# UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

## FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

**INSTITUT SOCIÁLNÍCH STUDIÍ**

KATEDRA VEŘEJNÉ A SOCIÁLNÍ POLITIKY

Bc. Koubek Richard


# Role občanů a občanská participace – rozvoj nebo pomalá smrt demokracie?

Diplomová práce

Praha 2010

Autor diplomové práce**: Koubek Richard**

Vedoucí diplomové práce: **MUDr. Háva Petr, CSc.**

Datum obhajoby: **2010**

**Bibliografický záznam:** KOUBEK, Richard. *Role občanů a občanská participace – rozvoj nebo pomalá smrt demokracie?* Praha: Karlova Univerzita, Fakulta sociálních věd, ISS KVSP, 2010. Počet stran: . Vedoucí diplomové práce: MUDr. Háva Petr, CSc.

**Anotace**

Diplomová práce se zaměřuje na ústřední pojem, kterým je občanská participace. Problémovým východiskem je podstatný deficit českého demokratického systému právě ve vztahu k občanské participaci. Ten se v praxi projevuje odtržením a slabou komunikací s občany. Práce se snaží popsat některé příčiny tohoto stavu.

Pojem občanské participace je zde posuzován ve vztahu k demokracii, ale také v kontextu veřejné politiky a etiky. Práce se snaží postihnout nezastupitelný význam občanské participace ve vztahu k rozvoji a stabilitě demokratických mechanismů společnosti. Práce se také zaměřuje na její významnou funkci kontroly výkonu veřejné moci. Proto jsou zde mimo jiné rozebírány různé kontrolní (participační) nástroje, které českým občanům umožňují účinnou veřejnou kontrolu.

Práce si všímá i absence etické diskuse napříč společností, která má negativní dopady nejen na občanskou participaci, ale i na kvalitu veřejné politiky a demokracie jako celku. Určení vzájemně podmíněných vztahů mezi občanskou participací, etikou a veřejnou politikou a jejich přínosů pro demokracii, tvoří důležitou část práce.

V závěru práce analyzuje dvě vybrané případové studie, jejichž prostřednictvím přibližuje realitu kontroly ze strany občanů a přístup veřejných institucí k této kontrole.

**Klíčová slova**

Demokracie, občanská společnost, občanská participace, etika, veřejná politika.

**Annotation**

This thesis focuses on the central concept, which is civic participation. Problematic base is significant deficit of the czech democratic systém in relation to civic participation. This is reflected on practise through separation and undeveloped communication with citizens. Thesis strives to describe some of the causes of this.

Term of civic participation is thinked of in relation to democracy, but also in the context of public policy and ethics. Thesis strives to capture the irreplaceable importance of civicparticipation in relation to development and stability of democratic mechanisms. Thesis is also focusing on its important function of checking the execution of public authority. Therefore, there are also analyzed different control tools (participatory control tools) which enable citizens to effective public control.

The thesis points out the lack of ethical debate throughout the company, which has negativ impact not only for civic participation, but also for the quality of public policy and democracy as a whole. Explanation of mutually conditional relationship between civic participation, ethic and public policy and their benefits for democracy, is an important part of the thesis.

The conclusion of thesis analyses two selected case studies through which approximates the reality of control by citizens and public institutionaly access to this public control.

**Key words**

Democracy, civil society, participation, ethics, public policy.

**Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předloženou práci zpracoval samostatně a že jsem k jejímu zhotovení použil jen uvedených zdrojů.

Zároveň vyjadřuji souhlas, aby tato práce byla zpřístupněna veřejnosti za účelem výzkumu, studia či kritického posouzení.

V Praze dne 21. 5. 2010. Koubek Richard

**Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkova všem, kteří mi byli nápomocni při realizaci této práce. Především chci poděkovat panu MUDr. Petu Hávovi, CSc. za inspirující a podnětné vedení diplomové práce. Děkuji i PhDr. Ing. Pavlu Mičkovi za cenné konzultace. Poděkování patří i Ing. arch. Petru Wolfovi, Pavlu Trhalovi, Ing. Zdeňkovi Kolářovi, Lubomíru Sommerovi a Richardovi Peškovi za to, že si na mne udělali čas. A děkuji rodině za důvěru a trpělivost.

# OBSAH

OBSAH ..... 6

Teze diplomové práce 2008/2009: Veřejná a sociální politika, FSV UK ..... 9

1. ÚVOD ..... 11

2. CÍLE A METODOLOGIE PRÁCE ..... 16

2.1 Cíle ..... 16

2.2 Metodologie ..... 17

2.3 Terminologie ..... 18

3. ČÁST TEORETICKÁ – VÝCHODISKA PRÁCE ..... 20

3.1 DEMOKRATICKÉ PROSTŘEDÍ JAKO ZÁKLADNÍ PŘEDPOKLAD SPOLEČENSKÉHO ROZVOJE ..... 20

3.1.1 Demokracie jako normativní ideál a žitá praxe ..... 20

3.1.2 Demokracie a pravda ..... 21

3.1.3 Demokracie a práva ..... 22

3.1.4 Konzervativní tradice nemyslících mas ..... 22

3.1.5 Svoboda a morálka, aneb antropo-polycentrické paradigma ..... 23

3.1.6 Robert A. Dahl – výběr z teorie demokracie ..... 26

3.1.6.1 Morální volba a obecné blaho ..... 26

3.1.6.2 Od přímé demokracie k participační ..... 28

3.1.6.3 Neduhy české demokracie ..... 29

3.2 OBČANSKÁ SPOLEČNOST ..... 32

3.2.1 Občanská společnost - vymezení ..... 32

3.2.2 Myšlenkové tradice a formování občanské společnosti ..... 33

3.2.3 Teorie vzniku organizované občanské společnosti ..... 36

3.2.4 Koncepce občanské společnosti ..... 37

3.2.5 ČR a Index životaschopnosti neziskových organizací ..... 39

3.3 OBČANSKÁ PARTICIPACE ..... 42

3.3.1. Vymezení a dělení participace ..... 42

3.3.2 Tradiční formy participace a její institucionální garantování ..... 43

3.3.3 Inovativní formy participace ..... 47

3.3.3.1 Příklad české praxe I: Metodika pro zapojování veřejnosti do vládních dokumentů (Ministerstvo vnitra ČR, 2009) ..... 52

3.3.3.2 Příklad české praxe II: Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace – RIA ... 54

3.3.4 Účast na rozhodování – možnosti kontroly výkonu veřejné agendy ..... 55

3.3.5 Přínosy a rizika občanské participace - shrnutí ..... 64

4. OBČANSKÁ PARTICIPACE V KONTEXTU VEŘEJNĚ POLITICKÉM A ETICKÉM ..... 66

4.1 Vztah občanské participace a veřejné politiky ..... 66

Box č. 1: Příklad veřejného diskursu: Havel vs. Klaus ..... 71

4.2 Etická veřejná politika ..... 72

4.3 Pohled do budoucnosti – role občanů v modernizaci společnosti ..... 75

4.3.1 Životní strategie obyvatelstva – aneb chceme své prostředí modernizovat? ..... 76

4.3.2 Občan a jeho potenciál vůči modernizačním změnám ..... 78

4.3.3 Modernizace demokracie jako obecný předpoklad modernizace společnosti ..... 80

5. ČÁST EMPIRICKÁ ..... 82

5.1 Vybrané případové studie ..... 82

5.1.1 Případová studie č. 1: Výstavba papírny a spalovny v Zábřeze ..... 82

5.1.2 Případová studie č. 2: Demolice nádraží v Ústí nad Orlicí ..... 95

5. ZÁVĚR ..... 100

Resumé ..... 103

Summary ..... 104

6. SEZNAM LITERATURY ..... 105

Seznam příloh ..... 109

Přílohy ..... 109

**Teze diplomové práce 2008/2009: Veřejná a sociální politika, FSV UK**

Jméno diplomanta: **Koubek Richard**
Jméno konzultanta: MUDr. **Petr Háva**, CSc.
Název práce: **Role občanů a občanská participace - vývoj či pomalá smrt demokracie?**

## 1. Výchozí problém

Výchozím problémem je nedostatečná nerozvinutost občanské společnosti a participace jejích občanských struktur na kontrole výkonu veřejné moci. Tato skutečnost vede k absenci přínosů participace v rozvoji demokratické společnosti. Problémové východisko mohu definovat též slovy Miroslava Purkrábka, podle něhož je *„**podstatný deficit tohoto systému jeho odtržení a slabá komunikace s lidem, občany, kteří o tomto systému svými volbami rozhodují. Zejména se to týká nerozvinutých možností jejich participace na kontrole a rozhodování politických reprezentantů**“* (Purkrábek a kol. 2008: 231).

**Objekt**em navrhované diplomové práce je občanská společnost ve vztahu k demokracii a v kontextu veřejně politickém. **Předmět**em výzkumu je jeho role a význam v rozvoji a formování demokratického prostředí, který bude nahlížen v kontextu veřejně politickém.

## 2. Cíle, otázky a metodologie

**Cíl 1:** v teoretické rovině identifikace a zhodnocení role a významu občanské participace pro rozvoj demokracie. Cílem je deklarovat přínos občanské participace pro udržování a pěstování demokratických poměrů.

**Cíl 2:** v praktické rovině identifikace příčin nevyužitých příležitosti pro rozvoj aktivit občanské společnosti ve vztahu k rozvoji demokracie

**Základní výzkumné otázky:**

**VO1**: Jaký význam zaujímá občanská particpace vůči demokracii?

**VO1**: Jaký význam zaujímá občanská participace ve veřejně politickém procesu?

**Metodologie**

Žádaného výzkumného cíle budu chtít dosáhnout metodou studia sekundárních zdrojů dat (monografie, datové soubory/ statistiky, seriálové publikace); dále metodou získání primárních dat - rozhovoru. V práci uplatním i empiricko-kvalitativní metodu případové studie.

**3. Závěr**

Práce by v konečném důsledku, na základě relevantní literatury a empirického šetření měla shrnout význam občanské společnosti pro demokracii, definovat některé překážky rozvoje občanských aktivit a pokud možno nastínit či doporučit budoucí vývoj oblasti.

**Předběžná literatura:**


DAHL, R.A. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria publishing, 1995.

DAHL, R.A. *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001.

FRIČ, P., GOULLI, R. *Neziskový sektor v České Republice*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001.

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

PEHE, J. *Vytunelovaná demokracie*. Praha: Academia, 2002.

POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005.

POTŮČEK, M. a kol. *Putování českou budoucností*. Praha: CECES FSV UK, 2003.

RAKUŠANOVÁ, P. Třetí sektor a občanská participace v České republice. In MANSFELDOVÁ Z., KROUPA, A.(eds) *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: SLON, 2005.

MIČKA, P. Občanská participace ve veřejné politice [rukopis]; Vedoucí diplomové práce Miroslav Purkrábek. Praha, 2004.

SHAPIRO, I. *Morální základy politiky*. Praha: Karolinum, 2003.

SALAMON, Lester M.; ANHEIER, Helmut K. 1999. Nástup neziskového sektoru. Praha, Agnes.

STACHOVÁ, Jana. 2005. Občanská společnost v regionech České republiky. Sociologické studie. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

RAKUŠANOVÁ, Petra. 2005. Občanská společnost a občanská participace v České republice. Sociologické studie. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

# 1. ÚVOD

Motivace ke zpracování tohoto tématu je dána především jeho významem, ať už zjevným či skrytým, pro společnost a jednotlivce v ní žijících. Osobně v občanské společnosti a její participaci na věcech veřejných spatřuji významný zdroj nejen mocenské legitimity, ale také odpovědného směřování společnosti na cestě nejistou budoucností. Budoucností, jež bude dříve či později, ale zcela jistě, determinována jak lokálními, tak globálními riziky.

Bezprostředním motivem ke zvolení tohoto tématu je vědomí jisté nedoceněnosti, nedostatečnosti a nevyspělosti tohoto společenského sektoru u nás, tudíž i jeho nevyužitého potenciálu v rozvoji společnosti a jejích životních podmínek. Neduhy zdejší demokracie, nejen ve vztahu k občanské společnosti, potvrzuje Jiří Pehe ve své knize Vytunelovaná demokracie (Pehe 2002). Na mysli zde mám i jistý demokratický deficit a etické vakuum[1], jak o tom píše Fuyuki Kurosawa. (Kurosawa, 2004, In: Hrubec (ed.), 2004) Ambicí této práce však není podat vyčerpávající obraz občanské společnosti u nás, ale vystihnout podstatu jejího smyslu a roli v neustálém utváření demokratického prostředí. Slovy Miroslava Purkrábka je „***podstatný deficit tohoto systému jeho odtržení a slabá komunikace s lidem, občany, kteří o tomto systému svými volbami rozhodují. Zejména se to týká nerozvinutých možností jejich participace na kontrole a rozhodování politických reprezentantů***“ (Purkrábek a kol. 2008: 231) To jest ostatně problémové východisko diplomové práce

Práce v zásadě sleduje logický vztah pojmů demokracie – občanská společnost – občanská participace, v němž se jeden neobejde bez ostatních a které se různě prostupují. Vztah těchto pojmů by se jednoduše dal vyjádřit tak, že demokracie je pojmem zastřešujícím oba zbývající, ale je to právě občanská společnost a občanská participace z ní vzcházející, které demokracii dávají obsah.

V teoretické části práce věnovaná demokracii podám jasné zdůvodnění hodnotového ukotvení práce, byť pojem demokracie již jisté ukotvení naznačuje. Cílem je vystihnout podstatu demokracie, na které stojí a kterou si mnozí z nás třeba ani neuvědomují. Byť se někomu tato část může zdát jako zbytečná proto, že klady demokracie jsou přece obecně známy, její význam a podstata spočívá především v něčem jiném, než v současných exponovaných právech a oprávněních všeho druhu, kterými lidé dnes disponují. Podstatu demokracie se budu snažit formulovat především na základě vybrané literatury významného teoretika R.A. Dahla *Demokracie a její kritici* (1995) a *O demokracii: Průvodce pro občany*

[1] Podrobně věnuje Hans Jonas ve své knize Princip odpovědnosti (1997), jímž se inspiruje i Kurosawa.

(2001), na jejímž základě jasně deklaruji morální převahu demokracie nad poručnictvím. Pro demokracii je však určující i vztah k takovým pojmům, jako pravda či (lidská, přirozená) práva. Tento vztah budu formulovat na základě studia knihy Iana Shapira *Morální základy politiky* (2003).

Autoři Milan Valach (1995) a Jaromír Feber (1995), kteří se ve svých příspěvcích *Jen svobodný člověk může být morální* a *Svoboda jako všelidská hodnota* zamýšlí nad přínosem lidské svobody, nezbytností vzájemné lidské spolupráce a obecným principem lidství (atributem lidství), čímž nás odkazují na globální rozměr lidské existence. Oba tyto příspěvky tudíž slouží k vystihnutí možných univerzálních principů pozitivní lidské existence – svobodou, soudržnost a spolupráci. Tyto principy v průběhu několika staletí vytvářely živnou půdu pro pozdější emancipaci a autonomii veřejnosti až k vytvoření veřejného prostoru, který je místem společenské diskuse o společenském uspořádání a směřování. Tato práce se k nim proto jasně hlásí. Příspěvek Milana Valacha však v sobě nese ještě jeden rozměr – a sice rozměr globální ve smyslu globálního lidství a globální spolupráce. Tento globální rozměr sílí ve světle událostí, které byť se odehrávají tisíce kilometrů daleko, dotýkají se nás stále naléhavěji.

Občanská společnost v moderním smyslu je zde nahlížena perspektivou „dítěte" demokracie, jež bývá obecně považováno za jednoho ze tří aktérů (vedle státu a trhu) v aréně zvané demokracie. Občanská společnost s sebou přináší nejen posilování mezilidské důvěry a lidského kapitálu, ale především představuje zdroj legitimity a kontroly demokratického právního státu. Pro kontextuální vyjasnění proto stručně rozvedu některé teoretické koncepty občanské společnosti a její přínosy pro společnost, uvedu některé myšlenkové tradice, z nichž čerpá občanská společnost, zmíním se o konceptech občanské společnosti a popíši některé rysy občanské společnosti u nás. Inspirací mi jsou zejména mladé, ale velice plodné autorky a vědkyně Sociologického ústavu Akademie věd ČR Jana Stachová a její *Občanská společnost v regionech České republiky* (2008), Petra Rakušanová a její *Povaha občanské společnosti v České republice v kontextu střední Evropy* (2007), či Petra Rakušanová ve spolupráci s Barborou Staškovou: *Organizovaná občanská společnost v České republice* (2007). Důležitý zdrojem pro pochopení postupného, avšak dlouhého utváření autonomní občanské společnosti, zde je i Jürgen Habermas a jeho obsáhlá kniha *Struktrurální přeměna veřejnosti* (2000). Jejím prostřednictvím zde stručně zmíním hlavní momenty především 18. století, které měly vliv na přeměnu společnosti z poddanské na společnost kriticko-politickou. Je

zajímavé, že společenské změny, které k tomuto vedly, byly často nezamýšlenými důsledky změn v jiných společenských oblastech, především v ekonomicko-výrobních vztazích.

Občanská společnost by však nebyla občanskou společností v pravém slova smyslu – tedy nezávislá a akceschopná - bez hlavního smyslu existence, totiž participování na věcech veřejných. Jinými slovy bez schopnosti a ochoty veřejně se angažovat. Teprve samotný akt participace jedince, skupiny či organizace - jakožto vrcholný akt demokratického života - ukazuje na existenci vyspělé občanské společnosti. V této části práce se proto zaměřuji na legitimní zdroje participace, její institucionální garance a její širokou škálu typů a možností. Cílem je především obsáhnout škálu institucionalizovaných možností, které jsou české veřejnosti k dispozici. Tyto participační nástroje vnímám jako kontrolní nástroje, jež umožňují občanů kontrolu výkonu veřejné moci. Hlavním zdrojem pro tuto část je práce Pavla Mičky *Občanská participace ve veřejné politice* (2004), v níž autor mimo jiné jasně deklaruje institucionální garanci občanské participace, podává podrobný výčet dostupných participačních nástrojů, zmiňuje přínosy participace nejen z pohledu veřejnosti, ale i volených zástupců veřejnosti. Navíc občanskou participaci vnímá v kontextu veřejné politiky, tedy v kontextu tvorby a uskutečňování veřejně hájených zájmů, což je blízké i této práci, která občanskou participaci též nahlíží skrze etiku veřejné politiky (viz dále).
Mezinárodní důraz a na zapojení veřejnosti do veřejněpolitických procesů ilustruji na stručném příkladě metodiky OECD *Citizens as Partners. Handbook on infomation, consultation and public participation in policy-making* (2001) .

Ve své práci uvedu občanskou participaci i do etického a veřejně politického kontextu, jelikož etika, veřejná politika a občané jsou významné ingredience každé pokročilé a zažité demokracie. A význam občanské participace pro samotný veřejně etický diskurz je neoddiskutovatelný. Česká společnost ve svém dvacetiletém trvání nebyla svědkem snad jediného celospolečenského diskursu ohledně společenských hodnot a budoucího směřování společnosti. Ani v současné době nic nenasvědčuje tomu, že by se chystala vážně míněná diskuse o hodnotách napříč celou společností, o čemž svědčí fakt, že v mnoha společenských oblastech neustále přešlapujeme na místě a jednáme ad hoc. Nevím, zda-li je pošetilé domnívat se, této diskuse je společnost schopna jako celek, na rozdíl od jednotlivců či malých skupin, přesto, nebo právě proto považuji za důležité a relevantní zdůraznit vzájemný pozitivní vztah občanské participace a etiky. Není totiž od věci si uvědomit, že etika, tedy soubor základních společenských hodnot, existuje vedle jiných souborů hodnot – ekonomických, politických, náboženských, vědeckých, ale i těch demokratických. Obecná

etika s těmito nemusí být nutně v rozporu, avšak nebývá s nimi vždy výhradně v souladu. Význam etického ospravedlnění občanské participace vězí ve skutečnosti, že ta se tak stává nesnadným terčem kritiků, kteří by jinak mohli oprávněně tvrdit, že její ospravedlnění je šité na míru hodnotám, které skýtá demokracie. Obecná etika totiž spočívá nad všemi již jmenovanými hodnotovými soubory a měla by se tudíž podílet na jejich formování. Toto ospravedlnění etizace společnosti opírám zvláště o text Bracka Browna *Etika a tvorba veřejné politiky ve střední a východní Evropě* (In: Potůček a kol. 2005), který na etiku nahlíží jako na základní stavební kámen společenské existence, na kterém je důležité stavět tím více, čím se společnost nachází v nějaké transformaci či v mezních okamžicích. Odkaz na transformaci posttotalitních států střední Evropy, tedy i našeho, je nasnadě, jelikož i česká společnost měla svou možnost etické diskuse nad společenskými hodnotami, uspořádáním a směřováním, tu avšak propásla. Důsledky tohoto počínání jsou patrné dodnes. Totožné stanovisko ostatně zastává i Hana Paterová ve své obsáhlé disertační práci nazvané *Etika ve veřejné politice* (Paterová, 2007), která etiku staví do role nedílné součásti tvorby veřejné politiky. Nedílný etický rozměr přisuzuje politice i Bernhard H. Sutor ve své příznačně nazvané knize *Politická etika* (1996). A je-li, respektive má-li být etika součástí veřejné politiky, jakožto praktického nástroje usměrňování společnosti, pak je z její podstaty zřejmé, že se tak nesmí a nebude dít bez přispění veřejnosti. Důvody této vzájemné podmíněnosti rozvedu v příslušné části práce.

Svou roli v práci zaujímá i budoucnost, k níž se vztahují naše mnohé minulé i současné aktivity. Naši budoucnost však předurčují i pojmy, o kterých je tu řeč – demokracie, občanská participace, etika a veřejná politika. Pro účely vztažení těchto pojmů k budoucnosti a nezbytnosti jejich integrace do společenských vizí a makrostrategií mi posloužily zvláště publikace akademické organizace Centrum pro sociální a akademické strategie při Fakultě sociálních věd UK (CECES) věnované budoucnosti naší republiky, která je nahlížena z pohledu mnoha společenských oblastí. Jednou z nich je právě demokracie, jejíž kvalitu CECES vnímá jako univerzální podmínku pro úspěšnost ostatních společenských oblastí, které se utvářejí prostřednictvím demokratických pravidel. Za všechny publikace jmenuji publikaci kolektivu autorů *Putování českou budoucností* (2003).

Závěrečnou částí této práce jsou dvě vybrané případové studie, které mají za cíl hlubší pohled na občanskou participaci a jeho kontrolní funkci a přístup k ní ze strany institucí veřejné správy. Analýza těchto případových studií by měla vést k vyvození nových či potvrzení obecně známých rysů, jimž se vyznačuje participace občanů a její nazírání ze strany

zvláště již zmíněných institucí veřejné správy. Případové studie by měly umožnit odpovědět na následující otázky:

1. Jsou občané schopni užívat nástrojů veřejné kontroly? Jsou tyto nástroje dostatečné?
2. Jakou komunikační strategii uplatňují orgány místní samosprávy vůči participujícím občanům?

# 2. CÍLE A METODOLOGIE PRÁCE

## 2.1 Cíle

Obecným cílem této práce je poukázat na vzájemně pozitivní vztah demokracie a občanské společnosti, zvláště na nezbytný význam občanské společnosti a jejích průvodních jevů pro demokratický systém, zejména v kontextu etiky a veřejné politiky. Na základě zvolených teoretických východisek vystihnu smysl občanské participace a též její pozitivní vztah k demokracii (jako prostředím) a občanskou participací (jako jednou ze složek jejího obsahu). Předpokládaným vztahem je vzájemná souvislost mezi zdravou, silnou a autonomní občanskou společností a rozvinutými demokratickými mechanismy. V praktické rovině jsou důsledky tohoto vztahu promítány do podoby kvality veřejně politického procesu, a sice s ohledem na větší věcnost, pluralitu, otevřenost, dlouhodobost a efektivitu, což se opět promítá do vnímání demokracie ze strany veřejnosti. Zde je ostatně návaznost na primární cíl práce.

**Primárním cílem** práce je poukázat na nezbytnost občanské participace v tvorbě a kontrole veřejně politické agendy, jež je zvláště v empirické části věnované případovým studiím demonstrovaná především na dvou oblastech: komunikací orgánů veřejné správy vůči občanům a kontrole orgánů veřejné správy ze strany občanů. Případové studie by měly poskytnout odpovědi na tyto otázky: 1. Jsou občané schopni užívat nástrojů veřejné kontroly? Jsou tyto nástroje dostatečné? 2. Jakou komunikační strategii uplatňují orgány místní samosprávy vůči svým participujícím občanům?

Cílem empirické části práce je zhodnocení komunikační strategie orgánů veřejné správy (v tomto případě na místní úrovni) vůči participujícím občanům a zhodnocení občanské zručnosti ve využívání nástrojů veřejné kontroly. Zhodnocení bude vycházet z teoretického ukotvení práce.

Obě roviny – jak etický rozměr participace, tak její praktický význam ve veřejné politice – by prostřednictvím zvolených metod měl jasně definovat občanskou participaci jako neopominutelnou a potřebnou součást veřejně politických procesů upevňujících a rozvíjejících demokratické mechanismy ve společnosti.

## 2.2 Metodologie

Práce je založena na normativním přístupu, jelikož vychází z problémového východiska formulovaného v úvodu, který vnímá jako nežádoucí a je nutno jej proto změnit, ne-li odstranit (ideální případ). Normativní přístup se v práci odráží již volbou tématu – mluvíme-li o demokracii jako o nejlepším společenském modelu, dopouštíme se normativního soudu. Nicméně každý normativní přístup je více či méně založen na dlouhodobě ověřovaných skutečnostech, které nelze jen tak lehce zpochybnit. Práce je tedy metodologicky koncipována jako integrovaný přístup (Loučková 2010)[2] Na těchto skutečnostech, respektive argumentech, postavím teoretická východiska práce. Metodou k tomu vhodnou je studium výběrové literatury, její analýza a interpretace. Uplatním zde tudíž metodu sekundární zdrojů, Doplnění této metod o studium a interpretaci statistických souborů dat bych měl být schopen potvrdit či vyvrátit relevantnost problémového východiska.

Pro ověření závěrů, které budou plynout z teoretické fáze práce, a jejich případné rozšíření či upřesnění uplatním kvalitativní metodu případové studie zaměřené na konkrétní proces, v níž významnou roli hraje občanská iniciativa. Pro účely případové studie bylo uskutečněno celkem pět nestrukturalizovaných rozhovorů, které se uskutečnily přímo v místě analyzovaného případu, a řídily se jen předem danými okruhy. Důležité informace zjištěné během rozhovorů byly odpovídajícím způsobem zahrnuty do případových studií (jeden je pro svou obsáhlost důležitou vypovídací hodnotu zahrnut do příloh). Doslovné přepisy rozhovorů neexistují.

Jistou potíží pro celkovou validitu práce může způsobovat fakt, že práce je pro svůj normativní charakter zaměřena převážně na zdroje kvalitativních dat. To se především týká organizované složky občanské společnosti - nevládních neziskových organizací, které bývají v mnoha ohledech objekty statistických šetření. Právě na základě těchto údajů si odborná i laická veřejnost utváří představu o struktuře, obsahu a kvalitě občanské společnosti jako celku.

Užité metody:

- Studium sekundárních zdrojů (monografie, odborné studie, strategické a koncepční dokumenty, publikace a zprávy zájmových skupin, zákony, statistiky, články periodik)

[2] Loučková, I. Integrovaný přístup v sociálně vědním výzkumu. Praha, Slon 2010.

- Případové studie – studium vybraných procesů, v nichž figuruje významně občanská organizace (iniciativa)
- Nestrukturované rozhovory – volné rozhovory s aktéry vystupujícími v případových studiích. Jmenný seznam respondentů: Případ Wanemi: Ing. arch. Petr Wolf – zástupce o. s. Sdružení za Zdravý Ráječek, Pavel Trhal – zmocněnec přípravného výboru místního referenda, Ing. zdeněk Kolář – starosta města Zábřeh, Lubomír Sommer – místostarosta města Zábřeh.

  Případ demolice nádraží: Ing. Martin J. Kadrman – předseda o.s. Nádraží nedáme!, Richard Pešek – starosta města Ústí nad Orlicí.

## 2.3 Terminologie

Pro jasnější pochopení textu zde uvedu definice klíčových pojmů tak, jak jsou nazírány z pohledu předkládané práce. Klíčovými pojmy jsou *demokracie*, *občanská společnost*, *občanská participace* a *veřejná politika.*

Definovat *demokracii* v několika řádcích je při její četné typologii a složitosti věc nesnadná. Uvedu zde definici, která koresponduje s podstatou demokracie tak, jak ji uvádím v části práce věnované teoretickým východiskům, a která koresponduje s Dahlovým (2001) pohledem. *Demokracii* definuji jako takový způsob organizace společnosti, v jehož rámci primární zdroj moci náleží autonomním občanům, kteří ji na základě otevřených informačních zdrojů buď delegují prostřednictvím pravidelných voleb na svobodně zvolené zastupitele, nebo tam, kde je to není vyloženě nemožné či kontraproduktivní, tuto primární moc mohou vykonávat přímo. V této definici sleduji dvě dimenze demokracie – dimenzi „pasivní" spočívající v pouhé volbě svých zástupců a dimenzi aktivní, která občanovi umožňuje, ba jej vybízí k přímému podílení se na věcech veřejných.

*Občanskou společnost* (občanský sektor) zde v souladu s Potůčkem (1997, původně Weigle, Butterfield 1993) vnímám jako prostor „*nezávislé samoorganizace společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu státu a společnosti*". Pojem *občanský sektor* obecně označuje formální část občanské společnosti, tedy sektor existující vedle též formálního státu a trhu. Problém může nastat při rozlišování tohoto sektoru na sektor formálních (institucionalizovaných) občanských institucí, tedy nevládních neziskových organizací (NNO), a neformálních občanských iniciativ (jednotlivců či skupin). Pokud to není

nezbytné, v této práci toto rozlišení neuplatňuji, jelikož i formální organizace vzešly a stojí na principu prosté dobrovolnosti a ochoty veřejně se angažovat. NNO tedy vnímám jako pokračovatele dříve často neformálně započaté veřejné angažovanosti, byť pod hlavičkou té které instituce.

*Participovat* znamená podílet se, zapojit se do nějakého procesu či činnosti. Občanská *participace* tedy spočívá v dobrovolné účasti občanů na veřejně politickém procesu, v přímé účasti občanů na správě veřejných záležitostí. (Mička 2003) Jako taková je zde vnímaná jako vrcholný projev autonomní občanské společnosti, avšak nikoli jako náhrada hlavního principu demokracie, a sice zastupitelské demokracie. *Občanská participace „je přirozeným rozšířením stávající reprezentativní demokracie, nejde proti jejímu smyslu, ale dává ji nové možnosti a umožňuje ji formulovat politiky, které jsou v souladu s představami celé společnosti*“. (Tamtéž: 26) Participace je zde považována za určující zdroj legitimity a kontroly veřejné moci.

*Veřejná politika* je zde nahlížena především jako soubor demokratických nástrojů a procesů, které usilují o obecné dobro v podobě závazného, spravedlivého, solidárního a mírového uspořádání společnosti a řešení jejích záležitostí. (Sutor, 1996) Toto obecné dobro se tvoří na základě soutěže veřejných zájmů deklarovaných různými aktéry. Zjednodušeně tak můžeme *veřejnou politiku* vnímat jako nástroj demokracie, která jím pěstuje sama sebe.

Místem soutěže veřejných zájmů a realizace samotné veřejné politiky je *veřejný prostor*. *Veřejný prostor* je prostorem dynamickým a otevřeným, v němž dochází k neustálé interakci různorodých aktérů, ať již těch zavedených, či těch, kteří teprve vystupují ze své anonymity či soukromí. Všem přístupný *veřejný prostor*, nikoli exkluzivní, je i tím prostorem, kde by se měly odehrávat veřejné debaty či rozpravy o celospolečensky významných věcech, například o budoucím směřování a vizích společnosti, jejích hodnotách, principech a podobně. *Veřejný prostor* má ostatně svůj původ ve středověkých a pozdějších tržištích, jež jsou typické svou bohatou interakcí lidí různých původů a postavení a bohatou směnou informací.

# 3. ČÁST TEORETICKÁ – VÝCHODISKA PRÁCE

## 3.1 DEMOKRATICKÉ PROSTŘEDÍ JAKO ZÁKLADNÍ PŘEDPOKLAD SPOLEČENSKÉHO ROZVOJE

### 3.1.1 Demokracie jako normativní ideál a žitá praxe

Demokracie v sobě obsahuje dvě základní roviny. Jedna představuje demokracii jako každodenní žitou praxi, druhá představuje normativní ideál. Vztah mezi nimi není žádný jiný, než-li existenční, tedy takový, že jedno nemůže existovat bez druhého. Můžeme totiž snít o demokratických ideálech, jakkoli se k nim lze jen přiblížit, ale pokud demokraticky nedokážeme žít, zůstane demokracie nakonec jen v našich myšlenkách. Dle filosofa Erazima Koháka není zásadou demokratického soužití *„kdo s koho, nýbrž spolupráce ve svobodě a dobré vůli*". (Kohák, In: Hrubec (ed.), 2004. s. 25) Toto pojetí demokracie je tedy pojetí masarykovské, v němž se plnohodnotná demokracie značí *„osobní postoj a způsob obcování ve všech způsobech společného života*."[3] (Tamtéž) Pokud se nám podaří vytvořit demokratické instituce, neznamená to ještě, že máme splněno. Tyto instituce jsou totiž zneužitelné a tak křehké do té míry, do jaké dokážeme hájit smysl demokracie jakožto souboru hodnot vhodného pro náš život. A právě o těchto dvou rovinách – normativní a praktické – zde bude řeč. Cílem tohoto pojednání o demokracii je vystihnout její podstatu a obhájit smysl její existence, a tím koneckonců hodnotově ukotvit tuto práci.

Nosné tvrzení, o které se zde budu opírat, je tvrzení, že politická legitimita se váže na demokracii. (Shapiro, 2003) Nejprve si však definujme, v čem v základě spočívá ona politická legitimita. Univerzální atributy legitimity jsou především atribut pravdy a atribut práva. V historii totiž nacházíme mnoho příkladů jedinců a skupin, které se domáhaly pravdy či svých ještě jasně nedefinovaných, ale tušených práv, a také pro ně umíraly. Podobně dnes by se na celé Zemi našlo málo lidí žijících ať už v různých společenstvích různých hodnotových zaměření, kteří by nechtěli znát „pravdu", nebo kteří by nestáli alespoň o základní právní jistoty.

