

1 Podpora participace občanů a stakeholderů v České republice na veřejném dění

Tato kapitola hodnotí politiky a postupy týkající se participace občanů a stakeholderů v České republice na základě doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí a osvědčených postupů členských zemí OECD. Zaměřuje se na nevolební participaci na rozhodování o veřejném dění na ústřední úrovni. V této kapitole jsme dospěli k závěru, že napříč českou veřejnou správou již existují ostrůvky dobré praxe, jako jsou poradní orgány, které zahrnují různé typy stakeholderů mimo veřejnou správu, ale jsme nuceni konstatovat, že stávající procesy často nemají dostatečný dopad a že v současné době neexistuje žádná zastřešující národní vize participace.

Úvod

Participace občanů a stakeholderů (zainteresovaných stran) je základem koncepce otevřeného vládnutí. Participace ovládaných na vládnutí je základní hodnotou moderních demokratických společností (OECD, 2022^[1]). Přestože participace na demokratickém životě pro mnoho lidí stále začíná a končí u volebních uren, občané zemí OECD stále častěji využívají k vyjádření svých politických preferencí i jiné formy participace a aktivně se zapojují do veřejného dění (OECD, 2022^[1]). S tím, jak se demokracie vyvíjela a přizpůsobovala nově vznikajícím potřebám a výzvám, začali občané hrát důležitější a aktivnější roli ve všech fázích veřejného rozhodovacího procesu.

Participace občanů a stakeholderů je široká oblast, která může zahrnovat postupy, jež nejsou institucionalizovány (jako jsou protesty nebo aktivismus), institucionalizované mechanismy demokratické participace (jako jsou volby a referenda) i nevolební participativní postupy (jako jsou konzultace, spolurozhodování o rozpočtových prioritách, hackathony, deliberativní shromáždění atd.) (OECD, 2022^[1]). Nevolební participace se od tradiční demokratické participace liší tím, že namísto pouhého výběru volených zástupců jsou potřeby a názory občanů a stakeholderů integrovány do celého politického cyklu a do tvorby a poskytování služeb. Cílem nevolebních participativních a deliberativních procesů není nahradit formální pravidla a zásady zastupitelské demokracie, jako jsou svobodné a spravedlivé volby, zastupitelská shromáždění, odpovědná exekutiva, politicky neutrální veřejná správa, pluralismus a dodržování lidských práv (OECD, 2022^[1]). S výjimkou nejpokročilejších forem participace (jako je spoluvytváření nebo společná realizace) zůstává konečná odpovědnost za rozhodnutí obvykle na volených veřejných činitelích, kteří se zodpovídají voličům. Spíše než o nahrazení formálních pravidel a zásad usiluje (nevolební) participace občanů a stakeholderů v průběhu celého politického cyklu o obnovení a prohloubení vztahu mezi veřejnou správou a veřejností, jíž tyto orgány slouží (Sheedy, 2008^[2]).

Úspěšná participace občanů¹ a stakeholderů² vyžaduje změnu kultury. Přejít od *ad hoc* procesu ke kultuře participace (a v širším smyslu ke kultuře otevřeného vládnutí) vyžaduje, aby si veřejná správa zvykla zapojovat občany do veřejného dění. Vytvoření kultury participace v konečném důsledku zahrnuje změny individuálních a institucionálních hodnot, dovedností, přesvědčení, norem chování a očekávání, které se promítají do nových typů politik, služeb a metodik (OECD, 2022^[1]). Kultura participace vyžaduje kromě změny v rozhodování a myšlení veřejných činitelů i demokraticky smýšlející občany, kteří mají o participaci zájem, jsou jí schopni a mají k ní potřebné dovednosti.

Česká republika jako součást motivace k realizaci tohoto Přehledu o stavu veřejné správy uvedla i ambici směřovat k silnější participaci občanů a stakeholderů a jejich aktivnímu zapojení do celého cyklu formování veřejných politik. Tato ambice se odráží i v četných strategických dokumentech veřejné správy, které zdůrazňují nutnost podporovat participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejném dění. Vizi participativnějšího vládnutí nastiňují například Strategický rámec Česká republika 2030 a koncepční dokument Klienty orientovaná veřejná správa. Kromě toho se Česká republika jako země přistupující k Doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí (OECD, 2017^[3]) a signatář Deklarace o otevřeném vládnutí iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) zavázala k podpoře účasti občanů a stakeholderů na rozhodování a poskytování služeb.

Tato kapitola hodnotí strategické dokumenty veřejné správy a postupy týkající se participace občanů a stakeholderů v České republice a srovnává je se standardy, jež prosazuje Doporučení Rady OECD o otevřeném vládnutí a které najdeme i v osvědčených postupech jiných zemí OECD. Vzhledem k tomu, že participace je široký pojem, zabývá se tato kapitola pouze zapojením občanů a stakeholderů do nevolebních mechanismů (což se v České republice obvykle označuje jako „méně tradiční formy participace“ nebo „účast na veřejném dění“). Konkrétně analyzuje rámce a mechanismy, které v České republice podporují participaci občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování. Tato kapitola se nezaměřuje primárně na hodnocení jednotlivých participativních procesů ve veřejné správě, ale spíše na to, jaké podpory se dostává řízení agendy participace na úrovni ústřední státní správy. V této kapitole jsme dospěli k závěru, že ostrůvky dobré praxe z hlediska participace občanů a stakeholderů již napříč českou

ústřední správou i samosprávou určitě jsou. Česká republika má například silnou kulturu vytváření poradních a pracovních orgánů, na nichž se podílejí různé zainteresované strany mimo veřejnou správu. Zároveň kapitola konstatuje, že některé participativní procesy často nemají kýžený dopad a že v současné době Česká republika nemá žádnou zastřešující vizi participace občanů a stakeholderů napříč českou veřejnou správou. V současné době je v tomto ohledu jen málo relevantních metodologií, koordinačních mechanismů nebo možností sdílení osvědčených postupů a participace se tudíž často omezuje na „obvyklé podezřelé“.

Tato kapitola začíná definicí participace a vysvětlením, jak je tento pojem v současnosti v České republice chápán. Poté se text zaměřuje na prostředí umožňující participaci a zákony, strategické dokumenty veřejné správy a orgány, které umožňují participaci občanů a stakeholderů na úrovni ústřední státní správy. Následně pokračujeme diskusí o způsobech, jak podporovat participativní gramotnost veřejné správy a veřejnosti, a analýzou otázky, jak komunikace s veřejností a poskytování kvalitních informací mohou umožnit informovanou participaci. Poslední část kapitoly se zaměřuje na současné trendy, které by mohly České republice pomoci uvolnit plný potenciál participace občanů a stakeholderů.

Co znamená participace občanů a stakeholderů stran?

V průběhu let se chápání koncepce otevřeného vládnutí v zemích OECD posunula od otevřeného vládnutí ve smyslu aktivit zaměřených na transparentnost k jeho vnímání jako interaktivnějšího vztahu mezi občany veřejnou správou, a to včetně dalších prvků, jako jsou participace a odpovědnost (OECD, 2016^[4]). Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí (OECD Recommendation of the Council on Open Government) proto definuje otevřené vládnutí jako „kulturu vládnutí, která podporuje zásady transparentnosti, integrity, odpovědnosti a participace občanů a stakeholderů na podpoře demokracie a inkluzivního růstu“.

Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí dále definuje participaci jako „všechny způsoby, kterými mohou být zainteresované strany zapojeny do formování politik a do tvorby a poskytování služeb“⁴. Participace se tedy týká úsilí veřejné správy vyslechnout a zohlednit názory, úhel pohledu a vstupy občanů a stakeholderů do veřejného rozhodování. V tomto ohledu vyzývají ustanovení 8 a 9 výše uvedeného doporučení (OECD, 2017^[3]) signatářské země, aby:

8. Poskytly všem zainteresovaným stranám rovné a spravedlivé příležitosti k získávání informací a konzultacím a aktivně je zapojily do všech fází formování politiky a tvorby a poskytování služeb. Mělo by se tak dít s dostatečným časovým předstihem a s minimálními náklady, přičemž je třeba se vyhnout duplicitě, aby se minimalizovala únava z konzultací. Dále by mělo být věnováno zvláštní úsilí oslovení nejvýznamnějších, nejzranitelnějších, nedostatečně zastoupených nebo marginalizovaných skupin ve společnosti a je třeba zabránit nepatřičnému ovlivňování a ovládnutí politik jedním aktérem.

9. Podporovaly inovativní způsoby účinného zapojení stakeholderů do sdílení nápadů a spoluvytváření řešení a využívaly příležitosti, které poskytují nástroje digitální veřejné správy, včetně využívání otevřených dat, na podporu dosažení cílů strategií a iniciativ otevřeného vládnutí (OECD, 2017^[3]).

Pro participaci občanů a stakeholderů neexistuje žádný univerzální model

Participace není lineární koncept a známe různé způsoby a stupně zapojení a dopadu (OECD, 2021^[5]). Jedním ze způsobů, jak chápat a analyzovat participaci, je sledovat míru působení a moci, která je účastníkům dána k tomu, aby mohli ovlivňovat proces a podílet se na jeho výsledcích (OECD, 2022^[1]). Pro pochopení participace vytvořil Arnstein (Arnstein, 1969^[6]) osmistupňovou škálu, tzv. participační žebřík, od manipulace po veřejnou kontrolu. Spektrum participace veřejnosti IAP2 (IAP2, 2018^[7]) měří participaci ve vztahu k jejímu vlivu na rozhodování pomocí pěti stupňů. OECD (OECD, 2001^[8]) (OECD, 2017^[3]) rozlišuje tři stupně participace občanů a stakeholderů, které se liší podle míry zapojení a dopadu, jež jsou s nimi spojeny:

1. **Informování:** nejnižší stupeň participace, pro níž je charakteristický jednosměrný vztah, kdy veřejná správa vytváří a předává informace veřejnosti. Zahrnuje jak poskytování informací na vyžádání, tak „proaktivní“ šíření informací ze strany veřejné správy. Tento stupeň participace může být například ve formě platformy otevřených dat nebo komunikačních kampaní cílených na veřejnost.
2. **Konzultace:** pokročilejší stupeň participace, jenž zahrnuje obousměrný vztah, v němž veřejnost poskytuje zpětnou vazbu veřejné správě a naopak (připomínky, postřehy, informace, rady, zkušenosti a nápady). Funguje na základě vymezení problému, k němuž se názory zjišťují, a vyžaduje kromě zpětné vazby na výsledky procesu také poskytnutí relevantních informací. Ve většině případů neexistuje povinnost zohlednit názory nezainteresovaných pozorovatelů při změně plánů, přijímání rozhodnutí nebo stanovování směrů. Na většině konzultačních setkání se rozhodovací orgány zavazují pouze k tomu, že vyslechnou názory účastníků a zohlední je při dalších úvahách (OECD, 2015^[9]). Tento stupeň participace se může týkat například veřejných konzultací k návrhům právních předpisů nebo poradních orgánů k odborným otázkám, jako je například politika veřejného zdraví.
3. **Zapojení:** participace ve formě zapojení znamená, že veřejnost dostane příležitost a potřebné zdroje (např. informace, data a digitální nástroje), aby mohla spolupracovat ve všech fázích formování politik a při navrhování a poskytování služeb. Zapojení je vztah založený na partnerství mezi občany a veřejnou správou. Veřejnost se aktivně zapojuje do definování procesu a obsahu tvorby politik. Zapojení je, stejně jako konzultace, založeno na obousměrné interakci, ale uznává rovné postavení občanů při stanovování agendy, navrhování politik a rozhodování – ačkoli odpovědnost za konečné rozhodnutí nebo formování politik zůstává v mnoha případech na veřejnosprávních orgánech. Tento stupeň participace se může týkat například reprezentativních deliberativních procesů nebo participativních rozpočtů úrovní územních samosprávných celků.

Tabulka 1.1. Stávající mechanismy participace v České republice podle žebříčku participace OECD

Název/typ participativního mechanismu	Popis	Občané/stakeholderi	Stupeň participace
Portál otevřených dat	Digitální platforma s veřejnými informacemi a daty v otevřeném formátu.	Občané a stakeholderi	Informace
Veřejné slyšení	Participativní mechanismus otevřený všem zainteresovaným stranám k výměně názorů a nápadů mezi účastníky za účelem informování a projednávání rozhodnutí veřejné správy.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Veřejný konzultační proces	Participativní mechanismy, kdy se pořádatel veřejnosprávní orgán snaží shromáždit podněty, názory a nápady občanů a stakeholderů ke konkrétní otázce nebo rozhodnutí.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Poradní a pracovní orgány (česká zkratka PPOV)	Stálé platformy zástupců veřejné správy i občanů a stakeholderů, které mají mandát podílet se na formulování a hodnocení zásad politik.	Stakeholderi	Konzultace
Proces Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)	Participativní proces pro akční plán OGP, který zahrnuje konzultační a spoluvytvářející kroky s online a osobními mechanismy.	Občané a stakeholderi	Konzultace a zapojení
Kulaté stoly	Mechanismy pro diskusi a vyjednávání za účasti zástupců veřejné správy i občanů a stakeholderů s cílem předcházet konfliktům ve společnosti a zprostředkovávat jejich řešení.	Občané a stakeholderi	Konzultace
Participativní rozpočtování	Mechanismy umožňující občanům a stakeholderům ovlivňovat veřejná rozhodnutí prostřednictvím přímého přidělování veřejných zdrojů na priority nebo projekty. Obvykle se organizuje na nižší než ústřední úrovni a může zahrnovat několik fází, jako jsou deliberativní shromáždění, digitální hlasovací platformy a workshopy pro společné formulování závěrů.	Občané a stakeholderi	Zapojení

Občané a stakeholderi, dva důležité, ale odlišné typy participujících

OECD definuje subjekty, které může veřejná správa zapojit do svých participativních mechanismů, následovně:

- **Stakeholderi:** jakákoli zainteresovaná a/nebo dotčená strana, a to včetně: institucí a organizací, ať už veřejných nebo nevládních, z okruhu občanské společnosti, akademické sféry, médií nebo soukromého sektoru.
- **Občané:** jednotlivci bez ohledu na věk, pohlaví, sexuální orientaci, náboženskou a politickou příslušnost, v širším slova smyslu jsou to „obyvatelé určitého místa“, tj. vesnice, města, kraje nebo státu či jeho části (podle kontextu).

Důležitá je jak participace občanů, tak stakeholderů, nemělo by se na ně však nahlížet stejně (OECD, 2022_[1]; 2022_[10]). Občanům ani stakeholderům není přikládána žádná zvláštní hodnota nebo preference, neboť oba typy participující veřejnosti mohou obohatit rozhodnutí, formování politik i veřejné služby. Nicméně každý participující pro svou účast na veřejném dění potřebuje jiné podmínky a jeho vstupy budou jiné (OECD, 2022_[10]). Například stakeholderi mohou poskytovat odborné znalosti a specifictější podněty a reakce než širší veřejnost a mohou zastupovat specifické sféry společnosti prostřednictvím poradních orgánů nebo odborných panelů. Stakeholderi jsou často vedeni specifickými zájmy spojenými se skupinou, kterou zastupují, nebo hodnotami, které mají ztělesňovat. Občané mohou naopak zprostředkovat obecný pohled na potřeby obyvatelstva, podpořit legitimitu rozhodnutí a důvěru v ně a posílit zastoupení a inkluzi (OECD, 2020_[11]).

Participace může zprostředkovat informace nutné k rozhodování, zlepšit veřejná rozhodnutí a podpořit důvěru

Rozhodovací proces je stejně důležitý jako samotné výsledky, a to jak z důvodu efektivity i spravedlivosti. Participace na procesu pomůže zprostředkovat názory všech zainteresovaných stran – od těch, kteří budou danou věc realizovat až po konečné příjemce (OECD, 2011_[12]). Zkušenosti zemí OECD ukazují, že participace může zlepšit výkonnost veřejné politiky a kvalitu služeb veřejné správy především proto, že pomůže veřejné správě lépe porozumět potřebám lidí, využít kolektivní inteligenci pro inovace, formovat politiky nákladově efektivněji a zlepšit její provádění (OECD, 2009_[13]; OECD, 2020_[11]; OECD, 2016_[4]). Výhody participace lze vnímat následovně (OECD, 2022_[10]; 2016_[4]):

- Vnitřní (tj. lepší a demokratičtější proces) – tato výhoda vychází z názoru, že participace může zlepšit a demokratizovat proces veřejného rozhodování, což může přispět ke zvýšení legitimacy veřejných rozhodnutí, podpoře provádění a hodnocení politik a využití kolektivní inteligence pro inovace a kreativitu.
- Věcné (tj. lepší výsledky) – tato výhoda vychází z názoru, že participace může zlepšit kvalitu politik, zákonů a služeb, protože jsou vypracovávány, prováděny a hodnoceny na základě lepších vstupů a rozhodnutí jsou informovanější. Participace může dát „mlčící většinu“ hlas ve veřejném rozhodování, pomoci dát hlas a přístup široké veřejnosti a bojovat proti vyloučení a marginalizaci, čímž se zajistí, že prospěch z demokracie budou mít opravdu všichni.

Poskytnutí hlasu občanům a stakeholderům při rozhodování o věcech, které ovlivňují jejich život (mimo volby), a zajištění vlivu jejich hlasu na konečné rozhodnutí může v konečném důsledku pozitivně ovlivnit důvěru ve stát a posílit demokratické instituce (Mejia, 2020_[14]).

Participace občanů a stakeholderů v českém kontextu

Česká republika v současné době nedisponuje jednotnou oficiální definicí, typologií nebo klasifikací participace občanů a/nebo stakeholderů. Ve svých odpovědích na dotazníky OECD a v rozhovorech během zjišťovací mise OECD uvedli státní zaměstnanci z různých ministerstev rozdílné definice

participace občanů a stakeholderů. Zástupci české strany často zaměňovali pojmy participace občanů a stakeholderů s pojmy transparentnost/lobbování/ovlivňování.

Metodika zapojování veřejnosti do přípravy klíčových strategických dokumentů veřejné správy v České republice (z roku 2009, viz níže) uvádí „čtyři úrovně zapojování veřejnosti“ (konkrétně o „informování“, „připomínkování“, „konzultování“ a „partnerství“) a obsahuje i obsáhlou pasáž vysvětlující, co každá z těchto úrovní v praxi představuje. Nezdá se však, že by se tato metodika široce používala. Některá česká ministerstva uváděla, že spíše používají definici participace OECD (která pracuje se třemi úrovněmi participace, jak je uvedeno výše) nebo spektrum IAP2 (které vychází z pěti úrovní).

Absence funkční definice toho, co představuje (nevolební) participace, může být překážkou pro harmonickou realizaci participativních politik a postupů ve veřejném sektoru. Česká republika by mohla zvážit přijetí jednotné definice participace občanů a stakeholderů a využít výše uvedené definice a typologie jako podklad. Taková jednotná definice může informovat veřejnost o rozsahu a omezeních participace a sjednotit všechny stakeholdery a politické činitele k prosazování stejných cílů (OECD, 2022^[11]). Jasná definice může usnadnit i důkladnější analýzu dopadů participativních postupů v různých orgánech a na různých úrovních výkonu veřejné správy a podpořit mezinárodní srovnání (*tamtéž*). Česká republika by mohla, za účelem vytvoření jednotné definice participace občanů a stakeholderů, zvážit participativní proces, a to například s využitím stávajících mechanismů, jako je Fórum zainteresovaných stran vytvořené pro proces Partnerství pro otevřené vládnutí. Zapojení Fóra zainteresovaných stran by mohlo zajistit vytvoření silnějších vazeb mezi agendou participace a širší agendou otevřeného vládnutí, jak níže detailněji rozvádíme.

