

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ**

**BAKALÁŘSKÁ PRÁCE
VEŘEJNÁ SPRÁVA A KOMUNIKACE
S OBČANY – PŘÍKLAD AARHUSKÉ ÚMLUVY**

Autor: Dagmar Fialová

Vedoucí bakalářské práce: doc. Ing. Karel Müller, CSc.

Praha, 2009

Prohlašuji, že jsem práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a souhlasím s jejím eventuálním zveřejněním v tištěné nebo elektronické podobě.

V Praze dne

.....
Podpis

Touto cestou bych ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce doc. Ing. Karlu Müllerovi, CSc. za trpělivý a vstřícný přístup a cenné rady.

OBSAH

ÚVOD.....	5
VEŘEJNÁ SPRÁVA, JEJÍ KVALITA A EFEKTIVNOST.....	6
1. Historický kontext vzniku a formování veřejnosti a veřejné správy.....	6
2. Teoretické přístupy k formám veřejné správy.....	9
2.1 Max Weber a jeho pojetí byrokracie.....	9
2.2 Postweberovské přístupy.....	11
2.3 Racionalizace v soukromopodnikatelské sféře.....	15
2.4 Současné sociologické diskuse o povaze veřejné správy.....	16
3. Možné přístupy k analýze změn ve veřejné správě.....	22
3.1 Exkurz - Od pozitivní sociální politiky (poskytování služeb) k aktivní sociální politice (delegace kompetencí).....	25
4. Současné problémy veřejné správy v ČR.....	27
ZAPOJENÍ OBČANŮ DO KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	31
1. Proč posilovat vztahy mezi vládou (resp. veřejnou správou) a občany.....	31
2. Jak posilovat vztahy mezi vládou a občany.....	32
2.1 Moderní informační a komunikační technologie (ICT).....	33
3. Příklad z oblasti životního prostředí - Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a zapojení veřejnosti do rozhodování o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy.....	34
FORMULACE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK.....	37
METODOLOGIE.....	39
KLÍČOVÉ PROBLÉMY KOMUNIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR S OBČANY Z POHLEDU ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ (OECD).....	41
1. Obraz vztahů mezi vládou a občany v České republice.....	41
1.1 Právní a institucionální rámec veřejné participace v ČR.....	45
1.2 Používání nových informačních a komunikačních technologií.....	46
2. Zapojení občanů do procesu rozvoje vzdělávací politiky.....	47
3. Shrnutí.....	49
HODNOCENÍ IMPLEMENTACE AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICE – NAPLŇOVÁNÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČR.....	50
1. Hodnocení implementace na základě dokumentů.....	50
1.1 Právo na informace o životním prostředí.....	50
1.2 Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.....	54
1.3 Přístup k právní ochraně.....	57

1.4 Shrnutí.....	59
2. Hodnocení implementace na základě expertního interview.....	60
ZÁVĚR.....	63
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A JINÝCH ZDROJŮ.....	66
PŘÍLOHA 1 – STRUČNÝ VÝKLAD AARHUSKÉ ÚMLUVY.....	69
PŘÍLOHA 2 – OTÁZKY EXPERTNÍHO INTERVIEW.....	73

ÚVOD

Veřejné správy států musí bezpodmínečně reagovat na aktuální změny vývoje dnešních společností. Nutnost proměny veřejné správy je na místě zejména kvůli důležitosti veřejné správy v životě státu a jeho občanů. Po veřejné správě je požadováno, aby v každém okamžiku fungovala co nejkvalitněji. Ve veřejné i soukromé sféře probíhají racionalizační procesy, které se odhalenou neefektivností snaží napravit. V soukromé sféře se prosazuje postfordismus, u něhož lze mluvit o pozitivním účinku, ve veřejné sféře však racionalizační procesy pokulhávají. Dosud se neobjevil takový proud, o němž by se dalo říci, že řeší problém neefektivnosti veřejného sektoru, zvláště veřejné správy. Objevuje se stále mnoho podkladů, které dokazují, že se veřejná správa České republiky potýká s vážnými problémy kvality a efektivnosti. Jisté návrhy na řešení se samozřejmě objevují. První z nich navrhuje minimalizovat úlohu státu a privatizovat veřejné služby, čímž by se fungování veřejného sektoru dostalo do tržního prostředí, které je obecně vnímáno jako efektivní. Druhý návrh spočívá v prosazení nového paradigmatu ve veřejné sféře, které by zajistilo, že se začne ve veřejné sféře zcela jinak uvažovat, začne se užívat jiných měřítek a jiných metod fungování.

Celkově jde o kvalitativní přeměnu správy, jejímž iniciátorem je vnější tlak občanů, nevládních organizací atp., tedy tlak veřejnosti. Tlak na změnu veřejné správy státu závisí na stavu občanské společnosti, na její síle a důvěře ve své vlastní schopnosti dosáhnout změny. Dlouhodobá zkušenost české společnosti s centralistickým řízením státu je bohužel pramenem nedůvěry a křehkosti české občanské společnosti. Tento stav je možný změnit, nicméně vyžaduje to dlouhodobé úsilí a zejména práci s veřejností ve smyslu posilování její důvěry v sebe sama i ve stát jako takový.

VEŘEJNÁ SPRÁVA, JEJÍ KVALITA A EFEKTIVNOST

1. Historický kontext vzniku a formování veřejnosti a veřejné správy

Počátky vzniku veřejné sféry, resp. oddělení veřejné sféry od sféry soukromé, lze podle Habermase (2000) vysledovat již v 18. století. V Německu se v průběhu 18. století formuje rozsáhlá čtenářská a kriticky zaměřená veřejnost. Nejde již pouze o učence, ale zejména o měšťany. Prudkému nárůstu čtenářů odpovídá i nárůst produkce knih, rozvoj čítáren a zejména tzv. čtenářských společností. Vzniká tak oblast disputování, svobodného argumentování, zkrátka veřejná komunikace. Byla to nejprve veřejnost literární a kulturně kritická, která se politickou veřejností stala až díky Francouzské revoluci. Společenský život najednou podléhá procesu politizace, lid se domáhá svobody projevu a nezávislý tisk prezentuje různé názory společnosti. Do poloviny 19. století tedy padá cenzura a světlo světa spatřuje politická veřejnost (svobodná společnost mající možnost vyjadřovat své názory, jimiž určuje směr vývoje veřejného a politického života). Pojmem **veřejná sféra** tedy Habermas (2000) označuje oblast sociálního života, kde dochází k výměně informací a názorů na veřejný (společný, obecný) zájem a kde se tento veřejný zájem také tvoří. Veřejná sféra je oblast, kde soukromé osoby vykonávají kontrolu nad státem. Obdobným procesem jako Německo a Francie prošla také Anglie. Habermas (2000) charakterizuje transformaci veřejnosti jako proces, který byl zpočátku iniciován literáty, spisovateli a intelektuály (souhrnně je Habermas nazývá „reprezentativní veřejností“), kteří formulovali emancipační ideály. V průběhu 19. století se emancipují široké vrstvy obyvatelstva, vlastní reprezentativní veřejnost tedy zaniká, formuje se však široká občanská veřejnost.

Jak se formuje veřejná sféra, objevuje se stále zřetelněji také **sféra soukromá**. Existuje jednak vedle veřejné sféry, ale také v rámci ní. Názory, které vytváří společný zájem, jsou ve svém základu názory soukromých osob. Tímto způsobem tedy soukromá sféra existuje v rámci veřejné sféry. Lze říci až takto radikálně, že „vše, co je veřejné, je také privátní“ (Toth, 2004: 3). Nějakým způsobem se prostředky, které tvoří veřejnou sféru, musely do této sféry dostat, a to právě od soukromých osob. Avšak ne vše, co je privátní, je také veřejné. Co soukromé osoby nepustí do veřejného prostoru, o čem nedovolí veřejně diskutovat, to zůstává v jejich privátní sféře. Demokracie nemůže být demokracií bez veřejnosti. Svobodnou a demokratickou lze nazvat takovou společnost, která chová respekt k veřejnosti a chrání její zájmy. Veřejnost nemá faktickou politickou moc, ale je diskusním prostorem, má právo vyjadřovat své zájmy, které mají pro vládu normativní povahu. Veřejnost je tedy kontrolorem a regulátorem politické moci. V demokracii není suverénní

stát, ale veřejnost (lid). „Jestliže se vláda řídí veřejným míněním, jedná politicky racionálně, ale také morálně. ... Nejde jen o diskusi mezi tzv. odbornou veřejností, ale veřejností jako takovou.“ (Toth, 2004: 7). Tento mimopolitický statut veřejnosti musíme chápat nejen negativně jako absenci moci, ale také pozitivně jako přítomnost rozumu. Právě proto, že veřejnost moc nevykonává, dokáže se povznést nad stranické spory a přidržel se hlasu rozumu.

Lze tedy shrnout, že zhruba do počátku 18. století spadal nejen rodinný, ale i společenský život obyčejného lidu pod označení soukromý, neboť názory obyčejného lidu nebyly při tvorbě politiky brány na zřetel, ba ani je lid neměl jak vyjadřovat. Během 18. století přichází radikální změna: díky emancipaci širokých vrstev lidu se formuje **občanská veřejnost**, jejíž zájmy a názory již musí být brány na zřetel, resp. vytváří se veřejný zájem, který funguje jako regulátor politické moci. Veřejnost je místem setkávání se prostřednictvím médií nebo tváří v tvář, místem, kde se formuje veřejný zájem jako regulátor politické moci. Prostředkem veřejné diskuse se stává především tisk a jiná média. Což Habermas (2000) nevidí příliš rád, neboť média si postupem času vydobyla schopnost veřejný zájem utvářet, formovat, případně zkreslovat. Sílicí nadvláda masových médií rozkládá kritickou veřejnost, a veřejnost se tak dostává do moci médií. Habermas vyzdvihuje spíše kavárny, salóny, diskusní kroužky, kde se lidé v 18. století setkávali tváří v tvář. Představit je však třeba také Habermasovu kritiku. Mnozí odborníci mu vytýkají přílišnou idealizaci veřejnosti a nesdílí jeho pohled na tuto sféru jako na sféru výlučně racionální. Thompson (2004) uvádí několik nezanedbatelných kritických připomínek k Habermasově teorii veřejné sféry: Habermas vyzdvihoval vliv buržoazní veřejné sféry, opomíná však další formy veřejného života, jejichž vliv nelze přehlížet – veřejnost té doby rozhodně nebyla homogenní, byla to veřejnost složená z různých veřejných skupin; dále podobu veřejného života 18. století dovozuje Habermas z periodického tisku tehdejší doby, podle Thompсона (2004) však nelze zanedbávat roli jiných tiskovin, které by možná podaly poněkud odlišný obraz veřejného života 18. století; třetí připomínka se týká toho, že Habermas nezmiňuje omezenou podstatu buržoazní veřejné sféry, tj. zapomíná zdůraznit, že přístup do této společnosti byl omezen na vzdělané, majetné a navíc mužské jedince; další velkou slabinu lze vidět také v Habermasově teorii úpadku veřejné sféry po 18. století, kdy se podle něho mediální instituce staly součástí komerčního prostředí, v důsledku čehož se dříve nezávislé, kritické a racionální debatě otevřené kulturní prostředí stává prostředím ovládaným komerčními mediálními institucemi, zaměřenými pouze na svůj zisk i za cenu klamání veřejného mínění – zde Habermas mluví o refeudalizaci

veřejné sféry, kdy je veřejnost vyloučena z diskuse a do velké míry je ovládána mediálními institucemi. V této námitce Thompson (2004) napadá Habermasův přístup k veřejnosti jako pasivním příjemcům sdělení, kteří se nechávají ovládat mediálními technikami.

Nicméně Thompson (2004) Habermasovu teorii zcela neodmítal. Sám předkládá teorii **medializované občanské (resp. veřejné) sféry** jako sféry, která je schopna ovlivňovat správu státu. Zatímco v Habermasově koncepci byl iniciátorem společenské a zejména politické změny nezávislý kritický tisk a diskuse široké veřejnosti, 19. století přináší zásadní kulturní proměnu, tzv. medializaci kultury. Držitelem symbolické (kulturní) moci, která umožňuje zasahovat do vývoje společnosti, se stává mediální průmysl. Médii zprostředkovaná publicita je pro veřejnost přínosem, neboť zveřejňuje politické představitele státu očím a uším široké veřejnosti. „Díky médiím platí, že ti, kdo jsou u moci ... jsou trvale ve stavu určitého zviditelnění.“ (Thompson, 2004: 110). Thompson (2004) předkládá myšlenku tzv. deliberativní demokracie, kde si každý jedinec utváří vlastní poučený a zdůvodněný úsudek na určitou věc tím, že si díky médiím přisvojuje informace a rozličné názory. Aby však společnost deliberativní demokracie mohla správně fungovat, je nutná dostatečná pluralita médií.

Habermasovo pojetí moderních společností jako společností obsahujících dva druhy sociální představuje ve své knize Jan Keller (2007b). Habermas odlišuje **sociální integraci** (tj. společnost jako oblast každodenního jednání a komunikování) od **systémové integrace** (tj. společnost jako systém obecných a funkčně specializovaných nadosobních institucí). Podle Habermase však nejsou tyto dvě oblasti sociální oddělené, naopak paradoxně „systém“ (prostřednictvím moci a peněz) prolíná do oblasti žitého světa a čím dál víc určuje jeho chod – tzv. vnitřní kolonizace. V rámci této kolonizace jsou struktury žitého světa výrazně deformovány a proměňovány. Habermas neodsuzuje generalizaci, racionalizaci či funkční diferenciaci subsystémů společnosti. Podle něho se chyba stala v tom, že moderní abstraktní, značně diferencované subsystémy (jako je ekonomika, politika aj.) začaly vůbec zasahovat do oblasti, do které se neměly plést (a to do oblasti každodennosti, oblasti žitého světa). Proto hledá Habermas východisko nikoli v zvrácení či zastavení procesu modernizace, ale spíše v uvědomění si chyb dosavadní modernizace a v jejím novém promyšlení do takové podoby, aby byla schopna přispět k větší sociální integraci společnosti, tj. posílit oblast žitého světa. Zdůrazňuje ochotu chápat, vyjednávat a respektovat druhé, zkrátka určujícím prvkem se mu stává komunikace mezi svobodnými a vzájemně se uznávajícími osobami. Nedostatečnost této Habermasovy koncepce je v tom, že nám sugeruje, že „pokud něco působí zobecněle a systémově, pak je to nutně donucující

a utlačivé“ (Keller, 2007b: 86). Není schopna si představit přednosti neosobních forem pomoci (např. pojištění). Naopak cokoli, co se odehrává v rámci žitého světa, vidí jako pozitivní, aniž si uvědomuje, že i tam se mohou vyvíjet mocensky velmi asymetrické vztahy, které mohou vážným způsobem ohrozit svobodu a autonomii druhých. V podstatě si podle Kellera (2007b) Habermas neuvědomil, že naopak veřejná sféra začíná být utlačována sférou soukromou, tj. že soukromé zájmy jednotlivců se dostávají před veřejné zájmy společnosti jako celku.

2. Teoretické přístupy k formám veřejné správy

2.1 Max Weber a jeho pojetí byrokracie

Na začátku 20. století prostupují veřejnou sférou výrazné racionalizační procesy. Ve společnosti roste přesvědčení, že mnohé činnosti je třeba za účelem jejich efektivního provádění vykonávat plánovaně a organizovaně. Co se týká veřejné sféry, byly tyto diskuse podpořeny zejména kvantitativním nárůstem správních úloh státu. Do diskuse o efektivním fungování organizací se zapojili mnozí odborníci, avšak Max Weber je dodnes jedním z nejcitovanějších. Klasický přístup ke studiu organizací, jehož hlavním představitelem je právě Max Weber, se snaží zjistit, za jakých univerzálně platných podmínek lze dosáhnout nejúčinnějšího fungování organizací, přičemž dochází k závěru, že organizace fungují nejúčinněji tehdy, pokud se jim podaří přeměnit lidský faktor ve zcela automatizovaný nástroj plnící příkazy řídicího centra (Keller, 2007a). Podle Kellera je toto stanovisko klasiků teorie organizace „ve svém jádru dehumanizující. Vycházejí z předpokladu, že organizační účinnost lze maximalizovat jedině za cenu robotizace individua.“ (2007a: 18).

Max Weber byl přesvědčen, že má-li být jakákoli kolektivní činnost vykonávána efektivně, musí podléhat důslednému **řízení a organizování, resp. byrokratizaci**. Jako hlavní příklad moderní byrokratické organizace uvádí Weber oblast veřejné správy. Pro pochopení Weberova přístupu k moderní organizaci je nutno vzít v úvahu, že rozlišuje tři formy panství (tj. situace, kdy vůle vládce dokáže ovlivnit ovládané tak, že vykonávají příkazy a nařízení vládců jakoby ze své vlastní vůle) – legální (neboli byrokratické), tradiční a charismatické. Mezi sebou se tyto formy liší principem legitimacy. Weber vyzdvihoval přednosti byrokratického panství a zdůrazňoval jeho převahu nad tradičními způsoby správy. Základní principy byrokratického panství představují v jeho koncepci zároveň hlavní rysy ideálního typu byrokratické správy. Předně byrokratické panství odvozuje svou legitimitu z formálních, pro všechny stejně platných a závazných právních

norem, poslušnost tedy není směřována ke konkrétním osobám, ale naopak k formálním principům. Podle Webera moderní společnost neodvratně spěje k byrokratizaci všech forem kolektivní činnosti, neboť byrokratické řízení nad jinými formami organizace vítězí čistě technickou převahou (Keller, 2007a). Jan Keller však zároveň zdůrazňuje, že hodnotu Weberova modelu lze zpochybnit, a to zejména kvůli tomu, že „Weber konstruuje ideálně typický obraz byrokracie, tedy model logicky konsekventní, nikoli empiricky lokalizovatelný.“ (2007a: 20). Kritika Weberova modelu však jde ještě hlouběji, ukazuje totiž, že mnohé hlavní rysy ideální byrokratické organizace vůbec nemusí vést k administrativní účinnosti, ba naopak mohou chod organizace zásadním způsobem blokovat.