[3] Kohák zmiňuje i pojetí demokracie v *pokleslém smyslu*, jež se vyznačuje pouhou legitimizací autoritární moci prostřednictvím pravidelných voleb, který se vyskytuje ve většině mimoevropakého světa, byť i ta je autorem vnímána jako pokrok (s porovnáním s občanskou válkou). (Tamtéž: 26)

### 3.1.2 Demokracie a pravda

Jeden z původních základních předpokladů demokracie je postaven na odmítnutí myšlenky, že by „*politická moc měla být dědičnou výsadou králů, několika vyvolených, anebo důvěřivě svěřena odborníkům. Základním principem demokracie vždy bylo, že v záležitostech, jež se týkají společného života a společných zájmů, si lid náležitě vládne sám.*“ (Shapiro, 2003: 151) Jak však Shapiro podotýká, tato suverenita lidu samozřejmě může být v rozporu s představou režimu zakládajícího se na pravdě, nebo o pravdu alespoň usilujícího. Lidé totiž dle něj mohou být a často bývají pověrčiví, bigotní, krátkozrací, ba dokonce vůči pravdě nepřátelští. Byl to ostatně Platón, kdo ve svém díle Ústava a na základě svých životních zkušeností odsuzoval demokracii jako pravdě nepřátelskou. Pravého poznání lze dle něj dosáhnout jen prostřednictvím moudrého krále - filosofa. Demokratický lid považoval za snadno zmanipulovatelný a princip demokracie dle něj spočíval v opovrženíhodném lichocení masám. (Tamtéž: 153) Ano, ti co vládnou vždy měli, mají a budou mít motivaci manipulovat s pravdou, avšak důležité je si uvědomit, že pravda v demokracii sice nemusí vždy zvítězit, ale důvěra v ní je významným regulativním ideálem jednání. V demokracii se od politiků apriori očekává, že budou mluvit a konat v souladu s pravdou. Pokud tak nečiní, potom mohou (ale samozřejmě také ne) být díky demokratické soutěži a opozici prověřeni a případně hnáni k odpovědnosti. V demokracii, která mechanismy na odhalení nepravd institucionalizuje, je tudíž více něž jinde pravděpodobnější, že nečestné jednání bude odhaleno, jinými slovy, že pravda bude odhalena. Hnacím motorem tohoto procesu je prostý fakt, že lidé mají zájem znát pravdu, že „*potřebují vědět, že jejich zkušenost je autentická*“. (Tamtéž: 157) Shapiro tudíž v demokracii spatřuje důležitou protiváhu mocenským monopolům, které se „*příliš často stávají závislými na imperativech své vlastní záchovy.*“ (Tamtéž: 157) Podobně Bernard H. Sutor podotýká, že riziko držby moci volenými zástupci veřejnosti spočívá v pokušení tuto moc zneužít. (Sutor 1996: 67)

Shapiro si však uvědomuje skutečnost, že demokratická veřejnost se v rámci demokratické rozpravy může shodnout prakticky na lecčems, proto demokracie nezavádí jen mechanismy na odhalování pravdy, nýbrž i na její zpochybnění. Všem, kteří nesouhlasí, totiž dává možnost, aby odhalili falešné či předsudečné „pravdy“. „*Když soutěživá demokracie funguje dobře, ulehčuje činorodou existující diskusi, při níž ti, kdo usilují o moc, jsou nuceni ospravedlnit své požadavky před veřejností, a přitom se jich dotazují oponenti, kteří jsou vedeni pobídkou, aby odhalili vady v jejich názorech a předvedli výhody odlišných názorů.*“ (Tamtéž: 157) Demokracie tímto mimo jiné podporuje kritické dovednosti veřejnosti, která je

v důsledku toho silnější a autonomnější, což však vede elity k tomu, aby byly čestné a činorodé. (Tamtéž: 160)

### 3.1.3 Demokracie a práva

Vztah demokracie a individuálních práv je zatížen obavou z tyranie většiny, respektive masy jednotlivců disponujícími nabytými právy (Shapiro 2003: 161). Zpochybnění této obavy nabízejí Buchanan a Tullock. Jejich pojistka proti tyranii většiny spočívá v ústavním zajištění, že jistá práva a svobody by se daly jen obtížně změnit pravidlem většiny. (Tamtéž: 166) Ostatně v současnosti je tomu tak ve všech moderních demokratických režimech. Druhou zárukou práv je tzv. kauzální princip dotčeného zájmu (tamtéž: 170), který říká, že do rozhodovacího procesu může vstoupit každý, koho se věc týká. Demokratická participace tudíž není vázána na moc či členství, nýbrž na dotčené zájmy. S výše zmíněnou obavou z tyranie většiny úzce souvisí i dále rozvedená teorie nemyslících mas.

### 3.1.4 Konzervativní tradice nemyslících mas

Tradice nemyslících mas, jak ji zpracoval Daniel Bell (Bell 1950; In: Jirák, Říchová (eds.) 2000), se hodí pro všechny doktríny, které se obávají demokracie. Slouží všem politikům, kteří se z nějakých důvodů nechtějí zabývat tím, jací vlastně občané jsou, respektive mohou být. Tato tradice, jak autor uvádí, vychází z dávné obavy privilegovaných vrstev z mas nemajetných, které nutně prahnou po zničení stávajících pořádků. Obraz „*surové a bezcitné lůzy*“ (tamtéž: 69) se vyvinul zvláště v helénském období a prohloubil v čase politických bojů bratří Gracchů. Postupem času byl převzat křesťanskou teologickou naukou, např. Augustinem, ale i sekulárními autory, např. Hobbesem. Definitivně obraz nemyslících mas ukotvila Francouzská revoluce. Obavy z mas se promítly i do myšlenek amerických Otců zakladatelů, a sice tak, že to mohou být masy nemajetných, kdo svými hlasy může ohrozit práva majetných. Někteří kvůli tomu navrhovali raději královskou republiku namísto demokracie s odůvodněním, že „*masy jsou vrtkavé, nevzdělané a posedlé po majetku*.“ (Tamtéž: 70)

Masy sami o sobě však nejsou tak nebezpečné, jak by se mohlo na první pohled zdát. Nebezpečné se stávají až jako nástroj schopného, charismatického vůdce. A vůdce je druhou obavou zastánců konzervativní tradice z přílišného vlivu veřejnosti. Bell si v tomto ohledu bere na pomoc G. Le Bona: „*Většina lidí nemá jasný a podložený názor na problém, který*

*stojí vně jejich vlastní specializace. Vůdci jim slouží jako průvodci…*“ (tamtéž: 71), kteří však pro udržení moci potřebují ještě pevnou a profesionální organizaci (byrokratický aparát). Úkolem každého vůdce je naočkovat každého jednotlivce vírou „v naši věc“, přičemž je zde příznačná technika manipulace, masových demonstrací, mýtologie, magičnosti, kultu osobnosti a další. Cílem je ovládnout masy, nikoli dosažení pravdy, respektive řešení problému. Demokracie však svými participačními nástroji, přístupem k pravdě a osobní autonomii tuto činnost značně znesnadňuje. Svou povahou navíc preventivně zamezuje nekontrolovatelným až násilným masovým projevům, byť ne vždy se jí to musí nutně podařit. Zde je ovšem na místě otázka, zda-li je v tomto případě příčinou selhání demokracie, či její obcházení a zneužívání (a z toho pramenící frustrace masové veřejnosti).

### 3.1.5 Svoboda a morálka, aneb antropo-polycentrické paradigma

Důraz na lidskou sounáležitost a spolupráci, jakožto základní rozměr lidské existence, vychází z příspěvku Milana Valacha, zveřejněném ve sborníku *Svobodná společnost – svobodná morálka*[4] (In: Hodovský, Zima, 1995). Valach zde ve své stati nazvané *Jen svobodný člověk může být morální* konstatuje, že není složité udělat si pozitivní představu o tom, co je morálka. Navzdory skutečnosti, že v evropské kultuře převládá přístup, který morálku vykresluje jako něco ideálního, tedy něco, co se odehrává mimo nás. Valach, s cílem nastínit tuto pozitivní představu o morálce, jde cestou společenské spolupráce a soudružnosti (které jsou předpokladem občanské participace). Dle autora jsou jednou ze základních vlastností lidské existence sounáležitost a spolupatřičnost, a to z prostého důvodu: potřebujeme druhé, kteří znají či umí věci, které my nikoli. Základním rozměrem naší existence je tedy spolupráce, a to v jakékoli době, v jakémkoli režimu. Člověk však nežije jen ve vztahu ke společnosti (druhým), nýbrž také ve vztahu k sobě samému a ve vztahu k přírodě, se kterou je existenčně spjat. Člověk tak žije v různorodém společenství citů, činností, představ a ideálů, proti je pro zaručení jeho další existence nutný soubor pravidel, kterými se společenství bude řídit. Bez pravidel je existence společenství, tedy i člověka, nemožná. Tento soubor pravidel je vlastně soubor morálních pravidel. Nutnost existence morálky je tudíž dána nutností existence společnosti, tudíž člověka jako takového. Je tudíž logické, že na světě je více takovýchto morálních systémů.

V této souvislosti se Valach zmiňuje o jednom současném rozporu. Tím, jak se člověk stále vymaňuje z područí přírody, se stává stále více tvorem společenským, a tím, jak se svět

[4]Stať je jedním z příspěvků přednesených na mezinárodní konferenci Svobodná společnost – svobodná morálka, která se pořádala v září roku 1995 na Pedagogické fakultě UP v Olomouci.

stává světem lidí, nikoli světem izolovaných skupin, rozšiřuje se platnost obecných morálních pravidel, alespoň v normativním pojetí (tedy, že by se měly vztahovat na pokud možno co nejvíce lidí). Autor zde má na mysli především skutečnost, že všem lidem bylo přiznáno jejich lidství, a kvůli němu by zde mělo existovat něco jako morální systém globální civilizace. A v tom spočívá autorem vyslovený rozpor: zatímco žijeme v globální civilizaci, stále ještě disponujeme skupinovou morálkou. Proto chceme-li dále žít na této planetě, musíme vytvořit systém celosvětové spolupráce. Valach si však všímá zřejmé překážky na cestě za lepším globálním společenstvím, a sice,že v každodenní praxi je člověk člověkem využíván, člověk člověku slouží jako nástroj k jeho vlastnímu prospěchu, nebo naopak, člověk je člověku překážkou v cestě za jeho cílem. Slovy autora tudíž „*globální společnost, která je na jedné straně existenční nutností, tak na druhé straně postrádá reálné základy v každodenním životě lidí.*“ (Tamtéž: 30) Jak řešit tento rozpor? Základní otázka, kterou si je nutno ve shodě s autorem položit, je: *Proč právě já mám být dobrý?* Jednoduše proto, že společnost by se jinak zhroutila, stala by se disfunkční – to jest hlavní motivací pro to „být dobrý“, ať se už se týká člověka jakékoli národnosti a jakékoli profese. Autor dále předkládá logický předpoklad, že výhodnější je přece porušovat mravní normy a využívat jejich dodržování ostatními ve svůj prospěch. Avšak i ten, kdo toho takto zneužívá, si bude přát, aby lidé normy dodržovali dále. Takovýchto lidí, lidí porušujících a zneužívajících dané mravní normy, však je menšina, neboť většina si je vědoma zásadní sankce, které by hrozila, kdyby byl poměr opačný – zhroucení společnosti.

Jak dále vyplývá z autorova zamyšlení, objektivně jedince nic nenutí k tomu, aby se choval v souladu s mravními normami. Určující jsou tedy osobní předpoklady, se kterými se člověk nerodí, nýbrž si je osvojuje v procesu socializace. Takovým předpokladem je potřeba „*nezištného, laskavého vztahu k lidem*“, protože se však tento předpoklad získává socializací, není dle něj možné hledat závaznost mravních norem pouze v člověku samém, ale v jeho životním procesu, ve vztazích s ostatními. Tento životní proces začíná v prostředí rodiny, které má zřejmě zásadní vliv na osvojení si altruistického postoje k ostatním lidem, a poté přechází do prostředí jiných skupin, zejména zaměstnaneckých. Přitom platí, že vnímaní a hodnocení okolního světa jednou skupinou může být přijímáno, ale i zamítáno. Zde jsme se spolu s autorem oklikou vrátili k živému společenství, kde význam pravidel není jen formální, ale je výrazem živého a dějícího se vztahu lidí.

Nyní se vraťme k výše položené otázce *Proč být dobrý?*. Dle autora má otázka dvě doplňující se odpovědi: „*1. Proto, že pro přežití lidského společenství je nevyhnutelné zachovávat pravidla, ctít hodnoty. 2. Proto, že nás k tomu má naše vnitřní já, které v sobě*

*nosíme od dětských let*.“ (Tamtéž: 31) Autor dodává: „*Tímto se dosavadní antropocentrické, ve skutečnosti egocentrické a proto nutně hierarchické a totalizující paradigma etiky mění na paradigma antropo-polycentrické, tj. nehierarchické a pluralitní*.“ (Tamtéž) Závěrem autor předkládá návrh, kde hledat příčinu negativních morálních rysů (konzumní) společnosti. Hledat bychom měli tam, kde „se *spolupráce mění v ovládání a vlastnění člověka člověkem, kde člověk se stává jen prostředkem k jiným cílům jiných lidí. Nesvoboda nemá jiný význam než právě tento, a právě takto je popřením morálky*.“ (Tamtéž) Je více než zřejmé, že ideový základ občanské participace není třeba složitě hledat.

Jaroslav Feber (1995) ve svém příspěvku *Svoboda jako všelidská hodnota*, publikovaném v tomtéž sborníku, pojednává o nutnosti hledat a definovat všelidské hodnoty. Podle autora je základní odlišností člověka od jiných druhů, dle současné filosofické antropologie, označována jako „*otevřenost vůči světu*“ v protikladu „*vázanosti na prostředí*“. Tím má na mysli skutečnost, že lidská existence je subjektivní, tedy svobodná. Subjektivitu vymezuje jako schopnost vytvářet svůj vlastní subjektivní svět, jež vzniká na základě hodnotové samodeterminace. A protože člověk není objektivně dán, je nucen na své životní pouti neustále volit hodnoty, které dají smysl jeho životu a ospravedlnění jeho činnosti. Tímto vzniká diferencovaný svět, v němž se sociální a kulturní orientace, regulace chování a sociálních činností stává stále obtížnější. (Feber, In: Hodovský, Zima, 1995) Navíc, jak autor uvádí, „*pohyb lidstva od izolace a uzavřenosti jednotlivých lokálních kultur k jejich rostoucí integritě je provázen růstem mnohotvárnosti, různorodosti a složitosti kulturního světa, ve kterém dochází ke střetu rozdílných tradic a orientací v rámci všeobecné kulturní komunikace.*“ (Tamtéž: 32) Jsou to tedy globální problémy civilizace, které „*jsou negativním projevem rostoucí integrity lidského světa, která se konstituuje na základě univerzálního charakteru technologií, ekonomických vztahů a vědeckých poznatků*“ (tamtéž), kvůli kterým je nutné pojmenovat priority všelidských hodnot, oproti těm partikulárním. Dle autora se lidstvo dostalo do takového stádia, „*kdy se hledání všelidských hodnot, které by se staly novým regulativem společenského života, stalo nutností*.“ Slovy autora jednoduše řečeno: „*Kontrola nad univerzálními silami, které lidstvo vytvořilo, vyžaduje univerzální spolupráci*.“ (Tamtéž) Nabízí se proto otázka, jaké hodnoty by se měly stát základem potřebného spojenectví lidí.

Co lidi spojuje, ale naopak i rozděluje, je atribut lidství reprezentovaný vědomím, myšlením, morálkou, kulturou apod. Navíc jsou lidé ze své podstaty jak přátelští, tak nepřátelští. Jak tedy sjednat jejich spojenectví? Pro to, aby došlo k uznání všelidových hodnot je nutné, aby jim odpovídalo něco v reálném životě. Feber uvádí dvě podmínky co do obsahu

těchto hodnot, které by k tomuto měly přispět: Za prvé, hodnoty musejí mít význam pro každého jednotlivce (alespoň potenciálně) a za druhé, musejí být historicky a kulturně základní podmínkou lidské existence. Těmto podmínkám vyhovuje lidská individualita jako základní všelidská hodnota. Hodnota individuality spočívá především v záruce umožnění existence osobní autonomie, díky které je člověk schopen oprostit se od partikulárních (skupinových) zájmů a dosáhnout toho, co jej spojuje s ostatními lidmi. (Tamtéž: 33) V dnešním světě může být individuálním člověkem člověk obdařený základními právy, osobní nezávislostí a rovností před zákonem – dle autora tři předpoklady politické, ekonomické i duchovní svobody každého jedince.

## 3.1.6 Robert A. Dahl – výběr z teorie demokracie

Na tomto místě stručně vystihnu některé myšlenky významného teoretika a autora mnoha publikací nejen o demokracii R. A. Dahla, který významně přispěl do debaty či spíše procesu v objasňování významu a podstaty demokracie. R. A. Dahl vystupuje jako obhájce demokracie, byť si je vědom jejích nedostatků. Její klady jsou však důvodem, proč stojí na její straně, a právě výstižné vyjádření těchto kladů v kontextu historie a současných společenských reálií a možností považuji za hlavní přínos tohoto autora.

### 3.1.6.1 Morální volba a obecné blaho

Dahl ve své knize Demokracie a její kritici (1989) staví jako protiklad vůči demokracii poručnictví. Tak jako demokracie může mít i poručnictví více forem, ale to nyní není podstatné. Podstatné je to, na čem se poručnictví zakládá. Poručnictví staví do vládnoucí role tzv. poručníky, na jejichž bedra klade mimořádné požadavky co do znalostí a ctností, které jsou nutné pro nejlepší vládnutí. Tento soubor znalostí a ctností je jakýsi soubor pravd – morálních, filosofických, historických, psychologických a dalších – které jsou, respektive by měly být, oněm poručníkům známy. Tyto pravdy jsou „objektivní“ a jako takové vytvářejí „vědu“ či „vědění“. Mezi zastánce jisté formy poručnictví patří i Platón, známý mimo jiné svým odporem k demokracii, který mezi vyvolenou menšinu řadil filosofy. Pomineme-li skutečnost, že za objektivní „vědění“ považujeme matematické či fyzikální znalosti, není jasné, proč Platón a další zastánci vztahují ono „vědění“ jen na určitou skupinu jedinců, menšinu. Není však vůbec jasné, proč by mělo být toto „vědění“ dostupné jen privilegované menšině.

V dnešní společnosti by se výše zmiňované objektivní „vědění“ dalo zaměnit za tzv. instrumentální znalosti. Dnešní vládnutí nevyžaduje „objektivní“ pravdy, nýbrž postačuje právě ona instrumentální znalost prostředků k dosažení univerzálně přijímaných cílů, mezi něž obvykle zařazujeme lidské štěstí a blahobyt. Tyto instrumentální znalosti jsou vlastně empirické znalosti o lidské společnosti a přírodě, jejich zákonech, procesech a strukturách. Teoreticky by se proto vládní vrstvy měly rekrutovat z řad lidí disponujícími těmito vlastnostmi: vědců, inženýrů, politiků, techniků, úředníků. Čím byl pro Platóna filosof, je dnes z pohledu poručnictví kupříkladu vědec. Zde se nabízí Dahlova analogie k jaderným zbraním – jakkoli jsou sofistikované, k jejich užívání a manipulaci by měla mít právo co říci i laická veřejnost. Z jakého důvodu? Když pro nic jiného, tak pro jejich mimořádné destruktivní účinky, které je schopen posoudit každý dospělý jedinec. Předpoklad, že rozhodování o jaderných zbraních je čistě instrumentálního charakteru a „*neobsahuje rozhodující a vysoce kontroverzní morální otázky, je hlubokým nepochopením*.“ (Dahl, 1989: 66; podobně argumentuje i Sutor 1996)

Jak vidno, obory a odvětví, jimž se tito instrumentálně zdatní lidé věnují, vyžadují často instrumentální volby, častěji však možná volby komplikovanější: morální. Existence morálních voleb tak dle Dahla zpochybňují výlučnost voleb čistě instrumentálních založených na pouhé technické, vědecké či empirické úvaze. Morální volba je tedy volbou každého jedince.

Předpokladem kvalitního kolektivního rozhodování je znalost sebe sama, chcete-li svých zájmů. Obecné dobro (blaho) jako univerzální cíl je agregát blaha osobního a není pouze jedno objektivně pravdivé obecné dobro. Pro uskutečňování obecného dobra, chcete-li veřejného zájmu, je nutné znát „obsah“ onoho obecného dobra. Zde tedy postačuje znalost zájmů lidí a není potřeba žádná nadstavba. Člověk proto nemusí disponovat odbornými znalostmi, aby mohl definovat obecné blaho.

Jak již bylo řečeno, obecné dobro se skládá z dobra osobního a nejen Dahl se táže, jak vlastně „složit“ dohromady obecné dobro z mnoha osobních? Jisté je jedno, sledování obecného dobra spočívá ve ctnosti vyzdvihovat jej nad osobní zájem, dokáží však toto zaručit poručníci? Zde tedy i nejvyšší způsobilost odborníků ztrácí na významu. Dle Dahlových slov tedy jen demokratická vize, v protikladu s poručnictvím, může nabídnout šanci „*učit se jednat morálně jako odpovědní lidé zapojením se do vlády*“. (Dahl, 1989: 75) Pokud bychom to stručně shrnuli, poručnictví je tedy jasnou brzdou rozvoje morálních vlastností a ctností, které jinak vedou, respektive jsou šancí pro realizaci obecného blaha.

Za účelem ospravedlnění demokracie Dahl dále rozvádí myšlenky vnitřní rovnosti a osobní autonomie. Myšlenka vnitřní rovnosti, s ohledem na proces kolektivního rozhodování, v sobě nese zásadu vzájemného respektování zájmů. Pouze respektuji-li zájmy ostatních, budou oni respektovat mé zájmy. Osobní autonomie v zásadě říká, že nikdo jiný nezná sama sebe něž-li on sám. Nikdo jiný než-li já sám nezná mé potřeby tak dobře, jako já sám. Souhrny těchto subjektivních potřeb tvoří veřejné zájmy a ty lze opravdu realizovat opět jen prostřednictvím maximální možné svobody, rovnosti a autonomie. Proto by otázka *„Komu by měla být svěřena moc vládnout?*“, měla být chápána jako otázka *„Kdo by měl rozhodovat, kdo by měl mít konečné slovo?*“ (Tamtéž: 90) Z výše uvedeného je patrné, že až na ojedinělé výjimky by to měli být samotní občané.

Dahl si je vědom skutečnosti, že ideální demokracie je nereálná, a proto představuje svou teorii polyarchie, chcete-li polyarchické demokracie. Nutno podotknout, že to není jediný typ demokracie, vedle ní vědci rozlišují demokracii přímou, referendovou, volební, zastupitelskou a participační. Všechny typy demokracie mají své výhody a nevýhody a jejich názvy vypovídají o tom, na co je v nich kladen důraz.

### 3.1.6.2 Od přímé demokracie k participační

Přímá demokracie vznikla jako vůbec první. Její otcové, staří Řekové a Římané, by se však dnes divili, jakou demokracii mají jejich současní potomci. Pro ně byla přímá správa věcí veřejných nade vše a výkon některého z úřadů v podstatě povinností. Jednalo se však o elitářský typ demokracie, zapovězený ženám, otrokům a dalším skupinám obyvatel, který mohl fungovat díky omezenému počtu obyvatel, respektive elit. S hospodářským vzestupem nižších a středních vrstev se později dostavil i mocenský vzestup. Takový počet „právoplatných voličů“ je však pro přímou demokracii těžké obsloužit, proto se na scénu dostává demokracie referendová, jejímž kladem je možnost vyjádření vůle pro mnoho lidí na velkém území. Nedostatkem tohoto typu je riziko manipulace ze strany vládnoucích elit, tedy těmi informovanějšími. Ti méně informovanější právě často nedovedou posoudit význam a kontext problému řečeného prostřednictvím referenda. Velmi podobná tomuto je volební demokracie, v jejichž rámci se nerozhoduje přímo, ale volí se zástupci, kteří budou rozhodovat za voliče. Zásadou volební demokracie je svobodná vůle voliče, byť i zde se objevují podobné námitky jako v případě referendové demokracie. Odtud je jen kousek k demokracii zastupitelské, jež je jakousi opozicí vůči té přímé. Zastupitelská demokracie je poměrně nový jev, jehož principem je volba veřejných zastupitelů, jež ve správě věcí veřejných zastupují své voliče-občany. Zastupitelská demokracie se prosadila díky snadnější

organizační a administrativní „proveditelnosti“ oproti té přímé. Věčným rizikem je otázka, zda-li volení zástupci budou hájit a hájí zejména zájmy veřejnosti, nikoli své vlastní.

Participační demokracie, jak poznamenává Mička ve své práci *Občanská participace ve veřejné politice*, kombinuje prvky předešlých konceptů a snaží se z nich vzít to pozitivní. (Mička, 2003: 21) Podle autora jsou ústřední náplní participační demokracie zvláště aktivní účast, dobrovolnost a otevřenost k různým nástrojům veřejné politiky. Podle něj bychom tedy participační demokracii mohli chápat jako *„obecný model pro politické, sociální a ekonomické rozhodování, které je založeno na předpokladu, že rozhodovací proces je nejefektivnější odehrává.li se co nejblíže těm, kteří jsou tímto rozhodnutím ovlivněni*.“ (Mička, 2003: 22)

Abychom výčet typů demokracií mohli považovat za komplexní, uvedu zde již zmíněnou Dahlovu polyarchickou demokracii. Jak již bylo řečeno, demokracie je v Dahlově pojetí ideálem, kterému se lidská společnost může jen přiblížit, nikoli zcela naplnit. Polyarchie takovým přiblížením je, když jasně stanovuje, jaké institucionální podmínky je třeba splnit, abychom o tom kterém společenství mohli říci, že je spravováno demokraticky. Výhodou tohoto výčtu je i možnost srovnání vyspělosti a pokročilosti demokracií různých společenství. Já jej vnímám jako jasné, opodstatněné a více než přijatelné definování obsahu demokracie, díky čemuž tak nabývá jasných obrysů. Oněmi podmínkami, chcete-li kritérii demokratické existence, jsou (Dahl, 2001):

a) volení státní činitelé
b) svobodné, spravedlivé a časté volby
c) svoboda projevu
d) alternativní zdroje informací (jako podklad pro odpovědnou volbu)
e) svoboda shromažďování a sdružování
f) občanství zahrnující všechny dospělé lidi

#### 3.1.6.3 Neduhy české demokracie

A jaké jsou vlastně rysy současné české demokracie? Dle Purkrábka a kol. (2008) je demokracie neúplná, trpící značnou blokací zpětné vazby na zdroje moci, tedy lidu a decentralizovaných politických centrech. Nedostatkem je též malá otevřenost politiky vůči veřejnosti a hojná neexistence institucí odpovědných (zaměřených na) společensky, ekonomicky či kulturně znevýhodněným skupinám. Politická praxe je příliš stranicky orientována, nedostatkem je i kvalita vnitrostranických procesů i jejich samotných kandidátů či funkcionářů. Také nejsou pevně a jasně zakořeněny vztahy mezi třemi pilíři demokratické

správy – zákonodárnou, výkonnou a soudní mocí, jejichž vzájemnými ataky jsme svědky neustále. Problematický je lehce manipulovatelný byrokratický systém (v praxi často přisuzován neexistenci tzv. služebního zákona). Příčinou a často i důsledkem současného stavu je nedostatečná úroveň demokratického smýšlení a znalostí, nezakořeněnost trvale přijímaných demokratických institucí (působících v každodenním jednání občanů i elit), omezená realizace principu subsidiarity (zastupitelské decentralizace), převládající nerovnost mezi veřejně politickými aktéry ohledně nastolování a ovlivňování agend (pouhé připomínkování namísto pokročilejší participace), nedostatečná reflexe různorodosti české společnosti (respektu vůči různým menšinovým skupinám), přílišný vliv tržního sektoru na politický systém, nesoulad vztahu mezi volenými a administrativními složkami politického systému (častý přílišný, nikoli opodstatněný vliv úředníků). V neposlední řadě je to neschopnost dohody mezi politickými stranami řešit i zde zmíněné a jiné závažné problémy oslabující demokracii u nás.
O nedostatcích zdejší demokracie se rozepisuje Jiří Pehe v knize Vytunelovaná demokracie (2002). V eseji *Demokracie a postkomunistické neduhy* poukazuje na absenci kvalitního nadstranického systému státní služby, konfrontační styl a neschopnost politických protivníků vést dialog, nerozvinutou politickou kulturu a právě i nerozvinutou občanskou společnost.

Demokracii si lze představit jako multifunkční hřiště. Nebudeme-li o něj pečovat, hrát na něm se nám bude velice obtížně, ať se bude jednat o jakoukoli hru. Jinými slovy, modernizace, chcete-li rozvoj demokracie, prospívá mnoha odvětvím lidské společnosti jako jejím hodnotám, politickým, sociálním, hospodářským, ekologickým a jiným vztahům, technickému pokroku a dalším. Pouze současný vícedimenzionální rozvoj může přinést kýžený efekt. Česká republika v tomto ohledu udělala velký pokroku, přesto je stále zřejmé, že stav demokracie je stále nedostatečný. Jednou z jeho příčin je fakt, že polistopadová renesance demokratického režimu se příliš soustředila na rozvoj politických a ekonomických institucí a již méně se věnovala oblastem jako občanská společnost a participace. Nesoulad mezi politikou, ekonomikou a kulturou zde byl a po dobu lidské existence bude, pouze zakořeněná, každodenní demokracie dokáže udržovat všechny oblasti v přijatelné rovnováze. Ostatně jak uvádí autoři Pulkrábek, Potůček a Rašek (2008: 215) ve zmiňované studii CESESu: „*Demokracie představuje zatím nejotevřenější a tím i nejpružnější systém vlády, jaký se v historii objevil. Jeho vývoj nebyl ukončen. Ze své komplexní povahy reaguje na všechny podstatné změny v každé etapě lidské historie*.“ Na pomoc si berou Iana Shapira a Roberta Putnama, kteří jako jeden z udržujících předpokladů demokracie formulují

angažovanost občanů v občanské společnosti, nebo jinak, že úspěch vlády závisí na životaschopné společnosti. (Tamtéž: 217) Podobně argumentuje Pehe v eseji *Jakou roli má stát v demokracii*, když uvádí, že „ *Stále více se ukazuje, jak složité je budovat právní stát v prostředí nerozvinuté občanské společnosti a nedostatečných občanských tradic. Víra, že právní stát mohou garantovat samotné politické instituce a mechanismy, je mylná. Demokracie je nestabilní všude tam, kde demokratickému systému chybí obsah v podobě rozvinuté občanské společnosti*.“ (Pehe 2002)

## 3.2 OBČANSKÁ SPOLEČNOST

### 3.2.1 Občanská společnost - vymezení

Pojem patří k nejmlhavějším a nejrozpornějším nejen v politické vědě, sociologii či politické sociologii. Důsledkem toho je, že bývá nahlížen různě. Empirický pohled a normativní pohled znamenají, že pojem v sobě zahrnuje jak určitou kvalitu sociálních vztahů, tak sociální strukturu, jež tuto kvalitu vytváří. Taktéž bývá nahlížen z mnoha rolí, které jsou mu připisovány – socializační, reprezentační, opoziční, kontrolní. Podobně je nahlížen z její šíře – od občanské participace v nejširší podobě, až po „pouhou" existenci formálních neziskových organizací. Pojem je spojován též s koncepty sociálního kapitálu, důvěry, spolkového života (dobrovolnického, neziskového života). (Stachová, 2008: 9)

Existuje mnoho pojetí občanské společnosti. Stachová jí rozumí „*společnost občanů, kteří se občansky angažují a sdružují ve veřejném sektoru, odděleném jak od prostoru soukromého na straně jedné, tak od státu a trhu na straně druhé*." (Tamtéž: 10) Jako zásadní v tomto pojetí vidí roli neziskového sektoru, jakožto dobrovolného sdružování lidí do organizací. Jak však podotýká, občanskou společnost nelze takto zeštíhlit na pouhou formální stránku věci, ale je nutné uvažovat i individuální participaci (občanskou, politickou). (Tamtéž)

Existují dva základní pohledy na občanskou společnost, dle kterých ji zkoumáme: normativní a empirický. O nutnosti nahlížení na občanskou společnost obojími možnostmi nám ve své studii nabízí Petra Rakušanová (Rakušanová, 2007). První zmiňovaný pohled v sobě již nese určitou kvalitu, jisté hodnocení či podmíněnost tohoto pojmu. Většinou se jedná o podmínku demokratičnosti, tedy že do konceptu občanské společnosti můžeme zahrnout jen ty subjekty, které přispívají demokracii. Kořeny této normativnosti lze spatřovat v dobách, kdy veřejnost stála proti autoritě totalitního státu. Empirický pohled při zkoumání občanské společnosti však navíc bere v potaz fungování a nastavení politických institucí a (ne)existují vazbu mezi nimi a občany (Rakušanová, 2007; původně Berman, 1997) Výsledkem je skutečnost, že občanská společnost, jakkoli vitální a autonomní, je do velké míry utvářena také ve vztahu s politickými institucemi. Ostatně tento vztah je vzájemný.

S normativním pohledem je spjata také jistá redukce ohledně výčtu organizací, které by měly být zahrnuty občanské společnosti, a které naopak nikoli. Jak uvádí Rakušanová (2007), při aplikaci normativní definice bude část spolků vyloučena pro svou antidemokratičnost (vnější i vnitřní), podporu násilí apod., byť by jinak splňovaly řadu jiných kritérií pro

zahrnutí. Například Kubikova definice, kterou uvádí Rakušanová tamtéž, navrhuje do občanské společnosti zahrnovat sekundární skupiny vytvářené jedinci, které (1) vznikají na základě společenské smlouvy, jsou (2) otevřené a transparentní, jsou ochotné podrobit se vnější kontrole a přístupné veřejné diskusi a dohledu, jsou (3) tolerantní vůči ostatním skupinám, ochotné spolupracovat či soupeřit s ostatními na základě daných pravidel, jsou organizovány spíše horizontálně, demokraticky. Vyloučeny tedy zůstávají otevřeně i skrytě netransparentní autokratické klientelistické sítě, podobně jako kulty. Podle Kopeckého (tamtéž) je však zapotřebí vnímat pojem občanská společnost komplexně (empiricky) a tak ji zkoumat v její pluralitě a různorodosti. Argumenty pro toto tvrzení jsou například takové, že samotná demokracie je více či méně exkluzivní a ne všechny organizace jsou vnitřně demokratické, byť navenek deklarují opak. Vnímám přínosy normativně-teoretického i empiricky-praktického nazírání pojmu občanská společnost a ztotožňuji se s přínosem užití jejich vzájemného průniku ve zkoumání tohoto pojmu, jelikož občanská společnost a stát (institucionální nastavení) se determinují navzájem. Stejně tak se ztotožňuji s myšlenkou začleňování těch občanských organizací do výzkumu občanské společnosti, které jsou nedemokratické, protispolečenské, netolerantní, násilnické a jinak fundamentální. I ony jsou projevem svobodné vůle jedinců, projevem vyhraněných zájmů, projevem participace, projevem ve veřejném prostoru.

