



Common Ground

Zpráva o České republice

Význam účasti občanů v politice a společnosti

Andrea Culková

Index obsahu

1. Jak je chápána participace občanů v politice a společnosti v ČR?	3
2. Jaké jsou nejčastější formy účasti občanů v ČR a jaké institucionální struktury existují na podporu deliberativní účasti občanů na celostátní, regionální a/nebo místní úrovni?	4
3. Jak historické a kulturní faktory ovlivňují chápání občanské participace v ČR?	7
4. Jaké zákony a předpisy platí v ČR na podporu deliberativní účasti občanů a existují konkrétní pokyny nebo iniciativy, které podporují deliberativní účast občanů v politice a společnosti, například místní pokyny nebo národní programy?	9
5. Jak účinné jsou tyto struktury? Existují nějaké překážky nebo zábrany, která omezují jejich funkčnost?	11
6. Jak se diskutuje o deliberativní účasti občanů a jak je vnímána v politické aréně? Je široce přijímána, nebo je vnímána kontroverzně a jaké jsou postoje příslušných politických aktérů k otázce účasti občanů?	11
7. Rozhovory	13
8. Linky	13
9. Autor	13
Otisk	14

1. Jak je chápána participace občanů v politice a společnosti v ČR?

V ČR nejčastěji participace občanů na demokratickém životě začíná a končí u volebních urn a tento způsob zapojení je dlouhodobě chápán jako ten nejdůležitější. Provedené rozhovory s expertkami a experty potvrdily výsledky nedávné zprávy OECD, která právě nedostatečně rozvinutou kulturu participace a její chybějící legislativní ukotvení doporučila ČR výrazně zlepšit. Ačkoliv má Česká republika dlouhodobou tradici testování nejrůznějších participativních metod, ani po 30 letech od svého vzniku nedisponuje žádnou zastřešující vizí participace občanů a stakeholderů na veřejném dění. Ve veřejném rozhodování na ústřední úrovni chybí kultura participace a široce sdílené chápání její podstaty i přínosů. S tím souvisí, že státní správa nemá jasný přístup k tomu, proč, jak, do čeho a koho (které organizace, sítě či přímo občany) zapojovat a jak tuto spolupráci organizovat.

Organizace občanské společnosti nejsou předmětem tohoto reportu, ale pro pochopení kultury spolupráce státní a místní správy s občany a stakeholdery je klíčové si uvědomit, že stále existuje velmi malý přehled o rozdílných typech a společenských rolích organizací NNO (nestátní nezisková organizace). Nejvíce je to vidět na financování, kdy skoro 40 % financí jde do sportu a tělovýchovy. Některé rezorty nerozlišují mezi občanskou společností, odborníky a akademiky, případně hospodářskými (obchod, průmysl, finance) a sociálními partnery. Což marginalizuje roli jednotlivých aktérů a výrazně znehledňuje jakékoliv participativní procesy. Při budoucí realizaci a institucionalizaci deliberativních procesů občanů v ČR je nezbytné zároveň systematizovat a ztransparentnit roli a zapojení stakeholderů v celém ekosystému tvorby politik. Protože stakeholderi hrají potenciálně důležitou roli jak u formulování témat a otázek/dilemat deliberativních procesů, tak v jejich učící fázi a fázi přezkumu doporučení občanských shromáždění. Zatím je v mnohých oblastech chybějící koncepční přístup s adekvátní metodickou podporou ze strany státu nahrazen vlastními výklady ministerstev i krajských samospráv.

Z mého šetření, stejně jako ze zprávy OECD vyplývá, že státní zaměstnanci z různých ministerstev participaci rozdílně definují. Často nerozlišují a nevnímají větší rozdíly a specifika mezi občany a stakeholdery a zaměňují pojmy participace občanů a stakeholderů s pojmy jako prosté informování o politice, transparentnost, lobbování, ovlivňování, nebo dotazníkové šetření. Spojení jako deliberativní procesy, občanská shromáždění, občanské poroty jsou většinou zcela neznámé, nebo jsou mylně chápána jako zapojování NNO (nestátní neziskové organizace) do dialogu o politikách. Důvodem, proč mnozí referovali právě k NNO ve spojení s participací a deliberací, může být to, že v současné době dochází na vybraných ministerstvech k testování nové Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy. Metodiku připravila pracovní skupina Rady vlády pro nestátní neziskové organizace.