Weber byl byrokratickou organizací upřímně nadšen a spatřoval v ní naději na rozšíření racionality. Na druhé straně si však byl do určité míry vědom i jejích negativních rysů. Jak uvádí Witold Morawski: „Popisoval ji jako „vězení“, „železnou klec“, v níž sídlí specialisté „bez ducha“.“ (2005: 41). Racionalita byrokratické organizace totiž může podle Webera růst jen za předpokladu, že budeme organizaci i její členy pojímat jako stroje. Celkově je však ve Weberově smyslu **pojem byrokracie** synonymem efektivnosti dosahované díky organizovanosti, která dokáže potlačit extrémní zájmy. Byrokrat je loajální vůči úřadu a výkon úřadu je chápán jako profesionalismus. Podle Webera je úřední činnost „práce vynucená objektivním vývojem společnosti a tímto vývojem je také podmíněna prestiž byrokracie a sociální jistota úředníka.“ (Potůček, 2005b: 135). **Ideální model byrokracie** vymezuje Weber těmito vlastnostmi:

- neosobní struktura moci,
- rozhodnutí činěna na základě formalizovaných obecných pravidel,
- hierarchie pravomoci a odpovědnosti,
- výběr úředníků podle kritéria výkonnosti,
- odměňování úředníků podle jasných pravidel,
- úředníci disponují specializovaným věděním,
- úředníci nejsou vlastníky majetku, s nímž operují,
- disciplína a kontrola výkonu povinností.

Max Weber se domníval, že byrokratická forma organizace se stane osudem moderní společnosti. Zajištění kontinuální činnosti v kterékoli oblasti vyžaduje totiž existenci úřadů a úředníků. Navíc má byrokratický útvar i svůj vlastní zdroj setrvačnosti, totiž úředníci jsou na byrokratické organizaci závislí (je to jejich práce, resp. zdroj finančních prostředků), proto usilují o její uchování, a to i za cenu utajování informací a vyvyšování

důležitosti svého odborného vědění. Keller k tomu dodává: „Došlo-li by v této situaci ke zrušení byrokracie, vznikl by chaos ... Tímto způsobem Max Weber zdůvodňuje osudovou nezbytnost existence byrokracie, jakožto jádra každé správy prováděné v masovém měřítku.“ (2007a: 29).

2.2 Postweberovské přístupy

Záhy se však objevuje ostrá kritika, která zpochybňuje samotné jádro Weberovy koncepce, totiž souvislost formálních struktur organizací s účinností jejich fungování. Vzniklo několik verzí **teorie organizačních dysfunkcí**, z nichž plyne, že právě ta opatření, jejichž cílem je zvýšit účinnost a efektivnost, vedou spíše naopak k poklesu účinnosti a efektivnosti. Vesměs tyto teorie zpochybňují znalostní úroveň byrokratů a negativně je hodnocena rigidita byrokratických úřadů (formální pravidla, nízká míra inovací, důraz na zvládání rutiny). Postweberovský přístup odhalil výrazné dysfunkce (nedokonalosti) byrokratických organizací, přičemž většina těchto dysfunkcí ukazovala na absenci racionality v organizacích. Nejde však o absolutní popření Weberova modelu, spadají sem totiž teoretikové, kteří s Weberovým modelem ideální byrokratické organizace pracovali, souhlasili s ním, avšak nalézali na něm jisté chyby, které se snažili napravit. K nápravě zjištěných dysfunkcí však přistupovali opět v rámci weberovského modelu:

- **Robert K. Merton** prohlašoval, že byrokracie podporuje u svých členů rituální chování, avšak místo toho, aby toto pečlivé dodržování pravidel, které je u Webera předností, vedlo k efektivnějšímu fungování organizace, spíše její fungování brzdí. Merton zde mluví o tzv. trénované neschopnosti. Keller k tomu říká: „Jestliže Weber odvozuje ze schopných (protože disciplinovaných) úředníků správné fungování organizace, pak Merton vysvětluje dysfunkční charakter organizace z neschopných (protože příliš disciplinovaných) úředníků.“ (2007a: 132). Dochází k situaci, že se pečlivé dodržování pravidel, původně zamýšlené jako prostředek dosažení cíle organizace, mění v cíl sám o sobě (tzv. proces přemístění cílů). „Dodržování norem se mění v rukách úředníků z nástroje v samoúčel, úřední činnost se proměňuje v rituál, který nalézá své ospravedlnění a svůj smysl sám v sobě. ... konformita s pravidly bez ohledu na situaci ... stává se bezprostřední hodnotou v životě byrokrata.“ (Keller, 2007a: 49). Trénovaná neschopnost úředníků pak vede k mnoha konfliktům s veřejností. Předně se s klienty navazují výrazně neosobní vztahy, neboť dodržovat platná formální pravidla lze pouze za cenu ignorace specifických zvláštností jednotlivých případů. Klienti si stěžují a

spouští se nekonečný řetězec, kdy řídicí pracovníci utužují kontrolu nad nižšími úředníky a vydávají nová pravidla. Dodržování pravidel se tak stává daleko důležitější než vyřizování žádostí klientů. V důsledku jde „o odvrácení pozornosti od potřeb, k jejichž uspokojení předpisy původně vznikly. To snižuje efektivitu organizace.“ (Morawski, 2005: 43).

- **Phillip Selznick** se soustředil na nezamýšlené důsledky jednání byrokratů. Navazuje zde na Mertona a prohlašuje, že jakmile vstoupíme na cestu organizovaného jednání, musíme se podřizovat pravidlům organizace (organizačním imperativům), která mohou zastínit původní cíle organizace. Nezamýšlené důsledky mohou také vyplývat ze sociálního složení personálu, kdy se organizace bude snažit vyhovět spíše svým členům, než aby dosahovala svých původních cílů, případně se v organizaci objeví dílčí mocenská centra prosazující své vlastní zájmy. Podle Kellera mají všechny Selznickem uvedené příklady nezamýšlených důsledků tutéž logiku. „Organizace, která se vytvoří, aby sledovala jisté cíle, již pouhou svou existencí navozuje problémy, jejichž řešení ji systematicky odvádí od sledování cílů, kvůli nimž původně vznikla.“ (Keller, 2007a: 52).
- **Alvin Gouldner** se podíval na úlohu neosobních pravidel v organizaci. Neosobní pravidla mají v organizaci především zastítní mocenské vztahy, neboť pro podřízené je přijatelnější podříditi se pravidlům než konkrétním osobám. Nezamýšleným důsledkem je v tomto případě schopnost pracovníků z pravidel vyčíst krajně přípustné, avšak trestně nepostižitelné chování (např. nejnižší možný výkon), což samozřejmě působí proti oficiálním cílům organizace. Zpřísnění kontroly a dohledu není řešením, neboť tím jen opět vystoupí mocenské vztahy, které měly být zakryty. Zaměstnanci dokážou předpisy a pravidla využívat pro své záměry a cíle, což působí v rozporu s obecnými cíli organizace a zejména potřebami klientů. Reakcí na takové zneužívání pravidel je vydávání nových předpisů, tím se však kruh uzavírá a vše začíná znovu. Gouldner vyzdvihl také problém hierarchického uspořádání organizací. Weber předpokládal, že nadřízený je vždy více kvalifikován než podřízený, avšak podle Gouldnera to není pravda. Naopak mezi nadřízenými a podřízenými vznikají mnohé konflikty právě proto, že podřízený zastává autoritu plynoucí z jeho odborné kompetence (tj. byrokracie expertní), naopak nadřízený zastává autoritu plynoucí z jeho pozice (tj. byrokracie punitivní). Zkrátka nadřízený

nikdy nemůže být odborníkem ve všech oblastech, které pod jeho vedení spadají (Morawski, 2005).

- **Michel Crozier** sledoval tendence formálních organizací stávat se nezávislými na svých původních cílech a fungovat svou vlastní logikou (tj. proti původním cílům organizace). Crozier tvrdí, že se zaměstnanci obratně naučili využívat formálních organizačních principů pro své vlastní cíle. Lpění na pravidlech (byrokratický ritualismus) jim pak slouží jako alibi neboli umožňuje jim chránit se proti jiným skupinám i proti organizaci jako celku. „Crozier ... zdůrazňuje, nakolik jsou dysfunkčnosti byrokratických organizací dovedně využívány jejich vlastními členy. ... vidí v rituálním chování promyšlenou taktiku aktérů, kteří neváhají využít prostředí byrokratické organizace k dosažení svých osobních cílů. ... Rituální lpění na pravidlech jim umožňuje mimo jiné vyhnout se zodpovědnosti, která by plynula z rozhodování podle momentálních potřeb ... Ritualistický byrokrat se kryje za předepsaná pravidla jak ve vztahu vůči klientům, tak vzhledem k vlastní organizaci.“ (Keller, 2007a: 57). Crozier tak načrtává obraz dravého a vypočítavého byrokrata, kterému byrokratická organizace umožňuje převzít omezenou míru participace a nevyžaduje odpovědnost za rozhodování, jinak řečeno skýtá mu zdání angažovanosti, aniž ho vystavuje rizikům plynoucím z angažovanosti skutečné. Na scénu se dostává poměrně agresivní aktér s vlastní strategií, který se snaží vytěžit z každé situace maximum pro sebe bez ohledu na cíle a zájmy organizace. Přitom využívá právě těch faktorů, které činnost organizace paralyzují (tj. dysfunkční faktory). Crozier navíc byrokratické organizaci připisuje „institucionalizovanou ne-komunikaci“ neboli říká, že nadřízení i podřízení v podstatě preferují zablokovanost, byrokratickou dysfunkčnost, která je zbavuje odpovědnosti a nutnosti riskovat. Zkrátka nadřízení nikdy nepocítí dopady svých rozhodnutí a podřízení zase nenesou za jednotlivá rozhodnutí odpovědnost. V podobném duchu se vyjadřuje o byrokratických mašinériích Karl Mannheim, podle něhož je v takových organizacích přítomna funkcionální racionalita (namísto substancionální), tj. jednání každého zaměstnance je směřováno k cílům, které on sám neurčuje, proto ani za tyto cíle a jejich (ne)splnění nenesou odpovědnost. „Výrazná specializace, která je doprovodným rysem vývoje velkých komplexních organizací, zužuje oblast zodpovědnosti a odděluje členy organizací od konečných důsledků jejich jednání.“ (Keller, 2007a: 132). Nakonec Crozier dodává, že jakékoli snahy o nápravu byrokratických

dysfunkcí vedou jen k rostoucí neosobnosti a centralizaci, přebírá tedy v podstatě Weberovu myšlenku o osudovosti stálého upevňování byrokratických struktur, avšak v žádném případě nesdílí jeho přesvědčení o racionalitě a účinnosti fungování takových systémů (Keller, 2007a).

Takto byly v podstatě zpochybněny veškeré Weberovy úvahy o racionalitě fungování formálních organizací, přičemž hlavní proud kritiky směřoval z řad sociologických teoretiků. **Merton, Gouldner, Selznick i Crozier** ukázali, že organizační principy, které Weber považoval za záruku účinnosti a efektivnosti fungování organizací, mohou vést k nezamýšleným důsledkům a nezřídka proti původním cílům organizace. **Problém byrokratizace** se jeví v dvojí podobě:

1. Jednak organizace přestává plnit ty cíle a úkoly, kvůli nimž původně vznikla. Namísto plnění požadavků klientů se dostává snaha uspokojovat zájmy vedení organizace, případně jednotlivých zájmových skupin uvnitř organizace.
2. Navíc se byrokratická organizace stále více vymaňuje z kontroly veřejnosti, tj. uzavírá se pohledu zvenčí, přičemž vnitřní kontrolní mechanismy často sledují úplně jiné faktory účinnosti, než by byly podstatné pro veřejnost. Organizace se tak postupně mění z poskytovatele služeb veřejnosti na vládce nad veřejností.

Je tu však ještě zásadnější kritika, o níž Morawski (2005) mluví jako o tzv. **antiweberismu**. Současné byrokratické organizace se podle této teorie neumí vypořádat s problémy moci, konfliktu, ani technologickými výzvami moderních společností. Co se týká problémů moci, sleduje kritika mechanismy moci utvářející se uvnitř organizace. Patologií moci uvnitř organizací se zabýval Michel Crozier, dle jehož přesvědčení jsou členové organizací v zásadě proti organizaci samé a jejich jediným cílem je získat či zvýšit svou prestiž, moc a vliv. Crozier pohlíží na organizaci jako na arénu neustálých střetů a dohadování. Pokud jde o konflikty, byrokratická organizace je prý neumí řešit, neboť funguje jako stroj, a tedy konflikty ani nepředpokládá. Morawski (2005) popisuje dvě strategie „řešení“ konfliktů uvnitř organizace: První strategie se snaží řešit konflikty analyticky, tj. například přesvědčováním zaměstnanců či manipulativními manažerskými technikami, kdežto druhá strategie mění konflikty na problémy politické a řeší je upevňováním mocenské kontroly odborných pracovníků. Avšak „podle zásad racionality by se rozhodnutí měla přijímat tam, kde je nejlepší informovanost, což platí i pro řešení konfliktů, všeobecně jsou však přijímána těmi, kdo mají moc.“ (Morawski, 2005: 48). Byrokratická organizace také adekvátně nereaguje na vědecko-technologické výzvy

moderních společností. Jejím základním principem je totiž konformita a poslušnost, technologický pokrok však vyžaduje spíše iniciativu nonkonformních odborníků. Pro takové specialisty však byrokratické organizace nemají velké pochopení.

2.3 Racionalizace v soukromopodnikatelské sféře

Racionalizační procesy počátku 20. století se nevyhýbají ani soukromé sféře. První vlaštvou byl **fordismus**, systém společenské organizace, který v sobě zahrnuje konkrétní výrobní způsob. Co se týká organizace výroby, vycházel fordismus z principů taylorismu, tedy z rozdělení výrobního procesu do jednoduchých pracovních úkonů. Výsledkem bylo oddělení a specializace jednotlivých pracovních funkcí, oddělení manuální a duševní práce, ale zejména omezení volnosti dělníků a možnost jejich trvalé kontroly řídicími pracovníky – o což šlo stoupencům taylorismu a fordismu především. Díky poloautomatizované pásové výrobě tak dosáhl fordismus vyššího stupně vykořisťování pracovní síly a především růstu produktivity průmyslu. Tyto změny ve výrobě byly prý umožněny měnící se rolí státu v národním hospodářství – stát začal budovat systém sociálního státu (resp. sociálního blahobytu) a začal usměrňovat ekonomiku (regulace trhu) takovým způsobem, aby hospodářský růst a masová spotřeba byly dlouhodobě udržitelné (Pavlínek, 1997). Ze Spojených států amerických se po druhé světové válce tyto myšlenky rozšířily do Evropy a Japonska. Krize (a zároveň kritika) fordismu přichází v průběhu 60. let 20. století, kdy se růst produktivity zastavil, podniky začaly snižovat mzdy pracovníků a v důsledku přišla krize spotřeby a poptávky. Příčinou krize firem byl zejména příchod globalizace, tedy i větší mezinárodní konkurence, a nutnost adaptace na nové technologie. Fordismus se v tomto moderním světle začal jevit jako příliš rigidní, neflexibilní, zkrátka nmoderní. Reakcí bylo formování nového, flexibilního systému označovaného jako **postfordismus**. Postfordismus je charakteristický snižováním přehnané kontroly pracovníků i přehnaných požadavků na pracovníky, formováním autonomních pracovních týmů, decentralizací pravomocí od řídicích pracovníků k dělníkům, důrazem na kvalitu a rozvoj lidských zdrojů, decentralizací výrobních jednotek a menším důrazem na masovou výrobu. Velké změny se podnikají i na státní úrovni – neoliberalismus přináší odstranění regulace trhu, podporu svobodného fungování soukromého sektoru a částečnou privatizaci sociálního systému (Pavlínek, 1997).