### 3.2.2 Myšlenkové tradice a formování občanské společnosti

Tradice občanské společnosti je velice dlouhá. Současný význam občanské společnosti, tak jak jej chápeme dnes, se formuje v 18. století v souvislosti s nástupem liberalismu a hojně vznikajících spolků a sdružení. (Stachová 2008: 11) Nutnou podmínkou tohoto vývoje samozřejmě byla existence práva sdružovacího. Do debaty o výkladu pojmu zasáhlo a přispělo mnoho významných filosofů, např. Alexis de Tocqueville, John Locke, Thomas Paine, J.F. Hegel a další. Každý ve svém výkladu formování a fungování této složky společnosti přisuzoval větší či menší roli různým fenoménům. V zásadě se jedná o to, zda vznik a fungování občanské společnosti je motivováno spíše tržně (soukromými zájmy) či spolkově, a dále jaký je její vzájemný vztah se státem. (viz Stachová 2008, 11-12) Tyto úvahy jsou ostatně i základem nových konceptů, které se vztahují k současnosti (viz dále).

Jednu z nejvlivnějších koncepcí občanské společnosti inspiroval právě Alexis de Tocqueville na základě pozorování amerických reálií. Ten se obával nejen nekontrolovatelného státu odtrženého od společnosti, ale i spontánní vůle lidu, tedy tyranie na

straně jedné a revoluce na straně druhé. Základ pro vzájemnou rovnováhu spatřoval v kombinaci zezdola organizované společnosti a distribuci moci prostřednictvím pravidelných voleb (Green, 1997; převzato od Stachová, 2008: 13). V občanské společnosti, tedy ve svobodném spontánním sdružování lidí, spatřoval zbraň proti nebezpečí tyranie většiny, nebezpečí despotismu a nebezpečí tyranie veřejného mínění. Jako nejdůležitější vidí nepolitická, tzv. zprostředkující sdružení, které jsou centry odporu centrální moci a zakládají mnoho fór, kde se občané mohou učit umění samosprávy. (Tamtéž) Stachová píše: „*Kdyby lidé žijící v demokratických zemích neměli ani právo, ani chuť sdružovat se z politických důvodů, byla by jejich nezávislost ve velkém nebezpečí, mohli by však přesto na dlouho uchovat své bohatství a vzdělání; kdyby si naproti tomu neosvojili zvyk sdružovat se v běžném životě, byla by v nebezpečí sama civilizace*.“ (Tamtéž) Dodává, že dovednost sdružovat se je dovedností základní, od níž se odvíjejí další.

Historické kořeny postupného formování kritické autonomní veřejnosti podává Jürgen Habermas ve své knize *Strukturální přeměna společnosti* (Habermas, 2000). V středověku je reprezentativnost spojována s atributy panství a s ním spojeném majetku a vybraného chování. Tato aristokratická společnost, především dobách Ludvíka XIV., se postupně mění na dvorskou společnost, která reprezentuje především toho kterého monarchu. Tato privilegovaná „veřejnost“ je tak především exkluzivní a servilní.

Změnu ve feudálním základu panství přináší raně kapitalistický směnný obchod, který vedl k rozšíření společenského styku a k nutnosti častější a důkladnější výměny informací, což v důsledku vedlo k odstranění feudálních výrobních vztahů. Spolu s náboženskými svobodami postupně dochází k oddělení prvků veřejných a soukromých, tedy i osob veřejných, tedy těch, kteří zastávají nějaký úřad či slouží státu jinak (sem se počítá i církev), od těch, kteří žádné veřejné postavení nezaujímají. Tak dochází k rozdělení mezi osoby reprezentující veřejnost a osoby soukromé. S růstem moci stavů, která souvisí s diverzifikací funkcí a činností moderního typu státu, se formují první institucionální základy občanské společnosti.

S tržní směnou souvisí i jeden podstatný a doprovodný jev, a sice postupná rostoucí publicita informací, které jsou určený stále většímu okruhu lidí, až se z těchto dříve utajovaných a jen omezené skupině obchodníků a úředníků dostupných informací stane běžná komodita, za kterou se platí. Stručně by se tento vývoj datovaný do konce 17 století. dal vystihnout jednou větou: od utajených dopisů k tištěným periodikům. V návaznosti na tuto skutečnost se počíná formovat publikum, které tyto informace vyžaduje a využívá, a do

kterého se započítává i stát. Toto publikum se však vyznačuje nekritičností k těmto informací. S postupným růstem jejich objemu se publikum stává kritičtější a zručnější ve schopnosti vlastní interpretace poskytovaných informací. S růstem významu merkantilistické politiky státu, která vede k privatizaci reprodukčního (výrobního) procesu se však stavovská privilegia přetváří na privilegia osobní. Soukromá sféra tak získala uznání „veřejné závažnosti". (Habermas, 2000: 78) Spojení etablované soukromé sféry (publika) a její kritičnosti dalo vzniknout základům rozvažujícího publika, tedy veřejného mínění., které se postupem času stalo jedním ze zdrojů legitimace moci.

S růstem sebevědomí a jisté emancipace začala občanská společnost, kterou Habermas chápe jako sféru soukromých osob shromážděných v publikum (tamtéž: 87), zpochybňovat principy panství, nikoli si však na něj dělat nárok. Domáhá se mimo jiné *„vrchnostensky reglementované veřejnosti jako opozice vůči samotné veřejné moci, aby se s ní střetly o všeobecná pravidla styku ve sféře směny zboží a společenské práce, tedy ve sféře, která je v zásadě privatizovaná, má však veřejný význam. Prostředek tohoto politického střetu je veřejné rozvažování."* (Tamtéž) Proti principu panství staví prvotní princip kontroly – publicitu, jejímž cílem je panství posuzovat, hodnotit. Zjednodušeně řečeno má tento autonomizační proces dvě fáze: nejprve je tímto posuzovatelem 1. literární veřejnost a posléze 2. politická veřejnost. Tento proces však vyžaduje užití vlastního rozumu, ale ještě na konci 18. století bylo v německých zemích soukromým osobám zakázáno vynášení veřejných soudů, natož pak těch kritických, jelikož podle vrchnosti toho zkrátka není schopna. Užívání rozumu je tak omezeno vladařovým příkazem[5], postupem času se však jeho nositelům rýsuje jeho autonomní užívání. Těmi prvními místy, kde se rozum začal svobodně uplatňovat, byly různé salony a kavárny, v nichž se scházely tematicky různě zaměřené skupiny a vrstvy obyvatel za účelem rozprav, diskuzí, rozhovorů a rozvažování. Tyto kavárny tudíž lze považovat za jakési prvotní instituce kritické občanské společnosti, jež se lišily svým tematickým zaměřením, klimatem, skladbou publika a dalšími rysy. Společná institucionální kritéria těchto institucí byla (viz tamtéž) 1. rodová rovnost (nikoli statusová, tedy důraz na rovnost pouhé lidskosti) a autorita argumentu, 2. tematická neomezenost – tedy zpochybnění monopolu církve a státu stanovovat a vykládat vybraná témata, což vede k autonomnímu posuzování, filosofie, literatury, malířství a dalších oblastí kultury, 3. neuzavřenost publika – všichni, kdo mají zájem účastnit se, jim musí být umožněn přístup.

[5] Habermas zde cituje z panovnického výnosu BedřichaII. Z roku 1784, viz tamtéž.

S těmito kritérii souvisí i spor o laický soud. (Tamtéž: 103) Spor o laický soud (vkus) spočívá v uznání možnosti laika posoudit vybraný předmět kulturní činnosti. Nejpatrnější je tento spor tam, kde je specifická znalost spojena s konkrétními sociálními privilegii. Tento spor nakonec vyústil v uznání principu laického soudu, dle něhož má každý právo na autonomní posuzování. Prostředkem osvojení kultury se tak stává diskuse a kritika je vnímána jako vzájemná konverzace jejích účastníků.

Principy publicity, diskuse a laického soudu, které se vztahují k tzv. literárně kritické společnosti měly nepostradatelný význam pro formování veřejnosti politické. Ta se svou činností již zaměřuje na způsob výkonu moci, respektive regulaci principu panství. Začíná se prosazovat názor, že pravda, nikoli autorita stanoví zákon, který je nyní vnímán jako legitimní forma úpravy společenského života. (Tamtéž: 120) „ *V občanské společnosti se rozvíjí politické vědomí, které proti absolutnímu panství artikuluje pojem a požadavek všeobecných a abstraktních zákonů,a učí se konečně potvrzovat i sebe sama, totiž veřejné mínění, jako jediný zdroj těchto zákonů*.“ (Tamtéž: 121)

### 3.2.3 Teorie vzniku organizované občanské společnosti

(Organizovaná) občanská společnost není nic, co by vzniklo nahodile a bez svého opodstatnění. Nejenže tento společenský sektor vznikal postupně a pomalu několik staletí (viz výše), jeho moderní podoba vznikla na základě jistých z reality více či méně vycházejících okolností. Výčet takovýchto okolností podávají autoři Frič a Bútora (2005):

- **Teorie selhání trhu a státu**: příčinou vzniku občanského je společenská heterogenita, v jejímž důsledku není stát schopen vyhovět všem požadavkům všech svých obyvatel. Občanský sektor tak stát v některých jeho činnostech nahrazuje, což je dnes patrné například v sociální oblasti.
- **Teorie přídavného faktoru**: tento přídavný faktor v sobě nese „politické“ zhodnocení činnosti, která je spjata s tzv. „sociálními podnikateli“, kteří založením neziskové organizace sledují jiné cíle.
- **Teorie důvěry**: předpokládá, že trh není schopen vytvořit dostatečně důvěryhodné prostředí, když je zaměřen především na zisk, kdežto organizace občanské společnosti se zpravidla zajímají o osobu klienta.
- **Teorie sociálního státu**: je postavena na domněnce, že sociální stát přes všechny své proklamace není schopen vyhovět všem nárokům, které na něj v důsledku

industrializace a jejího vlivu na destrukci funkcí tradiční rodiny klade diferencovaná společnost (mladí lidé, staří lidé, nemocní, zdravotně hendikepovaní, děti apod.).

- **Teorie vzájemné závislosti**: je postavena na myšlence vzájemné závislosti spolupráci státu a občanského sektoru, která je výhodná pro oba například v oblasti vzájemné výměny informací, finanční podpoře státu či politické a odborné podpoře občanských organizací
- **Teorie hodnotově orientačních modelů:** tato jinak zvaná teorie sociálních zdrojů je založena na myšlence vlivu hodnotových preferencí a směřování společnosti na vznik a fungování občanské společnosti. Příznivý vliv na občanský sektor má z tohoto zjednodušeného pohledu model liberální a korporativistický, naopak model sociálnědemokratický a etatistický se vyznačují jistým odstupem k tomuto sektoru.

Další faktory rozvoje organizované společnosti hovoří například o faktoru vzestupu střední třídy, rozvoje a problémů sociálního státu, participačního étosu, komunikační revoluce, teorie kolektivní identity a jiné. (Podrobněji viz tamtéž)

### 3.2.4 Koncepce občanské společnosti

Koncepce reprezentují odlišné pohledy na prostor, roli a vliv občanské společnosti ve vztahu k dalším složkám společnosti jakožto celku. Tyto koncepty jsou ovlivněny jak současnými mysliteli, tak i těmi dřívějšími. Stachová (2008: 15, 16) předkládá následující koncepce:

- **Sociokulturní** pojetí považuje občanskou společnost za oblast organizovaného sociálního života, která zaujímá prostor mezi jedinci a politickými institucemi reprezentace (státem). Zastánci tohoto pojetí zdůrazňují socializační roli občanské společnosti, schopnosti dosahovat svých cílů nezávisle na státu, přínos spolkového života rozvoji občanské kultury, sociálního kapitálu a demokracie vůbec.

- **Institucionální** pojetí vidí jako určující pro občanskou společnost charakter vládnoucí ho režimu a stanovená pravidla hry. Podle tohoto konceptu rozvoj demokracie nezávisí jen na občanské společnosti, která může být i nositelem protidemokratických myšlenek, ale též na dalších institucích (státu). Teprve součinnost společnosti a státu dává výsledek v podobě kvality demokracie.

- **Post-marxistické** pojetí se odvolává na vliv nadnárodních mocenských struktur, jimž mohou čelit jen silná sociální hnutí. Občanská společnost je v očích této koncepce autonomním prostorem ekonomických aktivit, proto schopnost participovat je dána socioekonomickým postavením.

- **Neoliberalistické** pojetí spatřuje hlavní zdroj občanské společnosti v existenci liberální ekonomiky a v jejím dalším rozvoji. Pouze rozvoj liberální ekonomiky, tedy posilování soukromého vlastnictví, může zaručit rozvoj občanské společnosti.

Klasifikaci organizovaných aktérů občanské společnosti nabízejí autorky Rakušanová a Stašková (2007: 18). Neziskové organizace dělí na typ statický a typ dynamický, které představují dva ideální póly:

- **Statický typ** se vyznačuje nízkou administrativní schopností (v praxi ilustrovanou na neúspěšnosti v získávání grantových prostředků, personalizací řízení (koncentraci řídících a rozhodovacích funkcí v rukou jedné osoby), přenášením personalizovaných vazeb na vztah s dalšími neziskovými i státními organizacemi (klientelismus) a též špatnou či neexistující komunikací s dárci a cílovou skupinou.

- **Dynamický typ** se vyznačuje administrativní schopností (úspěšné získávání prostředků včetně těch evropských), jasnou strukturou řízení (rozdělení kompetencí, vnitřní komunikace, vzdělávání), připravenost na nové podmínky po vstupu ČR do EU, komunikací s dárci a cílovou skupinou a též flexibilním reagováním na proměny zájmů.

Je patrné, že oba dva typy mají své místo ve struktuře institucionalizované občanské společnosti. Z hlediska přidané hodnoty pro rozvoj občanského sektoru lze považovat za přínosnější ty organizace, které se přibližují dynamickému typu.

Další autorkami předkládaná klasifikace je opět pólová a dělí neziskové organizace dle vzájemné koexistence na klanově-kooperativní a kompetitivní:

- **Klanově-kooperativní typ** koexistence je charakterizován provázaností se státními orgány a jejich představiteli, což v praxi často hraničí s klientelismem. Ve vztahu k ostatním neziskovým organizacím je charakterizuje spolupráce na bázi personálních sítí za účelem prosazování zájmů úzké skupiny osob.

- **Kompetitivní typ** je naopak charakterizován profesionálním a v rámci daných norem uskutečňovaným vztahem. Vztahy s ostatními neziskovými organizacemi se vyznačují konkurenčním bojem o oblast reprezentovaných zájmů[6] a soutěží o finanční prostředky na jejich realizaci.

Jiná často publikovaná klasifikace je klasifikací dle odvětví působnosti (hájených zájmů a cílové skupiny) té které organizace. Mezinárodní klasifikace neziskových organizací (ICPNO) rozlišuje dvanáct kategorií: Kultura a umění, Sport a rekreace; Vzdělávání a výzkum; Zdraví, Sociální služby; Ekologie; Rozvoj obce a bydlení; Ochrana práva, obhajoba zájmů, Politika; Organizování dobročinnosti; Náboženství; Mezinárodní aktivity; Profesní a pracovní vztahy; Jiná oblast. Zmíněné rozlišení je přínosem pro definování škály zájmů reprezentované neziskovým sektorem. Můžeme tak definovat, čemu a v jaké míře se neziskový sektor vlastně věnuje. Kombinací předchozích klasifikací s Indexem životaschopnosti neziskových organizací lze odhadnout situaci a vnitřní potenciál pro další modernizaci občanského sektoru.

### 3.2.5 ČR a Index životaschopnosti neziskových organizací

Index životaschopnosti neziskových organizací (NGO sustainablity index)[7] je založen na expertním hodnocení sedmi kritérií fungování neziskových organizací, kterými jsou právní prostředí, organizační kapacita, finanční životaschopnost, obhajování, poskytování služeb, infrastruktura a obraz neziskových organizací na veřejnosti (Rakušanová, Stašková, 2007: 21). Kritéria se hodnotí na bodové škále od 1 do 7, přičemž platí, že čím méně, tím lépe. Je zřejmé, že uvedené dimenze se více či méně podmiňují navzájem, oslabení jedné z dimenzí může zásadně ohrozit dimenze jiné a v konečném důsledku i samotnou existenci organizace. Přesto se zde zaměřím jen na čtyři z nich, a to dimenzi organizační kapacity, obhajování, infrastruktury a obrazu neziskových organizací na veřejnosti. Činím tak z přesvědčení, že právě tyto vybrané dimenze mají svou vypovídací hodnotu ohledně potenciálu občanské společnosti být vlivným aktérem veřejného života. Uvedená kritéria vychází z modifikace indexu, jak jej zpracovaly výše zmíněné autorky (Tamtéž: 26, 27)

[6] Tato formulace se mi jeví jako příliš konfliktní z důvodu předpokladu, že v místě, kde již existuje jedna či více neziskových organizací, další s totožným zaměřením nebudou vznikat. Dělo by se tak jedině v případě, že by zájem o daný typ služby nebyl stále naplněn. Konkurenci v oblasti totožných zájmů tedy přisuzuji okrajový význam. Tuto svou hypotézu opírám o zásadní charakteristiku neziskového sektoru, tedy onu neziskovost (výjimku mohou tvořit tzv. komerčně orientované neziskové organizace, které jsou jedním z negativních projevů tohoto sektoru, a dále o obecně známý fakt podfinancovanosti neziskových sektorů.

[7] Index každoročně zveřejňuje Americká agentura pro mezinárodní rozvoj (USAID).

- **Organizační kapacita** spočívá ve způsobu vnitřního fungování. Zohledňuje existenci či neexistenci organizační struktury, mechanismů vzdělávání, konzultací, práci s dobrovolníky a klienty. Stabilní, diferencovaná a kooperativní organizační struktura je vnitřní podmínkou pro úspěšné prosazování zájmů.

- **Obhajování své činnosti** spočívá ve schopnosti monitorovat, informovat a demonstrovat své zájmy a také mobilizovat a adaptovat se na aktuální společenské změny. Míra obhajování činnosti je ukazatelem úspěšnosti organizace navenek.

- **Infrastruktura** jako kritérium posuzuje úroveň vzájemné komunikace a kooperace mezi neziskovými organizacemi. Míra naplnění tohoto kritéria závisí na existenci zastřešujících organizací (na všech úrovních), poskytujících supervizi a podporu. Způsob vzájemných vztahů je základem pro sílu občanské společnosti jako celku.

- **Obraz neziskového sektoru na veřejnosti** spočívá v míře jeho znalosti a důvěry ze strany veřejnosti. Toto kritérium vypovídá o schopnosti neziskového sektoru informovat veřejnost-daňové poplatníky o své činnosti a jako takové je důležité při definování opodstatnění existence sektoru.

Na příkladu mezinárodního srovnání států střední Evropy (ČR, Maďarsko, Polsko, Slovensko) z roku můžeme zjistit, že ČR patří pomyslná třetí příčka co se indexu životaschopnosti týče. Rozdíly jsou však nevelké: 1. Polsko (2,3 bodu), 2. Slovensko (2,6), 3. ČR spolu s Maďarskem (2,7) (tyto a další číselné údaje převzaty z Rakušanová, Stašková, 2007: 82). Vývoj indexu v ČR v letech 1998 – 2005 svědčí o zhoršení životaschopnosti neziskového sektoru, nicméně celkově lze konstatovat konsolidaci (Tamtéž: 83). Co se týče čtyř výše rozepsaných kritérií, není na tom ČR zrovna nejlépe. Organizační kapacita českých organizací patří mezi vůbec nejhorší (3,2 body). Na vině je absence strukturálních opatření a strategického plánování. Kritérium obhajování je v našich podmínkách hodnoceno 2,2 body, což znamená druhé místo. Vůbec nejhůře dopadlo kritérium infrastruktury ohodnocené 3 body. Je to dáno zřejmě především neexistencí celonárodní sítě neziskových organizací, jako je tomu třeba v Polsku (1. místo s 1,9 bodu). V kritériu hodnocení veřejností ČR zaujímá druhé místo s 2,5 bodu. Toto kritérium je relativně vyrovnané ve všech zemích, jelikož se potýkají s podobnými problémy. Jedná se o vztah s médii, respektive těmi na celostátní úrovni. Organizacím se nedaří získat prostor pro prezentování svých pozitivních aktivit (oproti těm negativním, které jsou skandalizovány), ať už z důvodu neschopnosti

komunikovat, netransparentnosti nebo selektivnosti médií, považujících prezentaci neziskových organizací za pouhou skrytou reklamu (Tamtéž: 86)

Autorky Petra Rakušanová a Barbora Stašková se občanské společnosti věnují ve své studii *Organizovaná občanská společnost v České republice* (2007). Základní přínos této studie spočívá v kladné odpovědi na otázku, zda-li neziskové organizace představují efektivní formu zprostředkování zájmů občanů a společenských skupin a dále, jaké jsou překážky, které brání komunikaci mezi neziskovými organizacemi a státem. Mezi nedostatky občanských organizací zmiňují právě nerozvinutost komunikace mezi neziskovými organizacemi a státem. Tento nedostatek zdůvodňují neexistencí odpovídajícího partnera na straně státu a na základě evropského principu Partnerství navrhují spolupráci mezi zastřešující organizací neziskového sektoru a státem. To samozřejmě není jediný problém, kterému musí neziskový sektor čelit. Mezi další chronické nedostatky se řadí např. jejich financování, transparentnost, nedostatečné kapacity, nedemokratičnost a jiné.

Z hlediska přínosů občanského sektoru jsou často uváděny přínosy jako veřejná kontrola, efektivita ve zprostředkování zájmů, posilování legitimity veřejné moci, rozvoj lidského kapitálu a všeobecné důvěry, rozvoj sociálního a občanského dialogu, udržování sociální soudružnosti a integrace, zvyšování informovanosti a v neposlední řadě ochranu před negativními dopady globalizace (především v oblasti ekologie, lidských práv a rozvojové pomoci). Důsledky těchto kladných přínosů se promítají i do dalších odvětví společnosti, za všechny jmenujme ekonomické přínosy ve smyslu úspor při vzájemných interakcích jedinců a skupin, ať se odehrávají v jakémkoli společenském sektoru občanském, státním a tržním (nemluvě o podílu na HDP, zaměstnanosti a poskytování služeb). Tyto přínosy by měly být hlavní motivací pro posilování občanského sektoru a jeho participačního potenciálu, v jehož důsledku by mělo dojít k oslabení zmiňovaných nedostatků. Předpokladem je samozřejmě vzájemná souvislost mezi posilováním občanské společnosti a oslabování jejích negativních projevů. Očekávaným důsledkem je i zkvalitnění veřejně politického procesu s ohledem na větší odbornou, pluralistickou, otevřenou a dlouhodobou stránku.

## 3.3 OBČANSKÁ PARTICIPACE

### 3.3.1. Vymezení a dělení participace

Občanská participace je oproti institucionální složce občanského sektoru – neziskovému sektoru – hůře kvantifikovatelná. Neexistují zde statistiky angažovanosti jednotlivců a skupin, jejich obsah, užité nástroje a podobně. Úroveň vyspělosti občanského sektoru se proto posuzuje na základě neziskového sektoru, tedy formalizované participace. Nutno však podotknout, že ta mnohdy vzniká spontánně ve formě neinstitucionální participace, která na sebe až postupem času z různých důvodů bere podobu institucionální.

Definovat participaci je vzhledem k šíři pojmu je velmi náročné. Význam pojmu participace je jednoduše účast, účastnictví či podíl. Občanská participace tedy spočívá v účasti občanů ve veřejně politickém procesu, v přímé účasti občanů na správě veřejných záležitostí (Mička, 2003: 26). Občanská participace spočívá v autonomním projevu svéprávných občanů vůči ostatním aktérům veřejného prostoru. Nositelem občanské participace je občan hájící své zájmy, který tímto naplňuje obsáhlý pojem občanství, jehož vrcholným projevem je právě občanská participace. Občanská participace má více funkcí, avšak za tu nejvýznamnější považuji funkci kontrolní. Veřejná kontrola ze strany občanů je tím nejúčinnějším kontrolním mechanismem výkonu veřejné moci a její politické agendy, který nemohou nahradit žádné parlamentní komise, speciální vyšetřovací komise, kontrolní výbory či orgány.

Participace bývá dělena do více oblastí a úrovní, ale též nabývá různých kvalit. Participovat lze odborně (expertně) například v rámci různých meziresortních komisí, poradních orgánů a pracovních skupin ministerstev a podobně. Nositeli této participace jsou odborníci na různá společenská odvětví. Odborná participace je velice důležitá z hlediska věcně objektivního přínosu, což je jedním z kritérií veřejné politiky. Příkladem mohou být různé ministerské komise, nichž zasedají zástupci občanského sektoru (např. v oblasti ekologie, lidských práv a podobně)

Participovat lze též na mnoha úrovních – od místní až po mezinárodní. Právě mezinárodní nabírá v dnešním vzájemně propojeném a závislém (globalizovaném) světě na síle. V rámci EU je tento fenomén možno pozorovat v případech rozvoje příhraničních regionů, v jejichž rámci vzájemně spolupracují místní občanská sdružení, organizace veřejné správy a též zástupci komerčního sektoru.

Mička (2003) ve své práci dále uvádí, že participace může nabývat i charakteru vertikálního v případě, že spolu spolupracují aktéři na odlišném rozhodovacím stupni, nebo charakteru horizontálního v případě, že spolu jednají aktéři na stejné či srovnatelné úrovni. Rozlišovat lze též participaci iniciovanou shora, tedy ze strany institucí veřejné správy, nebo participaci iniciovanou zdola, tedy samotnými občany. Participace může být i kolektivní, nebo individuální v závislosti na počtu participujících občanů. Kolektivní participace potom velice často nabývá charakteru organizované kolektivní participace.

Co do kvality posuzujeme participaci dle míry, času a možností občanů ovlivnit konečnou podobu řešení toho kterého problému. Z hlediska míry participace rozlišujeme intenzitu zapojení občanů do veřejně politického procesu. V podstatě jde o způsob komunikace s občany a status, který je jim v tomto komunikačním procesu přisuzován. Komunikace se může pohybovat na škále od nahodilé jednosměrnosti až po vzájemnou a neustálou reflexivitu. Z hlediska statutu rozlišujeme, zda-li je občan pasivní pozorovatel či aktivní partner, nebo dokonce aktér s rozhodujícím slovem. Z časového hlediska se jedná o to, v jakém okamžiku občané vstupují do veřejně politického procesu, zda-li před (iniciační fáze), během (rozhodovací fáze) či až po jeho realizaci. Konečně z hlediska možností participace rozlišujeme, jaké možnosti mohou občané využít pro naplnění svých zájmů. V praxi se jedná o konkrétní kontrolní mechanismy od připomínkování až po právo veta.

### 3.3.2 Tradiční formy participace a její institucionální garantování

Jako některé další společenské mechanismy se i participace vyvíjí, proto dnes často hovoříme o tradičních formách a inovativních formách participace. Tradiční formy jsou historicky starší a zakořenější, možnost jejich užití je v demokratických státech v menším či větším měřítku garantována právním řádem.

Tradiční formy participace:

a) informování občanů – právo na informace
b) volební účast – možnost volit a být volen na různých úrovních
c) iniciativní účast občanů
d) přímá účast občanů
e) účast občanů na kontrole

Tradiční formy participace dnes tvoří nezpochybnitelnou součást každého právního demokratického státu a jako takové bývají uplatňovány více či méně bez obstrukcí ze strany

mocenských institucí. Jsou totiž garantovány zásadními normativními dokumenty, jež mají dosah jednak národní a jednak mezinárodní. V podmínkách České Republiky se zvláště uplatňují normy či principy těchto významných dokumentů[8]:

- **Ústava České republiky** (ú.z.č. 1/1993 Sb.) stanovuje, že zdrojem veškeré moci je lid, který ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava zakotvuje zastupitelský princip demokracie s možností přímého výkonu státní moci, je-li umožněn ústavním zákonem o referendu.
- **Listina základních lidských práv a svobod** (ú.z.č.2/1993 Sb.) - od roku 1992 součástí ústavního pořádku České republiky. Listina v čl. 17 zaručuje základní politická práva – právo svobody projevu, právo na informace (včetně povinnosti úřadů je přiměřeným způsobem poskytovat). V čl. 35 je zaručeno právo na včasné a úplné informace o životním prostředí.
- **Charta základních práv Evropské Unie**[9] - přijata na summitu v Nice v roce 2000. Charta se nijak výrazně neliší od národních listin základních svobod a práv jednotlivých států EU, její význam spočívá v rozšíření některých práv, v jasném přihlášení se k hodnotovému zakotvení EU jako celku a v deklaraci práv občanů ve vztahu občan - EU. Z pohledu participace je občanovi garantována svoboda projevu a informací (čl. 11, Hlava II), svoboda shromažďování a sdružování (č.12, Hlava II), právo na řádnou správu, tedy na nestranné, spravedlivé a časově přiměřené řešení jeho záležitostí, včetně práva být vyslechnut, práva přístupu ke svému spisu, povinnosti správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí (čl.41, Hlava V), právo na přístup k dokumentům (čl.42, Hlava V), právo obrátit se na evropského veřejného ochránce práv ohledně jednání orgánů Unie (čl. 43. Hlava V), právo petiční k Evropskému parlamentu (čl. 44, Hlava V).
- **Evropská charta místní samosprávy**[10] - přijata Evropským společenstvím v roce 1985, Českou republikou ratifikována 1997, v platnost vstoupila v roce 1999. V preambuli se hovoří o právu občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí jako o jednom ze základních demokratických principů, přičemž právě na místní úrovni může být toto právo vykonáváno nejpříměji. Dále se v ní uvádí, že jen existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká. Článek 3 stanovuje, že místní samospráva je výrazem pro právo a

[8] Podrobně viz Mička (2003),
[9] Česká verze dostupná např. na webu www.euroskop.cz
[10] Česká verze dostupná např. na webu Asociace krajů České republiky (www.asociacekraju.cz)

schopnost místních společenství na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných, přičemž výkon tohoto práva přísluší voleným shromážděním či radám. Důležité ale je, že se toto ustanovení, jak se v Chartě uvádí, nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů. Na základě tohoto lze říci, Charta si je vědoma širších možností občanské participace a je jim příznivě nakloněna.

Zásadní princip Charty je princip subsidiarity všude tam, kde je to možné, tedy maximální možnou míru autonomie co do rozsahu, financování a podmínek výkonu správy. Správní dozor místních samospráv musí být vykonáván jen v rámci zákona.

- tzv. **Deklarace z Rio De Janeira o životním prostředí a rozvoji** na konferenci OSN spolu s Agendou 21: Deklarace z června roku 1992, ve snaze navázat na předchozí deklarace s cílem vytvoření nových a spravedlivých partnerských vztahů a spolupráce mezi státy, klíčovými sférami společnosti a lidmi na cestě k dohodám respektujícím zájmy všech lidí v oblasti životního prostředí, deklaruje celkem 27 zásad, jimiž by se měli řídit společenství po celém světě. Pro účely této práce je přínosem zásada č. 10:"*Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů … a musí mít také možnost podílet se na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům…* ."
- **Agenda 21**, přijatá na stejné konferenci, se ve svých 40 kapitolách věnuje závažným globálním problémům – co kapitola, to globální problém. Ve III. části nazvané *Posilování úlohy důležitých skupin* jasně deklaruje přesvědčení o nutnosti dialogu a spolupráce místních úřadů, podniků i (domorodých) obyvatel při řešení místních problémů a rozvoje. Do praktické roviny převedená Agenda 21 v podobě Místní agendy 21 vidí cestu ke zvyšování kvality života prostřednictvím všech jeho aspektů a směřování k zodpovědnosti občanů za jejich životy i životy ostatních bytostí zvláště prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování (řízení), zapojování veřejnosti a využívání všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji v jednotlivých oblastech.

- Tzv. **Aarhuská úmluva**[11]- byla přijata v červnu roku 1998, ratifikována Českou republikou byla roku 2004. Základním přínosem úmluvy je pasování veřejnosti do role nezpochybnitelného a přínosného partnera veřejné správy. Je postavena na třech pilířích: právu na srozumitelné a otevřené informace, právu účasti na rozhodovacích procesech a právní ochraně. Díky prvnímu pilíři je zajištěna transparentnost a nevylučitelnost v tom smyslu, že o informace může žádat každý bez omezení. Druhý pilíř vychází z již zmiňované 10. zásady Deklarace z Ria de Janiera, a sice, že otázky ohledně životního prostředí jsou nejlépe řešeny přímo s občany na odpovídající úrovni. Tento pilíř stanovuje i minimální požadavky na účast veřejnosti, kterými jsou: informování v dostatečném časovém předstihu a informování přesné a správné. Veřejnost též musí být brána v potaz při samotném rozhodování, o jehož výsledku musí být rovněž zpravena. Účast mají zajištěnu dotčené osoby a měla by být zajištěna při projednávání či přípravě různých povolení, plánů, programů, politik a právních předpisů (týkajících se životního prostředí). Třetí pilíř dává oběma předchozím formální váhu v možnosti obrátit se na soudy v případě nesouhlasu se správními akty institucí veřejné správy či pro jejich opomenutí či nekonání.

Z výše uvedeného jsou patrné čtyři základní postřehy:

- Tematika životního prostředí opět stojí na pozadí demokratizačních a participačních snah a potvrzuje tímto své „pionýrské“ a silné zastoupení mezi zástupci občanského sektoru;
- Demokratizační, participační a emancipační principy stanovované pro politiku životního prostředí jsou aplikovatelné i na politiky jiného zaměření, což je dnes již mnohdy využíváno;
- Dané principy nejsou jen přínosem pro danou oblast politiky a skupiny obvytel, ale též pro demokracii jako systém. Podíváme-li se zpět na přehled tradičních forem demokratické participace, zjistíme, že všechny jsou v uvedených dokumentech s různou mírou deklarovány;
- Přínosná a nezastupitelná role občanů jako partnerů je deklarována, a tím i dostatečně obhájena, mezinárodními i národními dokumenty mimořádného významu.