V tomto smyslu reaguje OECD, když ČR doporučuje přijetí jednotné definice participace občanů a stakeholderů. Následující doporučení dávají rychlý náhled na to, kolik je třeba udělat k posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice a zajištění přechodu od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům. OECD doporučuje vytvoření odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů, které umožní vyšší využití participace, sladí

postupy napříč institucemi veřejné správy a bude jim i veřejným činitelům poskytovat podporu (vedení a technické nástroje). Ve shodě s tímto doporučením pak navrhuje rozšíření působnosti a složení stávající Rady pro nestátní neziskové organizace a transformovat ji na Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů. Dále v souladu se strategickými dokumenty doporučuje zvážit vytvoření integrované strategie otevřeného vládnutí, ve které bude významný důraz kladen právě na participaci tak, aby byla agenda participace ukotvena v širším kontextu a plně využila synergií s iniciativami na podporu transparentnosti a odpovědnosti. Dále doporučuje zřízení specializovaného oddělení nebo pozice na podporu participace občanů a stakeholderů, a to ve všech institucích veřejné správy.

2. Jaké jsou nejčastější formy účasti občanů v ČR a jaké institucionální struktury existují na podporu deliberativní účasti občanů na celostátní, regionální a/nebo místní úrovni?

Pokud se setkáme s nevolební participací občanů, tak je to jen na místní (lokální) úrovni, na celostátní úrovni participativní deliberativní procesy zcela chybí. Historicky je participace vnímána jako vhodný nástroj po posílení soudržnosti lokální komunity a výrazně méně jako způsob, jak regulérně vytvářet systémové politiky a rozhodnutí spolu s občany. Byly to často NNO, které nástroje participace uváděly do praxe a lokálně testovaly (Agora, Na Zemi, Edutica, Ekumenická akademie, CEDU, Pražské matky – Pěšky městem), časem se připojily i soukromé firmy zaměřené přímo na participaci nebo s participací aktivně pracující architekti a urbanisté jako je OnPlan, Norm-A, Architekti ve škole, Participation Factory, případně sociologové a antropologové (Anthropictures, Socionaut). Mnozí z jmenovaných prošli školením Koordinátorů participace, kterou zajišťoval Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (IPR).

Z následujících dvou seznamů je patrné, že využívané metody participace reflektují tři základní cíle: tj. informování veřejnosti, sběr podnětů, případně sjednání smíru a získání legitimacy nějakého plánovaného záměru. Zcela minimálně se v praxi pracuje s procesy, kde by centrální roli hráli občané, a které mají ve své struktuře zahrnutou vzdělávací část a směřují tak formou deliberace k nějakým poučeným rozhodnutím – doporučením. Jak zdůrazňuje zpráva OECD i zpovídaní experti – chybí nějaké jasné stanovené a sdílené standardy kvality procesů. Proto se jedná často o tzv. „free ride“, kdy se struktura a náplň participace zcela přizpůsobuje záměrům zadavatele, a to často i v průběhu procesu. Jak vyplynulo z rozhovorů, v praxi citelně chybí standardy kvality a etické principy, které by jasně odlišovaly kvalitní procesy od „participation-washing“. Tím se pro občany často stává proces netransparentní. Stejně tak často chybí jasné vyjádřené a popsání záměry participativního procesu a jistota, že výsledky budou implementovány. Účast ve všech procesech je bez nároku na honorář a občané nedostávají ani žádné finanční náhrady, navíc se jich musí účastnit ve svém volném čase. Minimum z procesů nějak reflektuje při vytváření participující skupiny demografická kritéria, tak se velmi často stává, že se procesů účastní stále ti stejní angažovaní občané, kteří mají odpovídající sociální kapitál a zdroje. Sociálně, genderově, zdravotně, věkově i jinak marginalizovaní i zranitelní obyvatelé bývají zastoupeni v procesech naprosto minimálně.

Pokud se podíváme na oblasti, kde se participace nejvíce využívá, tak jsou to strategie rozvoje,

územní plánování a architektura (developerské projekty), kultura a procesy, které řeší dopady záměrů na životní prostředí.

Historicky velkou roli na poli participace sehrála implementace Agendy 21. V roce 1994 vznikla po vzoru Dánska asociace municipalit zvaná Národní síť Zdravých měst a regionů ČR. Jedná se o odborně zaměřenou asociaci 135 měst, obcí a regionů, která funguje více jak 30 let. Jednotliví členové (města, obce, kraje) využívají participace jako doplňku ke komunikaci a představení Strategického plánu rozvoje, kdy jednou za rok či dva uspořádají nejčastěji veřejné fórum a kulaté stoly. Vedle této organizace pak existuje Pakt starostů a primátorů, která sdružuje aktivní představitele se zájmem o udržitelnost a s příznivým vztahem k participaci.