Po přijetí by měla být o jednotné definici informována široká veřejnost i stakeholdeři, aby se zajistilo, že ji budou znát a používat všichni veřejní činitelé i nestátní aktéři. Definice by se měla používat a mělo by se na ni odkazovat ve všech nově přijatých strategických dokumentech veřejné správy a případně by mohla být zahrnuta i do nějakého právního instrumentu. Přejít k jednotné definici neznamená, že přesně stejnou definici musejí nutně používat všechny orgány státní správy. Znamená to spíše, že všechny veřejnosprávní i nevládní zainteresované strany mají společný pohled na to, co participace zahrnuje (a nezahrnuje), a spolupracují na základě společné vize.

Ochrana a podpora občanského prostoru s cílem umožnit participaci v České republice

Nestačí, aby se zástupci veřejné správy rozhodli, že chtějí více spolupracovat s občany. Informace OECD ukazují, že musí také vytvořit prostředí, v němž je to možné a v němž jsou občané ochotni a schopni se aktivizovat a spolupracovat s veřejnými činiteli. To znamená, že je třeba respektovat práva jednotlivce (zejména svobodu projevu, shromažďování a sdružování) (*de iure i de facto*), mít k dispozici funkční mechanismy podávání stížností, zpřístupňovat informace a údaje, dodržovat zásady právního státu, umožnit novinářům analyzovat a kritizovat rozhodnutí veřejné správy, umožnit protestujícím bezpečně vyjadřovat názory a dovolit organizacím občanské společnosti/aktivistům/obhájčům lidských práv, aby se aktivizovaly bez obav z násilí, odplaty nebo zásahů atd. (OECD, 2021^[15]).

Není-li občanských prostor výše uvedeným způsobem ochráněn, může přispívat k polarizované atmosféře a mít negativní dopad na kvalitu interakcí mezi nestátními aktéry (včetně občanů, nevládních organizací, médií atd.) a veřejnou správou. Uzavření občanského prostoru může mít přímý dopad na míru participace. V Doporučení Rady OECD pro otevřené vládnutí OECD vyzývá k ochraně občanského prostoru (off-line i online) a umožnění rovné, informované, bezpečné a inkluzivní participace.

Ačkoli úplná analýza ochrany a podpory občanského prostoru jde nad rámec této kapitoly (a mohla by být spíše zpracována v Přehledu OECD o otevřeném vládnutí nebo v OECD Civic Space Scan), dostupné mezinárodní ukazatele v této oblasti mohou do určité míry osvětlit stav občanského prostoru v České

republike. Index demokracie 2021 (Economist Intelligence Unit Democracy Index 2021) řadí Českou republiku na 29. místo ze 167 zemí. Index liberální demokracie V-Dem 2021 (2021 Liberal Democracy Index) ji řadí na 31. místo ze 179 zemí, ale upozorňuje na úpadek demokratických kvalit a označuje Českou republiku za „autokratizující se“ stát (V-Dem-Institute, 2021^[16]).

Z dalších ukazatelů vyplývá, že Česká republika vyniká ve srovnáních týkajících se právního státu a svobody tisku. Freedom House jí ve svém indexu svobody ve světě pro rok 2022 dává skóre 91/100 (Freedom House, 2022^[17]) a index právního státu World Justice Project ji řadí na 22. místo ze 139 zemí (World Justice Project, 2022^[18]). Zpráva o svobodě projevu organizace Article 19 ji též považuje za „otevřenou“ zemi a v přehledu pro rok 2021 ji řadí na 23. místo ze 161 hodnocených zemí (Article 19, 2021^[19]). Světový index svobody tisku organizace Reportéři bez hranic ji v roce 2022 řadí na 20. místo ze 180 zemí se skóre 80,54 ze 100 (Reporters Without Borders, 2022^[20]). Monitor CIVICUS, nástroj pro sledování občanského prostoru ve světě, popisuje občanský prostor v České republice v roce 2022 za „zúžený“ podobně jako v mnoha dalších zemích OECD, jako jsou Francie a Spojené království (CIVICUS, 2022^[21]).

Rámeček 1.1. Činnost OECD v kontextu ochrany a podpory občanského prostoru jako nástroje pro reformy otevřeného vládnutí.

OECD definuje občanský prostor jako soubor právních, politických, institucionálních a praktických podmínek nezbytných pro přístup nestátních subjektů k informacím a nezbytných k jejich vyjadřování, sdružování, organizování a účasti na veřejném životě. OECD uznává zdravý občanský prostor jako předpoklad pro iniciativy otevřeného vládnutí a jejich usnadnění. Veřejná správa musí zajistit, aby byl občanský prostor otevřený, chráněný a podporovaný prostřednictvím jasných politik a právních rámců, které stanoví pravidla participace občanů a státu, vymezují hranice a hájí individuální svobody a práva. (OECD, 2016^[4]).

V roce 2019 zahájila OECD a její partneři činnost fóra Observatory of Civic Space, jehož cílem je podporovat a chránit občanský prostor jako předpoklad dobrého vládnutí a inkluzivního růstu. V této souvislosti OECD v současné době zveřejňuje Globální zprávu o občanském prostoru (připravuje se), která nastiňuje klíčové trendy v této oblasti. OECD rovněž vydává průzkumy občanského prostoru pro vybrané země. Průzkum občanského prostoru s názvem Civic Space Scan je kvalitativní hodnocení zákonů, politik, institucí a postupů podporujících občanský prostor v členských a partnerských zemích OECD. Civic Space Scan cílí na ochranu základních svobod a podporu osvědčených postupů. Jsou to volně přístupné studie obsahující na míru šitá, včasná a realizovatelná doporučení, jež mají vládám pomoci reagovat na vyvíjející se výzvy a příležitosti v jejich úsilí o ochranu a podporu občanského prostoru. První studie Civic Space Scan byl zveřejněna pro Finsko (OECD, 2021^[15]) a v současné době se zpracovávají další pro Portugalsko, Rumunsko a Tunisko.

Zdroje: OECD (2016^[4]; 2021^[15]).

Posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice: přechod od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům

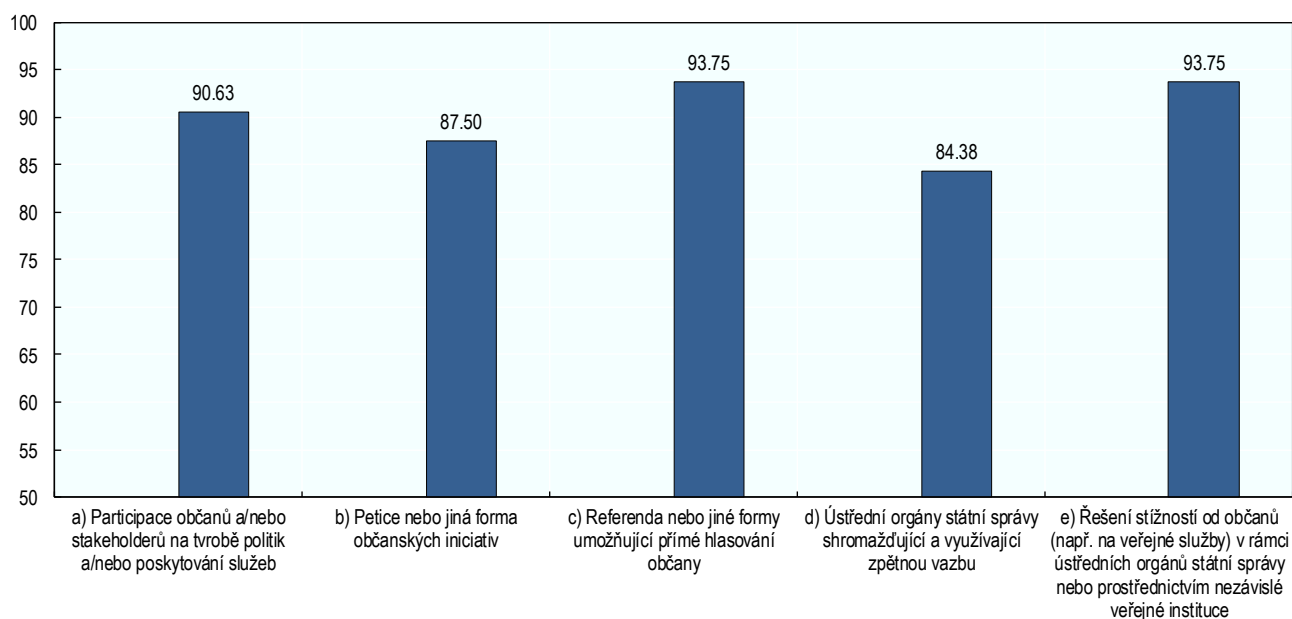
Prostředí umožňující participaci občanů a stakeholderů je tvořeno souborem pravidel, postupů a institucí, které umožňují organizování a realizaci participativních procesů (OECD, 2022^[11]). Aby participace přesáhla rámec *ad hoc* a jednorázových iniciativ (které často závisejí na politické vůli nebo na jednotlivých lidech), je třeba usilovat o institucionalizaci participativních postupů. Strukturální změny, díky nimž se participace

stane nedílnou součástí demokratické architektury, mohou podpořit trvalou transformaci a umožnit kroky k vytvoření celkové kultury participace (OECD, 2022^[10]).

Česká republika má poměrně malý objem právních a regulatorních předpisů, které dávají prostor participaci občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování

V zemích OECD jsou formy demokratické participace, tj. politická práva (volby, petice, referenda atd.), obvykle zakotveny v zákonech (nebo ústavě). Většina zemí OECD rovněž zapracovala otázky participace občanů a zainteresovaných stran do tvorby zákonů a podzákonných norem a jsou i součástí konkrétních politických procesů (např. životní prostředí, infrastruktura, využívání půdy) (OECD, 2020^[22]). Ustanovení upravující participaci občanů a stakeholderů často najdeme i v ústavách nebo podobných instrumentech mnoha zemí. Kromě toho někdy zákony vymezují i konkrétní postupy participace (např. zákon Government in the Sunshine Act ve Spojených státech z roku 1976 nebo peruánský zákon o participativním rozpočtu z roku 2003). Jak je patrné z výsledků průzkumu otevřeného vládnutí OECD (OECD, 2021^[23]), ústavní a právní rámec České republiky vymezuje různé oblasti participace občanů a stakeholderů (Obrázek 1.1).

Obrázek 1.1. Právní předpisy vymezující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD



Poznámka: N=32. Čísla jsou v procentech

Zdroj: OECD (2021^[23]).

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 člancích 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. Listina uvádí, že „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“ (článek 21). Listina základních práv a svobod dále obsahuje kapitolu věnovanou politickým právům, mezi něž patří právo na informace (článek 17), petiční právo (článek 18), právo shromažďovací (článek 19), právo sdružovací (článek 20), svobodná soutěž politických sil (článek 22) a právo postavit se za určitých okolností na odpor proti

každému, kdo usiluje o odstranění demokratického řádu lidských práv a základních svobod (článek 23). V návaznosti na ústavní pořádek přijala Česká republika celou řadu zákonů, které upravují volební právo a formy demokratické participace, např. referenda na místní úrovni (diskuse o těchto zákonech přesahuje rámec této kapitoly).

Základním předpokladem pro informovanou participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejných záležitostech je zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 (zákon č. 106/1999). Legislativní pravidla vlády, která upravují proces přípravy nových právních předpisů ministerstvy a dalšími orgány veřejné moci, navíc stanovují, že součástí legislativního procesu musí být posouzení dopadů nové právní úpravy. Podrobnosti o procesu posuzování jsou uvedeny v metodickém pokynu nazvaném *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace*, který zdůrazňuje nutnost postupu pro konzultace se zainteresovanými stranami. Podobně zákon o právu na informace o životním prostředí z roku 1998 (zákon č. 123/1998 Sb.) umožňuje získat informace o „stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a dopadech stavu a vývoje“, včetně mezinárodních dohod a závazků, programů, financí, právních předpisů, strategií, podkladových analýz atd.

Česká republika disponuje i souborem zákonů upravujících participaci specifických cílových skupin ve společnosti. Například čl. 6 odst. 1 zákona č. 273 z roku 2001 o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů stanoví, že příslušníci národnostních menšin mají právo na účinnou participaci na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech, zvláště těch, které se týkají národnostních menšin, jejichž jsou příslušníky, a to na úrovni obcí, krajů a státu jako celku“. V témže článku se dále uvádí, že „příslušníci národnostní menšiny vykonávají své právo podle odstavce 1 zejména prostřednictvím výborů pro národnostní menšiny zřizovaných podle zvláštních právních předpisů a Rady vlády pro národnostní menšiny“ (viz též informace o radách níže). 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. Významnou 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.

Revize právního a regulatorního rámce na podporu účinnější participace

Zatímco tradiční formy demokratické participace jsou v České republice formálně dobře zakotveny (hlasování, volby, referenda atd.), prostor pro prohloubení a rozšíření právního a regulatorního rámce pro participaci občanů a stakeholderů v celém politickém cyklu a při poskytování služeb je potenciálně širší. Zejména při revizi a/nebo novelizaci stávajících zákonů by Česká republika mohla zvážit jejich doplnění o ustanovení upravující potřebu konzultací a/nebo zapojení občanů a stakeholderů do procesu formování politiky. Kromě toho by měla být věnována zvláštní pozornost začlenění participativních prvků do všech nově navrhovaných právních předpisů. Povinné „ověření uplatnění participativních přístupů“, které by zajistilo, že všechny legislativní dokumenty jsou koncipovány za využití participativního přístupu a že nová legislativa obsahuje ustanovení upravující participaci (pokud je to relevantní), by mohla mít v gesci případná nová Rada vlády pro participaci občanů a stakeholderů (viz níže).

Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by Česká republika v zájmu vytvoření jednotného rámce a vyjasnění práv a povinností orgánů veřejné správy a občanů mohla rovněž zvážit přijetí speciální legislativní úpravy o participaci občanů a stakeholderů na rozhodování o otázkách týkajících se výkonu veřejné správy, jak to již udělalo několik zemí OECD a další se k tomu chystají (Rámeček 1.2). Zákon nebo podzákonná norma vymezující podmínky participace občanů a stakeholderů by mohly být využity zejména k rozšíření sumy stávajících právních předpisů, podpoře přijetí jednotné definice participace, informování o právech a povinnostech (např. povinné konzultace), vymezení mechanismů, s jejichž pomocí mohou

občané uplatňovat svá práva na participaci (např. poradní orgány), a k vybudování institucionální struktury pro řízení participace (např. meziresortní koordinace nebo koordinace činností orgánů veřejné správy). Zkušenosti ze zemí OECD ukazují, že jednotný a koherentní právní rámec participace může posílit povědomí o participaci a příslušných postupech, zlepšit úroveň zapojení a zvýšit důvěru v jejich výsledek (OECD, 2022^[1]).

Cíle a iniciativy na podporu participace občanů a stakeholderů jsou rozptýlené a najdeme je v mnoha politikách

Dokumenty vymezující věcný obsah politik v různých oblastech, jako jsou strategie, memoranda, akční plány atd., udávají směr politické agendy země, nastiňují politické cíle, podrobně popisují iniciativy k jejich dosažení a usnadňují monitorování a hodnocení reforem (OECD, 2022^[1]). Tyto dokumenty mohou být využívány pro harmonizaci postupů napříč veřejnou správou, usnadnění komunikace s interními a externími zainteresovanými stranami a podporu odpovědnosti za činnost veřejných rozhodovatelů (OECD, 2022^[1]). V České republice mnoho strategických dokumentů veřejné správy vymezuje cíle a konkrétní iniciativy na podporu aktivnějšího zapojení občanů a stakeholderů. Nejdůležitější z nich jsou shrnuty v Tabulce 1.1 a dále popsány v následujících kapitolách.

Rámeček 1.2. Právní předpisy upravující participaci občanů a stakeholderů v zemích OECD

Kolumbie vymezuje a harmonizuje postupy a průběh participace za pomoci dvou zákonů.

Zákon 134 z roku 1993 o mechanismech participace občanů na veřejném dění v Kolumbii

V roce 1993 přijal kolumbijský Kongres [zákon č. 134 o mechanismech participace občanů na veřejném dění](#), jež upravuje problematiku občanské angažovanosti v zákonodárné a regulatorní oblasti, referenda, veřejné konzultace na celostátní, regionální, okresní, městské a místní úrovni, odnětí mandátů, plebiscity a shromáždění občanů. Zákon č. 134 z roku 1993 vymezil základní pravidla pro demokratickou participaci subjektů občanské společnosti.

Zákon 1757 z roku 2015 o podpoře a ochraně práva na demokratickou participaci v Kolumbii

Účelem [zákona č. 1757 z roku 2015 o podpoře a ochraně práva na demokratickou participaci](#) je podporovat, chránit a zaručit právo na participaci na politickém, správním, hospodářském, sociálním a kulturním životě a rovněž na dohled nad výkonem politické moci. Článek 2 stanoví, že každý plán rozvoje musí obsahovat konkrétní opatření k zapojení občanů do rozhodování o věcech, které se jich týkají, a k podpoře různých způsobů participace. Veřejné instituce by ve svých postupech měly výslovně uvádět, jak budou usnadňovat a podporovat participaci občanů v oblastech, jež mají ve své působnosti. Zákonem č. 1757 z roku 2015 byla zřízena Národní rada pro participaci občanů, jež radí kolumbijské vládě v procesu definování, rozvoje, navrhování, monitorování a hodnocení veřejné politiky v oblasti participace občanů. Složení rady zajišťuje, že je zastoupena ústřední úroveň výkonu veřejné správy (ministr vnitra a ředitel Národního institutu plánování), nižší úrovně správy (regiony a obce) a, díky několika zástupcům, i nevládní sektor.

Na nižší než národní úrovni (federální) přijalo Mexiko několik zákonů upravujících participaci občanů. Nejaktuálnější a neambicióznější legislativu přijala samospráva v Mexico City.

Zákon o participaci občanů na veřejném dění v Mexico City (2019)

Tento zákon upravuje různé mechanismy participace občanů a stakeholderů na rozhodování o veřejném dění. Zákon vymezuje participaci občanů a zavádí 20 mechanismů a nástrojů pro realizaci participace, jež jsou uspořádány podle typu demokracie: 6 mechanismů pro přímou demokracii, 6 mechanismů pro participativní demokracii a 8 mechanismů pro zastupitelskou demokracii. Nástroje

stanovené zákonem jsou různorodé a patří mezi ně veřejné konzultace, participativní rozpočet, občanská shromáždění a občanské iniciativy. Zákon také zavádí řídicí a institucionální mechanismy, které mají zajistit účinnou participaci občanů, a to s otevřeným přístupem státu, neboť zahrnuje zástupce výkonné, zákonodárné a soudní moci i nezávislé instituce. V neposlední řadě zákon upravuje využívání digitálních nástrojů participace občanů a stakeholderů.

Rumunský zákon o transparentnosti rozhodování

Rumunský zákon o transparentnosti rozhodování (zákon 53/2002) ukládá orgánům veřejné správy povinnost konzultovat s občany a zainteresovanými stranami všechny politiky. Zákon požaduje, aby ústřední orgány státní správy, jako jsou ministerstva, ale také orgány územní samosprávy, jako jsou obecní samosprávy, informovaly veřejnost o každém návrhu jakéhokoli normativního aktu. Z povinnosti informovat veřejnost je pouze několik výjimek, a to například v oblasti obrany. Na základě návrhu zákona i povinných podkladů mohou všichni občané a právnické osoby podávat písemné návrhy a stanoviska po dobu nejméně deseti kalendářních dnů. Kromě toho jsou orgány veřejné správy po oznámení záměru vypracovat návrh normativního aktu povinny uspořádat veřejnou diskusi, pokud o to právnická osoba nebo jiný orgán veřejné správy požádá. A konečně, orgány veřejné správy mohou pořádat veřejná zasedání, na nichž se projednávají otázky veřejného zájmu. Tato veřejná zasedání se mohou konat k jakémukoli tématu, k němuž si orgán veřejné správy přeje získat názory občanů a dalších stakeholderů, a to i v rané fázi cyklu formování politik.

Zdroje: OECD (2021^[24]); IECM (2019^[25]); Rumunský parlament (2003^[26]).