[11] Anglický originál i český doslovný překlad lze najít na webu ministerstva životního prostředí (www.mzp.cz), totéž i s různými praktickými informacemi např. na oficiálním webu Aarhuské úmluvy (www.ucastverejnosti.cz)

Významným činem pro českou veřejnost na poli legislativním se stalo přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím, který Česká republika přijala v roce 1999 jako zákon č. 106/1999 Sb. Tento zákon upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím. Informace poskytují tzv. povinné subjekty, kterými se rozumí veškeré orgány státní a orgány územní samosprávy. Zákon se také vztahuje na subjekty, kterým je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této rozhodovací činnosti.

Zákon nestanovuje povinnost žadatele dokládat důvod, pro který danou informaci potřebuje. Žádost se podává písemně nebo ústně, příp. prostřednictvím internetu. Ne všechny informace jsou však veřejně přístupné, jako například informace náležející pod ochranu utajovaných skutečností, ochranu obchodního tajemství, ochranu důvěrnosti majetkových poměrů nebo informace spadající pod ochranu osobních údajů či ochranu duševního vlastnictví. Dále se neposkytují informace vztahující se výlučně k vnitřním a personálním předpisům povinného subjektu, nové informace vznikající při přípravě rozhodnutí, informace o probíhajícím trestním řízení, rozhodovací činnosti soudů, plnění úkolů zpravodajských služeb a další (podrobněji viz § 7-11 zákona č.106/1999 Sb.).

Standardní lhůta pro správní rozhodnutí je 15 dní od přijetí, případně upřesnění žádosti. V závažných případech je možné prodloužení této lhůty o 10 dní (např. je-li třeba konzultace s jiným subjekty). Je však obecně známo, že v praxi dochází k porušování těchto lhůt. V případě, že povinný orgán nemůže žadateli vyhovět, vydá příslušné rozhodnutí. Rozhodnutí musí obsahovat, vedle ostatních náležitostí, také výrok s uvedením právních předpisů a odůvodnění každého omezení práva na informace.

Zákon je přednostně orientován na pasivní formu poskytování informací, i když obsahuje i některé prvky aktivního poskytování informací, např. povinnost zveřejňovat výroční zprávy nebo zveřejňování zákonem stanovených informací na veřejně přístupných místech.

Informace jsou podávány ústně, písemně, příp. na paměťových médiích, v podstatě záleží na žadateli, jaký typ preferuje.

### 3.3.3 Inovativní formy participace

Přínosem pro teoretickou oblast občanské participace je zcela jistě typologie Sherry R. Arnsteinové nazvané *A Ladder of Citizen Participation* z roku 1969. Arnestein občanskou participaci ztotožňuje s občanskou mocí (sílou). Podle ní je občanská participace rozdělením moci, která umožňuje sociálně slabším, v dané chvíli vyloučených z politických a

ekonomických procesů, někdy v budoucnu do těchto procesů vstoupit. Participace je prostředkem jak ovlivnit nejen významné společenské změny, ale i možností sdílet blahobyt prosperující společnosti.

Přestože je autorčině typologii, česky zvané žebřík občanské participace, již více než čtyřicet let, neztratila nic ze svých předností. Předně bych zmínil její komplexnost, ve smyslu zachycení všech uvažovaných úrovní občanské participace, a výstižnost, ve smyslu jasně strukturované abstrakce. Arnstein formuluje osm stupňů občanské participace, včetně jejich rozdělení do tří škatulek dle šíře jejich pravomocí a možností:

**Tabulka č. 1:** Participační žebřík

| **Stupně občanské participace** | **Faktický vliv** | **Obsah úrovně** |
|---|---|---|
| Občanská kontrola | Participace (velký potenciál) | Plná pravomoc rozhodovat |
| Delegování moci | | Částečná pravomoc rozhodovat |
| Partnerství | | Vzájemná rovnost ve vyjednávání |
| Uspokojování veřejného mínění | Kvasiparticipace (střední potenciál) | Obousměrný proces bez pravomocí |
| Konzultace | | Obousměrný proces bez pravomocí |
| Informování | | Jednosměrný proces bez pravomocí |
| Terapie | Neparticipace (minimální potenciál) | Převaha veřejných institucí |
| Manipulace | | Převaha veřejných institucí |

Zdroj: Sherry S. Arnstein: A Ladder of Citizen Participation, 1969 (upraveno).

Z hlediska faktického vlivu občanů na rozhodování veřejných činitelů zaujímají tři nejvyšší příčky: Občanská kontrola, Delegování moci a Partnerství, které souhrnně spadají pod „skutečnou“ *participaci* právě proto, že míra jejich možností a vlivu na rozhodování je zde nejvyšší. V těchto úrovních občané vystupují jako rovnoprávní partneři veřejných činitelů, kteří mohou mít částečně i cele přímý vliv na konečném řešení projednávané agendy (avšak vždy při zachování odpovědnosti veřejných činitelů).

Střední úroveň označená jako *kvasiparticipace* obsahuje Uspokojování veřejného mínění, Konzultování a Informování. Tyto příčky participace, počínaje informováním, jsou vůbec základem jakékoli uvažované participace. Zakládají se na vzájemném informování (jednosměrném) a konzultování (obousměrném), jednoduše sdílením informací. Občanům zaručují, že budou vyslyšeni, avšak na rozdíl od vyšších forem participace však nezaručují jimi požadovanou změnu stavu.

Nejnižšími stupni participačního žebříku jsou Terapie a Manipulace, jež se zdravou participací nemají mnoho společného. Jejich cílem je manipulovat veřejností ve prospěch stávajících držitelů moci, vychovávat a napravovat občany ku jejich obrazu.

Jako každý koncept ani tento neunikla kritice, nicméně ospravedlnění užití této zjednodušující typologie, jak píše sama autorka, spočívá v poukázání na stupňovitost občanské participace, která tímto získává mnoho odstínů. Příklad této stupňovitosti umožňuje uvědomit si, že zapojení veřejnosti nemusí nutně končit ve slepé uličce, ale že se nabízejí i jiné, dokonalejší formy, o které je možné v závislosti na charakteru řešeného problému usilovat.

OECD ve své metodice *Citizens as Partners. Handbook on infomation, consultation and public participation in policy-making* (2001) rozpracovává důvody pro zapojení občanů do veřejně politických procesů, zásady takovéto participace, výčet participačních nástrojů a v neposlední řadě nabízí různé užitečné tipy a rady. V našich podmínkách takové prakticky orientované publikace určené především institucím veřejné správy tvoří například Agora CE o.s., významná místní pobočka mezinárodní organizace. Zde se stručně zaměřím na důvody, proč je nutné posilovat vzájemné vztahy mezi vládou (orgány státní správy obecně) a občany prostřednictvím informování, konzultování a participování. Důvody jsou lepší veřejná politika, větší důvěra ve vládnoucí instituce a silnější demokracie:

- Veřejná politika získává zapojením občanů především (a nejen) hodnotový a informační zdroj, tedy vůbec jakýsi svůj legitimní základ, čímž současně umožňuje svou následnou efektivní implementaci.
- Větší důvěra ve vládnoucí instituce je získána díky otevřenosti a oprávněného pocitu občanů, že jsou důležitou součástí procesu. Zapojením veřejnosti vládnoucí instituce dávají najevo svou jistotu a čisté úmysly a potvrzují suverenitu občanů.
- Demokracii činí informování, konzultace a participace více transparentní a odpovědnou. Občané se tímto stávají politicky vyspělejší, angažovanější a méně náchylní k manipulaci, což se zpětně projeví na stabilitě demokracie.

Pro občanskou participaci hovoří i stále významnější fakt, že se státy potýkají s mnohými problémy, které navíc sílí, pokud jsou vnímány v globálním kontextu. Řešení těchto problémů je mnohdy náročné nejen po stránce etické, politické, ekonomické a technologické, ale též po stránce důvěry a veřejného mínění. Odpovídající informování občanů o těchto problémech a

jejich zapojení do řešení se již dnes projevuje jako nezbytný předpoklad efektivní politiky jakéhokoli státu či mezinárodního uskupení.

Zapojení občanů na partnerské bázi se od tradičních nástrojů liší hlavně tím, že podporuje učení a reflexi, umožňuje hledání a nalézání nových možností řešení a poskytuje dostatečný čas pro hledání porozumění při nalézání společných zájmů (Linek, Trnka 2005).[12] To vše dohromady vytváří a posiluje to, co je některými autory nazýváno generalizovaná důvěra, nebo-li důvěra ve společnosti. Mimo to, rozum velí pro řešení společenských problémů využívat všech dostupných zdrojů společnosti, tedy i zdrojů, které představují občané.

Co se týče možností občanů prosadit své zájmy prostřednictvím orgánů veřejné správy, Česká republika zaostává za nejvyspělejšími zeměmi světa, ne však nijak výrazně[13]. Studie konstatuje, že důvody zaostávání jsou jak na straně veřejné správy, tak i veřejnosti. Veřejná správa a její úředníci až na výjimky nejeví větší snahu zapojit do rozhodování subjekty vně veřejné správy. Důvody pro toto jednání jsou víceméně známé: podle neformálních vyjádření samotných úředníků znamená zapojení veřejnosti zkomplikování a prodloužení rozhodovacího procesu. Navíc za kompetentní aktéry, tedy ty, kdo by měl uskutečňovat proces přípravy rozhodnutí i rozhodování samotné, považují především sami sebe. Avšak až 91 %[14] občanů se domnívá, že orgány veřejné správy by neměly rozhodovat pouze na základě svých odborných kapacit, ale i s ohledem na veřejnost. Příčinou tohoto stavu může být zatím komplexně nedokončená modernizace veřejné správy zaměřená na zvýšení její efektivnosti, zavedení manažerských technik, neexistence ucelené strategie na podporu vztahů mezi občany a veřejnou správou apod. (Tamtéž)

Jistým příslibem se jeví zavádění informačních technologií jako nástroje pro snazší, rychlejší a přímou komunikaci. Dnes již nejsou výjimkou přehledné webové prezentace s četnými diskusními fóry. Tento nástroj se spíše hodí k informování a následnému stručnému připomínkování. Ostatně celkovou atmosféru vztahu občan – veřejná správa vystihuje níže uvedená tabulka. Z tabulky je patrné, že důvěra v orgány veřejné správy je až na výjimku obecního zastupitelstva nízká.

[12] In: Mansfeldová, Kroupa a kol.: Participace a zájmové organizace v České republice, 2005.
[13] Skutečnost vychází z dotazníkového šetření provedeného v rámci projektu OECD Posilování vztahů mezi vládou a občany z roku 1999.
[14] Linek, Trnka In: Manslfeldová, Kroupa a kol.: 2005, s. 52.

**Tabulka č. 2:** Důvěra vůči politickým institucím a možnost prosadit jejich prostřednictvím zájmy (%)

| | Vláda | Poslanecká sněmovna | Krajská zastupitelstva | Obecní zastupitelstva |
|---|---|---|---|---|
| Důvěřuje | 35 | 29 | 39 | 63 |
| Nedůvěřuje | 61 | 67 | 34 | 28 |
| Neví | 4 | 4 | 27 | 9 |
| Možnost prosadit zájmy | 14 | 12 | 25 | 48 |
| Nemožnost prosadit zájmy | 74 | 75 | 53 | 44 |
| Neví | 12 | 13 | 22 | 8 |

Zdroj: Linek, Trnka. In: Mansfeldová, Kroupa a kol. Participace a zájmová sdružení v České republice, 2005

Následující tabulka ilustruje soulad rozhodnutí orgánů veřejné správy se zájmy občanů z pohledu občanů.

**Tabulka č. 3:** Soulad rozhodnutí orgánů veřejné správy se zájmy občanů (%)

| | Dostatečně | Nedostatečně | Neví |
|---|---|---|---|
| Místní samospráva | 57 | 35 | 8 |
| Krajská samospráva | 29 | 44 | 27 |
| Vláda | 14 | 72 | 14 |
| Poslanecká sněmovna | 11 | 75 | 14 |
| Obecně | 15 | 72 | 13 |

Zdroj: Linek, Trnka In: Mansfeldová, Kroupa a kol. Participace a zájmová sdružení v České republice, 2005

Jako třetí uvádím tabulku vypovídající o vnímání veřejné správy ze strany občanů z hlediska kontrolovatelnosti a odbornosti.

**Tabulka č. 4:**. Srovnání úrovní veřejné správy z hlediska odbornosti a kontrolovatelnosti (%)

| | Státní | Krajská nebo obecní | Neví |
|---|---|---|---|
| Odbornost | 43 | 20 | 37 |
| Kontrolovatelnost | 11 | 76 | 13 |

Zdroj: Linek, Trnka In: Mansfeldová, Kroupa a kol. Participace a zájmová sdružení v České republice, 2005.

Není pochyb, že zapojování veřejnosti vede ke zkvalitnění rozhodovacích procesů, respektive jejich výsledků, které jsou tím lepší, čím dříve je veřejnost zapojena. Na základě nejen zmiňované studie autorů Linka a Trnky musím konstatovat, že v českém prostředí se však mnoha případech jedná pouze o formální participaci, o participaci následnou, sporadickou a nesystémovou. Přesto u nás můžeme najít příklady a metodiky zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů.

#### 3.3.3.1 Příklad české praxe I: Metodika pro zapojování veřejnosti do vládních dokumentů[15] (Ministerstvo vnitra ČR, 2009)

Metodika slouží jako příklad pokusu o sjednocení přístupu ke spolupráci mezi veřejností a nejvyššími úrovněmi veřejné správy. Jejím cílem je stanovit obecné zásady zapojování veřejnosti a je určena ústředním správním orgánům a dalším subjektům, které připravují materiály legislativní i nelegislativní povahy. Metodika shrnuje obecné informace a právní rámec zapojování veřejnosti, dále identifikuje základní stupně, často uváděné výhody, nevýhody a zásady pro zapojování veřejnosti. Druhá část metodiky se věnuje obecným výhodám a nevýhodám zapojování veřejnosti s ohledem na čtyři fáze procesu RIA: identifikaci a popisu problému, návrhu variant řešení, hodnocení nákladů a přínosů, návrhy řešení. Jelikož mnohé informace obsažené v metodice jsou totožné s informacemi uvedenými v této práci, zmíním se jen stručně o některých významných skutečnostech.

V metodice jsou vymezeny čtyři stupně participace: informování, připomínkování, konzultování a partnerství, přičemž ke každé následně přiřazuje vhodné techniky provedení. Pro přehlednost je zde vyjmenuji. Připomínám, že tyto formy participace stojí a padají především na přístupu toho kterého orgánu státní či místní samosprávu.

[15] Metodika je dostupná na webu Ministerstva vnitra ČR (www.mvcr.cz). Zpráva o vyhodnocení pilotních projektů pro ověření funkčnosti metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (Ministerstvo vnitra ČR, 2008) zmiňuje tři pilotní projekty pro ověření funkčnosti metodiky: Národní akční plán boje proti terorismu, návrh věcného záměru zákona o dohledu nad finančním trhem a návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001. Zpráva též uvádí příklady dobrých praxí participace veřejnosti.

Techniky vhodné pro informování:

- Úřední deska (informační tabule úřadu)
- Informační telefonní linka
- Tiskové konference/tisková prohlášení
- Letáky a plakáty
- Publikace a informační brožury
- Výstavy a prezentace
- E-mailové upozornění
- Adresná korespondence (tištěná i elektronická)
- Adresný telefonát
- Informační centra/poradenská centra
- Veřejné slyšení
- Internetový portál
- Média

Techniky vhodné pro připomínkování:

- Dotazníky, průzkumy
- Osobní rozhovory (individuální, skupinové, focus group)
- Telefonické rozhovory
- Panel
- Interaktivní výstavy či prezentace
- Připomínkovací proces
- Různá šetření v terénu

Techniky vhodné pro konzultování:

- Veřejná setkání
- Veřejné debaty
- Konference a semináře
- Internetová diskusní fóra
- Internetový chat
- Happeningové akce

Techniky vhodné k partnerství:

- Workshopy
- Pracovní skupiny

Mezi zásadami pro participaci veřejnosti metodika zmiňuje:

- včasnost – zapojení v počáteční fázi formulování problému
- srozumitelnost předkládaných materiálů veřejnosti
- přiměřenost a odbornost metod a postupů
- dostupnost zdrojů finančních, lidských, materiálních
- komplexnost (zvážit celý průběh participace)
- transparentnost – snadná dostupnost projednávaných dokumentů
- otevřenost a důvěra jako výsledek čestného jednání
- hledání konsensu

Na první pohled je patrné, že orgány veřejné správy (veřejné moci) mají k dispozici širokou škálu komunikačních nástrojů různé intenzity, které jsou uplatnitelné v různých situacích. Užití těchto nástrojů navíc není omezeno výhradně na ústřední orgány veřejné správy, ale jsou dostupné i orgánům místních samospráv.

### 3.3.3.2 Příklad české praxe II: Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace – RIA

Regulací se v tomto smyslu myslí zamýšlený soubor nástrojů, pomocí nichž výkonná moc (vláda a jiné ústřední orgány státní moci) realizuje požadavky na jednotlivce či skupiny, tedy především zákony, nařízení vlády a vyhlášky. Smyslem procesu RIA je zamezit vzniku právní regulace všude tam, kde je to možné, respektive všude tam, kde lze daný problém řešit jinými, vhodnějšími způsoby.

Principy procesu RIA jsou přiměřenost, odpovědnost, konzistence, transparentnost, cílenost a směřování[16]. Z hlediska občanské participace skýtá potenciál hlavně povinnost informování a konzultace ze strany regulujícího orgánu vůči všem relevantním stranám – dotčeným subjektům[17], mezi které patří jiné instituce veřejné správy, soukromé podniky, ale právě i organizace občanského charakteru a občané jako jednotlivci. Pro ně se zde, v případě jejich zjevné, ale pravděpodobné dotčenosti, otevírá prostor pro vyjádření se k předkládaným záměrům a jejich konzultování, přičemž do závěrečné zprávy RIA se zaznamenávají i podněty, které nebyly zapracovány včetně zdůvodnění. Zásadní je, celý proces se spouští

[16] Podrobně nejen o nich viz metodika Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (2007).

[17] Aktuální seznam subjektů, které vyjádřily vůli podílet se na konzultaci, tvoří databázi DataKO, dostupnou v elektronické knihovně Úřadu vlády ČR, seznam občanských sdružení a organizací na webu Ministerstva vnitra ČR (http://www.mvcr.cz/rady/sdruzeni/index.html), nebo databázi neziskových organizací na Portálu veřejné správy ČR (http://www.evidencenno.portal.gov.cz)

okamžikem motivu řešení daného problému, tj. v samém počátku řešení. Z hlediska občanské participace (a veřejné politiky též) nemůže být nic lepšího[18].

Konzultace jsou povinnou a základní součástí RIA, pro niž mluví fakt zmíněný v samotném dokumentu, a sice že ne všechny možné dopady navrhované regulace lze odhadnout tzv. od stolu. Tento fakt je koneckonců ospravedlněním občanské participace jako takové. A nejen to, význam konzultace, tak jak jej předpokládá RIA, spočívá v dalších přínosech:

- v nalézání nových perspektiv nahlížení a variant řešení problému
- v pomoci nalézt rovnováhu (kompromis) mezi protichůdnými zájmy
- v poskytnutí nezávislé kontroly hodnocení dopadů nezávislým zpracovatelem RIA
- v zmírnění rizika nepředvídaných důsledků
- ve zvýšení porozumění návrhu a lepší připravenosti dotčených subjektů v implementační fázi

S jistou dávkou zjednodušení lze tvrdit, že jsem právě zmínil hlavní důvody obhajující smysl existence občanské participace, byť konzultace ve smyslu RIA je otevřena všem subjektům ve společnosti. To je koneckonců jen dobře, dokazuje to potřebu silné a zdravé interakce mezi subjekty různého zaměření a právní klasifikace. A z hlediska pojetí této práce je důležité, aby v tomto subjekty občanské společnosti hrály důstojnou roli.

Pro úplnost ještě dodám, že v rámci RIA existuje ještě možnost veřejného připomínkového řízení, které umožňuje nejen odborné a laické veřejnosti vyjádřit se ke konečnému návrhu právního předpisu a provedené RIA, případně upozornit na jejich nesoulad.

### 3.3.4 Účast na rozhodování – možnosti kontroly výkonu veřejné agendy

Nyní stručně popíši dostupné participační nástroje veřejné kontroly u nás. Podotýkám, že tak jako výše zmíněné participační nástroje závisí na zákonech a na přístupu orgánů veřejné správy k nim (respektive samotným občanům), zde zmíněné nástroje naopak závisí na přístupu, možnostech,znalostech a schopnostech občanů. Cílem textu[19] je přiblížit možnosti

[18] V praxi to znamená, že vyhodnocení dopadů uvažované regulace předchází paragrafovanému znění zákona.
[19] Struktura textu a obsah vychází z webových stránek http://obcan.ecn.cz pojmenovanými Občanská společnost – návod k použití, které se obsáhle z různých úhlů pohledu věnují různým oblastem občanské participace (mateřskou webovou stránkou je http://econnect.ecn.cz věnující se technické podpoře nevládních neziskových organizací). Pro podrobnější informace ohledně možností účasti na veřejné kontrole lze nahlédnout zde.

nástrojů kontroly, přičemž kritické postřehy k některým z nich budou zmíněny jak zde, tak i v části věnující se případovým studiím.

- **Volby:** účast ve volbách do zastupitelských orgánů na jakékoli úrovni považuji za základní možnost občana, jak se podílet na správě věcí veřejných. Oproti období před rokem 1989 jsou volby přímé, tajné, rovné, všeobecné a svobodné, při nichž si voliči vybírají strany profilující se v rámci svobodné politické soutěže. Občané mohou nejen volit své zástupce, ale mohou být i voleni. Přestože volby jsou mezi občany snad nejznámějším nástrojem veřejné kontroly, míra jejich využití tomu příliš neodpovídá a statistiky dlouhodobě zaznamenávají nízkou volební účast.
- **Návštěva či kontaktování úřadu, zastupitele/ky, poslance:** kontakty na všechny úřady a jejich organizační složky jsou snadno dostupné na webových stránkách Portál veřejné správy. Občané, kteří doma nemají připojení, mohou využít informací obecních či městských zpravodajů, dnes běžně zasílaných do poštovních schránek občanů nebo prodávány na vybraných místech. Tam, podobně jako na internetovém portálu, lze nalézt základní kontaktní údaje v podobě adresy, telefonního čísla a úředních hodin. Pro formální písemné kontaktování úřadu se zárukou odpovědi ze strany úřadu slouží podatelna, kterou disponuje každý úřad v zemi. Větší úřady zřizují i informační či jinak nazvané kanceláře pro poskytování primárních a orientačních informací pro občany. Úřady lze v zásadě kontaktovat třemi způsoby: telefonicky, písemně a osobní návštěvou. Je na občanech, kterou možnost zvolí, nicméně obecně platí, že užití písemné formy či osobní návštěvě (při vyhotovení zápisu o ní) je zaručena odezva ze strany kontaktovaného úřadu. V případě nespokojenosti s jednáním úředníka se občan může obrátit na nadřízený orgán (ředitel odboru, tajemník úřadu, starosta). Dle zákona o obcích 128/ 2000 Sb., lze též požadovat projednání své záležitosti radou či zastupitelstvem obce. Tato možnost je však limitována písemným souhlasem nejméně 0,5 % občanů obce či 1000 občanů kraje. Lze se též účastnit jednání zastupitelstva obce či kraje a aktivně vystoupit. Podmínky tohoto jsou stanoveny jednacím řádem, který si zastupitelstvo každé obce určuje samo.
- **Petice:** jejich podávání u věcně příslušných orgánů je upraveno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Každý občan má petiční právo a petice může být vztahována na cokoli, avšak autor petice se musí vyvarovat zásahů do nezávislosti soudu a výzvám k porušování zákonů, včetně samotné Ústavy. Orgánům, jež je petice adresována, je dle zákona stanovena povinnost posouzení a odpovědi v lhůtě 30 dnů. Odpověď musí obsahovat stanovisko k petici a způsob jejího vyřízení. Vyzývat k podpisu petičních

archů lze různými způsoby, avšak v mezích zákona. Umístění petičních archů na veřejně dostupných místech nevyžaduje souhlas orgánů veřejné správy. Jak autor petice, tak i úřad jsou vázáni zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů k tomu, aby bez souhlasu signatářů s jejich údaji nenakládali jinak, než pro jaký účel byly sbírány, nebo je předávaly třetí osobě. Petici lze vyhlásit i na internetu, avšak vzhledem k absenci příslušné zákonné úpravy má tato petice pouze symbolický význam. Pro svou nenáročnost je však hojně užívaným nástrojem, který s růstem počtu virtuálních podpisů nabírá na významu, což dokazuje i případová studie č. 2.

- **Veřejné shromáždění:** tímto se obecně rozumí akce pořádaná za účelem vyjádření stanoviska či výměny informací, přístupná komukoli a pořádaná na veřejném místě, (např. demonstrace, hapenningy, průvody). Veřejné shromáždění je praktickou realizací jednoho ze základních práv a svobod, práva shromažďovacího. K jeho konání není třeba souhlasu orgánu státní správy, jen je nutné jej dopředu písemně ohlásit (oznamovací povinnost) nejméně 5 dní předem, odůvodněných případech je možná i kratší lhůta. Příslušný státní orgán může avizované shromáždění zakázat, nebo probíhající shromáždění rozpustit. Děje se tak na základě ohrožení či porušení zákonů, přičemž se svým odůvodněním musí písemně seznámit svolavatele, respektive důvody rozpuštění oznámit účastníkům ústně. Proti obojímu se svolavatel může v lhůtě 15 dnů ohradit u soudu. Česká republika má v této oblasti i jednu poměrně výjimečnou možnost, a to i v evropském kontextu. V Praze již šest let existuje místo, kde lze konat shromáždění bez oznámení v době od 10:00 – 20:00, kterým je dle nařízení Hl.m. Prahy č. 19/2004 Palackého náměstí[20].
- **Místní referendum:** z prostředků přímé demokracie je místní referendum jediným, který je u nás uzákoněn[21] (existuje ještě referendum celostátního významu, iniciativa a alternativní návrh). Místní referendum, které může vzejít jak z návrhu přípravného výboru občanů, tak od obce, je možno pořádat pouze na území na jedné obce a ve věci, jež se týká pouze její samostatné působnosti, tedy například ohledně naložení s majetkem obce, sloučení či rozdělení obcí, zamýšlených staveb, územního plánu na pozemku obce apod., nikoli však ohledně rozpočtu obce, místních poplatcích, zřízení nebo zrušení orgánů, odvolání volených zastupitelů, platné obecně závazné vyhlášky

[20] Dle serveru http://obcan.ecn.cz, sekce Účast na rozhodování, se dokonce jedná o první místo vytvořené za tímto účelem na kontinentální Evropě.

[21] Jediné celostátní referendum se pořádalo v souvislosti se vstupem ČR do EU, avšak nikoli na základě možnosti všelidového hlasování, ale na základě speciálního zákona o referendu. Pokusy o uzákonění všeobecného referenda byly zatím neúspěšné.

obce a dalších důvodů. Důležitá je skutečnost, že proběhne-li místní referendum dle všech pravidel, je pro obec závazné, popřípadě i právně vynutitelné. V případové studii č. 1 se však i přes dvojnásobné úsilí občanů referendum pro jeho údajnou nezákonnost (krajským soudem nakonec potvrzenou) nekonalo (více viz v příslušné části).

Návrh musí podpořit určitý počet oprávněných občanů, jež se pohybuje v rozmezí 30% - 6% v závislosti na počtu obyvatel, přičemž platí, že čím větší je obec či městská část, tím menší se vyžaduje procentuální souhlas. Na rozdíl od petice musí signatář připojit ke jménu a adrese také datum narození. Pokud je návrh místního referenda shledán radou obce či města za bezvadný, je postoupen zastupitelstvu k neprodlenému projednání, které rozhodne o termínu konání referenda. To se musí konat nejpozději 90 dnů od jeho vyhlášení. Při shledaní nedostatků v návrhu referenda je zmocněnec určený přípravným výborem vyzván k jejich odstranění a proces se opakuje. Přípravný výbor v určité lhůtě může podat žalobu ke krajskému úřadu v případě, že nesouhlasí s výtkami obce ohledně návrhu referenda nebo rozhodne-li se zastupitelstvo referendum nevyhlásit. Místní referendum je platné, zúčastní-li se jej nejméně 50% oprávněných osob zapsaných ve voličských seznamech. Závazné pro orgány obce je tehdy, hlasovala-li většina z oněch oprávněných osob.

- **Založení politické strany, hnutí či občanského sdružení:** z organizačního a časového hlediska lze považovat tyto možnosti za nejkomplikovanější, avšak z hlediska potenciálního vlivu za nejúčinnější. První je dáno formálními nároky na založení těchto institucí, druhé především ve statutu veřejně uznaného a organizovaného a aktéra spolu s členskou základnou v pozadí. Rozdíl v zakládání politické strany či hnutí (z hlediska práva mezi nimi není rozdíl) a občanského sdružení je především v tom, že náležitosti ohledně registrace politické strany posuzuje soud a tříčlenný přípravný výbor navíc musí sehnat nejméně 1000 souhlasných podpisů občanů. Občanská sdružení podléhají pouze písemné registraci u ministerstva vnitra. Rozdíl je i v tom, členy politických stran či hnutí se mohou stát pouze občané České republiky starší 18 let, nikoli cizinci, jako tomu je u občanských sdružení. Proces registrace končí zápisem strany nebo hnutí do rejstříku stran a hnutí.
  U občanských sdružení je tedy zapotřebí jen vytvoření tříčlenného přípravného výboru a vypracování stanov, které se písemně doručí na ministerstvo vnitra.
- **Účast ve správním řízení:** správním řízením označujeme proces, v němž státní orgány posuzují záměry subjektů, které mohou mít vliv na zdraví či majetek lidí a také

na životní prostředí. Důležité je, že správní orgán je nucen posoudit všechny vznesené návrhy a připomínky z řad zainteresované veřejnosti. Není-li řečeno jinak speciálním zákonem, proces se řídí především Správním řádem, tedy zákonem č. 500/2004 Sb., v rámci něhož se rozhoduje o založení, rušení či změně práv dotčených osob. Účastníkem řízení proto má být každý, o jehož právech se rozhoduje, nebo jehož práva mohou být příslušným rozhodnutím i nepřímo dotčena. Ve správním procesu ohledně ochrany přírody a krajiny se po splnění určitých podmínek může mezi účastníky procesu zařadit i občanské sdružení. Důležité je, že účastníci řízení jsou si v procesních právech rovni, mohou si zvolit zástupce-zmocněnce, mají nárok na právní pomoc a poučení ze strany správního orgánu, mají právo navrhovat důkazy, připomínky a námitky po celou dobu řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního a dalších jednání (např. místních šetření), právo namítat podjatost úředních osob, právo doručení stejnopisu rozhodnutí do vlastních rukou a samozřejmě právo podat odvolání či rozklad proti správnímu rozhodnutí, právo dát podnět k provedení přezkumného řízení, či rovnou podat žádost o obnovu řízení. Důležité je i právo domáhat se ochrany před nečinností správního orgánu.

Mezi nejčastějšími typy správních řízení, do nichž vstupuje veřejnost včetně občanských sdružení, jsou územní řízení, stavební řízení, řízení do krajinného rázu a řízení o kácení mimo lesních dřevin (za určitých podmínek dále řízení týkající se ochrany vod, vydání integrovaného povolení, řízení týkající se geneticky modifikovaných organismů). Veřejnost je naopak vyloučena v řízeních týkajících se stanovení chráněného ložiskového území a v řízeních o povolení různých činností souvisejících s provozem jaderných zařízení a s nakládáním s radioaktivními látkami.

- **Účast v EIA či SEA:** Základním právním předpisem pro proces EIA (Evaluation the Impact Assessment) je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, který si za cíl klade zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. V rámci EIA se posuzují vlivy daného záměru, ale též jeho příprava, provádění, ukončení provozu a případná sanace či rekultivace. Posouzení se vztahuje na obyvatelstvo a životní prostředí (živočichy, rostliny, ekosystémy, půdu, horniny, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek, kulturní památky, jejich vzájemné působení

a souvislosti[22]). Důležité je, že proces EIA probíhá ještě před povolovacími správními řízeními typu územního a stavebního. V případě, že se potřeba EIA ukáže až v průběhu například stavebního řízení, je nutné jej přerušit a začít s procesem EIA. Účastníky EIA jsou krom příslušného schvalovacího úřadu (MŽP), předkladatele záměru (investora), autorizované osoby zpracovávající dokumentaci EIA a autorizované osoby zpracovávající posudek EIA též jakýkoli občan či organizace, kteří mají zájem. Jedinou podmínkou účasti je dodržení zákonných lhůt. Informace pořízené v rámci EIA se ze zákona zveřejňují na webových stránkách informačního systému EIA, na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků a dalším v místě obvyklým způsobem, například v místním tisku.

Celý proces je dělen na pět základních fází, přičemž o výsledku každé z nich je třeba informovat veřejnost výše zmíněnými způsoby. Veřejnost však, a to je důležité, nemusí být jen pasivním pozorovatelem, ale může se aktivně zapojit prostřednictvím připomínek a konzultací s posuzovatelem či příslušným úřadem. Nutno podotknout, že proces EIA je procesem počátečním, na který navazuje tzv. navazující řízení, nejčastěji v podobě územního a stavebního řízení - a to i v případě negativního stanoviska EIA k řešenému záměru. V tomto navazujícím řízení však nemohou být účastníky z řad veřejnosti jednotliví občané, ale jen občanská sdružení mající ve svých stanovách jako hlavní činnost uvedenou ochranu přírody a krajiny. (O problematických aspektech procesu EIA viz případová studie č. 1)

SEA (Strategic Environmental Assessment), neboli posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, je nástrojem pro posouzení připravovaných střednědobých a dlouhodobých koncepcí na kvalitu životního prostředí a vlivů na veřejné zdraví po celé období její předpokládané působnosti (řídí se podle stejného zákona jako EIA). Ze zákona se pro účely posouzení považuje koncepce zpracované a schvalované orgánem veřejné správy (vláda, kraje či obce.) Součástí SEA je ze zákona i zapojení veřejnosti, kdy během procesu musí proběhnout minimálně jedno veřejné projednání koncepce spolu s dokumentací vyhodnocení jejích vlivů na životní prostředí. Navíc veřejnost se může se svými připomínkami zapojit v jakékoli fázi procesu, je třeba však hlídat termíny pro zapojení se do jednotlivých fázích.