Nejčastěji referovanými participativními metodami využívanými Sítí zdravých měst a regionů jsou:

- Veřejné fórum (často je využíváno k vzájemné komunikaci jednotlivých stakeholderů, veřejnost je zapojována jen nesystematicky)
- Kulatý stůl (také často využíván k vzájemné deliberaci stakeholderů a veřejnosti)
- Pocitové mapy – názory občanů v mapě (sběr podnětů, žádná deliberace)
- eAnkety a další formy dotazníkových šetření a sociologických šetření (ty směřují na občany) Nepracují s žádnou formou deliberace ani s poučeným názorem. Znovu se jedná o sběr názorů a podnětů.
- Participativní rozpočet – participativní rozpočet v kombinaci s deliberativními procesy se zdají být v budoucnu cestou, jak je možné vytvořit a posílit v ČR kulturu deliberativní demokracie. Konečně to bylo také jedno z doporučení OECD. Problém současné praxe participativních rozpočtů je, že bohužel disponují malými částkami a projekty, ke kterým jsou využívány, jsou marginálního významu. Mini anketa (50 lidí), potvrdila, že se jedná o nevýznamné projekty (knihobudka, úprava prostranství), které navíc s povolební výměnou radnice nebývají často ani realizovány v plném rozsahu nebo dokonce vůbec.
- Školní a mladé fórum – setkání žáků a zástupců měst a obcí. Fóra uplatňují prvky deliberace, ale nemají v sobě zahrnutý žádný prvek edukační složky. Jedná se o prostý sběr podnětů. Zástupci jsou vybíráni selektivně, se záměrem reprezentace, takže se jedná o ty nejlepší žáky a zcela výjimečně se účastní sociálně slabší.

Jako ilustraci řečenému volím konkrétní case study z právě plánované akce. Z citace pozvánky vyplývá, že svolavatel nerozlišuje mezi jednotlivými aktéry (stakeholderi, občané) a nedává žádná pravidla a kritéria jejich účasti krom počtu. Interně je maximum 20 účastníků na stůl. Na participaci organizátor vyčlenil skutečně jen velmi krátký čas, a přitom zvolil velmi široké a obecné problémy. Proces nepracuje s žádnou edukační částí a nenabízí veřejnosti žádné mechanismy ke sledování toho, jak se s doporučeními bude dále průběžně pracovat.

Veřejné fórum zdravého Kraje Vysočina 2023

„Na akci bych ráda pozvala nejen zástupce veřejné správy, neziskového i podnikatelského sektoru, vzdělávacích a odborných institucí, ale také širokou veřejnost.“

Kulaté stoly budou probíhat pouze 60 minut, kde účastníci zvolí dva nejdůležitější problémy. Ty pak budou představeny dalším stolům. V závěru se bude hlasovat o těch nejdůležitějších.

Výstupy akce budou následně ověřeny veřejným průzkumem/anketou, jejichž cílem je ověřit formulované problémy na co nejširším okruhu veřejnosti. Po vyhodnocení ankety se ověřené náměty předkládají k projednání radě kraje a následně i zastupitelstvu kraje ke stanovení úkolů a odpovědností za jejich řešení. Ověřené problémy zároveň tvoří základní osnovu pro tvorbu a aktualizaci strategického plánu rozvoje.

Tématické stoly:

1. Výzkum a inovace, podnikání, zaměstnanost (včetně celoživotního učení)
2. Vzdělávání (MŠ, ZŠ, SŠ, VŠ)
3. Zdravotnictví a zdravotní prevence
4. Sociální oblast a bydlení
5. Doprava (infrastruktura a dopravní obslužnost)
6. Veřejná správa, rozvoj, velké investice a rozvoj venkova
7. Zemědělství a lesnictví
8. Životní prostředí
9. Cestovní ruch a kultura
10. Volnočasové aktivity a sport
11. Stůl mladých

Dalším klíčovým hráčem na poli participace konkrétně participativního plánování je bezesporu Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (IPR), příspěvková organizace, jejímž zřizovatelem je hl. m. Praha. Je hlavním koncepčním pracovištěm Prahy v oblasti architektury, urbanismu, rozvoje a tvorby města a spolupracuje na významných rozhodnutích v těchto oblastech. V centru participace se vystřídali důležité osobnosti, které do ČR přinesli příklady dobré praxe a přiměli město, aby začalo brát participaci nějakým způsobem na zřetel. Tím, že IPR vyškolil koordinátory participativního plánování umožnil jednotlivým městským částem zapojit participaci do svých procesů. Městské části na rozdíl od Hlavního města Prahy disponují více limitovanými rozpočty, a tak nejsou příliš ochotné na participaci finance věnovat. IPR zároveň disponuje velkorysým prostorem Centra pro architekturu a městské plánování, kam zve odborníky ze zahraničí a přináší inspiraci i příklady dobré praxe dalším městům a obcím. IPR je také prvním místem, které na svých stránkách ve spolupráci s Platformou pro občanská shromáždění umístil informace o občanských shromážděních a seznámil s tímto nástrojem aktivní koordinátory na městských částech. Je třeba zdůraznit, že pozice koordinátora participace není stálá a řada městských částí tuto pozici nezřídila. Pokud mluvíme o politickém klimatu a participaci, je třeba uvést, že někteří zaměstnanci centra participace v minulosti na protest odešli, kvůli přílišným politickým tlakům a nízké vůli procesy institucionalizovat a vyhodnocovat.