Tabulka 1.1. Přehled relevantních strategických dokumentů veřejné správy vymezujících participaci občanů a stakeholderů v České republice (není vyčerpávající)

Název strategického dokumentu veřejné správy	Datum schválení/vstupu v platnost	Relevance	Odkaz na web
Strategický rámec Česká republika 2030	Schválen 19. dubna 2017	Obsahuje jasný závazek k posílení participativních a deliberativních prvků demokracie.	https://www.vlada.cz/assets/ppov/udr-zitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf
Programové prohlášení vlády	Schválen 6. ledna 2022	Obsahuje jasný závazek k posílení demokracie a některé konkrétní závazky k posílení participace.	https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/policy-statement/policy-statement-of-the-government-193762
Klientsky orientovaná veřejná správa 2030	Schválen 25. května 2020	Usiluje o vytvoření „veřejné správy vytvářející podmínky pro participaci občanů na veřejném dění“ a obsahuje strategický cíl zaměřený na „informované a účastníci se občany“ (strategický cíl 5).	https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx
Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 a Akční plán 2021-2024	Schválen 12. července 2021	Usiluje o zajištění vhodných podmínek pro existenci a působení subjektů občanské společnosti a o posílení spolupráce mezi veřejnou správou a subjekty občanské společnosti.	http://www.vlada.cz/cz/ppov/rmo/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753 https://www.vlada.cz/assets/ppov/rmo/dokumenty/Strategy_NGO_ENG_fin.pdf
Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené	Schválen 15. prosince 2020	Zahrnuje závazky na podporu participace, a to včetně vypracování metodiky pro participaci zástupců občanské společnosti	https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plan-189753

Název strategického dokumentu veřejné správy	Datum schválení/vstupu v platnost	Relevance	Odkaz na web
vládnutí na období let 2020 až 2022		na participativních procesech.	2020-2022/faze-vytvoreni
Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024	Bude schválen v nejbližší době	Zahrnuje závazek „pilotně zavést Metodiku participace nevládních organizací v pracovních a poradních orgánech ústředních orgánů a při tvorbě jejich strategických dokumentů“.	

Aktuální programové prohlášení vlády a Strategický rámec Česká republika 2030 nastiňují závazky na vysoké úrovni ke zvýšení míry participace a deliberace

Aktuální programové prohlášení vlády (Vláda České republiky, 2022^[27]) obsahuje jasný závazek k posílení demokracie, který zní: „Chceme stát, který patří do demokratické Evropy a který ví, že hodnoty svobody a demokracie je třeba aktivně prosazovat a bránit.“ Programové prohlášení vlády navíc obsahuje řadu konkrétních závazků ke zvýšení účasti. Především zdůrazňuje, že vláda „zavede moderní formy veřejných konzultací k budoucí i stávající legislativě“ a „vytvoří prostředí podporující zdravý životní styl a navrhne jeho realizaci se zapojením všech relevantních částí společnosti, zejména pojišťoven, škol, zaměstnavatelů a nevládního neziskového sektoru“.

Strategický rámec Česká republika 2030 (Vláda České republiky, 2017^[28]), střednědobá až dlouhodobá strategie rozvoje země, vymezuje šest prioritních oblastí rozvoje České republiky. Za „základní předpoklad dlouhodobého rozvoje“ označuje dobré vládnutí (prioritní osa 6) a uvádí, že do roku 2030 bude proto „nutné (...) vylepšovat reprezentativní, a zároveň posilovat participativní a deliberativní prvky demokracie, posílit datovou, znalostní a dovednostní kapacitu veřejné správy a rozvíjet systém sdílení dat a informací uvnitř veřejné správy i směrem k občanům. Strategický rámec dále nastiňuje, že „Podkladem politik musejí být nejen výsledky kvalitního vědeckého poznání, ale i participace, tedy zapojení veřejnosti, která má dostatek kvalitních a srozumitelných informací“, a zdůrazňuje, že by měla být podporována participace občanů a stakeholderů v různých oblastech (např. vzdělávání, zdravotnictví).

Zahrnutí cílů týkajících se participace do těchto strategických dokumentů na vysoké úrovni umožňuje vnímat agendu participace ze širší perspektivy, zviditelňuje ji napříč politikami ve všech oblastech a propojuje ji s dalšími cíli veřejné správy. V této souvislosti má strategický rámec sloužit jako zastřešující rámec pro resortní strategie jednotlivých ministerstev a inspirovat podobné regionální a místní strategie.

Rámeček 1.3. Příklad osvědčené praxe: zapojení občanů a stakeholderů do vytváření Strategického rámce Česká republika 2030 a Akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022

Strategický rámec Česká republika 2030

Veřejné konzultace o prvotních návrzích Strategického rámce byly zahájeny v květnu 2015. Na přípravě dokumentu se podílely stovky odborníků a následně byl konzultován s více než 100 subjekty občanské společnosti a soukromého sektoru i se zástupci akademické sféry. Participativní proces zahrnoval šest kulatých stolů (formát world café), digitální konzultace, prezentaci návrhu v obou komorách parlamentu a diskusi v Radě vlády pro udržitelný rozvoj. Významnou podporu v tomto procesu poskytlo devět odborných výborů Rady vlády pro udržitelný rozvoj. Finální verzi Strategického rámce 2030 přijala vláda České republiky v dubnu 2017.

Příprava implementačního plánu byla zahájena v únoru 2017 prostřednictvím rozsáhlého

participativního procesu (sestávajícího z osmi kulatých stolů/world café v regionech a diskuse ve výborech Rady vlády pro udržitelný rozvoj), aby bylo zajištěno zapojení všech relevantních aktérů do jeho podoby. Přijat byl na podzim roku 2018 a podobný přístup byl uplatněn i v roce 2021, kdy se pracovalo na druhém prováděcím plánu, i když struktura diskusí musela být kvůli omezením v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19 upravena a probíhala převážně online.

Pátý akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022

Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy, která sdružuje zástupce vládního i nevládního sektoru, se aktivně účastnila celého procesu vytváření pátého Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí.

Pracovní komise schválila a na webu korupce.cz zveřejnila harmonogram vytváření Pátého akčního plánu v lednu 2020. Ministerstvo spravedlnosti zveřejnilo výzvu k veřejné konzultaci, kterou sdílelo na sociálních sítích, a uspořádalo veřejný workshop, kde shromažďovalo podněty. Občané a zainteresované strany tak měli na připomínky měsíc. V průběhu procesu bylo přijato celkem 14 návrhů na závazek a jeden návrh od pracovní komise.

Pracovní komise návrhy projednala a konzultovala s potenciálními realizátory jednotlivých závazků. Poté doporučila, které závazky mají být zachovány. Ze všech těchto jednání byly pořizeny zápisy, které byly zveřejněny online.

V září 2020 byl návrh akčního plánu zaslán do meziresortního připomínkového řízení a členům pracovní komise k připomínkování. Současně bylo opět na deset dní vyhlášeno veřejné projednávání s žádostí o připomínky veřejnosti. Akční plán byl následně přijat s pěti závazky.

Zdroje: Vláda České republiky (2020^[29]) (2017^[28]).

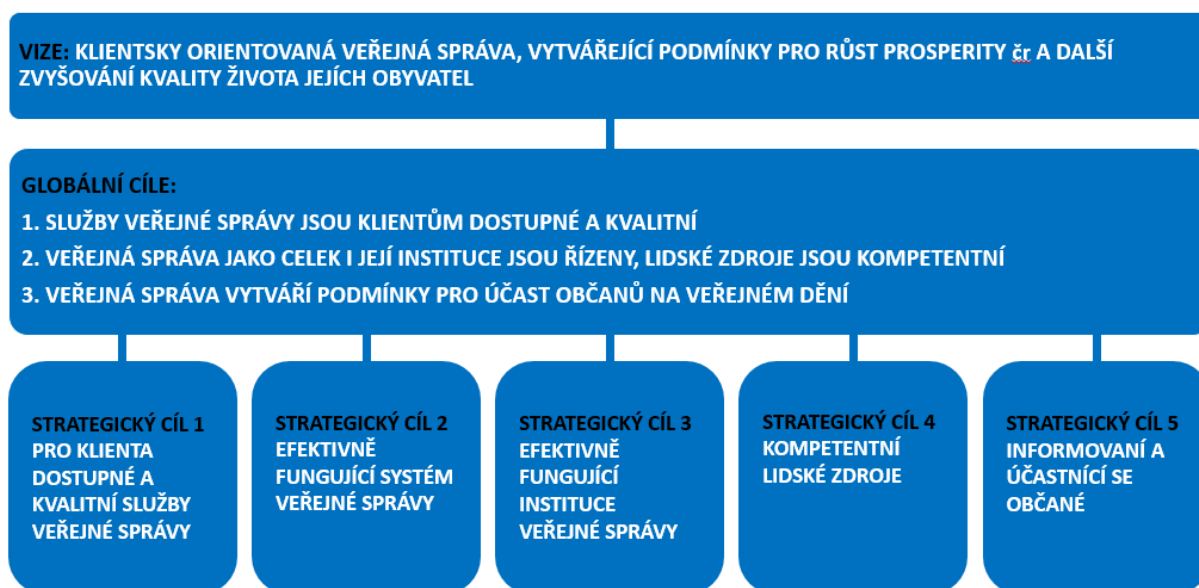
Strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030 nastiňuje jasnou vizi pro participaci občanů na veřejném dění

Strategie rozvoje veřejné správy České republiky s názvem Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (Vláda České republiky, 2020^[30]) je dalším klíčovým strategickým dokumentem veřejné správy na podporu participace občanů a stakeholderů na veřejném dění. Strategie, která navazuje na Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020, byla schválena vládou usnesením č. 562 ze dne 25. května 2020.

Vize této strategie předpokládá, že v roce 2030 „budou občané lépe informováni o tom, jak se podílet na veřejném dění a budou zavedeny nové nástroje pro participaci“ a „občané budou mít možnost hodnotit kvalitu veřejných služeb“. Jedním z globálních cílů strategie je vytvořit „veřejnou správu vytvářející podmínky pro účast občanů na veřejném dění“ a obsahuje strategický cíl zaměřený na „informované a účastnící se občany“ (strategický cíl 5). Úvodní text ke strategickému cíli 5 zdůrazňuje následující:

V posledních letech dlouhodobě klesá zájem o participaci prostřednictvím dvou dominantních nástrojů liberální demokracie – voleb a členství v politických stranách. S tím souvisí i obecně klesající nebo stagnující úroveň důvěry v politické instituce a volené zástupce. Proto je třeba neustále zvyšovat povědomí veřejnosti o možnostech participace, stejně jako povědomí veřejné správy o méně tradičních nástrojích participace, jejichž širší využívání bude stimulováno. Bude rovněž zkoumáno fungování demokracie na obecní úrovni.

Obrázek 1.2. Vize, cíle a strategické záměry strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030



Zdroj: Na základě Vláda České republiky (2020^[30]).

Českou republiku je třeba pochválit za to, že podpora participace občanů je klíčovým cílem její strategie Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Vzhledem k tomu, že strategie je poměrně abstraktní, plánuje vláda opakovaně přijímat akční plány k jejímu provádění. Koncepční dokument ke strategii a její první akční plán na období 2021-2023 nastiňují některé konkrétní iniciativy v rámci cíle 5, jež má název „Informovaní a účastníci se občané“, konkrétněji v rámci cíle 5.2 s názvem „Zvyšovat povědomí o možnostech účasti občanů na veřejném dění, tyto možnosti usnadňovat“, včetně následujících iniciativ s potenciálem vysokého dopadu v gesci Ministerstva vnitra:

- **Šíření povědomí o možnostech účasti obyvatel na veřejném dění.** Koncepční dokument počítá se vznikem brožury, jež občanům představí možné formy jejich účasti na veřejném dění jak tradičními, tak méně tradičními způsoby. Brožuru bude propagovat osvětová kampaň a bude k dispozici nejen na všech úřadech, ale bude distribuována i příslušným neziskovým organizacím, šířena na tematických akcích apod.
- **Metodické vedení uplatňování méně tradičních nástrojů participace ve veřejné správě.** Koncepční dokument předpokládá metodiku zavádění „netradičních nástrojů participace“ do procesů tvorby politik, doporučuje vhodné formy pro konkrétní situace diferencované na orgány státní správy a územní samosprávy a poskytuje návod, jak tyto nástroje nejlépe implementovat, včetně identifikovaných osvědčených postupů na obou úrovních výkonu veřejné správy.

Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030

Sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace připravil v letech 2020/21 strategii zaměřenou na spolupráci veřejné správy s neveřejnými subjekty, a to především s neziskovým sektorem. **Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na období 2021-2030** (Vláda České republiky, 2021^[31]) je střednědobý politický dokument, který navazuje na Státní politiku vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015-2020 a usiluje o zajištění vhodných podmínek pro

existenci a činnost organizací občanské společnosti a o posílení spolupráce mezi veřejnou správou a organizacemi občanské společnosti.

Strategie má vizi vytvořit ze subjektů v neziskovém sektoru stabilní a klíčové partnery veřejné správy při naplňování potřeb české společnosti. Má tři strategické cíle:

1. zlepšení společenského klimatu pro činnost NNO;
2. podpora efektivního partnerství a spolupráce veřejné správy a neziskového sektoru;
3. zajištění a udržení vhodných podmínek pro existenci a činnost NNO.

Strategie je v souladu s cíli formulovanými v klíčových strategických dokumentech veřejné správy, jako je Strategický rámec Česká republika 2030. Její formulace vycházela ze dvou podkladových studií, individuálních a skupinových setkání expertů a veřejných konzultací. Je prováděna prostřednictvím pravidelných implementačních dokumentů a současný akční plán pokrývá období 2021-24. Klíčovou odpovědnost za jeho realizaci nese Odbor lidských práv a ochrany menšin a sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace v rámci Úřadu vlády. Celkově akční plán zahrnuje 37 opatření, od vytvoření a zavedení metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech (opatření B1.1 a B1.2) až po zvýšení povědomí o přínosech projektů a aktivit NNO, které jsou financovány ze státního rozpočtu (opatření A.2).

Přestože lze obsah této strategie považovat za osvědčený postup, rozhovory během zjišťovací mise OECD ukázaly, že její využití je v současné době omezené a některé dotazované subjekty občanské společnosti o její existenci dokonce nevěděly. Do budoucna bude důležité tuto strategii plně začlenit do širšího programu participace.

Akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí nejsou dostatečně využívány jako platforma pro podporu participativních přístupů

Jako stát, který přistoupil k iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí, musí Česká republika každé dva roky vypracovávat národní akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí. V souladu s pravidly a pokyny iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí musí být takovýto akční plán výsledkem spolupráce veřejné správy a občanské společnosti, kteří společně navrhnou závazky na podporu zásad otevřeného vládnutí. V rámci OECD se akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí staly nejběžnější formou akčně orientovaného politického rámce na podporu otevřeného vládnutí (OECD, 2020^[22]). V době zpracovávání tohoto textu bylo členy iniciativy Partnerství pro otevřené vládnutí 29 ze 38 zemí OECD. Česká republika přistoupila v roce 2011 (usnesením vlády č. 691 ze dne 14. září 2011). Pod vedením Ministerstva spravedlnosti ČR v letech 2011-2022 přijala a realizovala pět akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí, které přinesly některé pozoruhodné výstupy.

V České republice, stejně jako v mnoha jiných zemích OECD, se pouze malý počet závazků akčních plánů zaměřil konkrétně na podporu účasti občanů a stakeholderů (minulé akční plány se často zaměřovaly na otevřená data a/nebo otázky týkající se úplatkářství a boje proti korupci). Současný **akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí České republiky na období 2020 až 2022** obsahuje tyto dva relevantní závazky:

- zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech;
- konzultace k možnosti vytvoření souhrnné veřejně přístupné open-data agregované databáze poskytovatelů a příjemců veřejných prostředků z dotačních titulů.

Akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí by mohly být strategičtěji využity k tomu, aby se téma participace občanů a stakeholderů stalo nedílnou součástí agendy orgánů veřejné správy. V tomto ohledu by se mohlo zvážit využití akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí jako platformy pro prosazování iniciativ s vysokým dopadem, které souvisejí s účastí občanů a stakeholderů a s realizací politických cílů výše popsaných strategií (např. Strategický rámec Česká republika 2030). Česká republika by například mohla zvážit, podobně jako to udělaly země jako například Tunisko, zda do některého ze svých příštích

akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí nezahrnout závazek navrhnout ucelenou strategii otevřeného vládnutí (se silným prvkem participace) nebo specializovanou agendu participace (jak je doporučeno níže).

Česká republika má širokou škálu strategických dokumentů veřejné správy zaměřených na participaci specifických skupin společnosti na veřejném dění

Česká republika disponuje širokou škálou 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“ (cíle 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).

Vytvoření dedikované strategie otevřeného vládnutí

Množství strategických dokumentů veřejné správy obsahujících politický závazek (a/nebo konkrétní cíle) podporovat zapojení občanů a stakeholderů do veřejného dění a posilovat participativní přístupy k tvorbě veřejných politik, je samo o sobě velmi pozitivní a svědčí o obecném zájmu české veřejné správy o posilování vztahů s občany a stakeholdery v průběhu celého politického cyklu. Informace shromážděné během zjišťovacích misí OECD však 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.

Ačkoli je určitá míra roztržičnosti normální (a dokonce žádoucí, neboť ji lze považovat za důkaz toho, že participativní postupy pokrývají opravdu celé spektrum veřejnosti), v České republice je roztržičnost velmi značná. Postupem času a podobně jako v jiných oblastech politiky, například boje proti korupci, by Česká republika mohla zvážit přechod ke specializované agendě participace občanů a stakeholderů, která by zastřešovala všechny strategické dokumenty dotýkající se dané oblasti. Tato agenda by mohla být například spojena i s formováním širší strategie otevřeného vládnutí, k čemuž v poslední době dospěla řada zemí OECD včetně Kolumbie, Kostariky a Finska. Vytvoření takové strategie otevřeného vládnutí se silným důrazem na participaci by zakotvilo agendu participace v širším kontextu a zajistilo by plné využití synergií s iniciativami, jejichž cílem je podpora transparentnosti a odpovědnosti. Ucelená a integrovaná strategie otevřeného vládnutí by mohla zahrnovat zejména následující:

- definici a vizi participace občanů a stakeholderů v České republice;
- návod, jak by měla veřejná správa začlenit participaci do svých plánů a politik;
- konkrétní opatření a závazky k zapojení občanů a stakeholderů do tvorby politik a poskytování služeb;
- mechanismy a nástroje na podporu zavádění participativních postupů a jejich dopadu (tj. pokyny pro komunikaci s veřejností, nástroje pro participaci apod.);
- jasné milníky a cíle (např. počet veřejných konzultací, navýšení počtu a podpora rozmanitosti participujících atd.);
- nastavení standardů pro monitorování a hodnocení participativních postupů, jež umožní daty podložená hodnocení a podpoří informovanou reformu systému participace v České republice.

Rámeček 1.4. Přínosy strategie otevřeného vládnutí všech složek veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí zajišťuje soudržnost politik ústřední státní správy

Strategie otevřeného vládnutí (OGS) může zastřešit všechny iniciativy na podporu otevřeného vládnutí v daném státě a zajistit, aby vycházely z podobných metodických pokynů a přispívaly ke společné vizi otevřeného vládnutí. Strategie otevřeného vládnutí ústřední státní správy nejen zavádí nové iniciativy, ale posiluje stávající politiky a iniciativy a podporuje jejich soudržnost v tom smyslu, že působí společně se stejným uceleným (a silným) narativem a na stejném metodologickém základě.

