací z politologického hlediska (volby, lobbying a vliv různých zájmových skupin, politický aktivismus apod.), právní problematikou (referenda, správní procesy apod.), sociologického pojetí (výzkumy sociálního kapitálu, politické kultury, dobrovolnictví atd.) využitím nových technologií (e-government apod.) atd. Dlouhodobě se občanskou participací zabývá například Sociologický ústav, který v letech 2006 – 2011 realizoval projekt "PARTNER – Partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib". Cílem projektu bylo poznání toho, jak lokální společenství rozumí pojmům participace a partnerství, v jakém rozsahu jsou umožněny, jakými prostředky se participace realizuje a jaké struktury partnerství se mezi jednotlivými aktéry utvářejí.

²⁵ Tato tři města byla cíleně vybrána z toho důvodu, že systematické zkoumání názorů místních aktérů v těchto městech probíhá již od 90. let (především výzkumy realizovala Katedra teorie kultury FF UK).

²⁶ Cíleně byl vybrán průzkum zabývající se venkovským regionem v pohraniční oblasti.

²⁷ Většinou se v případě rozhovorů jednalo o volené představitele. Pouze výzkum realizovaný P. Beránkovou zahrnoval i pracovníky a úředníky veřejné správy. ²⁸ Výstupy z tohoto výzkumu byly vybrány proto, že se vztahují k větším městům (Děčín, Chomutov, Litoměřice, Litvínov a Most).

Tématem občanské participace se jen okrajově²⁹ setkáváme i v pravidelných šetřeních názorů české veřejnosti v oblasti politických, ekonomických a dalších společenských témat. Zpravidla se jedná o dlouhodobé sledování. V ČR existuje více institucí, které se zabývají výzkumem veřejného mínění, a za všechny lze jmenovat Centrum pro výzkum veřejného mínění při Sociologickém ústavu AV ČR, v.i.i.

Pokud se zaměříme na zájem akademické obce o zkoumání organizované části občanské společnosti (tedy zejména na nestátní neziskové organizace), je situace poněkud radostnější. Existuje relativně velké množství projektů a iniciativ, které se občanským sektorem zabývají. Nemusí se přitom jednat jen o čistě akademické instituce (za všechny jmenujme Centrum pro výzkum neziskového sektoru, které působí v rámci Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně), ale i organizace občanské společnosti, které se samy věnují výzkumu občanského sektoru, či jej podporují (např. Nadace pro rozvoj občanské společnosti či Nadace Via).

Občanská participace se v různých podobách postupně také dostává do **sylabů vysokoškolských předmětů**. Již dnes lze najít desítky předmětů, v nichž se participace objevuje v různých podobách. Na podzim 2014 jsme provedli rešerši magisterských studijních programů v denní formě a českém jazyce na většině českých vysokých škol a univerzit. Cílem bylo sledovat, nakolik se v sylabech předmětů objevuje téma participace. Výsledky zkoumání jsou odvislé od (ne)dostupnosti kompletních sylabů v elektronické podobě. Celkově jsme identifikovali téměř 50 předmětů, které se zabývají občanskou participací v různých formách. Tematicky se jednalo o předměty v rámci těchto oborů:³⁰ politologie, právo, sociologie + sociální a kulturní ekologie, veřejná správa, sociální politika, veřejná politika, architektura a urbanismus, ochrana životního prostředí, občanská společnost atd.

Zhruba v jedné třetině předmětů je občanská participace zmiňována a analyzována především jako forma demokratické reprezentace zájmů (advokacie, aktivismus, občanská kontrola, soc. hnutí, NNO apod.), jedná se zejména o předměty v rámci politologie, sociologie, příp. veřejné správy

Přibližně v další třetině předmětů je participace zmíněna jako procesní záležitost v právním a politickém systému (právní regulace zapojování veřejnosti a participace, zapojování veřejnosti v procesech ochrany životního prostředí a územního plánování atd.), tyto předměty jsou vyučovány na právnických fakultách a také katedrách s tématy životního prostředí, územního plánování, architektury

Zbývající cca třetina se zčásti zabývá fungováním a regulací NNO, z části participací jako součástí výkonu veřejné politiky (typicky servisní funkce občanského sektoru, např. v sociální politice) a zčásti pojednává o občanském sektoru (tedy organizované části občanské společnosti) jako o komplexním sociologickém nebo politologicko-filosofickém fenoménu.

Pokud bychom se chtěli cíleně podívat na to, jak moc je v rámci daných předmětů téma participace zastoupeno, zjistíme, že ve sledovaném vzorku předmětů je pouze u osmi předmětů možno říci, že se participaci věnují jako ústřednímu tématu, jedná se o předměty: Občanská společnost a politický protest, Občanská společnost a veřejná sféra, Účast veřejnosti při rozhodování ve veřejné správě, Účast veřejnosti na veřejné správě, Neziskové organizace, Právní úprava neziskového sektoru, Občanská společnost³¹. U zbývajících předmětů je pak téma participace jen menšinou součástí předmětu.

29 Spíše jako součást různých omnibusových šetření.

30 Obory jsou seřazeny sestupně podle toho, jak často se v jejich rámci objevovaly předměty, v nichž se hovořilo o participaci.

31 Takto nazvaný předmět se objevil dvakrát.

5 Tematické oblasti občanské participace

Participačních přístupů se v české veřejné politice na místní a krajské úrovni využívá s různou měrou v různých oblastech. Je to bezesporu pozitivní zpráva, nicméně úroveň efektivní participace je někdy velmi sporná a ne vždy jednotlivé přístupy a projekty (např. na místní úrovni) působí synergicky, naopak, často jsou vnímány odděleně až konkurenčně. Není pak výjimkou, že se v jednom městě v relativně krátké době koná několik podobných akcí (veřejných setkání, happeningových aktivit, anket apod.). Není naším záměrem podporovat tuto roztržitost, a proto se v následujícím textu pokusíme jednotlivé přístupy prezentovat společně, abychom tak zdůraznili vzájemnou podobnost a propojenost.

V první řadě se zaměříme na plánovací procesy, ve kterých došlo obecně k největšímu posunu směrem k participativnějším formám rozhodování. Zároveň jsou plánovací procesy na místní a krajské úrovni viditelnější a lze o nich získat detailní informace (na rozdíl od zapojování veřejnosti ad hoc do řešení jednotlivých dílčích problémů, ke kterému dochází také velmi často, ale zpravidla není nijak systematicky sledováno a hodnoceno).

Dále se zaměříme na participační přístupy uplatňované ve venkovských oblastech a také na úrovni krajů. Následně pak představíme několik dalších tematických oblastí zapojování veřejnosti, a to zapojování veřejnosti v oblasti životního prostředí, participativního rozpočtování a tzv. občanského vzdělávání.

Znovu zdůrazňujeme, že se nesnažíme o úplný výčet všech oblastí a témat, u nichž lze participativní prvky již dnes najít. Cílem bylo spíše ukázat na pestrost různých přístupů i jejich vzájemné prolínání.

5.1 Zapojování veřejnosti do plánovacích procesů

V rámci této části se budeme zabývat zejména A) strategickým plánováním, B) územním rozvojem a tvorbou veřejných prostranství, C) komunitním plánováním sociálních služeb a D) kulturním plánováním.

Na závěr se pak pokusíme o určité shrnutí všech plánovacích procesů.

5.1.1 Strategické plánování – role veřejnosti a dalších aktérů při rozvoji obce, města, kraje

"Město vidím veliké, jehož sláva hvězd se bude dotýkat. Tam v lese je místo, třicet honů odtud vzdálí, Vltava řeka je obíhá. To na půlnoc ohrazuje potok Brusnice hlubokým ovalem, na polední pak straně skalnatá hora vedle lesa Strahova. Tam když přijdete, najdete člověka prostřed lesa, an tesá práh domu. I nazvete hrad, jež vystavíte, Prahou. A jakož knížata, vojvodové proti prahu klanějí hlavu, tak budou se klanět i proti městu mému. Budež mu čest a chvála a bude slovatno světu."

Libušino proroctví

S jistou mírou nadsázky bychom dnes mohli nazvat kněžnu Libuši prvním strategickým plánovačem v českých zemích. Její proroctví neobsahuje pouze vizi, ale i náznak cílů a způsobu, jak jich dosáhnout. Strategické plánování na úrovni měst a obcí se v ČR začíná rozvíjet od poloviny 90. let minulého století. Počátky strategického plánování byly skutečně spojeny pouze s plánovacími procesy, resp. s tvorbou strategického dokumentu. Zpravidla se jednalo o expertní a externí zpracování

strategického dokumentu bez výraznějšího vztahu k jeho následné implementaci, s minimálním zapojením místních aktérů a téměř bez jakékoliv možnosti veřejnosti vstoupit do diskuse o budoucnosti města (viz dále). S přelomem tisíciletí se strategické plánování stává součástí širšího konceptu strategického řízení a posléze strategického vládnutí (strategic governance), který při tvorbě strategických rozhodnutí i při jejich následné implementaci klade větší důraz na komunikaci a zapojení širokého spektra aktérů, a to udržitelným způsobem, aby byly respektovány potřeby budoucích generací [Potůček, 2007].

V ČR neexistuje zákonná povinnost pro obce³² v souvislosti s tvorbou strategického dokumentu. Zákon č. 128/200 Sb. (o obecním zřízení) nicméně již v § 2 hovoří o povinnosti pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Zákon o obecním zřízení dále v § 84 přímo hovoří o pravomoci zastupitelstva obce schvalovat tzv. Program rozvoje obce³³. Role veřejnosti při přípravě strategického dokumentu ale není blíže specifikována a její zapojení se tak odvíjí od běžných (ne)participačních mechanismů uvedených v zákoně o obecním zřízení.³⁴ V případě vybraných koncepčních dokumentů (např. krajské plány odpadového hospodářství, celostátní a regionální operační programy EU, národní strategické plány a další) je dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb., v platném znění) realizováno posouzení vlivu strategických rozhodnutí na životní prostředí (tzv. SEA). Stejně jako u posuzování vlivů jednotlivých staveb na životní prostředí (EIA proces) je i v případě procesu SEA zapojení veřejnosti nezbytné a probíhá v rámci samotného projednávání dané koncepce (např. v rámci veřejného projednání návrhu koncepce a jejího vyhodnocení v rámci SEA).

I když zákonný rámec participaci veřejnosti a dalších aktérů nevyžaduje, lze najít celou řadu motivačních a podpůrných mechanismů k zapojení veřejnosti do strategického plánování. Většina mechanismů má charakter metodické podpory participačních procesů a jen zřídkakdy se jedná o finanční či materiální podporu participace.³⁵ Síla a účinnost těchto podpůrných mechanismů ale stojí a padá na jejich doporučujícím a nezávazném charakteru. Ten, kdo nechce, se jimi nemusí řídit. Naopak ty obce a města, která chtějí zkvalitnit své plánovací procesy, mohou metodické podpory využít. Metodiky o strategickém plánování (resp. řízení a vládnutí) na obecní či krajské úrovni, které se důkladněji zabývají i tématem participace, jsou vypracovány jak na úrovni centrálních orgánů, tak i pro potřeby asociací a střešních organizací. V roce 2012 vydalo Ministerstvo financí ČR dokument s názvem **Metodika přípravy veřejných strategií**. V ní se o zapojení veřejnosti a dalších aktérů do plánovacích procesů zmiňuje jako součásti tzv. *Plánu spolupráce a komunikace*, který nastavuje způsob spolupráce se zainteresovanými stranami i způsob komunikace o postupu a výstupech tvorby strategie. Tato metodika také explicitně uvádí, že je do přípravy strategie zahrnut široký okruh zainteresovaných stran. Vedle Metodiky přípravy veřejných strategií připravilo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR i Databázi strategií.

³² Povinnost mít tzv. Program rozvoje územního obvodu kraje mají až kraje

³³ V praxi se používá i označení Strategie, Strategický plán, Plán rozvoje apod.

³⁴ Obdobnou situaci je možno najít i na krajské úrovni.

³⁵ Nepřímo zapojování veřejnosti podporovaly některé výzvy v rámci Operačních programů v předešlém programovém období.

V průběhu uplynulých cca 20 let strategického plánování na úrovni obcí, měst a krajů v ČR jsme byli svědky částečného a pozvolného posunu přípravy koncepčních dokumentů od víceméně uzavřeného expertního přístupu k postupnému otevírání plánovacího procesu vycházejícího více z potřeb celé komunity a snahy zapojit do diskusí o budoucnosti daného místa široké spektrum aktérů. Expertní strategické plánování typické pro druhou polovinu 90. let a začátek nového tisíciletí se vyznačovalo zejména:

- Participací výhradně místních elit (představitelů významných institucí, podnikatelů a dalších zaměstnavatelů). Početně se jednalo o jednotlivce či desítky lidí, kteří byly do procesu zapojeni.
- Minimální mírou zapojení široké veřejnosti. Pokud byla veřejnost zapojena, tak ve formě připomínkování vzniklého dokumentu těsně před jeho dokončením.
- Nezájmem veřejnosti (a to i organizované veřejnosti – např. místních neziskových organizací) o téma strategického plánování, které pro ni bylo příliš složité a komplikované.
- Důrazem na roli externích odborníků na strategické plánování. Ačkoliv na mnoha městských úradech či magistrátech (a později i krajských úradech) existovaly odbory zaměřené na rozvoj území, bylo pořizování koncepčních dokumentů svěřováno externím zpracovatelům. Nutno podotknout, že v této době byla obecně znalost plánovacích procesů (a na strategické úrovni zvláště) velmi nízká a pracovníci úřadů jednoduše neměli potřebné odborné znalosti.
- Koordinační role procesu ležela převážně na veřejném rozhodovateli, či ji zajišťoval externí zpracovatel.

Alternativou k expertnímu přístupu se od přelomu tisíciletí postupně stává komunitní přístup, resp. strategické plánování s výraznými komunitními prvky. Tento přístup vychází zejména z:

- Široké participace všech místních aktérů včetně široké veřejnosti. Byť se intenzita zapojení různých skupin aktérů může lišit, vždy platí, že každý v daném místě (městě, obci, kraji) dostane možnost reálně do plánovacího procesu vstoupit.
- Zapojení aktérů již od úvodních fází procesu. Koneckonců role místních aktérů je nezastupitelná např. při počáteční analytické fázi.
- Koordinační role plánovacího procesu je částečně přenesena na místní komunitu (např. v podobě široce koncipované řídicí skupiny).
- Intenzivním informováním s cílem představit strategické plánování ve srozumitelné podobě.
- Výstupy z plánovacího procesu vznikají na základě konsenzu zapojených aktérů.

Oba přístupy lze vnímat jako určité ideální typy s tím, že v praxi se setkáváme s různou mírou jejich kombinace [Půček a Ochrana, 2009]. Přínosné formy kombinace externího a komunitního přístupu lze najít například v aktivitách Místních agendy 21 (viz dále) a jejím promítnutím do činnosti měst zapojených do Národní sítě zdravých měst, v práci tzv. Místních akčních skupin ve venkovských oblastech (viz dále) a v jejich připravované době i v příměstském a městském prostředí v rámci přístupu Komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD³⁶).