IPR ve svém Manuálu participace (2016) uvádí následující výčet participativních metod. Z obsáhlého seznamu vyplývá, že i zde jen malý počet metod cílí přímo a specificky na občany, většina metod nepracuje vůbec s edukační částí v procesu a velmi omezeně podporuje při konstruování participující skupiny demografickou pestrost regionu, pro kterou participaci dělá. Rozsah reportu neumožňuje komentovat každou z používaných metod.

Metody doporučené v manuálu participace, IPR:

- Den otevřených dveří

- Dotazníkové šetření
- Fórum o budoucnosti
- Komunitní plánovací kancelář
- Komunitní vycházka / cyklovýjížďka
- Konzultační stánek
- Kulatý stůl
- Mediace
- Metropolitní ozvučná deska
- Online nástroje pro sběr informací
- Online platforma
- Plánovací turné
- Plánovací víkend
- Pracovní skupina
- Sociologické šetření
- Sousedské setkání nad mapou
- Tvorba modelů
- Uživatelské skupiny
- Visioning
- Veřejné projednání

3. Jak historické a kulturní faktory ovlivňují chápání občanské participace v ČR?

Společenský život velké části populace byl v poslední čtvrtině 19. století za Rakouska-Uherska i po vzniku ČSR (1918) velmi aktivní. Existovala spousta spolků a sdružení jak na lokální, tak na národní úrovni – Skauti, Sokolové, Orli, velmi početných a aktivních amatérských divadelních spolků. Velmi důležité bylo družstevnictví. Československo a jeho hustá síť družstevních peněžních ústavů se stala vzorem, jak zastavit lichvu. (Za první republiky naplňoval úrok nad 12 procent ročně definici trestného činu lichvy s hrozbou vězení, dnes je v ČR úrok nad 60–70% a velmi těžko se dokazuje.) Kořeny družstevnictví sahají až do poloviny 19. století. Spořitelní a úvěrová družstva se členila na družstva městská (občanské záložny) a družstva venkovská (kampeličky a raiffeisenky). Ve finančním sektoru a zemědělství hrálo družstevnictví naprosto dominantní roli, existovalo tisíce prosperujících družstev. Činnost spořitelních a úvěrních družstev se prolínala s družstvy neúvěrními a svým organizačním propojením napomáhala dalším družstevním sektorům. Členové družstva, tedy řadoví občané, měli přehled i spoluzodpovědnost a mohli spolurozhodovat o tom, kam a jak investovat finance, s kterými jejich družstevní podnik disponoval. K postupné likvidaci systému začalo za protektorátu (1941) a demontáž byla postupně dokončena v 50. letech. Obnova v 90. letech se nezdařila, protože jako v jiných sektorech chyběla jasně stanovená pravidla, a tak hospodaření družstev – kampeliček bylo pyramidovou hrou předurčenou ke krachu. To neposílilo důvěru lidí v jejich vlastní schopnosti rozhodovat o důležitých záležitostech a možnost navázat na předválečné tradice.

Byla to frustrovaná veřejnost z naprosto nevyhovujícího životního prostředí a ekologické organizace, kdo jako první postrčil revoluční události v roce 1989 v bývalém ČSSR. Ještě na počátku 90. let bylo téma ekologie vnímáno veřejností jako klíčové a s ním i podpora aktivit

ekologických organizací a spolků. Být aktivní v rámci boje za lepší životní prostředí se zdálo v očích veřejnosti legitimní a žádoucí, ať se jednalo o zapojení jednotlivců nebo neziskových organizací. S rozdělením Československa zanikly některé klíčové pozice v institucích, které právě zapojování veřejnosti a budování občanské společnosti na principech udržitelnosti podporovaly. Paradoxně se tak stalo v roce 1993, pár měsíců po tom, co představitel ČSR Josef Vavroušek přednesl v Riu radikální projev, jak reformovat, zefektivnit a demokratizovat UN a zvěstoval odchod jeho země nastoupit tzv. třetí cestu, kde ústřední měla být lidská práva a životní prostředí, tj. ani ne státně plánovaná ekonomika ani kapitalismus. Bohužel se téměř nic z přednesených záměrů nestačilo propsat do zákonů a ústavy.