Strategie otevřeného vládnutí zajišťuje efektivitu a sdílení znalostí v rámci jednotlivých orgánů veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí je nástrojem pro úsporu zdrojů a snížení nákladů. Veřejná správa vynakládá čas a veřejné prostředky na to, aby našly řešení, která již mohou být využívána jinde. Je třeba se snažit vycházet ze zkušeností jiných orgánů veřejné správy, které již úspěšně provedly určité reformy. Strategie otevřeného vládnutí pomáhá zintenzivnit úsilí o nalezení společných řešení sdílených problémů. Zastřešující Strategie otevřeného vládnutí může pomoci veřejné správě dospět ke společnému vnímání aspektů vládnutí a sdíleným standardům otevřeného vládnutí, čímž se podaří harmonizovat jejich postupy. Strategie otevřeného vládnutí jako taková může veřejné správě umožnit s nižšími náklady dosáhnout výsledků, kterých by nikdy nemohly dosáhnout, kdyby pracovaly izolovaně.

Strategie otevřeného vládnutí umožňuje spolupráci a koordinaci

Hlavním účelem rámcových strategických dokumentů na úrovni ústředních orgánů je umožnit různým orgánům veřejné správy koordinovaně sledovat společné cíle. Australská vláda definuje celý systém veřejné správy jako „orgány poskytující veřejné služby napříč portfoliem činností tak, aby dosahovaly společných cílů a integrované reakce ústředních orgánů na konkrétní problémy“. Strategie otevřeného vládnutí jasně přiřazuje odpovědnosti k určeným cílům a úkolům může být cenným nástrojem koordinace a spolupráce.

Strategie otevřeného vládnutí slouží jako nástroj pro mainstreaming

Návrh a realizace Strategie otevřeného vládnutí zviditelní koncept otevřeného vládnutí a zařadí reformy otevřeného vládnutí do agendy všech orgánů veřejné správy. Strategie otevřeného vládnutí podporuje kulturu otevřeného vládnutí šířením a uplatňováním hodnot a principů otevřeného vládnutí v celé veřejné správě a ve všech oblastech politiky. Kromě toho komunikuje směrem ke státním zaměstnancům, občanům a stakeholderům, že veřejná správa vnímá řízení státu novou optikou. Strategie otevřeného vládnutí jako taková vytváří silný, přesvědčivý a ucelený narativ, který inspiruje politiky k prosazování reforem otevřeného vládnutí v oblastech v jejich gesci. V neposlední řadě může Strategie otevřeného vládnutí pomoci státním zaměstnancům a občanům lépe pochopit přidanou hodnotu a konkrétní výstupy otevřeného vládnutí tím, že ho zažijí v oblastech politiky, které je zajímají a jímž se věnují.

Strategie otevřeného vládnutí je impozantním nástrojem vládnutí

Strategie otevřeného vládnutí umožňuje efektivně řídit agendu otevřeného vládnutí v dané zemi. Formování Strategie otevřeného vládnutí má obvykle na starosti někdo, kdo má v hierarchii veřejné správy vysoké postavení (např. ministr, státní tajemník, pověřená osoba, zmocněnec atd.). Ke zformování takové strategie je třeba vyvinout cílené úsilí na vytvoření institucionálních a řídicích mechanismů (např. meziresortní výbory, mechanismy monitorování a hodnocení, vzdělávací moduly, hodnocení výkonnosti lidských zdrojů, přidělování rozpočtových prostředků atd.). Na dopad strategie

může mít pozitivní vliv i podpora vysoce postaveného politika (dopad zejména na zdroje, mobilizační potenciál a symboliku). Přijetí Strategie otevřeného vládnutí navíc posiluje postavení osoby nebo úřadu, který bude agendu otevřeného vládnutí prezentovat širší veřejnosti, bude monitorovat následné kroky a stane se kontaktním místem pro komunikaci s médii a širší veřejností.

Strategie otevřeného vládnutí slouží jako nástroj na posílení odpovědnosti veřejné správy

Strategie otevřeného vládnutí zavazuje vládu k určitým klíčovým reformám a vytváří tlak na veřejnou správu, aby takové reformy plnila. Strategie, která vládu zavazuje ke konkrétním, ambiciózním, ale proveditelným výsledkům, může být zároveň vzkazem občanům, že snahy jsou brány vážně. Určení milníků a ukazatelů umožňuje zainteresovaným stranám sledovat úsilí veřejné správy o provádění strategie a analyzovat, zda se ubírají správným směrem. Strategie a její závazky jsou pro zainteresované strany určitým nástrojem, jak veřejnou správu tlačit k odpovědnosti a zabránit pouhému předstírání, že vládnutí je otevřené. Strategie může navíc pomoci občanské společnosti lépe a cíleněji směřovat požadavky.

Strategie otevřeného vládnutí může zajistit dlouhodobou udržitelnost agendy otevřeného vládnutí.

Absence ucelené národní strategie může ohrozit dlouhodobou udržitelnost reformy otevřeného vládnutí a potažmo až destabilizovat vládu. Pokud je Strategie otevřeného vládnutí koncipována dlouhodobě, může dát otevřenému vládnutí nepolitickou hodnotu a zakotvit principy otevřeného vládnutí v dílčích akčních plánech, jež se mohou dále realizovat i bez politické podpory na vysoké úrovni.

Zdroj: OECD (2020_[22]).

V rámci veřejné správy je třeba vyjasnit odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů

Míra a charakter odpovědnosti veřejné správy za participaci občanů a stakeholderů se v členských a partnerských zemích OECD značně liší (OECD, 2022_[11]). Obvykle závisí na administrativní a institucionální struktuře a historickém vývoji agendy participace (tamtéž). Ve většině případů je odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů decentralizovaná a podílí se na ní více orgánů veřejné správy. Průzkum OECD z roku 2020 zaměřený na otevřené vládnutí (OECD, 2021_[23]) ukazuje, že v žádné ze 30 zemí OECD, které odpověděly na tuto část průzkumu, není jen jeden orgán, úřad nebo instituce nesoucí výlučnou odpovědnost za agendu participace občanů a stakeholderů. Například ve všech zkoumaných zemích poskytuje ve věci participace podporu veřejné správě vláda, ve 27 zemích (90 %) je úřad pověřený posilováním vztahů mezi veřejným sektorem a občanskou společností a 25 zemí (83 %) poskytuje veřejné správě technickou podporu využívání digitálních technologií.

Vytvoření centrálního koordinačního bodu pro participaci občanů a stakeholderů

V České republice je odpovědnost za participaci občanů a stakeholderů do určité míry rozdělena mezi různá ministerstva. Klíčovou roli při vytváření a dohledu nad právními rámci pro participaci občanů zejména na obecní úrovni hraje zejména Ministerstvo vnitra, jež má v gesci i provádění koncepčního materiálu Klienty orientovaná veřejná správa 2030, jehož důležitou složkou je i participace. Oddělení zodpovědné za hodnocení dopadů regulace (dále jen „oddělení RIA“) na Úřadu vlády metodicky vede participaci stakeholderů pro potřeby ústředních správních orgánů. Oddělení RIA například aktualizuje a spravuje dobrovolnou online databázi stakeholderů s názvem DataKO, do níž se mohou přihlásit nevládní organizace a další zainteresované strany, které si přejí být konzultovány ústředními orgány státní správy. Úřad vlády poté zajišťuje sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace.

Ministerstvo spravedlnosti koordinuje procesy systém participace občanů v kontextu členství České republiky v iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP), a to zejména tím, že dohlíží na

spoluvytváření a provádění národních akčních plánů Partnerství pro otevřené vládnutí. Ministerstvo spravedlnosti má rovněž v gesci vše, co je spojeno s členstvím České republiky v Pracovní skupině OECD pro otevřené vládnutí. Důležité pravomoci (a zkušenosti) s participací v příslušných politikách mají i Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Zástupci veřejné správy a nestátních zainteresovaných stran, s nimiž jsme se v rámci přípravy tohoto Přehledu sešli, vyjádřili obavy z nejasností kolem orgánů, jež mají agendu participace v gesci, a jejich nejednotnosti. Veřejní činitelé, kteří chtějí využít participativní proces, nevědí přesně, na koho se obrátit s žádostí o podporu. Pro zvýšení úrovně implementace, harmonizaci postupů napříč veřejnou správou a poskytnutí další praktické podpory orgánům veřejné správy i jejich zaměstnancům by Česká republika mohla rozhodnout o vytvoření odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů. Kromě poskytování poradenství a technických nástrojů orgánům veřejné správy (např. prostřednictvím příruček, manuálů, souborů nástrojů atd.) by odborné centrum mohlo podporovat monitorování a hodnocení participativních postupů. Mohlo by například sídlit na Úřadu vlády (s využitím toho, že je klíčovou součástí centra vládnutí) nebo na Ministerstvu vnitra. Rámeček 1.5 podrobně popisuje příklad meziresortního odborného Centra občanské participace ve Francii, jež poskytuje technickou podporu a je platformou pro participaci a sdílení osvědčené praxe a postupů mezi státními zaměstnanci.

Rámeček 1.5. Francouzské Centrum občanské participace

Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy (DITP) je veřejnou institucí, která má ve Francii na starosti agendu otevřeného vládnutí a participace. V roce 2019 vytvořilo Centrum občanské participace (Centre de la Participation Citoyenne) jako odborné centrum, fyzický prostor a komunitu pro praxi všech úředníků veřejné správy.

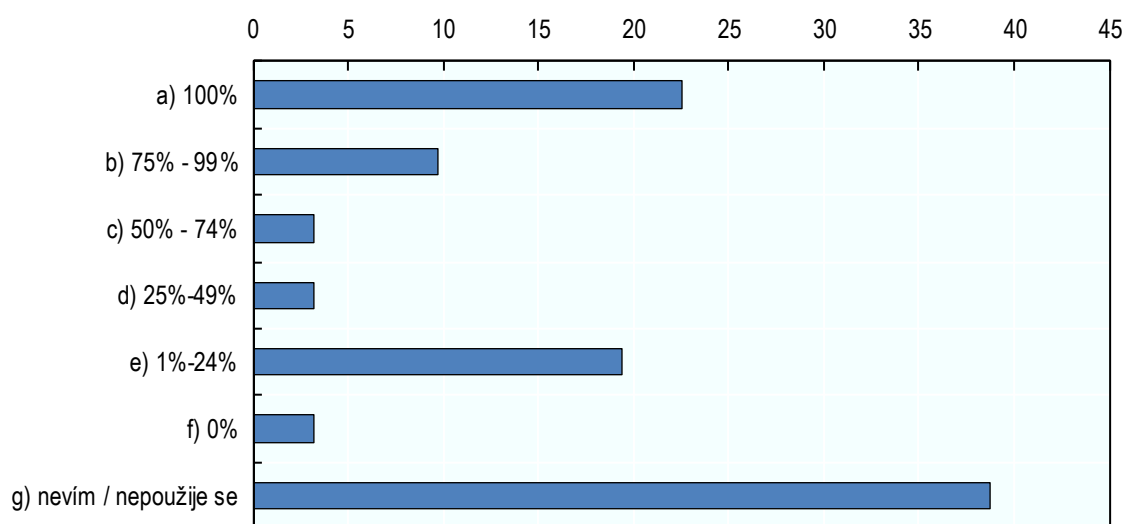
- **Centrum odborných znalostí:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy (DITP) poskytuje státním zaměstnancům a občanské společnosti technickou podporu a poradenství při realizaci participativních procesů. Veřejní činitelé mají přístup nejen k odborným kapacitám, příkladům a šablonám nutným k řádnému provádění participace, ale i k digitálním nástrojům. V rámci tohoto centra disponuje Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy specializovanými týmy, jež pomáhají organizovat participativní procesy na půdě jiných veřejných orgánů a také školí veřejné činitele a zástupce zainteresovaných subjektů.
- **Digitální platforma pro participaci:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy zřídil centralizovanou platformu pro participaci na národní úrovni, jež umožňuje občanům snadno vyhledávat příležitosti participace a sledovat její dopady. Umožňuje také veřejnosprávním orgánům poskytovat zpětnou vazbu a na jednoduché a harmonizované platformě komunikovat o možnostech participace.
- **Prostory:** Centrum občanské participace nabízí veřejnosprávním orgánům, občanské společnosti a občanům fyzický prostor k pořádání setkání nebo jiných aktivit s občany a zainteresovanými stranami.
- **Odborné skupiny:** Meziresortní vrcholný orgán pro transformaci veřejné správy zřídil digitální hub sdružující odborné skupiny složené z odborníků z praxe a cílené na problematiku otevřeného vládnutí a modernizace státu. Tento hub, který sdružuje více než 50 takových skupin, umožňuje všem státním zaměstnancům napojit se na skupiny, které je zajímají buď tematicky (participace, digitální služby, kolektivní inteligence, nelineární iterativní postupy atd.) nebo jsou jim blízké geograficky.

Zdroj: na základě rozhovorů se zástupci francouzského Meziresortního vrcholného orgánu pro transformaci veřejné správy.

Upřesnění odpovědnosti za podporu participace na úrovni jednotlivých orgánů veřejné správy

Data z průzkumu OECD zaměřeného na otevřené vládnutí z roku 2020 (OECD Survey on Open Government) ukazují, že se v zemích OECD liší podíly ministerstev, ve kterých je určena konkrétní osoba nebo odbor s odpovědností za dohled nad participativními procesy dané organizace a jejich koordinaci. Jen o něco málo než pětina zemí (22,5 %) uvádí, že je tato funkce zřízena na všech ministerstvech, zatímco stejný podíl zemí připouští, že taková funkce na jejich ministerstvech buď není, nebo je zřízena pouze asi na jedné čtvrtině z nich. Česká republika, stejně jako většina ostatních zemí OECD, odpověděla, že jí není známo, jaké procento ministerstev má vyčleněné zaměstnance, kteří by se výlučně zabývali tématem participace občanů a stakeholderů (Obrázek 1.3).

Obrázek 1.3. Procentní podíl ministerstev v zemích OECD, ve kterých je zřízena pozice, jež se výlučně věnuje tématu participace občanů a stakeholderů



Poznámka: N=31. Předběžné údaje v procentech.
Zdroj: OECD (2021_[23]).

Podklady získané při zjišťovací misi OECD potvrdily, že většina institucí veřejné správy v ČR takového zaměstnance nebo oddělení skutečně nemá. Participativní procesy v současné době mají povětšinou *ad hoc* podobu a vycházejí z iniciativy veřejných činitelů, kteří o věc projevují zájem nebo cítí potřebu takového zapojení a koordinace. Organizace participativního procesu je pak obvykle nad rámec jejich stávajících povinností.

V souladu s doporučením pro vytvoření odborného centra pro participaci občanů a stakeholderů by česká vláda mohla ve všech institucích veřejné správy posvětit zřízení oddělení nebo pozice, jejichž náplň práce by se věnovala výlučně participaci občanů a stakeholderů (např. prostřednictvím legislativní úpravy o podpoře participace občanů a stakeholderů v souladu s výše uvedeným návrhem), jak je zvykem v dalších členských a partnerských zemích OECD. V rámečku 1.7 uvádíme příklad z Rumunska. Úlohou takového oddělení nebo pracovníka by bylo zajišťovat implementaci stávajícího právního a strategického rámce pro participaci, sladění postupů v celé organizaci a poskytování potřebné podpory. Mohli by se také zapojit do činnosti centra občanské participace, jehož zřízení také doporučujeme, a zastupovat svou organizaci v Radě vlády pro participaci občanů a stakeholderů (viz níže).

Rámeček 1.6. Participace občanů a stakeholderů – Spolkové ministerstvo životního prostředí, Německo

Participativní procesy v Německu jsou tradičně využívány na nižších úrovních veřejné správy. Po přistoupení k Aarhuské úmluvě v roce 2007 se spolkové ministerstvo pro životní prostředí, ochranu přírody, jadernou bezpečnost a ochranu spotřebitelů (BMUV) – Spolkové ministerstvo životního prostředí – stalo průkopníkem v zapojování občanů a stakeholderů do programů formujících environmentální politiky a strategie na národní úrovni.

V roce 2012 ministerstvo vytvořilo specializovanou sekci pro participaci občanů. Procesy, které má tato sekce na starosti, obvykle zahrnují jak deliberaci na osobní úrovni, tak i online konzultace. Deliberace probíhá v malých skupinách, ve kterých je občanům představeno konkrétní téma přímo odborníky na danou problematiku. Skupina poté o problému diskutuje a snaží se formulovat návrhy a doporučení. Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) pořádá setkání takových skupin několik na různých místech v Německu, aby získalo co nejrelevantnější podněty. Občané také mohou své názory vyjadřovat prostřednictvím online konzultací na internetových stránkách ministerstva.

Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) dbá na to, aby se v participativních procesech odrážely různorodé zájmy a preference a využívá jak volání na náhodně vybraná telefonní čísla, tak kontakty z registrů obyvatel, čímž se snaží oslovit co nejrepresentativnější skupinu občanů. Kromě způsobu výběru, jehož cílem je vytipování reprezentativního vzorku participujících občanů, využívá i určité výběrové procesy, do kterých se občané mohou přihlásit a nabídnout své odborné znalosti. Výsledky takto koncipovaných participativních procesů jsou posléze zkoncentrovány do tzv. „občanského doporučení“ („Bürgerratschläge“), které je předáno spolkovému ministerstvu (BMUV). Účastníci poté dostávají zpětnou vazbu, jak byly jejich podněty a doporučení zohledněny ve strategických dokumentech. Jsou také informováni, pokud je s přihlédnutím k jejich doporučení iniciován proces na politické úrovni.

Zvláštní formu konzultací s občany je možné využít v rámci studií dopadu na životní prostředí („[Umweltverträglichkeitsprüfung](#)“), jejichž zpracování se vyžaduje v určitých případech, např. pokud je známo, že v blízkosti navrhovaného místa výstavby infrastrukturního projektu žijí vzácné druhy živočichů. Přestože je o takové skutečnosti informována široká veřejnost, k samotné přípravě studie dopadu jsou přizvány pouze zainteresované strany, kterých se projekt přímo dotýká, a ty také vyjadřují svůj názor. Studie dopadu se pak promítá do dalšího politického rozhodovacího procesu a musí být zohledněna v konečném rozhodnutí formou odůvodněného hodnocení předložené studie.

Participativní procesy v rámci Spolkového ministerstva životního prostředí (BMUV) byly dosud úspěšně využity při celé řadě iniciativ, mezi něž patří i „Integrovaný environmentální program 2023“ (Integrated Environmental Programme 2030) a „Plán ochrany klimatu 2050“ (Climate Protection Plan) představující politiky, které budou v následujících letech ovlivňovat přístup k environmentálním tématům v Německu.

Ministerstvo zveřejňuje vlastní hodnotící zprávy a vydává pokyny pro všechny státní zaměstnance, například formou [Manuálu občanské participace](#) (v němčině). Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) stanovilo kvalitativní kritéria pro hodnocení svých participativních procesů. Nyní připravuje střednědobou strategii, která zahrnuje rovněž kvantitativní ukazatele pro sledování úspěšnosti participativních procesů. Spolkové ministerstvo životního prostředí (BMUV) kromě vlastní činnosti v této oblasti také propaguje úspěšné zapojování občanů a stakeholderů na dalších úrovních veřejné správy. Každoroční soutěž udělující ocenění za příkladnou občanskou participaci (Ausgezeichnet! – Wettbewerb für vorbildliche Bürgerbeteiligung) vyzdvihuje řešení specifických problémů souvisejících s účastí občanů a stakeholderů na rozhodování o věcech veřejných a zviditelňuje je.