36 jedná se o zkratku anglického Community Led Local Development

Již v roce 2007 se město Dobřany rozhodlo připravit svůj první Program rozvoje města. Již tehdy se dobřanští snažili do přípravy dokumentu zapojit místní veřejnost. Po více než 5 letech přišel čas na aktualizaci rozvojové strategie města. Město Dobřany se opět rozhodlo pro intenzivní zapojení veřejnosti a dalších aktérů. Vedení procesu aktualizace strategického plánu bylo svěřeno tzv. participační skupině. Jejím úkolem bylo zvažovat, koho a jak do diskuse o budoucnosti města zapojit a následně formy zapojení i realizovat. Široké veřejnosti tak mohla vyjádřit své názory na další rozvoj v dotazníku, který byl distribuován do každé domácnosti, následně mohl každý definovat svoji vizi města v rámci dvou veřejných setkání či v pracovních skupinách. Pro specifické cílové skupiny byly připraveny zvláštní diskusní fóra a workshopy (např. pro místní podnikatele, zástupce místních organizací či dobřanské mládeže). Kromě ochoty vedení města zapojit veřejnost byla důležitá i vstřícnost odborného zpracovatele dokumentu ke komunitnějšímu způsobu plánování.

5.1.2 Participace při plánování územního rozvoje a tvorby veřejných prostranství

„Veřejný ochránce práv se v rámci své činnosti opakovaně setkává s podceněním a zanedbáním role a významu územního plánování při ovlivňování podoby lidských sídel a krajiny ... nahodilě a předem nepromyšlené zásahy do území jsou přitom trvalou ranou na urbanistické a architektonické tvář měst a obcí, kterou nelze zhojit v krátkém časovém horizontu, ale často až za dobu několika let za trvalého úsilí a vzájemné spolupráce orgánu územního plánování a stavebního úřadu.“
(Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004)

Základní trendy ve společnosti související s problematikou participace v plánování územního rozvoje shrnuje disertační práce „Faktory úspěšnosti participace na územním rozvoji“ [Klápště 2014]. Jedná se zejména o změnu typické plánovací úlohy (od staveb na zelené louce k transformaci existujících struktur), oslabení veřejného sektoru (nedostatek lidských, materiálních a finančních zdrojů), změnu vnímání role vědy a odborníků (ztráta dříve bezmezná „modernistické“ důvěry v experty) a o růst počtu „zákeřných“ nebo „základních“ problémů (wicked problems), které vyplývají z rostoucí komplexity společnosti a problémů, které tato komplexita přináší.

V českém prostředí participaci veřejnosti v územním plánování a péči o životní prostředí upravují zejména dva právní předpisy:

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – definuje minimální standard zapojení veřejnosti do procesu vzniku územně plánovacích dokumentací.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů) – upravuje projednání v rámci posuzování vlivů na životní prostředí EIA a SEA.

Zákon o územním plánování a stavebním řádu stanovuje základní celostátní koncepční dokument (politika územního rozvoje) a další úrovně územně plánovacích dokumentací, v rámci jejichž pořizování se počítá s určitou minimální mírou účasti veřejnosti (zásady územního rozvoje kraje a územní plán) a se dvěma typy územně plánovacích podkladů, kde účast veřejnosti není legislativně vyžadována.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí zavádí posouzení vlivu záměrů (EIA) a koncepcí (SEA) na životní prostředí. EIA probíhá ve vazbě na územní řízení (umístování jednotlivých staveb) a má vlastní veřejné projednání. Veřejné projednání SEA v oblasti územního plánování je spojeno s veřejným projednáním dané dokumentace.

Územní rozvoj na národní a krajské úrovni

Politika územního rozvoje (PÚR) je celostátní koncepcí územního plánování, která upřesňuje úkoly územního plánování formou stanovení priorit a oblastí a koridorů s potřebou výraznějších plánovacích intervencí (rozvojové oblasti a osy, infrastrukturní koridory, specifické oblasti). Schválena byla v roce 2009 a má být aktualizována ve čtyřletých periodách. Občané mohou aktualizaci politiky připomínkovat ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění jejího návrhu. Jde pochopitelně o složitý dokument, jehož připomínkování se věnují spíše specializované nevládní organizace.

Zásady územního rozvoje kraje (ZÚR) formulují základní požadavky na územní uspořádání kraje, jeho účelné využití a vymezují plochy nebo koridory celokrajského významu (průmyslové zóny, silnice, železnice apod.). Musí být pochopitelně v souladu s nadřazenou Politikou územního rozvoje a záměry v ní obsažené na území kraje upřesnit. Veřejnosti je předkládán až návrh ZÚR, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (jeho součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí a hodnocení oblastí NATURA 2000). Jak k ZÚR, tak k vyhodnocení vlivů na životní prostředí lze podávat připomínky a námítky (prostřednictvím „zástupce veřejnosti“) v minimálně třicetidenní lhůtě, až do veřejného projednání ZÚR. Zastupitelstvo kraje poté schvaluje výsledný návrh ZÚR zpracovaný krajským úřadem (včetně vypořádání námitek). Zajímavou součástí ZÚR jsou tzv. cílové charakteristiky krajiny, které by měly do českého plánování implementovat požadavky Evropské úmluvy o krajině (požadavek tvořit cílovou podobu krajiny spolu s jejími uživateli). Zatím jsou však z hlediska procesu i obsahu v praxi tvořené jen velmi formalisticky.

Územní rozvoj na místní úrovni

Územní plán obce je pro běžného občana nejbližším dokumentem určujícím budoucí podobu a rozvoj obce. Příprava územního plánu má dvě základní fáze, a to zadání a návrh.

Zadání zpracovává pořizovatel (odborně způsobilá osoba zodpovědná za proces) a určený zastupitel a schvaluje jej zastupitelstvo obce. Připomínky k zadání před jeho schvalováním zastupitelstvem se podávají písemně.

Pořizovatel musí na základě schváleného zadání územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu pořídit pro obec zpracování návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává). Následně je povinností pořizovatele doručit návrh územního plánu a případného vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky a námítky.

Následně je zpracována „finální“ verze návrhu územního plánu. O takto upraveném a posouzeném návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. Námítky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

Územně analytické podklady obsahují data o území relevantní pro plánování a na jejich základě vzniklé hodnocení území a seznam úkolů (problémů k řešení) pro územně plánovací dokumentace. Jsou pořizovány ve dvou úrovních – pro území obce s rozšířenou působností a kraje. Projednávají se se starosty obcí. V současné době jsou sledovaná data přitom obvykle pouze ta, která legislativa výslovně ukládá – technická a expertní data o území a demografická data o lidech. Kvalitativní a „měkká“ data – jak lidé území vnímají – je možné doplnit, ale v praxi se to neděje.

Územní studie je flexibilní dokument, který je možno využít pro řešení či ověřování téměř čehokoli od parcelace malé plochy přes generel veřejných prostranství po koordinaci regionu. Je územně plánovacím podkladem, takže ji závazné dokumenty a územní rozhodnutí nesmí opomíjet, ale mohou se od jejího řešení v odůvodněných případech odchýlit. Je to nástroj vhodný k tvorbě vizí a porovnávání většího množství variant (což je vzhledem k normativní povaze extrémně složité u územního plánu a dalších územně plánovacích dokumentací), protože není tak striktně formálně svázána jako závazné územně plánovací dokumentace a může tak být mnohem více pochopitelná pro lajky. Bohužel územní studie nejsou ve svých možnostech dnes v praxi dostatečně využívány.

Regulační plán je nejdětalnějším rozpracováním rozvoje území a zabývá se jen jasně vymezenými částmi území (např. jen dílčí částí města). Veřejnost se pořizování regulačního plánu účastní v několika fázích. Nejdříve může každý, pokud probíhá posuzování záměru, uplatnit u pořizovatele písemně požadavky na obsah zadání a vyjádření k oznámení záměru, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení návrhu zadání regulačního plánu s oznámením záměru. Závěr zjišťovacího řízení je následně zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup. Další fází, ve které se může veřejnost účastnit přípravy regulačního plánu, je návrh. Ten je spolu s dokumentací vlivů vystaven veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý u pořizovatele uplatnit písemně připomínky k návrhu regulačního plánu a vyjádření k dokumentaci vlivů. Následuje řízení o regulačním plánu. Oznámení o konání veřejného projednání doručí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Projednání se koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení. Nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit připomínky a osoby, které by byly účastníky územního řízení, mohou uplatnit námitky. Na rozdíl od ZÚR nebo územních plánů je možné regulační plány pořizované z podnětu změnit nebo zrušit rozhodnutím příslušného zastupitelstva.

Participace nad rámec legislativy

Z výše popsaného je zřejmé, že reálná, hodnotná a efektivní participace v rámci oficiálního procesu pořízení ÚP je velmi obtížně splnitelná. Pokud vůbec v reálných podmínkách probíhá, pohybuje se v pomyslném žebříčku participace na úrovni připomínek až konzultací („Předkládáme vám návrh. Co si o tom myslíte?“). V současném územním plánování ČR tak obvykle účast veřejnosti probíhá v podobě konfliktů, nepochopení a nátlakových akcí. Veřejnost se v těchto procesech naučila používat nástroj tzv. zástupce veřejnosti (pověřená osoba), díky němuž má možnost podávat nejen připomínky jako každý občan obce, ale i námitky. O námitkách, na rozdíl od připomínek, se vydává rozhodnutí. Tento nástroj ale nic nemění na faktu, že „participace“ se redukuje na pouhé řešení konfliktů mezi vedením obce a občany nebo skupinami občanů. Neschopnost včasné a otevřené komunikace má za důsledek i velmi vyostřené spory vedoucí k soudním žalobám (například Brno 2014) nebo řešení části návrhu ÚP formou místního referenda (například Vranov 2014).

Má-li se tedy participační proces ve vztahu k územnímu plánování proměnit v plnohodnotný způsob, jak s občany diskutovat o jejich budoucí představě města, je nezbytné buď částečně změnit legislativu celého procesu a obce a pořizovatele ke změně chování „donutit“ (což ale vždy hrozí formalismem a případný efekt je tak velmi sporný), nebo je třeba nastavit kulturu plánování, kdy se fáze intenzivnější komunikace nutně přesune před fázi samotného zadání ÚP. To se totiž zatím v současné praxi v podstatě neděje. Práce s veřejností ve fázi pořizování územně analytických podkladů buď neprobíhá, nebo se ve výjimečných případech redukuje na sociologické průzkumy nebo dotazníková šetření, která postrádají interaktivní prvek participace. Lidem chybí možnost předdefinovat hodnoty a problémy území, kde žijí a potřeby, které by využití území mohlo eventuálně pokrýt.

Tuto roli by částečně mohl hrát proces strategického plánování. Ten je ale často rovněž z hlediska účasti veřejnosti podceňen (zejména při expertním zpracování koncepčních dokumentů) a navíc často není zpracováván ve vztahu k území. Strategické plánování tak bývá často od toho územního odděleno jak v čase, tak zejména v průmětu strategií do prostoru území obce. Strategičtější diskuze s občany jsou tak někdy nahrazovány různými více méně nárazovými akcemi (forum zdravého města, tvorba vize komunity, sběr podkladů pro strategie Místních akčních skupin apod.). Ty ale probíhají obvykle rovněž bez návaznosti na proces územního plánování.

Jako příklad snahy o větší propojení strategického a územního plánování se zapojením veřejnosti je možné uvést malou obci Nové Sedlice na Opavsku. S finanční podporou Nadace Via se vedení obce rozhodlo pro zpracování strategického plánu, který by byl od začátku připravován s veřejností, a na jehož výsledky by přímo navazovala fáze zadání plánu územního. V rámci plánu komunikace s veřejností proběhla tři veřejná setkání. První z nich bylo zaměřeno zejména na analýzu hodnot a problémů území a vznikl z něho mapový podklad využitelný jak pro strategický, tak pro územní plán. Další setkání bylo zaměřeno na aspekty života obce, ne nutně spojené s jeho územím. V období před třetím setkáním proběhlo dotazníkové šetření, jehož cílem bylo upřesnit průběžné výstupy z veřejných setkání. Závěrečné setkání sloužilo k doladění konečné podoby strategie a výběru priorit střednědobého rozvoje obce.

Dalším příkladem propojování územního a strategického plánování je Územní studie Střela, zpracovaná pro Karlovarský kraj v roce 2008. Studie, která sloužila jako podklad pro krajský závazný dokument Zásady územního rozvoje, vznikla participativně, spojovala územně plánovací návrhy se stromovou strukturou strategického plánu vedoucí až k jednotlivým záměrům a popisující i jejich neúzemní dopady. Participace byla nastavena víceúrovňově – po celou dobu se častěji scházela tzv. organizační skupina, ve které byli zastoupeni jednotlivci z veřejné správy, neziskového sektoru a podnikání; tato skupina pomáhala nastavovat a připravovat participativní akce a testovat jejich průběh. Pro veřejnost proběhla plánovací setkání v několika místních centrech a v návrhové fázi se navíc konal intenzivní workshop pro odborníky a ze členů organizační skupiny a aktivních účastníků setkání vznikly pracovní skupiny pro dílčí témata.

Negativními příklady špatné komunikace s veřejností v oblasti územního plánování lze najít například v Brně a Jihomoravském kraji (ZÚR JMK). Statutární město Brno má platný územní plán schválený již od roku 1994. Zastupitelstvo se tedy v roce 2002 rozhodlo pořídit územní plán nový. V roce 2006 bylo schváleno zadání ÚP. Toto zadání bylo ale v důsledku dlouhodobých sporů o trasování rychlostní komunikace R43 změněno v roce 2007. V důsledku těchto komplikací a neexistence ZÚR JMK (viz dále) se město Brno rozhodlo proces pořízení nového územního plánu pozastavit a aktuální potřeby změn řešit tzv. aktualizací územního plánu, tedy schválením velkého souboru dílčích změn ÚP ve formě jednoho dokumentu. Tento postup a jeho špatná komunikace vyvolala opět velký odpor občanské veřejnosti. Magistrátu města Brna se od občanů sešlo 42 693 připomínek a 24 419 e-mailů. Aktualizace územního plánu byla přesto schválena. Tento krok vedl k tomu, že skupina občanských iniciativ i soukromých osob chystá podání žaloby (www.dobraziloba.cz).

Jak bylo naznačeno, Jihomoravský kraj nemá jako jediný v celé ČR schváleny Zásady územního rozvoje kraje. I zde lze dokumentovat absenci komunikace s veřejností. Zadání zásad bylo krajským zastupitelstvem schváleno v roce 2007. Bez účasti veřejnosti, ale v souladu se zákonem. V další fázi, v rámci přípravy návrhu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, jehož součástí také bylo vyhodnocení vlivů na životní prostředí, se začaly aktivizovat občanské iniciativy a usilovaly o zahájení dialogu. Bohužel bezvýsledně, i když ze strany krajského úřadu stále v souladu se zákonem. Z jiných důvodů bylo nakonec zadání ZÚR upraveno a schváleno v roce 2009. Přes opakované spory, týkající se zejména dopravní koncepce předkládané v návrhu ZÚR a upozornění na absenci variantních řešení a vyhodnocení kumulativních vlivů dopravních staveb byly ZÚR JMK v roce 2011 schváleny. V roce 2012 byly ale Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud zjistil, že v posouzení SEA i v naturovém hodnocení jsou kumulativní a synergické vlivy záměrů (dopravních koridorů) pouze pojmenovány, ale nebylo provedeno hodnocení jejich významnosti a především pak existence kumulativních a synergických vlivů nebyla zohledněna při výběru variant jednotlivých dopravních koridorů. Proces pořizování ZÚR JMK se tak dostal znovu na samotný začátek. Z dosavadního průběhu aktuálního pořizování ZÚR je vidět určitá snaha krajského úřadu zapojit do diskuze zejména dotčené obce a některé spolky. Diskuze ale probíhá na separátních jednáních, bez zveřejňování výsledků těchto debat.