S bezprecedentním posílením neoliberálních politiků typu Václava Klause a následně bohužel i za podpory řady sociálních demokratů v čele s Milošem Zemanem začala dlouhá éra devalvace role občanů při utváření politik. Demokracie byla redukována jen na volby jako na klíčový akt, kdy občan svěruje vše do rukou politiků jako pragmatických odborníků moci, případně aparátu expertů. Historicky panuje velká nedůvěra v mentální kapacity „laické“ neoborné veřejnosti, zároveň zakořenil posměch nad funkcí NNO slovy Václava Klause „neziskové organizace jsou často charitou pro nezaměstnatelné intelektuály“. Zmínění politici nebyli ve svých výrocih osamocení a členové neziskových nevládních organizací začali být nazýváni jako příživníci, naivní sluníčkáři a parazité, jako ti, co zcela zbytečně a bezprecedentně odsávají veřejné finance. Přesto to jsou po řadu desetiletí neziskové organizace, které provádějí řadu služeb, bez kterých by se fungování státu neobešlo. Být angažovaný začalo znamenat být extrémní, podezřelý, případně prospěchářský a potenciálně ohrožující demokratický vývoj země. V této souvislosti se mluví o tzv. zombie socialismu, kdy cokoli sociálního, a to včetně volání po zapojování občanů a NNO do rozhodování bylo interpretováno hlasitou částí veřejnosti a médií jako škodlivý a nebezpečný sentiment po komunismu. Naopak separace občanů a rozhodnutí byla vnímána jako žádoucí. Občan měl svobodně rozhodovat o naplňování svých potřeb v rámci spotřeby. Protože spolu s neoliberální ideologií to byl volný trh, co mělo zajistit demokratizaci země a jejich procesů. Premiér a prezident Václav Klaus mluvil o eko-teroristech, premiér a prezident Miloš Zeman o zelených fanaticích, oba měli na mysli ty, kteří se sdružují v nevládních organizacích věnující se ekologii a klimatické krizi nebo veřejně protestují. Vzrůstající negativní vztah k ekologii a občanské společnosti je pro dlouhou aktivní kariéru zmíněných klíčových politiků typický.

Sověť (česky „rada“) bylo označení pro socialistické sdružení pracujících, dělníků (dělnické rady), vojáků a zemědělců v Rusku. V Sovětském svazu (SSSR), který je po nich pojmenován, byly sověty politické orgány, které měly formálně moc. Pokud mluvíme o občanských shromážděních, část starší generace (55+) reaguje opovrřlivě s tím, že chceme obnovovat sověty. Což je paradox, protože socialistické Československo nikdy nepřijalo sovětský model správy, ale odkazovalo se k tradicím první republiky. Ačkoliv ČSSR řízení formálně označovalo za demokratický centralismus, fakticky šlo o byrokraticko-direktivní systém.

Na rozdíl od mnoha jiných zemí OECD je v České republice participace občanů a stakeholderů na konkrétních oblastech veřejné politiky (např. zdravotnictví, doprava, vzdělávání atd.) upraveno jen zřídka. Paradoxně výjimkou je zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, který upravuje participaci na formování politiky životního prostředí, a Úmluva o přístupu k informacím, participace veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen

„Aarhuská úmluva“), kterou Česká republika podepsala v roce 1998 a ratifikovala v roce 2004.

4. Jaké zákony a předpisy platí v ČR na podporu deliberativní účasti občanů a existují konkrétní pokyny nebo iniciativy, které podporují deliberativní účast občanů v politice a společnosti, například místní pokyny nebo národní programy?

Česká ústava přijatá roku 1993 stanovuje, že „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ (čl. 2 odst. 1). V článcích 18 až 20 pak najdeme ustanovení, jež zakotvuje a chrání volební právo a právo být volen. Česká ústava, na rozdíl od ústav mnoha jiných zemí OECD, výslovně nevymezuje participaci občanů a stakeholderů na tvorbě politik a/nebo poskytování služeb. Základem pro tento druh participace je Listina základních práv a svobod z roku 1992, jež je součástí ústavního pořádku České republiky. Do dnes se nezvedla nějaká širší společenská debata, že zapojování občanů do utváření politik je legitimní vyžadovat a v naprostém souladu s etickými principy, které stojí za listinou lidských práv a svobod. Příkladem může být fakt, že Síť k ochraně demokracie, jejíž pracovní skupiny expertů vyhodnocují hrozby v oblastech politických stran a voleb, obrany, bezpečnosti a zahraničních věcí, ústavního systému, státních zastupitelství a soudnictví, lidských práv, politických práv, veřejné správy a médií nemají žádnou samostatnou skupinu, která by se věnovala participaci občanů. Tím pádem v každoročně vydávané zprávě o stavu české demokracie není evaluace participace občanů regulérní součástí.