Rámeček 1.7. Stanovení výlučné institucionální odpovědnosti za podporu participace občanů a stakeholderů v Rumunsku

V Rumunsku jsou v rámci celé veřejné správy vymezeny a používány tři možné způsoby umožňující pravidelnou participaci. Tyto tři formy participace po institucích veřejné správy ale vyžadují, aby nominovaly své zástupce odpovědné za tyto oblasti:

1. **Konzultace návrhů normativních aktů:** Tento typ participace se týká ústřední správy i všech orgánů veřejné správy na úrovni nižších územních celků. Každá z institucí je povinna určit alespoň jednu osobu, která bude odpovídat za vztahy se zástupci občanské společnosti (čl. 7). Tato osoba odpovídá za činnosti zajišťující transparentnost rozhodování dané instituce veřejné správy, a to včetně:
 - zajišťování písemných konzultací k návrhům zákonů;
 - organizaci veřejných debat týkajících se těchto návrhů zákonů, jsou-li tyto debaty vyžádány;
 - interní koordinaci s příslušnými odbory zpracovávajícími návrhy zákonů a předávání podnětů od občanů a stakeholderů.
2. **Petice:** Rumunská ústava zakotvuje právo, podle kterého se rumunští občané a spolky mohou se svými návrhy či stížnostmi obracet přímo na instituce veřejné správy. Aby bylo možné takové podněty řešit, musí mít každá taková instituce v Rumunsku oddělení odpovědné za vztahy s veřejností, které tyto petice přijímá, eviduje, řeší je a zasílá iniciátorům petic odpověď. Vedení těchto institucí je přímo odpovědné za řádnou organizaci procesu a řešení petic adresovaných jejich organizaci.
3. **Konzultace se sociálními partnery:** Tento typ participace se týká většiny ministerstev na úrovni ústřední správy i regionálních institucí a hlavního města Bukurešti. Dotčené instituce musí zřídit komise pro konzultace v rámci sociálního dialogu, v nichž jsou zastoupeni představitelé ústřední nebo regionální/místní veřejné správy, zaměstnavatelských organizací a odborových organizací s celonárodní působností. Na národní úrovni je do role předsedy komise jmenován státní tajemník. Jeho úkolem je vést schůze, rozesílat pozvánky na schůze a zajistit, aby se jednání zúčastnili kolegové mající v gesci příslušnou agendu. Obsazení pozice předsedů těchto komisí koordinuje státní tajemník na Ministerstvu práce a sociální ochrany.

Zdroje: Rumunský parlament (2003_[32]) (2011_[33]); rumunská vláda (2022_[34]) (2002_[35]).

Česká republika zřídila celou řadu pracovních a poradních orgánů, do jejichž činnosti se zapojují zainteresované strany

Česká vláda zřídila na podporu své činnosti mnoho pracovních a poradních orgánů (pracovní a poradní orgány vlády). Pracovní a poradní orgány samy o sobě představují příklady participace stakeholderů, neboť jejich členy jsou často zástupci vlády a odborníci, a to i tací, kteří zastupují občanskou společnost. Pracovní a poradní orgány mohou být zřízeny jako stálé nebo dočasné, a to v závislosti na jejich charakteru a tématu, kterému se věnují. Činnost každého z pracovních a poradních orgánů upravují jeho stanovy, jednací řád a v některých případech i další závazné dokumenty, například zákony nebo vyhlášky. Tabulka 1.2 uvádíme neúplný přehled relevantních pracovních a poradních orgánů zřízených v České republice.

Každý z pracovních a poradních orgánů je nezávislým subjektem s vlastní interní dynamikou, procesy a způsoby práce (např. výběr členů). Jednou z hlavních funkcí všech stávajících pracovních a poradních orgánů je vyjadřovat se k novým zákonům, regulacím a strategiím s dopadem na jejich zájmovou oblast. Pracovní a poradní orgány mohou také iniciovat vlastní strategické dokumenty. Zřizování pracovních a

poradních orgánů je možné považovat za dobrou praxi, neboť tyto orgány usnadňují institucionalizovaný dialog mezi vládou a zainteresovanými stranami (většinou experty) z řad mimo veřejnou správu. Přestože jejich členy nejsou běžní občané, mnohé ze stávajících rad, jako je například Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (viz níže) často pořádá konzultace a další informativní akce, na kterých jsou vítány podněty od občanů.

Nicméně podklady shromážděné při přípravě tohoto Přehledu o stavu veřejné správy naznačují, že fungování pracovních a poradních orgánů do značné míry závisí na politické vůli vlády, která je momentálně u moci, a na obsazení těchto orgánů. Zjišťovací mise navíc odhalila příležitosti pro sladění a zefektivnění složení těchto orgánů a způsobů jejich práce, a to napříč všemi stávajícími pracovními a poradními orgány. Jmenování zástupců do pracovních skupin, poradních orgánů a odborných orgánů není v rámci české veřejné správy jednotné. Podle názoru dotazovaných se pracovní a poradní orgány v některých případech staly platformou, která dává slovo „obvyklým osobám a subjektům“, místo toho, aby byla fórem pro širší participaci. Dotazovaní uváděli, že celý systém takovýchto pracovních a poradních orgánů vlastně poskytuje některým zainteresovaným stranám lepší přístup k rozhodovacím procesům než jiným. Rozhovory se zástupci orgánů veřejné moci, které byly součástí zjišťovací mise, odhalily, že jejich ministerstva většinou tíhnou ke spolupráci se stále stejnými organizacemi a často aktivně nevyhledávají další zainteresované strany. Navíc se zdá, že organizace zastupující zranitelné, diskriminované nebo jinak vyloučené skupiny občanů, zejména Romů, ale také některých náboženských skupin nebo LGBTI³, nemají stejnou příležitost přístupu ke všem pracovním a poradním orgánům.

Tabulka 1.2. Přehled relevantních pracovních a poradních orgánů v České republice

Název orgánu	Rok založení	Agenda	Zainteresované strany z veřejného sektoru i mimo něj
Rada vlády pro nestátní neziskové organizace	1992, přejmenována 1998	<ul style="list-style-type: none"> Iniciuje a posuzuje podklady pro rozhodnutí vlády týkající se nestátních neziskových organizací (NNO). Sleduje českou legislativu týkající se NNO i o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO. Koordinuje spolupráci mezi ministerstvy a dalšími orgány na podporu NNO. Sleduje čerpání fondů EU dostupných v České republice. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva NNO Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Asociace krajů ČR Svaz měst a obcí
Rada vlády pro záležitosti romské menšiny	1997, přejmenována 2001	<ul style="list-style-type: none"> Podporuje spolupráci ministerstev odpovědných za zavádění opatření vyplývajících z rozhodnutí vlády a mezinárodních dohod. Shromažďuje, zvažuje a předkládá informace, podkladové dokumenty a návrhy pro tvorbu a uplatňování politik v oblasti integrace romských komunit. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Romská komunita Akademická obec
Rada vlády pro národnostní menšiny	1968, přejmenována 2001	<ul style="list-style-type: none"> Sleduje dodržování Ústavy ČR a mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Při každoroční přípravě návrhu rozpočtu navrhuje rozdělování finančních prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu na podporu příslušníků národnostních menšin. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Úřad vlády Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Až dva zástupci každé ze 14 národnostních menšin: běloruské, bulharské, chorvatské, řecké, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, slovenské, srbské, ukrajinské a vietnamské
Vládní výbor pro osoby se zdravotním postižením	1991	<ul style="list-style-type: none"> Upozorňuje na závažné problémy osob se zdravotním postižením, jejichž řešení je v gesci několika ministerstev. Vypracovává stanoviska a vydává doporučení k materiálům předkládaným vládě ČR, které se týkají osob se zdravotním postižením. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva Svaz českých a moravských výrobních družstev

Název orgánu	Rok založení	Agenda	Zainteresané strany z veřejného sektoru i mimo něj
		<ul style="list-style-type: none"> Sleduje realizaci a pomáhá realizovat Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením. 	
Rada vlády pro lidská práva	1998	<ul style="list-style-type: none"> Sleduje dodržování Ústavy ČR a mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Zpracovává návrhy týkající se koncepcí politiky v jednotlivých oblastech ochrany lidských práv. Přijímá stanoviska k vládním návrhům týkajícím se ochrany a dodržování lidských práv. Spolupracuje s nestátními neziskovými organizacemi zaměřenými na oblast lidských práv a s orgány územních samospráv. 	<ul style="list-style-type: none"> Zmocněnkyně vlády pro lidská práva Úřad vlády Různá ministerstva Organizace občanské společnosti pro lidská práva a NNO Akademická obec
Rada vlády pro rovnost žen a mužů	2001	<ul style="list-style-type: none"> Projednává a doporučuje základní koncepční směry při prosazování rovnosti žen a mužů. Koordinuje základní směry resortních koncepcí v oblasti rovnosti žen a mužů. Určuje okruhy priorit pro projekty řešené ministerstvy a podporující rovné příležitosti žen a mužů. Poukazuje na stávající společenské problémy související s rovností žen a mužů. Hodnotí efektivitu opatření k naplňování principu rovnosti žen a mužů. 	<ul style="list-style-type: none"> Různá ministerstva Zmocněnkyně vlády pro lidská práva NNO věnující se problematice rovnosti žen a mužů
Rada vlády pro udržitelný rozvoj	2003, aktuální Statut z roku 2020	<ul style="list-style-type: none"> Vypracovává a přezkoumává strategii udržitelného rozvoje. Každé tři roky vydává zprávu o plnění Strategie udržitelného rozvoje v České republice. Sleduje ukazatele udržitelného vývoje. Koordinuje metody a tvorbu koncepčních dokumentů. 	<ul style="list-style-type: none"> Všechna ministerstva Úřad vlády (ale ne nezbytně přímo předseda vlády) Poslanecká sněmovna Subjekty občanské společnosti a NNO specializující se na tuto oblast Odbory Akademická obec Obce
Rada pro výzkum, vývoj a inovace	2002	<ul style="list-style-type: none"> Zpracovává pravidelné každoroční analýzy a hodnocení situace v oblasti výzkumu a vývoje v ČR. Připravuje střednědobý návrh prognózy podpory výzkumu a vývoje a odhaduje jejich celkové náklady. Vydává stanoviska k dokumentům týkajícím se výzkumu a vývoje. Vede jednání s poradními orgány Evropských společenství ohledně výzkumu a vývoje a s radami pro výzkum a vývoj v jiných zemích. Působí v roli administrátora a provozovatele informačního systému pro výzkum a vývoj a schvaluje pravidla pro jeho provoz. 	<ul style="list-style-type: none"> Úřad vlády Akademie věd ČR Veřejné vysoké školy Další výzkumné instituce
Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí	2014	<ul style="list-style-type: none"> Koordinuje a vyhodnocuje protikorupční politiku vlády. Předkládá vládě svá doporučení na opatření vedoucí ke snížení rizika korupce při činnosti veřejné správy a pro zvýšení její transparentnosti. Překládá svá doporučení k vybraným legislativním materiálům pro snižování s nimi souvisejících korupčních rizik. 	<ul style="list-style-type: none"> Předseda vlády Různá ministerstva Orgány činné v trestním řízení Asociace krajů ČR a Svaz měst a obcí Obchodní komora Profesní komory stanovené zákonem Subjekty občanské společnosti a NNO specializující se na tuto oblast Akademická obec

Zdroj: Podle informací získaných od vlády České republiky; <https://www.vlada.cz/en/pracovni-a-poradni-organy-vlady>; <https://korupce.cz/rada-vlady>.

Zřízení specializovaného institucionálního koordinačního mechanismu na podporu participace občanů a stakeholderů

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace (dále jako „Rada pro NNO“) je stálým poradním a koordinačním orgánem vlády České republiky pro oblast nestátních neziskových organizací. Byla zřízena usnesením vlády ze dne 10. června 1992 č. 428 jako Rada pro nadace a následně byla usnesením vlády z 30. března 1998 č. 223 transformována na Radu vlády pro nestátní neziskové organizace. Rada pro NNO soustřeďuje, projednává a prostřednictvím svého předsedy/předsedkyně předkládá vládě materiály týkající se nestátních neziskových organizací a vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost. Rada pro NNO například stála za vznikem Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021-2030, o které jsme psali výše.

Podle revidovaného statutu schváleného v květnu 2022 má Rada pro NNO nejvýše 36 členů (včetně „expertů z řad NNO, kteří se orientují na některou z oblastí neziskového sektoru“ [článek 3, odstavec 3 Statutu]). Sekretariát Rady pro NNO zabezpečuje Úřad vlády. Pokud jde o účast organizací občanské společnosti na veřejném životě, je mandát Rady pro NNO poměrně široký (viz Rámeček 1.8 s přehledem úkolů, které plní Rada pro NNO), a Rada pro NNO je obecně uznávaným fórem pro diskuse a deliberaci.

Chce-li Česká republika podpořit vývoj směrem k organizovanějšímu a častějšímu zapojování občanů a stakeholderů na veřejném rozhodování, jak je naznačeno výše, měla by **zvážit rozšíření mandátu stávající Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a její transformaci na Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů**. Kromě úkolů stávající Rady pro NNO by mohla být nová rada vybavena výslovným mandátem pro podporu účasti občanů ve smyslu jednotlivců (a nikoliv pouze stakeholderů – organizací) na procesu tvorby veřejných politik. Pokud jde o složení, mohli by v nové radě zasedat (vybrání) členové stávající Rady pro NNO, tímto dokumentem doporučení odborníci pro koordinaci institucionální participace a náhodně vybraní občané (viz také dále uvedená část věnovaná „Zkoušení nových nástrojů a postupů“). Navrhovaným centrem odborných znalostí v oblasti participace občanů a stakeholderů by se mohl stát sekretariát nově vytvořené rady.

Rámeček 1.8. Hlavní úkoly Rady vlády pro nestátní neziskové organizace České republiky

Rada vlády pro nestátní neziskové organizace plní na základě svého mandátu následující úkoly:

- iniciuje a posuzuje koncepční a realizační podklady pro rozhodnutí vlády, týkající se podpory nestátních neziskových organizací (NNO) a legislativní a politická opatření, která se týkají podmínek jejich činnosti;
- sleduje, iniciuje a vyjadřuje se k právním předpisům, upravujícím postavení a činnost NNO, prostřednictvím svého předsedy, člena vlády, Rada pro NNO připomínkuje návrhy právních úprav, které mají vztah k NNO;
- iniciuje a koordinuje spolupráci mezi ministerstvy, jinými správními úřady a orgány územní samosprávy v oblasti podpory NNO, včetně dotační politiky z veřejných rozpočtů;
- sleduje, analyzuje a zveřejňuje informace o postavení NNO v rámci Evropské unie (dále jen „EU“), o zapojení ČR do EU s ohledem na NNO a o finančních zdrojích s tím souvisejících, spolupracuje s ministerstvy a jinými správními úřady odpovědnými za spravování finančních zdrojů EU v ČR, pokud se jejich využívání vztahuje na NNO;
- ve spolupráci s ministerstvy, jinými správními úřady, NNO a dalšími orgány a institucemi zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a o opatřeních státní politiky, která se NNO týkají, zejména zveřejňuje a analyzuje informace o financování činnosti NNO z veřejných

zdrojů a o procesech vztahujících se na jejich získávání a využívání;

- podílí se na opatřeních ministerstev a jiných správních úřadů, která mají vztah k NNO, zejména na procesu standardizace činností, přidělování akreditací a kategorizaci typů NNO.

Zdroj: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/Statut_RVNNO_18_05_2022.pdf.

Rozvíjení participativních dovedností v české veřejné správě a ve společnosti

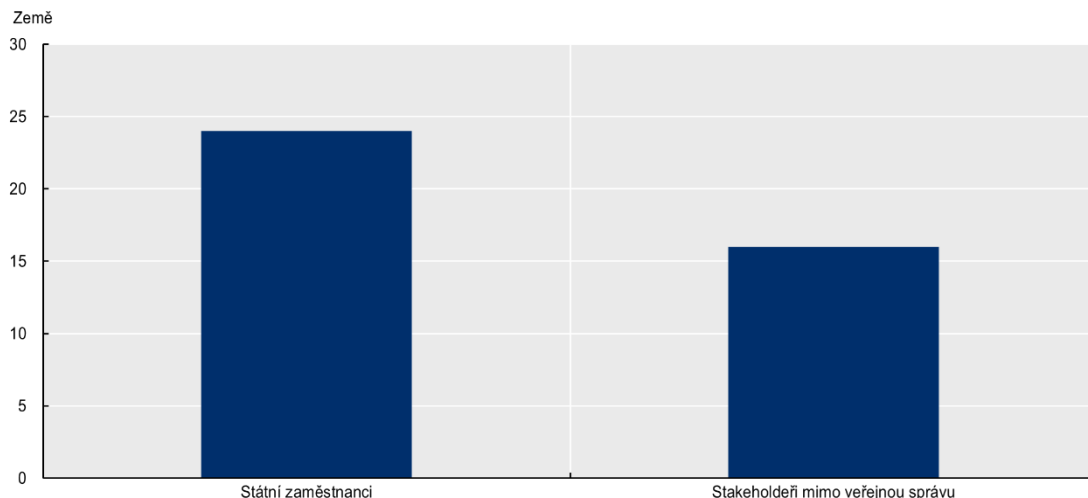
Pro posun směrem k participativní kultuře je nutné rozvíjet povědomí, znalosti a dovednosti ve veřejné správě. Zpráva OECD *Skills for a High Performing Civil Service* (OECD, 2017^[36]) věnovaná kompetencím potřebným pro vysoce efektivní veřejnou správu představuje soubor dovedností, které se musí v dnešním světě stát nezbytnou výbavou veřejných činitelů. Jeden ze čtyř pilířů rámce představeného ve zprávě zdůrazňuje, že „veřejní činitelé musí být vybaveni novými dovednostmi, aby byli schopni efektivně zapojovat občany, používat tzv. crowdsourcing nápadů a podílet se na vytváření lepších služeb“ (OECD, 2017, p. 9^[36]). Kultura vytvářející prostor pro rozvíjení participace nevyžaduje pouze dobře vyškolené veřejné činitele a kvalitní příležitosti pro zapojování občanů (OECD, 2022^[10]), ale žádá si také občany a organizace občanské společnosti připravené aktivně se zapojovat do spolupráce s institucemi veřejné správy, protože se mají stát spolutvářci a podílet se na přijímání informovaných rozhodnutí. Občané, kteří jsou si vědomi své odpovědnosti v demokratické společnosti, jsou vybaveni mandátem a potřebnými dovednostmi a kompetencemi, aby mohli hrát v demokratické společnosti aktivní úlohu (OECD, 2022^[10]). V dotazníkovém šetření zpracovaném pro tento Přehled o stavu veřejné správy česká vláda připustila, že nestejněměrná úroveň participativních dovedností v rámci veřejné správy i ve společnosti představuje jednu z hlavních překážek při zavádění participativních politik a postupů. V této souvislosti je možné poznamenat, že osa dobrého vládnutí vytyčená ve Strategickém rámci Česká republika 2030 (viz výše) uvádí následující:

...participace, a zvláště deliberace jsou „měkké“ dovednosti. Lze se jim naučit a stát bude dbát na jejich zahrnutí do systému vzdělávání včetně vzdělávání dospělých. Zlepšují se však hlavně užíváním. Čím více budou občané a občanky zapojováni do diskuse, tím smysluplnější budou jejich diskuse příští (Vláda České republiky, 2017^[28]).

Metodické vedení participace

Zástupci veřejné správy v zemích OECD povětšinou zpracovali materiály a soubory nástrojů a příručky věnované různým politikám a postupům otevřeného vládnutí s cílem rozvíjet povědomí a vzbudit zájem o tyto otázky a zvyšovat participativní dovednosti zaměstnanců veřejné správy i občanské společnosti. Výsledky průzkumu OECD o otevřeném vládnutí z roku 2020 (OECD, 2021^[37]) ukazují, že 24 ze 32 zemí OECD (75 %) má zpracovány pokyny věnované přímo participaci občanů a stakeholderů. Tato praxe není tak častá, pokud jde o pokyny pro nestátní aktéry, ty jsou zpracovány pouze v 16 ze 32 zemí OECD (50 %) (Obrázek 1.4).