- **Integrované povolení (IPPC):** tento nástroj vznikl na základě zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečistění a jeho základním cílem je komplexní

[22] Výčet převzat z výše uvedeného webu http://obcan.ecn.cz.

ochrana všech složek životního prostředí, dále potom zamezení znečisťování jednoho prostředí druhým, omezení spotřeby materiálů a energií, zajištění koordinace mezi aktéry procesu a další. Proces IPPC je uplatňován u záměrů a zařízení s nejvýznamnějšími dopady na životní prostředí, například velkých průmyslových komplexů. Řízení o vydání IPPC vede příslušný krajský úřad či ministerstvo životního prostředí a proces je rozdělen do šesti základních fází. Mezi účastníky IPPC se počítají krom provozovatele, dotčených obcí a krajů právě též různá občanská sdružení, ne však jednotlivci. Všichni účastníci se v dané lhůtě 30 dní mohou vyjádřit ke zveřejněné žádosti, kterou jim vedoucí správní orgán doručí k vyjádření. Po obdržení všech požadovaných vyjádření může příslušný správní orgán nařídit ústní jednání o žádosti. V případě, že o to požádá některý z účastníků, správní orgán tak učinit musí a musí též k tomuto přizvat ostatní účastníky. Připomínky k ústnímu jednání lze mít v tištěné podobě, ale také je lze vznášet ústně v průběhu jednání. Výsledkem ústného jednání je konečný protokol textu podepsaný všemi účastníky. Při nesouhlasu či přesvědčení, že vydané IPPC nerespektuje příslušné zákony, se lze odvolat a v tomto případě odvolání posuzuje ministerstvo životního prostředí.

- **Místní Agenda 21:** zkráceně MA 21, si klade za cíl zkvalitnění života pokud možno v co nejvíce směrech, tedy komplexně. Jedná se o strategický plán obce či regionu, který respektuje udržitelné principy rozvoje, bere v potaz charakter lokality (místní problémy), propojuje ekonomické a sociální aspekty rozvoje, propojuje skupiny lidí různých zájmů a hlavně zapojuje veřejnost do realizace rozvojových strategií. S jistou mírou benevolence by se dala MA 21 přirovnat k většímu komunitnímu plánování. Hlavním nástrojem tohoto strategického postupu je konzultace, jejímž cílem je široký konsensus. Nutno podotknout, že MA 21 je dobrovolnou iniciativou a nelze ji tudíž právně vymáhat. Dokonce je lhostejné, kdo tento proces iniciuje, tudíž iniciátorem může být nezisková nevládní organizace či skupina občanů. Důležité jsou principy, které se při této činnosti uplatňují, mimo jiné zejména princip informovanosti, otevřenosti, důvěry, partnerství a společné zodpovědnosti a podpora ze strany orgánů místní správy (organizační zázemí, politická podpora). Pod MA 21 může spadat nepřeberná škála činností od péče o starší obyvatele lokality či památky, přes rozvoj udržitelné turistiky, až po osvětovou činnost, přičemž se na ní mohou podílet opravdu všechny myslitelné skupiny občanů či institucí. Rovněž konkrétní nástroje pro zapojení veřejnosti jsou početné a z velké části se shodují s moderními participačními nástroji.

- **Ombudsman:** dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv tento ochránce *„…působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod*.“ (dle §1, odstavce 1 Obecných ustanovení) Obrátit se na něj může každý, a to bez zbytečných formalit, kdo se cítí být poškozen činností nejrůznějších úřadů a kdo se pokusil u příslušného úřadu svých práv domoci nejdříve sám. Ombudsman také může jednat z vlastní iniciativy, která může vyplynout i z podnětu veřejnosti. Působnost ombudsmana se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku (pokud koná jako správní úřad), Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii ČR, Armádu ČR, Hradní stráž, Vězeňskou službu ČR, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (§1, odstavec 2 Obecních ustanoveních). Jak vidno, jedná se poměrně o širokou škálu správních úřadů. Jeho působnost se naopak nevztahuje na parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad ČR, na zpravodajské služby ČR, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů správy státního zastupitelství a státní správy soudů (§1, odstavec 6 Obecních ustanovení). Nemůže též vstupovat do soukromoprávních pracovněprávních vztahů, a to i v případě, že zaměstnavatelem je státní úřad. Důležité je, ombudsman je oprávněn od úřadů požadovat „pouhé“ zjednání nápravy, nikoli změnu či zrušení jejich rozhodnutí. Pokud k ní nedojde, je povinen informovat poslaneckou sněmovnu. Též je povinen informovat stěžovatele o výsledku svého šetření, proti jemuž není opravného prostředku.
- **Aarhuská úmluva:** *Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí*[23], která zaručuje občanům právo na informace o životním prostředí, právo na účast v rozhodování a také právo na právní ochranu v záležitostech týkajících se životního prostředí. Dle serveru Občanská společnost – návod k použití (odkaz viz výše) – je *„Implementací úmluvy myšleno zajištění skutečného naplňování*

[23] Úmluva sjednána 25. června roku 1998, v platnost vstoupila 30. října roku 2001. ČR úmluvu podepsala v roce 1998 a poslanecká sněmovna ji ratifikovala v roce 2004, na druhý pokus.

*práv garantovaných úmluvou v praxi. Předpokládá to přípravu, dodržování i výklad zákonů v duchu Aarhuské úmluvy a naplňování i dalších úmluvou stanovených podmínek, které nemají povahu zákonných požadavků.*“ Podle téhož serveru Česká republika formálně splnila požadavky úmluvy, když: „*právo na informace naplňuje zákon o právu na informace o životním prostředí (č. 123/1998 Sb.) a zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), právo na účast veřejnosti naplňují zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, č. 100/2001), zákon o posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (SEA, č.93/2004) a zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), na jehož základě se mohou stát občanská sdružení působící v ochraně přírody účastníky správních řízení. Možnost veřejných konzultací a účasti občanských sdružení ve správních řízeních je zapracována také do zákona o vodách (č. 254/2001 Sb.), zákona o prevenci závažných havárií (č. 353/ 1999 Sb.) či zákona o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC, č. 76/2002) a právo na přístup k soudní ochraně je v České republice upraveno pouze obecně v zákoně č. 150/2002, soudním řádu správním.*“

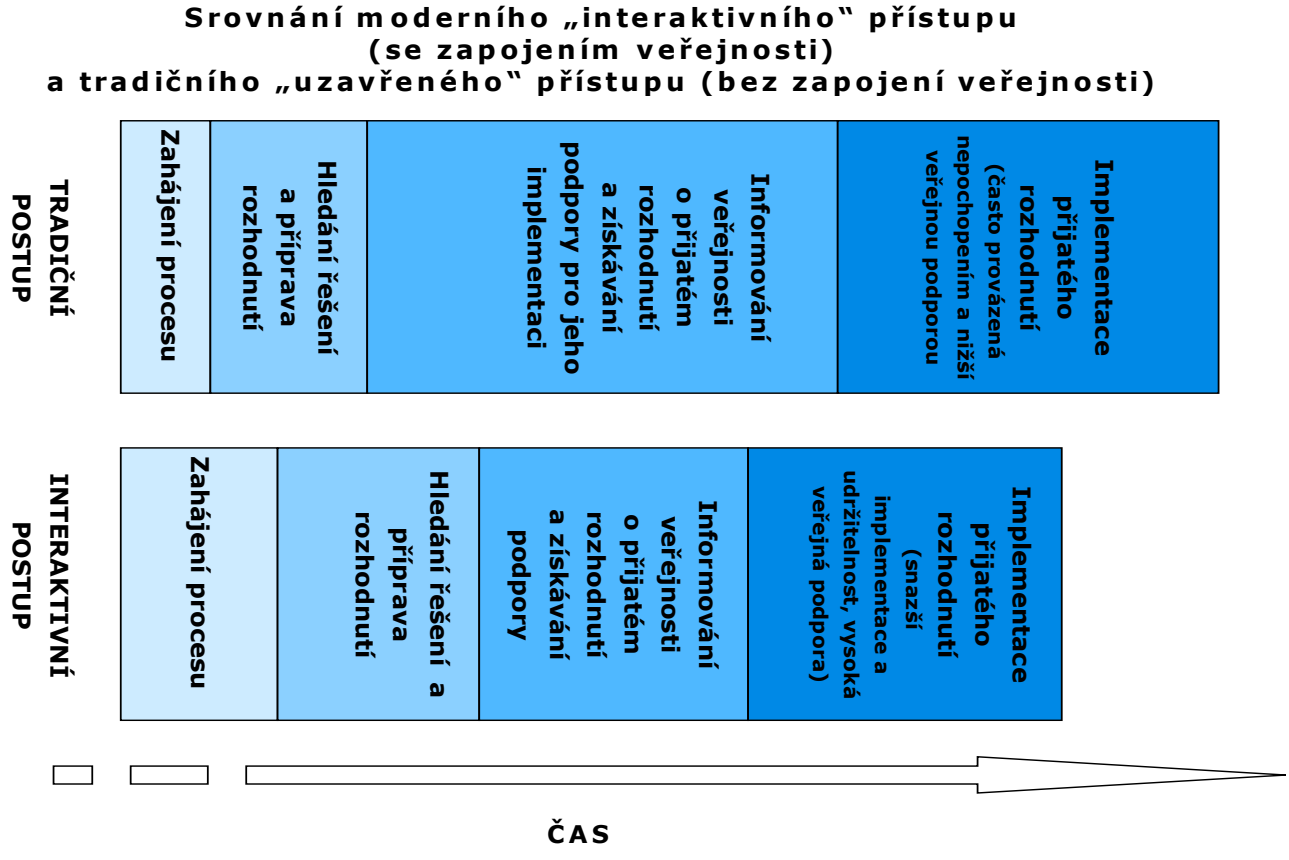
- **Územní a stavební řízení:** je významným nástrojem, jehož prostřednictvím se lze vyjadřovat ke stavebním záměrům, kterými se dotčený občan cítí být nějak zasažen. Cílem tohoto řízení je vypořádat se s oprávněnými námitkami dotčených osob, tak aby nedošlo k především k jejich právní, majetkové a zdravotní újmě. Účast v těchto řízeních je podporována a výsledek řízení často podmiňován splněním podmínek vyplývajících z jiných zde zmiňovaných nástrojů, především EIA a IPPC.
- **Žaloba ke správnímu soudu:** tato možnost je samozřejmě možností krajní, avšak patří do výbavy každé moderní demokracie bránit se žalobou proti správnímu rozhodnutí či úřední nečinnosti. K tomuto kroku občan či občanské sdružení může přistoupit po vyčerpání řádných opravných prostředků Soud přezkoumává jednak procesně formální záležitosti, a jednak jeho věcnou správnost. Žalobu je možno podat u krajského správního soudu, při odvolání proti jeho rozhodnutí posuzuje spornou záležitost Nejvyšší správní soud České republiky. Žaloba proti nečinnosti je opatření proti případným průtahům ve správním řízení a je poslední zárukou vydání správního rozhodnutí.

### 3.3.5 Přínosy a rizika občanské participace - shrnutí

Přínosy:

- naplnění principu tzv. dobrého vládnutí, správy (angl. good governance), kvalitativně vyšší úroveň vládnutí, zdroj legitimity
- kontrola politického procesu – transparentnost procesu
- rozvíjení vzájemné důvěry mezi jedinci, skupinami a institucemi
- vnitřní identifikace se společností a spoluzodpovědnost za ní
- stabilita společnosti a demokratických mechanismů
- efektivita veřejných politik (viz schéma časového horizontu)
- rozvoj lidského kapitálu
- omezení korupčního potenciálu

**Schéma č. 1:** Porovnání časového horizontu tradičního vs. interaktivního přístupu




Zdroj: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (2009)

Rizika občanské participace:

- skryté, postranní úmysly, netransprentnost
- laickost, emoční zatížení
- kverulantství
- manipulace
- zpochybnění zastupitelské demokracie
- časová náročnost
- finanční závislost na veřejných zdrojích

Uvedené přínosy a rizika můžeme srovnat s Tabulkou č.5 zachycující názory účastníků seminářů pořádaných Agorou CE:

**Tabulka č. 5: Názory účastníků seminářů pořádaných o.s. Agora CE na občanskou participaci**

| **Proč je zapojování veřejnosti důležité? K čemu slouží a jaké argumenty pro ni hovoří?** | **Proč zapojování veřejnosti participace nebude fungovat? Námitky, které můžeme očekávat:** |
|---|---|
| Podchycení různých názorů lidí | Růst vlivu nátlakových skupin |
| Vnitřní identifikace s městem | Prodloužení rozhodovacích procesů |
| Předcházení konfliktům | Nahrazení zastupitelské demokracie |
| Spoluzodpovědnost za rozvoj města | Volební čas |
| Zlepšení komunikace mezi radnicí a občany | Absence nadšenců |
| Získání kolektivních názorů | Finanční zdroje na realizaci návrhů |
| Zpětná vazba pro radnici | Nestabilní podmínky při rozhodovacím procesu |
| Zvýšení zájmu o komunální politiku | Rozpor se stávajícími právními předpisy (nápady v rozporu se zákonem) |
| Cesta k naplnění přání komunity/lepší porozumění | |
| Zapojení občanů do věcí veřejných | |

Zdroj: Mička, P. Občanská participace ve veřejné politice. 2003: 80.

# 4. OBČANSKÁ PARTICIPACE V KONTEXTU VEŘEJNĚ POLITICKÉM A ETICKÉM

## 4.1 Vztah občanské participace a veřejné politiky

Význam občanského sektoru pro veřejnou politiku je zásadní nejen z hlediska teoretického, ale také praktického (způsobu její realizace). Instituce vstupující do procesu veřejné politiky totiž vzcházejí ze státního, tržního a právě i občanského sektoru. Při snaze po co nejobjektivnější analýze významu a odhalení příčin stavu občanského sektoru se proto neobejdu bez analýzy občanské participaci v kontextu veřejně politickém

Veřejná politika jako vědní obor vznikla v druhé polovině 20. století z *„potřeby porozumět specifickým politickým problémům, faktorům ovlivňujícím jednotlivé politiky a vztahům mezi politikami a jejich společenskými důsledky. Snaží se porozumět tomu, co země dělají, nikoli jak to dělají.*“ (T.LeLoup, In: Potůček a kol., 2005: 9) K praxi tento vědní obor přistupuje multidisciplinárně a kontextuálně, zároveň však s orientací na definování problému a jeho řešení. Veřejná politika zaujímá rovinu jednak teoreticko-vědní, ale též analyticko-praktickou, čímž slouží zároveň jako nástroj vědy i praxe. Rozdíl mezi veřejnou politikou a politikou je v tom, že zatímco politika může být jakoukoli politikou, veřejná politika je hodnotově regulována, je hodnotově ukotvenou politikou. O tomto však později.

Veřejná politika je spjata s pojmy, z nichž jsou mnohé též označovány přívlastky veřejný: veřejný zájem (též veřejný statek), veřejný prostor, veřejný sektor, veřejné finance a další. Z hlediska veřejné politiky je, resp. by měl být prvně jmenovaný pojem jejím obsahem, druhý jejím prostorem, třetí jejím aktérem (vedle sektoru občanského a soukromého) a čtvrtý jejím zdrojem. A jsou to právě veřejné zájmy, o jejichž identifikaci, formulaci, prezentaci, uznávání a uspokojování v ní jde především. Zprostředkovává tak politické a sociální procesy vedoucí k uspokojování rozličných lidských potřeb, které nemohou být uspokojeny výlučně soukromým sektorem. (Tamtéž: 13)

Občanský sektor slouží jako rekrutační základna pro mnohé aktéry rozličných zájmů. Stejně jako mají stát a trh své univerzální zájmy, má je i občanský sektor. A stejně jako mají své individuální zájmy jednotliví aktéři v rámci státu či trhu, mají je i ti v rámci toho občanského, přičemž spolu tito aktéři soutěží jak v rámci vlastního sektoru, tak i mezi sektorově. Veřejná politika je tedy formována soutěží rozličných zájmů vzcházejících od

rozličných aktérů z rozličných sektorů. Veřejná politika je reprezentací, výkonem a kontrolou zájmů, jež z této politické soutěže vycházejí jako vítězné. Je zde tedy patrný vliv ze strany občanského sektoru na agendu veřejných politik a tím na společenskou realitu. Avšak tento směr vlivu je i opačný – skrze agendu nastolenou především aktéry veřejné správy se formuje též občanský sektor. Jak se zmiňují Frič a Bútora, *„revitalizace občanského sektoru a konsolidace jeho postavení v postkomunistických zemích střední Evropy by nebyla možná bez vydatné pomoci ze strany oficiálních autorit, resp. státu*." (Frič, Bútora, In: Potůček a kol. 2005: 173). Rozvinutost občanského sektoru do velké míry závisí na přístupu státu. Stát volí legislativní rámec a způsoby financování, které v zásadě umožňují nebo znesnadňují rozvoj moderního a autonomního občanského sektoru. Tento vztah, respektive vládní politiku postkomunistických zemí vůči občanskému sektoru lze označit jako nekonzistentní, což je výsledkem spíše neprofesionality a účelových řešení, než-li ideologického zaměření, jak dále autoři uvádějí. (Tamtéž: 175) Problémem je, že se vládní politika neřídí jasnými principy, jež by utvářely stabilní komunikační mechanismy směrem občanům. Dokladem toho, patrným v postkomunistických zemích, je neexistence ucelené koncepce rozvoje neziskového sektoru, předsudky neinformovaných politiků. To může a často i má za následek šíření mýtů a polopravd, které v konečném důsledku ztěžují jeho plnohodnotný rozvoj. Společným jmenovatelem těchto nešvarů je absence vážně míněné veřejné diskuse na téma role občanské společnosti. Jistou výjimku v tomto tvoří politický diskurs mezi Václavem Havlem a Václavem Klausem v 90. letech (viz Box č. 1: Příklad veřejného diskursu: Havel vs. Klaus)

Právě vládnoucí politická garnitura ať ta komunistická, či demokratická, měla zásadní vliv na vývoj občanské společnosti u nás. Vždy, když demokracie oslabovala, byla to právě občanská společnost, která tímto procesem velmi trpěla. Naopak v procesu demokratizace se přeživší či nově vznikající NNO stávají tahouny tohoto procesu. Následkem komunistické diktatury se vytvořily určité tradice, respektive více či méně zakořeněné postoje veřejnosti vůči občanskému sektoru, které však do jisté míry přebírají i politici v demokratickém režimu. Následkem toho se tyto většinou negativní tradice promítají i do veřejné politiky. Frič a Goulli (2001) těchto tradic vymezují pět[24] a všechny vycházejí z období, ve kterém vznikaly[25]:

[24] FRIČ, P., GOULLI, R. *Neziskový sektor v České republice*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 73-75.

[25] Stručný popis uvedených tradic přejímám ze své bakalářaké práce na téma Podíl neziskových organizací na rozvoji regionu Česká Skalice – Červený Kostelec (2004).

- **Tradice navazování na demokratické období 1. ČSR**

  Tato tradice spočívá ve vytvořeném potenciálu (majetek, způsob organizace, sociální sítě, kvalifikace) z dob první republiky a možnosti na něj v politicky uvolněnějším období navázat. V praxi tento potenciál představují organizace jako Junák, Sokol, charitativní sítě církevních organizací apod.

- **Tradice nedůvěry**

  Tradici nedůvěry spočívá v jedincově volbě opatrnosti a zdrženlivosti před angažovaností se v občanských organizacích, které beztak již (v době komunistické diktatury) ztratily svou autentičnost, o perzekuci ani nemluvě.

- **Tradice klientelismu**

  Dodnes přežívající a velmi patrná tradice, jež vznikla za dob komunistického režimu, zřejmě jen tak nezmizí. Právě v době, kdy se lidé se svými rozmanitými potřebami nemohli opřít o stávající správu a instituce, se tento systém jevil jako nejvhodnější ne-li k přežití, tak alespoň na přilepšenou. Je to tradice osvědčených a vzájemně propojených závazků, úsluh a protekcí, kterého se lidé neradi zbavují. Svým způsobem však ohrožuje i fungování samotných občanský organizací.

- **Tradice občanské pohodlnosti**

  Spočívá v paternalistické úloze státu, která byly zvláště zřejmá a zdůrazňovaná v době minulého režimu. V mnoha lidech se postupně zakořenil pocit, že stát je tady od všeho a jednotlivec sám nic nezmůže. Pro mnoho lidí to bylo jistě i pohodlné zvláště s ohledem na míru jistot, které jsou dodnes předmětem jisté nostalgie. Tito lidé za sebe mohou nechat jednat politické a jiné profesionální „odborníky“, aniž by to vedlo vždy k jejich prospěchu

- **Tradice centralistického přístupu**

  Ta je zřejmá jen při pohledu na centrální a tuze hierarchické uspořádání státní správy a vztahy mezi jejími jednotlivými složkami za bývalého režimu. Stát a jeho organizace (rozpočtové a příspěvkové) zde fungovaly jako výhradní poskytovatelé sociálních služeb. Dnes se situace v tomto ohledu mění k lepšímu. Dnes je typická spíše decentralizace a liberalizace služeb.

Z uvedených tradic lze vyvodit základní tezi, že kromě první tradice všechny po ní následující nějakým způsobem i dnes brzdí rozvoj občanského sektoru. Druhá tradice má za následek malou podporu a vědomí o neziskových organizacích. Tradice třetí v podstatě

vytvořila jiný a zakořeněný systém uspokojování potřeb a zájmů, načež tradice čtvrtá angažovanost lidí ve věcech veřejných významně limituje. A konečně dodnes trvající problém státu vymezit svou působnost vůči občanskému sektoru (např. kvalitní legislativou či odpovídající finanční politikou) je důsledkem tradice páté.[26]

Zásadní otázkou tak zůstává, do jaké míry je dnes politika veřejnou v tom smyslu, jaký ji přivlastňuje Purkrábek ve své studii *Budeme mít „veřejnou" politiku?* (Purkrábek, In: Purkrábek a kol.: 1997: 21). Dovolím si volně převzít hlavní body definující podstatu přívlastku „*veřejný*":

a) veřejná politika svou funkci plní, neredukuje-li se jen na mocensko-stranickou politiku
b) veřejná politika je pověřena spravovat věci veřejné v zájmu občanů, je službou občanům
c) veřejná politika je produktem i nástrojem demokracie
d) veřejná politika dokáže spojit politická rozhodnutí s objektivně věcnými řešeními
e) veřejná politika je ve svém procesním hledisku, zvláště rozhodování a realizace, založena na laické i odborné participaci občanů
f) veřejná politika neustále usiluje o svou legitimitu
g) veřejná politika spojuje jak pragmatismus v řešení běžných krátkodobých problémů, tak i orientaci na dlouhodobé podstatné společenské hodnoty a veřejné zájmy.
h) univerzální podmínkou „veřejnosti" veřejné politiky je stálá a účinná zpětnovazební komunikace a otevřenost vůči všem aktérům

S jistou nadsázkou řečeno, pokud by česká politika dostála alespoň polovině zmiňovaných kritérií „veřejnosti", o roli a růstu významu občanské participace bychom se nemuseli vůbec obávat. Faktem ale zůstává, že politika u nás co do opravdové „veřejnosti" v lecčems selhává, byť ji přes všechny nedostatky veřejnou nazývat můžeme. Potůček ve své studii *Výzkum české veřejné politiky: na startu druhého výzkumného cyklu* (In: Purkrábek a kol.: 1997: 9), která se vztahuje na období let 1994 - 1996 píše: „*Zásadním způsobem nebyl vyřešen vztah občanů a státu, zvláště vztah občanů a veřejné správy. Státní správa nedokázala přesvědčivým způsobem změnit svůj, tradičně odtažitý, přístup k občanům a občané si naopak nevytvořili účinné nástroje tlaku na státní správu v podobě nezávislých občanských sdružení tam, kde mohli mít oprávněný pocit, že nefunguje tak, jak by měla.*" Autor na základě prvního

[26] Další informace viz: FRIČ, P. „*Životní styl*". Praha: GfK Praha, 1995.

výzkumného cyklu ze zmiňovaného období dodává, že instituce veřejné politiky trpí mimo jiné nedostatečnou rozvinutostí v rozhodování, komunikaci i spojení s občany. Zmiňuje též základní tendence ve vývoji veřejné politiky, mezi nimiž nechybí i oblast komunikace, jež neprošla potřebnou proměnou v tom smyslu, že výměna informací o činnostech veřejných institucí na jedné straně a potřebách občanů na straně druhé, je charakterizována jako nahodilá, sporadická a váznoucí. Stav komunikace je jasně definován v další části studie. (Tamtéž: 13): *„Komunikace je zřetelně jedním z nejslabších článků rodící se české veřejné politiky*.“

Je nutné si uvědomit, že občanský sektor je součástí realizace veřejných politik, ale jeho potenciál vynikne jen v případě, bude-li brán za plnohodnotného partnera a aktéra ve veřejně politických diskusích. Takového aktéra, který vzhledem ke svým charakteristickým rysům představuje legitimní zdroj veřejného politického procesu. Ve veřejné politice platí jedno pravidlo, a sice, že komplexní řešení si žádá účast všech dotčených aktérů. Význam občanského sektoru ve veřejné politice výstižně formulují Frič a Bútora (Frič, Bútora. In: Potůček a kol., 2005: 179). Dovolím si citovat celou pasáž: *„Budování občanské společnosti, vzbuzování zájmu občanů o věci veřejné, podporování demokratického politického klimatu, ovlivňování směrů veřejné politiky, vytváření „nárazníkového pásma“ mezi občanem a státem – to všechno jsou funkce, které by měl občanský sektor plnit, avšak které přesahují hranice čistě servisní role, na kterou často omezují své myšlení představitelé státu a část veřejnosti. Proto je nezbytné doplnit představu o směřování vývoje občanského sektoru o vizi občanského sektoru coby společenského aktéra na všech úrovních, který je schopen reprezentovat autentické zájmy občanů a svými aktivitami vytvářet záruku demokratického vývoje a stability země. Je to vize organizační sítě, která se angažuje v nestranické politice, stabilizuje občanské poměry, umožňuje a stimuluje neformální občanské iniciativy a poskytuje obyvatelstvu prostor pro participaci na věcech veřejných bez ohledu na politické nebo vládní krize. … . Je to rovněž vize občanského sektoru v roli činitele* ***zasahujícího do rozhodovacích procesů,*** *zapojeného do mezinárodních struktur, schopného mobilizovat veřejnost, vytvářet tlak na ostatní aktéry společenského života a vystupovat partnersky vůči veřejnému i komerčnímu sektoru*“.

**Box č. 1: Příklad veřejného diskursu: Havel vs. Klaus**

Bohužel, v naší vlasti nemůžeme hovořit o četných veřejných diskursech mnoha vážných témat současnosti, natož pak o roli občanské společnosti. Většinou se těm kterým problémům a tématům vyhradí přednáška či seminář a jsou tak diskutovány v okruhu věci znalých vědců a sympatizantů, nikoli též v okruhu široké veřejnosti a jejích politických elit. Jistou výjimkou byl a je spor Václava Havla a Václava Klause, tedy dvou vrcholných veřejných činitelů, ohledně vnímání, role a obsahu občanské společnosti. Nešlo zde o nic menšího, než o vymezení vztahu státu a občanské společnosti.

Václav Havel je oproti Václavu Klausovi zastáncem aktivního prolínání občanské společnosti a politiky. V jeho pojetí je občanská společnost autonomní a otevřená, schopná a ochotná kontroly výkonu veřejné moci. Politické strany vůči ní nestaví do opozice, znepokojuje je jen vnímání stranickosti, kdy loajalita vůči straně stojí výš než vůči občanovi.

Václav Klaus odmítá koncept občanské společnosti jako takový, vidí v něm snahu nahradit svobodné rozhodování občana korporativistickými strukturami a mechanismy. Nevymezuje se však politické a občanské participaci, která je dle něj logickým důsledkem procesu artikulace a reprezentace zájmů (Rakušanová, 2007: 43). V zásadě se tedy jedná o dvě odlišná vnímání demokratických mechanismů společnosti, kdy na jedné straně stojí společnost založená na hledání a střetávání legitimních dílčích zájmů a pohledů na svět (Klaus) a na straně druhé snaha o společnost tvořící silnou protiváhu a kontrolu státu a politických stran (Havel).

Jaký byl či je vlastně vliv tohoto diskursu na diskutovanou společenskou oblast? V zásadě se odrazil ve dvou oblastech: ve způsobu nahlížení veřejnosti (veřejné mínění) a ve způsobu politického postoje vůči diskutovanému problému (tvorbě politiky). Druhý dopad je patrný zvláště při pohledu na faktickou moc, kterou zmiňovaní aktéři disponovali. Je obecně známý fakt, že v době vlád premiéra Klause se vládní priority a tvorba legislativy netěšily zvláštní přízni vůči organizacím občanského sektoru, což dokládají to i různé statistiky co do počtu těchto organizací a jejich fungování mezi lety1993-1998.

**Poznámka**: Následující text byl zpracován na základě diskursivní textové analýzy novoročních projevů obsažené ve studii Petry Rakušanové (2007). Jak ta uvádí, novoroční projevy se dlouhodobě těší velké sledovanosti ze strany veřejnosti a o důležitosti výkladu reality v tom kterém roce svědčí každoroční množství ohlasů z řad odborníků, médií a veřejnosti.

## 4.2 Etická veřejná politika[27]

Diskuse o etických hodnotách byla v ještě v nedávných letech odmítána, jelikož jediným uznávaným hodnotově normativním modelem byl marxismus-leninismus. Bohužel ani v současné době česká společnost příliš neuplatňuje veřejný diskurs na téma hodnotových základů (souborů). A pokud už někdo vyrukuje s etickými tématy, nebývá brán příliš vážně, nebo je dokonce podezírán z postranních úmyslů. Je však zřejmé, že etika je s politikou úzce spjata, neboť ji do velké míry předurčuje.

Politika bývá charakterizována a analyzována prostřednictvím tří pojmů: polity, policy a politics, které nejsou prosty etického rozměru. Sutor jim přiládá následujicí etický rozměr (Sutor 1996: 48):

- ***polity*** = politický řád, ústava; z etického hlediska se jedná o principy a instituce ovlivňující lidské soužití;
- ***policy*** = náplň politiky, politické programy a politická činnost; z etického hlediska se jedná o cíle a jejich ospravedlnění;
- ***politics*** = politické jednání, chování a taktizování; z etického hlediska se jedná o správné chování a postoje (ctnosti).

S politikou je pochopitelně spjata řada otázek a sporných oblastí, které v praxi vyžadují více či méně neustálé definování, ověřování a obhajování. Sutor (tamtéž: 47) uvádí tyto základní politické okruhy již z podstaty konfliktních otázek, jež vyžadují etickou spoluúčast na při jejich praktickém utváření, cituji:

- Co vyžaduje obecné dobro, a to nejen obecně a principiálně (otázky hodnot a cílů), nýbrž zde a dnes, v dané konkrétní situaci (otázky strategie a taktiky)?
- Kdo má vést, řídit a utvářet (otázky moci a jejího původu) a jak se to má uskutečňovat (otázky institucí, pravidel a stylu)?
- Jaké to jsou záležitosti týkající se společnosti jako celku (otázky uspořádání) a co musí být v dané situaci politicky závazně upraveno (otázky kompetencí, otázky toho, jak společnost sama sobě rozumí)?

Tyto politické otázky jsou však i otázkami všeobecně lidskými, jelikož se týkají „*existence naší osoby ve vzájemném lidském soužití*.“ (Tamtéž: 51) Způsob zodpovězení těchto otázek

[27] Veřejná politika svým přívlastkem veřejnosti deklaruje své demokratické zaměření, komplexní přístup a dlouhodobý prospěch společnosti. Veřejná politika je politikou hodnotově ukotvenou.

pomáhá, ale může i oddalovat dosažení obecného dobra, které však není objektivně dané, ale lze se mu přiblížit v závislosti na dané situaci (tedy čase a místě). (Tamtéž: 48)

Brack Brown ve své studii Etika a tvorba veřejné politiky ve Střední a Východní Evropě (Brown, In: Potůček a kol., 2005: 353) spatřuje tři příčiny v přehlížení až zesměšňování etiky jako celospolečenského tématu: 1. dlouhodobé vystavení obrovským ideologickým, politickým a náboženským excesům, 2. zakořenění zvyků pocházejícího z komunistického systému hodnot, které se stále projevují ve veřejném životě, 3. nízké povědomí lidí o morálních aspektech nutných pro zavedení úspěšného demokratického systému. Nabízí se však ještě příčina čtvrtá a nikoli konečná: velký vliv bývalých stranických kádrů a příslušníků tajné státní policie na utváření současné společnosti. Ke svým třem příčinám autor dodává, že vedoucí osobnosti veřejného života se často primárně orientují na hospodářské otázky země. Důkazem převahy takovéto priority budiž proces hospodářské transformace naší země v devadesátých letech minulého století. S následky absence etické diskuse se česká společnost potýká dodnes.

Etika, jakožto soubor hodnot, má však nezastupitelnou roli v budování vskutku demokratické společnosti. Ve shodě s Brownem zmiňuji přesvědčení, že bez odpovědné diskuse o etice nelze vytvořit „*pevný základ pro demokratický režim, moderní tržní ekonomiku a zdravou občanskou kulturu*“. Tímto se přikláním k těm autorům, kteří se domnívají, že existují „*rozumově podložené standarty pro tvorbu dobré politiky, dobré vlády nebo dobré společnosti*.“ (Tamtéž: 353) Existuje sice více primárních normativních modelů, chcete-li ideologií, které formují způsoby jednání a chování společnosti a jejích jedinců (viz jejich přehled Potůček a kol. 2005; též Paterová 2007), avšak sami o sobě nezaručují vznik a existenci dobré společnosti. To lze zaručit jen ve shodě s oněmi rozumově podloženými standarty pro fungování dobře spravované společnosti.