OECD ve své zprávě doporučuje provést revizi právního a regulatorního rámce pro participaci občanů a stakeholderů. Jediným dokumentem, který explicitně zmiňuje deliberativní procesy, které mají zlepšit zapojování občanů do veřejné správy je Strategický rámec Česká republika 2030. Z rozhovorů i zprávy OECD vyplynulo, že ačkoliv by měl tento rámec být operacionalizován, zatím k jeho široké implementaci, která by se týkala deliberativních procesů občanů, nedošlo. Rada vlády pro neziskové organizace vypracovala dosud jen zmíněnou Strategii spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030 včetně podkladových studií a vypořádání konzultací a na ní navazující metodiku, která se testuje. Kapacitně se na Úřadu vlády nikdo přímo zapojení občanů nevěnuje. Konečně proto také OECD doporučuje transformaci Rady vlády pro neziskové organizace na Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů a zřízení poradního centra, která by snahy o zapojení občanů synchronizovala a koordinovala. Pokud jde o složení nové Rady, podle OECD, by mohli v nové radě zasedat (vybraní) členové stávající Rady pro NNO, odborníci pro koordinaci institucionální participace a náhodně vybraní občané. Ačkoliv je pro tento krok v samotné Radě podpora, z rozhovorů vyplynulo, že zatím chybí dostatečně silná politická vůle. S tím, že vládnoucí reprezentace nepovažuje za žádoucí v logice štíhlého státu začínat nové projekty ani přijímat nové úředníky.

V Přehledu o stavu veřejné správy ČR uvádí obecnou ambici směřovat k silnější participaci občanů a stakeholderů a jejich zapojování do formování veřejných politik. Podobný záměr zmiňuje koncepční dokument Klientsky orientovaná veřejná správa. ČR se také přidala k

americké Deklaraci o otevřeném vládnutí iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP), kde se také zavazuje k podpoře účasti občanů a stakeholderů na rozhodování a poskytování služeb. Vytvoření strategie i její implementaci má v gesci Ministerstvo spravedlnosti. To má rovněž v gesci vše, co je spojeno s členstvím České republiky v Pracovní skupině OECD pro otevřené vládnutí. Pravomoci (a omezené zkušenosti) s participací v příslušných politikách mají Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj. I zde se jedná o v naprosté většině o zkušenosti s participací stakeholderů a nikoliv občanů.

ČR je mistrem v strategických dokumentech, které však nedokáže účinně implementovat. Příkladem může být i široká škála strategií zaměřených na jednotlivé skupiny společnosti, z nichž mnohé zahrnují nejen politický závazek, ale někdy i konkrétní iniciativy na podporu účasti na tvorbě veřejných politik. Například Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030 obsahuje cíl „Zlepšení podmínek pro rozvoj občanské společnosti působící v oblasti rovnosti žen a mužů“ (cíl 4.4), zatímco Strategie sociálního začleňování (2021–2030) má za cíl „posílit účast osob sociálně vyloučených nebo ohrožených sociálním vyloučením na rozhodování o řešení sociálního vyloučení“. Podobné cíle lze nalézt také v Národním plánu podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením (2021–2025). Informace shromážděné během zjišťovacích misí OECD i mnou vedených rozhovorů ukazují, že stávající politický rámec se potýká s řadou prováděcích problémů, a že zejména strategické dokumenty veřejné správy a s nimi spojené akční plány nejsou často plně implementovány a nejsou dostatečně viditelné či o nich chybí povědomí nejen napříč veřejnou správou, ale i v řadách širší veřejnosti.

OECD se ve svém reportu zamýšlí nad tím, jak pracovat se státní správou a jejím mentálním přijetím deliberativní participace jako legitimního způsobu, jak tvořit politiky. Za tímto cílem doporučuje zahrnutí specializovaného školení na téma participace mezi povinná školení pro představené i všechny nové státní zaměstnance, aby byli uvedeni do problematiky a seznámili se s příslušnými postupy. Doporučuje zvážit aktualizaci stávající Metodiky a Manuálu pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů a zapracovat do nich nejnovější trendy a postupy (např. reprezentativní deliberativní proces) a uvést konkrétnější rady pro zapojování (nevolených) zástupců veřejnosti i do jiných aktivit, než je pouze ex-post evaluace regulace (RIA). Stejně pak doporučuje vytvoření zmíněného centra občanské participace, které by se věnovalo otázkám participace občanů a stakeholderů.

Novela zákona o místním referendu je považována za možnou cestu, jak dostat mezi institucionalizované praktiky na místní úrovni i deliberativní procesy. V Česku byla možnost místního referenda poprvé obecně upravena zákonem České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Později byla tato úprava nahrazena zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a ustanovení o některých speciálních typech místních referend byla v roce 2000 zahrnuta do zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze. Zákonu č. 22/2004 Sb., zvýšil účast nutnou pro platnost místního referenda na 50 % oprávněných voličů. K 27. únoru 2018 bylo od roku 2006 uskutečněno 269 místních referend, krajské referendum zatím na území ČR neproběhlo.

Celostátní referenda nemají oporu v zákonné úpravě v Ústavě České republiky. Jedinou zákonnou úpravou týkající se referenda byla ta, která řešila Referendum o přistoupení ČR k EU. V roce 2003 v něm hlasovalo přes pětadesát procent lidí. Více než třímilionová většina tehdy rozhodla, že Česko vstoupí do Evropské unie. To bylo také jediné národní referendum,

které se v ČR uskutečnilo. Ačkoliv tu jsou letité snahy o přijetí zákona, který by občanům umožnil při sesbírání potřebného množství hlasů referendum požadovat, zákon zatím neprošel oběma komorami parlamentu.