Participace při plánování veřejných prostranství

V oblasti participace při plánování územního rozvoje hraje v ČR specifickou roli kapitola plánování revitalizace a tvorby veřejných prostranství. Na rozdíl od komplikovaného procesu územního plánování je příprava projektu veřejného prostranství relativně jednoduchým a časově uchopitelným soustem pro komunikaci. Navíc v ČR poměrně brzy po roce 1989 začaly působit nadace (Nadace Partnerství, Nadace Via), které si za jeden z cílů zvolily přenášení modelů participace do oblasti plánování veřejných prostranství. I díky nim se od konce devadesátých let podařilo zrevitalizovat nebo vytvořit desítky veřejných prostranství za účasti veřejnosti. Z finančních důvodů šlo ovšem o projekty v řádu statisíců a obvykle spíše v menších obcích. V participativních procesech tak byly naplánovány a zrealizovány zejména obecní návsi, parčíky, školní a farní zahrady, dětská hřiště apod.

O něco později se participační postupy začaly prosazovat i při plánování větších veřejných prostranství a ve větších městech. Současně začalo přibývat projektů, do nichž byla zapojena veřejnost i bez dotačních nebo grantových prostředků. V těchto případech šlo obvykle o motivaci principiální (účast veřejnosti je v těchto projektech vnímána jako důležitá) nebo motivaci pragmatickou (radnici se projekt tradičním způsobem plánování nepodařilo prosadit a spoléhá na získání podpory ze strany občanů v procesu participace). Během růstu zájmu o participační přístup k plánování se vyprofilovaly organizace, které v této oblasti umí nabídnout konzultační a facilitační služby nebo služby komplexní.

Participace při přípravě pozemkových úprav

Provádění pozemkových úprav úzce souvisí s naplňováním programu obnovy venkova, který účinně motivuje obyvatele venkova k tomu, aby se nejen prostřednictvím samosprávy venkovských obcí, ale i vlastními silami snažili o harmonický rozvoj plnohodnotného životního prostředí, udržování přírodních a kulturních hodnot venkovské krajiny a o rozvoj ekologického hospodaření. Neopominutelná je i související realizace krajinných programů, jako např. úprava vodohospodářských poměrů, obnova toků a nádrží, budování protierozní a protipovodňové ochrany území, systémů ekologické stability, biocenter a biokoridorů, obnova remízků nezbytných pro život drobné zvěře, zajištění lepší dostupnosti území vhodně zvolenou sítí polních cest a v neposlední míře dosažení estetické kvality krajiny za účelem zvýšení rekreačního efektu. Zvyšující se význam udržitelného rozvoje venkova a péče o krajinu vyžadují posílení angažovaného přístupu všech aktérů, včetně významné role pozemkových úřadů. Ty aktivně spolupracují s místními akčními skupinami, obcemi a především se samotnými vlastníky půdy a jejími uživateli. Při řešení konkrétních problémů v území si nejen vlastníci vyjasňují svoje představy o místní krajině a přírodě, o jejich budoucnosti a funkcích, které by měly plnit, a současně zlepšují svoje dovednosti, znalosti a vztahy tak, aby byli lepšími pečovateli, aby se o krajinu a přírodu dokázali lépe starat.

5.1.3 Komunitní plánování rozvoje sociálních služeb

Specifickou oblastí, kde se silně prosadil participační přístup, je oblast plánování místní veřejné politiky v oblasti zajištění sociálních služeb. Jedná se o metodu, kterou označujeme jako Komunitní plánování sociálních služeb (KPSS).

Tato metoda vychází z potřeby nastavit složitý a technicky těžko specifikovatelný systém za přímé účasti komunity, pro kterou je tento systém určen. V oblasti sociálních služeb jsou komunitou jejich

uživatelé, poskytovatelé, zadavatelé (obce, kraje, svazky obcí) a ostatní veřejnost dotčená sociálními problémy. Komunitní plánování sociálních služeb probíhá ve spolupráci se všemi, kterých se sociální služby týkají.³⁷ Metoda je založena na zmapování současného stavu a zjišťování reálných potřeb uživatelů sociálních služeb, které je třeba naplňovat v kontextu finančních limitů, demografického vývoje území a priorit sociální politiky státu, kraje i konkrétních obcí.

Průkopníkem této metody bylo Centrum komunitní práce z Ústí nad Labem, které od roku 1998 v tomto městě KPSS uplatňovalo. Velkým posunem pak byla podpora MPSV této metodice, která se započala na základě britských zkušeností v roce 1999. V letech 2000 – 2003 probíhal pilotní česko-britský projekt – „Podpora MPSV při reformě sociálních služeb“. Část projektu zaměřená na plánování sociálních služeb probíhala v okrese Písek. Tato metoda se následně jako dobrovolný přístup rozšířila v řadě obcí a krajů v České republice.

Protože v té době neexistovala doporučená podrobná metodika, byla kvalita a kompatibilita jednotlivých procesů plánování i plánů různá. Dosahované výsledky pak v některých případech nesplňovaly očekávání.

Rozhodný krok v prosazení této metody byl učiněn v letech 2005 – 2007. Jedním z důvodů byla příprava a přijetí Zákona č. 108/2006 o sociálních službách. Původní návrh tohoto zákona předpokládal povinnost komunitně plánovat sociální služby i pro obce, tento postup však v definitivní verzi zákona zůstal jen jako doporučený. I tak je s ohledem na zákon o sociálních službách výstupem plánovacího procesu tzv. Střednědobý plán rozvoje sociálních služeb.

Zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách vstoupil v účinnost 1. ledna 2007. Schválená verze ukládá povinnost MPSV zpracovávat střednědobé plány rozvoje sociálních služeb za účasti krajů, zástupců poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb. Současně ukládá povinnost krajům vytvářet krajské střednědobé plány ve spolupráci s obcemi. MPSV má dále spolupracovat s Ministerstvem vnitra na optimalizaci dostupnosti místních veřejných služeb.

V roce 2007 v návaznosti na výše zmíněný zákon vznikly dva dokumenty, které sice mají pouze doporučující charakter, ale snaží se posunout kvalitu komunitních plánů. Vznikla metodika KPSS³⁸ a na ní navazující vzdělávání krajských metodiků pro KPSS. Neformální síť těchto profesionálů vtiskla této metodě jednotnou podobu napříč všemi kraji. Dále byl realizován projekt s cílem nastavit kvality plánování sociálních služeb³⁹. Výstupem byla formulace tzv. kritérií kvality plánování sociálních služeb v 8 klíčových oblastech, z nichž dvě jsou věnovány přímo i zapojování cílových skupin. Jedná se o klíčové oblasti 5 – Zapojování a 7 – Informování.

Metoda komunitního plánování sociálních služeb je přenositelná na plánování jakékoliv jiné veřejné politiky na místní úrovni. Kvalitativní kritéria jsou pak přenositelná i na jiné strategické materiály vzniklé s využitím zapojení veřejnosti.

Od roku 2007 postupně mají komunitní plán sociálních služeb všechny kraje a většina obcí s rozšířenou působností i díky intervencím v rámci Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost. Také některé venkovské regiony si samostatně zpracovaly komunitní plán sociálních služeb. Je třeba si však uvědomit, že tato metoda má význam pro území určité velikosti s určitou poptávkou po sociálních službách a s určitou kapacitou tuto poptávku naplňovat. Pro některé menší, nebo řídké osídlené lokality nemá smyslu samostatně tuto oblast komunitně plánovat.

³⁷ Ondřej Marek, Martina Macurová, Zapojování veřejnosti, nástroj pro správu věcí veřejných, Přerov 2009, str. 11.

³⁸ Metodiky pro plánování sociálních služeb, CpKP, Praha, 2007.

³⁹ Kritéria kvality plánování sociálních služeb, DCVISION, Praha 2007.

Největším problémem celého procesu je kvalitní zmapování potřebnosti konkrétních sociálních služeb v dané lokalitě. Mapování potřebnosti není možné realizovat ze strany žádné ze zapojených skupin. Poskytovatelé se tímto způsobem snaží prokázat potřebnost svých poskytovaných služeb, zadavatelé naopak snížit náklady vydávané na sociální služby a sami uživatelé sociálních služeb často nemají přehled o možnostech služeb, které jim lze nabídnout. Proto je zejména v této části nezbytná účast nezávislých odborníků.

Dalším problémem systému KPSS je nedostatečné propojování jednotlivých úrovní plánování. Krajské plány v některých krajích nemají návaznost na plány připravované v rámci obcí s rozšířenou působností. Plány nejsou metodicky jednotné, zejména problematické to pak je v otázce územní působnosti.

Některé obce s rozšířenou působností do svých plánů zahrnují pouze vlastní území a jiné i území obcí, na jejichž katastru vykonávají přenesenou územní působnost. V těchto otázkách hraje roli zejména slabá metodická role krajů a v některých případech i nezáměr o komunitní plány sociálních věcí z nižších úrovní.

5.1.4 Kulturní plánování – nová výzva v českém kontextu

V České republice se koncept Kulturního plánování uplatňuje jen pozvolna a měst, která skutečně využila principů kulturního plánování, je stále málo. Samotné spojení kultury a plánování může vzbuzovat rozporuplné reakce. Lze vůbec kulturu plánovat? Neomezí plánování kreativitu a spontánnost a volnost, která je velké části kulturních aktivit vlastní? Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že plánování v kultuře má smysl, a to tehdy, pokud zůstane zachován citlivý přístup ke kultuře s respektem ke konkrétnímu prostředí, dostupným kulturním zdrojům a potřebám místních kulturních aktérů.

V Evropě se s kulturním plánováním setkáváme od 60. let. Bylo uplatněno jako reakce na měnící se ekonomickou a demografickou situaci, která před města kladla nové úkoly, a právě kultura se začala stávat jednou z důležitých dimenzí městské regenerace. V posledních desetiletích se pak kultura stává komparativní výhodou některých měst, která vsadila zejména na rozvoj kreativních odvětví a kultura (jako nezbytný faktor pro rozvoj kreativity) pomáhá těmto městům ekonomicky uspět, přilákat, udržet a rozvíjet tzv. kreativní třídu. Kulturní plánování je ale také výrazně zaměřeno na budování komunity a podporu konceptu „livability“ a snaží se transformovat současné metropole i menší města na „města pro lidi“. Kromě Evropy je koncept kulturního plánování významněji rozvíjen zejména v Austrálii, Kanadě či USA.

Rozšíření kulturního plánování v ČR není možné bez jasnějšího ukotvení tohoto přístupu ve veřejně-politických dokumentech zejména koncepční povahy na národní úrovni, příp. v právním řádu ČR. Ve Státní kulturní politice je například zmiňován přesah kultury do ostatních sektorů (kreativita), potřeba vytváření transparentních, objektivních a nediskriminačních pravidel na úrovni státu, kraje i obce, dále podpora spolupráce napříč úrovněmi veřejné správy (dotační tituly, vícezdrojové financování) a participace veřejnosti na tvorbě programové náplně kulturních institucí. Kulturní plánování může být jedním z nástrojů, jak těchto cílů účinně dosáhnout minimálně z obecní a krajské úrovně. Právní oporu pro kulturní plánování může poskytnout i zákon 128/2000 Sb., o obcích, který vysloveně stanovuje, že obec má pečovat o uspokojování potřeb svých občanů a uspokojovat potřebu „celkového kulturního rozvoje“.

Kulturní plánování lze s ohledem na zahraniční výklady chápat jako⁴⁰:

- *strategické a integrální využívání kulturních zdrojů v městském a komunitním rozvoji*
- *proces investování kulturního kapitálu, strategického využití kulturních zdrojů v rozvoji města a společenství.*
- *proces rozpoznání projektů, navrhování plánů a řízení implementačních strategií založených na kulturních zdrojích určitého místa.*
- *setkání vize se strategií.*
- *plánovat kulturu kulturně citlivým přístupem k různým typům veřejné politiky, včetně marketingu místa, destinace.*
- *porozumění interakcím mezi lidmi, místem, historií, prostředím, geografii.*

Kulturní plánování stojí na podobných principech jako obdobné participační plánovací procesy. Jedná se například o⁴¹:

- *široké pojetí kultury (inkluzivní proces),*
- *zapojení místních aktérů, komunit, důraz na místo,*
- *využívání odbornosti,*
- *spolupráce, komunikace, dialog, deliberace, učení se od druhých,*
- *transparentnost, otevřenost, důvěra,*
- *překračování hranic oborů a sektorů,*
- *kreativita, tvořivost,*
- *odpovědnost,*
- *širokou podporu procesu ze strany politické reprezentace i veřejnosti.*

Procesem kulturního plánování prošlo v letech 2013 a 2014 i město Děčín. Ve stejnou dobu v Děčíně probíhala i aktualizace Strategického plánu města. Kultura a příbuzné oblasti byly v připravované rozvojové strategii jen méně důležitou prioritou. Proces kulturního plánování byl velmi otevřený a sami představitelé města byli překvapeni iniciativou a aktivitou děčínské kulturní veřejnosti v průběhu plánování. Téma kultury se zároveň začalo více diskutovat i v rámci přípravy strategie rozvoje města a nakonec došlo k propojení obou procesů. Provázání obou plánovacích procesů nebylo jednoduché, ale ukázalo se jako oboustranně přínosné. Nakonec vznikly dva oddělené dokumenty (Kulturní plán a Strategie rozvoje města), které na sebe navzájem odkazují a které byly schvalovány v rámci jednoho jednání Zastupitelstva města.

⁴⁰ Převzato z Metodiky tvorby koncepčních dokumentů pro rozvoj kultury a podporu cestovního ruchu s využitím participativních přístupů, připravované v Sociologickém ústavu AV ČR, v.v.i.

⁴¹ dtto

5.1.5 Srovnání plánovacích přístupů

Na místní i regionální úrovni jsou výše uvedené plánovací procesy realizovány spíše vedle sebe, než ve vzájemném propojení. Ačkoliv jde mnohdy procesně o jedno a totéž, garanti jednotlivých plánovacích procesů se nesnaží vzájemně spolupracovat.