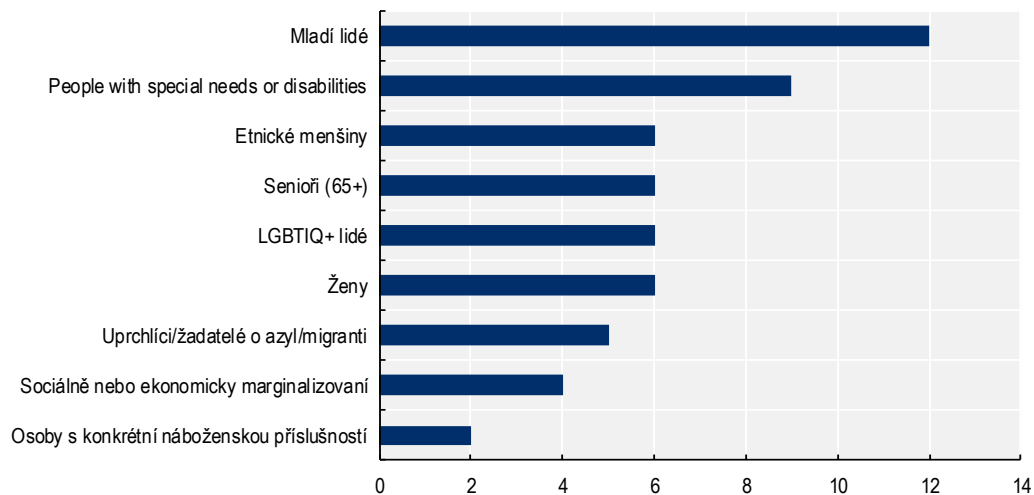
Obrázek 1.4. Dostupnost metodického vedení pro státní úředníky a stakeholdery mimo veřejnou správu na podporu participace občanů a stakeholderů na ústřední/federální úrovni



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=32. Údaje za Řecko a USA jsou pouze předběžné.
Zdroj: OECD (2021_[23]).

Několik zemí má také zpracovány pokyny pro rozvíjení participace specifických skupin obyvatelstva. 12 ze 17 zemí OECD (71 %), které na tuto otázku odpověděly, se zaměřuje na mladé lidi a dalších 9 (53 %) na osoby s různými typy postižení. V některých zemích, například v Litvě a ve Spojeném království, jsou zpracovány i metodiky zdůrazňující, že v případě, kdy to daná situace vyžaduje, je nutné oslovit konkrétní skupiny a zainteresované strany. I když Česká republika zpracovala pro státní zaměstnance obecné pokyny věnované participaci občanů a stakeholderů, tyto pokyny nejsou zaměřeny specificky na žádnou konkrétní společenskou skupinu.

Obrázek 1.5. Metodiky týkající se participace zaměřené na konkrétní skupiny obyvatel v zemích OECD



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=17.
Zdroj: OECD (2021_[37]).

Česká vláda zveřejnila v roce 2009 **Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** („metodika“) (Vláda České republiky, 2009_[38]). Jejím cílem je „sjednotit postup zaměstnanců v ústředních správních úřadech a stanovit obecné zásady pro zapojování veřejnosti“. Je určena „ústředním správním úřadům a dalším subjektům, které připravují materiály legislativní a nelegislativní povahy, jako doplňující materiál k Obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace“. Přestože metodika obsahuje rozsáhlý obecný úvod do problematiky (např. co je participace občanů, jaké jsou její přínosy atd.), její praktická část se ve skutečnosti zaměřuje na zapojování občanů a stakeholderů do procesu hodnocení dopadů regulace spíše než na širěji pojatý proces veřejného rozhodování. Následně vláda v návaznosti na metodiku vytvořila v roce 2010 **Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů** (Vláda České republiky, 2010_[39]). Ten obsahuje podrobný přehled dostupných metod a způsobů umožňujících zapojování občanů a stakeholderů, podrobně popisuje jejich výhody a omezení a nabízí praktické rady pro jejich uplatňování.

Česká republika také 28. června 2022 schválila **Metodiku participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy** (Vláda České republiky, 2022_[40]). Příprava metodiky vycházela ze závazku uvedeného v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022 (Vláda České republiky, 2020_[29]) a ze Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 (Vláda České republiky, 2021_[31]). Snaží se „přispět k efektivnímu využívání participativních procesů s ohledem na zástupce NNO v rámci fungování poradních a pracovních orgánů ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a při tvorbě veřejných politik, strategických materiálů, legislativních a dalších nelegislativních materiálů ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady“ (Vláda České republiky, 2022_[40]). Metodika poskytuje minimální doporučující rámec pro nastavení základních parametrů participativních procesů a zaměřuje se primárně na zaměstnance ministerstev a dalších ústředních správních úřadů (Vláda České republiky, 2022_[40]). Podle informací získaných od zástupců české státní správy bude tato metodika brzy odzkoušena v pilotním projektu, aby ČR dostala závazku, který bude uveden v nejnověji připravovaném Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024.

V ostatních zemích OECD je obsah různých pokynů a metodik zpravidla sladěn s praxí. Česká republika by mohla **zvážit aktualizaci stávající** výše uvedené **Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy 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. Inspirací by v tomto směru mohla být nová metodika pro občanskou participaci vydaná OECD (OECD Citizen Participation Guidelines) (Rámeček 1.9). Metodika obsahuje deset stupňů procesu občanské participace a jejího plánování (Obrázek 1.6).

Informace získané v rámci zjišťovací mise OECD dále odhalily, že i když jsou stávající metodiky velmi kvalitní, česká veřejná správa s nimi není téměř obeznámena a nepostupuje podle nich. Tento problém by **mohly vyřešit kampaně pro budování povědomí o existenci těchto materiálů a jejich propagace mezi státními zaměstnanci i mezi zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu, tyto kampaně by mohlo zorganizovat námi doporučené centrum odborných znalostí pro participaci občanů a stakeholderů mimo veřejnou správu**. Dalším úkolem centra by mohla být centralizace a shromáždění všech vydaných pokynů, metodik a manuálů, přičemž by ve střednědobém horizontu mohlo centrum s využitím systematického postupu pro vytváření odkazů vytvořit kompendium těchto informací, jež by mohlo být zveřejněno na možném novém portálu pro participaci (viz níže).

Obrázek 1.6. Deset kroků pro plánování a realizaci občanské participace



Zdroje: OECD (2022^[41]) podle Faulkner and Bynner (2020^[42]), *How to Design and Plan Public Engagement Processes: A Handbook*, Glasgow. What Works Scotland; Involve (2005^[43]) *People & Participation: How to put citizens at the heart of decision-making*, London: Beacon Press, and New Zealand Government, *Community Engagement Policy Tool*, The Policy Project.

Rámeček 1.9. Metodika OECD pro občanskou participaci

Metodika OECD pro občanskou participaci (OECD Participation Guidelines) (2022^[10]) má za cíl podpořit realizaci opatření 8 a 9 Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí (OECD Recommendation of the Council on Open Government). Je určena všem jednotlivcům i organizacím majícím zájem o navržení, naplánování a uskutečnění procesu občanské participace. Metodika provádí čtenáře deseti kroky při navrhování, plánování a uskutečňování procesu občanské participace a podrobněji popisuje osm různých metod, které je možné využít pro zapojování občanů do tvorby veřejných politik, to vše podloženo příklady dobré praxe.

Osm různých podrobněji popsanych metod zapojování občanů:

- otevřená setkání a účast na veřejných zasedáních zastupitelstev,
- veřejné konzultace,
- otevřené inovativní metody: crowdsourcing, hackatony a veřejné „challenge“ (soutěžní výzvy),
- občanský monitoring,
- spolurozhodování o rozpočtových prioritách,
- reprezentativní deliberativní proces.

Zdrojem pro vypracování metodiky byly informace shromážděné v průběhu let organizací OECD, různé publikace OECD a publikace zveřejněné akademickou obcí a dalšími subjekty. Tyto prameny dokládají, že je účast občanů na tvorbě veřejných politik skutečným přínosem a napomáhá mu.

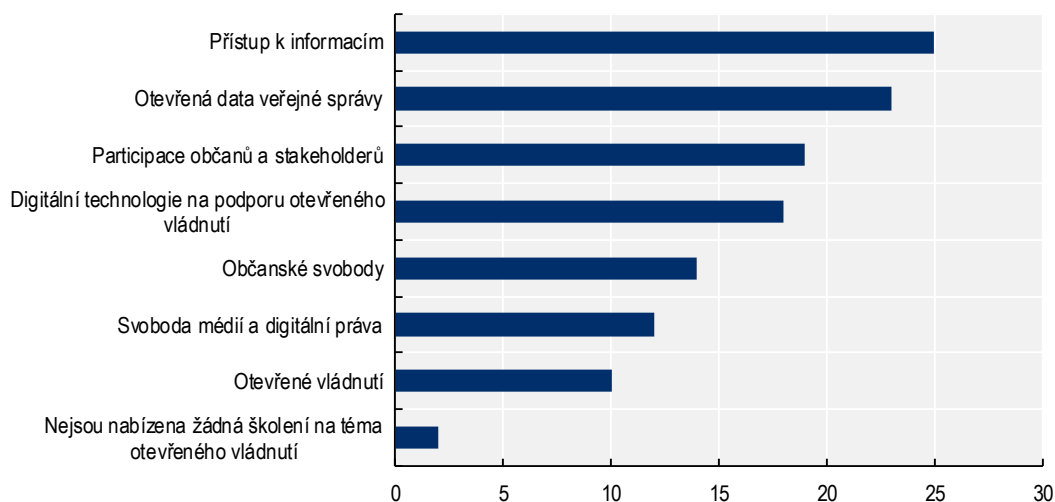
Dokument OECD navrhuje osm hlavních zásad, které pomáhají zajistit kvalitu participativních procesů, jsou jimi: stanovení účelu, určení odpovědnosti, transparentnost, inkluзивita a přístupnost, integrita, ochrana soukromí, informace a evaluace.

Zdroj: OECD (2022_[10]).

Nabídka vzdělávání, seminářů a budování kapacit na podporu participace

Dalším obvyklým způsobem, jehož prostřednictvím je možné napomoci tomu, aby si veřejní činitelé i zainteresované strany mimo veřejnou správu osvojili participativní postupy i zásady jejich praktického uplatňování, zvýšili svou angažovanost a rozvíjeli dovednosti potřebné pro otevřené vládnutí, jsou školení, informační setkání a akce věnované rozvíjení kapacit v této oblasti. Výsledky průzkumu OECD z roku 2020 věnovaného otevřenému vládnutí (2020 OECD Survey on Open Government) uvádějí, že 19 (61 %) ze 31 zemí OECD, které na tuto otázku odpověděly, má v současné době konkrétní podobu školení státních zaměstnanců na téma participace občanů a stakeholderů, mezi těmito zeměmi je i Česká republika (Obrázek 1.7).

Obrázek 1.7. Školení nabízená státním úředníkům v zemích OECD působícím na ústřední/federální úrovni



Poznámka: Možnost více odpovědí. N=30.

Zdroj: OECD (2021_[37]).

Česká republika by do budoucna mohla **zvážit zahrnutí specializovaného kurzu věnovaného tématu participace mezi povinné předměty při vzdělávání představených a všech nově přijímaných státních zaměstnanců, aby se mohli seznámit jak se samotným pojmem, tak i s praktickými postupy.** Doporučované odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by mohlo případně vypracovat i jednotný katalog vzdělávání, který by nabízel seznam všech školení věnovaných participaci (a šířeji pojatému vysvětlení zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů) nabízených jak na celostátní úrovni, tak i mezinárodními organizacemi. Katalog vzdělávání by mohl být zveřejněn na případném novém portálu věnovaném participaci (viz níže).

Vytvoření centra občanské participace

V některých zemích OECD byla založena centra občanské participace (která se věnují i šířeji pojatému vysvětlování zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů), jejich cílem je představování postupů dobré praxe a usnadňování sdílení zdrojů a zkušeností (Rámeček 1.10). Centrum občanské participace je možné definovat jako skupinu osob „sdílejících zájem nebo nadšení pro určité téma, kteří se díky pravidelné vzájemné komunikaci učí, jak dané téma lépe řešit“ (Lave and Wenger, 1991^[44]).

Vláda České republiky by mohla při naplňování cíle zaměřeného na kultivování participativní kultury **zvážit založení centra občanské participace, které by se věnovalo otázkám participace občanů a stakeholderů.** Toto centrum občanské participace by mohlo propojit veřejné činitele se zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu zajímající se o účast na rozhodování o veřejných záležitostech, a/nebo s těmi, kdo se již dříve zúčastnili školení na téma participativních politik a postupů. Činnost centra občanské participace by mohlo aktivně podporovat nově zřízené odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů, které by mohlo k zvat k účasti zástupce/oddělení odpovědná za participaci ze všech institucí veřejné správy, zástupce územních samospráv, zainteresované strany mimo veřejnou správu, například přední osobnosti občanské společnosti i zástupce akademické obce, soukromého sektoru a odborů. Centrum občanské participace by mohlo využívat i vyhrazený prostor online. Kromě toho, že by centrum občanské participace poskytovalo platformu pro dialog, vzdělávání a sdílení příkladů dobré praxe, mohlo by se stát i odborným centrem vybaveným efektivními nástroji pro neformální koordinaci. Zajímavými příklady takového přístupu jsou centra občanské participace ve Španělsku i centra podporující otevřené vládnutí založená z iniciativy organizace propojující města a samosprávy v USA (United Cities a Local Governments (UCLG)) a federální vládou USA (Rámeček 1.10).

Rámeček 1.10. Centra občanské participace podporující zásady a postupy otevřeného vládnutí

Centrum občanské participace ve Španělsku

Na setkání Pracovní skupiny pro participaci, jež je součástí španělského Fóra pro otevřené vládnutí, bylo 2. března 2021 přijato rozhodnutí o vytvoření centra občanské participace, které má těžit ze zkušeností všech zúčastněných a podporovatelů mnoha iniciativ realizovaných v rámci čtvrtého španělského akčního plánu pro otevřené vládnutí (Open Government Plan) věnovaného zapojování občanů do rozhodování o veřejných záležitostech. Na činnosti centra se podílejí zástupci tří úrovní veřejné správy, občanské společnosti (včetně zástupců organizací věnujících se tématu participace) i zástupci některých zahraničních organizací (zejména z Kolumbie, Itálie, Mexika a z OECD).

Hlavním cílem centra je navrhování a sdílení praktických tipů a v případě možnosti také společné získávání zkušeností, jež pomáhají při řešení konkrétních problémů souvisejících s participací občanů, přičemž každý ze zúčastněných resortů či subjektů se zaměřuje na problematiku v rámci své působnosti. Centrum má profesionální vedení s rozsáhlými zkušenostmi a znalostmi dané problematiky a jeho činnost je podporována Generálním ředitelstvím pro veřejnou správu.

Centrum občanské participace US OpenGov

Americká vláda zřídila v rámci federální státní správy celou řadu center občanské participace, jejichž cílem je zajištění spolupráce a sdílení zdrojů v oblasti veřejných politik. Tzv. Open Government Community of Practice je digitální prostředí a zároveň síť propojující zaměstnance napříč veřejnou správou, jejichž prostřednictvím mohou vést diskuse o iniciativách a postupech vztahujících se k otevřenému vládnutí. V centru občanské participace Open Government Community jsou zastoupeni představitelé státní správy i občanské společnosti věnující se tématu otevřeného vládnutí, sdílejí příklady dobré praxe podporující transparentnost, participaci a spolupráci a zasazují se o zpřístupňování informací z veřejné správy. Takovýto typ společenství umožňuje průběžné sdílení informací a učení se ze zkušeností ostatních a také podporuje koordinaci a spolupráci v rámci celé veřejné správy.

UCLG – centrum občanské participace pro transparentnost a otevřené vládnutí

Centrum občanské participace sdružující města a samosprávy – United Cities and Local Governments (UCLG) Community of Practice on Transparency and Open Government – se zaměřuje na transparentnost a otevřené vládnutí, bylo zřízeno s cílem podpořit vzájemné získávání znalostí, networking, rozvíjení povědomí a budování kapacit v oblasti otevřeného vládnutí a integrity veřejné správy na lokální úrovni a na podporu úlohy obecních a regionálních samospráv při rozvíjení udržitelných obcí a regionů. Toto centrum občanské participace se skládá ze zástupců obecních a regionálních samospráv, odborníků, zástupců akademické obce i institucí veřejné správy. Do jeho činnosti se zapojují také zástupci mezinárodní sítě měst majících zájem o projednávání a realizaci společných řešení, vzdělávacích akcí a vzájemnou výměnu informací o podobě veřejných politik věnovaných otázkám otevřeného vládnutí. Tuto aktivitu koordinuje Španělská federace obcí a regionů s podporou Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) a Programu OSN pro lidská sídla.

Poznámky: [Comunidad de Práctica Participación - Gobierno Abierto - Portal de la Transparencia de la Administración del Estado. España - Inicio](#) ; [Community of practice | Open Government \(uclg.org\)](#).

Zdroje: US General Services Administration (2021^[45]); UCLG (n.d.^[46]); French Interministerial Directorate of Public Sector Transformation (n.d.^[47]).

Základním předpokladem participace občanů a stakeholderů je zvýšení transparentnosti a poskytování kvalitních informací

V desetistupňovém modelu OECD představují první stupeň informace. Podle metodiky OECD Citizen Participation Guidelines jsou informace a data podmínkou pro informované zapojování občanů a zvyšování dopadu participace. Metodika v této souvislosti zdůrazňuje, že veřejné informace a data mohou občanům pomoci, aby porozuměli rozhodnutím, která ovlivňují jejich životy, a mohli na ně reagovat, umožňují jim, aby se stali spoluvůrci řešení a napomáhají efektivnímu sledování činnosti veřejné správy. Poskytování vysoce kvalitních informací je silně provázáno s řádným informováním veřejnosti o participativních procesech. OECD zdůrazňuje (OECD, 2021^[48]), že komunikace s veřejností poskytující informace o příležitostech pro zapojování občanů a o výsledcích takových participativních procesů, může zvýšit počet občanů, kteří se zapojují, posílit legitimitu výsledků a rozšířit skupinu těch, kteří se budou chtít těchto postupů účastnit (OECD, 2021^[48]).

Podle zjištění OECD mezi nejvýznamnější překážky, se kterými se musí Česká republika vypořádat při rozvíjení a kultivování participace občanů a stakeholderů, patří omezená dostupnost informací a nedostatečná komunikace ohledně participativních procesů. V této kapitole tedy nabízíme stručný přehled k poskytování informací týkajících se zapojování občanů a stakeholderů do rozhodování o veřejných

záležitostech. Širší diskuse o tom, jak by mohla Česká republika zajistit vyšší transparentnost těchto témat, a jak by je mohla lépe komunikovat vůči veřejnosti, jde nad rámec této kapitoly. Touto otázkou by se ale mohlo zabývat zkoumání v rámci přehledu OECD o stavu veřejného vládnutí (OECD Open Government Review).