2.4 Současné sociologické diskuse o povaze veřejné správy

Ačkoli kritika byrokratických organizací od poloviny 20. století neustále sílila, nelze přehlédnout ani hlasy zdůrazňující spíše pozitivní stránky byrokracie. Kromě již zmíněného Maxe Webera stojí za zmínku Kaufman a Perrow. Kaufman vyzdvihuje často kritizovanou zdlouhavost úředních procedur, na kterou nahlíží pozitivně jako na obranu proti unáhleným rozhodnutím. Perrow zase připomíná stabilitu, vytrvalost a velkou míru předpověditelnosti chování byrokratické organizace. Vstřícně nahlíží i na přemíru formálních pravidel, která podle něho naopak slouží k ochraně organizace i jejích členů. „Obecná a pro všechny stejně platná pravidla působí proti diskriminaci osob ... Kritici brojí proti všem pravidlům obecně a neuvědomují si, že řada pravidel je naprosto správná a funguje tak hladce, že jejich existenci vůbec nevnímáme.“ (Keller, 2007a: 147). Perrow nakonec dodává, že pokud se nechceme vzdát blahobytu moderní společnosti, budeme se muset smířit s určitým stupněm byrokratizace v oblasti ekonomické, sociální i státní. Podle Jana Kellera (2007a) více pozitivních rysů na byrokracii nalézají stoupenci funkcionalistických teorií. „Funkcionalisté mají tendenci pohlížet na nárůst byrokratických aparátů jako na nezbytnou podmínku schopnosti organizace reagovat na změny sociálního prostředí.“ (Keller, 2007a: 147). Peter Blau o byrokracii prohlašuje, že jde o přímý protipól demokracie. Demokracie vyžaduje nesouhlas, argumentování, diskusi, avšak byrokratické organizace mají naopak za úkol eliminovat odlišné názory a nesouhlas. Proto jsou jejich vůdčím principem nejrůznější formální směrnice a pravidla, neboť jen ta dokážou účinně minimalizovat možnosti volby. Zároveň však podle Kellera (2007a) Blau přiznává, že demokraticky zvolených cílů není možné dosahovat bez určitého stupně byrokratizace. **Není tedy cílem byrokracii odstranit, ale spíše hledat možnosti její demokratické kontroly!** Tématu byrokratizace a debyrokratizace se věnuje také S. N. Eisenstadt. Proces byrokratizace spatřuje tehdy, když společnost ztrácí kontrolu nad formálními organizacemi, respektive když se cíle formální organizace mění od služby v zájmu společnosti ke službě v zájmu samotné organizace, případně v zájmu jejích skupin (elit). Nebezpečný je ovšem i vyhraněný proces debyrokratizace, který se vyznačuje tím, že organizace ztrácí svou autonomii a její funkce přebírají jiné instituce či skupiny. Eisenstadt tedy nevidí východisko v byrokratizaci či naopak úplné debyrokratizaci, jde spíše o **zachování přijatelné míry byrokratizace a zejména možností její kontroly!**

Systém veřejných institucí podle běžného přesvědčení přispívá k obecnému blahu. Problém je ovšem v tom, „že není zcela jasné, jak mají veřejné instituce vypadat a fungovat, aby bylo možné říci, že fungují z administrativního či manažerského hlediska

efektivně.“ (Potůček, 2005b: 15). Mnoho autorů již upozornilo na rostoucí význam formálních organizací v životě lidí. Potůček (2005b) uvádí, že tyto organizace jsou předpokladem i důsledkem výkonu správních funkcí. Jak již bylo řečeno, s nástupem moderních společností přichází nutnost činnosti racionálně organizovat a koordinovat, což v důsledku znamenalo určení formálních pravidel, jimž se každý člen organizace musel podřídit v zájmu dosažení kolektivního cíle a úspěchu. V ranně moderních společnostech se hledisko kolektivní uspořádanosti zdálo adekvátní dané době. Ve druhé polovině 20. století ovšem sílí hlasy volající po svobodě, kreativitě a spontaneitě, je tudíž jasné, že takové hlasy kritizovaly i formální organizace jako opak svobody, kreativity, spontaneity a individuality.

Formální organizace mají zajisté své nepatrné výhody. Předně představují spolehlivý nástroj, jak koordinovat společnou akci většího počtu lidí za určitým pevně stanoveným cílem. Avšak z jistých rysů uspořádání formálních organizací vyrůstá byrokratický mechanismus. **Termín byrokracie** je mnohoznačný a nejednotně vykládaný: z politologického hlediska lze mluvit o vládě uskutečňované skrze státní aparát, jde o vysoce centralizovaný, hierarchický systém, řídicí se formálně ustavenými pravidly, přičemž participace občanů na tomto systému je zcela minimální; ze sociologického hlediska je nejvýznamnější teorie Maxe Webera definující byrokracii jako racionalizované řízení kolektivní činnosti, přičemž velkou úlohu zde hrají formální postupy a pravidla. Ve většině případů však termín byrokracie slouží jako označení **neúčinnosti formálních organizací**. V tomto smyslu je tedy často vztahován k veřejné správě jako jednomu z příkladů formálních organizací. Keller (2007a) zdůrazňuje, že zde nelze mluvit o nějakém záměrném omezování účinnosti organizací, ale že jde naopak o vedlejší produkt dobře míněných snah zlepšit fungování organizací. Doslova k tomu říká, že „... rozvoj byrokracie se všemi jejími negativními rysy je doprovodným jevem lidského úsilí o stále účinnější koordinaci společné činnosti ve velkém měřítku. Byrokracie nepochybně blokuje tvůrčí potenciál a omezuje možnosti volby ... Tytéž byrokratické prvky však zároveň nutí jednotlivce organizovat se ve společné akci a přitom jim zabraňují zcela uzurpovat pro své osobní cíle moc plynoucí z jejich postavení v organizaci.“ (Keller, 2007a: 11). Pokud tedy chceme nahradit předbyrokratické (resp. patrimoniální) formy správy moderními formálními organizacemi, musíme s určitou mírou byrokratizace počítat. **Byrokratické organizace** mají podle Potůčka (2005b) své výhody i nevýhody. Jako přijatelná forma organizace se ukazují pro zvládání opakovaných a rutinních úkonů. Standardní postupy určují posloupnost úkolů, metody rozhodování, realizace i kontroly. Z tohoto hlediska

byrokratická organizace vykazuje efektivitu ve využívání prostředků a realizaci stanovených úkolů. Další předností byrokracie je důraz na rozvoj odbornosti a dovedností, avšak je třeba si uvědomit, že získávaná odbornost se týká velmi úzké oblasti. Nevýhody byrokratických organizací se naopak projevují při činnostech vyžadujících kreativitu, inovace a osobní přístup. Byrokratická organizace si snadno zvykne na formální pravidla a postupy, avšak nastane-li nutnost proměny vykonávaných úkolů, budou se zavedené postupy měnit velmi pomalu, a to zejména kvůli síle rutinních postupů a nepružnosti pracovníků. Další nevýhodou je možnost prosazování individuálních či skupinových zájmů a ignorování zájmů organizace a klientů. Často také chybí odpovídající měřítko produktivity a kvality vykonávaných činností, což ztěžuje spravedlivé odměňování pracovníků. Pracovníci si velmi dobře uvědomují, že rozšíření organizace (tj. možností i prostředků, resp. peněz) jim přinese větší moc a prestiž. Není však výjimkou, že nabyté prostředky a moc poté využijí na uspokojení zájmů (politicky) vlivných klientů. Obyčejný klient, ze kterého lidově řečeno nic nekouká, je často až na posledním místě.

Z ekonomického hlediska se fungování soukromých, v tržním prostředí působících organizací považuje za efektivní, kdežto fungování vládní byrokracie v politickém prostředí za neefektivní. Klíčem k efektivitě jsou podle této teorie mechanismy trhu, které odměňují nebo trestají, což je politickému prostředí cizí. Problémem se v politickém prostředí zdá kolektivní akce. Kooperující osoby můžeme právem považovat za osoby maximalizující svůj zisk, ale na druhé straně minimalizující své úsilí a odpovědnost. Pak podle Potůčka (2005b) vzniká otázka, jak se jednání aktérů, kterým jde o maximalizaci svého zisku, dá nasměrovat ke kooperativní činnosti. Je dobré si představit úředníky jako „osoby, které se snaží maximalizovat rozpočty ... Velký rozpočet rozšiřuje možnosti a prostředky. ... Spolu s tím, jak se úřad rozšiřuje, roste rovněž moc, prestiž, plat a další výhody jeho vedoucích pracovníků. ... Téměř každý byrokrat může očekávat, že mu rozšíření jeho úřadu něco přinese ... Dá se proto očekávat, že lidé, kteří pracují na úřadech, si budou vytvářet a spojovat se v boji za strategii, jejímž cílem je zvyšování rozpočtu jejich úřadu.“ (Potůček, 2005b: 142). V demokratické společnosti tedy existuje vážná potřeba a požadavek na **odpovědnost veřejné správy. Veřejnost by měla být pro vládní byrokracii autoritou!** Odpovědnost veřejné správy má však mnoho tváří, neboť existuje mnoho různých veřejných zájmů. Rozmanitost těchto tlaků a zájmů představuje pro úředníky závažný problém a označuje se jako dilema multiplicity. I přesto (nebo právě proto) existuje několik neměnných standardů, které lze použít jako operační měřítko administrativních výkonů:

- princip legality – pevné předpisy a pravidla, která nesmí být porušena,
- důraz na ekonomičnost (šetření), tj. fiskální odpovědnost,
- důraz na efektivitu z hlediska porovnávání výsledků s proklamovanými cíli,
- kritérium reprezentativnosti vůči potřebám, problémům a preferencím klientů (občanů).

Potůček zdůrazňuje, že „vnímavosti ke starostem občanů je možné dosáhnout pouze za podmínky, že bude brán dostatečný ohled na požadavky veřejnosti (zjišťování a definice problémů). ... K tomu je zapotřebí vhodné spojení mezi byrokracií a veřejností: otevřené komunikační kanály, které umožňují občanům, aby jejich zájmy byly zahrnuty do politického systému, a efektivní kontrolní mechanismy, které zajišťují, že se tyto zájmy neztratí v různých stádiích politického a administrativního procesu.“ (2005b: 146).

Teorie autonomního státu nám sice vnucují představu politiky jako procesu nezávislého na svém okolí, resp. veřejnosti (občanech), Peter A. Hall (1993) však upozorňuje, že bychom neměli mluvit o striktní opozici veřejnost versus stát (vláda). Společenské tlaky mají jistě na politiku daleko větší vliv, než prezentují teorie autonomního státu. Nicméně míra zainteresovanosti státu na plnění veřejných úkolů je stále otázkou. „Klade se otázka, zda garantem veřejných úkolů a jejich realizátorem musí být stát nebo zda je možné, aby v regionálním či místním měřítku jako garanti a uskutečňovatelé takových úkolů vystupovaly i jiné politické instituce, či dokonce soukromé subjekty.“ (Potůček, 2005b: 121). Politická moc je jednoduchým nástrojem regulace, je zde však značné riziko v podobě zneužití této moci. Proto je důležité zabudovat do politiky a správy systém brzd a protivah. Demokratický politický systém proto usiluje o to, aby byl stát jako nositel veřejné moci závislý na občanské společnosti a aby fungoval pod její kontrolou. Podstatné také je, aby měly státní funkce vždy svého konkrétního nositele, který má nejen pravomoci pro jejich výkon, ale který za ně také nese odpovědnost.

Potůček (2005b) vymezuje **přednosti a selhání veřejné správy**:

- přednosti: Stát je efektivnější než trh v oblastech, kde neplatí kritéria ekonomické efektivnosti, kde dominují veřejné statky nad soukromými a kde se vyskytují tržní nedokonalosti. Důležitá je však v případě veřejné správy decentralizace pravomoci a odpovědnosti. Decentralizovaná státní správa posouvá rozhodování blíže k občanovi, lépe se přizpůsobuje přáním občanů a poskytuje více prostoru pro experimenty či alternativní řešení. Avšak na druhé straně decentralizace komplikuje přijímání rozhodnutí, která nelze realizovat bez souhlasu více sobě na roveň

postavených jednotek. Navíc decentralizace usnadňuje prosazování místních či skupinových zájmů, které se snaží využívat decentralizované složky k vlastnímu prospěchu. To podkopává základní poslání státu jako strážce veřejného zájmu.

- selhání: Jde o nízkou efektivitu a malou přizpůsobivost byrokratických aparátů, což je dáno obtížemi v hodnocení užitek (chybí exaktní kritéria hodnocení výkonnosti), nedostatečnou konkurencí a z toho vyplývající neochotou přizpůsobovat se občanům (rigidita), a svazujícími rozpočtovými pravidly, která neumožňují pružnou akci. Jako selhání se však také uvádí odcizení státní byrokracie jejímu poslání. Důvodem je nízká míra kontrolovatelnosti státního aparátu, zvláště ve vztahu politika a jemu podřízenému aparátu, vztahu nadřízeného a podřízeného v byrokratickém aparátu a vztahu občana a úřadu (úředníka). Odcizení aparátu jeho poslání je zde umožněno „informační asymetrií, tzn. tím, že první strana tohoto vztahu nedisponuje takovými informacemi, kterými disponuje druhá strana. Proto se zde vytváří velký prostor pro zneužití této informační převahy v prosazení soukromého ... zájmu v neprospěch zájmu veřejného.“ (Potůček, 2005b: 100). Objevuje se zde konflikt motivů. Politická moc je akceptována, neboť úředníkovi přináší jistotu, odměny a výhody, nicméně je po něm vyžadována činnost, která je často nepříjemná. Reakce na potenciální tresty bývá patologická v tom smyslu, že se úředníci učí spíše vyhýbat se trestům. Potůček (2005b) však upozorňuje, že mnohá z uvedených selhání správy nejsou fatální záležitosti. „Rozhodně nejsme svědky „odumírání správy“. Naopak, potřebujeme sebevědomou, silnou, a velmi aktivní správu.“ (Potůček, 2005b: 101). Tím myslí správu, která je silná, poněvadž se soustředí na rozhodování a ovlivňování, ale vlastní výkon ponechává na jiných; správu, která umí spravovat a spravuje. Lidé by měli mít v moci podmínky své vlastní činnosti. Nutností je tedy právní řád, zajišťující **volný přístup ke správním informacím**, zajišťující **právo na to, být informován o činnosti veřejných úřadů**, a zákony, zajišťující **přístup na jednání orgánů státní správy**. Řešení není v omezování státu, ale ve vytvoření lépe fungujícího státu.

Zásadní postavení mají při uplatňování veřejné politiky **etické principy**. „Žádná společnost nemůže dosáhnout naprosto dokonalé etiky, ale etické zásady se lze naučit a je možné posilovat etické postupy.“ (Potůček, 2005b: 354). Etika má podle Potůčka (2005b) ve střední a východní Evropě velmi rozporuplné postavení. Komunistický systém v lidech zakořenil zvyky, které nemají s etikou nic společného. Navíc mnoho lidí neví nic o

morálních aspektech nezbytných pro zavedení úspěšného demokratického systému. Vedoucí osobnosti veřejného života se často zajímají pouze o své vlastní materiální zabezpečení. To vede u občanů k určité dávce cynismu. Panuje přesvědčení, že tvorba politiky nemá nic společného s etikou, a nedůvěra ohledně záměrů státních úředníků. Komunismus učil, že kapitalismus je morálně zkrachovalý a západní demokracie je klam. Do mysli lidí zasel nedůvěru v organizace, instituce, politiku, právo. Samo občanství tak bylo zbaveno významu. Postkomunistická etika byla bohužel svědkem mnoha případů korupce. „Do sebe zahledění, nezkušené a amatérské zákonodárci, kteří odmítají zveřejnit zdroj své finanční podpory a kteří sedí v představenstvech důležitých soukromých firem, přesvědčili mnoho voličů, že konflikt zájmů a tajné dohody jsou normou.“ (Potůček, 2005b: 358-359). Avšak základem všeho je budování občanské společnosti, morálních postojů a transparentnosti vlády. Důležitou součástí etiky je také **důvěra**. Podle Francise Fukuyami je důvěra nezbytná pro úspěšné fungování ekonomických i politických organizací. Spolupráce funguje nejlépe, pokud všechny strany dodržují etické standardy jako fair play, dodržování slibů a spravedlivé jednání. Vyspělá demokratická, tržní a občanská společnost se neobejde bez fungujících etických standardů. Etika se podle Potůčka (2005b) musí stát součástí hodnot přijímaných politickým režimem, součástí úředních postupů, občanské kultury i profesních kodexů. Naštěstí demokratické instituce již implicitně obsahují základní etické zásady – rovnost lidí, možnost diskuse, důstojnost, právo volby atd. Je však zcela nezbytné, aby byly etické hodnoty internalizovány – aby se staly součástí étosu úředníků, politiků i občanů. „Náš úspěch nebo neúspěch v aplikaci etiky na potřeby veřejnosti má přímý vliv na legitimitu politiky, občanského konsenzu a spolupráce, důvěru ve vládu a sílu demokratického státu. Respektovat etické zásady není vždy snadné či jednoduché, ale nerespektování etiky s sebou vždy nese následky.“ (Potůček, 2005b: 365). Mnoho organizací proto přistoupilo k vytváření etických kodexů – ty určují, jaké jednání je z hlediska etiky přijatelné a jaké nikoliv. Cílem je vytvořit v organizaci klima, kdy si zaměstnanci uvědomují etické otázky. Potůček (2005b) však upozorňuje, že míra dodržování a uplatňování etických kodexů se liší.

Vyspělé demokracie není možné dosáhnout bez **posilování občanského povědomí a etických standardů**. Veřejná politika zemí střední a východní Evropy je bohužel dokladem toho, že vláda ještě nepřijala za své systematické a energické prosazování etických režimů. Místo toho je důraz kladen na zákony, které jsou sice užitečné, ale ne dostatečné, než na etiku. Etika je podle Potůčka (2005b) zatím ve vládě i společnosti málo

rozvinutá a ani neexistují plány nebo programy, jak zvyšovat etické standardy, i když je to kritické pro legitimitu vlády a její politiky.