Typická je absence provázání územního plánování s procesem strategického plánování. Neochota vzájemně spolupracovat mezi většinou územních plánovačů/ urbanistů a strategických plánovačů je dána i obecným sporem o to, který z plánovacích procesů je důležitější. Je to územní plánování, které se snaží regulovat územní uspořádání obce, kraje a definuje budoucí využití všech ploch na daném území s ohledem na jeho dlouhodobou udržitelnost a harmonický urbanistický rozvoj? Nebo je to strategické plánování, které identifikuje hlavní rozvojové směry daného místa v dlouhodobé (příp. střednědobé) perspektivě a aktivně také tento rozvoj podporuje? Z historického hlediska představuje územní plánování etablovaný proces, který si instituce veřejné správy již osvojily. Strategické plánování je naopak relativně novým směrem⁴², se kterým se veřejná správa (ale i všichni další místní aktéři) stále seznamují. Územní plánování si již vytvořilo určité nástroje zapojení veřejnosti a dalších aktérů, historicky se však jednalo o minimální formy participace, které jsou v této minimalistické podobě také obsaženy v zákoně. Výrazná je role odborníků (plánovačů, urbanistů, architektů) a celkově je odbornost celého procesu také zmiňována jako důvod nemožnosti či nevhodnosti zapojit intenzivněji laickou veřejnost. Strategické plánování jako relativně nový směr plánování je participaci daleko více nakloněno a již dnes najdeme celou řadu příkladů úspěšného zapojení širokého spektra aktérů do úvah o dalším rozvoji daného místa. Na druhou stranu neexistuje opora (byť minimálního) zapojení veřejnosti do strategického plánování v zákoně. Ochota zapojit veřejnost a další aktéry je tak vždy na uvážení daného veřejného rozhodovatele. Pokud se ale orgán veřejné správy pro participativní přípravu strategického plánu rozhodne, jsou k dispozici metodické materiály, které může využít. Role odborného zpracovatele strategického plánu se v případě plánovacích procesů s komunitními prvky mění a větší důraz je kladen na práci samotných aktérů (odborný garant pak může hrát spíše roli kouče, který motivuje a usměrňuje ostatní v jejich snažení).

Kulturní plánování i komunitní plánování sociálních služeb sice představují sektorové strategie, jsou ale velmi otevřené k řešení a prolínání dalších příbuzných témat. Ani v jednom případě se neřeší úzce vymezené téma, ale vždy je prostor pro diskusi i souvisejících témat (např. úprava a vzhled veřejného prostoru, tvorba nových pracovních míst – např. v rámci tzv. kreativních odvětví, vzdělávání, volnočasových aktivit atd.). Zatímco pro kulturní plánování neexistuje žádná právní povinnost, komunitní plánování sociálních služeb je téměř explicitně zmíněno v zákoně. Stejně jako jiné plánovací postupy i tyto přístupy vychází z detailního poznání a analýzy potřeb (sociálních/kulturních) obyvatel a nalezení efektivnějšího způsobu jejich uspokojování. Oba přístupy také staví na otevřeném komunitním způsobu práce, který se snaží do přípravy zapojit širokou komunitu a místní aktéry. Role plánovače je často upozaděna a velká část úkolů leží na samotné komunitě. Zejména v případě kulturního plánování se využívá kreativity a zapojení místních umělců, což dává procesu nový rozměr (plánování je více prožitkem pro všechny zúčastněné).

⁴² Pokud nebereme v potaz období socialistického plánování před rokem 1989.

5.2 Specifická témata při zapojování veřejnosti v ČR

5.2.1 Mezisektorová partnerství jako možnost participace krajské úrovni

Obecnou dlouhodobou formou participace na krajské úrovni jsou tzv. mezisektorová partnerství. V českých a moravských regionech můžeme nalézt řadu náznaků takových dlouhodobých partnerství⁴³. Důvodem jejich vzniku byla řada. Jejich dlouhodobá funkčnost je však často velmi omezená a podléhá změnám politické reprezentace. Jako příklady můžeme uvést Radu pro rozvoj lidských zdrojů, rozvojová partnerství po posílení absorpční kapacity krajů v rámci SROP, nebo pokus o navázání intenzivnějšího partnerství mezi asociacemi NNO a kraji.

Důležitou iniciativou, která proběhla ve všech krajích České republiky vyjma Prahy, byla realizace opatření 3.3. Společného regionálního operačního programu (SROP) Statut Rady pro rozvoj lidských zdrojů Jihomoravského kraje.

V programovacím období 2004 – 2006 se v rámci tohoto opatření uskutečnily ve všech krajích projekty k „Posílení kapacity místních a regionálních orgánů při plánování a realizaci programů“, které byly zaměřeny na zvýšení absorpční a administrativní kapacity pro období 2007 – 2013. Povinnou součástí projektů bylo vytvoření a rozvoj krajských mezisektorových partnerství. Kraje měly v době ukončování tehdejších projektů snahu zajistit financování i pro další, současné období. Nejvíce si slibovaly od OP Technická pomoc, avšak pomoc neobdržely.

Díky této pobídce se na krajské úrovni poprvé v širší míře začala vytvářet a fungovat mezisektorová partnerství. Tento trend však nebyl přijímán bez problémů a i díky finanční podpoře ze strany SROP jej někteří představitelé krajů zcela přehlíželi.⁴⁴

Tuto nedůvěru a podezřívavost je možno dokladovat i následujícím citátem: „Dokud se ministerstva, finanční úřady a další instituce budou dívat na partnerství jako na potenciální formu podvodu, nebude nikdy princip partnerství zcela využit.“ (projektová manažerka krajského úřadu v odpověď na dotaz k rozvoji partnerství na krajské úrovni, srpen 2010).

V některých případech byla tato partnerství i smluvně zakotvena, nicméně kraje přistupovaly k usmluvnění formou uzavírání bilaterálních smluv s partnery. To vedlo k silné dominanci krajských struktur a neprospívalo rovnému fungování partnerství. Nicméně SROP 3. 3. byla velmi intenzivní zkušenost s mezisektorovými partnerstvími, který ačkoliv se ve většině krajů nezachoval, přinesl na tuto regionální úroveň důležitou zkušenost s tímto přístupem.

Dalším příkladem mezioborových partnerství na krajské úrovni jsou tzv. Rady pro rozvoj lidských zdrojů. Zpravidla jsou stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem zastupitelstva kraje v oblastech strategického řízení rozvoje lidských zdrojů.⁴⁵ Tyto rady vznikají zhruba od roku 2003 a jejich aktivita se kraj od kraje různí. Činnost jednotlivých rad je silně odvislá od zájmu a vůle jednotlivých krajů, a proto se i jejich význam v jednotlivých krajích tak různí (což dokumentuje výraznou roli kraje v těchto partnerství).

⁴³ Jedná se zpravidla o partnerství mezi veřejnou správou a neziskovými organizacemi nebo podnikateli.

⁴⁴ Evaluace opatření 3.3 SROP, Závěrečná zpráva, Svazek 1, Liberec 2008, str. 29.

⁴⁵ Statut Rady pro rozvoj lidských zdrojů Jihomoravského kraje, článek 1.1.

V této oblasti se participace potýká se dvěma zásadními problémy. Prvním z nich je respektování a prosazování principu spolurozhodování v takových mezisektorových partnerstvích. V lepším případě se jedná o formu konzultace ze strany veřejné zprávy, a nikoliv přizvání subjektů z jiných sektorů ke spolurozhodování. Druhým problémem je vůbec vytváření takových partnerství. Do těchto partnerství jsou zpravidla zvány jen vybrané osoby a organizace, u nichž se předpokládá bezkonfliktní spolupráce.

Poněkud odlišnou iniciativou navázání mezisektorového partnerství byla iniciativa prosazující uzavírání smluv a deklarací spolupráce mezi kraji a NNO.

Od roku 2009 byly postupně podepsány v následujících krajích: Ústecký, Liberecký, Karlovarský, Plzeňský, Pardubický, Vysočina, Jihomoravský, Zlínský. Vyjednávání o podpisu proběhlo rovněž v kraji Královéhradeckém, Středočeském, Jihočeském, Moravskoslezském a Olomouckém. V ČR byly uplatněny různé modely takových smluv.

Například Ústecký kraj zvolil formu všeobecné deklarace na krajské konferenci NNO, na kterou navazovaly odborné kulaté stoly. Na takový kulatý stůl či pracovní skupinu může přijít kdokoli, kdo má o tento typ spolupráce zájem. Další formou byla „volné deklarace“ o spolupráci ze strany kraje. Poněkud uzavřenějším přístupem je forma podpisu s jedním partnerem – zpravidla krajskou asociací NNO, případně forma podpisu s více střechemi NNO a nebo forma smlouvy se servisním centrem pro NNO. Tento přístup je sice uzavřenější, ale má možnost přesnějšího definování spolupráce a jejích podmínek.

Nedošlo však k větší propagaci smluv před podpisem i po něm, ani nedochází k vyhodnocení naplňování smlouvy či deklarace. Ze strany kraje smlouvy a deklarace podepisoval zpravidla hejtman, realizoval odpovědný náměstek, radní či zastupitel, často ve spolupráci s úředníkem odboru či kanceláře hejtmána.

Ze strany NNO byly využity různé modely podepisování, vycházející z výše uvedeného modelu smlouvy či deklarace.

Většinou smlouvy vychází z memoranda Asociace NNO ČR a Asociace Krajů ČR. Obsah je většinou málo konkrétní, v obecné poloze těžko srozumitelný veřejnosti i NNO, Jde spíše o proklamace spolupráce, než o vyhodnotitelnou dohodu. K proklamacím u některých krajů existuje dodatek, že spolupráce bude upřesněna a popsána konkrétně dalším podrobnějším dokumentem, který vznikne (např. jednáním pracovních skupin, ve kterých budou zastoupeny NNO dle oborů). Výjimečně je obsahem i finanční plnění.

5.2.2 Participace ve venkovském prostředí prostřednictvím tzv. Místních akčních skupin a principu LEADER

Originálním přístupem založeným na participaci, je přístup LEADER. Jde o postup, který vznikl v rámci uplatňování společné zemědělské politiky EU v oblasti rozvoje venkova. Zkratka „LEADER“ pochází z francouzského sousloví „Liasons Entre Acteurs du Développement Economique Rural“, které volně přeloženo znamená „Propojení aktivit rozvíjejících venkovskou ekonomiku“. Tento termín se poprvé objevil jako iniciativa Evropské unie pro podporu rozvoje venkovských oblastí, které se potýkaly s rostoucí nezaměstnaností.

Princip LEADER je postaven na osmi jednoduchých principech, které jsou uplatňovány dodnes:⁴⁶

- přístup zdola nahoru – o budoucnosti regionu rozhodují lidé žijící a pracující v území, znající jeho tradice a potřeby,
- partnerství veřejných a soukromých subjektů,
- místní rozvojová strategie,
- integrované a vícesektorové akce,
- inovativnost – nalézání nových řešení problémů venkovských regionů,
- síťování – výměna zkušeností mezi skupinami LEADER,
- spolupráce – společné projekty MAS v rámci státu, EU a dalších zemí.

Klíčovým prvkem se stalo institucionalizované místní partnerství, které dnes označujeme jako Místní akční skupina (MAS). Jde o spolek představitelů obcí, podnikatelů, neziskových organizací a dalších aktérů místního rozvoje, kde žádná ze skupin nesmí tvořit více jak 50 % členů s rozhodovací pravomocí. MAS musí působit na jasně vymezeném území, na kterém žije 10 000 až 100 000 obyvatel a zároveň jeho součástí není město s více jak 25 000 obyvateli.

Při vzniku MAS je důležitá vůle jejích členů spolupracovat. Nemůže jít o administrativně, či jinak shora určené území. MAS si musí zachovat otevřenost pro další zájemce. Tento přístup obecně označujeme jako bottom up (zdola nahoru).

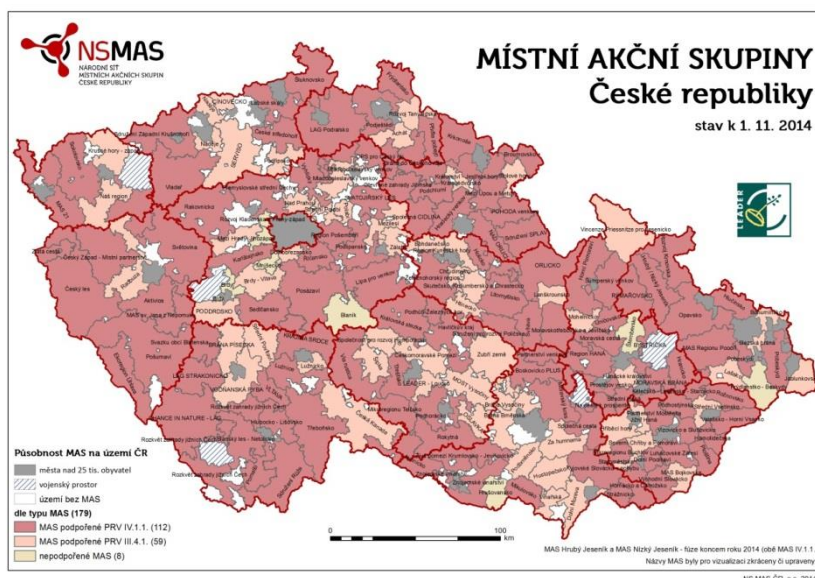
MAS na základě znalosti území připraví rozvojovou strategii a snaží se o její naplňování. Jedním ze zdrojů motivujících MAS ke spolupráci jsou prostředky z Evropské unie.

V České republice první MASy vznikly v roce 2002 v souvislosti s Programem obnovy venkova. Jejich rozvoj nastal zejména v souvislosti s možností získat podporu pro realizaci rozvojových strategií MAS. V letech 2004 – 2006 byl na území České republiky realizován program Evropské unie LEADER+, který byl doplněn podporou Ministerstva zemědělství označenou jako LEADER ČR. V letech 2007 – 2013 se pak princip LEADER stal součástí Programu rozvoje venkova, konkrétně Osou č. IV. Princip LEADER se postupně transformoval v širěji rozpracovaný koncept, který je dnes označován jako komunitně vedený místní rozvoj (označováno anglickou zkratkou CLLD). V současném programovém období pak má být podpořen nejen z programu rozvoje venkova, ale i z dalších operačních programů.

V současné době je na území ČR více jak 180 MAS, ale pouze 112 z nich bylo v letech 2007 – 2013 podpořeno z Programu rozvoje venkova. MAS fungují buď v právním rámci obecně prospěšné organizace, kdy je místní partnerství složeno s partnerů o.p.s., nebo mají právní subjektivitu občanských sdružení, které se od 1. 1. 2014 staly spolky.

⁴⁶ Využita formulace Národní sítě MAS v ČR. www.nsmas.cz

obrázek č.1. Místní akční skupiny v ČR



Zdroj: www.nsmas.cz

Každá MAS má administrativní zázemí, které zajišťuje její chod, administruje případnou pomoc na realizaci rozvojové strategie a v neposlední řadě koordinuje rozvojové aktivity v regionu. Konkrétní zaměření jednotlivých MAS se liší dle místních potřeb. Dalšími nezbytnými částmi MAS je řídicí složka, např. správní rada, nebo výbor a výběrová komise, které je určena k výběru projektů k podpoře.

Při skladbě rozhodovacích orgánů se striktně dbá na to, aby žádná ze zapojených skupin neměla nadpoloviční většinu. Tím dochází k velmi efektivní kontrole nakládání se svěřenými prostředky MAS. MASky si drží vysokou míru otevřenosti a s měnícími se potřebami regionu se do jejich činnosti zapojují noví partneři.

MAS a princip LEADER představují jednu z nejprogresivnějších forem uplatňování participačních přístupů. Důvodem je významná podpora tohoto přístupu ze strany Programu rozvoje venkova. Síťování MASEk do Národní sítě MAS je dalším rozměrem tohoto přístupu odzola nahoru, který takto dosahuje až na národní úroveň.