Vycházím zde také ze skutečnosti, že „*podstata etiky závisí na rozumově podložené volbě, úctě, dobré víře a pochopení důsledků pro druhé lidi*.“ (Tamtéž: 354) Avšak tato podstata by se měla vztahovat na co nejširší okruh lidí, nejlépe na celé společenství bez rozdílu. Mnoha lidem nečiní problém přijmout tuto podstatu etického přístupu za svou, avšak činí jim problém přistupovat v jeho souladu ke všem lidem, čímž tyto předpoklady vztahují jen na okruh svých blízkých. Tímto zužujícím přístupem, někdy nevědomky, častěji však vědomě, vylučujeme z nároku na etické jednání ostatní a „*… pravděpodobně tím přispíváme k útlakům, konfliktům, odcizení a utrpení. Lidé pak totiž nedostávají skutečnou příležitost soutěžit o politické nebo ekonomické výhody, a ani k tomu nejsou pobízeni*.“ (Tamtéž)

Brown dále uvádí, že samotné vytvoření demokratických a tržních struktur nezaručuje jejich následné úspěšné fungování, jelikož jsou snadno zneužitelné. Aby však byl potenciál jejich zneužitelnosti co nejmenší, je nutné „*kultivovat mnoho základních hodnot a institucí, které budou působit jako prostředníci*.“ (Tamtéž: 360) Autor jimi myslí různé profesní spolky, občanská sdružení a další, tedy organizace občanské společnosti „*těší důvěře veřejnosti a je jim svěřena pravomoc vycházející z konceptu úmluvy a souhlasu*“. (Rady 1993; citováno dle Brown 2005) A co je důležité si uvědomit, pokud jsou tyto zprostředkující instituce slabé, „*je stát nestabilní a slabý, protože nemá k dispozici všechny zdroje legitimního navrhování a kritiky veřejné politiky*.“ (tamtéž) Můžeme tedy ve shodě s Pavlem Campeanu (Campeanu 1993; převzato dle Brown 2005: 361) předpokládat, že pokud tedy v zemi existuje silné etické klima, „*bude se díky němu rozvíjet vyjadřování významných občanských a politických hodnot, jako jsou důvěra, účast, loajalita a odvaha. … takové klima vzniká právě díky způsobu tvorby politiky, rozhodování o ní a jejího provádění. Tam, kde nalezneme reciproční vztah, rovněž najdeme demokracii*.“

Hlavními překážkami v etickém dialogu relativismus a nezájem. (Tamtéž: 364, 365). Jednoduše řečeno, relativisté popírají skutečnost, že jistý etický závěr může být nadřazen nějakému jinému závěru. Podle nich navíc nelze ani prokázat tuto nadřazenost jednoho etického závěru nad jiným. Zároveň to jsou však oni, kdo současně trvají na tom, že ostatní musí respektovat právě jejich postoje, čímž jsou jasně v rozporu sami se sebou. Tento postoj lze často zaznamenat i u dnešních politických reprezentantů a úředníků, kteří tu svou „pravdu“ vnímají jako jedinou správnou a jakékoli námitky hodnotí jako neopodstatněné útoky vůči ní. Tito relativisté jistě mohou mít svá vlastní přesvědčení a možná mohou sami rozhodovat, ale „*nemohou jen tak ignorovat jazyk etiky a chápání, která tu byla dříve než oni. Tento jazyk identifikuje dobré a špatné věci, které se takto posuzují a uznávají po stovky let*.“ (Tamtéž)

Vraťme se však ke zmiňovaným politickým reprezentantům. Zde si dovolím citovat obsáhlejší pasáž z Brownovi studie, která se jasně a výstižně staví ke sklonům politické reprezentace upřednostňovat svá vlastní morální hlediska, v čemž autor spatřuje další překážku etické diskuse. Byť je zde tento sklon vztahován jen na nejvyšší volené představitele, skutečnost svědčí o tom, že se tento jev vztahuje na všechny úrovně politiky, včetně byrokratického aparátu: „… *vládní představitelé předpokládají, že mandát z demokratických voleb znamená souhlas se všemi hodnotami, které uznávají, a že by jim tedy tyto hodnoty měly sloužit jako vodítko při politickém rozhodování a jednání ve vládě – že tedy není zapotřebí žádné další konzultace. Z pohledu veřejné politiky si musíme uvědomit, že když*

*je jednou politický režim a právní řád zaveden, musí prokazovat své etické ctnosti v každém svém rozhodnutí. Etické hodnoty jsou ještě základnější než procesní demokracie, i když demokracie je politický řád pro etiku nejpříhodnější. Etika je samostatným a legitimním základem pro kritiku vlády, zákona, strany či politiky*." (Tamtéž: 365) Na jiném místě autor vyjadřuje pochybnost o valné úrovni etiky a demokracie, včetně obavy z jejího ohrožení všude tam, kde *„úředníci, analytici, lobbisté nebo politici předpokládají, že občanům není možné svěřit přístup, informace nebo možnost podílet se na procesech, a nebo tam, kde se předpokládá, že vláda automaticky ví, co je nejlepší*." (Tamtéž: 373) Dodejme ještě, že *„etické zásady vyjadřují práva a povinnosti, která by jednotlivci měli respektovat při jednání v situacích, které zásadním způsobem ovlivňují blaho druhých, a standardy, které by měly splňovat kolektivní postupy a politika mající na blaho podobný vliv*." (Tamtéž: 366) Z výše uvedeného vyplývá etické zdůvodnění participace veřejnosti na věcech, které se jich týkají. Zároveň je tato veřejnost podmínkou samotné etizace společnosti.

Paterová (2007) ve své práci pojmenovává příčiny neetického vládnutí u nás, přičemž jednou z nich je skutečnost, že *„občanská iniciativa byla popřena, politická elita vyšachovala po roce 1989 veřejnost ze hry a soustředila se na technologii moci*." S tímto koresponduje i jedna z oblastní, která by měla být předmětem strategických cílů, a sice *„rozvoj participativní demokracie tak, aby si občané uvědomovali svou spoluzodpovědnost za budoucí vývoj společnosti a podíleli se na strategických rozhodnutích*." (Tamtéž: 102; konkrétní strategický scénář za účelem etizace politiky s přispěním veřejnosti viz Příloha č. 1) Já tuto roli občanů ve formování etické politiky nyní vztáhnu na jejich příbuznou roli v modernizaci demokracie jako takové. Je však bez pochyb, že etické vládnutí a demokratické poměry jdou ruku v ruce.

## 4.3 Pohled do budoucnosti – role občanů v modernizaci společnosti

Není žádnou novinou, že česká veřejně politická praxe trpí nedostatkem dlouhodobých vizí a strategií. Pravidlem jsou spíše krátkodobé a ad hoc opatření, které nejsou schopny reflektovat komplexnost řešených problémů, zaručit progresivní a stabilní vývoj a čelit možným rizikům. V dnešním světě platí více, než-li jindy, že je třeba vědět nejen, jaký je současný stav věci, ale též, co chceme a kam směřujeme. Je nasnadě, že pracujeme-li na strategii budoucnosti, zároveň se dozvídáme mnoho o současné realitě. Teprve odpovíme-li si na otázku, co očekáváme od budoucnosti, budeme moci lépe realizovat kroky v současnosti, to je zřejmé.

Mezi důvody, proč si strategické nástroje veřejní činitelé nechtějí připustit k tělu jako běžnou součást tvorby veřejných politik, jsou obvykle uváděny časová, personální a odborná náročnost. Důvody jsou pochopitelné jen do toho okamžiku, než si uvědomíme, že občané by od svých politických reprezentantů vlastně neměli chtít nic jiného, než právě vážnou diskusi o možnostech budoucího směřování země. Role strategických opatření navíc poroste s tím, budou sílit globální problémy, které nás dnes a denně upozorňují na zranitelnost, omezenost a nevyzpytatelnost přírodních podmínek a zdrojů. V této situaci nezbývá než velmi pečlivě volit další kroky na všech úrovních – od lokální až po mezinárodní.

Situaci nedostatku vizí a strategických pohledů na vybraná odvětví lidské společnosti se dnes částečně snaží napravit mimo jiné akademický sektor. Z českého prostředí zde uvedu příklad Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES) Univerzity Karlovy Fakulty sociálních věd. CESES české veřejnosti v novém století nabídnul celkem tři strategicky koncipované studie: *Vize České republiky do roku 2015* (2001), *Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku* (2002) a *Putování českou budoucností* (2008). Posledně jmenovaná studie z dílny profesora Martina Potůčka staví na těchto zásadách

- orientaci na budoucnost – jedna ze základních podmínek při tvorbě veřejných politik; staví na nutnosti vize

- analýze životní strategie obyvatelstva – podává informaci o stavu společnosti ve smyslu jejího vnímání reality a očekávání, na jehož základě můžeme hodnotit např. příčiny dnešního neutěšeného stavu na poli občanské angažovanosti; staví na nutnosti znalosti

- orientaci na modernizaci demokracie - jakožto jednoho z pilířů modernizace české společnosti jako celku a prostředí, jež určuje podobu občanské společnosti; staví na nutnosti

Těmito zásadami se budu inspirovat v následujícím textu.

### 4.3.1 Životní strategie obyvatelstva – aneb chceme své prostředí modernizovat?

Role občanů ve vztahu k úrovni rozvoje společnosti, ve které žijí, je zřejmá: „ …*stupeň rozvinutosti společnosti nezávisí jen na kvalitě jejích expertních týmů, ale především na kvalitě jejích občanů, na tom, zda-li vědí, co chtějí, a mají vůli toho dosáhnout*.“ (Potůček In:

Potůček a kol. 2008: 18). Ponechme teď stranou, že je to především díky prostředí silné a rozvinuté občanské společnosti, které občanům ono vědění zprostředkovává.

Základní strategická otázka zní: *Kam a jak má česká společnost postupovat dál?* (Tamtéž: 19) Je příznačné, a již se o tom zmiňuji výše, že tato ani podobně zaměřené otázky nedostávají prostor například v předvolebních kampaních, kde by měly naopak hrát prim. Navzdory tomu, že česká společnost chce vědět, „*co bude dál*?“ (Tamtéž: 19) Na základě zveřejněných výsledků statistických šetřeních (tamtéž) mohu uvést, že se pomalu projevuje patrná tendence změn v hodnotovém žebříčku,v němž dostává přednost kvalita života oproti materiálnímu blahobytu a modernizace společenských institucí, a pravidel oproti rozvoji technologií, produktů a managementu. (Tamtéž: 22) Míra tohoto přeorientování se ale pořád nedosahuje míry u západní společnosti, která daleko více orientována na humanistické a občanské vlastnosti rozvoje, na společnost vědění, společnost informační.

Například jen 5 % respondentů uvedlo jako charakteristiku moderní společnosti intenzivní veřejný diskurs a občanský aktivismus - tedy reflexivitu (vedle převažujícího důrazu na materiální a technický charakter společnosti; tamtéž: 23) Jasná většina respondentů se též domnívá, že přednost by měl mít rozvoj technické vyspělosti před duchovním a hlavní slovo ve směřování společnosti by měli mít experti. Je zde tedy **patrná převažující technicistní tendence, expertní řízení, rovnostářství, paternalismus a regulace životů občanů v podobě pevného řádu a silného vůdce** (tamtéž: 25, 34). Dokládá to i preference cílů spíše materiálně, nikoli humanisticky zaměřených (29 % oproti 9 %). Smíšeným cílům by dalo přednost 65 % respondentů, což zřejmě představuje nejschůdnější kompromis co se týče volby modernizačního zaměření. Vzhledem k tématu této práce je zajímavý fakt, že jednoznačně humánnímu zaměření v podobě ochrany svobody slova a poskytování většího prostoru občanské participaci se hlásí 9 % respondentů, což má i jisté negativní důsledky, mimo jiné **nízký tlak na jednání elit** (viz níže).

Orientace na materiální cíle a technicko-ekonomickou stránku rozvoje společnosti však s sebou nese mnohá rizika. Mezi riziky, které studie CESESu uvádí, jsou a) rozpolcená (chcete-li dvourychlostní) společnost, b) ohrožení přírodních zdrojů a c) růst moci technoelit (spojená s nedůvěrou v nich). (Tamtéž: 27-29) V případě prvního rizika se jedná o hrozbu rozštěpení společnosti na funkčně negramotnou (pomalou) a funkčně gramotnou (rychlou) část. Je zde tedy patrné riziko ztráty sociální soudružnosti a společenské destabilizace. Proto je, jak studie upozorňuje, zapotřebí již nyní hledat strategie, které každému umožní najít si místo v procesu společenské modernizace. Druhé riziko spočívá v obrácení vědeckého

pokroku proti společnosti v podobě ničivějších dopadů na prostředí, v němž žijeme[28]. Zde je pro nápravu zapotřebí nastolení tzv. zdravé skepse (tamtéž: 29), tedy uvědomění si omezenosti vědy řešit všechny společenské problémy. Poslední uváděné riziko souvisí s prvně uváděným a spočívá v přílišném posilnění moci elit, kterým tzv. pomalá část společnosti nebude moci čelit. Propast mezi těmito skupinami může být posilněn obecnou nedůvěrou v politické elity, které tak mají díky lhostejnosti veřejnosti volnější pole působnosti. Je nasnadě, že recept na částečné vypořádání se s těmito riziky nabízí zdravá občanská společnost (viz dále).

### 4.3.2 Občan a jeho potenciál vůči modernizačním změnám

Jak již bylo řečeno, veřejnost chce znát směr, obsah a horizonty dalšího rozvoje společnosti, přičemž 69 % respondentů uvedlo, že nám takové vize chybí. Modernizační změny by se měly odehrávat na pozadí jedné široce sdílené vize, za níž by mohla jít většina obyvatelstva (Potůček a kol. 2008: 33). Převažuje tedy konsensuální a kolektivní vnímání rozvoje. Pozitivní je i skutečnost, že ve vztahu k budoucnosti převládá optimismus (60 % respondentů). Tento optimismus je však v rozporu s důvěrou v ostatní spoluobčany, zda-li jsou ochotni něco pro svou budoucnost něco obětovat. Tuto skepsi vyznává 57 % respondentů. Sami respondenti však minimálně deklarují svou ochotu obětovat svůj klid a pohodlí (73 % respondentů). Tento typ oběti je však spíše zaměřen osobnostně (egoisticky a ekonomicky) a v praxi spočívá v ochotě podstoupit rekvalifikaci, stěhování za prací či zvýšení pracovního tempa (Tamtéž: 37).

Obecně lze říci, že pro modernizační změny je brzdou netečnost, rovnostářství a státní paternalismus (Potůček a kol. 2008: 36). Podle více než poloviny dotázaných by problémy občanů měl řešit stát ve spolupráci s podnikateli, nikoli občané. Technokracie bohužel převyšuje participaci. Snaha o modernizaci může přijít vniveč i v případě, kdy se její důsledky dostanou do konfliktu s, v českém prostředí zakořeněnou, rovnostářskou solidaritou. Zdrojová studie uvádí tři konkrétní oblasti: nezaměstnanost, sociální marginalizaci a přistěhovalectví. (Tamtéž: 39) Nad všemi oblastmi se vznáší riziko sociálního konfliktu, což nemůžeme tvrdit ohledně modernizace občanské společnosti a participace. Tato skutečnost je dána obecně známými fakty. Ve vtahu k nezaměstnanosti se občanská společnost, respektive neziskový sektor jakožto institucionální složka občanského sektoru, významným dílem podílí na celkové

[28] Tématu rizikové společnosti se věnuje Ulrich Beck v knize *Riziková společnost: na cestě k jiné moderně* (2004).

zaměstnanosti. Dále, svým založením na spolupráci a soudružnosti je občanská participace proti jakékoli marginalizaci, naopak pěstuje v lidech umění být plnohodnotnou součástí celku. Nakonec ve vztahu k přistěhovalectví je to otevřená diskuse v rámci zdravé občanské společnosti, která je nejlepším lékem na jakékoli předsudky a stereotypy.

Přímý vliv občana uplatňovaný ve veřejné sféře, tedy ochotu angažovat se veřejně, deklaruje 42 % respondentů. O osud země se dle svých slov zajímá více než polovina respondentů a polovina respondentů dává přednost většímu otevření a reflexivitě v rámci modernizace demokracie. Tyto údaje ale kalí nejen přílišná míra již zmiňovaného paternalismu, ale též oportunismu a nízké občanské asertivity (Potůček a kol. 2008: 41). Autoři studie si proto zcela po právu pokládají otázky, které se ptají na způsob kontroly státu ze strany občanů.

Pro českou veřejnost je typická nízká míra volební účasti, nízké důvěry a nízkého zájmu o (tzv. velkou) politiku. Patrná je rezignace na možnost ovlivnění strategie modernizace společnosti. Na místní politické úrovni jsou tyto kategorie hodnoceny o něco lépe, nicméně i na této úrovni je 65 % respondentů přesvědčeno, že na rozhodování o záležitostech obce nemají žádný vliv. Tato nekompetentnost a rezignace je v kontrastu s vírou respondentů (77 %) ve schopnost ovlivnit svůj vlastní osud vlastními silami (Tamtéž: 44)

Jedním z rysů, které mají zásadní vliv na úroveň občanské participace, je tzv. generalizovaná důvěra. Důvěra obecně je velmi důležitá v běžném životě, důvěra v kontextu občanské kultury ovlivňuje ochotu jedince a kolektivu vstupovat do vzájemných interakcí, veřejně se angažovat. Koneckonců o důležitosti důvěry se můžeme přesvědčit i v ekonomické literatuře, ve které se můžeme dočíst, že důvěra snižuje tzv. transakční náklady. Podobně je tomu i v rámci občanské společnosti, kde důvěra stírá možné „třecí plochy“ a usnadňuje interakci. Bohužel, v našich podmínkách jsem svědky jasného deficitu generalizované důvěry. Jen 18 % respondentů vyjádřilo přesvědčení, že je možné důvěřovat ostatním (Potůček a kol., 2008: 44) a jak se uvádí ve studii: „*Deficit důvěry nás proto od moderní společnosti vzdaluje více než momentální zaostávání za technickým vývojem*.“ (Tamtéž: 45) Zjednodušeně řečeno tak vzniká tak začarovaný kruh, kde nedůvěra zabraňuje participaci, bez níž se však se důvěra nemá jak vytvořit.

Co se týče individuální životní strategie, převládá osobní a výkonové zaměření bez ochoty riskovat a investovat do rozvoje svých osobních kvalit. Z hlediska hodnotové orientace, jakožto zdroje motivace a norem chování a jednání, rozlišuje Potůček a kol. (2008) tři skupiny hodnotových orientací: adaptivně-vyčkávací, korektně-aktivní a kořistnicko-konfliktní. Bez

ohledu na toto typové rozlišení 85 % respondentů spoléhá na sebe, nikoli na pomoc okolí. Podobný počet respondentů preferuje solidárnost nad soutěžením a střety. Též převládá orientace na povinnost oproti zábavě, střídmost nad hédonismem, konformita nad autenticitou.

Při studiu zmiňované studie Putování českou budoucností se nemohu zbavit pocitu rozpolcenosti. Co se týče přístupu a vlivu občanů na strategii modernizace, je rozpolcena vlastně celá naše společnost. Výsledky sociologických šetření vychází často takříkajíc půl na půl a tudíž z tohoto nelze činit vyhraněné závěry. Jeden závěr je však jistý: ve srovnání se západními státy, kde jasně převažují asertivní, nezávislý a sebevědomí občané, zásadně pokulháváme.

### 4.3.3 Modernizace demokracie jako obecný předpoklad modernizace společnosti

O důležitosti modernizace demokracie a svědčí péče, které se jí dostává v různých strategických opatřeních. Výjimkou není ani kapitola zmiňované studie pod názvem *Modernizace demokracie v ČR – obecný předpoklad realizace strategických tahů.* Autoři Purkrábek, Potůček a Rašek zde nejen vystihli některé nedostatky demokracie u nás, některé jsem zde již zmínil v předchozí části textu, ale zároveň nabízejí možný strategický scénář modernizace demokracie. Z textu je zřejmá ožehavost tématu modernizace a jeho nevyhnutelnost.

Závěrem se ještě jednou vrátím k problémovému východisku práce, který jsem uvedl v úvodní části práce: „*Zatímco instituce určující strukturu moci (…) byly více či méně stabilně ustaveny, jeví se jako* ***podstatný deficit tohoto systému jeho odtržení a slabá komunikace s lidem, občany, kteří o tomto systému svými volbami rozhodují. Zejména se to týká nerozvinutých možností jejich participace na kontrole a rozhodování politických reprezentantů***“ (Purkrábek a kol. In: Potůček 2008: 231) Pro nápravu tohoto stavu je třeba mimo jiné vybudovat živý veřejný prostor a umožnit tak reflexivní veřejnou diskusi, vybudovat otevřenou komunikační strategii vůči participujícím občanům a tím položit základ. Do modernizace musí být vtaženi všichni aktéři veřejného prostoru. Závěrem předkládám cíle a subjekty modernizace tak, jak je definuje studie Putování českou budoucností (2008: 232):

Cíle strategického tahu modernizace demokracie:

**Primární cíl**: zvýšení kompetence a aktivity občanů (viz např. projekt „Občanství“ Hany Paterové v Příloze č. 1) v realizaci demokratického principu „vlády lidu prostřednictvím lidu a pro lid“. (Vytvořit tak komplexní demokracii sjednocující politický systém s občany a jejich organizací).

**Souběžný cíl:** otevření veřejného prostoru a vytvoření podmínek pro jeho využití společenské aktivizaci občanů a jejich vlivu na politickou moc.

Hlavní subjekty strategického tahu modernizace demokracie:

- občanská společnost, občané a jejich organizace
- instituce politického systému, zvláště politické strany a politická sdružení, parlament, vláda a soudní moc
- samospráva všech úrovní a typů
- modernizační instituce společnosti: vzdělávací, informační, samosprávné, ekonomické, kulturní, bezpečnostní, komunikační a média.

# 5. ČÁST EMPIRICKÁ

## 5.1 Vybrané případové studie

V této části analyzuji vybrané případové studie, které by mi měly posloužit pro zodpovězení těchto otázek:

1. Jsou občané schopni užívat nástrojů veřejné kontroly? Jsou tyto nástroje dostatečné?
2. Jakou komunikační strategii uplatňují orgány místní samosprávy vůči svým občanům?

Pro výběr konkrétních případových studií jsem stanovil následující kritéria:

1. Kritérium veřejného zájmu: občanská participace by se měla vztahovat na zájem, jež je možno obhájit jako veřejný.
2. Kritérium počtu zainteresovaných občanů: občanská participace by se měla týkat většího počtu participujících (aktivních i pasivních), nikoli jen jednotlivců.
3. Kritérium aktérů: mezi hlavními aktéry musí figurovat aktér vzešlý z občanského sektoru.

### 5.1.1 Případová studie č. 1: Výstavba papírny a spalovny v Zábřeze

#### 5.1.1.1 Stručný popis vybraného případu

Vybraná případová studie analyzuje proces realizace investičního záměru soukromé společnosti Wanemi a.s., který má za cíl vybudovat papírnu s vlastním energetickým zdrojem v průmyslové zóně města Zábřeha.. Ze strany města a společnosti zpočátku nijak výrazně medializovaný záměr investora však postupem času vzbuzoval stále větší zájem z řad veřejnosti, až vyvrcholil v otevřený nesouhlas se záměrem ze strany veřejnosti. Hlavním mluvčím opoziční veřejnosti se postupem času stalo občanské sdružení za Zdravý Ráječek o.s. Naopak souhlasné stanovisko se záměrem společnosti zaujímá město Zábřeh a pochopitelně též samotný investor. V kauze tudíž stojí ve vzájemné opozici město a významná část jeho obyvatel.

Případ ještě není u konce – sporné strany se svých práv a zájmů domáhají prostřednictvím soudů. Několik patrných výsledků však kauza však má – velmi vyhrocené společenské klima a panující nedůvěru mezi občany a zastupiteli.

### 5.1.1.2 Charakteristika investičního záměru[29]

Tento investiční záměr nazvaný „*Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu*“ dle údajů uvedených v dokumentaci o oznámení záměru z listopadu 2006 (zpracovaném pro účely EIA) předpokládá vybudování velkokapacitního papírenského stroje na výrobu materiálů na vlnité lepenky s kapacitou 250.000 t/rok[30] při spotřebě cca 275.000 t sběrového papíru. Papírna by dále měla být zásobována tepelnou a elektrickou energií z energetického zdroje, který je součástí investice, o výkonových parametrech 2x 50 t/h, 6,0 MPa, 460°C, včetně protitlakové parní turbíny o výkonu 7,0 $MW_e$, který by měl zabezpečit veškerou potřebu tepla a podstatnou část elektrické energie, a to na principu využití odpadní dřevní biomasy z lesní výroby a dřevozpracujícího průmyslu jako obnovitelného zdroje energií. Spotřeba biomasy je stanovena ve výši 193 711 t/rok. Celková požadovaná plocha záměru je 84.010 $m^2$ orné půdy.

Papírna by se měla stát nejmodernější a nejvýkonnější kapacitou v České republice. Ve zdůvodnění potřeby předkládaného investičního záměru se krom výše zmíněných údajů se uvádí, že záměr „*naplňuje několik rozvojových programů zemí EU, zejména: a) vysoké využití druhotných surovinových zdrojů (sběrového papíru a lepenky), b) výrobu elektrické a tepelné energie z odpadní dřevní biomasy a c) orientaci lesní druhovýroby směrem k využití odpadů z těžby a zpracování dřeva pro výrobu energií současně s cílem zvýšení zaměstnanosti* ve *venkovských oblastech*.“ Dále se uvádí, že „*investice bude splňovat nejnáročnější parametry péče o životní prostředí.*“

Předpokládaný termín zahájení stavebních prací byl stanoven na srpen 2007, zahájení výroby na leden 2009. V případě zahájení stavebních prací v předpokládaném termínu se konstatuje, že projekt bude „*na základě projednání s kompetentními a zainteresovanými subjekty významně čerpat finanční zdroje z podpůrných programů a dotací EU i ČR, neboť plně naplňuje koncepční záměry EU a ČR v oblasti udržitelného rozvoje v oblasti výroby tepelné a elektrické energie z obnovitelných zdrojů a v oblasti recyklace druhotných surovin.*“ Co se týče vstupů, v oznámení o záměru se dále uvádí, že „*dle vyjádření příslušného stavebního úřadu* (stavebního úřadu Zábřeh, pozn. autora) *je možné celou plochu navrženou*

[29] Charakteristika vychází z dokumentu Oznámení záměru „„Využití obnovitelných zdrojů energie a druhotných surovin při výrobě papíru v průmyslové zóně v Zábřehu“, předloženém zpracovatelem pro účely procesu EIA v listopadu 2006. Jen podotýkám, že některé charakteristiky zde uvedené se v průběhu procesu staly terčem zpochybnění z řad odpůrců a doznaly tak úprav, více viz níže.

[30] Tento a veškeré další údaje uváděné v charakteristice záměru vycházejí z téhož dokumentu.

*pro výstavbu papírny a zdroje využít pro tento účel v souladu s územně plánovací dokumentací*."

Z hlediska nároků na dopravu se uvádí, že „*požadavky na dopravu byly odhadnuty v množství 147 těžkých nákladních vozů denně a na jeden vagón sběrového papíru za den…*" Po železnici by dle předpokladu by mělo být dováženo 5 % sběrového papíru, zbytek sběrového papíru a většina surovin pro výrobu a hotový papír budou dováženy zmíněnými nákladními auty. Pohyb velké většiny těchto vozidel by se měl odehrávat v době mezi 7 – 21 hodinou.

Ohledně rizika havárií se uvádí, že „ *vzhledem k charakteru záměru se nepředpokládá vznik havárií s vážnějšími dopady na životní prostředí.*" Konstatuje se též, že „*záměr se nenachází v územní kolizi s obecně chráněnými přírodními prvky… , nezasahuje žádné zvláště chráněné území přírody… , se nenachází v žádném zvláště chráněném území ve smyslu ochrany památek … .*" Dle uváděné charakteristiky možných vlivů na obyvatelstvo se uvádí, že „ … *předkládaný záměr neovlivní významným způsobem veřejné zdraví*."

#### 5.1.1.3 Časová osa[31]

- Květen 2006 – 17. května vychází v informačním zpravodaji města článek informující o budoucí miliardové investici mířící do průmyslové zóny
- Červen 2006 – zastupitelé se na svém zasedaní postavili kladně k investičními záměru firmy Wanemi a.s.
- Srpen 2006 – 16. srpna vychází v informačním zpravodaji města celostránkový rozhovor s jednatelem investora, z jehož slov mj. vyplývá, že investiční záměr byl městu oznámen v polovině května, objem investice se pohybuje ve výši 2 mld. Kč a potřebná plocha zaujímá 3 ha.
- Říjen 2006 - 30. října zastupitelstvo města Zábřeh schválilo smlouvu o smlouvě budoucí, jež obsahovala závazek budoucího prodeje půdy do rukou investora ležící v průmyslové zóně Leštinská za účelem uskutečnění investičního záměru.
- Listopad 2006 – zpracováno oznámení záměru pro účely EIA; vyvěšením na úřední desku splněna formální povinnost informování veřejnosti ze strany veřejnosti.
- Leden 2007 – MŽP ČR požaduje dopracování oznámení záměru, tzv. dokumentaci záměru k EIA.

[31] Zpracováno dle informací webových stránek občanského sdružení Za zdravý ráječek o.s. (www.rajecek-zabreh.cz) a na základě studia periodika Informačního zpravodaje Města Zábřeh z období říjen 2006 – březen 2010.

- Únor 2007 – petice občanů, formálně zaregistrována, zůstává však bez odezvy.
- Březen 2007 – prvním setkáním „u kulatého stolu“ s městem a investorem splněna dohoda o třístranném jednání, jež je vzápětí zpochybněna skutečností, že investor již na svůj popud jednal s městem bez účasti veřejnosti; veřejnost se zpětně dozvídá o již zpracované tzv. dokumentace;
- Duben 2007 – vznik občanského sdružení Za zdravý Ráječek; městem zamítnut požadavek na oponentní posudek tzv. dokumentace záměru k EIA
- Květen 2007 – první veřejné projednávání záměru investora (po dvoustupňovém projednávání EIA); MŽP ČR vrací investorovi k dopracování tzv. dokumentaci záměru s téměř 80 připomínkami.
- Červenec 2007 – druhý pokus schválení tzv. dokumentace záměru, celkově třetí pokus o schválení materiálů týkajících se investičního záměru.
- Prosinec 2007 – zastupitelstvem města schváleno místní referendum o investičním záměru, rozhodnutí o datumu jeho konání odloženo; zpracována EIA nezávislým posuzovatelem určeným MŽP ČR
- Leden 2008 – veřejné projednání nezávislého posudku záměru, následuje stížnost určená MŽP pro údajnou neobjektivnost posuzovatele
- Únor 2008 – zastupitelstvo města se neusneslo na termínu konání místního referenda; jeden ze zastupitelů, jehož možný souhlas by znamenal stanovení termínu, se zdržel hlasování na základě dopisu právních zástupců určeným zastupitelům – v dopise je krom jiného uvedena též možnost vymáhat vzniklou finanční újmu investora i na zastupitelích.
- 9. září 2008 – přípravný výbor doručuje návrh na místní referendum (druhý pokus) spolu zhruba s 3,5 tisíci podpisy občanů města.
- Říjen 2008 – zastupitelstvo odmítá vyhlášení místního referenda; zastupitelé neumožňují veřejnosti, aby se vyjádřila; rozhodovat tak bude Krajský správní soud v Olomouci
- Prosinec 2008 – krajský správní soud v Olomouci zamítá návrh na místní referendum; odpůrci záměru se proto chystají podat stížnost u Ústavního soudu a podat určovací žalobu ohledně tzv. smlouvy o smlouvě budoucí (viz první časový údaj)
- Leden 2010 – Krajský úřad v Olomouci vyzval ke zrušení stanoviska odboru rozvoje Města Zábřeh z důvodu nerespektování platného územního plánu města Zábřeh.

- Duben 2010 – Krajský soud v Ostravě uznal nesouhlasné stanovisko zastupitelů města Zábřeha s konáním místního referenda pro jeho rozpor se zákonem

#### 5.1.1.4 Aktéři

**Za zdravý Ráječek o.s.**

Sdružení vzniklo 16. 4. 2007 a sdružuje či zaštiťuje občany města, kteří se staví proti chystanému záměru investora v městské průmyslové zóně. Postupem času se ze sdružení stala hlavní opoziční síla vystupující proti městu a investorovi jakožto zastáncům záměru. Sdružení se domnívá, že investiční záměr a jeho dopady jsou natolik významné, že je třeba jeho maximální vyhodnocení a posouzení ze všech stran, a to včetně veřejnosti. Ze stejného důvodu je sdružení přesvědčeno o nutnosti otevřeného a transparentního dialogu mezi aktéry. Deklarovaný zájem sdružení je zamezit realizaci investičního záměru.

**Motivace k veřejné angažovanosti ohledně realizačního záměru Wanemi.**

Příznačné pro tento případ je postupný vývoj motivace a rozšíření jejího záběru pro veřejné angažování se :

Informace o záměru se k veřejnosti dostala tajným vynesením pod podmínkou informátorovi anonymity. Po zjištění existence záměru a jeho rozsahu se jako první motivace vstupu do procesu objevuje snaha o poskytování a přístupu k informacím ohledně záměru.

Na základě prvních intervencí u zástupců města ohledně informačního servisu veřejnosti bylo dojednáno první a poslední trojstranné setkání zástupců veřejnosti, města a investora (toto jednání u tzv. kulatého stolu bylo pro porušení základních principů tohoto nástroje ze strany investora a města zpochybněno). Po neúspěchu tohoto jednání a po zjevné pasivitě města, je proto další motivací pro participaci snaha o garance ze strany města ohledně ochrany zdraví a životního prostředí občanů města.

S růstem informační způsobilosti veřejnosti, která tak díky svému počínání měla možnost posoudit celý záměr v širším kontextu, se objevuje další motivace participace, a sice motivace zabránit využití a zneužití zdrojů města (nejen průmyslové zóny) netransparentními fyzickými a právnickými osobami.

Jako vůbec nejdůležitější motivací je označena motivace zachování místa pro důstojný život vlastních potomků.

**Důvody, proč si investiční záměr zaslouží pozornost veřejnosti, resp. proč je žádoucí, aby byla veřejnost vtažena do procesu realizace záměru**[32]

Důvody jsou následující:

- Primárně osobní: snaha zajistit vlastním dětem důstojné životní podmínky.
- Parametrické: z hlediska rozsahu a kapacity záměru se jedná o republikový primát s nezanedbatelnými důsledky pro region.
- Finanční: z hlediska objemu potřebného finančního obnosu (až 6,5 mld. Kč) se též tento záměr řadí mezi republikové primáty.
- Umístění realizace: stavba by se měla realizovat v bezprostřední blízkosti zástavby rodinných domů.
- Nedostatečného množství energetické suroviny: pochybnosti ohledně zůstatkové dřevoštěpky dostupné občanům.
- Nízká prodejní cena pozemků: s porovnáním s výkupní cenou pozemků městem od soukromých vlastníků, občané města Zábřeh tudíž dotují záměr soukromého investora.
- Rozpor záměru s energetickou koncepcí rozvoje Mikroregionu Zábřežsko[33].
- Pochybnost o platnosti smlouvy zavazující město k prodeji pozemků za účelem realizace záměru.