5. Jak účinné jsou tyto struktury? Existují nějaké překážky nebo zábrany, která omezují jejich funkčnost?

To, že místní referenda existují již desetiletí a národní se dosud nepodařilo prosadit odráží široce rozšířený názor, že zapojování občanů je vhodné jen na lokální úrovni a v rámci méně důležitých až marginálních záležitostí. Konečně to byl často opakovaný argument vyplývající z šetření a rozhovorů: „V ČR občané rozhodují jen o nesmyslech a na ty podstatné otázky a problematiky se jich nikdo neptá“. Tato lokálnost odráží nedůvěru v mentální kapacitu občanů rozhodovat o podstatných a systémových záležitostech. Referenda je důležité zmínit i z jiného důvodu, část veřejnosti i politické reprezentace směšuje občas deliberativní procesy a referenda, a tak občanská shromáždění považuje mylně za formu přímé demokracie. Přímá demokracie je dlouhodobě na národní úrovni vnímána jako způsob ohrožení demokracie a nebezpečná cesta, kterou prosazují populisté a extrémní strany.

Většímu zapojení komplexních deliberativních procesů na místní úrovni brání fakt, že v ČR máme 6254 obcí a 206 obcí s rozšířenou působností. Je bohužel skoro nemožné mít odbornou kapacitu a povědomí o participaci při tak malé velikosti obcí. Samozřejmě existují čestné výjimky, ale jedná se skutečně jen o několik aktivních jedinců, kteří s participací vědomě pracují. S velikostí a roztržitostí obcí se pojí i rozpočty v rámci nichž, je rovněž náročné si uhájit a provádět pravidelně participaci. Kraje zatím v této oblasti také nejsou aktivní a příliš nápomocné. V řadě zemí mají odborná pracoviště, které pomáhají samosprávám. V ČR neexistuje žádná institucionalizovaná podpora organizovaná státem, kam by se mohly obce obracet. Neexistují ani Agentury, které by za přijatelné ceny předávaly „know-how“ obcím, které o to mají zájem, jak provádět systémové změny v daných oblastech (data, development, digitalizace, energetická transformace) i s kvalitním a dlouhodobým zapojením občanů. Obě zmíněné formy podpor, by dokázaly zlepšit prostředí a připravit půdu pro využívání deliberativních procesů v praxi.

6. Jak se diskutuje o deliberativní účasti občanů a jak je vnímána v politické aréně? Je široce přijímána, nebo je vnímána kontroverzně a jaké jsou postoje příslušných politických aktérů k otázce účasti občanů?

Co se týká implementace doporučení vzniklých z participativních procesů, zde je bohužel problém neexistující měkká personální politika, která by držela kvalitní správu v chodu. Příliš často dochází s volbami nové politické reprezentace k přerušení kontinuity a zásadní personál-

ní obměně úřadu. S tím souvisí i nedůvěra řady občanů v zapojování se do participativních procesů, protože nemají pocit, že investovaná energie má potenciál cokoliv ovlivnit.

Na druhou stranu z rozhovorů vyplynulo, že i politické strany, které se k zapojování občanů tradičně staví velmi rezervovaně se s blížícími volbami většinou otvírají a chtějí ukázat svou vůli komunikovat s občany, a tak získat legitimitu. Je to pak častěji PR než nějaká snaha o systémové zapojení občanů do rozhodování. Analýza politických stran a jejich blízkost či odpor k deliberativním procesům není předmětem tohoto reportu. Stručně se dá říci, že dlouhodobě je silně pozitivně nakloněna deliberativním procesům Strana zelených (v posledních parlamentních volbách získala méně než 1 %) a velmi malá levicová strana Budoucnost. Obě mají jen zastupitele na lokální úrovni a do parlamentu se nedostaly. Sociální demokracie (ČSSD) přechází přerodem a bude otázkou, zda zvítězí progresivní směřování a podaří se ji dostat v příštích volbách do Parlamentu. Pak je šance, že bude deliberativní procesy také podporovat. V současné chvíli není v Parlamentu ani Strana Zelených ani žádná apriori levicová strana. Parlamentní strany vyjadřují rezervovanou podporu (Piráti, STAN) nebo jsou tradičně negativní (TOP09 a ODS), i když i zde se situace mění před volbami nebo je odlišná na místní úrovni, kde i tyto strany omezenou participaci v jisté míře podporují. U zástupců strany ANO je pozice neznámá nebo se proměňuje v čase. Extrémní strany (SPD) vyjadřují podporu přímé demokracii, ale nijak se její principy nesnaží dostat do praxe.