5.2.3 Občanská participace na rozhodování o životním prostředí

Občanská participace v oblasti životního prostředí je oproti jiným oblastem rozhodování veřejné správy výjimečná tím, že Česká republika je signatářem Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně. Tato mezinárodní smlouva zaručuje občanům široká práva. Současně nutno konstatovat, že je Aarhuská úmluva psána velmi obecně (podobně jako např. Listina základních práv a svobod). České soudy proto dospěly k závěru, že není přímo aplikovatelná, nýbrž vyžaduje transpozici do českého právního řádu prostřednictvím „běžných“ zákonů (přestože mezinárodní smlouvy mají před zákony přednost). Zároveň je ovšem nutno zákony Aarhuskou úmluvu

aplikující vykládat ve světle této úmluvy, což je relevantní pro řešení sporných případů, kdy je interpretace práva nejednoznačná.

ČR je současně členem Evropské unie, jež je rovněž signatářem Aarhuské úmluvy. Orgány EU, podobně jako české soudy a správní úřady, jsou coby orgány signatářského státu povinny úmluvu vykládat. Přitom čas od času dospívají k odlišným závěrům než orgány ČR či jiných členských států EU, které jsou rovněž signatáři Aarhuské úmluvy. Je pravda, že úmluva obsahuje mechanismus, který by měl teoreticky zajistit, aby byla mezi signatáři vykládána jednotně. Tím je tzv. Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (dále Výbor). Jeho stanoviska jsou ale v zásadě pouze doporučující, a protože chybí vynucovací mechanismus, jejich implementace členskými státy závisí na tom, nakolik tyto respektují úmluvu a mezinárodní právo obecně. Zde lze říci, že EU chová k nálezům výboru při výkladu Úmluvy podstatně větší respekt než ČR, ačkoliv ani výklad úmluvy zastávaný EU není zcela v souladu s výkladem Výboru. Výklad zastávaný EU je ovšem pro ČR relevantní z toho důvodu, že se logicky promítá do závazných právních aktů EU, které je ČR povinna začlenit do svého právního řádu, tj. i do svých zákonů a dodržovat je. Ty již jsou reálně právně vymahatelné (ačkoliv podstatně složitěji než české zákony).

Z předchozího by mělo být patrné, že pro občany, kteří usilují o to, aby se mohli podílet na rozhodování o životním prostředí, je velice důležitou otázkou, nakolik jsou správní orgány podle práva povinny jim tuto participaci umožnit. Odpověď na tuto otázku je momentálně velice sporná a je předmětem řady právních sporů nejrůznějšího typu a úrovně, od lokálních bojů o to, jak široký má být okruh účastníků řízení o kácení konkrétního stromu, až po rozhodovací činnost Evropského soudního dvora. Oproti jiným oblastem rozhodování veřejné správy tudíž v oblasti životního prostředí, pokud jde o občanskou participaci, hrají větší úlohu právní aspekty.

Vedle Aarhuské úmluvy má pro participaci občanů význam i další dokument mezinárodního původu, totiž Agenda 21. To je nezávazný, na bázi dobrovolnosti implementovaný akční plán usilující o dosažení tzv. udržitelného rozvoje, přijatý na konferenci v Rio de Janeiru (1992), konané pod záštitou OSN. Jedním ze třech hlavních pilířů udržitelného rozvoje, je vedle sociálního a ekonomického též pilíř environmentální. Agenda 21 obsahuje myšlenku, že k dosažení udržitelnosti je třeba participace občanů na rozhodování o svém životním prostředí, což bylo v ČR implementováno prostřednictvím tzv. místní Agendy 21 administrované pod záštitou Ministerstva životního prostředí (viz dále).

Občany se zájmem ovlivnit rozhodování o životním prostředí ze zřejmých důvodů přednostně zajímají především situace, v nichž má veřejná správa nařízeno zákonem jejich požadavky respektovat, proto je v této sekci věnována značná pozornost Aarhuské úmluvě. Je ovšem vhodné zdůraznit, že zvýšené riziko soudních sporů v této oblasti může veřejná správa značně zredukovat, pokud na začátku rozhodovacího procesu o nějaké konkrétní otázce s významem pro životní prostředí vstřícně uplatní nástroje fakultativní participace. Tak lze včas dojít k přijatelnému řešení, oslabit občanskou nespokojenost a zabránit nákladným právním bitvám o výklad nejasných ustanovení.

Aarhuská úmluva stojí na třech tzv. pilířích, z nichž každý byl implementován do českého právního řádu na úrovni zákonů.

První pilíř Aarhuské úmluvy (přístup k informacím) je implementován zejména prostřednictvím zákona o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.). Práva občanů a informační povinnosti správních orgánů jsou v něm upraveny značně podobně jako v zákoně o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), popsaném v obecné části této analýzy, s tím, že se vztahuje pouze na oblast životního prostředí. Na tuto oblast se zákon o svobodném přístupu k informacím vztahuje také a definice toho, co je informace o životním prostředí a co není, je v mnoha případech

sporná. Tudiž je jistější žádat o informace dle právní úpravy, podle níž má občan nárok na jakoukoliv informaci. Také vzhledem k tomu, že obecný zákon o svobodném přístupu k informacím je mezi veřejností známější, občané i v oblasti životního prostředí častěji využívají obecného zákona než zvláštního.

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy (povinná účast veřejnosti na rozhodování) zavádí povinnost států zajistit občanům široký přístup k rozhodování o životním prostředí. Úmluva pracuje s pojmem tzv. dotčené veřejnosti, která je definována jako občané, kteří jsou ovlivněni rozhodováním o životním prostředí nebo mají zájem na jeho výsledku. Za součást dotčené veřejnosti se považují i nevládní neziskové organizace zabývající se ochranou životního prostředí, které splňují podmínky nastavené signatářskými státy. Takto definované dotčené veřejnosti musí být dle úmluvy umožněna participace na rozhodování o životním prostředí. Implementace druhého pilíře Aarhuské úmluvy v ČR je především záležitostí dvou zákonů, totiž zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.), a zákona o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.). Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (často nazývaný zákon EIA podle jedné ze dvou směrnic EU, kterou implementuje), je rozdělený do dvou částí. Jedna se zabývá posuzováním státními úřady vypracovaných koncepcí s vlivem na životní prostředí a druhá posuzováním konkrétních projektů soukromých či veřejných investorů s významným vlivem na životní prostředí. Zákon velmi podrobně popisuje proces participace, který má mít formu konzultací. Veřejnost, a to jak občané, tak neziskové organizace, má právo nejen podávat připomínky, ale také má „právo na odpověď“. To znamená, že se příslušný správní orgán (krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí) musí s připomínkami veřejnosti vypořádat v odůvodnění svého stanoviska. Část zákona, která se zabývá posuzováním projektů, procházela během tvorby této analýzy rozsáhlou novelizací posilující práva veřejnosti. Jedním z výsledků této novely bude, že se stanovisko orgánu ochrany životního prostředí ke konkrétnímu projektu vzešlé z procesu participace stane závazným podkladem pro další správní řízení, tj. v praxi zejména pro stavební a územní řízení.

Druhým zásadním zákonem implementujícím druhý pilíř Aarhuské úmluvy je zákon o ochraně přírody a krajiny. V jeho § 70 je zakotveno právo neziskových organizací o právní formě spolku (dříve občanského sdružení) účastnit se správních řízení, v nichž se rozhoduje o otázkách ochrany přírody a krajiny. Toto právo se vztahuje na širokou škálu společenských situací, v nichž je životní prostředí občanů v ohrožení (např. kácení stromů, stavby nákupních center apod.), a je veřejností hojně využíváno.

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy (přístup občanů ke spravedlnosti) požaduje, aby měla dotčená veřejnost právo odvolat se k nezávislému soudu proti rozhodnutím veřejné správy, jež mají negativní dopad na životní prostředí, a účinně se domoci spravedlnosti.

V ČR je tento pilíř dosud implementován velmi nedokonale. K tomu, aby bylo možné se proti rozhodnutí odvolat k soudu, se musí občan či nezisková organizace účastnit předchozího řízení ve smyslu, jaký pojmu účastenství dává správní řád. Zde dochází k silnému provázání třetího pilíře úmluvy s druhým pilířem. V mnoha řízeních se může v tomto smyslu účastnit jen spolek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tudíž se v těchto záležitostech může odvolat k soudu jen on a samotní občané nemají přístup ke spravedlnosti. Dalším problémem je, že soudní řízení jsou často velice dlouhá (v řádu let) a soudy zřídka odkládají vykonatelnost správních rozhodnutí. To má za následek, že se mnohdy projekt, který je posléze soudem shledán jako protizákonný pro porušení závazných pravidel participace, stihne v mezích postavit. Dalším problémem je, že se dotčená veřejnost může k soudu odvolat jen z důvodů porušení procesních pravidel (tj. zpravidla nedodržení zákonných

ustanovení ukládajících správním orgánům zajistit participaci veřejnosti), ale nikoliv už z důvodů porušení zákonů na ochranu životního prostředí (to by také měla napravit připravovaná novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

5.2.4 Místní agenda 21

Místní Agenda 21 (dále jen MA21) je program zaměřený na aplikaci principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Vchází ze závěrů summitu OSN, který proběhl v Rio de Janeiro v roce 1992, kde byla formulována tzv. Agenda 21 s tím, že velké množství problémů zmiňovaných v Agendě 21 i jejich řešení mají svůj původ na regionální a lokální úrovni. Proto také označení „místní“, čímž je zdůrazněno zaměření na konkrétní podmínky v daných místech (městech, regionech apod.) s respektem k místním specifikám a s důrazem na zapojování veřejnosti a dalších aktérů.

Institucionální zajištění MA21 je svěřeno Radě vlády pro udržitelný rozvoj, resp. Pracovní skupině pro místní Agendu 21. V roce 2012 schválila Vláda ČR dokument „Koncepce podpory MA21 v ČR do roku 2020“. V tomto dokumentu je MA21 charakterizována jako „...*nástroj ke zlepšování kvality veřejné správy, strategického řízení, zapojování veřejnosti a budování místního partnerství, s cílem podpořit systematický postup k udržitelnému rozvoji na místní či regionální úrovni.*“ Výrazné propojení MA21 se správou veřejných záležitostí na místní a regionální úrovni se projevuje i tím, že v roce 2006 byla MA21 Ministerstvem vnitra zařazena mezi oficiální metody zvyšování kvality ve veřejné správě.

V lednu 2015 bylo do MA21 zapojeno necelých 171 municipalit⁴⁷ v ČR, z toho bylo 142 obcí, 12 Místních akčních skupin, 11 mikroregionů a 6 krajů. Výhodou přístupu MA21 na místní či regionální úrovni je bezesporu nutnost vytvoření organizačního a kapacitního zázemí (minimálně v podobě koordinátora) a politického zastřešení (vždy by měl být určen politický garant procesu MA21). MA21 vychází z komunitního přístupu a zapojování veřejnosti a budování partnerství je základním principem tohoto přístupu. V ČR dnes tvoří MA21 propracovaný a systémový přístup od místní úrovně až po národní (institucionální zajištění, podpora atd.). Municipality zapojené do MA21 jsou zařazovány na základě komplexního systému hodnocení zařazeny do jedné ze čtyř kategorií⁴⁸ podle udržitelnosti jejich rozvoje (+ jakousi „nultou“ kategorií zájemců). Každá kategorií má svá vlastní kritéria⁴⁹ a jasně měřitelné ukazatele. Jejich úkolem je hodnotit úroveň realizace procesu MA21 v daném místě (obci, městě, mikroregionu, kraji apod.). Kategorizace vede k přirozené soutěživosti mezi zapojenými municipalitami a motivuje je k zavádění většího množství prvků udržitelného rozvoje. Zároveň ale tato kategorizace může vést k formalismu a snaze implementovat další aspekty MA21 za účelem postupu do vyšší kategorie.

⁴⁷ Databázi MA21 provozuje CENIA, česká informační agentura životního prostředí, viz <http://www.cenia.cz>

⁴⁸ Nejvyšší kategorii „A“ dosáhlo v současné době pouze město Chrudim. V kategorii „B“ je 5 municipalit. Mezi „zájemci“ je pak 99 municipalit.

⁴⁹ Kritéria MA21 jsou nastavena tak, aby vyhovovala rozdílným typům municipalit.

5.2.5 Participativní rozpočtování

Participativní rozpočtování (příp. participativní či občanský rozpočet, dále PR) patří mezi demokratické inovace, umožňující širší zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu, než je běžné v zastupitelských demokraciích. PR vznikl před čtvrt stoletím v jižní Americe a v různých podobách se rozšířil do více než dvou tisícovek obcí, měst, městských částí a regionů po celém světě. V ČR se první aplikace PR objevily v roce 2014. Průkopnickou se stala Městská část Praha 7 (cca 42 tis. obyvatel).

Participativní rozpočtování znamená demokratický, inkluzivní, několikastupňový mechanismus či proces⁵⁰, kterým určitá populace rozhoduje nebo přispívá k rozhodování o veřejných zdrojích. Typicky jsou během roku organizovány semináře a veřejná fóra (teritoriální a/ nebo tematická), na kterých se vedou diskuse o využívání zdrojů. Občané mají možnost navrhnout aktivity, připravovat projekty, stanovovat priority a přispívat k politickým rozhodnutím o rozpočtu. Participativní rozpočet je část veřejného rozpočtu, která je nabídnuta místním obyvatelům pro rozhodování o způsobu využití.

Dobře vedený PR zvyšuje možnosti občanů se politicky angažovat, podporuje „sociální kapitál“, tedy kapacitu efektivně jednat k dosažení společných cílů, přispívá k informování a vzdělávání účastníků v oblasti místního plánování, zvyšuje jejich znalosti a kompetence, přímo jim svěřuje část výkonné moci o alokaci části rozpočtu. PR rozvíjí politickou kulturu občanské angažovanosti a občanské společnosti „zdola“, zprostředkovaně podporuje širší participaci v politických a komunitních organizacích, radách, asociacích a může vést k vyšší účasti v komunálních volbách.

V praxi pojem PR nepředstavuje jediný model, ale zahrnuje celou řadu iniciativ s různými charakteristikami, které v čase procházejí vývojem. Latinskoamerické verze se typicky liší od evropských.

S implementací PR začalo brazilské město Porto Alegre (1,5 milionů obyvatel, hlavní město státu Rio Grande do Sul) v roce 1989. Inkluzivní a transparentní proces měl pomoci v boji proti klientelismu, korupci a v prosazení sociální spravedlnosti v prostředí velkých příjmových nerovností. Povědomí o úspěchu PR v Porto Alegre se šířilo a během dalších patnácti let přijalo PR přibližně 250 měst přímo v Brazílii (a dále v mnoha městech v ostatních zemích Latinské Ameriky). Ve městech, která implementovala PR, došlo ke zvýšení výdajů na zdravotní péči zejména v chudých lokalitách, zvýšil se počet škol a školek, navýšily se investice do infrastruktury (silnice, vodovody, kanalizace). Tato města zároveň doprovází nárůst organizací občanské společnosti, posílení občanských práv chudých a snížení míry novorozenecké úmrtnosti. Města vykazují větší transparentnost a zodpovědnost vlády za selhání při realizaci projektů. Konkrétní případy ukazují, že úspěšné programy PR posilují občanskou společnost zdola.