Důvody pro opoziční postoj sdružení shrnuji do následujících kategorií:

- Obava o životní prostředí – prachové emise, vypouštění škodlivin a oxidu uhličitého.
- Obava ze zvýšení zdravotních rizik – zvýšení alergických reakcí, respiračních a nádorových onemocnění.
- Netransparentní přístup města a investora, nátlaková politika investora (viz dopis občanům participujícím na sběru podpisů pro konání místního referenda v Příloze č. 4)
- Zvýšení intenzity dopravy těžkými nákladními vozy
- Znehodnocení majetku občanů – snížení cen nemovitostí
- Pochybnosti o platnosti tzv. smlouvy o smlouvě budoucí ohledně budoucího závazného prodeje pozemků města do rukou investora

**Strategie sdružení a užité nástroje veřejné kontroly**

Komunikace sdružení se je zacílena na tři hlavní aktéry: město, investora a veřejnost, především na samotné Zábřežské občany. Mezi dalšími aktéry, na které se sdružení zaměřuje,

[32] Text vycházejí z rozhovoru s Ing. Arch. Petrem Wolfem, zástupcem občanského sdružení Za zdravý Ráječek, konaný 17. 3. 2010. **Volný přepis rozhovoru dle probíraných okruhů lze najít v Příloze č 3**.

[33] Zde odkazuji na webové stránky Mikroregionu Zábřežsko www.zabrezsko.cz, sekce Zápisy a usnesení.

jsou okolní obce, jiné organizace občanského sektoru: ochránci přírody, Ministerstvo životního prostředí ČR a Krajský úřad v Olomouci. Za tímto účelem sdružení využívá širokou škálu nástrojů od ryze komunikačních až po participační.

Mezi informačními nástroji sdružení využívá písemné, resp.tištěné formy například u dopisů adresovaných správním orgánům, informační letáků široké veřejnosti, článků v informačním zpravodaji města. V rovině konzultační se dále pohybují písemné připomínky k záměru k veřejnému projednávání, výstupů při jednáních zastupitelstva či při veřejných projednáváních investičního záměru a připomínkování procesu EIA. Co se týče elektronické formy, sdružení založilo a provozuje podrobné webové schránky určené široké veřejnosti.

Mezi užitými participačními nástroji mohu zmínit iniciování a účast na kulatém stole (byť byl samotným sdružením posléze zpochybněn jeho smysl). Mezi další nástroje lze zařadit uspořádání petice za konání doposud neuskutečněného referenda.

Dalšími užitými nástroji, v tomto případě krajními, jsou podaná žaloba ke Krajskému soudu v Ostravě ohledně platnosti tzv. smlouvy o smlouvě budoucí (zavazující město k prodeji pozemků za účelem realizace záměru) a stížnost k Ústavnímu soudu ČR ohledně nevyhlášení místního referenda zastupitelstvem města.

**Přehled informačních, konzultačních či participačních nástrojů (a dalších)**

- Placená inzerce v Informačním zpravodaji města Zábřeh.
- Letáky/informační noviny určené veřejnosti.
- Dopisy adresované městu.
- Webové stránky s podrobnými informacemi.
- Veřejná vystoupení při zasedání zastupitelstva a při veřejných projednáváních záměru.
- Demonstrace za účasti zhruba 300 osob.
- Besedy pro veřejnost za účelem ji informovat o stavu příprav realizace záměru.
- Vizuální prezentace shrnující to podstatné ve vývoji realizace záměru.
- Odborné posudky vypracované odborníkem z Báňské univerzity v Ostravě.
- Námitky a podněty podávané v průběhu správních řízení (územním, stavebním).
- Určovací žaloba ohledně platnosti tzv. smlouvy o smlouvě budoucí; stížnost k Ústavními soudu ČR ohledně konání místního referenda.

**Partneři**

- Obce Leština a Rájec, jejichž zastupitelstvo se k záměru investora staví odmítavě.
- Nadace VIA, jež finančně podpořila občanské sdružení Za zdravý Ráječek o.s.
- Mikroregion Zábřežsko, podle něhož připravovaný investiční záměr odporuje schválené strategii rozvoje i energetické koncepci mikroregionu
- Transparency International, která se zabývá sporným prodejem pozemků.
- Český svaz ochránců přírody Leština
- Český rybářský svaz, místní organizace Zábřeh
- Chráněná krajinná oblast Litovelské Pomoraví
- Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
- Veřejnost: 4000 občanů, kteří se podepsali pod petici požadující konání místního referenda ohledně investičního záměru. (Pozn.: jelikož je konání místního referenda v místním kontextu vnímáno především jako způsob, jak vyjádřit nesouhlas s realizací záměru)

**Město Zábřeh**

Město, respektive těsná většina zastupitelů, se od počátku procesu staví na stranu zastánců realizace investičního záměru. Podíváme-li se zpětně na časovou osu, můžeme snadno zjistit, že zastupitelé města rozhodovali vždy ve prospěch realizace investičního záměru. Město se tomu ostatně zavázalo tzv. smlouvou o smlouvě budoucí, kterou se především dopředu zavázalo 1) prodat pozemky za účelem uskutečnění investičního záměru a 2) nepodnikat kroky, které by mohly tento záměr zmařit. K tomuto významnému kroku, nejen vzhledem k významu a velikosti záměru, došlo 1) na konci funkčního období zastupitelstva (konec roku 2006), 2) bez bližšího seznámení se se záměrem ze strany samotných zastupitelů a 3) bez informování veřejnosti ohledně budoucího využití průmyslové zóny (nepočítáme-li obligátní zveřejnění na úřední desce, z jehož formy nelze posoudit význam investice)

Město trvá na souhlasném stanovisku k záměru, přestože v průběhu trvání kauzy musel investor třikrát dopracovávat dokumentaci k EIA, odhadovaná výše investice z počátečních 2 mld Kč vzrostla na 5 mld. Kč, rozloha potřebných pozemků ze 3 ha na 8 ha, objevily se některé pochybnosti ohledně technických parametrů záměru, objevila se také některá nepřesná či nepravdivá tvrzení zástupců investora, veřejností ale i některými právníky (včetně právního zástupce města – viz Příloha č. 5) byla a je zpochybňována platnost tzv. smlouvy o smlouvě budoucí a jiné skutečnosti. Zastupitelé také dvakrát odmítli vyhlásit referendum, ve kterém se

měla veřejnost vyjádřit k chystanému záměru z důvodu jeho údajné nezákonnosti. Při zasedání zastupitelstva, jehož hlavním jednacím bodem bylo vyhlášení referenda (druhý pokus), nebylo dokonce přítomným občanům umožněno se k věci vyjádřit.

Vůle zastupitelstva, a tedy města, není jednotná. Je to patrné i na nejvyšších místech vedení města. Dle slov pana starosty města Zdeňka Koláře[34] je investiční záměr špatný, pro město nepřestavuje významnější přínos, naopak znamená spíše zátěž v podobě znečistění, dopravy, překročení ekologických limitů a zablokování průmyslové zóny pro další zájemce. Starosta se i pozastavil i nad kvapným způsobem chválení tzv. smlouvy o smlouvě budoucí ohledně pozemků určených pro výstavbu, tak nad způsobem komunikace s veřejností ze strany zastánců záměru, která, dle něj, jednoduše neproběhla pro samu „neobhajitelnost" záměru. Podle něj se tento záměr uskutečňoval v duchu hesla „o nás bez nás". Starosta se též pozastavoval nad změnami původních parametrů záměru, včetně úprav tzv. smlouvy o smlouvě budoucí.

Místostarosta města Lubomír Sommer[35] reprezentuje zastánce investičního záměru. Jako zastánce v něm spatřuje ekonomický přínos nejen pro město samotné, ale i pro region. Z našeho rozhovoru vyplynulo, že hlavní motivací pro spolupráci investora a města spatřuje ve silného investora průmyslové zóny. Dle něj se Zábřeh řadu předcházejících let potýkal s nezájem investorů a společnost Wanemi a.s. byla po letech první vážný zájemce, navíc s ambiciózním záměrem.

Ohledně obav odpůrců záměru místostarosta argumentuje dostatečnými státními garancemi ohledně těchto staveb, tedy již existujícími zákonnými normami. Navíc jednání opozice, zvláště sdružení Za zdravý Ráječek o.s., shledává jako neopodstatněné, až přehnané. Vliv na napjatou situaci má dle něj i špatné společenské klima, které ve „všem" vidí korupci a nekalé úmysly, zmiňuje i nedůvěru ve společnosti jako další faktor napjaté situace ve městě. Co je však důležité, jasně přiznává, že na počátku město podcenilo komunikaci s veřejností, ale to prý z toho důvodu, že zpočátku bylo běžné posuzování nijak zvláštního záměru a nic prý nenasvědčovalo tomu, že by se věc měla takto komplikovat.

Jednoduše shrnuto, zastánci z řad zastupitelů argumentují především nutností dodržování uzavřených smluv. Spíše než na konfrontaci spoléhají na jednání s investorem ohledně zaručení ekologických záruk. O platnosti tzv. smlouvy o smlouvě budoucí veřejně nepochybují. Argumenty jeho zástupců shrnuji v následujících bodech:

[34] Rozhovor s Ing. Zdeňkem Kolářem se konal dne 29. 3. 2010.
[35] Rozhovor s Lubomírem Sommerem se konal dne 29. 3. 2010.

- Nutnost dodržovat uzavřené smlouvy (tzv. smlouvu o smlouvě budoucí).
- Nutnost snahy dosáhnout co nejlepších záruk ohledně kvality investičního záměru, a to i změnou stávajících smluv cestou dodatků k tzv. smlouvě o smlouvě budoucí.

**Komunikační přístup města vůči občanům**

Objektivně lze říci, že město během celého procesu nepodniklo kroky, které by pomohly vyvrátit pochyby veřejnosti ohledně investičního záměru a nezávislosti vedení města na vnějších okolnostech (na mysli mám především užití konzultačních a participačních nástrojů). Kladně lze hodnotit pouze přístup hlavního informačního nástroje města - Informačního zpravodaje města Zábřeh, který v době před konáním nakonec neuskutečněného druhého místního referenda umožnil odpůrcům i zastáncům pravidelnou prezentaci svých argumentů, pro niž vyhradil jednu stranu pro každou skupinu[36].

Přehled komunikačních nástrojů:

- úřední deska
- informační zpravodaj města
- veřejná zasedání zastupitelstva.

Participační nástroje: žádné

Komunikační přístup města vůči občanům v sobě od počátku nese prvky vyhýbání, lhostejnosti a ignorace. Při svém zasedání, během něhož se mělo vyjádřit k předloženému záměru konání místního referenda, učinilo naprosto nepřijatelný krok v podobě odejmutí slova přítomným občanům. Město na své občany nepohlíží jako na rovnocenné partnery a v některých případech jim znemožňuje legitimní kontrolu.

Je otázkou, zda-li zastupitelé konají v souladu se svým nejlepším svědomím, či vědomím, nebo jsou jednají ve vleku událostí a pod tlakem. V této souvislosti vzbudil velký rozruch dopis právní kanceláře zastupující firmu Wanemi a.s., který byl zastupitelům zaslán těsně před hlasováním o konání prvně zamýšleného místního referenda. Právní kancelář s v něm uváděla na základě smlouvy o smlouvě budoucí možnost vymáhat případné škody způsobené referendem na zastupitelích

[36] Tuto skutečnost kalí fakt, že na prezentované příspěvky bylo nahlíženo jako na běžnou inzerci, tedy že za ně muselo platit.

**Zábřeh vs. Rybitví**

Kauza „Wanemi“ se dostává do zajímavého světla při porovnání s jinou obdobnou kauzou, a sice kauzou rekonstrukce spalovny v Rybitví u Pardubic. Zahraniční investor zde chtěl rekonstruovat a rozšířit stávající spalovnu, avšak proti tomu se, podobně jako v Zábřeze, zvedla vlna odporu z řad veřejnosti. Rozdíl mezi kauzami spočívá v tom, že zde se za veřejnost postavili krajští a obecní politici a od počátku byla z jejich strany občanům nabídnuta velká míra podpory a součinnosti. O zájmu svědčí i medializování kauzy celostátními sdělovacími prostředky, včetně televize. V Zábřeze tomu tak není, přestože co do investičních nákladů, výrobních parametrů a dopadů na životní prostředí se jedná o velice podobné případy. Tento nepoměr spočívá zřejmě ve skutečnosti, že zahraniční investor od počátku takzvaně vyložil karty na stůl a veřejnost tak měla představu, co se chystá. Svůj vliv měla zajisté i skutečnost, že stávající spalovna stojí - fyzicky existuje – a tak na ni lze stavět jako na odstrašujícím příkladě. V Zábřeze však byl proces od počátku netransparentní - z počátku zřejmě ani zastupitelé nevěděli, co vlastně schválili - a stavět se mělo na zelené louce. Když k tomu připojíme nejasnou vlastnickou strukturu investora, disponujeme dokonalým mixem „kouřové clony“, přes kterou lze těžko spatřit obrysy skutečné reality, ke které se lze zaujímat odpovídající stanoviska.

### 5.1.1.5 Hodnocení případové studie

Zvolená kauza poukazuje na některé nešvary, které jsou u takto významných investičních akcí časté. Zde na jedné straně stojí občané města vyjadřující obavy z dopadů výstavby papírny a elektrárny na životní prostředí, na straně druhé město a firma argumentující ekonomickými přínosy projektu. Potud běžný střet, dalo by se říci. Z hlediska teoretického ukotvení práce jsou však zarážející a znepokojivé následující skutečnosti (připomínám, že schválený projekt výstavby nemá v ČR obdoby):

- ke schválení projektu a jeho výstavby zastupitelstvem, vzhledem k významu a velikosti schvalovaného záměru, došlo kvapně na konci funkčního období zastupitelstva (konec roku 2006)
- toto schvalování se konalo kvapně a na základě kusých informací
- k tomuto schválení došlo bez informování veřejnosti, která se o tomto záměru dozvídá prostřednictvím anonymního vynesení příslušné dokumentace
- pozitivní komunikační strategie města vůči občanům není téměř uplatňována, asistence města znepokojeným a nejistým občanům je nulová

- některá zasedání zastupitelstva popírají některé demokratické principy ve vztahu k přítomným občanům (účelové a předem připravené změny jednacího řádu a znemožnění veřejnosti vyjádřit se k projednávané záležitosti)
- jasně prokázaný střet zájmů minimálně u jednoho zastupitele
- prokázaný nátlak Wanemi a.s. na zastupitele i občany
- nepravdivé a zavádějící údaje v projektových dokumentech zpracovávaných pro účely procesu EIA
- rozpor záměru s energetickou koncepcí mikroregionu Zábřežsko
- schválení EIA Ministerstvem životního prostředí ČR i přes zhruba 70 výhrad k projektu

Je zřejmé, že zde ze strany města (ale i investora) došlo k významným etickým pochybením, a to z více pohledů. Pokud bych se měl držet toho, oč mi zde šlo nejvíce, tedy zmapování komunikační strategie města vůči občanům v kontextu významné výstavby, kterou samo schválilo, pak v pozitivním smyslu není příliš o čem psát. Zastupitelé v počátku celou situaci podcenili, nebo účelově zneužili. Obojí je špatně. Kvůli své nulové komunikaci s občany jim neumožnili včasné užití nástrojů veřejné kontroly, díky nimž by mohli upozornit na nesrovnalosti, které se vyskytly v průběhu. Následně užité nástroje jsou ze strany některých zastupitelů a investora vnímány jako neadekvátní. Osobně zvolené nástroje vnímám jako legitimní a odpovídající situaci. Byly rovněž užity v souladu s účely, pro které byly vytvořeny. Některé nástroje se však ukázaly jako finančně a časově velice náročné. Jeden příklad za všechny: proces EIA je zdlouhavý a náročný na odbornou stránku věci a neustálé sledování procesu. Sdružení za Zdravý ráječek o.s. toto vše podstoupilo. A výsledek? Příslušná EIA byla ministerstvem životního prostředí schválena, a to se zhruba 70 výhradami. Ministerstvo se nenechalo zviklat ani nestandardním průběhem procesu, v němž musela Wanemi a.s. příslušnou dokumentaci přepracovávat celkem třikrát a dopustila i řady změn v parametrech projektu.

Průběh schvalování záměru svědčí o tom, že měl být před veřejností utajen pokud možno co nejdéle. Je také s podivem, že přestože v průběhu trvání kauzy musel investor již třikrát dopracovávat dokumentaci k EIA, odhadovaná výše investice z počátečních 2 mld Kč vzrostla na 5 mld. Kč, rozloha k tomu potřebných pozemků ze 3 ha na 8 ha, objevili se některé pochybnosti ohledně technických parametrů záměru, objevila se některá nepřesná či

nepravdivá tvrzení zástupců investora ohledně záměru (např. ohledně nároků na dotace na realizaci z fondů Evropské Unie) a částí veřejnosti, ale i některými právníky (včetně právního oddělení města), je zpochybňována dokonce platnost samotné tzv. smlouvy o smlouvě budoucí, město stále trvá na souhlasném stanovisku k záměru. Na to navážu rozhovorem s Lubomírem Sommrem. Lze se domnívat, že tak činí zkrátka pro to, že se zastupitelé při dřívějším schvalování záměru velmi ukvapili, nechali se zlákat vidinou bohatého investora, ačkoli jeho vlastnická struktura zůstává utajena, a dodnes z „rozjetého vlaku“ nedokáží vystoupit. Pokud by se tato dřívější chyba dala akceptovat, tak dnes je naprosto nepochopitelné, jakých excesů se zastupitelé dopouštějí při svých zasedáních, týkají-li se této kauzy. Navíc je zde jimi diskutabilní dvojité odmítnutí konání referenda a naprosto neslýchané odejmutí práva vyjádřit se občanům, kteří se zúčastnili zasedání zastupitelstva, konaném právě ohledně jeho konání.

## 5.1.2 Případová studie č. 2: Demolice nádraží v Ústí nad Orlicí

### 5.1.2.1 Stručný popis vybraného případu

Počátek případu se datuje od dubna roku 2004, kdy se začaly rýsovat plány na úpravu železničního koridoru vedoucí přes Ústí nad Orlicí. V té době již existuje varianta úprav, která počítá s jiným položením kolejnic za účelem narovnání trati a tedy zvýšení průjezdní rychlosti vlaků. Investorem – Správou železniční dopravní cesty (SŽDC) – byly městu předloženy k vyjádření tři varianty řešení, z nichž dvě počítaly s demolicí stávající nádražní budovy a výstavbou budovy nové, přičemž město doporučuje právě jednu z demoličních variant. Ještě dlouho poté není o zmiňovaných záměrech informována veřejnost nijak jinak, než prostřednictvím úřední desky města Ústí nad Orlicí. Postupem času si SDŽC opatřila všechna potřebná povolení, včetně demoličního výměru. Na konci roku 2007 se začíná ozývat nespokojená veřejnost, jejímž mluvčím se stal Martin J. Kadrman. Ten posléze založil občanské sdružení Nádraží nedáme! a spustil on-line petici za záchranu nádraží, kterou podepsalo zhruba 16 781 lidí nejen z České republiky. Přestože nic nebránilo demolici budovy, podařilo se sdružení budovu nejen zachránit, ale prosadit ji na seznam kulturních památek. V současnosti se jedná hlavně o jejím převzetí do rukou SDŽC, která by ji v rámci celé investiční akce rekonstruovala, a dále o jejím následném využití.

### 5.1.2.2 Časová osa[37]

- Září 1998 – vydáno původní územní rozhodnutí ohledně železničního koridoru, které zachovává stávající trasu a stávající budovu
- Duben 2004 – technická komise na popud SDŽC a.s. řeší nové 3 varianty: 1. varianta zachovávající stávající budovu, 2. varianta „Orlická“ – nová výpravní budova na straně Kerhartic, 3. varianta „Letohradská – nová výpravní budova na severní straně; technická komise doporučuje variantu č. 2. (stejně tak se děje o rok později při posuzování rozpracovaných studií variant)
- Říjen 2005 – podána žádost o změnu původního územního rozhodnutí z roku 1998, ve kterém se objevuje záměr demolice stávající budovy a výstavby nové (v souladu s postojem města)

[37] Vychází z tiskové zprávy města Ústí nad Orlicí ze dne 9. 3. 2009 dostupné na webu městu a Časového vývoje kauzy sestaveného M. Kadrmanem dostupné na webu sdružení Nádraží nedáme! o.s.

- Srpen 2007 – stavební úřad Městského úřadu Ústí nad Orlicí pravomocně rozhoduje o umístění stavby „Přestavba železniční stanice Ústí nad Orlicí“, kterým mimo jiné byla povolena demolice stávající budovy. Stavba je v souladu s územním plánem.
- Listopad 2007 - 28.11. sdružením Nádraží nedáme! o.s. podán podnět Ministerstvu kultury ČR na prohlášení budovy za kulturní památku. Pro záchranu se postupně vyjádřily tyto instituce: NPÚ Pardubice, Odbor školství, kultury, mládeže a tělovýchovy MěÚ Ústí, NPÚ Praha, Výzkumné centrum průmyslového dědictví, Odbor kultury a památkové péče Krajského úřadu Pardubického kraje. 7.4.2008 se dopisem vyjádřil investor stavby Správa železniční dopravní cesty, s.o., v němž nesouhlasil s demolicí. Proti se vyjádřil majitel objektu, České dráhy, a.s.
- 6.8.2008 – rozhodnutí o neprohlášení budovy za kulturní památku, ministerstvo konstatuje, že: *realizace stavby „Průjezd železničním uzlem Ústí nad Orlicí“, jejích součástí je odstranění objektu výpravní budovy, je veřejným zájmem.“*
- Říjen 2008 – spuštěna on-line petice proti demolici nádražní budovy.
- Únor 2009 – ministr dopravy Petr Bendl během návštěvy orlickoústeckého nádaží za přitakání zástupce SDŽC prohlásil, že budova se bourat nemusí.
- Květen 2009 – ministr kultury Václav Jehlička podepsal prohlášení budovy za kulturní památku.

#### 5.1.2.3 Aktéři

**<u>Nádraží nedáme! o.s.</u>**

Sdružení fakticky stojí a padá s nasazením a činností již zmiňovaného Martina Kadrmana. Z rozhovoru s ním vedeným vyplývají následující skutečnosti.

Hlavní motivací pro občanskou participaci v tomto případě hrál zejména vztah k regionu, historii, starým budovám a architektuře jako takové. Motivací bylo ochránit kulturní dědictví předků, jež dle slov Martina Kadrmana budova postavená v roce 1874 určitě přestavuje, a tak zachovat genia loci, na čemž má stará nádražní budova svůj podíl.

Důvody proč si tato kauza vyžaduje pozornost veřejnosti, tedy její angažovanost, je dle Kadrmanových slov ochrana kulturního dědictví nejen regionu, ale z hlediska unikátnosti budovy i celé republiky. Dalším důvodem je zachování současné funkční podoby krajiny, a to zvláště v případě, kdy demolice budovy znamená jen ulehčení práce státních orgánů, které by však naopak měly hledat kompromisní řešení respektující stávající cennou infrastrukturu a

zvláště v případě, existují-ji studie umožňující provést modernizaci železničního i při zachování staré železniční budovy.

**Strategie sdružení a užité nástroje kontroly**

Sdružení svou pozornost zaměřovalo především na dvě skupiny aktérů. První skupinou jsou reprezentanti relevantních státních orgánů veřejné správy, především Správy železničních a dopravních cest s.o., Ministerstva dopravy ČR, Ministerstva kultury ČR, Českých drah a.s., Poslanecké sněmovny ČR a Senátu ČR. U této skupiny bylo užito adresných dopisů a osobních intervencí a schůzek. Druhou skupinou je široká veřejnost. Té byla určena zejména úspěšná on-line petice, pod kterou se podepsalo celkem 16 780[38] signatářů. Na obě skupiny potom byly cíleny tiskové zprávy. Sdružení prakticky nerealizovalo participační nástroje tak, jak je zmiňuji ve výše zmíněném přehledu, ale vsadilo na strategii intenzívní komunikace a informování a dále na osobní intervenci čelných úředníků státní správy ve výše zmíněných organizacích, včetně nejvýše postaveného ministra dopravy. Důvody jsou zřejmé – vlastnictví budovy a rozhodovací pravomoci spočívaly v rukou těchto lidí.

Za koaliční partnery lze považovat zmíněné instituce, které se postavily za zapsání nádražní budovy do seznamu kulturních památek.

**<u>Město Ústí nad Orlicí</u>**

Město nemělo a nemá větší možnosti jak ovlivnit osud nádražní budovy, jelikož budova není majetkem města, snad vyjma role konzultační, jelikož jeho názor na osud budovy byl brán v potaz. Důkazem budiž požadavek ze strany SŽDC s.o. ohledně vyjádření města k nabízeným možnostem. Město, resp. jeho technická komise, souhlasilo s demolicí budovy. Z pohledu starosty města Richarda Peška[39] je postoj sdružení Nádraží nedáme! o.s. legitimní a pochopitelný, avšak on má dle svých slov odpovědnost za město a její obyvatele. V našem rozhovoru uvedl, že kdyby budova stála v centru města, byla by to zcela jiná situace, ale zde jde o nevyhovující nádražní budovu na periferii. Navíc, a to je hlavní důvod pro lhostejný postoj města ohledně budovy - starosta nevěří, že se podaří sehnat potřebný finanční obnos na rekonstrukci, nemluvě o jejím následném smysluplném využívání. Nutno podotknout, že město se původně prostřednictvím starosty stavělo za zachování budovy a podalo dokonce žádost o prohlášení budovy za kulturní památku na Ministerstvo kultury ČR. Tuto následnou

[38] Viz web občanského sdružení Nádraží nedáme! www.stop-demolici.cz
[39] Rozhovor s panem Richardem Peškem se konal 30. 3. 2010.

„lhostejnost“, mohu-li to tak nazvat, pan Pešek vysvětluje především ztrátou víry v přidělení financí na rekonstrukci, tudíž že budova, a s ní celé nádraží, bude stále tou nebezpečnou a nevyhovující vstupní branou do města. Starosta také v našem rozhovoru připomněl i významný fakt, že prohlášení budovy nádraží za kulturní památku neznamená automatické přidělení dotace na její rekonstrukci, což je obecně problém českých památek, jimž se ani po jejich prohlášení za památku národního významu nedostává financí.

Prioritou města je tedy dle starosty v první řadě bezpečné moderní nádraží vybudované v co nejkratším čase, ať při zachování budovy, či její demolici. Dle něj je toto stanovisko většiny občanů města, kteří mu v tomto vyjadřují podporu[40]. Krom bezpečnosti město argumentuje časovým skluzem modernizace železnice a jejím prodražením[41].

Pozitivní je zjištění, že starosta města považuje snahu o.s. Nádraží nedáme! za legitimní, byť ve výsledku může znamenat Pyrrhovo vítězství především z pohledu občanů, kteří ji budou muset denně využívat, a proto, že se na rekonstrukci budovy nenajdou potřebné finance a ta, přestože bude stát, bude bez smysluplného využití.

**Komunikační nástroje**

Během celého procesu město nepodniklo žádnou akci, prostřednictvím které by se jeho občané mohli vyjádřit k osudu budovy, nebo si udělat lepší obrázek o vývoji kauzy. Starostou města to bylo zdůvodněno charakterem procesu, který nebyl ničím výjimečný, a v době předcházející úvahám o demolici budovy o ni nikdo neprojevil zájem. Město tak užilo jen svého běžného informačního nástroje v podobě Měsíčníku pro občany města Ústí nad Orlicí, a to sporadicky v několika článcích. Větší prostor dostala kauza v příloze měsíčníku z října 2009 nazvané *Orlickoústecké nádraží*, v němž vedení města prostřednictvím tiskových zpráv reagovalo na některé výroky a činy odpůrců demolice.

### 5.1.2. 4 Hodnocení kauzy

V této kauze hrají prim argumenty a pragmatismus, to je zřejmé. Na jedné stál argument památkově cenné stavby a zachování krajinného rázu, na druhé straně co nejdříve vybudované moderní a bezpečné nádraží. Z pochopitelných důvodů nevzbuzuje takové emoce, jako kauza předchozí a pro účely této práce slouží jako kladný příklad schopnosti jedné občanské aktivity uhájit svůj zájem navzdory okolnostem, byť zrovna neoplývá užitými V tomto konkrétním

[40] Ostatně v podobném duchu se zcela spontánně vyjadřovala pracovnice sekretariátu.
[41] Uvedené argumenty lze nalézt v příloze Orlickoústecké nádraží Měsíčníku pro občany města Ústí nad Orlicí z října 2009.

případě se podařilo zachránit cennou budovu nádraží v Ústí nad Orlicí, byť ji čeká nejistá budoucnost ohledně jejího využití.

Kauza však vzbuzuje podobnou otázku jako kauza Wanemi, a sice, zda-li o tomto záměru mělo město občany informovat jinými způsoby, než prostřednictvím povinné úřední desky či sporadických článků v obecním tisku. Veřejná diskuse se rozběhla až po vstupu občanského sdružení do procesu. Jak je známo, všechny oslovené instituce kulturního rázu a mnozí odborníci z kulturní a architektonické oblasti, byť až v průběhu procesu, se vyjádřily pro zapsání budovy na seznam kulturních památek. Z tohoto hlediska lze budovu tudíž lze považovat v jistých ohledech za architektonicky cennou. To nezpochybňuje ani starosta města Richard Pešek, který argumentuje pragmaticky a jeho prioritou je moderní a bezpečné nádraží, pokud možno co nejdříve. To lze považovat za legitimní zájem starosty jakéhokoli města. Navíc, ohledně osudu budovy nejsou mezi obyvateli, až na výjimky, známi hlasitější projevy na její podporu. Spíše je tomu naopak[42].

Podpora stávajícímu nádraží se objevila z jiných končin republiky, a sice až z Prahy v osobě Martina J. Kadrmana. To je ostatně pozoruhodný rys různých občanských iniciativ, kdy se lidé angažují v záležitostech, které se odehrávají mimo jejich trvalé či původní bydliště.

Hlavním přínosem občanského sdružení shledávám v zahájení diskuse o osudu jedné budovy nádraží, která mimo jiné upozornila na skutečnost, že mnohé cenné stavby možná čekají na podobný osud, či již padly za obět demoličním četám, jako tomu bylo například v případě budovy Komuny v Prostějově. Na občanském sdružení Nádraží nedáme! o.s. také oceňuji především vytrvalost, neohroženost a profesionálnost s jakou se v této kauze projevovalo. Bez těchto vlastností nemá žádná občanská iniciativa větší šanci prosadit svůj zájem.

[42] Autoři petice požadující zachování budovy nádraží však hovoří až o několika stovkách podpisů z řad obyvatel Ústí nad Orlicí.

# 5. ZÁVĚR

Předložená práce s názvem *Role občanů a občanská participace – vývoj či pomalá smrt demokracie?* je zaměřena na roli občanů ve vztahu k demokracii. Obecným cílem této práce bylo poukázat na vzájemně pozitivní vztah demokracie a občanské společnosti, zvláště na nezbytný význam občanské společnosti a jejích průvodních jevů pro demokratický systém.

Primárním cílem práce poukázat v její **teoreticky zaměřené části** bylo poukázat na nezbytnost občanské participace v tvorbě a kontrole veřejně politické agendy, jež byla zvláště v empirické části věnované případovým studiím demonstrovaná především na dvou oblastech: komunikací orgánů veřejné správy vůči občanům a kontrole orgánů veřejné správy ze strany občanů (dále jen komunikace a kontrola). Cílem bylo zhodnocení komunikační strategie orgánů veřejné správy (v tomto případě na místní úrovni) vůči občanům a zhodnocení občany užitých nástrojů veřejné kontroly.

Teoretická část vycházela z logického vztahu tří pojmů: demokracie – občanská participace – občanská participace. Zde jsem pomocí zvolených zdrojů deklaroval zřejmý pozitivní vztah mezi nimi. Poukázal jsem na demokracii jako na nezbytnou podmínku společenského rozvoje a na občanskou společnost jako nepostradatelného aktéra veřejně politických procesů, které k tomuto rozvoji přispívají. Občanskou participaci jsem také uvedl v kontextu etiky a veřejné politiky. Hlavním faktem, které z uvedeného plyne, je vzájemná podmíněnost konceptů etiky, participace a veřejné politiky, které pouze ve vzájemné součinnosti mohou přispět k rozvoji a pěstování principů demokracie jakožto hlavního předpokladu fungování dobré společnosti.

V **empirické části** jsem měl za cíl zhodnotit na praktickém příkladě komunikační strategii orgánů místní samosprávy vůči občanům a způsob kontroly občanů vůči těmto orgánům. Případová studie č. 1: Výstavba papírny a spalovny v Zábřeze jasně poukázala na některé nešvary, které jsou s spojeny s výstavbou velkých investičních rozměrů. Dotčení občané nebyly o záměru předem informováni a v průběhu procesu jim byl upřen výkon některých práv. Záleželo jen na schopnostech občanů, jaké informace si budou schopni opatřit. Komunikace města vůči občanům, jakožto jejich přirozeného i ze zákona daného zástupce,

naprosto selhala. Veřejnost nebyla a není rovnocenným partnerem. Proto ji v současné době nezbývá, než hledat zastání u soudů.

Jestliže lze postup městských orgánů považovat za neetický v rozporu s demokratickými a participačními zásadami, pak činnost občanů a občanských sdružení lze pokládat za naprosto legitimní a žádoucí. Způsob, míra a škála užitých nástrojů veřejné kontroly ze strany občanů vypovídá o jejich znalosti těchto nástrojů a umění je patřičně použít. Nevýhodou některých z nich je však jejich časová a finanční náročnost, což může mít negativní vliv na vytrvalost občanské participace, a tím i na její úspěch. To je závažné zjištění týkající se především takovýchto odborně náročných případů, kde se jedná o základní veřejný zájem garance zdravého životního prostředí. Jako příklad mohu uvést proces EIA, který je přes vynaložené časové, odborné a finanční úsilí vystaven značné libovůli Ministerstva životního prostředí ČR. Problematickým je i užívání informačního nástroje města – Městského informačního zpravodaje – kde je na příspěvky občanských sdružení nahlíženo jako na běžnou inzerci komerčních subjektů.