3. Možné přístupy k analýze změn ve veřejné správě

Na rozhodování se ve veřejné politice podílejí tři hlavní subjekty – občané, úředníci a akademičtí odborníci. Občané jsou zastupováni ve volbách vybranými politiky, delegují na ně svou odpovědnost a očekávají zastupování svých (tj. veřejných) zájmů, případně se občané mohou angažovat ve veřejných záležitostech skrze organizace občanského sektoru.

Fáze veřejněpolitického cyklu načrtává Potůček (2005b) takto:

1. Identifikace a uznání sociálního problému
2. Rozhodování ve veřejné politice
3. Implementace (užití, aplikace) veřejné politiky
4. Hodnocení veřejné politiky

Poslední fáze cyklu – hodnocení – zjišťuje, nakolik se podařilo naplnit předpokládané cíle (vnější efektivita), kolik zdrojů bylo vynaloženo ve srovnání s dosaženými cíli (vnitřní efektivita) či jaké problémy se vyskytly – zda vůbec byla veřejná politika dobře navržena a uplatněna. Nebezpečím je podle Potůčka „možnost zneužití hodnocení politik pro obhajobu politik vyhovujících dílčím zájmům.“ (2005b: 46). Proto bychom měli rozlišovat mezi analýzou politiky¹, jíž jde o pochopení konkrétní probíhající politiky a jejích důsledků, a analýzou pro politiku², jejímž cílem je zlepšovat veřejnou politiku tak, aby co nejlépe odpovídala stanoveným nárokům. Podle modelu ACF³ je politický podsystém nejdůležitější jednotkou analýzy politického procesu (Sabatier, 1998). Takový podsystém zahrnuje osoby z různých veřejných a soukromých organizací, kterých se politické téma (či aktuální problém) týká a které se samozřejmě snaží politiku ovlivňovat. Patří sem také osoby z různých úrovní vlády daného státu, ale též z mezinárodních organizací či cizích zemí.

Hodnocení veřejné politiky je poslední fází politického cyklu. Může vyústit ve dva závěry: buď zjistí, že sociální problém je vyřešen, veřejný zájem uspokojen a veřejná politika splnila své poslání, nebo zjistí, že sociální problém přetrvává a politika se minula svým cílem. Výkon veřejné správy⁴ lze nahlížet, hodnotit a měřit různými přístupy. Kostelecký a Patočková (2006) upozorňují, že způsob (metoda) měření výkonu veřejné

¹ analysis of policy

² analysis for policy

³ Advocacy Coalition Framework

⁴ government performance

správy je dán především tím, jak je role veřejné správy vymezena. Lze pak vysledovat **čtyři odlišné přístupy měření výkonu:**

1. ukazatele sociálně-ekonomického rozvoje
2. subjektivní hodnocení fungování veřejné správy občany nebo odborníky
3. měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality činnosti veřejné správy
4. agregátní indexy fungování veřejné správy

Každý z těchto přístupů má své silné i slabé stránky a každý z nich užívá své specifické metody měření výkonu.

1. Měření pomocí ukazatelů sociálně-ekonomického rozvoje předpokládají, že činnost veřejné správy ovlivňuje sociálně-ekonomický rozvoj spravovaného území, a že lze tedy z dosažené sociálně-ekonomické úrovně usuzovat na výkon veřejné správy. Patří sem např. míra nezaměstnanosti, míra inflace, úroveň kriminality, výdaje na zdravotnictví atp.
2. Měření pomocí subjektivního hodnocení fungování veřejné správy používají odborníci soustředění na kvalitativní aspekty výkonu, pro které nelze získat statistická data. Sem patří zejména výzkumy veřejného mínění. Zde se neměří samotný výkon veřejné správy, ale spíše míra spokojenosti s činností veřejné správy.
3. Měření procedurální a institucionální efektivnosti a kvality nahlíží na veřejnou správu jako na formální organizaci, v praxi je nejrozšířenějším způsobem měření. Činnost veřejné správy se rozloží na procedury a operace a u všech, u kterých je možno získat kvantifikovatelná data, se měří efektivnost a účinnost. Porovnáním vstupů a výstupů se zjišťuje, zda byly optimálně využity dostupné zdroje (efektivnost), srovnáním výstupů s cíli a očekáváními se zase zjišťuje účinnost. Užívají se však také metody porovnávání s výkony jiných podobných institucí (např. benchmarking) nebo metody opakovaných sebehodnocení organizace (např. CAF⁵ - společný hodnotící rámec).
4. Měření pomocí agregátních indexů představují matematicko-statistickou agregaci dílčích ukazatelů. Jednotlivé dílčí ukazatele charakterizují různé typy činnosti veřejné správy, a teprve jejich agregát měří celkový výkon veřejné správy.

⁵ Common Evaluation Framework

Politický proces si v důsledku můžeme představit jako **proces sociálního učení**. Proces učení znamená přijetí nových informací, včetně těch založených na zkušenostech, a jejich použití na další činnost. „... můžeme definovat sociální učení jako záměrný pokus pozměnit cíle či techniku politiky na základě minulých zkušeností a nových informací. Jakmile se politika mění jako výsledek tohoto procesu, jde o učení.“ (Hall, 1993: 278). Proces učení má různé podoby podle změn, ke kterým v politice dochází. Měnit se mohou:

- celkové cíle politiky,
- techniky či nástroje politiky, pomocí nichž se dosahuje vyhlášených cílů,
- nastavení (prostředí) těchto nástrojů.

Hugh Heclo definuje politické učení⁶ jako „... změny v myšlenkách či chování, které pramení ze zkušeností a/nebo z nových informací, a které jsou spjaty s realizací či změnou politických cílů.“ (Sabatier, 1998: 104). Jde o získávání co nejvíce znalostí o problému či faktorech, které ho ovlivňují. Lidé z dané oblasti politiky se tedy snaží získat co nejvíce informací, aby mohli prosazovat své cíle. Jde o poznávací aktivitu⁷, která přirozeně vyústí v politickou změnu.

Velkou roli v politickém procesu, tedy i procesu sociálního učení, hrají představy. Tvůrci politiky pracují s určitým rámcem představ, který nám hodně vypoví o cílech politiky, o nástrojích k dosažení těchto cílů i o problémech dané oblasti politiky – Peter A. Hall (1993) mluví o politickém paradigmatu⁸. Změna tohoto paradigmatu nastává při změně samotných cílů politiky. Mluví-li se o změně nástrojů či nastavení těchto nástrojů, jde o normální politický proces⁹. Změna paradigmatu je složitým procesem, neboť různá paradigmata (včetně jejich tvůrců) stojí v zásadě proti sobě navzájem. Prosazení určitého paradigmatu nezáleží ani tak na argumentech, jako spíše na pozicích, resp. pozičních výhodách odborníků. Se změnou paradigmatu tedy přechází i autorita z jedné skupiny odborníků na druhou. Žádnému politickému procesu se nevyhýbají chyby, selhání a anomálie, pokud si však úřadující paradigma není schopno poradit, ztrácí svou těžce nabytou autoritu. Přejít z jednoho paradigmatu na jiný je navíc náchylný k častějším selháním, což může vyústit v boj paradigmat. Situaci pak mohou rozlousknout pouze ti odborníci, kteří dokážou institucionalizovat své paradigma, a zajistit si tak pro sebe autoritu. Politika je tedy doslova bojem o moc! Tvorba politiky je neustále zakotvena

⁶ policy-oriented learning

⁷ cognitive activity

⁸ policy paradigm

⁹ normal policymaking

v určitém souhrnu představ, ze kterých si tvůrci politiky vybírají, a podle vybraných představ pak směřují politiku.

3.1 Exkurz - Od pozitivní sociální politiky (poskytování služeb) k aktivní sociální politice (delegace kompetencí)

Tato proměna se projevuje při uplatňování veřejné politiky v oblasti inovací. Studie MONIT¹⁰ poukazuje na slabiny a konflikty v oblasti veřejné správy, které se projevují v kontextu aktivního paradigmatu. Studie MONIT byla zahájena v roce 2002 pod vedením Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Jejím cílem bylo odhalit slabé stránky a pochybení ve vládnutí a realizaci politiky a přinést klíčová témata, kterými se vlády při uskutečňování své inovační politiky¹¹ a při snaze eliminovat své chyby a slabé stránky budou muset chtít nechtít zabývat. Do výzkumu bylo zapojeno 13 členů OECD. Výsledky tohoto výzkumu shrnuje třísvazková publikace Governance of Innovation Systems¹². Studii MONIT můžeme také chápat jako příklad uplatnění veřejné (či regulativní) politiky ve specifické oblasti, v oblasti inovací. Specifikou této oblasti je, že chce koordinovat součinnost aktérů z několika funkčně specifických oblastí (sektorů): akademické oblasti, vládního sektoru a soukromopodnikatelského sektoru. Uplatňuje regulativní prostředky, které mají selektovat a podporovat efektivní aktéry přispívající k růstu inovační výkonnosti ekonomiky a současně vytvářet příznivé podmínky pro tvůrčí aktivitu v průřezu všech oblastí společnosti.

MONIT přichází s tzv. **třetí generací inovační politiky**¹³, která vidí politiku jako plynulý horizontální proces. Tento model je jakýmsi spojením, v rámci něhož spolupracují různé oblasti společnosti a společně přichází s novými inovačními nápady. Klíčem k úspěšnému vládnutí je tedy z tohoto pohledu souhra inovační politiky napříč různými oblastmi společnosti. Základním předpokladem je, že vlády budou nuceny přizpůsobit své instituce a inovační politiku tlakům vycházejícím ze stále dynamičtějších a komplexnějších ekonomik a ze společenského vývoje. Inovace se v čase globalizace a strukturálních změn ekonomického působení staly velmi důležité, inovační politika se tedy pro mnohé země stává tématem číslo jedna. Studie MONIT došla k závěru, že podstatné jsou přizpůsobivější a flexibilnější přístupy k inovační politice, resp. je nutné přijmout třetí generaci inovační politiky. Politika je málo efektivní částečně také kvůli existujícím

¹⁰ Monitoring and Implementing National Innovation Policies

¹¹ innovation policy

¹² OECD, Paris 2005

¹³ third generation of innovation policy

napětím. Nutné je tedy tato napětí redukovat či alespoň pojmenovat. Některá z odhalených napětí:

- různé oblasti národní politiky podporují různé logické systémy, které jsou vzájemně neslučitelné a dokonce si konkurují,
- rozpočtové praktiky (alokace zdrojů) se omezují na krátkodobé myšlení, v politice je však podstatné myslet na dlouhou dobu dopředu,
- jsou zanedbávána dlouhodobá strategická témata, zvláště jakmile se dosáhne určitých (byť minimálních) úspěchů,
- různé oblasti politiky vnímají inovace různým pohledem,
- různé oblasti politiky se záměrně od sebe oddělují a nemají sklony k multicílové politice¹⁴, neboť se bojí ztráty své vlastní efektivity,
- trendem je bohužel stále větší fragmentace a segmentace, přestože nutností je politickou akci více koordinovat,
- vzájemná nespolupráce často pramení také z individuálních ambicí politických aktérů (patrná je rivalita, která spolupráci činí neuskutečnitelnou).

Podle studie MONIT je nutné podpořit **horizontální politiku**, která vede k větší spolupráci (oproti vertikálnímu principu politiky). Třetí generace inovační politiky vyžaduje sladění inovačního potenciálu různých oblastí společnosti. Toho lze prý dosáhnout skrze vzájemnou koordinaci a integraci inovačních principů. Proces politického rozhodování vyžaduje zohlednění všech oblastí společnosti. To je možné pouze při odpovídajících politických znalostech, proto se dalším klíčovým elementem stává politické vzdělávání (učení)¹⁵. Výzva spočívá ve vytváření a následné distribuci znalostí přispívajících k utváření vzájemného porozumění napříč různými oblastmi společnosti. Politické vzdělávání a následné správné využívání těchto znalostí je jednou z hlavních priorit! Kontrola a vzdělávání musí být nedílnou součástí politického procesu, neboť umožňují zpětnou vazbu, která v důsledku vede k větší efektivitě.

Podle MONITu potřebují vlády především nový rámec pro formulaci a zavádění inovační politiky, neboť inovační politika by se měla stát širší a strategickou politickou doménou. Jaké změny tedy musí na úrovni vládnutí proběhnout? Vlády jednak musí přehodnotit svá tradiční stanoviska založená na lineárním politickém modelu. Dále musí vyvinout nové prostředky komunikace a spolupráce, prostřednictvím nichž by do politického procesu začlenily také zájmy zainteresovaných osob a institucí z řad

¹⁴ multi-goal policy

¹⁵ policy learning

soukromého sektoru. Studie MONIT ukázala, že pro dynamickou ekonomiku je nutné provést jisté strukturální změny vlády a též naučit vládu přizpůsobovat se. Jaká je tedy z tohoto pohledu role vlády? Nejnáléhavější je **sladění, spolupráce a strategická akce**. Inovace nejsou pouze vědeckou a technologickou záležitostí, je zde nutná i účast vlády, neboť inovační proces závisí i na ekonomickém a společenském vývoji. Právě třetí generace inovační politiky klade důraz na zapojení veškerých oblastí společnosti do inovačního procesu. Konflikty zde nejsou na překážku, naopak důraz je kladen na střetávání zájmů, na jejich sladění a spolupráci. Aby toho bylo dosaženo, musí přijít na řadu nové formy vlády, kde bude horizontálnost zahrnovat širokou škálu společenských oblastí vč. mechanismů spolupráce (koordinace) a politického učení (vzdělávání). V rámci horizontálního politického procesu by měla být inovační politika vedena skrze komplexní národní strategii, kde se různé sektory společnosti budou podílet na dosažení shody. Politická shoda nemá být chápána ve smyslu absolutní rovnováhy, ale spíše ve smyslu přizpůsobování se měnícím se požadavkům zainteresovaných sektorů a institucí. **Vládnutí v tomto smyslu znamená interaktivní proces zahrnující různé formy vztahů, spolupráce, soutěže a vyjednávání.** Politický cyklus má z tohoto hlediska obsahovat:

1. formulaci politického programu a priorit (tj. určení ústředních politických témat),
2. jejich zavedení (aplikaci) do praxe,
3. vyhodnocování a následné (po)učení (z výsledků a zkušeností).

4. Současné problémy veřejné správy v ČR

Požadavky Evropské unie na řízení a kontrolu výkonu veřejné správy s sebou přináší i nároky na změny v organizaci a řízení ústředních orgánů veřejné správy. Proto se v oblasti veřejné správy objevují snahy prosadit moderní způsoby řízení a výkonu administrativních činností s podporou soudobých informačních a komunikačních technologií. Cílem je zefektivnit výkon veřejné správy a zpřístupnit ji občanům. Tento proces s sebou logicky přináší potřeby ministerstev a dalších veřejných institucí v oblasti vnitřního systému řízení a kontroly. S touto problematikou jsou veřejné správě ochotny pomoci mnohé poradenské organizace – nejvýznamnějšími poradci v oblasti veřejné správy jsou společnosti PricewaterhouseCoopers, Ernst & Young, Deloitte.

Kvalitu veřejné správy ČR odráží **ukazatel vládní efektivity**¹⁶ Světové banky. Pro rok 2007 dosáhla ČR indexu 0,99¹⁷, což signalizuje zhoršení, neboť roku 2006 dosahovala ČR

¹⁶ government effectiveness

¹⁷ Index udává hodnotu od -2,5 do +2,5, čím vyšší je jeho hodnota, tím lépe je kvalita správy vnímána.

indexu 1,07. Indikátor umístění mezi ostatními hodnocenými zeměmi udává pro ČR pro rok 2007 hodnotu 80,1¹⁸, zatímco pro rok 2006 vykazoval hodnotu 82,5. Výkonnost vlády je v rámci tohoto ukazatele hodnocena podle kvality veřejných služeb, kvality státní správy a její nezávislosti na politických tlacích, dále podle úrovně tvorby veřejné politiky a jejího uskutečňování, či podle důvěryhodnosti vlády. Neefektivní prostředí veřejné správy je živnou půdou pro korupci a naopak korupční prostředí přispívá k nízké efektivitě veřejné správy. Světová banka vymezuje korupci jako využívání veřejné moci pro soukromý prospěch, **index kontroly (vnímání) korupce**¹⁹ udává pro ČR pro rok 2007 hodnotu 0,26²⁰ a pro rok 2006 hodnotu 0,32. Jde tedy opět o zhoršení stavu, přičemž oproti roku 1996 (hodnota 0,58) bylo zaznamenáno výrazné zhoršení. Co se týká umístění mezi ostatními zeměmi, udává indikátor pro rok 2007 hodnotu 64,7²¹, pro rok 2006 65,5 a pro rok 1996 74,3 (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2007).

Také Transparency International se zaměřuje na korupci ve veřejné správě a definuje ji jako zneužívání svěřených veřejných pravomocí pro zvýšení soukromého prospěchu. Transparency International každoročně sestavuje **Index vnímání korupce**²², jeho hodnota kolísá od 0 do 10, přičemž čím vyšší výsledek, tím čistší (bez korupce) prostředí v zemi vládne. Pro rok 2007 stojí v čele žebříčku Dánsko a Finsko, následovány Novým Zélandem, Singapurem a Švédskem. Česká republika stojí na 41. místě ze 179, přičemž dosáhla indexu 5,2, čímž se po letech propadu dostala na hodnotu z roku 1997 (Transparency International, CPI 2007).

Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR zveřejnilo v březnu roku 2008 výsledky výzkumu Hodnocení stavu vybraných oblastí veřejného života a očekávaný vývoj v roce 2008. Z 1056 dotázaných bylo s fungováním úřadů spokojeno 18 %, nespokojeno 34 %, 43 % se nevyjádřilo ani pro jednu variantu a zbytek odpověděl „nevím“; s možností účasti občanů na rozhodování spokojeno 12 %, nespokojeno 45 %, 34 % se nevyjádřilo ani pro jednu variantu a zbytek odpověděl „nevím“; s korupčním prostředím spokojena 2 %, nespokojeno 79 %, 13 % se nevyjádřilo ani pro jednu variantu a zbytek odpověděl „nevím“. Z 1062 dotázaných si 81 % myslí, že je naléhavé řešit problémy spojené s fungováním úřadů, 15 % si myslí, že to naléhavé není, a zbytek se nevyjádřil; 78 % dotázaných si myslí, že je naléhavé řešit problémy spojené

¹⁸ Hodnotí se v rozmezí 0 až 100, přičemž čím vyšší hodnota, tím lepší umístění.

¹⁹ control of corruption

²⁰ Opět se hodnotí podle rozpětí -2,5 do +2,5, přičemž čím vyšší je hodnota, tím lépe je daná oblast hodnocena.

²¹ Rozpětí 0 až 100, čím vyšší, tím lepší.

²² Corruption Perception Index, CPI

s účastí občanů na rozhodování, 15 % si myslí, že to naléhavé není, a zbytek se nevyjádřil; 93 % dotázaných si myslí, že je naléhavé řešit problémy spojené s korupcí, 4 % si myslí, že to naléhavé není, zbytek se nevyjádřil. Z 1046 dotázaných si 10 % myslelo, že se fungování úřadů v roce 2008 zlepší, 21 % si myslelo, že se zhorší, 63 % se vyjádřilo pro možnost, že se situace ve fungování úřadů nezmění, a zbytek se rozhodl pro odpověď „nevím“; 4 % dotázaných si myslelo, že se možnost účasti občanů na rozhodování v roce 2008 zlepší, 31 % si myslelo, že se naopak zhorší, 58 % se vyjádřilo pro možnost, že se situace nezmění, a zbytek se rozhodl pro odpověď „nevím“; 3 % dotázaných byla přesvědčena, že se korupční situace v roce 2008 zlepší, 58 % se naopak vyjádřilo pro zhoršení stavu, 33 % si myslelo, že se situace nezmění, a zbytek se rozhodl pro odpověď „nevím“ (CVVM, 2008).

Po roce 1989 se samozřejmě mnohé zlepšilo, máme fungující parlamentní demokracii, aktivní občany a organizace občanské společnosti, svobodné hromadné sdělovací prostředky, stále se však potýkáme s výraznými nedokonalostmi ve vládnutí. Palčivými problémy jsou zejména nekvalitní právní systém a justice, korupce veřejné správy, nekompetentní politické strany, odcizení mezi občany a politikou, slabé neziskové organizace (Potůček, 2005a). Zkvalitnit vládnutí je pro Českou republiku důležité zejména z hlediska stanovení a realizace cílů pro celou zemi, zlepšování výkonu veřejné správy, řešení střetu zájmů ve veřejném prostoru, rozvíjení dialogu mezi politiky, úředníky a občany. Potůček (2005a) uvádí **čtyři strategie zkvalitnění vládnutí**:

- zkvalitnění veřejné politiky posílením strategického řízení, meziresortní koordinace a hodnocení politik a přijetím etického kodexu chování politiků,
- zlepšení veřejné správy zavedením celoživotního vzdělávání a průběžného hodnocení úředníků, jejich lepším výběrem, uplatněním cílově programového řízení a financování, svobodného přístupu k informacím a účinnou kontrolou,
- zvýšení kompetence politických stran a jejich zatraktivnění pro občany zprůhledněním jejich financování, rozvíjením systému politického vzdělávání, zlepšením personální práce a spolupráce se sympatizanty-nestraníky,
- posilování míry občanské angažovanosti občanskou výchovou ve školách, otevřením prostoru pro neziskové organizace v legislativní tvorbě a správním rozhodování, vtahováním občanů do dialogu o veřejných záležitostech s politiky a úředníky.

Co se týká vztahu trhu, státu a občanského sektoru, považuje Potůček (2005a) za nejdůležitější tyto strategie:

- účinnější kontrola efektivního vynakládání veřejných financí,
- změna právních norem upravujících postavení občanského sektoru jako rovnoprávného partnera státu a jeho institucí v poskytování vzdělávacích, zdravotních a sociálních služeb,
- posilování funkcí veřejné správy jako služby občanům,
- odstraňování kořenů korupce a její důsledný trestněprávní postih,
- lepší využití potenciálu občanského sektoru jako advokáta zájmů občanů ve veřejné politice.

Aby mohly být tyto strategie vůbec uplatňovány a naplněny, je podle Potůčka (2005a) nutné:

- odvozovat řízení veřejné správy ze strategických koncepcí, tj. podmínit její rozhodování a organizaci souladem s přijatými dlouhodobými cíli rozvoje,
- rozvíjet veřejné diskuse k dohodě o sdílení představ a vymezení priorit a o obsahu a způsobu realizace daných strategií,
- posilovat ve společnosti (zejména u elit, v politice a médiích) atmosféru dialogu a snahy o spolupráci.

ZAPOJENÍ OBČANŮ DO KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

1. Proč posilovat vztahy mezi vládou (resp. veřejnou správou) a občany

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD) se snaží představit klíčová témata, kterými se vláda každého státu při snaze vytvořit fungující vztahy s občany bude muset zabývat a o kterých bude muset rozhodovat. Vztahy mezi vládou a občany existují v mnoha oblastech, v tomto textu jde však především o vztahy, resp. interakci v oblasti vytváření a uskutečňování politiky. Vláda působí na místní, regionální, národní i mezinárodní úrovni, přičemž vztahy s občany jsou důležité na všech těchto úrovních, ovšem nejdůležitější politická rozhodnutí se uskutečňují na národní úrovni, tudíž vztahy s občany jsou na této úrovni nejdůležitější (OECD, 2001a). Vláda poskytuje občanům informace podle svého uvážení, případně na žádost občanů, nicméně jde o výrazně jednosměrné předávání informací od vlády k občanům. Samozřejmě existuje také jistá zpětná vazba, když vláda konzultuje politiku s občany, nicméně je tato zpětná vazba výrazně omezená, limitovaná, a to v tom, že si jednak vláda vybírá, od koho bude zpětnou vazbu přijímat, dále určuje témata, kterých se konzultace s občany bude týkat, a nakonec ještě často nedává občanům pravdivé informace k tématu, tudíž je zpětná vazba poněkud zavádějící. Pokročilou zpětnou vazbu představuje **aktivní účast občanů na politice**. Odpovědnost rozhodnout a formulovat konečnou podobu politiky však přesto závisí na vládě. Z toho vyplývá, že „vliv občanů na politiku roste směrem od poskytování informací přes konzultování až k aktivní účasti“ (OECD, 2001a: 16). Jak se demokratické principy vyvíjí, občané požadují stále větší a větší otevřenost a transparentnost veřejné správy, tudíž se vlády snaží posilovat a zlepšovat vztahy s veřejností. Proč vůbec posilovat vztahy mezi občany a veřejnou správou? Existuje několik vzájemně souvisejících důvodů:

- **Efektivnější veřejná politika:** Silnější vztahy mezi občany a veřejnou správou motivují občany k zabývání se veřejnými záležitostmi, což v důsledku vytváří stabilnější základ pro formulaci veřejné politiky a nakonec i efektivnější uplatnění veřejné politiky.
- **Větší důvěra ve vládu:** Poskytování informací, prostor pro konzultace a aktivní účast občanů na správě státu vytváří kolem vlády fluidum otevřenosti, což samozřejmě buduje důvěryhodnost, resp. legitimitu vlády.
- **Silnější demokracie:** Fungující vztahy mezi vládou a občany přispívají k aktivnějšímu občanství, tedy vytváří chuť občanů účastnit se politického rozhodování, což v důsledku vede k efektivnější demokracii. Nicméně „úsilí vlády

informovat občany, konzultovat s nimi a podporovat je v aktivní účasti na správě státu nemůže nahradit reprezentativní demokracii a ani tak nehodlá dělat. ... spíše doplňuje a posiluje demokracii.“ (OECD, 2001a: 19).

Každá aktivita vlády vyžaduje zdroje – čas, odborné schopnosti a znalosti, finance. Nicméně je důležité si uvědomit, že finance vynaložené na informování občanů, na konzultace s nimi a jejich aktivní zapojení do politiky jsou v porovnání s celkovými výdaji vlády zcela zanedbatelné. Pokud jsou výsledky posilování vztahů mezi občany a vládou vskutku účinné, pak je takové vynaložení financí smysluplné! Vlády nakonec zjišťují, že financování posílení vztahů s občany stojí za investici, neboť neangažování občanů v politice vytváří daleko větší náklady – od politických pochybení z krátkodobého hlediska až ke ztrátě důvěryhodnosti a legitimacy z dlouhodobého hlediska. Otázka tedy nestojí na formulaci, jestli má vláda dominovat, ale na tom, **jak má vláda dominovat**. Negativním hraničním případem je ignorance občanů a jejich iniciativ, což vede jen ke ztrátě důvěryhodnosti vlády. Naopak případem hodným následování je role vlády jako lídra otevřeného občanským iniciativám a aktivitám. Pouze tímto způsobem může vláda získat větší legitimitu a důvěryhodnost. Pouze tímto způsobem se chová **vůdčí, nicméně občanům naslouchající** vláda státu. Samozřejmě, že otevřené a oboustranné vztahy mezi vládou a občany nemusí vždy vést jen k úspěchům. Jako vedlejší negativní efekt se mohou objevit zpoždění v uskutečňování politiky nebo dodatečné náklady, nicméně ve srovnání s náklady při neangažování občanů v politice jsou tyto vedlejší efekty zanedbatelné. Nemůžeme si tedy klást otázku, zda posilovat vztahy mezi vládou a občany, ale musíme si klást otázku, jak to dělat profesionálně a úspěšně (OECD, 2001a).

2. Jak posilovat vztahy mezi vládou a občany

Obecný rámec je základním předpokladem, neboť představuje nastavení, v rámci kterého se dané vztahy mohou rozvinout a dále posilovat. V podstatě jde o **práva občanů na informace a zasahování do veřejné politiky**, o **instituce, které tato práva ustanovují a sledují jejich dodržování**, a dále jde také o **politiku (postupy), kterou vláda v této oblasti uplatňuje**, resp. jak ustanovená práva naplňuje. – Mluvíme zde o právním, institucionálním a politickém rámci vymezujícím a upravujícím přístup občanů k veřejné politice. Nicméně důležité není přímo jednat, ale hlavně promýšlet způsob jednání. Je třeba znát odpovědi alespoň na tyto základní otázky: Čeho chci dosáhnout? Jak toho chci dosáhnout nejlépe? Jak zjistím, že jsem byl úspěšný? Bez řádného zodpovězení těchto

otázek nemůže proces budování efektivních vztahů mezi vládou a občany proběhnout bez problémů. Je tedy třeba plánovat, a teprve pak jednat podle tohoto plánu. „Je nutné odlišit různé fáze procesu, a to fázi plánování, fázi uskutečňování a fázi vyhodnocování.“ (OECD, 2001a: 40). Nejdůležitější z těchto fází je určitě plánování, jehož pečlivé promyšlení přinese zaručeně výsledky. Fáze plánování obnáší určení cílů, kterých se má dosáhnout, určení veřejnosti, která se má oslovit, a vlastních prostředků, které jsou na tuto aktivitu k dispozici. Poté následuje výběr nástrojů k uskutečnění plánu a následně vlastní uskutečnění naplánované aktivity. Fáze vyhodnocování zjišťuje, na kolik byl plán splněn a na kolik byla aktivita úspěšná, což pomáhá vyvarovat se podobných chyb v budoucnu. „... určení cílů a definování veřejnosti jsou ty nejpodstatnější kroky, neboť následná aktivita musí být někam zacílena.“ (OECD, 2001a: 41).

2.1 Moderní informační a komunikační technologie (ICT)

V posilování vztahů s veřejností se vlády zaměřily především na využívání nových informačních a komunikačních technologií, jejichž hlavním představitelem je počítačová komunikace. Podle OECD „představují moderní informační a komunikační technologie mocný nástroj posilování vztahů mezi vládou a veřejností, nicméně zůstávají pořád pouze nástroji, a neměly by se tudíž stát cílem. Navíc představují pouze jeden z mnoha mocných nástrojů ...“ (OECD, 2001a: 67-68). Moderní informační a komunikační technologie přinášejí vskutku nové příležitosti:

- jsou schopné přenášet velké množství informací na velké vzdálenosti a v krátkém čase,
- umožňují organizovat a upravovat data mnoha způsobů.

Některé vlády skutečně potvrdily (např. Španělsko, Japonsko), že se používáním moderních informačních a komunikačních prostředků zvýšil zájem občanů o veřejnou politiku, resp. zvýšila se zpětná vazba. Jiné vlády (např. Norsko, Švýcarsko) zase vidí výhodu moderních informačních a komunikačních prostředků v rychlejším a méně formálním kontaktu s občany. Nicméně užívání ICT má také své nevýhody, resp. moderní informační a komunikační prostředky mají také své limity:

- rozdílný přístup k ICT, zejména k internetu, což znamená i rozdílný přístup k informacím,
- problémy s užíváním ICT, které mají zejména některé skupiny obyvatel,

- rozdílná ICT gramotnost²³ občanů – „I když občané mají přístup k moderním informačním a komunikačním prostředkům, neznamená to, že ví, jak je používat.“ (OECD, 2001a: 80); počítačová gramotnost je mnohdy problémem i na straně veřejné správy,
- ne každý jedinec disponuje potřebným moderním technickým vybavením,
- finanční nákladnost pořizování ICT,
- problematické zabezpečení soukromí a bezpečnosti osobních dat.

Vlády sice mohou některé limity moderních informačních a komunikačních technologií zmírnit, případně odstranit, nicméně další limity se ukazují velmi odolné a přetrvávající. „Vlády tedy musí vzít na vědomí existenci limitů v užívání ICT k posilování jejich vztahů s občany.“ (OECD, 2001a: 82).

3. Příklad z oblasti životního prostředí - Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a zapojení veřejnosti do rozhodování o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy

O potřebě zainteresovat veřejnost do rozhodování o životním prostředí se začalo mluvit v 90. letech 20. století na půdě Evropské hospodářské komise OSN v rámci projektu Životní prostředí pro Evropu. Na přípravě Aarhuské úmluvy se poprvé v historii podílely nejen jednotlivé státy a mezinárodní organizace, ale také organizace občanského sektoru. V roce 1998 byla v Aarhusu 35 evropskými a středoasijskými zeměmi, včetně České republiky, podepsána **Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva)**. Po sérii ratifikací vstoupila úmluva 30. října 2001 v platnost. Česká republika úmluvu ratifikovala v roce 2004, najít ji lze pod označením č. 124/2004 Sb. mezinárodních smluv. Veškeré ratifikované mezinárodní smlouvy jsou v ČR přímými právními předpisy a je možno se na ně odvolávat v rámci soudních sporů. Mezinárodní smlouvy mají v českém právním systému **aplikační přednost**, tzn. jsou nadřazeny národním zákonům a ostatním právním předpisům. Evropské společenství ratifikovalo Aarhuskou úmluvu v roce 2005, od roku 2007 je v platnosti nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o platnosti Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství.

Pro sledování toho, jak je úmluva dodržována v jednotlivých signatářských zemích, byl zřízen Výbor pro sledování plnění úmluvy²⁴, kam může široká veřejnost podávat

²³ ICT literacy

²⁴ Compliance Committee

podněty a stížnosti týkající se neplnění úmluvy ze strany státu. Výbor přijímá podněty buď od stran úmluvy (podání), od sekretariátu úmluvy (upozornění), nebo od široké veřejnosti (sdělení). Širokou veřejností jsou myšleny fyzické i právnické osoby, tedy i nevládní organizace. Osoba, která sdělení podává, nemusí být občanem státu, kterého se sdělení týká, stejně tak organizace nemusí mít v daném státě své sídlo. „To je velice široké oprávnění, které umožňuje občanům poukázat na nedodržování úmluvy např. i ve státě, kde je případná politická situace taková, že si jeho občané takové sdělení sami zaslat netroufají.“ (Zelený kruh, 2006: 14). Výbor nemá v úmyslu v žádném případě nahrazovat opravné prostředky, které poskytuje právní řád té které země, má však být k dispozici pro situace, kdy jsou prostředky a možnosti vnitrostátního právního řádu neúčinné. Výbor pak na základě předložených podání, upozornění či sdělení vypracuje zprávu, která bude výsledkem jeho posuzování. Pokud dojde Výbor k závěru, že stát neplní ustanovení Aarhuské úmluvy, vydá opatření, která by byla za daných okolností vhodná.