Od konce 90. let se začaly šířit experimenty a pilotní projekty ve městech různé velikosti po Evropě (Itálie, Francie, Španělsko, Německo, i v zemích bývalého východního bloku – Polsko, Slovensko). V posledních letech PR implementují také v severní Americe a v dalších částech světa.

⁵⁰ Součástí bývají většinou následující kroky: diagnostika, diskuse, rozhodování, provádění (implementace) a sledování.

V Polsku bylo v posledních letech uskutečněno mnoho pokusů ve městech různých velikostí – velkých (Poznan, Łódz), středních (Torun, Radom, Bydgoszcz, Sosnowiec, Płock, Zielona Góra, Elblag, Rybnik, Dabrowa Górnicza) i v menších (Sopot, Swiebodzice) [Markowska-Bzducha, 2013]. Stále více měst prohlašuje, že zahájí participativní (občanský) rozpočet, který oficiálně podporuje Ministerstvo administrace a digitalizace nebo dřívější premiér D. Tusk. První město aplikující PR je Sopot (38 tis. obyvatel, od 2011/2012; podobné iniciativy se ale objevily již 2003 v Płocku, [Dias, 2014]), ve kterém proces navrhla městu občanská iniciativa Sopočka Inicjatywa Rozwojowa. Ve třístupňovém procesu občané dodávají návrhy projektů, městská komise potvrzuje projekty a občané hlasují pro projekty (úroveň města a úroveň volebního okrsku), které jsou poté zahrnuty do městského rozpočtu (jde o cca 1 % rozpočtu). Pro iniciátory je provedení PR v Sopotu kompromisem a zklamáním.

Na Slovensku můžeme zatím hovořit o pilotních projektech PR. První projekt byl spuštěn v roce 2011 v Bratislavě za podpory primátora Ftáčnika s odbornou garancí občanského sdružení Utopia. Proces provázely problémy s nízkým objemem rozdělovaných prostředků (15 tis. eur), nedostatečnou politickou podporou nebo neshodami o váze deliberace a internetového hlasování. Dalšími příklady uplatnění PR na Slovensku jsou Rožumberok, Banská Bystrica nebo bratislavská čtvrť Nové Mesto, která PR kombinuje s širším participativním plánováním (<http://pr.banm.sk/liferay/web/nove-mesto/>).

Tab. č. 3.: Srovnání vybraných parametrů třech procesů PR v Evropě

	Novelda (Španělsko) ⁵¹	Banská Bystrica (Slovensko)	MČ Praha 7 (Česká republika)
Zahájení procesu	2008	2014	2014
Počet obyvatel města	25 tis. obyvatel	79 tis. obyvatel	42 tis. obyvatel
Finance vyčleněné na PR	400 tis. eur	20 tis. eur	1 mil. Kč (cca 37 tis. eur)
Příprava pravidel PR	Vedoucí skupina složená z občanů volených participanty	Pracovní skupina pro přípravu Štatútu PR	Neuvedeno
Orgány definované v procesu PR	Rozpočtová rada (3 delegáti z každého z 10 shromáždění) Dohlížecí komise Hodnotící komise	Tematická skupina, Koordinační rada PR – volení participanti	Komise Zdravého města Participanti Fóra Zdravých měst
Shromáždění / veřejná fóra	10 tematických shromáždění	3 diskusní fóra	1 Fórum Zdravých měst
Výběr priorit	Rozpočtová rada	Diskusní fórum	-

⁵¹ Velmi úspěšný a inspirativní rozjezd procesu PR ve španělské Noveldě představuje A. C. Cano [Cano, 2013].

5.2.6 Občanské vzdělávání jako cesta k aktivnímu občanství

Pojetí občanské výchovy a vzdělávání v ČR nedává ani během školní docházky ani v rámci celoživotního učení možnost získat praktické zkušenosti s občanským životem, tedy zažít možnost uplatnit svá práva a hrát aktivní roli ve veřejném životě. Důraz na aktivní občanství je jednou z možností jak rozvíjet u občanů svobodné kritické myšlení, které je ubrání před manipulací a propagandou a podpoří důvěru v demokratický systém jako takový. Mezinárodní studie [Kahne et Westheimer, 2006; Osler et Starkey, 2006; Schulz et al., 2010] spatřují v občanském vzdělávání nástroj, který může působit preventivně jako ochrana před sociálně patologickými jevy a zároveň aktivně přispívat k ekonomicko-sociálnímu rozvoji společnosti.

V mezinárodních dokumentech se aktivní občanství objevuje na nejvyšší úrovni, stejně jako například zaměstnatelnost. Je patrné, že v současné době je pro občanské vzdělávání směřující k aktivnímu občanství potřebné, aby mu klíčoví aktéři na poli vzdělávání věnovali mimořádnou pozornost a stalo se jednou ze vzdělávacích priorit. Na globální úrovni se vztahem mezi aktivním občanstvím a celoživotním učením zabývá Institutu celoživotního vzdělávání UNESCO. Aktivní občanství není jenom výsledkem vzdělávání, ale také jeho podmínkou – je potřeba aktivních občanů, kteří svobodně sebeurčují a utváří své životy, kteří mají motivaci k dalšímu vzdělávání a dalšímu rozvoji sebe sama i společnosti. S tímto vědomím přijala v roce 2006 Rada a Evropský parlament „Evropský rámec o klíčových schopnostech pro celoživotní učení“. Tento rámec identifikuje a definuje klíčové kompetence, které občané potřebují harmonicky rozvíjet pro své osobní naplnění, sociální začlenění, aktivní občanství a zaměstnatelnost. Patří mezi ně osm kompetencí: 1. Komunikace v mateřském jazyce; 2. Komunikace v cizích jazycích; 3. Matematická schopnost a základní schopnosti v oblasti vědy a technologii; 4. Schopnost práce s digitálními technologiemi; 5. Schopnost učit se; 6. Sociální a občanské schopnosti; 7. Smysl pro iniciativu a podnikavost; 8. Kulturní povědomí a vyjádření. Aktuální vize rozvoje vzdělávání v Evropské unii do roku 2020 vyjmenovává celkem čtyři strategické cíle, jež odpovídají komplexnímu přístupu k celoživotnímu učení (ať již v rovině formální, neformální či informální) a podpora aktivního občanství je mezi těmito cíli obsažena.

Potřebu celoživotní kultivace občansko-politických kompetencí si uvědomovali politici již na samém počátku rozvoje demokracie v Česku. Známy je „Zákon o organizaci lidových kursů občanské výchovy“ z roku 1919, který stanoví, že „*nevyhnutelnou podmínkou a nejzávažnějším předpokladem existence svobodného národního státu jest politická vyspělost státních občanů (...) Stát sám jest povinen vztíi ve svou péči jako jeden ze svých nejpřednějších a nejvznešenějších úkolů politickou výchovu veškerého občanstva státního.*“ Cílem lidového vzdělávání bylo vzdělávat občany zvyklé na život v monarchii k demokratickým hodnotám a masarykovskému pojetí humanismu [Pokorný, 2003]. Veškeré snahy o koncepční rozvoj občanského vzdělávání k demokratickým hodnotám skončily s nástupem komunistické totality v roce 1948. Tak jako se z „občanů“ stali „soudruzi“, tak se z občanského vzdělávání stalo vzdělávání ideologické, stranické, naplňující všechny aspekty indoktrinace. Společenská změna v roce 1989 a liberalizace vzdělávání stála za vznikem více jak dvou tisíc soukromých vzdělávacích institucí, které se zabývají převážně vzděláváním profesním, rekvalifikacemi a vzděláváním zájmovým. Občanské vzdělávání pro dospělé, v podobě známé z lidových škol za první republiky, obnoveno nebylo.

Ačkoliv pojetí celoživotního učení v České republice a zejména jeho rozčlenění není vždy zcela jednotné, je možné říci, že občanské vzdělávání tvoří spolu se vzděláváním profesním a zájmovým třetí pilíř dalšího vzdělávání dospělých. Strategie celoživotního učení ČR uvádí sociální soudržnost a aktivní občanství jako jednu ze tří hlavních oblastí, které by mělo celoživotní učení podporovat a rozvíjet. Přes oficiální deklarace potřeby občanského vzdělávání není tento záměr explicitně

podpořen žádným státním dotačním programem.⁵² Navzdory chybějící systémové a koncepční podpoře občanského vzdělávání v České republice jsme však během posledních let svědky rozvoje dílčích vzdělávacích projektů a aktivit, které jsou financovány převážně nadačními prostředky, evropskými zdroji a nepravidelně též tzv. „Norskými Fondy“ či z „Programu švýcarsko-české spolupráce“ (příp. i jako součást firemní filantropie v rámci společenské odpovědnosti firem). U příležitosti 25. výročí obnovení demokracie v ČR přijala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 4. prosince 2014 Usnesení k podpoře rozvoje systému demokratického občanského vzdělávání v České republice. S odkazem na Zákon o lidových kurzech občanské výchovy z roku 1919 se tak po 95 letech opět dostává občanskému vzdělávání podpory ze strany demokraticky zvolených zákonodárců. Je možné doufat, že jak díky Usnesení, které deklaruje *„klíčový význam občanského vzdělávání v demokratickém duchu pro udržitelnost svobodného a demokratického právního státu v České republice“*, tak díky blížícím se oslavám 100 let od založení demokratického svobodného Československa v roce 2018, se podaří v nastávajících letech občanské vzdělávání dospělých podporovat koncepčněji, než tomu bylo během uplynulých dvou dekad.

⁵² I když dotační tituly na podporu dílčích oblastí aktivního občanství každoročně vypisuje Ministerstvo vnitra ČR.

6 Závěrečná shrnutí

Pod označením „participace“ se dnes setkáme s širokou paletou různých přístupů, procesů, mechanismů či jednotlivých aktivit. V některých případech je termínu participace užíváno tak hojně, že se začíná vytrácet jeho obsah a za participaci je pak vydáváno téměř cokoliv. V obecném vyjádření participace znamená účast, účastnictví nebo podílení se na něčem. V praxi se navíc setkáváme i s dalšími označeními jako např. zapojování veřejnosti, spolupráce s veřejností, partnerství, komunikace s veřejností, komunitní a akční plánování, animace území apod. Nevýhodou většiny těchto označení (a stejně tak i samotného termínu participace) je jejich nejednoznačnost. Pro potřeby projektu PAKT definujeme participaci jako teoretický koncept popisující přesun vlivu či moci na veřejné rozhodování z rukou politických a správních institucí (tzv. veřejných rozhodovatelů) na občany. „Více participace“ pak znamená, že veřejnost a další aktéři mají větší vliv na výsledné rozhodnutí. Nejedná se přitom ale pouze o formální procedury podílení se tvorbě veřejných rozhodnutí, ale i o neformální procesy a účast na chodu celé společnosti. Také proto používáme slovní spojení občanská participace. S ohledem na cíle projektu PAKT se zaměřujeme na participační procesy iniciované právě veřejnými rozhodovateli („shora iniciovaná“ participace), nikoliv participaci iniciovanou přímo občany tzv. odspodu. Participace jako redistribuce moci mezi občany a veřejnými rozhodovateli znamená, že lze definovat různé stupně této redistribuce, resp. participace. V praxi se pro vyjádření různých úrovní participace často používá tzv. participační žebřík. Ve studii využíváme 5stupňový participační žebřík, ve kterém jsou jednotlivé stupně participace seřazeny vzestupně od informování, přes připomínkování, konzultace, partnerství až po přenos rozhodování do rukou občanů.

Požadavek vyššího zapojení občanů a dalších aktérů do veřejného rozhodování rezonuje v celé řadě mezinárodních dokumentů (OECD, Rada Evropy, EU) a stejně tak je veřejně deklarován i Vládou ČR. Náš právní řád ale přímo termín participace nezná, i když lze identifikovat celou řadu zákonných norem, které předpokládají určitou míru participativního rozhodování.

V zásadě lze v českém právním uspořádání najít tři situace:

- a) Participace je zákonem přímo vyžadována (byť se zpravidla jedná o nižší stupně účasti na veřejném rozhodování, které lze jednoduše formálně naplnit).
- b) Participace je možná, ale nikoliv nutná. Je tedy na veřejném rozhodovateli, zda a jak intenzivně přistoupí k zapojení veřejnosti a dalších aktérů.
- c) Participace není možná vůbec a uplatňuje se tzv. vrchnostenské rozhodování (jedná se ale spíše o výjimečné případy).

Obecně lze najít jen velmi málo právních překážek znemožňujících větší účast veřejnosti na rozhodovacích procesech. Zároveň ale nelze říci, že by náš právní řád participaci přímo podporoval a nutil veřejné rozhodovatele efektivně zapojit do tvorby rozhodnutí i veřejnost a další aktéry. Zejména samosprávná působnost obcí a krajů je svojí podstatou ideálním prostorem pro využití různých způsobů participativního rozhodování.

Nejedná se přitom jen o formální a tradiční nástroje participace. Občané ČR jsou přesvědčeni, že výběrem politických reprezentantů ve volbách nejsou vyčerpány jejich možnosti podílet se na veřejném politickém životě. Naopak převládá obecný názor, že lidé se mají aktivně účastnit rozhodování v otázkách, které se jich týkají. Důraz na roli občanů ve veřejném rozhodování klade

česká veřejnost zejména při rozhodování o významných místních otázkách. Přání mít větší vliv na rozhodování je ale mezi lidmi spojeno s přesvědčením, že je jejich vliv na rozhodování o důležitých otázkách života ve městě velmi omezený. Výsledkem těchto protichůdných nálad pak může být i relativně malá skutečná účast na správě veřejných záležitostí. Spolu s tím postupně klesá zájem o takové aktivity, které lidé vnímají jako „politické“, nebo které pro ně znamenají nutnost být někde organizován (být členem nějaké organizace atd.). Naopak roste zájem o individuální a spíše neorganizované vyjádření svého názoru. I přes klesající zájem obyvatel ČR prosazovat se své zájmy prostřednictvím organizací občanského sektoru disponuje část organizací občanského sektoru relativně významným vlivem na veřejné rozhodování, a to díky prosazení kooperativního modelu mezi veřejnou správou a organizacemi občanské společnosti. Občanské organizace poskytují expertízy a konzultace veřejným rozhodovatelům při tvorbě veřejných politik a jednotlivých rozhodnutí. Stejně tak jsou organizace občanského sektoru častými nositeli a propagátory participačních technik a procesů. Jsou to právě tyto organizace, které mnohdy přinášejí nové přístupy ze zahraničí do ČR. Občanské organizace se profesionalizují a v uplynulých letech docházelo k posilování jejich kapacit. Negativním důsledkem kooperačního modelu může být vykořeňování těchto organizací z občanské společnosti (nemají přímý kontakt s občany, kteří nejsou jejich členy a ani o členství nestojí). Důsledkem tohoto vykořeňování může být i výše uvedený nižší zájem veřejnosti o práci v občanských organizacích.