Případové studie, ale i jiné podobné kauzy, jasně dokládají správnost stanoveného problémového východiska řečeného v úvodu. Pokud je někde problém, pak není v pasivitě občanů. Občané se, když na to přijde, umí zahlásit o slovo a účinně hájit své zájmy. V případových studiích prokázali způsobilost k výkonu veřejné kontroly. To ostatně dokládají obě případové studie. Zvláště případová studie věnující se sporné výstavbě v Zábřehu potvrdila problémová východiska práce a jasně poukázala na nerozvinutou komunikační úroveň vůči participujícím občanům. Absence partnerské diskuse je zde více než zřejmá a občané města bez rozdílu za to platí velkou daň.

Problém možná spočívá v současné české společnosti a jejímu hodnotovému ukotvení, který jsem nastínil, či v dimenzi kvality institucí a v jednání volených zástupců veřejnosti, kteří nepokládají občana za rovnocenného partnera, ale spíše za pacienta, který přijme každý recept, každý návrh, když je vlastně „k jeho dobru“. Tento problém do značné míry souvisí s kvalitami charakteru jedinců, kteří buď vstupují do politiky jako volení zastupitelé, nebo vykonávají úřednický post. Zřejmá je však také souvislost s mocensky vlivnými ekonomickými zájmy, popírajícími další rozvoj demokracie a interpretujícími liberalismus ve zvláštní české podobě, která se dostává při rozvoji liberální demokracie do rozporu se samotnou dimenzí demokracie (zaměřenou na kolektivní jednání) a umožňující tedy řešit

nad rámec rizika implementaci individuálních práv a svobod, z čehož také vyplývají existující společenské problémy.

Občané a jejich občanská participace tedy pro demokracii nepředstavují smrtelné nebezpečí, je tomu právě naopak. Snad se mi podařilo prokázat, že role občanů ve vztahu k demokracii spočívá především v tom, že oni jsou podmínkou, cílem i obsahem demokracie a jejích mechanismů a nástrojů. A těmi občany jsme my všichni.

# Resumé

V teoretické rovině měla práce za cíl poukázat na vzájemně pozitivní vztah demokracie a občanské společnosti, v praktické rovině potom na nezbytnost a občanské participace v tvorbě a kontrole veřejně politické agendy.

Teoretická část vycházela z logického vztahu tří pojmů: demokracie – občanská participace – občanská participace. Prostřednictvím zvolených teoretických východisek práce doložila jejich vzájemný pozitivní vztah. Poukázala též na demokracii jako na nezbytnou podmínku společenského rozvoje a na občanskou společnost jako nepostradatelného aktéra veřejně politických procesů, které k tomuto rozvoji přispívají.

Zvláštní pozornost práce věnovala občanské společnosti v souvislosti s její kontrolní funkcí, kterou ilustrovala prostřednictvím škály nástrojů veřejné kontroly, které má česká veřejnost k dispozici.

Práce také občanskou participaci uvedla v kontextu etiky a veřejné politiky. Hlavním zjištěním, které ze vzájemných vztahů plyne, je jejich vzájemná podmíněnost. Pouze ze vzájemné součinnosti etiky, participace a veřejné politiky mohou demokratické principy čerpat svůj „elixír života“.

Empiricky zaměřené případové studie potvrdily občanskou způsobilost k výkonu veřejné kontroly, a současně potvrdily i problémová východiska práce. Zvláště případová studie věnující se sporné výstavbě v Zábřehu potvrdila v úvodu problémová východiska práce a jasně poukázala na nerozvinutou komunikační úroveň vůči participujícím občanům.

.

## Summary

On the theoretical level the thesis should aim to highlight the mutually positive relation between democracy and civil society, in practical terms, then the necessity and civic participation in formulating and monitoring public policy agenda.
The theoretical part was based on the logical relationship of three concepts: democracy - citizen participation - citizen participation. Through selected theoretical background work has demonstrated a positive relationship between them. Also pointed to democracy as a prerequisite for social development and civil society as an indispensable actor in public policy processes that contribute to development.
Pay special attention to the work of civil society in connection with its control function, which was illustrated through a range of instruments of public control, which the czech public is available.
The thesis also introduced the Civic Participation in the context of ethics and public policy. The main finding follows from their mutual relations. Only through the interaction of ethics, participation and public policy can draw on its democratic principles "elixir of life".
Empirically-oriented case studies confirmed the civil character of the exercise of control, and at the same time confirmed the problem and starting work. Especially case study oriented on controversy built-up in Zábřeh confirmed the base problem from the beginning of the work and clearly pointed to the insufficient communication level in face of citizens .

# 6. SEZNAM LITERATURY


Monografie:

DAHL, R.A. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria publishing, 1995.

DAHL, R.A. *O demokracii: Průvodce pro občany*. Praha: Portál, 2001.

FRIČ, Pavol, BÚTORA, Martin. Role občanského sektoru ve veřejné politice. In: POTŮČEK, M. a kol. Veřejná politika. Praha: SLON, 2005. s. 153-185.

FRIČ, Pavol, GOULLI, Rochdi. *Neziskový sektor v České republice*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001.

FEBER, Jaromír. *Svoboda jako všelidská hodnota*. In: HODOVSKÝ, I., ZIMA, P. Svobodná společnost – svobodná morálka. Olomouc: PdF UP v Olomouci, 1995. s. 32-35.

HABERMAS, Jurgen. Strukturální přeměna veřejnosti. Zkoumání jedné kategorie občanské společnosti. Praha: Filosofický ústav AV ČR, 2000.

BELL, D. *Poznámky k autoritářskému a demokratickému vůdcovství*. In: JIRÁK, Jan., ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Politická komunikace a média*. Praha: Karolinum, 2000. s. 67-79.

BROWN, Brack. *Etika a tvorba veřejné politiky ve střední Evropě*. In: POTŮČEK, M. a kol. Veřejná politika. Praha: SLON, 2005. s. 353-381.

KŘÍŽOVÁ, Eva., PURKRÁBEK., Miroslav. a kol. *Občané a centrální politické rozhodování v České republice*. Praha: Katedra veřejné a sociální politiky ISS, UK FSV v Praze, 1999.

LOUČKOVÁ, Ivana. *Integrovaný přístup v sociálně vědním výzkumu*. Praha, Slon 2010

MANSFELDOVÁ, Zdena., KROUPA, Aleš. *Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: SLON, 2005.

MIČKA, Pavel. *Občanská participace ve veřejné politice.* [rukopis] Vedoucí diplomové. práce Purkrábek Miroslav. Univerzita Karlova v Praze, ISS KVSP. Praha 2004.

PATEROVÁ, Hana. Analýza veřejné politiky z pohledu etiky. Vedoucí disertační práce Purkrábek Miroslav. Univerzita Karlova v Praze, ISS KVSP. Praha 2007.

PEHE, Jiří. Vytunelovaná demokracie. Praha: Academia, 2002.

POTŮČEK, Martin. Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v *proměnách české společnosti*. Praha: Slon, 1997.

PURKRÁBEK, Miroslav. *Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice*. Praha: Katedra veřejné a sociální politiky ISS, UK FSV v Praze, 1997.

RAKUŠANOVÁ, Petra. *Povaha občanské společnosti v České republice v kontextu střední Evropy*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007.

RAKUŠANOVÁ, Petra., STAŠKOVÁ, Barbora. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Professional Publishing, 2007.

SHAPIRO, Ian. *Morální základy politiky*. Praha: Karolinum, 2003.

ARNSTEIN, S.S. *A Ladder of Citizen Participation*, 1969.

STACHOVÁ, Jana. *Občanská společnost v regionech České republiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2008.

SUTOR., Bernhard. Politická etika. Praha: OIKOMYMENH, 1996.

VESELÝ, Arnošt., NEKOLA, Martin. *Analýza a tvorba veřejných politik.* Praha: SLON, 2007.

VALACH, Milan. *Jen svobodný člověk může být morální*. In: HODOVSKÝ, I., ZIMA, P. Svobodná společnost – svobodná morálka. Olomouc: PdF UP v Olomouci, 1995. s. 27-31.

Studie, metodiky a jiné dokumenty:

OECD *Citizens as Partners. Handbook on infomation, consultation and public participation in policy-making* (2001)

Charta základních práv Evropské Unie. Úřední věstník EU (14. 12. 2007)

tzv. Deklarace z Rio De Janeira o životním prostředí a rozvoji, červen 1992.

Agenda 21, červen 1992

Tzv. Aarhuská úmluva – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. V platnosti od 2001.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA), srpen 2007.

Metodika pro zapojování veřejnosti do vládních dokumentů . Ministerstvo vnitra ČR, 2009.

Zpráva o metodice pro zapojování veřejnosti do vládních dokumentů. Ministerstvo vnitra ČR, 2008.

Legislativní zdroje

Ústava České republiky (jako ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)

Listina základních lidských práv a svobod (jako ústavní zákon. č. 2/1993 Sb.)

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

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí.

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

Internetové zdroje

Ministerstvo životního prostředí [online] URL <http:// www.mzp.cz>

Ministerstvo vnitra: Metodika pro zapojování veřejnosti do vládních dokumentů, 2009 [online] URL <http:// www.mvcr.cz>

Euroskop – informace o Chartě základních práv Evropské Unie: [online]
URL <http://www.euroskop.cz>

Asociace krajů České republiky - Evropská charta místní samosprávy[online]
URL <http:// www.asociacekraju.cz>

Arrhuská úmluva [online] URL<http:// www.ucastveřejnosti.cz>

Občanská společnost – návod k použití [online] URL<http:// http://obcan.ecn.cz>

Web města Zábřeh [online] URL <http:// www.zabreh.cz>

Web města Ústí nad Orlicí [online] URL <http:// www.ustinadorlici.cz>

Web o.s. Nádraží nedáme! [online] URL <http:// http://www.stop-demolici.cz >

Web o.s. Za zdravý Ráječek [online] URL<http:// http://rajecek-zabreh.cz>

## Seznam tabulek

**Tabulka č. 1**: Participační žebřík

**Tabulka č. 2**: Důvěra vůči politickým institucím a možnost prosadit jejich prostřednictvím zájmy

**Tabulka č. 3**: Soulad rozhodnutí orgánů veřejné správy se zájmy občanů

**Tabulka č. 4**:. Srovnání úrovní veřejné správy z hlediska odbornosti a kontrolovatelnosti

**Tabulka č. 5**: Názory účastníků seminářů pořádaných o.s. Agora CE na občanskou participaci

**Schéma č. 1**: Porovnání časového horizontu tradičního vs. interaktivního přístupu

## Seznam příloh

**Příloha č.1: Scénář C – Stav etiky v politice je problémový a důležitý pro budoucnost (scénář „moudré správcovství“)**

**Příloha č.2: Návrh projektu „Občanství“**

**Příloha č. 3: Výpis z rozhovoru s Ing. arch. Petrem Wolfem z občanského sdružení za Zdravý ráječek**

**Příloha č. 4: Dopis Wanemi** (určený lidem, kteří umožnili umístění podpisových archů např. ve své prodejně)

**Příloha č.: 5. Stanovisko právní kanceláře Ritter-Štastný zastupující město Zábřeh**

## Přílohy

### Příloha č.1: Scénář C – Stav etiky v politice je problémový a důležitý pro budoucnost (scénář „moudré správcovství“)

Vlna politických afér, trvale nízká důvěra vůči politikům a úřadům, kritika vysoké míry korupčnosti v České republice ze strany Evropské komise a OECD, nespokojenost občanů, občanského i komerčního sektoru se stavem etiky v politice, to vše vede premiéra k přesvědčení o závažnosti problému nedostatečné etiky v politice a ve společnosti vůbec, a o velké důležitosti řešit tento problém s ohledem na budoucnost země. Obrací se proto na experty zabývající se strategickým vládnutím a v prosinci roku 2007 ustanovuje svůj poradní tým pro zkvalitnění vládnutí a zlepšení stavu etiky v politice. Tento tým složený z předních českých sociologů, politologů, prognostiků, ekonomů, právníků, pedagogů, psychologů a

filozofů, připravuje strategii zkvalitnění vládnutí v České republice včetně etického rozměru. Do příprav jsou prostřednictvím médií přizváni a zapojeni zájemci z řad občanů, občanských i komerčních organizací. O aktivitách poradního týmu je veřejnost průběžně informována. Je oslovována k aktivní participaci i prostřednictvím billboardů a televizních šotů, na komunální úrovni jsou pořádány kulaté stoly, na kterých se setkávají představitelé měst a obcí i členové poradního týmu s občany.

Přes počáteční nedůvěru a nízký zájem se postupně zvyšuje počet aktivních občanů, kteří poskytují poradnímu týmu cenné podněty a zpětnou vazbu. Ukazuje se, že tito aktivní občané působí jako katalyzátory ve svém okolí, podněcují zájem ostatních lidí o ovlivňování věcí veřejných, a šíří kolem sebe optimismus ohledně vlivu na budoucnost svou i své země.

Poradní tým si identifikací a modelováním existujícího problému vytvoří základ pro použití metody stromu cílů, kterou zmapuje a vzájemně propojí žádoucí cíle. Na základě rozsáhlých analýz současného stavu a prognostických studií možných budoucností, identifikuje potenciály změny ve čtyřech hlavních oblastech: ve vzdělávacím systému, v politických stranách, ve veřejné správě a v masmédiích. Poradní tým sestaví podrobnou cestovní mapu pro dosažení cíle etického vládnutí v ČR jako podklad pro následnou implementaci tzv. „politiky etického vládnutí“. Na základě této cestovní mapy a zpracovaných podkladů premiér rozhodne o přijetí nové Politiky etického vládnutí a pověří příslušné ministry realizací tohoto rozhodnutí.

Následuje několikaletá rozsáhlá reforma vzdělávacího systému, počínaje přípravou pedagogů na kreativní, interaktivní a přitažlivé vštěpování návyků aktivního, zodpovědného občanství s přirozeným důrazem na etiku, přes propracovaný systém etické a občanské výchovy na všech stupních škol a praktické etiky pro příslušné vysokoškolské obory, konče vytvořením multimediálních programů a her podporujících etické občanské návyky.

Současně probíhá reforma veřejné správy. Výkonnostní audity a metody kvality napomáhají k postupnému vylaďování a odstraňování neefektivit ve veřejné správě. Speciální vzdělávací programy šité na míru zaměstnancům veřejné správy udržují a zvyšují jejich kvalifikaci, zároveň poskytují trénink praktické etiky a vůdcovských dovedností (především u manažerů). Etické kodexy jako součást pracovních smluv zvyšují jednak morální kredit úředníků v očích občanů, jednak prestiž zaměstnání ve veřejné správě, a jsou zároveň nástrojem pro odstraňování korupčního a jinak neetického chování zaměstnanců.

Politické strany pracují na kultivaci svého politického stylu ve vztahu k občanům i k vlastním členům, stávají se ve společnosti nositelem inovací pro zkvalitnění vládnutí. Rozvíjejí programy politického vzdělávání svých členů i případných dalších zájemců z řad nečlenů, kde nedílnou součástí těchto programů je trénink v otázkách praktické (tj. politické) etiky včetně řešení etických dilemat, s nimiž se v politice musí vypořádávat. Ve své programové tvorbě politické strany komunikují a spolupracují s veřejností i s odborníky, tak, aby tyto programy reagovaly na skutečné problémy a potřeby země a jejích občanů, a s využitím nástrojů strategického řízení stanovovaly dobré cíle a dosahovaly je. Strany ve své personální politice kladou důraz na vzdělanost svých členů, na schopnosti spolupracovat v týmu, v neposlední řadě na morální kvality.

Syndikát novinářů České republiky se stává prestižním fórem pro české novináře i novináře zahraniční působící na území ČR. Jelikož sdružuje více než 85 % novinářů, může prostřednictvím svého Etického kodexu novináře působit na kvalitu, pravdivost a spolehlivost zpravodajství, i na občansky zodpovědný přístup novinářů k informování veřejnosti. Syndikát novinářů ve spolupráci s Univerzitou Karlovou v Praze a s Národním etickým fórem (vzniklo z členů premiérova poradního týmu pro zkvalitnění vládnutí a dalších expertů a odborníků zabývajících se etikou) vytvořil vzdělávací a tréninkový program praktické etiky pro novináře a pracovníky v masmédiích. Pravidelné absolvování tohoto tréninku se stává jednou z podmínek pro získání a udržení zaměstnání v masmédiích.

Volební účast postupně vzrůstá. Od roku 2015 se pohybuje mezi 78 – 83 %. Stejně tak pozvolna stoupá i důvěra vůči politickým institucím a politikům, a roste podíl občanů zapojených do řešení veřejných záležitostí. Nejenom na komunální úrovni, ale prostřednictvím e-governmentu i na řešení celospolečenských problémů.

V roce 2025 patří Česká republika do první pětice v Evropské unii co se týče kvality života i životní spokojenosti obyvatel. Co se týče korupčnosti a kvality podnikatelského prostředí, kterou pravidelně sleduje OECD, vystoupala ČR za posledních 15 let z 30. místa na 8. místo.

**Příloha č.2: Návrh projektu „Občanství“**

Cílem navrhovaného projektu je vytvořit/umožnit vytvoření prostředí důvěry ve společnosti – důvěry občanů k politikům a veřejným institucím a naopak, i důvěry mezi občany navzájem.

Zároveň může vypůsobit dostatečný tlak k uskutečnění potřebných změn v politickém systému a ve veřejném prostoru vůbec.

Délka trvání: např. 3 roky

Náklady: téměř nulové, projekt by se odehrával v rámci fungujících institucí

Stručný popis projektu:

1. předpokladem je podpora ze strany vlády
2. vláda požádá o spolupráci nadace, které získaly prostředky z Nadačního investičního fondu, aby se do projektu zapojily a vypsaly výběrová řízení na podporu neziskových projektů, jejichž cílem by bylo zvýšení občanského vědomí, demokratických přístupů a úcty k právu (např. vzdělávání učitelů a pracovníků s dětmi a mládeží, úředníků, občanů). Na „oplátku“ umožní nadacím např. setkání s ministry u kulatých stolů. Účastnické nadace zároveň přitáhnou pozornost médií a mají šanci získat další dárce ze soukromého sektoru.
3. ministři vyhlásí v rámci svých rezortů týdny otevřených dveří a kulatých stolů s náležitou medializací, aby občané měli možnost diskutovat s pracovníky veřejné správy, a to jako „rovný s rovným“
4. vláda vyzve k podobným akcím i politické strany, event. neziskové organizace, církve apod.
5. v rámci výzkumů veřejného mínění bude prováděn monitoring úspěšnosti, zároveň bude fungovat portál (např. www.obcanstvi.cz), na kterém budou informace o projektu, jeho průběhu, názory a připomínky občanů i přímých účastníků projektu

Po 3 letech se provede celkové zhodnocení a rozhodne se o pokračování, proměně či ukončení projektu.

**Příloha č. 3: Výpis z rozhovoru s Ing. arch. Petrem Wolfem z občanského sdružení za Zdravý ráječek**

Zpracováno na základě rozhovoru s panem Ing. Wolfem ze sdružení Za zdravý Ráječek o.s. dne 17. 3. 2010. Rozhovor se týkal tučně zvýrazněných okruhů.

**1. Motivace k veřejné angažovanosti ohledně realizačního záměru Wanemi.**

Příznačné pro tento případ je postupný vývoj motivací pro veřejné angažování se :

Informace o záměru se k veřejnosti dostala vynesením dokumenatce pod podmínkou informátorovi anonymity. Po zjištění existence záměru a jeho rozsahu se jako první motivace vstupu do procesu objevuje snaha o poskytnutí a přístupu k informacím ohledně záměru.

Na základě prvních intervencí u zástupců města ohledně informačního servisu veřejnosti bylo dojednáno první a poslední trojstranné setkání zástupců veřejnosti, města a investora (pozn.: o jednání u tzv. kulatého stolu nelze hovořit pro porušení základních principů tohoto nástroje ze strany investora a města). Po neúspěchu tohoto jednání a po zjevné pasivitě města se proto další motivací pro participaci stala snaha o garance ze strany města ohledně ochrany zdraví a životního prostředí občanů města.

S růstem informační způsobilosti veřejnosti, která tak díky svému počínání měla možnost posoudit celý záměr v širším kontextu, se objevuje další motivace participace, a sice motivace zabránit využití a zneužití zdrojů města skupinou vlivných a majetných lidí.

Jako vůbec nejdůležitější je respondentem označena motivace zachování místa pro důstojný život vlastních potomků.

**2. Důvody, proč si investiční záměr zaslouží pozornost veřejnosti, resp. proč je žádoucí, aby byla veřejnost vtažena do procesu realizace záměru.**

Důvody jsou následující:

- Osobní: snaha zajistit vlastním dětem důstojné životní podmínky.
- Parametrické: z hlediska rozsahu a kapacity záměru se jedná o republikový primát.
- Finanční: z hlediska objemu potřebného finančního obnosu (až 6,5 mld. Kč) se též tento záměr řadí mezi republikové primáty
- Umístění realizace: stavba by se měla realizovat v bezprostřední blízkosti zástavby rodinných domů.
- Nedostatečného množství energetické suroviny: pochybnosti ohledně dřevoštěpky dostupné občanům
- Nízká prodejní cena pozemků: s porovnáním s výkupní cenou pozemků městem od soukromých vlastníků, občané města Zábřeha tudíž dotují záměr soukromého investora.
- Rozpor záměru s koncepcí rozvoje mikroregionu Zábřežsko (která není právně závazná)

- Pochybnost o platnosti smlouvy zavazující město k prodeji pozemků za účelem realizace záměru.

**3. Přístup města k veřejnosti, míra jeho otevřenosti, transparentnosti a vstřícnosti.**

Přístup města se projevil především:

- Kvapným schválením tzv. smlouvy o smlouvě budoucí, kterou se město zavazuje prodat pozemky za účelem realizace záměru.
- Obcházením veřejnosti v podobě tajných jednání s investorem, které se konalo i před trojstranným jednáním tří hlavních aktérů.
- Odmítavým postojem ke dříve schválenému konání místního referenda iniciovaném samotným zastupitelstvem.
- Odmítavým postojem ke konání místního referenda iniciovaného sdružením Za zdravý Ráječek o.s.
- Znemožněním možnosti veřejnosti vyjádřit se na veřejném zasedaní konaném za účelem schválení (druhého) referenda.
- Opakovaným tajným hlasováním zastupitelstva ve věci projednávání záměru.
- Zjevnou podjatostí zastupitele, jež se navzdory této skutečnosti v této věci nevzdal svého hlasovacího práva.

**4. Informační, konzultační či participační nástroje (a další) užité sdružením pro obhájení svých protichůdných zájmů (případně hodnocení nástrojů zvolených městem).**

- Placená inzerce v Informačním zpravodaji města Zábřeh.
- Letáky/informační noviny určené veřejnosti.
- Webové stránky s podrobnými informacemi.
- Veřejná vystoupení při zasedání zastupitelstva a při veřejných projednáváních záměru.
- Demonstrace za účasti zhruba 300 osob.
- Besedy pro veřejnost za účelem ji informovat o stavu příprav realizace záměru.
- Vizuální prezentace shrnující to podstatné ve vývoji realizace záměru.
- Odborné posudky vypracované odborníkem z Báňské univerzity v Ostravě.
- Námitky a podněty podávané v průběhu správních řízení (územním, stavebním).
- Určovací žaloba ohledně platnosti tzv. smlouvy o smlouvě budoucí projednáváná Krajským soudem v Ostravě; stížnost k Ústavními soudu ohledně znemožnění konání místního referenda.

**5. Partneři**

- Obce Leština a Rájec, jejichž zastupitelstvo se k záměru investora staví odmítavě.

- Nadace VIA, jež finančně podpořila občanské sdružení Za zdravý Ráječek o.s.
- Mikroregion Zábřežsko, podle něhož připravovaný investiční záměr odporuje schválené strategii rozvoje i energetické koncepci mikroregionu
- Transparency International, která se zabývá sporným
- Ochránci přírody Leština
- Rybářský svaz Zábřeh
- 4000 občanů, kteří se podepsali pod petici požadující konání místního referenda ohledně investičního záměru. (Pozn.: jelikož je konání místního referenda v místním kontextu vnímáno především jako způsob, jak vyjádřit nesouhlas s realizací záměru)

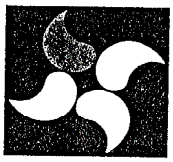
Z rozhovoru dále vyplynulo, že je velice obtížné domoci se svých občanských práv. Angažování se (participace) klade na velké nároky z hlediska času, financí, odbornosti a formálních povinností, jejichž plnění je podmínkou pro setrvání v procesu jako jeho účastník. Pomineme-li časovou a finanční stránku participace, odborná stránka vyžaduje orientaci ve složité technologické dokumentaci investičního záměru, kterou je třeba umět posoudit pro následné připomínkování či vznesení námitek. Tato činnost se neobešla bez asistence odborníků, což je opět spojeno s finanční stránkou participace. Formální nároky v podobě dodržování zákonných podmínek a lhůt pro setrvání v procesu jako jeden z účastníků, na kterého se musí brát ohled, vyžaduje nejen znalost těchto pravidel a lhůt, ale též neustálé sledování vývoje kauzy, jelikož nedodržení lhůty v jakékoli fázi procesu může mít za následek vyloučení účastníka z tohoto procesu. Zde je pro změnu zřejmá spojitost s časovou náročností participace. Zejména však angažování klade velké nároky na motivaci v ní pokročovat, na přesvědčení, že lze dosáhnout přijatelného výsledku. Recept jak čelit těmto pěti překážkám spočívá v osobních kvalitách a zázemí angažovaných lidí (cílevědomost, vytrvalost, psychická odolnost, podpora rodiny a okolí), v kvalitě jejich organizace (formálnost, organizovanost, dělba práce) a v podpoře veřejnosti. Uvedené překážky vyniknou tím více, je-li aktér participace ve své činnosti osamocen, což je případ sdružení Za zdravý Ráječek o.s. - přestože i ono má několik sympatizujících a spolupracujících institucí a podporu velké části zábrežské veřejnosti, hlavní důkazní a informační činnost spočívá na jeho bedrech. Dle respondentových slov sdružení supluje činnost, kterou by mělo dělat město jako orgán hájící alespoň základní zájmy svých občanů. Jak však konstatuje, zájem ze strany města a veřejných institucí je mizivý a nelze se na spoléhat na žádnou z nich.

Z rozhovoru bylo patrné i respondentovo rozčarování nad procesem EIA, který jeho očích pozbývá smyslu v okamžiku, kdy může být schválena navzdory téměř 70 připomínkám, resp.

podmínkám, které je nutno zapracovat, aby byla dokumentace EIA platná, a kdy tyto plnění těchto podmínek následně žádný orgán nesleduje a nevyžaduje. Statistiky navíc potvrzují, že drtivá většina dokumentací EIA bývá schválena. Nabízí se proto otázka, nakolik je EIA účinným nástrojem v ochraně životního prostředí a lidí v něm žijících. Zda–li se jedná opravdu o proces, který vskutku posuzuje, či jen schvaluje.

**Příloha č. 4: Dopis Wanemi** (určený lidem, kteří umožnili umístění podpisových archů např. ve své prodejně

[redacted]



WANEMI
Lidem a přírodě

[redacted]

[redacted]

Vážená paní,

v těchto dnech jsme byli stejně jako občané Zábřeha seznámeni s výzvou k uspořádání místního referenda v záležitosti prodeje pozemků města v PZ Leštinská naší společnosti WANEMI CZ. Tímto samotným faktem se pro nedostatek místa na objektivní argumentaci nebudeme nyní podrobně zabývat a uvádět tak množství důvodů, které jednoznačně hovoří proti konání referenda v této záležitosti a v tomto čase.

Jsme však naprosto zaskočeni skutečností, že jste byla ochotna podílet se organizačně na takovém způsobu a formě výzvy ke konání referenda. Materiál, který byl distribuován spoluobčanům v Zábřehu, obsahuje štvavé, nepodložené, nekorektní a neodůvodněné zmínky o "politických vlivech" či "mystifikacích", hovoří o nekalých praktikách WANEMI CZ, o zavážení města chemikáliemi a odpadem, o spalovně chrlících zplodiny, o blízkých, přátelích a známých, kteří onemocní rakovinou a respiračními chorobami apod. Všechny tyto nepodložené výroky, mající faktický a etický rozměr, nepřípustně působí na občany Zábřeha a hraničí se šířením poplašné zprávy a poškozování dobrého jména firmy i jednotlivých osob podílejících se na přípravě projektu.

U našich dlouhodobých odpůrců, kteří pro bránění naší investici hledají všemožné způsoby, nás dříve tento urážlivý a lživý slovník příliš nepřekvapoval, v tuto chvíli však překročil meze únosnosti. Spojení zmiňovaných textů s Vaší osobou je však pro nás a zcela jistě i pro mnoho našich spoluobčanů velice nepříjemným zjištěním.

Celou záležitost ohledně chystaného referenda jsme byli nuceni projednat dne 27.8.2008 na schůzi Rady města. V tuto chvíli nám není známo přesné znění následně přijatých usnesení, avšak Rada se od způsobů argumentace vyzývající k referendu distancovala.

Naše závažné sdělení berte jako podnět ke skutečnému zamyšlení, a to jak nad okolnostmi, způsobem a formou znovunastolení tématu referenda, stejně tak i nad možným přehodnocením Vašeho postoje k celé záležitosti. Současně Vám nabízíme možnost osobního setkání, jelikož předpokládáme, že naše investice Vás zajímá a jsme připraveni Vám odpovědět na Vaše dotazy týkající se našeho záměru a objasnit záležitosti, které jsou neustále, cíleně, záměrně, či mylně našimi odpůrci interpretovány a náš záměr staví do zcela jiného světla a tím jej poškozují.

V případě vašeho zájmu prosím kontaktujte Ing. Petra Vintrochu (603 221 428, petr.vintrocha@email.cz), který s Vámi dohodne případné setkání se zástupci naší firmy.

S pozdravem

v Zábřehu
dne 28.8.2008

.....
Mgr. Aleš Žák
předseda představenstva
WANEMI CZ a.s.

**Příloha č.: 5. Stanovisko právní kanceláře Ritter-Štastný zastupující město Zábřeh**

Advokátní kancelář
RITTER - ŠŤASTNÝ
772 00 OLOMOUC, Riegrovo 12
tel.: 585 229 221, 585 229 223,
585 234 231, 585 234 232
fax: 585 229 224
e-mail: info@ritter-stastny.cz
www.ritter-stastny.cz

13490/2009

MĚSTSKÝ ÚŘAD Zábřeh – oddělení

došlo 24. 02. 2009

Č.j. Listy 3 přílohy

95811/9

Město Zábřeh
pan Ing. Zdeněk Kolář
starosta města
Masarykovo nám. 510/6
789 01 Zábřeh

Město Zábřeh
pan Lubomír Sommer
místostarosta města
Masarykovo nám. 510/6
789 01 Zábřeh

V Olomouci dne 23. 2. 2009

Vážení,

od právního zástupce společnosti WANEMI CZ a. s. pana Mgr. Jiřího Dienstbiera jsem obdržela návrh dohody o narovnání, kterou by měly být napraveny nedostatky smlouvy o uzavření budoucí kupní smlouvy sjednané dne 12. 10. 2006 mezi Městem Zábřeh a společností WANEMI CZ a. s. Tímto návrhem protistrana reaguje na stanovisko Rady města Zábřeh ze 17. 12. 2008, podle kterého se město cítí být uvedenou smlouvou vázáno, v tomto smluvním vztahu hodlá setrvat a je připraveno jednat s druhou smluvní stranou o odstranění potenciálních nedostatků smlouvy, a předkládá tak svoji představu řešení dané věci.

Text návrhu protistrany Vám v příloze zasílám. Tato dohoda by byla uzavřena poté, co by zastupitelstvo schválilo nově záměr prodeje předmětných pozemků již perfektně zaměřených geometrickým plánem, po zveřejnění záměru a po schválení uzavření dohody o narovnání zastupitelstvem města.

Pokud se přikloníme k právnímu názoru, že smlouva o budoucí kupní smlouvě je zatížena vadami, pro které může být absolutně neplatná, pak to znamená zaujmout stanovisko, jako by nikdy žádná smlouva neexistovala. Nastala by tak nutnost začít v jednáních od začátku, tedy zejména od schvalování a zveřejňování záměru převodu pozemků, neboť právě tyto úkony nebyly zřejmě perfektní.

Představou protistrany je řešit věc narovnáním, což z hlediska práva znamená nahradit existující smluvní ujednání mezi stranami ujednáním novým za účelem odstranění sporných nebo pochybných. Narovnáním se dosavadní závazek nahrazuje závazkem novým. K řešení věci dohodou o narovnání mám ovšem výhradu, a to, že vady neplatné smlouvy o smlouvě budoucí (pokud neplatná skutečně je, o čemž s konečnou platností může rozhodnout jen soud) nelze zhojit narovnáním, protože není co narovnávat, neplatná smlouva vlastně neexistuje. Nový závazek nemůže nahradit závazek původní, protože žádný původní závazek není.

V dané věci se mi jako právně čisté řešení jeví zcela nová smlouva o budoucí kupní smlouvě s novým zveřejněním záměru a novým schvalováním, která by se vypořádala se smlouvou z 12. 10. 2006 tak, že by se účastníci dohodli, že z ní dále nebudou vycházet, že ji považují za neúčinnou a proto uzavírají novou smlouvu. Ve smlouvě by pak nesmělo chybět vyjádření účastníků k potenciálním nárokům na náhradu škody ze smlouvy z 12. 10. 2006.

Protistrana navrhuje řešení dohodou o narovnáním z toho důvodu, že odmítá připustit možnost neplatnosti smlouvy z 12. 10. 2006 a tedy možnost, že by město nebylo smlouvou vázáno, čímž by před společnosti WANEMI CZ bylo zcela nové jednání bez jistoty, zda s ní město nějakou novou smlouvu o budoucí kupní smlouvě uzavře.

Stanovisko protistrany sice chápu, ovšem jako právník se k věci vyjadřuji tak, jak jsem uvedla výše.

Prosím o stanovisko, zda město má v úmyslu řešit věc dohodou o narovnání, jak navrhuje společnost WANEMI CZ, nebo zda hodlá město věc řešit novou smlouvou o budoucí kupní smlouvě, případně navrhuje řešení jiné. Prosím tedy o pokyny, jak mohu v této věci dále postupovat a jaké stanovisko mohu za město k návrhu dohody o narovnání protistraně sdělit.

S pozdravem

JUDr. Ivana Hučínová

Příloha: návrh dohody od společnosti WANEMI ze dne 9. 2. 2009