Vedle zprávy OECD a jejich konkrétních doporučení mají vliv na širší přijetí myšlenky deliberativních procesů i evropské snahy institucionalizování deliberativních procesů do fungování EU. Z rozhovorů s členy Platformy pro občanská shromáždění, která v ČR třetím rokem provádí advokační a edukační činnost, vyplynulo, že se veřejnost i politická reprezentace pomalu posouvá a stává se otevřenější přijetí myšlenky zapojování občanů do politických procesů řešících podstatná témata. Podmínkou je transparentnost organizace i designu a garantovaná kvalita procesu a vyjádření politické závaznosti vzniklým doporučením. Všichni oslovení experti se shodli, že pilotní deliberativní procesy (občanská shromáždění či deliberative café) mají šanci na uskutečnění v případě dobře vybraného konkrétního tématu/dilematu, které by aktuálně jak na státní nebo místní či krajské úrovni rezonovalo. Jako klíčový krok k funkční institucionalizaci deliberativních procesů se jeví vznik Centra či komory participace, které by umožnilo diskuzi mezi praktiky i akademickou obcí na téma standardů kvality, etických principů a umělo by i kvalitu procesů vyhodnocovat a etické principy a standardy zavést do praxe. Vedoucí sekretariátu Rady vlády pro neziskové organizace projevil zájem o uspořádání pilotního národního shromáždění, s tím – že by to byla cesta, jak budovat kapacity a povědomí o tomto nástroji v rámci ČR. Podmínkou je získání financování ze zahraničních zdrojů a nutná komunikační a advokační práce mezi vládními představiteli i úřady, s cílem rozptýlit strach ze zapojování občanů.

Aktuálně je více demokracie a systematické využívání občanských shromáždění jedním ze tří požadavků Studentské stávky za klima, kterou aktuálně organizují studenti vysokých škol u příležitosti státního svátku 17. listopadu – Dne boje za svobodu a demokracii. Tak po hnutí Extinction Rebellion a trpělivých snahách Platformy pro občanská shromáždění je to první masivnější volání po vtažení občanů do rozhodování.

7. Rozhovory

Vedoucí sekretariátu Rady vlády pro nestátní neziskové organizace, PhDr. Ing. Pavel Mička
Koordinátorka Sítě k ochraně demokracie, Mgr. Vendula Menšíková
Fakulta Architektury, ČVUT, Praha a Projekty s nadstandartním zapojením veřejnosti,
Ing. arch. Petr Klápště, Ph.D.
Platforma pro občanská shromáždění, Bc. Žofie Hobzíková

8. Linky

<https://www.kr-vysocina.cz/blizi%2Dse%2Dverejne%2Dforum%2Dkraje%2Dvysocina%2D2023%2Dprobehne%2D23%2Dlistopadu/d-4122968/p1=122604>

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/40b23065-cs/index.html?itemId=/content/component/40b23065-cs#tablegrp-d1e2026-fc00d0219a>

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753/>

<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/metodika-participace-nestatnich-neziskovych-organizaci-v-poradnich-a-pracovnich-organech-a-pri-tvorbe-dokumentu-statni-spravy-197878/>

<https://www.mvcr.cz/volby/clanek/hodnoceni-vykonu-verejne-spravy-v-cr-a-doporuceni-pro-budouci-strategicky-rozvoj.aspx>

<https://www.zdravamesta.cz/cz/home/fora-zm>

<https://iprpraha.cz/stranka/72/participace>

9. Autor

Andrea Culková, zkušená filmová režisérka, výzkumnice a sociální lékařka, se ve své tvorbě dlouhodobě věnuje nefunkčnosti společenského systému, sociální nespravedlnosti a klimatické krizi (filmy Cukr blues, Neber mi život, Uzdravme Česko, Smutek aj.). Tato témata ji vedla ke zkoumání politických alternativ jak prostřednictvím filmu, tak probíhajícího doktorandského výzkumu. Od roku 2019 rozvíjí své odborné znalosti v oblasti deliberativní demokracie, spolupracuje na celosvětové úrovni a spoluvede Českou platformu pro občanská shromáždění. Její připravovaný film "Arc of the Covenant" poskytuje jedinečnou příležitost zblízka pozorovat občanská shromáždění napříč Evropou a zkoumat cestu kontinentu k obnovení prastarých demokratických kořenů pro deliberativní rozhodování náhodně vybrané informované veřejnosti.

Tato zpráva o jednotlivých zemích je součástí projektu **Common Ground: Shaping Regions Across Borders** (Společné utváření regionů napříč hranicemi), kterého se účastní osm zemí. Projekt je iniciován a financován nadací Robert Bosch Stiftung a realizován v úzké spolupráci s Institutem pro řízení spolupráce a interdisciplinární výzkum nexus.

Otisk**Vydává**

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstrasse 31
70184 Stuttgart, Germany
www.bosch-stiftung.com

Autor

Andrea Culková

Úprava

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Design

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Všechna práva vyhrazena