Veřejnost je v duchu Aarhuské úmluvy postavena jako partner veřejné správy s právem získávat srozumitelné informace o životním prostředí, účastnit se rozhodování a mít zajištěnu právní ochranu. Veřejná správa musí nejen shromažďovat, aktivně šířit a na požádání poskytovat informace, ale také aktivně informovat o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat, jak se zapojit do rozhodování a jak se lze v případě odeprání účasti na rozhodování či poskytnutí informací domáhat nápravy. Informací o životním prostředí je podle Aarhuské úmluvy „stav složek životního prostředí a faktory, které životní prostředí či rozhodování v záležitostech životního prostředí ovlivňují, mají či mohou mít dopad na zdravotní stav lidí a jejich bezpečnost“ (Zelený kruh, 2006: 3). Aarhuská úmluva za ně považuje také informace o kulturních a architektonických památkách v interakci s životním prostředím. Úmluva rozlišuje mezi **pasivním a aktivním šířením informací**, přičemž pasivní přístup znamená poskytování informací na požádání, aktivní přístup znamená šíření (v případě některých informací dokonce povinné) informací nezávisle na vyžádání. Požadavky práva na informace pokrývá v ČR zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ČR, a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který se používá v případech, které nepokrývá zákon předchozí. Dále Aarhuská úmluva veřejnosti zaručuje právo účastnit se rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí. Úmluva nestanovuje přesný vzorec pro zapojení veřejnosti, ale požaduje účinné oznamování, poskytování potřebných informací a zavedení postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a zohledňování jejich připomínek. Od orgánů veřejné správy se očekává, že budou s veřejností konzultovat své projektové

záměry, politiky i programy, které budou mít dopad na životní prostředí. Účast veřejnosti na takovém rozhodování má zajistit větší transparentnost, zkvalitnění rozhodování i účinnější implementaci výsledků rozhodování. Požadavky úmluvy jsou v této oblasti v ČR pokryty zejména zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí - EIA²⁵, zákonem č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb., o strategickém posuzování – SEA²⁶, a zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Úmluva rozlišuje mezi pojmy **veřejnost** a **dotčená veřejnost**, přičemž dotčená veřejnost je ta veřejnost, která má na konkrétním rozhodování větší zájem, které se daná záležitost přímo týká, tato veřejnost má mít tedy větší vliv na rozhodování o konkrétní záležitosti. Ve všech případech jsou do kategorie dotčené veřejnosti zahrnovány občanské organizace působící v oblasti ochrany životního prostředí. Široká veřejnost má právo na **konzultativní účast**, může podávat připomínky, občanská sdružení mají právo na **plnoprávnou účast**, mohou tedy výsledky řízení v oblasti životního prostředí také soudně napadnout. Poslední pilíř úmluvy řeší odepření práv na informace a práv na účast v rozhodování, zajišťuje tedy veřejnosti právo na přístup k nezávislému přezkoumání postupu veřejné správy. Aarhuská úmluva tak zajišťuje právní mechanismus, který řeší její porušování. V ČR má veřejnost možnost podat žalobu ke správnímu soudu dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Účast veřejnosti na rozhodování je jednou z forem veřejné kontroly rozhodovacích procesů, zejména zmenšuje prostor pro korupci. Je třeba zdůraznit, že veřejnost nerozhoduje, ale podává připomínky, čímž přispívá k tomu, aby úředníci a politici rozhodli na základě co nejkomplexnějších informací.

Stručný výklad Aarhuské úmluvy je uveden v příloze 1.

²⁵ Environmental Impact Assessment

²⁶ Strategic Environmental Assessment

FORMULACE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK

Pro empirickou část výzkumu jsou z teoretické části podstatné kritiky veřejné správy – z nich zdůrazňuji postweberovské přístupy, které poukazují na problémy byrokratických organizací jako je neplnění požadavků klientů, utváření vnitřních zájmových skupin a zejména nesnadná kontrola chodu organizace, resp. uzavřenost pohledu veřejnosti. Demokratická společnost se neobejde bez vztahu veřejná správa – veřejnost (občané), nicméně otázkou je funkčnost tohoto vztahu. Veřejnost by měla být pro správu státu autoritou, veřejná správa by měla být transparentní a demokraticky kontrolovatelná. Jako inspirace může posloužit Potůčkova (2005a) myšlenka prolínání trhu, státu a občanského sektoru. V tomto duchu je občanský sektor vnímán jako rovnoprávný partner státu a veřejná správa je chápána jako služba občanům. Podnětem k výzkumu mi byly současné problémy veřejné správy v České republice²⁷. Společnost pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) zdůrazňuje aktivní účast občanů na politice, která vede ke kvalitnější veřejné správě, k větší důvěře občanů ve stát a silnější demokracii. Příkladem dobrého zapojení veřejnosti do správy životního prostředí je Aarhuská úmluva. Nicméně tento dokument se týká pouze oblasti životního prostředí, proto bychom se po analýze její implementace v ČR mohli zamyslet, zda by takových dokumentů nebylo třeba také v jiných oblastech veřejné politiky.

Ve své práci se zaměřuji na problém zapojení občanů do správy veřejných záležitostí. Zapojení občanů do veřejné správy nemůže vyřešit všechny problémy, nicméně pohlížím na něj jako na odrazový můstek, úkol, kterým by se mělo ve zkvalitňování správy státu začít. Nelze opomenout, že veřejná kontrola správy státu bude mít velký dopad také na omezení korupce, tedy problému, který je v České republice velmi výrazný. Veřejná správa je zde pro občany, proto je zcela přirozené, že se občané budou na jejím výkonu, zejména na určování priorit a směřování, podílet. Čím více se správa státu uzavírá pohledu zvenčí, tím více se objevuje zbytečných akcí a programů, tím více plýtvání, podvodů, problémů a nedorozumění. Občané musí mít dohled nad veřejnou správou a zejména se musí veřejná správa orientovat na občany, na jejich touhy, nároky, problémy, a právě z tohoto důvodu je nutné občanům umožnit své zkušenosti a problémy vyslovit, je nutné učinit z nich partnera politické reprezentace a správy státu, který je vždy vyslyšen a jehož názory jsou vždy respektovány.

²⁷ Viz Veřejná správa, její kvalita a efektivnost, kap. 4 – Současné problémy veřejné správy v ČR.

Ve své práci chci zkoumat, jaká je aktuální úroveň komunikace veřejné správy s občany v České republice a zejména jaké problémy a nedostatky veřejné správy se vyskytují. K řešení této otázky budu využívat teoretickou část práce a řadu výše prezentovaných dokumentů, zejména Aarhuskou úmluvu, která se v oblasti správy životního prostředí snaží řešit problém komunikace veřejné správy s občany. Přijetí Aarhuské úmluvy ukazuje, že zapojení občanů do veřejné správy je nejen prospěšné, ale také nutné. Úmluva definuje rámcové podmínky pro danou oblast správy, rozhodně není předpisem, který by na stát kladl neúměrně velké nároky. Jak už však u takových předpisů bývá, ani Aarhuská úmluva není vždy stoprocentně dodržována. Naplňování principů Aarhuské úmluvy v České republice sleduje nevládní organizace Zelený kruh. Zaměřila jsem se na nedostatky v naplňování Aarhuské úmluvy, resp. pochybení v oblasti informování veřejnosti, v oblasti účasti veřejnosti na rozhodování a v oblasti právní ochrany veřejnosti (tj. tři klíčové pilíře Aarhuské úmluvy), přičemž bych ke konci chtěla dojít odpovědi na otázku, zda byla implementace Aarhuské úmluvy v České republice úspěšná a zda by se jí mohly inspirovat ostatní oblasti veřejné politiky. Získaná odpověď bude současně podávat určitý vhled do stavu veřejné správy v ČR.

Kladu si dvě výzkumné otázky:

1. Jaké jsou klíčové problémy komunikace veřejné správy ČR s občany z pohledu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)?
2. Jaká je úroveň implementace (resp. dodržování) Aarhuské úmluvy v České republice?

Pomocí získaných poznatků z obou zdrojů budu specifikovat problémy domácí veřejné správy a faktory, které je ovlivňují.

METODOLOGIE

Pro svůj výzkum jsem zvolila kvalitativní výzkumnou metodu. Mým cílem je podrobnější prozkoumání fungování veřejné správy České republiky, snažím se porozumět určitému problému, který je v současnosti velmi palčivý. Na začátku jsem si zvolila výzkumné otázky a závěr výzkumu by na ně měl odpovědět. Hlavní technikou sběru dat je studium dokumentů. Využívala jsem dokumenty Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a nevládní organizace Zelený kruh. Hendl o dokumentech říká, že se za ně považují „taková data, která vznikla v minulosti, byla pořízena někým jiným než výzkumníkem a pro jiný účel, než jaký má aktuální výzkum. Výzkumník se tedy zabývá tím, co je již k dispozici, ale musí to vyhledat.“ (2005: 204). Výhodou zkoumání dokumentů je jejich rozmanitost a poměrně snadný přístup – v dnešní době lze mnoho dokumentů sehnat na internetu. Podstatné je však umět se dostat k těm správným dokumentům. Výhodou dokumentů je také tzv. nereaktivní způsob jejich sběru, což znamená, že subjektivita výzkumníka nemá na povahu informací v dokumentech obsažených žádný vliv, výzkumník tyto dokumenty zpracovává, ale nijak nemění (Surynek, Komárková, Kašparová, 2001). Nevýhodou dokumentů je však účel, pro nějž byly vyhotoveny, neboť se v každém případě liší od účelu výzkumu, dále mohou výzkum ztížit chybějící informace potřebné k porozumění dokumentům, problémem bývá také nízká spolehlivost a vypovídací schopnost dokumentů. Právě z důvodu možné nízké vypovídací schopnosti jsem se rozhodla provést expertní interview s pracovníkem nevládní organizace Zelený kruh. Interview je polostrukturované s otevřenými otázkami, které se zaměřily na plnění, resp. neplnění Aarhuské úmluvy Českou republikou. Před vlastním interview jsem měla připraveny otázky, které určovaly strukturu, nicméně v průběhu interview jsem se rozhodla některé otázky přeformulovat a jiné otázky přidat. Výsledná podoba otázek je uvedena v příloze 2. Interview bylo nahráváno na diktafon. Výsledky interview by měly vhodně doplňovat studované dokumenty Zeleného kruhu. K hlavním výhodám expertního interview patří získání informací hlubšího a širšího zaměření, možnost kontroly vedení interview a možnost připojení dodatečných otázek. Nevýhodou je nesnadný přístup k respondentům a nutnost navození dostatečné motivace a důvěry (Surynek, Komárková, Kašparová, 2001). Velkou výhodou expertního interview spatřuji v tom, že informace pocházejí od specialistů, nicméně jejich odbornost na mě na druhé straně klade poměrně velké nároky, zvláště co se týká hlubšího proniknutí do jejich

odborné oblasti a osvojení si odborného slovníku. Z toho důvodu jsem podnikla interview až po důkladné analýze relevantních dokumentů. V úvahu je však třeba brát problém angažovanosti organizace, neboť cílem nevládní organizace Zelený kruh je sledovat výkon veřejné správy v oblasti životního prostředí, což v sobě zahrnuje také jisté hodnocení, připomínkování a kritiku veřejné správy.

Při výběru dokumentů a respondentů pro expertní interview bylo podstatné, aby získané poznatky přispěly k zodpovězení výzkumných otázek. Používám teoretický výběr, který je typický pro kvalitativní výzkum. Hendl (2005) uvádí, že základní soubor tohoto výběru není definován, rozsah výběru ani znaky základního souboru nejsou předem známy, výběr se provádí několikrát podle dosahovaných výsledků a výběr je dokončen po dosažení teoretické saturace. Jak je již uvedeno výše, pro svůj výzkum jsem zvolila dokumenty OECD a nevládní organizace Zelený kruh, respondent pro interview je pracovníkem Zeleného kruhu. Zvolila jsem účelové vzorkování, které volí data (resp. dokumenty) vhodná pro účel výzkumu. Sběr dat a jejich analýza trvají do doby zodpovězení výzkumných otázek. Analýza probíhá současně se sběrem dat a jejím výsledkem je zodpovězení výzkumných otázek a formulace závěru. Hendl popisuje kvalitativní analýzu jako umění „zpracovat data smysluplným a užitečným způsobem a nalézt odpověď na položenou výzkumnou otázku“ (2005: 223). Na dokumenty a expertní interview jsem uplatnila obsahovou analýzu, v rámci níž je podstatné vyhledat ty informace, které jsou vzhledem k cíli výzkumu nejvýznamnější, tj. odpovídají na výzkumné otázky.

KLÍČOVÉ PROBLÉMY KOMUNIKACE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR S OBČANY Z POHLEDU ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ (OECD)

1. Obraz vztahů mezi vládou a občany v České republice

V roce 2001 provedla OECD ve všech svých členských státech průzkum vztahů mezi veřejností (občany) a veřejnou správou. Oficiální název průzkumu zněl Posilování vztahů mezi vládou a občany²⁸. Cílem bylo zjistit, jaké zázemí pro poskytování informací občanům, komunikaci s občany a zapojování občanů do vytváření veřejné politiky a poskytování veřejných služeb existuje v členských státech OECD. OECD chtěla tímto průzkumem podpořit vládní úsilí členských států při zapojování občanů do věcí veřejných, při snahách o transparentnost a demokratickou odpovědnost vůči veřejnosti. Průzkum se zaměřil jak na ústřední státní správu, tak i na místní samosprávu. Výsledky však byly určeny zejména pro ústřední státní správu, aby získala obraz nejen o své vlastní úrovni komunikace s veřejností, ale také o metodách a úsilí dalších členských států OECD. Prostřednictvím internetu tedy mohly zúčastněné státy nahlédnout do výsledků průzkumu, a udělat si tak obrázek o ostatních členských státech OECD. Následující text je analýzou tohoto průzkumu, který proběhl v České republice a týkal se vztahů mezi veřejnou správou a občany.

První část průzkumu se zaměřila na zjištění kulturních předpokladů k vytváření účinné komunikační vazby mezi vládou a veřejností, hlavních priorit, které vláda při vytváření vztahů s veřejností má, a konečně problémů spojených s tímto úsilím, které vláda reflektuje. Cílem bylo v souhrnu ukázat, jakou motivaci vláda pro vytváření oboustranných vztahů s veřejností má a čeho chce v této oblasti dosáhnout. Občané České republiky se po pádu komunismu zapojili do ovlivňování veřejné politiky s velkou chutí. Nicméně jak demokratizace ČR pokračovala, klesla úroveň zapojení veřejnosti do správy veřejných záležitostí a vůbec zájem občanů o veřejnou politiku na úroveň obvyklou pro všechny rozvinuté demokracie. Komunikace veřejné správy s občany je tudíž velmi často iniciována především samotnou veřejnou správou. Můžeme tedy tuto komunikaci označit spíše za **předávání informací od veřejné správy k občanům**. Existují prostředníci, zejména v podobě tisku, kteří informace o vládě a od vlády přenášejí k veřejnosti, nicméně

²⁸ Strengthen Government-Citizen Connections

není výjimkou, že jsou tyto informace zkreslené či vytržené z kontextu. Tištěné zpravodaje nebo časopisy, které veřejná správa vydává, mají pouze omezený náklad a rozsah šíření, tudíž se k většině veřejnosti nedostanou. Jako účinná forma poskytování informací veřejnosti se jeví nové informační technologie, zejména internet. Každá veřejná instituce má své internetové stránky, které informují o její činnosti a umožňují veřejnosti kontakt s touto institucí. Veřejné instituce nekomunikují s občany pouze dobrovolně, nicméně také na požadavky občanů. Zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 ukládá, že každá informace, kromě těch, které jsou označené jako tajné, musí být občanům sdělena, pokud je žádána. Česká veřejná správa má stále větší a větší zájem komunikovat s veřejností. Panuje přesvědčení (nepochybně pravdivé), že není možné plně vyhovět zájmům občanů bez účinné komunikace s nimi, a to nejen v době, kdy je určitá politika již téměř aplikována, ale zejména při přípravě politiky. Avšak jednotlivá ministerstva **komunikují s občany pouze na dobrovolné bázi, tzn. tato komunikace není formálně zakotvena**. Jednou z vládních priorit je tedy zapojení veřejnosti do veřejněpolitického procesu ustavit formálně a závazně pro celou veřejnou správu (OECD, 2001b). Občanská participace na politickém procesu není v současné době rozsáhlá, nicméně nepochybně existuje vůle tuto participaci posilovat. V roce 1999 byl přijat dokument – Národní informační politika²⁹ – zdůrazňující hlavní cíle a kroky k jejich dosažení v oblasti posilování informované veřejnosti. Jedním z hlavních cílů je samozřejmě rozšiřovat poskytování veřejných služeb skrze internet. Reforma veřejné administrativy má za cíl také převedení některých činností z ústřední správy na samosprávné celky, neboť ty jsou občanům daleko blíže.

Další část průzkumu měla za úkol zjistit, jaký důraz na zavádění formálních (resp. právních) mechanismů pro podporu participace veřejnosti na správě veřejných záležitostí daný členský stát klade a jaké formální mechanismy v jeho administrativě již fungují. Je totiž skutečností, že je v různých státech kladen **různý důraz na formální a neformální mechanismy zapojování veřejnosti do veřejněpolitického procesu** (OECD, 2001b). Svobodu artikulovat a prosazovat své požadavky mají občané České republiky díky zákonu č. 85/1990 Sb., o právu petičním, a zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Posilování právního rámce v této oblasti je jedním z cílů veřejné reformy. Přístup veřejnosti k informacím zajišťuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Stálé naplňování a zlepšování tohoto principu je úkolem národní informační

²⁹ State Information Policy

politiky. Koncept veřejného informačního systému byl přijat vládou v roce 1999. Jedním z hlavních cílů je zvýšení důvěry ve veřejnou administrativu zajištěním a naplňováním práva každého člověka na informace o činnosti veřejné správy. Ačkoli mnohé veřejné instituce s veřejností aktivně komunikují (např. Ministerstvo průmyslu a obchodu ustavilo tzv. národní diskusní skupinu), jsou všechny tyto aktivity neformální, spočívající na dobrovolnosti a nemající žádný specifický rámec.