Za posilování vztahu mezi veřejnými institucemi a občanskými organizacemi lze vidět významný vliv EU. Již v předstupu období byly organizace občanského sektoru uznány institucemi EU jako důležitý partner. Princip partnerství a participace se uplatňuje v mnoha sférách činnosti Evropské unie (jak na úrovni celé EU, tak i v rámci jednotlivých členských států včetně ČR) a promítá se i do dalších postupů české veřejné správy, i když často jen formálně.

Iniciativa Evropské unie pro podporu rozvoje venkovských oblastí, které se potýkaly s rostoucí nezaměstnaností, známá jako přístup LEADER je úspěšně realizována i v ČR. Jedním z principů LEADERu je vznik institucionalizovaného místního partnerství, které dnes označujeme jako Místní akční skupina (MAS). Jde o spolek představitelů obcí, podnikatelů, neziskových organizací a dalších aktérů místního rozvoje, v němž žádná ze skupin nesmí tvořit více jak 50 % členů s rozhodovací pravomocí. První MASy začaly vznikat již v roce 2002 a dnes působí ve venkovském prostředí cca 180 MASek. MAS na základě znalosti území připraví rozvojovou strategii a snaží se o její naplňování. Princip LEADER se postupně transformoval v širěji rozpracovaný koncept, který je dnes označován jako komunitně vedený místní rozvoj (označováno anglickou zkratkou CLLD).

V letech 2004 – 2006 bylo v rámci opatření 3.3. Společného regionálního operačního programu povinnou součástí projektů i vytvoření a rozvoj krajských mezisektorových partnerství. V některých případech byla tato partnerství i smluvně zakotvena. Ačkoliv se tato forma partnerství ve většině krajů nezachovala, představovala pro úroveň důležitou zkušenost s tímto přístupem. Potřeba společné diskuse mezi zástupci občanského sektoru a veřejnou správou na krajské úrovni se posléze projevila i v uzavírání smluv a deklarácí spolupráce mezi kraji a NNO. Smlouvy o spolupráci byly nakonec podepsány v celkem 8 krajích a měly různou podobu (od volnější spolupráce nabízející zapojení každé NNO až po uzavřenější smlouvy s krajskou asociací NNO či obdobnou střešní organizací). Obecně ale platí, že jakákoliv forma mezisektorového partnerství na krajské úrovni je silně odvislá od zájmu a vůle jednotlivých krajů. Časté jsou případy spíše obecně deklarované spolupráce bez konkrétních podob (výjimečně je obsahem i finanční plnění) a jejím vyústěním jsou různé formy připomínkování a konzultací. Formalismus (někdy doprovázený až prvky klientelismu) při podobných formách partnerství se může projevit i tím, že jsou ke spolupráci zvány jen vybrané osoby a organizace, u nichž se předpokládá bezkonfliktní spolupráce.

Obecně je postoj české veřejné správy (od národní po místní úroveň) k participaci ambivalentní. Přes oficiální stanoviska a obecně deklarovaný zájem a vstřícnost vůči různým formám participačních

procesů na participaci orgány veřejné správy příliš nesázejí. Důvodů pro toto chování může být mnoho. Může se jednat o nedůvěru vůči veřejnosti a podceňování její schopnosti hledat konsenzuální řešení, předpokládaný nezájem lidí o veřejné záležitosti, obavu z prosazování vlastních partikulárních zájmů ze strany veřejnosti (či spíše skupin veřejnosti), neznalost participačních procesů, či jen neochotu komplikovat rozhodovací procesy přizváním veřejnosti a dalších aktérů. Velmi často veřejná správa reaguje na negativní zkušenosti, které má s veřejností (v podobě stěžujících si jednotlivců či určitých skupin či iniciativ). Neumí, resp. nemá kapacity (znalostní, personální, materiální atd.) těmto negativním situacím předcházet. Samozřejmě existují i příklady dobré praxe, které je třeba zprostředkovat ostatním.

Na akademické půdě se sice setkáváme se zájmem o téma občanské participace, častěji je to však zájem o určitou část či specifický odborný pohled (politologické, právní, sociologické aspekty apod.), než o celkové téma. Obdobně se k participaci přistupuje i v rámci terciálního vzdělávání. O participaci se v různých více či méně vzdálených podobách přednáší v rámci studia politologie, práva, sociologie a sociální a kulturní ekologie, veřejné správy, sociální politiky, veřejné politiky, architektury a urbanismu, ochrany životního prostředí, či občanské společnosti.

V ČR se dnes setkáváme s mnoha příklady úspěšné aplikace různých participačních procesů a zároveň lze najít mnoho případů, kde absence participace (nebo jen její formální uplatnění či zneužití) negativně ovlivnila veřejné rozhodování. Zejména na místní úrovni lze identifikovat velký potenciál úspěšného uplatnění participačních mechanismů, a to zejména v rámci samosprávné působnosti měst a obcí (příp. krajů).

V první řadě se jedná o plánovací procesy zaměřené na rozvoj daného místa. Zde je třeba zdůraznit tři základní oblasti plánování, a to strategické, územní a finanční. Všechny tři druhy plánování mají (více či méně závaznou) oporu v zákoně. Strategické plánování identifikuje hlavní rozvojové směry daného místa v dlouhodobé (příp. střednědobé) perspektivě a aktivně se snaží tento rozvoj podporovat. Územní plánování se snaží regulovat územní uspořádání a definuje budoucí využití všech ploch na daném území. Finanční plánování navazuje na předchozí plánovací procesy a jeho cílem je dle stanovených priorit rozdělovat finanční prostředky na rozvojové aktivity. Územní plánování si již vytvořilo určité nástroje zapojení veřejnosti a dalších aktérů, historicky se však jednalo o minimální formy participace, které jsou v této minimalistické podobě také obsaženy v zákoně. Strategické plánování jako relativně nový směr plánování je participaci daleko více nakloněno a v poslední dekádě jsme svědky postupného odklonu od expertního (uzavřeného) přístupu při tvorbě strategických plánů a většího zapojení komunity. Finanční plánování zřejmě musí zůstat zejména v rukou veřejných autorit (které jsou ze zákona odpovědné za hospodaření s veřejnými zdroji), nicméně i zde lze hovořit o tzv. participativním rozpočtování. Tedy přístupu, kdy je místním obyvatelům nabídnuto rozhodování o způsobu využití části veřejného rozpočtu (občané mají možnost navrhnout aktivity, připravovat projekty, stanovovat priority a následně i rozhodnout, co se bude realizovat). Participativní rozpočtování se u nás zatím realizuje jen ve formě prvních pilotních příkladů.

Plánovací procesy za účasti veřejnosti se ale zabývají i dílčími tématy. Na participaci staví tzv. komunitní plánování rozvoje sociálních služeb (KPSS). Na základě partnerství a zapojení tří hlavních skupin aktérů (uživatelé, poskytovatelé a uživatelé sociálních služeb) vznikají komunitní plány sociálních služeb, které respektují potřeby celé komunity. Obdobně z komunitního základu vychází i tzv. kulturní plánování.

S různou intenzitou (a úspěchem) také dochází k zapojování veřejnosti ad hoc do řešení jednotlivých dílčích problémů ve městech či krajích. Šířeji uplatněný je přístup místní Agendy 21, ve kterém je participace inherentně obsažena. K místní Agendě 21 se v ČR hlásí relativně velké množství obcí a měst.

Všechny získané poznatky i vlastní expertní pohled a zkušenosti autorů této studie vedou k následujícím závěrům zaměřeným na současné postavení občanské participace v ČR:

- Z uplynulých 25 let je v České republice k dispozici **mnoho domácích příkladů dobré praxe** využití širokého spektra participačních postupů. Mnoho dalších inspirativních příkladů lze čerpat ze zahraničí.
- Existují **znalostní kapacity** tématu občanská participace, a to zejména v podobě organizací (převážně nestátního neziskového charakteru) a jednotlivců aktivních v této oblasti. Mezi nimi lze zároveň identifikovat dostatečný potenciál a potřebu společně prosazovat participační přístupy, vzájemně se setkávat a příp. i vytvořit úzce spolupracující komunitu odborníků na participaci. Tuzemští experti jsou také v kontaktu s profesionály ze zahraničí a často hrají roli iniciátora zavádění nových participačních metod a procesů.
- **Jsou** k dispozici **dílič metodické materiály o participaci**. Nemusí jednat o metodickou podporu čistě participačních procesů, ale o metodické materiály různých rozhodovacích procesů, ve kterých je zapojení veřejnosti a dalších aktérů velmi silně akcentováno. Nevýhodou je, že tyto metodické materiály nejsou závazné a jejich využití je tedy na samotném uvážení obcí, měst, či krajů. Zároveň **není ucelená metodická podpora participace** jako klíčového principu fungování veřejné správy.
- Ačkoliv se využívání participačních přístupů v ČR stále prohlubuje, dochází k určité **roztříštěnosti všech přístupů**, které probíhají spíše vedle sebe než společně (v horším případě jsou dokonce v rámci jednoho města či obce vnímány jako vzájemně konkurenční!). Větší důraz na participaci se projevil jen v některých oblastech (životní prostředí, sociální služby), ve kterých se podařilo prosadit participaci do zákonů či dotačních titulů. Spolu s roztříštěností dochází i k **nadužívání termínu participace**, čímž se faktický vytrácí skutečný význam a smysl.
- Český právní řád participaci jako termín nezná a o skutečných participačních mechanismech se zmiňuje jen zřídka. Nicméně **právní rámec** nijak **nebrání rozvoji participace**, a to zejména v rámci samosprávné působnosti měst a krajů. Je-li tudíž ochota ze strany veřejných rozhodovatelů, právní řád participaci nijak nebrání.
- Za efektivní způsob podpory participace lze pokládat různé **motivační nástroje** zejména ze strany centrálních orgánů. Pokud se například podmínka skutečné participace (nikoliv jen naplnění minimálních zákonných podmínek) objeví v rámci různých dotačních či grantových řízeních, jsou příjemci (často právě obce, města či kraje) vedeni k tomu s participací začít, pokud chtějí na danou podporu dosáhnout (obdobný přístup lze najít i v podmínkách čerpání fondů EU).
- Mezi politickými a správními institucemi stále převládá **ambivalentní postoj** k účasti veřejnosti a dalších aktérů na rozhodování. Na jednu stranu deklarují svoji otevřenost a ochotu s participací začít, na druhou stranu často vnímají zákonné požadavky na participaci jako dostatečné a nemají zájem vstoupit do intenzivnější spolupráce zejména s veřejností, která se podle nich většinou nezajímá o veřejné záležitosti, anebo ji zužují na věčné stěžovatele a kritiky postupů veřejné správy.
- **Politický cyklus** ovlivňuje ochotu volených představitelů vstoupit do participačních procesů. Někteří dokonce pragmaticky vnímají či zneužívají participaci jako nástroj předvolební kampaně.
- Postoj veřejné správy k participaci se také projevuje v **minimální finanční podpoře**.
- Nedostatek prostředků na participaci a minimální nároky na participaci v právním řádu ČR vedou veřejné autority spíše k **formálnímu uplatnění participace**, což spolu s nízkou motivací, neznalostí a omezeným kapacitám (někdy spojeným s nechutí či leností) veřejných rozhodovatelů vede mnohdy ke ztrátě důvěryhodnosti na straně veřejnosti.

- V praxi se také setkáváme s různými formami **zneužívání participace**. Pod tlakem veřejnosti jsou sice zahájeny participační procesy, ale buď jsou voleny nevhodné metody, témata (participací se řeší nepodstatná témata, zatímco podstatná rozhodnutí probíhají bez účasti veřejnosti), selhává načasování celého procesu (zpravidla k němu veřejná správa přistupuje, když už je pozdě a čelí otevřené kritice komunity). Participace také může být zneužívána pro partikulární zájmy samotných veřejných rozhodovatelů.
- **Malá angažovanost veřejnosti** při řešení veřejných záležitostí ale není způsobena nezájmem lidí o problémy ve svém městě, kraji atd. Daleko více ji determinuje právě absence takových mechanismů, které by jí umožnily participovat na správě veřejných záležitostí, a to efektivním způsobem (což často nejsou formální a zákonem stanovené procedury) a bez nutnosti být někde organizován (např. stát se členem nějaké místní organizace) či být zapojen soustavněji (třeba jako člen nějaké komise). Celkově také česká veřejnost pochybuje, že může cokoliv reálně ovlivnit (pokud ano, tak spíše na místní úrovni) a převládá obecná nedůvěra v politiky. Rovněž nejsou dostatečně rozvíjeny občanské kompetence.

Hlavní výzvou do budoucna se tak ukazuje systematictější a komplexní využití principu participace, jako základního pravidla řešení většiny veřejných témat minimálně na místní a krajské úrovni. Rozvinutí a uplatnění takového pravidla v dlouhodobém horizontu povede ke změnám v uvažování lidí, resp. společnosti a ke kultivaci politické kultury. Pro docílení takového stavu je zapotřebí:

- Vytvořit **pro-participační právní prostředí**. Což nutně nemusí znamenat vznik nového zákona. Potřebné je i posílení participačních prvků ve stávajících zákonech.
- Posilovat **motivační nástroje pro podporu participace**. Jednat se může zejména o pobídky a podporu (včetně finanční) takových procesů a přístupů, které budou postaveny na participačním základu.
- **Vznik platform a iniciativ** prosazujících občanskou participaci. Zároveň je třeba společně (v týmu profesionálů a odborníků na téma participace) vytvářet soustavný tlak směrem k veřejné správě na prosazení participace do veřejného rozhodování. Podporovat i **spolupráci s dalšími důležitými aktéry** (např. zapojení akademické sféry, Česká komora architektů atd.).
- **Vytvoření** jednotného rámce a **standardů občanské participace** s důrazem na kvalitu a nikoliv kvantitu. Standardy by měly být založeny na myšlence, že veřejná správa má být iniciátorem a propagátorem participačních postupů. Má tedy být jejím úkolem vytvářet/nabízet prostor pro participaci a nikoliv čekat, až veřejnost (organizované i neorganizované) sama začne volat po větším vlivu na veřejné rozhodování.
- Společně se standardy připravit i **komplexní metodickou podporu participace**. Metodická podpora by měla obsahovat nejen psané metodické materiály (metodiky a manuály), ale soustavný systém vzdělávání jak občanů (např. ve formě občanského vzdělávání), tak zejména zástupců veřejného sektoru.

Je zřejmé, že současná turbulentní doba může v různých směrech komplikovat rozvoj participačních postupů v ČR. Může se jednat o celospolečenskou orientaci na jiná veřejně-politická témata (ekonomický rozvoj, bezpečnost, vnější hrozby, živelní katastrofy atd.), nárůst radikalizace společnosti a růst sociálního napětí (participace v takovém případě může být zneužívána k populistickým řešením spíše než ke hledání všeobecně přijatelného kompromisu). Politická nestabilita a případné časté změny na vedoucích postech veřejných rozhodovatelů mohou rovněž působit kontraproduktivně.