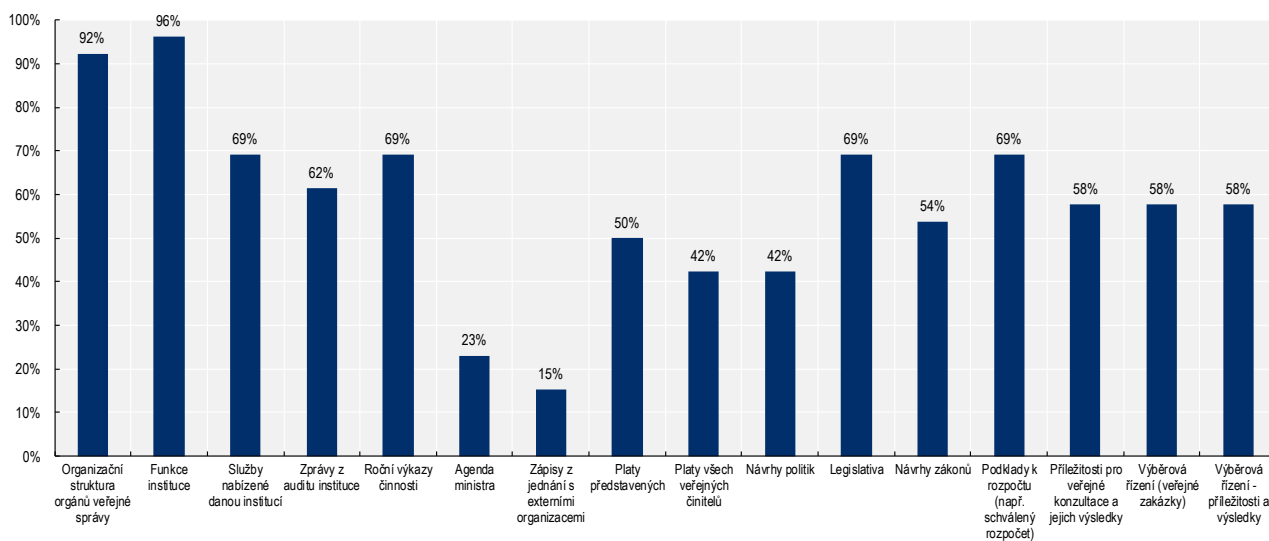
Vyšší a kvalitnější informovanost posiluje participativní procesy

Transparentnost a přístup k informacím jsou základními stavebními kameny otevřeného vládnutí a umožňují informované zapojování občanů a stakeholderů. Vládnutí je otevřené, když „zainteresované strany mají přístup k veřejným informacím a datům týkajícím se celého veřejného rozhodovacího procesu, a to včetně veřejných politik, iniciativ, informací o platech, programu jednání, přidělených rozpočtech a vynakládání veřejných peněz, a mohou tyto informace využívat“ (OECD, 2021^[49]). Transparentnost se opírá o právo na přístup k informacím (Access to Information, ATI), které se chápe tak, že jednotlivec má možnost dotazovat se na informace, získat je, předat dál a využít (UNESCO, n.d.^[50]). Mechanismy zajišťující transparentnost informací mohou kromě samotného poskytování informací zahrnovat i postupy umožňující oboustranný vztah se zainteresovanými stranami podporující převzetí větší odpovědnosti a intenzivnější participaci, a to díky otevření rozhodovacího procesu a zprůhlednění kroků veřejných činitelů ve všech fázích politického cyklu (Cucciniello et al., 2014^[51]).

Právo na informace je ve většině zemí zakotveno v zákonech o přístupu k informacím, takovouto legislativu nalezneme ve 134 zemích, z toho 37 zemích OECD (RTI Rating, n.d.^[52]). Česká republika přijala zákon o svobodném přístupu k informacím v roce 1999 (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Český zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje právo na přístup k informacím a vymezuje základní podmínky, za kterých mají být informace poskytnuty. V celosvětovém indexu hodnotícím právo na přístup k informacím (Global Right to Information Rating) a sledujícím kvalitu právních ustanovení týkajících se přístupu k informacím se Česká republika (72) umístila o něco výše, než je průměr OECD (81) (RTI Rating, 2019^[53]).

Podle výsledků průzkumu věnovanému otevřenému vládnutí z roku 2020 (2020 OECD Survey on Open Government) je český legislativní rámec z pohledu proaktivního zveřejňování informací převážně v souladu se standardy OECD. Česká legislativa, stejně jako legislativní úpravy v 15 (58 %) ze 26 zemí OECD, které na tuto otázku odpověděly, vyžaduje aktivní zveřejňování informací o možnostech účasti na veřejných konzultacích a výsledky takových konzultací. Na rozdíl od zemí OECD, ale nevyžaduje proaktivní zveřejňování „návrhů zákonů“ (jak se děje v 54 % zemí OECD, které odpověděly) nebo „navrhovaných veřejných politik“ (zveřejňovaných ve 42 % zemí OECD, které odpověděly). Podle informací získaných od české vlády musí ministerstva zveřejňovat „informace o možnosti účasti na veřejných konzultacích a výsledcích konzultací“ na svých internetových stránkách a všechna ministerstva tak činí. Po prostudování dostupných zdrojů ale OECD došla k závěru, že se tak děje jen zřídka.

Obrázek 1.8. Informace aktivně zveřejňované v zemích OECD ústředními/federálními vládami



Poznámky: N=26. Předběžné výsledky.

Zdroj: OECD (2021^[23]).

Rámeček 1.11. Činnosti OECD věnované transparentnosti informací a přístupu k nim

Činnosti sekce pro otevřené vládnutí v rámci OECD (OECD Open Government Unit) týkající se transparentnosti, přístupu k informacím a společenské odpovědnosti se zaměřují na analýzu zákonů o přístupu k informacím, jejich konkrétních ustanovení a uplatňování těchto zákonů a také na zavedená institucionální opatření. Zvláštní pozornost je věnována problematickým místům, která mohou ovlivňovat uplatňování této legislativy. Může jít jak o slabá místa v systému veřejné správy, tak o vnější vlivy. Za posledních dvacet let přijalo zákony o přístupu k informacím více než 120 zemí včetně většiny zemí OECD. Zatímco samotné zákony jsou dobře propracované, zatím se ale nevytvořila kultura zajišťující skutečnou transparentnost informací, a to zejména proto, že se ukázalo, že je obtížné měřit jejich implementaci. Není zřejmé, jak celkově tyto zákony přispěly ke zvyšování transparentnosti a odpovědnosti na straně orgánů veřejné správy nebo jak ovlivnily dodržování zákonů na straně občanů a jejich důvěru v instituce veřejné správy.

V kontextu společenské odpovědnosti se pozornost upírá zejména na přímou účast občanů, subjektů občanské společnosti a dalších stakeholderů zastupujících občanskou společnost, například médií, při dohlížení na to, jak instituce veřejné správy plní svou odpovědnost. Mechanismy pro dohled nad dodržováním odpovědnosti vůči společnosti využívají zapojení představitelů občanské společnosti zastupujících subjekty občanské společnosti, aktivistů i novinářů i zástupců odborů, a to ve všech etapách tvorby politik (např. občanské skupiny pro dohled nad tvorbou veřejných politik, internetové portály umožňující poskytování zpětné vazby atd.). Sekce pro otevřené vládnutí také sleduje konkrétní úlohu ombudsmanů při propagování společenské odpovědnosti a jejich roli styčného bodu mezi vládami a občany a mediátora v případech sporů nebo porušení občanských svobod.

Vytvoření jednotného portálu na podporu participace v rámci celé veřejné správy

Digitální nástroje umožňují občanům i zainteresovaným stranám účastnit se rozhodování a zvyšují možnosti participace, což je příznivé zejména pro ty občany a zainteresované strany, kteří nejsou z časových důvodů nebo kvůli vzdálenosti schopni přímé účasti na jednáních (OECD, 2022^[1]). Výměna názorů a spolupráci s občany mohou usnadnit zejména portály (internetové stránky) podporující participaci, na kterých orgány veřejné správy zveřejňují informace o konzultacích a možném zapojení občanů do procesu navrhování veřejných politik (OECD, 2022^[1]). Jednotné portály využívané napříč celou veřejnou správou mají tu výhodu, že občanům slouží jako centrální bod (tzv. one-stop-shop), na kterém zjistí informace nejen o aktuálních příležitostech pro participaci, ale i o těch které již proběhly nebo se plánují. Orgány veřejné správy ale mohou zřídit i portály pro konkrétní organizace (na kterých příslušná instituce zveřejňuje pro ni relevantní možnosti participace) nebo portály věnované konkrétním dokumentům k politikám (např. akční plány Partnerství pro otevřené vládnutí). Tyto portály, tj. internetové stránky, věnované konkrétní instituci nebo politice, se snáze upravují podle specifických charakteristik jednotlivých participativních procesů.

Rámeček 1.12. Decide_Madrid (Španělsko): Komplexní online platforma umožňující účast občanů na rozhodování

Platformu Decide_Madrid zřídila v roce 2015 **Městská rada ve španělském Madridu**. Platforma Decide_Madrid dává občanům příležitost připomínkovat nebo předkládat vlastní návrhy a účastnit se na veřejném dění v debatách i prostřednictvím poskytování zpětné vazby v rámci konzultací. Mohou také hlasovat o návrzích regulací a zapojovat se do procesu tvorby městského rozpočtu. Občané se mohou prostřednictvím platformy zapojit před tím, než jsou iniciativy navrženy a zpracovány, v průběhu navrhování a zpracování i při jejich realizaci.

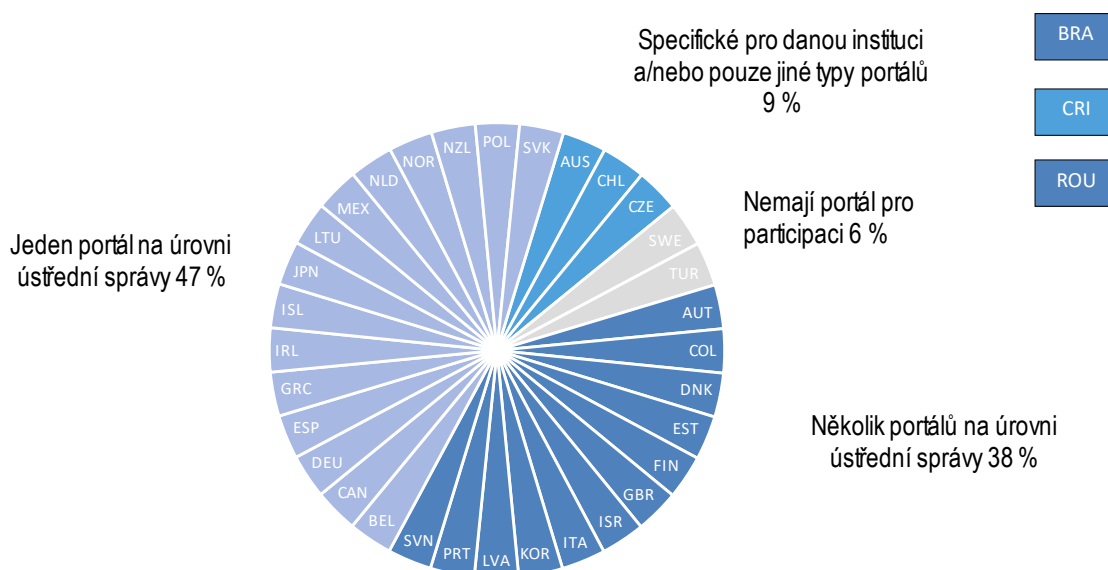
Občané Madridu si platformu velmi oblíbili a má více než 400 000 zaregistrovaných uživatelů. Hlasování o projektu na revitalizaci náměstí Plaza de España se například zúčastnilo 26 961 občanů, kteří se také vyjadřovali k návrhům řešení. Nejvíce pozornosti přitahuje na platformě část věnovaná participativnímu rozpočtování. Mezi lety 2016 a 2018 se částka určená pro participativní rozpočty zvýšila z 60 milionů euro na 100 milionů euro a celkový počet zapojených občanů se zvýšil o 100 % ze 45 531 na 91 032.

Platforma těží z otevřeného zdrojového kódu softwaru CONSUL, všechny organizace veřejné správy i občanské společnosti ji tak mohou používat zdarma a navrhovat její vylepšení. Za zmínku stojí, že ji díky tomu převzalo a používá více než 100 orgánů veřejné správy v 35 zemích po celém světě.

Zdroj: Město Madrid (n.d.^[54]).

Podle výsledků průzkumu věnovaného otevřenému vládnutí (OECD Survey on Open Government) (OECD, 2021^[37]) některé státy využívají výlučně jeden typ portálu, zatímco jiné provozují dva i více. V roce 2020 mělo 27 ze 32 (85 %) zemí OECD, které se průzkumu zúčastnily, zřízeno ústřední portály pro participaci využívané všemi ministerstvy ústřední/federální vlády pro zveřejňování informací o konzultacích a možnostech občanské participace. Z celkového počtu 32 zemí mělo 12 (38 %) zřízeno několik portálů na ústřední úrovni a 15 (47 %) provozovalo pouze jeden takový portál. Pouze dvě (6 %) z dotázaných zemí OECD neměly na ústřední/federální úrovni žádný portál umožňující participaci občanů. Česká republika v tuto chvíli nedisponuje na celostátní úrovni internetovými stránkami, na kterých by se soustřeďovaly informace o probíhajících (nebo ukončených) konzultacích či příležitostech pro zapojování občanů do tvorby veřejných politik. Při studiu dostupných zdrojů ale OECD zjistila, že části vyhrazené participaci má na svých internetových stránkách několik ministerstev.

Obrázek 1.9. Dostupnost portálů usnadňujících participativní procesy na úrovni ústřední správy, 2020



Zdroj: OECD (2021^[23]).

Česká republika by mohla **zvážit vytvoření integrovaného ústředního portálu na podporu participace**. Takový portál by zlepšil poskytování informací a zároveň by sloužil jako jednotný komunikační kanál pro zveřejňování informací týkajících se participace občanů a stakeholderů na celostátní úrovni (případně by mohl sloužit i nižším úrovním). Portál by mohl mít následující funkce:

- informovat o předchozích možnostech konzultací nebo příležitostech pro participaci, tuto funkci nabízejí portály 25 z 27 (93 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- vedení online konzultací nebo online příležitosti k participaci (např. občané mohou své podněty zadávat online), tuto funkci nabízejí portály 22 z 27 (81 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- poskytování podkladové dokumentace pro konkrétní konzultace nebo příležitosti k participaci, tuto funkci nabízejí portály 19 z 27 (70 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- zpětné informování občanů a stakeholderů o tom, jak byly jejich podněty a doporučení vypořádány (např. jak byly zohledněny v konečném rozhodnutí), tuto funkci nabízejí portály 11 z 27 (41 %) zemí OECD, ve kterých byly takové portály zřízeny;
- zveřejňování informací o nadcházejících konzultacích a příležitostech k participaci;
- informování občanů a stakeholderů o tom, že mají právo zapojit se do daných procesů.

Rámeček 1.13. Příklady portálů pro podporu participace na ústřední úrovni v zemích OECD a v partnerských zemích

Portál Participa Mais, Brazílie

Portál Participa Mais portal je tzv. one-stop-shop portál sdružující všechny organizace veřejné správy patřící pod brazilskou federální vládu i nižší správní celky (státy a obce), spravuje ho zvláštní sekretariát pro koordinaci sociálních věcí (Special Secretariat for Social Coordination) pod úřadem tajemníka vlády (Secretary of Government). Veřejnost může prostřednictvím této platformy přímo zadávat podněty do participativních procesů probíhajících online a má přístup k informacím ohledně přímé účasti na jednáních, například veřejných slyšeních a radách. Ministerstva a další orgány na portálu od jeho zřízení zveřejnily již informace o 172 konzultacích a 44 průzkumech veřejného mínění a přijaly 34 063 podnětů od 25 154 registrovaných uživatelů.

Přímo do portálu Participa Mais Brasil je integrován postup, jež ctí zásady dobré praxe a umožňuje orgánům veřejné správy vyjádřit ke každé konzultaci zveřejněné na platformě. Jakmile je konzultace ukončena, platforma dává orgánům veřejné správy možnost, aby reagovaly na každý příspěvek a přijatý podnět schválily nebo zamítly. Kromě toho platforma poskytuje určité informace o uživateli (typu uživatele, geografické oblasti, věkové skupině atd.), tyto údaje jsou užitečné pro sledování a vyhodnocování kvality participativního procesu a zlepšování zastoupení občanů v budoucích procesech.

Kromě této ústřední platformy mají všechny orgány veřejné správy na stránkách věnovaných jejich instituci část věnovanou „participaci veřejnosti“, kde zveřejňují informace o příležitostech pro participaci občanů a stakeholderů.

Kanadský portál Open Government Portal

Internetové stránky kanadské vlády věnované otevřenému vládnutí nabízejí ve snadno přístupné podobě informace o celé škále témat souvisejících s touto problematikou. Úvodní stránka je rozdělena do tří částí. V první části mohou uživatelé přímo vyhledávat data a informace, které orgány veřejné správy buď samy zveřejnily nebo které byly zveřejněny na základě žádosti o poskytnutí informací. Je zde také možné získat informace o tom, jak o informace požádat, a konzultovat podkladové informace k danému tématu. Druhá část webu se věnuje čtyřem oblastem odrážejícím strukturu obsahu týkajícího se otevřeného vládnutí:

1. Otevřené vládnutí: zapojení Kanady do Partnerství pro otevřené vládnutí, iniciativy k otevřenému vládnutí po celé Kanadě, často kladené otázky týkající se otevřeného vládnutí, licence Open Government Licence a další podkladové materiály.
2. Otevřená data: otevřená data veřejné správy k dispozici na portálu otevřených dat, pokyny pro jejich využití, užitečné nástroje a inspirativní případy jejich využití.
3. Otevřené informace: informace od orgánů veřejné správy v digitální podobě v otevřeném formátu, shrnutí požadavků na poskytnutí informací, souhrnné informace o výdajích z veřejných rozpočtů, veřejné zakázky, plánované právní regulace, výkonnost služeb poskytovaných veřejnou správou a další.
4. Otevřený dialog: účast na rozhodování veřejné správy, zásady a pokyny pro zapojování občanů, informace ke konzultacím, prostor pro interakci s ostatními účastníky v rámci společenství pro otevřené vládnutí v centru občanské participace nazvaném Public Engagement Community of Practice.

Poslední, třetí, část internetových stránek obsahuje novinky týkající se všech témat souvisejících s otevřeným vládnutím.

Poznámka: [Governo Federal - Participa + Brasil - Página Inicial \(www.gov.br\)](http://www.gov.br).

Zdroj: OECD (2022^[11]); kanadská vláda (n.d.^[55]).

Experimentování s novými nástroji a postupy v České republice

Zvyšující se složitost procesů tvorby veřejných politik a neschopnost nacházet řešení pro některé z nejpálčivějších otázek veřejných politik vedou politiky, tvůrce veřejných politik, organizace občanské společnosti i občany k tomu, aby se zamýšleli nad tím, jakou podobu by mělo mít společné rozhodování ve 21. století (OECD, 2020_[11]). Zjištění, která je možné nalézt v téměř třech stovkách případových studií shromážděných organizací OECD v rámci přípravy zprávy o inovativní participaci občanů a nových demokratických institucích (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave report*) (OECD, 2020_[11]), poukazují na to, že uplatňování deliberativních procesů může podpořit tvůrce politik při řešení komplexních politických problémů, jako jsou dilemata související s hodnotami (např. etické otázky) a dlouhodobé společenské otázky přesahující jedno volební období (např. otázka klimatické změny). Uplatňování veřejné deliberace může navíc posílit integritu a předcházet korupci tím, že zajistí, aby skupiny a jedinci vybavení finančními prostředky a mocí nemohli získat nepatřičný vliv na veřejné rozhodování, čímž také pomáhá čelit polarizaci společnosti a dezinformacím (OECD, 2020_[11]).

OECD definuje deliberativní proces zohledňující reprezentativní zastoupení občanů následovně:

Proces, kdy náhodně vybraní občané, vytvářející mikrokosmos určitého společenství, věnují podstatný čas učení se a spolupráci skrze zprostředkovanou deliberaci, aby došli k formulování společných informovaných doporučení pro veřejné orgány. (OECD, 2020_[11])

Obrázek 1.10. Hlavní fáze deliberativního procesu zohledňujícího reprezentativní zastoupení občanů



Poznámka: Na obrázku jsou zobrazeny hlavní fáze procesu deliberace. OECD identifikovala 12 modelů procesů deliberace vyznačujících se odlišnými vlastnostmi a charakteristikami.

Zdroj: Podle OECD (2020_[11]).

V Kanadě, Japonsku, Polsku, Španělsku a USA využívají orgány veřejné správy na všech jejích úrovních tzv. občanské poroty („citizens' assemblies“) a další deliberace (viz další příklady v rámečku 1.14).

Rámeček 1.14. Deliberace: Případové studie ze zemí OECD

Zpráva OECD o inovativní participaci občanů a nových demokratických institucích (*Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* report) (OECD, 2020^[111]) uvádí téměř 300 příkladů využití deliberace při veřejném spolurozhodování. OECD také zpracovala aktualizovanou verzi databáze podkladových materiálů k této zprávě uvádějící další příklady deliberací, které se uskutečnily od doby zveřejnění zprávy, což celkový počet představených příkladů zvyšuje téměř na šest stovek.