Průzkum dále zjišťoval, jak je konkrétní právní rámec, diskutovaný v předchozí části, zajišťován a dodržován. Záměrem bylo také zjistit konkrétní nástroje, techniky a praktiky, které daný stát používá za účelem podpoření komunikace s občany a participace občanů na veřejném rozhodování. V České republice na uskutečňování národní informační politiky spolupracují ministerstva a další ústřední orgány státní správy, přičemž vůdčí postavení má Kancelář pro veřejné informační systémy³⁰, která byla vytvořena v roce 2000. Avšak spolupráce a komunikace mezi těmito orgány, ať už horizontální na úrovni ústřední státní správy, nebo vertikální mezi ústřední a místní správou, není optimální. Určitá zlepšení se nicméně objevují. Např. Ministerstvo vnitra v rámci úsilí o propojení administrativní agendy³¹ s nižšími správními celky začalo používat elektronické komunikační technologie.

Veřejná správa používá následující **nástroje při komunikaci s občany**:

- Porozumění požadavkům občanů – Vláda se o požadavcích občanů dozvídá zejména prostřednictvím dotazníků a přímých setkání. Problémem dotazníků je však malá účast ze strany občanů a nízké znalosti o předmětu výzkumu. Samozřejmě i komunikace mezi státem a zástupci občanských iniciativ vyžaduje jisté profesionální znalosti. Ačkoli je každá taková argumentace naplněna emocemi, tak odpovídající odborné znalosti poněkud zaostávají. Komunikace s širokou veřejností je bohužel stále jednosměrná. Občané jsou od dob komunistické vlády nedůvěřiví k průzkumům a kampaním, tím víc tedy může být nové informační a komunikační médium, tj. internet, řešením komunikace mezi státními institucemi a veřejností.
- Informování občanů – Hlavními prostředky informování občanů o činnosti veřejné správy jsou veřejnoprávní média. Ta hrají hlavní úlohu hlídacích psů demokracie³². Existují samozřejmě i tištěná periodika orgánů veřejné správy, nicméně ta mají omezený náklad a dostanou se pouze k malé hrstce občanů. Důležitá je nejen

³⁰ Office for Public Information Systems

³¹ civilianization of administrative agendas

³² democracy watchdogs

komunikace ústřední státní správy s občany, ale také komunikace místních orgánů správy s občany. Hlavním informačním kanálem se v současné době stává internet. I přesto však stále zůstává komunikace jednostranná a její podoba je určována výhradně ze strany státu – nabízí sice informace o organizačním uspořádání, o kontaktech, zákonech atd., ale nenabízí příliš velký prostor pro vyjádření občanských požadavků na informace.

- Podpoření aktivní občanské participace na správě státu – V České republice jako postkomunistickém státě je stále zakořeněna nedůvěra občanů ve stát a neochota účastnit se na jeho řízení. V oblasti drogové prevence, menšinových skupin, charitativních projektů nebo rekvalifikace nezaměstnaných mají občané možnost zapojit se prostřednictvím občanských organizací. K důležitým proměnám veřejné správy (např. důchodová reforma, reforma veřejné správy) pořádají ministerstva informační kampaně v různých městech ČR, kde mají občané možnost vyjádřit svůj názor nebo poskytnout své postřehy a nápady.
- Zpřístupnění veřejných služeb – Přístupnost veřejných služeb musí být samozřejmě co nejjednodušší, uživatelsky přívětivá³³, čím blíže budou služby občanům, tím lépe. Na mnoha veřejných úřadech se zavedly recepce, což má občanům usnadnit orientaci a přístup. Veřejný informační portál zase soustředí informace nebo odkazy na ně na jednom místě.

Výše uvedené nástroje spočívají zejména na nových komunikačních technologiích jako je internet, avšak ne všichni občané k nim mají přístup a ne všichni jsou ochotni měnit své zavedené zvyky a učit se používat nové technologie. Je tedy naléhavá potřeba zavedení nových nástrojů, doplňujících ty „staré“ – výše uvedené -, které by posilovaly vztahy mezi veřejností a státem (OECD, 2001b).

Další část průzkumu zjišťovala dopady, resp. výsledky právních předpisů, politik a jiných přístupů, které byly implementovány za účelem posílení vztahů mezi veřejností a státem. Co se týká České republiky, je zatím poměrně brzy na nějaká hodnocení. Nicméně každý státní orgán, který podléhá zákonu o svobodném přístupu k informacím, je povinen vyhotovovat výroční zprávu vypovídající o tom, kolik požadavků na informace z řad občanů obdržel a jak úspěšný byl v jejich plnění. Tyto zprávy jsou samozřejmě veřejně přístupné. Ačkoli se zpočátku veřejná správa bránila širšímu využívání nových technologií, vývoj nešel zadržet, což nakonec vedlo k tomu, že se internet stal mocným nástrojem pro

³³ user friendly

rychlou a bezplatnou komunikaci mezi občany a státem. Občané se naučili vyhledávat informace nejprve na internetu, teprve až v případě neúspěchu se dostávají osobně. Úspěch zaznamenalo také týdenní vydávání magazínu Veřejná správa. Je to magazín vydávaný Ministerstvem vnitra a určený především pro pracovníky ústřední a místní správy, přístupný je však také veřejnosti. Jeho úspěch je zejména v tom, že podává informace jednoduše a navíc atraktivně. Magazín také nabízí anglický souhrn a překlad těch nejdůležitějších článků, v neposlední řadě obsahuje aktualizovaný seznam kontaktů na jednotlivé správní instituce. Velký zájem z řad občanů byl také o zpřístupnění jednotlivých registrů (rejstříků). Internetového zpřístupnění se tedy dočkal Obchodní rejstřík, seznam ukradených vozidel a seznam ukradených občanských průkazů.

Závěrečná část průzkumu byla věnována používání moderních informačních a komunikačních technologií. Správa České republiky má samozřejmě jako hlavní prioritu v rámci modernizace přístupu ke svým službám zpřístupnění co největšího množství informací prostřednictvím internetové sítě. Cílem národní informační politiky je spojit veřejnosti přístupné služby do jednoho internetového informačního systému, uskutečnění je však závislé na finančních zdrojích. Zákon o svobodném přístupu k informacím, který vstoupil v platnost 1. 1. 2000, specifikuje informace, které jsou veřejné instituce povinny zveřejňovat prostřednictvím internetu. Cílem národní politiky je tedy také zvýšení informační gramotnosti³⁴ obyvatelstva, konkrétně podpora používání internetu.

1.1 Právní a institucionální rámec veřejné participace v ČR

Během 90. let 20. století se vláda České republiky příliš nestarala o zapojení veřejnosti do veřejné politiky, počátkem 21. století se však objevují pro veřejnost daleko příznivější proudy, v podstatě můžeme říci, že zájem politiků o veřejnost a její názory byl podpořen jednak reformou veřejné správy, a jednak tlakem Evropské unie (Bílá kniha³⁵) (OECD, 2001c).

Zákony upravující právo veřejnosti na informace a na zapojování se do veřejné politiky a do rozhodování o veřejných záležitostech lze shrnout takto:

- Zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.,
- Zákon o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb.,
- Správní řád č. 500/2004 Sb.,
- Zákon o Veřejném ochránci práv č. 349/1999 Sb.,

³⁴ information literacy

³⁵ The White Book

- Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí 100/2001 Sb.,
- Zákon o právu na informace o životním prostředí č. 123/1998 Sb.

Aby mohlo být zajištěno účinné dodržování tohoto právního rámce, byly vytvořeny odpovídající instituce:

- **Právo veřejnosti na informace:** Ke sdělování informací veřejnosti využívá veřejná správa nejvíce své vlastní prostředky, zejména tištěná periodika, případně publikace. Využívány jsou samozřejmě také televize a rádio. V poslední době však roste obliba internetových stránek, kde jsou informace zveřejněny a každý se k nim může kdykoli a odkudkoli dostat. Dokonce vznikají internetové stránky, které nabízejí informace, případně odkazy, z více veřejných institucí³⁶.
- **Právo veřejnosti na prezentaci svých názorů a připomínek:** Veřejnost má možnost prezentovat své názory několika způsoby, přičemž dominantní postavení si v ČR udržují výzkumy veřejných mínění. Poměrně novou praktikou je pořádání veřejných interview a besed přístupných veřejnosti, nicméně na pořádání těchto veřejných výstupů má hlavní zásluhu nevládní sektor. Formálním způsobem prezentace připomínek je podání stížností či návrhů přímo na odpovídající veřejnou instituci, příp. na ministerstvo nebo až k prezidentovi. Podávání konkrétních stížností velmi usnadnila kancelář veřejného ochránce práv. Poměrně novou formou zveřejňování návrhů a připomínek, nicméně velmi oblíbenou formou, je posílání emailových zpráv nebo diskuse on-line³⁷.
- **Aktivní zapojení veřejnosti do veřejné správy:** Veřejnost má možnost zapojit se do správy veřejných záležitostí prostřednictvím různých výborů, komisí či poradních orgánů, ať už na úrovni místní nebo ústřední správy. Další možností jsou místní referenda či petiční akce. Bohužel poměrně vzácně jsou veřejnou administrativou ČR navazovány přímé kontakty s veřejností prostřednictvím konzultací zaměřených na určité skupiny obyvatel. Velmi důležitou roli v podpoře zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů veřejné správy hrají nevládní organizace!

1.2 Používání nových informačních a komunikačních technologií

Zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1999 nařizuje, že všechny informace, které je veřejná správa povinna zveřejňovat, musí být volně přístupné nejen

³⁶ např. www.statnisprava.cz (2009-01-26)

³⁷ První internetovou diskuzi otevřelo v roce 1998 Ministerstvo vnitra a jejím hlavním předmětem byla reforma veřejné správy.

fyzicky, ale rovněž prostřednictvím internetu. Toto nařízení samozřejmě odstartovalo vlnu šíření používání internetu ve veřejné správě, což vedlo k tomu, že dnes má již každá veřejná instituce své vlastní internetové stránky, kde zveřejňuje nejrůznější informace a dokumenty a nabízí občanům možnost kontaktu prostřednictvím emailu. To je samozřejmě výrazný krok v otevřenosti veřejné správy občanům, nicméně stále má komunikace veřejné správy s občany výrazné nedostatky, a to i v používání moderních komunikačních technologií – např. on-line diskuse jsou pořádány velmi zřídka.

Úroveň používání internetu se samozřejmě liší instituci od instituce. Zatímco některé veřejné instituce nabízejí vskutku uživatelsky velmi příjemné ovládání s nejrůznějšími interaktivními aplikacemi a zajímavými informacemi, jiné veřejné instituce se omezují pouze na zveřejnění poštovních a emailových adres a telefonních čísel.

2. Zapojení občanů do procesu rozvoje vzdělávací politiky

V dubnu roku 1999 v rámci rozvoje vzdělávací politiky v České republice dostalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za úkol uspořádat veřejné diskuse s občany (tzv. Výzva pro deset milionů³⁸), jejichž výsledky měly přispět koncem roku 2000 k vypracování Bílé knihy vzdělávací politiky³⁹, resp. Národního programu pro rozvoj vzdělávání v České republice. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy tedy připravilo veřejné diskuse v rámci čtyř hlavních mezníků přípravy Bílé knihy.

V rámci první fáze diskusí byl zveřejněn návrh Bílé knihy vzdělávací politiky, jednak na internetových stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jednak v tištěných periodikách (např. Učitelských novinách), a byl vydán apel na zapojení veřejnosti do přípravy tohoto dokumentu, nicméně nijak nebyly konkretizovány prostředky, jimiž se široká veřejnost může zapojit (OECD, 2001c). Výsledkem této iniciativy bylo dvacet příspěvků od veřejnosti, přičemž pouhých šest přišlo z řad individuálních občanů, zbytek přišel od nejrůznějších vzdělávacích institucí a asociací.

Druhá fáze přípravy Bílé knihy vzdělávací politiky začala prezentací projektu a hlavních témat k diskusi a dalším apelem na zapojení široké veřejnosti. Byla ustavena Kancelář pro veřejnou diskusi⁴⁰, která měla za úkol shromažďovat podněty a připomínky od veřejnosti, jakož i organizovat veřejné diskuse s odborníky na vzdělávání, vzdělávacími institucemi i širokou veřejností. Veřejná informační kampaň probíhala skrze tyto hlavní kanály:

³⁸ A Challenge for 10 Million

³⁹ Government White Book on Education Policy

⁴⁰ Office of Public Discussion

- Speciální zpravodaj pro vzdělávací experty (Výzva pro deset milionů), který sloužil jako doplněk k Učitelským novinám a periodiku Veřejná správa. Tento zpravodaj se dostal k většině expertů na vzdělávání, nicméně daleko menší dopad měl na širší zainteresovanou veřejnost.
- Hlavní roli v šíření informací hrála samozřejmě média. Většina informací o přípravě dokumentu byla zveřejněna v tištěných celostátních denících (49 %), z 35 % se na šíření informací podílely tištěné regionální deníky, z 10 % týdeníky a podobná periodika, z 6 % rádio a televize.
- K šíření informací byl využíván rovněž internet, přičemž speciální internetová stránka www.10milionu.cz nabízela možnost diskuse on-line. Ovšem na přelomu roku 1999/2000 stále ještě nebyl přístup k internetu v ČR samozřejmostí, takže se odhaduje, že maximálně 15 až 20 % účastníků veřejné diskuse k přípravě dokumentu se zúčastnilo prostřednictvím internetu.
- Důležité bylo pořádání veřejných diskusí se vzdělávacími odborníky, zástupci médií i širokou veřejností, přičemž hlavním diskusním tématem byla samozřejmě reforma české vzdělávací politiky.

Hlavní cílovou skupinou veřejné informační a diskusní kampaně byli vzdělávací odborníci, k těm se tedy veškeré potřebné informace dostaly. Záměrem bylo také podchytit širší veřejnost a získat od ní názory a připomínky, nicméně plánované šíření brožur a letáků selhalo, takže výhradním prostředkem zapojení širší – laické – veřejnosti se stal internet. Uvážíme-li však stupeň využívání internetu na přelomu let 1999/2000, je jasné, že podněty široké veřejnosti, jakož i její informovanost o změnách vzdělávací politiky, nedosáhly velkého počtu. Širší veřejnost měla tedy možnost vyjádřit své podněty pouze prostřednictvím tradičních způsobů komunikace, jako jsou faxy, telefony či dopisy, dále prostřednictvím emailů nebo přímého kontaktu během pořádání veřejných diskusních fór.

Vzhledem k nízké účasti širší veřejnosti se další fáze přípravy Bílé knihy vzdělávací politiky orientovaly výhradně na vzdělávací odborníky. Vzniklé internetové diskuse začaly stagnovat, veřejnost se ještě více stáhla, tudíž ani nebyla informována o průběhu projektu. Finální verze Bílé knihy vzdělávací politiky byla zveřejněna 7. února 2001.

Nedostatečné zapojení široké veřejnosti má mnohé příčiny, mezi něž patří i **nedostatečný zájem médií** o reformu vzdělávací politiky a **malé úsilí o zapojení laické veřejnosti ze strany veřejné správy**. Problémem je nicméně také **zakořeněná neochota veřejnosti aktivně se účastnit rozhodovacích procesů veřejné správy** – tato neochota pramení z několika důvodů. Jednak jsou lidé nedůvěřiví k akcím tohoto druhu, neboť jejich

důvěra ve státní instituce byla podkopána špatnými minulými zkušenostmi. Lidé nevěří, že mají jejich připomínky nějakou váhu. Dalším problémem je nutnost vyvinout poměrně velké úsilí na aktivní zapojení do konzultace veřejných záležitostí, což obnáší získávání potřebných znalostí a informací, co nejpřesnější formulování svého argumentu, a nakonec ještě nutnost sledovat, zda byl argument správně pochopen a zda s ním bylo řádně naloženo. Nevládní organizace zcela jasně pohlížely na zapojení široké veřejnosti do projektu jako na nedostatečné! Předseda jednoho sdružení rodičů formuloval své dojmy takto: „Po tom, co jsem byl svědkem prvního veřejného setkání, uvědomil jsem si, že je to výzva pro desítky, po roce možná pro stovky občanů, ale rozhodně ne pro deset milionů.“ (OECD, 2001c: 157).

3. Shrnutí

Ačkoli jsou si vláda i veřejnost vědomy nutnosti oboustranné komunikace, stále se v ČR potýkáme s nedostatečným zapojováním veřejnosti do rozhodovacích procesů veřejné správy. Některé pozitivní změny již proběhly, zejména je důležité, že si vláda i veřejnost uvědomují potřebu aktivní občanské participace, nicméně pasivní přístup občanů ke správě veřejných záležitostí je stále převažující normou. S pasivním přístupem občanů souvisí nedostatečné občanské sebevědomí, proto je třeba u občanů posilovat vědomí jejich potřebnosti a nezastupitelnosti. Zároveň je třeba posilovat důvěru občanů ve správu státu, neboť nedůvěra plodí akorát submisivní občanský postoj a neochotu zasahovat nebo se aktivně vyjadřovat. Nicméně důvěru občanů není možné vytvořit jen tak mávnutím proutku, k jejímu budování a posilování musí přispět jak občané, tak stát. Občané si svou nízkou důvěru musí uvědomit a zejména musí být ochotni jí posilovat, stát zase musí k větší důvěře občanů přispívat transparentní a odpovědnou správou státu, zejména musí lidem ukázat, že jejich práva jsou respektována a také naplňována.