Výše uvedené můžeme zjednodušeně shrnout do podoby následující SWOT analýzy občanské participace v ČR:

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • Existují odborníci na občanskou participaci, a to zejména z řad občanských organizací • Existují příklady dobré praxe z ČR • Přenos příkladů a zkušeností ze zahraničí • Jsou k dispozici dílčí metodické materiály • Snaha expertů na občanskou participaci o sítování a sdílení zkušeností 	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostatečně rozvinuté občanské kompetence • Nezájem či nechuť veřejnosti vstupovat do veřejného dění • Nedůvěra v politiky • Ambivalentní postoj veřejné správy (oficiálně deklarována podpora participaci, ale v praxi není moc ochota) • Nedostatečné legislativní ukotvení, resp. absence motivačních nástrojů pro rozvoj participace • Minimální zákonné požadavky pro participaci jsou brány veřejným sektorem jako dostatečné (proč toho dělat více, když to zákon po nás nechce) • Roztříštěnost a nepropojenost různých procesů a postupů (někdy i neochota či rivalita mezi zastánci různých přístupů) • Nadužívání termínu občanská participace (každý o ní mluví a ztrácí se obsah), neexistuje obecně přijímaný český termín • Omezené kapacity organizací zabývajících se participací • Absence ucelené metodické podpory (včetně vzdělávání) • Slabá reflexe akademické sféry (včetně absence ucelené odborné publikace) • Nedostatečná finanční podpora • Častější případy zneužití participace • Špatné načasování – participace je využívána, až když už je pozdě)

Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> • Vytvoření standardů občanské participace s důrazem na kvalitu nikoliv kvantitu (pozor na přílišnou závaznost) • Vznik platform a iniciativ prosazujících občanskou participaci • Zpracování komplexnější metodiky o participaci • Rozvoj motivačních nástrojů pro podporu participace (např. skutečná participace jako podmínka čerpání veřejných prostředků) • Vytvoření dostatečného legislativního rámce (opět bez přílišné závaznosti) • Společný postup a tlak odborníků na participaci směrem k veřejnému sektoru • Prosazení povinnosti zapojení veřejnosti při územním plánování (zákonná podoba, metodika, ...) • Vyvážené pojetí „bottom up“ a „top down“ přístupu • Využití zahraničních vlivů a příkladů v ČR • Rozvoj spolupráce s dalšími aktéry (akademická sféra, Česká komora architektů, ...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislativní omezování prostoru pro participaci • Formalismus a snaha zneužívat participaci • Politická nestabilita • Nárůst sociálního napětí a tlak na radikálnější řešení • Preference jiných veřejně-politických témat (hospodářství, bezpečnost atd.)

Seznam použité literatury

Almond, G., Verba, S.: Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University Press. 1963

Arnstein, S.: A Ladder of Citizen Participation, In: Journal of the American Institute of Planners (35) 4:216-24, July 1969.

Bang, P. H.: Everyday Makers And Expert Citizens Building Political not Social Capital. ANU, School of Social Science. 2004

Bernard, J.: Tradiční a nové modely participace a partnerství v místní veřejné správě: šance a rizika. In: Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství. 2011

Bernard, J: Kompletní jmenná databáze kandidátů do zastupitelstev měst a obcí jako nástroj pro výzkum populace kandidátů a zastupitelů. Acta politologica. 2013.

Cano, A. C. 2013. Zkušenost s participativním rozpočtem v Noveldě (Alicante) In: Rozhodujme o svém městě. Participativní rozpočet jako aktivní zapojení občanů a občanek do rozhodování. Sborník konference 8. – 9. 10. 2013 Brno. 2013

Císař, O.: Politický aktivismus v České republice. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. 2008.

Čermák, D. & Vobecká, a kol.: Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství. 2011

Dahl, R.A.: Democracy and its Critics. Hew Haven: Yale University Press. 1989

Dias, N.: Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide. In Loco. 2014

Frič, P. a kol.: Deset let členství v EU – přínosy a důsledky pro Českou republiku a její občany v oblasti občanské společnosti. Praha: CESES. 2014

Gardner J.W.: Budování komunity. Praha. Nadace Via. 1999

Gross, A.: The crises of democracy and the role of state in today's Europe. Strasbourg: Council of Europe. Doc. 12955. 2012

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha. C. H. Beck, 2012

Hoskins, B. et Kerr, D.: Report 4: Final Study Summary and Policy Recommendations Participatory Citizenship in the European Union Institute of Education. Brussels: European Commission, Europe for Citizens Programme. 2012

Illner, M. Institucionalizované formy spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě a jejich právní regulace. In: Pavel Nejdli, Daniel Čermák (eds.). Participace a partnerství v místní veřejné správě. Praha. Sociologický ústav AV ČR. 2007

Jarmič, L., Záhumenská V.: O územním plánování stručně a jasně aneb kdy a jak se efektivně zapojit. Ekologický právní servis. 2010

Kahne, J. et Westheimer, J.: The Limits of Political Efficacy: Educating Citizens for a Democratic Society. In: Political Science & Politics. Vol. 39, n. 2, pp. 289–296. 2006

Klápště, P.: Faktory úspěšnosti participace na územním rozvoji. Disertační práce, FA ČVUT, 2014

Lerner, J., D. Secondo.: By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America, Journal of Public Deliberation, 8(2). 2012

Maier, K.: Udržitelný rozvoj území. Praha: Grada. 2012

Maier, K.: The Role of Strategic Planning in the Development of Czech Towns and Regions. In: Planning Practice & Research 15 (3). 2000

Maier, Karel. 2000. Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? In: *European Planning Studies* 9 (6): 707–719.

Mansfeldová, Z., Kroupa A. *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha. SLON. 2005.

May, John.: *Ladders, stars and triangles: Old and new theory for the practice of public participation*. In: *International Journal of Market Research* 48 (3). 2005

McClosky, H.: *Political Participation*. In: D.L.Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social sciences*. New York: Macmillan. 1968

Mička, P.: *Občanská participace jako inovativní přístup v plánování rozvoje*. In: *Inovativní koncepty v socioekonomickém rozvoji územních jednotek (sborník příspěvků)*, Ostrava: Universitas Ostravensis. 2006

Miraftab, F.: *Feminist Praxis, Citizenship and Informal Politics*. In: *International Feminist Journal of Politics* 8 (2): 194–218. 2006

Moučková, M.: *V Praze 7 občané navrhovali a vybírali projekty*. *Parlamentní listy*, 30. 9. 2014 13:40. 2014

Müller, K. jr.: *Češi a občanská společnost: Pojem, problémy, východiska*. 2. vydání. Praha. Triton. 2003

Nejdl, P., Čermák, D. (eds.): *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.i.i.: *Sociologické studie* 07/10. 2007

Nekola, M.: *Politická participace a efektivita vládnutí*. In: *Rozvoj české společnosti v Evropské unii (Příspěvky z konference konané ve dnech 21. – 23. 10. 2004)*. Praha, s. 323-334. 2004

Osler, A. et Starkey, H.: *Education for Democratic Citizenship: a review of research, policy and practice 1995-2005*. In: *Research Papers in Education*, 24, 433–466. 2006

Pokorný, J.: *Lidová výchova na přelomu 19. a 20. Století*. Praha: Karolinum. 2003

Potůček, M. a kol.: Strategické vládnutí a Česká republika. Praha: Grada publishing. 2007

Potůček, M. a kol.: Veřejná politika. Praha: SLON. 2006

Potůček, M. a kol. Putování českou budoucností. 1. vyd. Praha: Gutenberg, 2003

Potůček, M. Deficity a možnosti strategického řízení v ČR. In: Kabele, Jiří, et al. (ed.) Rozvoj české společnosti v Evropské unii. I, Sociologie, Prognostika a správa. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2004

Potůček, M. Konceptuální základy strategického vládnutí. Praha: FSV UK. Pražské sociálně vědní studie. 2006

Putnam, Robert, D.: Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York

Putnam, R. D.: Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy. Princeton. 1992

Putnam, R. D. 2000. Bowling Alone: The Collapsa and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Ruesch, M. A., M. Wagner.: Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. In: Dias, N. Hope for Democracy: 25 years of Participatory Budgeting Worldwide. In Loco. S. 287-298.2014

Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research, 32(1): 164-178. 2008

Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2013

Stachová, J., Čermák, D., Bernard, J.: Sociální kapitál v České republice a v mezinárodním srovnání. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.i.i.: Sociologické studie 09/05. 2009

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. et Losito, B.: Prvotní zjištění z Mezinárodní studie občanské výchovy. Praha: Ústav pro informace ve vzdělávání. 2010

Švihlíková, I.: Zapojení občanů do tvorby rozpočtu jako lék na ekonomickou krizi. Moderní obec, 2014/červenec: 12. 2014

Touchton, M., B. Wampler.: Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. Comparative Political Studies, published online 27. 12. 2013.

Tožička, T.: Daně v rukou občanů. In: Rozhodujme o svém městě. Participativní rozpočet jako aktivní zapojení občanů a občanek do rozhodování. 2013. Sborník konference 8. – 9. 10. 2013, Brno. 2013

Vajdová, Z.: Politická kultura- teoretický koncept a výzkum. In. Sociologický časopis 3/1996

Kostecký, T. Vajdová, Z.: Politická kultura lokálních společenství: případ tří měst. In: Sociologický časopis 4/1997

Vajdová, Z.: Politická kultura – teoretický koncept a výzkum. In: Sociologický časopis 32. 1996

Vajdová, Z., Stachová, J.: Politická kultura české populace v regionálním rozměru. In: Sociologický časopis Vol. 41, No. 5. 2005

Veselý, A., Drhová, Z., Nachtmannová, M. Veřejná politika a proces její tvorby: Co je „policy“ a jak vzniká. Praha: CESES FSV UK. 2005

Verba, S. & Nie, N. H.: Participation in America. Chicago: University of Chicago Press. 1987

Wilcox, D.: The guide to effective participation. Brighton. 1994

Záhumenská, V.: Zapojení veřejnosti do územního plánování. Disertační práce PF MU. 2014

Zakaria, F.: Vzestup neliberální demokracie. In: Bulletin Občanského institutu, 1998

Další zdroje

72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. 2004. UN-HABITAT.

Analýza občanského vzdělávání dospělých. Brno: Centrum občanského vzdělávání. 2010

Bez růžových brýlí: Naše mládež očima výzkumů a náš svět i život v něm očima mládeže. Praha: Dům zahraničních služeb. 2014

CESES 2002. Výzkum životních strategií. Výsledky reprezentativního výzkumu české populace. Terénní sběr dat pro Centrum pro sociální a ekonomické strategie na základě náhodného výběru realizovala společnost GfK Praha, na vzorku 2500 respondentů starších 14 let. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

CESES 2005. Veřejnost jako aktér modernizace. Výsledky reprezentativního výzkumu české populace. Terénní sběr dat pro Centrum pro sociální a ekonomické strategie na základě náhodného výběru realizovala společnost GfK Praha, na vzorku 2300 respondentů starších 14 let. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

CESES 2008. Veřejnost jako aktér modernizace II. Výsledky reprezentativního výzkumu české populace. Terénní sběr dat pro Centrum pro sociální a ekonomické strategie na základě náhodného výběru realizovala společnost PPM Factum, na vzorku 2353 respondentů starších 14 let. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

Citizens as Partners – information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD. 2001

CM/Rec. (2007). Doporučení Rady Evropy členským zemím o dobré veřejné správě.

Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process. Council of Europe. 2009.

CVVM 2010. Názory na podílení se občanů na rozhodování. Projekt Naše společnost, tisková zpráva. http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a3744/f3/101020s_pd100315.pdf

CVVM 2012b. Jaké chování je pro nás morálně přijatelné? Projekt Naše společnost, tisková zpráva. <http://cvvm.soc.cas.cz/vztahy-a-zivotni-postoje/jake-chovani-je-pro-nas-moralne-prijatelne>

CVVM 2013. Občané o svých možnostech ovlivňovat veřejné dění. Projekt Naše společnost, tisková zpráva. http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6977/f3/pd130328.pdf

CVVM 2014a. Možnost ovlivnit veřejnou sféru a legislativní proces. Projekt Naše společnost, tisková zpráva http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7196/f3/pd140314.pdf

CVVM 2014b. Angažovanost občanů a zájem o politiku. Projekt Naše společnost, tisková zpráva. http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7194/f3/pd140312.pdf

Čadová, N.: Názory na fungování demokracie v ČR a nedemokratické alternativy politického systému – říjen 2014. Praha: CVVM.2014

European Social Survey. 2002. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

European Social Survey. 2004. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

European Social Survey. 2008. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

European Social Survey. 2012. Datový soubor je dostupný v ČSDA.

European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, Brussels 2014.

European Commission. 2001. White Paper on European Governance, Brussels: EU Publishing. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

Evaluace opatření 3.3 SRP, Závěrečná zpráva, Svazek 1, Liberec 2008

Evropská charta místní samosprávy

Evropská komise 2002. Commission and NGOs: Building a stronger partnership.

http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf

GaREP: Analýza plánování rozvoje obcí Libereckého, Pardubického a Zlínského kraje a vyhodnocení stavu rozvojových dokumentů obcí. 2012

Hodnocení implementace principu partnerství v operačním programu lidské zdroje a zaměstnanost. Závěrečná evaluační zpráva. IREAS centrum, s.r.o. Praha. 2011

Koncepce podpory MA21 v ČR do roku 2020. 2012

Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Ministerstvo vnitra. 2009.

Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Ministerstvo vnitra. 2009.

Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích.

Metodika přípravy veřejných strategií. Ministerstvo Financí. 2012

Metodika strategického řízení a plánování krajů ČR. Asociace krajů ČR. 2014

Manuál – příloha k Metodice posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích. Praha: CESES. 2013

Metodika tvorby koncepčních dokumentů pro rozvoj kultury a podporu cestovního ruchu s využitím participativních přístupů. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.2014

Nekola, M., Veselý, A.: Šetření zaměstnanců krajských úřadů ČR – shrnutí výsledků analytických studií.

Potluka, O. a kolektiv: Srovnání uplatňování zásady partnerství veřejné správy a nestátních neziskových organizací při programování a implementaci strukturálních fondů v programovacím období

2007 – 2013 a evropských strukturálních a investičních fondů v programovacím období 2014 – 2020 s návrhy na opatření. Závěrečná zpráva. 2014

ppm factum research s. r. o.: Kvalitativní šetření mezi vybranými zaměstnanci krajských úřadů – Závěrečná zpráva z kvalitativního šetření.

ppm factum research s. r. o.: Online šetření s vybranými zaměstnanci krajů – Technická a Závěrečná zpráva z výzkumu

Programové prohlášení vlády ČR. 2014

Příkryl, J.: Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu Budoucnost strategického řízení v krajích ČR.

Statut Rady pro rozvoj lidských zdrojů Jihomoravského kraje

Sněmovní dokument 1700: Návrh usnesení Poslanecké sněmovny k podpoře občanského vzdělávání. Praha: Poslanecká sněmovna. 2014



Agora Central Europe
Petra Rezka 12
140 00 Praha 4

www.paktparticipace.cz

telefon: (+420) 261 222 914

mobil: (+420) 603 838 775

e-mail:

frantisek.havlin@agorace.cz

PAKT je projektem koalice nestátních organizací: Agora CE, Centrum pro komunitní práci střední Čechy (CPKP), Partnerství, Zelený kruh a Stiftelsen IdéBanken (Norsko).

**fond
pro NNO**

NRCS

 nadace
partnerství

ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY
 **eea
grants**

Podpořeno grantem z Islandu,
Lichtenštejska a Norska v rámci
EHP fondů. www.fondnno.cz,
www.eeagrants.cz