Irské občanské shromáždění (The Irish Citizens' Assembly) (2016-18)

Tato skupina 100 náhodně vybraných irských občanů měla za úkol zvážit pět důležitých právních a politických otázek včetně diskuse o osmém dodatku k irské ústavě týkajícího se práva na potrat, diskutovali také o stárnutí obyvatelstva, o referendech, parlamentech s pevným funkčním obdobím a o klimatické změně. Doporučení, ke kterým došlo toto shromáždění, byla předložena parlamentu k dalšímu projednání. Na základě těchto doporučení parlament vyhlásil referendum o novelizaci osmého dodatku k irské ústavě a vyhlásil klimatickou nouzi.

Ostbelgien Model (Belgie): Stálý orgán pro deliberaci (2019)

Dne 25. února 2019 parlament Německojazyčného společenství v Belgii (Ostbelgien) jednomyslně schválil legislativní dokument, kterým se zřizuje stálá Rada občanů (Citizen's Council). Zasedá v ní 24 náhodně vybraných občanů pověřených zastupovat své spoluobčany po dobu jednoho a půl roku. Jedna třetina členů Rady se obměňuje každých šest měsíců. Jejich mandát je dvojí. Za prvé mají za úkol stanovovat agendu. Během funkčního období Rada iniciuje až tři *ad hoc* panelové diskuse s občany a vybírá témata, kterým by se měly panely věnovat. Za druhé má roli dohledovou a dbá na to, aby byla doporučení vzešlá z panelových diskusí s občany předložena parlamentu a projednána, a aby na ně příslušný parlamentní výbor a ministr reagovali. Rada občanů se poprvé sešla 16. září 2019. Inspirována zkušenostmi z belgického regionu Ostbelgien oznámila Rada města Paris v říjnu 2021 zřízení prvního stálého orgánu pro deliberaci (Rady Parisských občanů), v němž působí sto náhodně vybraných občanů.

Výbory pro deliberaci frankofonního parlamentu v Bruselu (Belgie)

Výbory pro deliberaci jsou prvními smíšenými výbory sestávajícími ze 45 náhodně vybraných občanů a 15 poslanců zvolených do parlamentu, kteří zastupují příslušný parlamentní výbor mající v gesci projednávané téma. Výbor je možné svolat dvěma způsoby. Poslanci se buď mohou dohodnout, že by občané mohli vnést do diskuse o určitém veřejném tématu cenné podněty, nebo iniciativa vychází přímo od občanů jako návrh zaslaný prostřednictvím online platformy. O doporučeních vzešlých z výborů pro deliberaci poté hlasují všichni členové výboru, tedy občané i poslanci, a schválené návrhy musí být projednány na plenárním zasedání parlamentu všemi volenými zástupci.

Poznámka: Databáze OECD věnovaná deliberativním procesům a orgánům (database of Representative Deliberative Processes and Institutions) je k dispozici na stránkách:

<https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>.

Zdroj: OECD (2020^[111]); Cesnulaityte (2021^[56]).

Na rozdíl od mnoha dalších zemí OECD nemá Česká republika aktuálně žádné zkušenosti s deliberací⁴ na celostátní úrovni. Při naplňování cílů stanovených ve strategických dokumentech, jako je například koncepce Klienty orientovaná veřejná správa, by měla Česká republika zvážit podporu deliberativních postupů při rozhodování o veřejných záležitostech. Možnosti, jak do rozhodování o veřejných záležitostech zapojit občany jsou různé včetně deliberace a náhodného výběru občanů, kteří budou osloveni (tzv. občanských loterii):

- Deliberaci je možné včlenit do stávajících participativních procesů. Například již zřízené pracovní a poradní orgány (např. rady) by se mohly stát jakousi laboratoří pro testování těchto nových metodických postupů. Randomizovaný výběr občanů pomocí stratifikačních metod a podpora deliberace by mohly zlepšit zapojování občanů a jejich zastoupení v radách a dát tak při těchto procesech hlas občanům – jednotlivcům.
- Deliberativní procesy je možné nejprve vyzkoušet na místní úrovni. K experimentování s deliberací by mohlo například posloužit spolurozhodování občanů o rozpočtových prioritách na úrovni územních samosprávních celků. Z dokladů shromážděných OECD (OECD, 2020_[11]) vyplývá, že uplatňování deliberativních postupů může mít pozitivní vliv na rozhodování o rozpočtových prioritách. Deliberace pomáhá obhájit činnosti a výdaje dlouhodobého charakteru přesahující krátkodobé pobídky v rámci volebního cyklu, neboť je koncipována tak, aby se do ní nepromítaly politické zájmy stran a volební rétorika, a motivuje účastníky k jednání v zájmu veřejného blaha (OECD, 2020_[11]).

Rámeček 1.15. Participativní rozpočtování na úrovni samosprávných celků v České republice

Myšlenka participativního rozpočtování, kdy občané spolurozhodují o rozpočtových prioritách, vznikla v brazilském městě Porto Alegre v roce 1989. Od té doby se tato praxe rozšířila po celém světě a je využívána zejména na úrovni obcí, přestože existují i příklady jejího uplatnění na regionální a celostátní úrovni.

V České republice se praxe participativního rozpočtování uplatnila nejméně v 50 případech, přičemž se vždy jednalo o úroveň obcí včetně hlavního města Prahy. Participativní rozpočtování není v současnosti ukotveno v zákoně. Stále častěji se při něm využívají digitální nástroje a občané jsou zváni, aby se do spolurozhodování o rozpočtových prioritách zapojili například prostřednictvím online platformy.

Participativní rozpočtování v České republice se vyznačuje zajímavými aspekty, konkrétně:

- Participativní rozpočtování ve školách – žáci se zapojují do procesu spolurozhodování o využití dostupného rozpočtu a hlasují o projektech, které sami navrhli pro zlepšení prostředí ve škole. Tento projekt probíhá po celé České republice ve 40 školách zřizovaných obcemi a pomáhá u dětí od útlého věku rozvíjet participativní dovednosti a demokratickou kulturu.
- Často se uplatňuje inovativní metoda hlasování známá jako „Janečkova metoda“, kterou vyvinul český matematik Karel Janeček. Její hlavní charakteristikou je, že voliči mají více hlasů, které jim umožňují podpořit více než jeden projekt. Navíc pokud rozhodně nesouhlasí s uskutečněním určitého projektu, mohou mu udělit „minusový“ hlas. Podle teorie má tento přístup danému společenství usnadnit nalezení konsensu a výsledek hlasování má věrněji odrážet preference daného společenství.

Zdroj: Cheerakathil (2019_[57]).

Doporučení

Posílení prostředí pro občanskou participaci v České republice: přechod od ad hoc postupů k institucionalizovaným mechanismům

- Doporučujeme zvážit **přijetí jednotné definice participace občanů a stakeholderů**. Taková jednotná definice může informovat veřejnost o rozsahu a omezeních participace a sjednotit všechny zainteresované strany a politické činitele k prosazování stejných cílů.
 - Definici je nutné dostat do širokého povědomí a zajistit, aby ji znali a tento přístup využívali všichni veřejní činitelé i zainteresované strany mimo veřejnou správu.
- Doporučujeme zvážit 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).
 - Je možné zvážit umístění tohoto odborného centra na Úřad vlády (čímž by se výhodně stalo součástí klíčové instituce ústřední státní správy) nebo na Ministerstvo vnitra.
- Doporučujeme zvážit zřízení **specializovaného oddělení nebo pozice na podporu participace občanů a stakeholderů**, a to ve všech institucích veřejné správy.
- Doporučujeme 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.
- Doporučujeme zvážit rozšíření působnosti a složení stávající Rady pro nestátní neziskové organizace a transformovat ji na **Radu vlády pro participaci občanů a stakeholderů**.
 - Tato rada by mohla koordinovat širší agendu související s participací včetně zapojování občanů – jednotlivců (kromě stakeholderů – organizací) do rozhodování o veřejných záležitostech.
 - V nové radě by mohly být zastoupeny (vybrané) organizace koordinující participaci i náhodně vybraní zástupci občanů.
 - Navrhované odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by se mohlo stát sekretariátem nově navrhované rady.
- Doporučujeme **revizi právního a regulatorního rámce pro participaci občanů a stakeholderů**.
 - Je možné zvážit zavedení povinného „ověření uplatňování participativních postupů“ (tzv. participation check), aby byla do přípravy všech legislativních dokumentů vždy zahrnuta i participativní složka, a aby nová legislativa obsahovala ustanovení týkající se participace (bude-li to relevantní).

Rozvíjení participativních dovedností v české veřejné správě a ve společnosti

- Doporučujeme zvážit aktualizaci stávající **Metodiky participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy 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).
 - Realizovat kampaně zvyšující povědomí a propagující informace o již existujících materiálech na téma participace mezi veřejnými činiteli i zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu.
 - Vytvořit souhrn všech dostupných pokynů, metodik a manuálů a zveřejnit je na případném novém portálu věnovaném participaci (viz níže).

- Doporučujeme zvážit 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.
 - Je možné zvážit vytvoření jednotného katalogu vzdělávání, který by nabízel seznam všech školení věnovaných participaci (a šířeji pojatému vysvětlení zásad otevřeného vládnutí a souvisejících postupů) nabízených jak na celostátní úrovni, tak i mezinárodními organizacemi. Katalog by mohl být zveřejněn na novém portálu věnovaném participaci (viz níže).
- Doporučujeme zvážit vytvoření **centra občanské participace, které by se věnovalo otázkám participace občanů a stakeholderů**.
 - Centrum by mohlo propojit veřejné činitele se zainteresovanými stranami mimo veřejnou správu se zájmem o účast na rozhodování o veřejných záležitostech, a/nebo s těmi, kdo se již dříve zúčastnili školení věnovanému participativním politikám a postupům.
 - Nově vytvořené odborné centrum pro participaci občanů a stakeholderů by mohlo podněcovat aktivitu a k účasti přizvat zástupce/oddělení odpovědná za participaci ze všech institucí veřejné správy, zástupce územních samospráv, zainteresované strany mimo veřejnou správu, například přední osobnosti občanské společnosti i zástupce akademické obce, soukromého sektoru a odborů.
 - Na podporu těchto aktivit je možné vytvořit dedikovaný online nástroj.

Základním předpokladem participace občanů a stakeholderů je zvýšení transparentnosti a poskytování kvalitních informací

- **Proaktivní zveřejňování všech relevantních informací týkajících se participativních procesů**, a to včetně zveřejňování návrhů zákonů a veřejných politik a informací o veřejných konzultacích a jejich výsledcích.
- Je možné zvážit **vytvoření integrovaného ústředního portálu na podporu participace**.

Zkoušení nových nástrojů a postupů na podporu participace v České republice

- **Deliberaci je možné včlenit do stávajících participativních procesů**. Například již zřízené pracovní a poradní orgány (např. rady) by mohly zlepšit zapojování občanů a jejich zastoupení v radách a dát tak při těchto procesech hlas občanům – jednotlivcům.
- **Deliberativní procesy zohledňující reprezentativní zastoupení občanů** je možné nejprve pilotně otestovat na místní úrovni, například v rámci participativního rozpočtování na úrovni územních samosprávních celků.

Odkazy

- Arnstein, S. (1969), “A ladder of citizen participation”, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35/4, str. 216-224, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>. [6]
- Article 19 (2021), *The Global Expression Report 2021*, Article 19, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>. [19]
- Cesnulaityte, I. (2021), “Deliberative committees: When parliament and citizens work together”, interview with Magali Plovie, President of the Francophone Brussels Parliament, <https://medium.com/participo/deliberative-committees-when-parliament-and-citizens-work-together-f3e3e2444a6b>. [56]

- Cheerakathil, A. (2019), “Czech Republic”, *Participatory Budgeting World Atlas*, [57]
<https://www.pbatlas.net/czech-republic.html>.
- City of Madrid (n.d.), *Decide_Madrid website*, <https://decide.madrid.es>. [54]
- CIVICUS (2022), “Czech Republic downgraded in global human rights report as press freedoms deteriorate across the EU”, press release, <https://findings2021.monitor.civicus.org/country-ratings/czech-republic.html>. [21]
- Cucciniello, M. et al. (2014), “Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach”, *Social Science Computer Review*, Vol. 33/5, pp. 571-586, <https://doi.org/10.1177/0894439314560849>. [51]
- Faulkner, W. and C. Bynner (2020), *How to Design and Plan Public Engagement Processes: A Handbook*, What Works Scotland, Glasgow, <https://policyscotland.gla.ac.uk/wp-content/uploads/2020/04/WWSPublicEngagementHandbook.pdf>. [42]
- Freedom House (2022), *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*, Freedom House, Washington, DC, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>. [17]
- French Interministerial Directorate of Public Sector Transformation (n.d.), “Public sector transformation communities”, web page, <https://www.modernisation.gouv.fr/boite-outils/communautes-de-la-transformation-publique>. [47]
- Government of Canada (n.d.), *Open Government website*, <https://open.canada.ca/en>. [55]
- IAP2 (2018), *IAP2 Spectrum of Public Participation*, International Association for Public Participation, https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf. [7]
- IECM (2019), *Nueva Ley de Participación Ciudadana (New Law on Citizen Participation)*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, <https://www.iecm.mx/wp-content/uploads/2019/09/InfografiaLPCCM.pdf>. [25]
- Involve (2005), *People & Participation: How to Put Citizens at the Heart of Decision-making*, Beacon Press, London, <https://involve.org.uk/sites/default/files/field/attachemnt/People-and-Participation.pdf>. [43]
- Lave, J. and E. Wenger (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355>. [44]
- Mejia, M. (2020), “Digital for deliberation: Catching the deliberative wave”, *Participo*, <https://medium.com/participo/digital-for-deliberation-catching-the-deliberative-wave-2ea3ee099574>. [14]
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [41]
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [10]
- OECD (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [1]

- OECD (2021), *2020 OECD Survey on Open Government*, OECD, Paris. [37]
- OECD (2021), *Civic Space Scan of Finland*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [15]
- OECD (2021), *Guía OCDE para diseñar e implementar estrategias territoriales de Gobierno Abierto en Colombia (OECD Guide to Designing and Implementing Territorial Open Government Strategies in Colombia)*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/colombia/Guia-ocde-para-disenar-e-implementar-estrategias-territoriales-de-gobierno-abierto-en-colombia.pdf>. [24]
- OECD (2021), *OECD Handbook on Open Government for Peruvian Public Officials*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>. [5]
- OECD (2021), “OECD Open Government Dashboard”, web page, <https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard>. [49]
- OECD (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [48]
- OECD (2021), *OECD Survey on Open Government*, OECD, Paris. [23]
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [11]
- OECD (2020), “Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders’ participation: Towards an Open Government Strategy”, internal paper presented to the Working Party on Open Government, GOV/PGC/OG(2020). [22]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> (accessed on 18 February 2022). [3]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [36]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [4]
- OECD (2015), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>. [9]
- OECD (2011), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en. [12]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-en>. [13]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [8]

- Parlament Rumunska (2003), *Zákon č. 52 ze dne 21. ledna 2003 o transparentnosti rozhodování ve veřejné správě*, Úřední věstník č. 749 z prosince 2013, Parlament Rumunska, Bukurešť., <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/251987>. [32]
- Parliament of Romania (2003), *Law No. 52 of January 21, 2003 on Decision-making Transparency in Public Administration*, Official Monitor No. 749 of December 2013, Parliament of Romania, Bucharest, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/251987>. [26]
- Reporters Without Borders (2022), *World Press Freedom Index*, <https://rsf.org/en/index>. [20]
- RTI Rating (2019), *The Global Right to Information Rating Results by Country Performance*, <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2018/07/RTI-Rating-Results.11.09.28.pdf> (accessed on 21 February 2022). [53]
- RTI Rating (n.d.), *Global Right to Information Rating*, <https://www.rti-rating.org/country-data> (accessed on 21 February 2022). [52]
- Rumunská vláda (2022), *Metodická pravidla ze dne 27. června 2022 pro uplatňování zákona č. 52/2003 o transparentnosti rozhodování ve veřejné správě*, Úřední věstník č. 645 ze dne 29. června 2022, Rumunská vláda, Bukurešť, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/256872>. [34]
- Rumunská vláda (2002), *Nařízení č. 27 ze dne 30. ledna 2002 o řízení činností při řešení petic*, Vláda Rumunska, Bukurešť. [35]
- Rumunský parlament (2011), *Zákon č. 62 ze dne 10. května 2011 o sociálním dialogu*, Úřední věstník č. 625 ze dne 31. srpna 2012, Rumunský parlament, Bukurešť, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/128345>. [33]
- Sheedy, A. (2008), *Handbook on Citizen Participation: Beyond Consultation*, Canadian Policy Research Networks, https://atrium.lib.uoguelph.ca/xmlui/bitstream/handle/10214/3133/Sheedy_Handbook_on_Citizen_Engagement-Beyond_Consultation_complete.pdf;sequence=26. [2]
- UCLG (n.d.), “About the Community”, web page, <https://opengov.uclg.org/en/community-practice>. [46]
- UNESCO (n.d.), “Access to information laws”, web page, <https://en.unesco.org/themes/access-information-laws> (accessed on 21 February 2022). [50]
- US General Services Administration (2021), “OpenGov Community”, web page, <https://digital.gov/communities/open-gov>. [45]
- V-Dem-Institute (2021), *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, University of Gothenburg, Gothenburg, <https://www.v-dem.net/en/publications/democracyreports>. [16]
- Vláda České republiky (2022), *Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy*, Vláda České republiky, Praha, [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/Metodika-participace-NNO_verze-pro-verejne-konzultace.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/Metodika-participace-NNO-verze-pro-verejne-konzultace.pdf). [40]
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547>. [27]

- Vláda České republiky (2021), *Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753>. [31]
- Vláda České republiky (2020), *Client-Oriented Public Administration 2030*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [30]
- Vláda České republiky (2020), *Czech Republic Action Plan 2020-2022*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-action-plan-2020-2022>. [29]
- Vláda České republiky (2017), *Strategický rámec Česká republika 2030*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf. [28]
- Vláda České republiky (2010), *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*, Vláda České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/manual-doc.aspx>. [39]
- Vláda České republiky (2009), *Methodology for Public Involvement in the Preparation of Government Documents*, Vláda České republiky, Praha. [38]
- World Justice Project (2022), "Czech Republic", web page, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Czech%20Republic>. [18]

Poznámky

¹ Pro účely této kapitoly se pojmem „občan“ rozumí jednotlivec bez ohledu na věk, pohlaví, sexuální orientaci, náboženskou a politickou příslušnost, v širším slova smyslu je to „obyvatel určitého místa“, tj. vesnice, města, kraje nebo státu či jeho části (podle kontextu). Občan zde není míněn v užším smyslu jako 'státní příslušník', ale spíše jako člověk obecně.

² Pro účely této kapitoly se pojmem „zainteresovaná strana“ rozumí instituci a organizaci, ať už veřejnou nebo nevládní, z okruhu občanské společnosti, akademické sféry, médií nebo soukromého sektoru.

³ Lesby, gayové, bisexuální, transgender/transsexuální a intersex osoby.

⁴ OECD chápe deliberace jako veřejnou deliberaci (na rozdíl od interní deliberace) a skupinovou deliberaci (na rozdíl od individuální deliberace), zdůrazňuje se zde tedy potřeba nalezení společného základu (OECD, 2020_[11]). Základní rozdíl mezi deliberací a debatou je ve vztahu k cíli, ať už jde o hledání konsensu, jako v případě deliberace, nebo o prostou debatu jako v případě druhém.



From:

OECD Public Governance Reviews: Czech Republic

Towards a More Modern and Effective Public Administration

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), "Podpora participace občanů a stakeholderů v České republice na veřejném dění", in *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/40b23065-cs>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.