Hlavní překážky aktivního zapojení občanů do správy veřejných záležitostí:

- trvalá nedůvěra občanů ve veřejnou správu a politické dokumenty, které byly připraveny bez účasti veřejnosti,
- občané neznají prostředky, jimiž by se do veřejné správy mohli zapojit, často dokonce ani neví, že mají právo se zapojit,
- bariérou je zde také fakt, že občané nejsou zvyklí aktivně se do politiky zapojovat, např. prostřednictvím diskusí.

HODNOCENÍ IMPLEMENTACE AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČESKÉ REPUBLICCE – NAPLŇOVÁNÍ AARHUSKÉ ÚMLUVY V ČR

V oblasti správy životního prostředí reaguje na výše zjištěné nedostatky v komunikaci s občany Aarhuská úmluva, která je sestavena právě s ohledem na předcházení problémům v komunikaci veřejné správy s občany. Nicméně praktické naplňování úmluvy není bez problémů. Následující text představuje nedostatky v naplňování Aarhuské úmluvy Českou republikou a byl zpracován na základě dokumentů a interview s pracovníkem nevládní organizace Zelený kruh.

Implementace Aarhuské úmluvy vyžaduje sladění národní legislativy s úmluvou, případně přijetí dalších politických a systémových opatření. Pro přijetí a naplňování principů úmluvy je důležité připravit odpovídající veřejné instituce. Konečně na národní úrovni je potřeba přijmout takové právní normy a vztahy mezi jednotlivými institucemi, aby se vytvořilo prostředí příznivé pro naplňování úmluvy. „Tento požadavek je zvláště aktuální v České republice s ohledem na probíhající reformu veřejné správy. Ukazuje se, že prolínání státní správy a samosprávy na úrovni krajů i obcí vede ke zvýšenému politickému tlaku na výkon státní správy a potažmo na oslabení ochrany životního prostředí.“ (Zelený kruh, 2005: 3).

1. Hodnocení implementace na základě dokumentů

1.1 Právo na informace o životním prostředí

Každý jednotlivec má právo získávat informace o životním prostředí. Aarhuská úmluva klade důraz na aktivní zpřístupňování informací, na uživatelsky příjemné a přístupné formy poskytování informací, přičemž zdůrazňuje používání internetu a elektronických médií. Veřejná správa je nejen povinna shromažďovat, aktivně šířit a na požádání poskytovat informace, ale také informovat veřejnost o tom, jaké informace má k dispozici, jak se k nim lze dostat a jak se lze domáhat spravedlnosti v případě odmítnutí poskytnout požadované informace. V České republice pokrývá tyto požadavky Aarhuské úmluvy několik zákonů, a to zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Veřejná správa má dále povinnost informovat veřejnost o tom, který orgán má jaké informace k dispozici, z čehož vyplývá také nutnost zavedení systému, který by veřejnosti pomáhal směřovat žádosti o environmentální informace na správná místa.

V praxi se **do střetu dostávají výklady zákonů o právu na informace, kde má právo na informace skutečně každý, a výklady stavebního zákona (resp. správního řádu), kde má právo na informace jen účastník řízení.** Stavební zákon z roku 1976, jakož i správní řád z roku 1967, právo široké veřejnosti na environmentální informace zcela ignorují, proto se pro veřejnou správu stávají berličkou, na kterou se lze v případě potřeby vymluvit. Žádosti veřejnosti o informace jsou pak s odkazem na tyto zákony zamítnuty. Občanům je tak mnohdy, bohužel však zjevně neprávem, zamezeno nahlédnout do dokumentů, na které mají podle Aarhuské úmluvy a vlastně i podle vnitrostátní právní úpravy plné právo. Střet těchto zákonů stále trvá, ačkoli na něj nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí upozorňují již od roku 2005. Podle Zeleného kruhu (2005) je řešením jasná definice vztahu stavebního zákona (správního řádu), respektive jejich novelizace, a zákona č. 123/1998 Sb. (resp. 106/1999 Sb.).

Potíže nastávají také s **definicí environmentální informace, tedy co je a co už není informace o životním prostředí.** Není výjimkou, že jsou informace o životním prostředí protiprávně zatajovány, neboť podle veřejné správy nejsou environmentální informací. Veřejné orgány také velmi často směšují požadavky na informace o životním prostředí a požadavky na informace jiného druhu. V jedné žádosti mohou být požadovány různé druhy informací, veřejný orgán by tedy měl tyto informace poskytovat na základě různých zákonů, což také znamená stanovit různé lhůty, rozdílné požadavky na úhradu nákladů, rozdílnou úpravu soudní ochrany atp. Veřejné orgány se však zde dopouštějí té chyby, že k žadateli přistupují na základě jednoho jediného zákona a uplatňují na rozdílné požadavky na informace jednu jedinou právní úpravu. Pro veřejný orgán je to jistě daleko jednodušší, nicméně vůči žadateli je to protiprávní jednání. Žadatelům o informace je často odmítnuto okopírovat nebo vyfotografovat požadované neutajované informace, ačkoli na to žádný veřejný orgán nemá právo. Správní orgány jsou povinny chovat se k dotčeným osobám zdvořile a vycházet jim vstříc, opisování či pořizování fotografií veřejnosti přístupných písemných či grafických dokumentů je samozřejmě povoleno. Avšak v praxi se lze bohužel velmi často setkat s neochotou úředníků a se zákazem cokoli opisovat či fotografovat, a to i přesto, že takový přístup není v souladu s Aarhuskou úmluvou!

Nicméně „jako hlavní slabina současné praxe se ukazuje nedostatečná právní ochrana k článku 4⁴¹ a žádné sankce pro úředníky“ (Zelený kruh, 2005: 6). Soudní přezkumy jsou velmi pomalé, takže pokud se nakonec po několikaměsíčním martyriu dočká žadatel o

⁴¹ Přístup k environmentálním informacím. Viz příloha 1 – stručný výklad Aarhuské úmluvy.

informace z řad veřejnosti vyhovění ze strany soudu, je často pozdě, neboť informace je již neaktuální. Soudní rozhodnutí o protiprávním odmítnutí poskytnutí informace navíc není zárukou, že se žadatel k informaci skutečně dostane, neboť soud jen zruší rozhodnutí o odmítnutí žádosti, čímž vrátí celé řízení zpět na začátek. Žadatelé o informace jsou tedy postaveni do situace, kdy se **nemohou domoci rychlé a účinné nápravy**. Skutečností je, že soudní přezkumy v ČR jsou pomalé a mnohdy neúčinné (Zelený kruh, 2008). „Průměrná doba projednání kauzy ve správním soudnictví je 450 dní (15 měsíců) ... Pokud dá soud žalobci za pravdu, bývá často již pozdě – informace je neaktuální.“ (Zelený kruh, 2008: 5). Co se týká úředníků, tak je velkým zaváháním **nedostatek (či vůbec neuplatňování) sankcí při opakovaném protiprávním jednání**.

Pokud jde o aktivní šíření informací, je požadováno zavedení jednotného informačního systému o životním prostředí, který by zajišťoval tok informací od znečišťovatelů k veřejné správě a od veřejné správy k široké veřejnosti. V roce 2005 existovalo v ČR několik informačních systémů, které bylo nutné propojit v jeden jediný. V roce 2005 byl tedy zprovozněn Integrovaný registr znečištění⁴², který sice pomalu, ale přeci jen naplňuje Aarhuskou úmluvu z hlediska požadavku na aktivní šíření informací. Zpřístupňovat informace o životním prostředí však znamená využívat nejen veřejné registry a seznamy, ale také centra environmentálních informací, ekologické poradny a další kontaktní místa pro veřejnost. Podle Zeleného kruhu (2008) je těchto míst velký nedostatek, **existující síť informačních a knihovnických středisek je pouze v Praze a navíc o nich veřejnost téměř neví**. Příkladem dobré praxe je Informační systém EIA/SEA⁴³, kde lze najít informace o všech probíhajících posuzováních z hlediska dopadů na životní prostředí, nicméně i zde lze najít nedostatky. Předně jsou internetové stránky uživatelsky obtížné, mnohé dokumenty se těžko hledají nebo je vůbec nelze otevřít. Pokud jsou dokumenty přes tyto stránky přístupné, může být uživatel zaskočen jejich obsáhlostí a nesrozumitelností. Zelený kruh (2006) tedy navrhuje poskytnout uživateli jakýsi netechnický a uživatelsky čtivý souhrn každého dokumentu, na základě kterého by se uživatel mohl rozhodnout, zda se bude dokumentem probírat detailněji. Nicméně pokud jde o aktivní šíření informací přes internetové stránky, je situace stále pozitivnější. Existuje portál informací o životním prostředí⁴⁴, dále jsou od 1. 11. 2007 v provozu internetové stránky s návrhy

⁴² www.irz.cz (2009-02-02)

⁴³ <http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp> (2009-02-02), <http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php> (2009-02-02)

⁴⁴ <http://portal.cenia.cz> (2009-02-02)

připravovaných zákonů⁴⁵, zveřejňována je samozřejmě také připravovaná legislativa Ministerstva životního prostředí⁴⁶. Co se týká resortních či krajských plánů, politik a dalších dokumentů, **není zveřejňování upraveno žádným zvláštním zákonem**, je tedy jasné, že se praxe zveřejňování u jednotlivých institucí velmi různí. S mnohými podstatnými dokumenty se tak veřejnost setká až poměrně pozdě, a to v rámci strategického posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Ačkoli se tedy setkáváme již s poměrně obsáhlým množstvím nejrůznějších registrů a přehledů, současná situace stále plně neodpovídá všem požadavkům Aarhuské úmluvy. Chyba je podle Zeleného kruhu (2008) v tom, že neexistuje jednotný informační systém o životním prostředí. Současné informační systémy je tedy nutné propojit a spojit v jeden jediný fungující a plně vyhovující potřebám veřejnosti.

V současné době se jako dobrý a levný nástroj šíření informací jeví internet, avšak co se týká oblasti životního prostředí, je holou pravdou fakt, že **ne všechny informace, které mají být veřejně přístupny, jsou zveřejněny na internetových stránkách**. Přitom Aarhuská úmluva klade důraz na využívání moderních informačních a komunikačních technologií. Pokud se již některá data na internetu objeví, jsou často doprovázena složitými grafy a obrázky, což některým uživatelům internetu, kteří mají příliš pomalé připojení, znemožňuje dokumenty stáhnout. Dokumenty by tedy měly být zveřejňovány ve dvou verzích (s obrázky a bez), teprve pak by bylo vyhledávání environmentálních informací na internetu přístupné a uživatelsky příjemné. Pochybením je také nedostatečná úroveň internetových stránek některých veřejných organizací. Zatímco některé stránky jsou skutečně na informace bohaté a uživatelsky příjemné, tak jiné se omezí pouze na zveřejnění adresy a telefonů a na nefunkční odkazy. Přestože je dnes využívání internetu zcela běžnou záležitostí, stále se můžeme setkat s **neaktualizovanými, požadavkům na zpřístupňování informací nevyhovujícími či dokonce nefunkčními internetovými stránkami orgánů veřejné správy**. Smyslem není zveřejňovat plné verze obsáhlých dokumentů, ale informovat veřejnost o tom, kde se k informacím, na které má právo, může dostat. Bohužel je zveřejňování dokumentů a informací na internetových stránkách pouze dobrovolnou aktivitou, takže kdo se chce včas dozvědět všechny aktuální informace, musí si osobně dojet na úřad a podívat se na úřední desku, kde je úřad povinen zveřejňovat zákonem definované informace.

⁴⁵ http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/7205?docid=112260 (2009-02-02)

⁴⁶ http://www.mzp.cz/cz/pripravovana_legislativa (2009-02-02)

1.2 Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí

Aarhuská úmluva vychází z předpokladu, že informovaná veřejnost má zájem vyjadřovat se ke kvalitě životního prostředí. Účast veřejnosti pak přispívá k větší transparentnosti, zkvalitnění výsledných rozhodnutí a k účinnější implementaci rozhodnutí. Veřejná správa by tedy měla konzultovat s veřejností své záměry, programy a plány, a to nejlépe v počátečních fázích, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Jako minimum vyžaduje Aarhuská úmluva účinné oznamování, poskytování potřebných informací a zavedení vhodných postupů pro zapojení veřejnosti do rozhodování a pro zohledňování jejích připomínek. Aarhuská úmluva rozlišuje mezi konzultativní a plnoprávnou účastí na rozhodování, přičemž plnoprávná účast se týká pouze nevládních organizací a obsahuje kromě možnosti podávat připomínky ještě právo konečné rozhodnutí soudně napadnout, tedy domáhat se přezkumu nezávislým soudním orgánem. V České republice však tato **plnoprávná účast prakticky neexistuje**. Účast nevládních organizací na rozhodování ve věcech životního prostředí lze označit „za účast „poloprávnou“, neboť správní soudy poskytují ochranu jen procesních práv, ale ne již ochranu před zásahem do (hmotného) práva na příznivé životní prostředí“ (Zelený kruh, 2006: 6). Orgány veřejné správy tento nedostatek v soudní ochraně samozřejmě znají, proto vznesené věcné námítky nevládních organizací často s klidným svědomím přehlížejí bez toho, aby se jimi zabývaly.

Konzultativní účast platí pro celou veřejnost a spočívá v možnosti podávat připomínky, avšak neobsahuje právo na soudní ochranu, občané se tedy u soudu nemohou domáhat svých konzultativních práv. Bohužel se i zde objevuje mnoho pochybení ze strany veřejné správy. Jedním z nich je **nejasné vyřizování připomínek veřejnosti**. České právo nenařizuje konkrétní nakládání s připomínkami, takže praxe vede často jen k formální účasti veřejnosti, přičemž její připomínky nijak neovlivňují výsledky rozhodnutí. Aarhuská úmluva přitom nařizuje zveřejnění všech vznesených připomínek a uvedení, zda a jakým způsobem byly zapracovány, případně vysvětlení, proč zapracovány nebyly. Informační systém SEA je základním nástrojem naplňování článku č. 7 Aarhuské úmluvy, který požaduje spoluúčast veřejnosti na vypracování plánů, programů a politik se vztahem k životnímu prostředí. Ačkoli je tento systém velkým pokrokem v podpoře účasti veřejnosti na rozhodování, i zde lze najít mnoho pochybení a nedostatků, které skutečně účinné zapojení veřejnosti znemožňují. Pozoruhodný je podle Zeleného kruhu (2006) fakt, že i přes narůstající počet zahajovaných strategických posouzení zveřejněných v informačním systému EIA/SEA, nevydalo Ministerstvo životního prostředí ani jedno záporné stanovisko. Že by veřejnost nevznášela žádné připomínky? Nebo že by nebyly její

připomínky brány v úvahu? To je otázkou ... Proběhne-li řízení bez zájmu veřejnosti nebo nejsou-li připomínky veřejnosti řádně vypořádány, tedy zohledněny do výsledku rozhodnutí, jde pouze o formální účast veřejnosti, která není tím, k čemu by měla demokratická společnost směřovat. Příčin neúčasti veřejnosti je v tomto případě několik. První příčinou jsou systémové chyby v zákoně. Veřejné projednávání se podle platného znění zákona koná při zveřejnění dokumentace, kdy je již dokument hotový, kdy je podán na Ministerstvo životního prostředí a kdy se jen čeká na výsledné stanovisko. V takovém případě **nemá veřejnost dostatek času na kladení svých návrhů a připomínek, a pokud nějaké klade, je již obtížné je do hotové dokumentace zapracovat**. Připomínky veřejnosti jsou pak jen součástí protokolu o výsledku veřejného projednání, ale na rozhodování Ministerstva životního prostředí nemají žádný vliv. V tomto případě je nutno podotknout, že jsou tyto podmínky české legislativy v rozporu s Aarhuskou úmluvou, neboť ta naopak zdůrazňuje povinnost zapojení veřejnosti v rané fázi procesu, kdy jsou všechny možnosti otevřené a kdy může mít zapojení veřejnosti na výslednou podobu dokumentu nějaký dopad. Druhou příčinou neúčasti veřejnosti na strategickém posuzování je **obecnost a obsáhlost dokumentace**. Jak už bylo řečeno, dokumenty jsou objemné a pro laickou veřejnost nesrozumitelné, není tedy divu, že to mnohé občany od aktivní participace na rozhodování odradí. Třetí příčinou je **nízká znalost procedury SEA také u odborné veřejnosti**. Pro každou fázi rozhodovacího procesu je určen konkrétní druh připomínek, tudíž nízké povědomí odborné veřejnosti, jejíž účast je zejména očekávána, o proceduře pak často vede k porušování pravidel procedury SEA, což má za následek nevyslyšení podaných připomínek, neboť jsou právě v rozporu s pravidly. To je však ještě ta lepší varianta. Neznalost pravidel totiž velmi často odradí i odbornou veřejnost od aktivní účasti.

Veřejnost má také právo účastnit se přípravy a projednávání právních předpisů (zákonů, nařízení a vyhlášek) v oblasti životního prostředí. Tyto procesy upravují Legislativní pravidla vlády, avšak podle Zeleného kruhu (2005) jsou v tomto bodě zcela v rozporu s Aarhuskou úmluvou. **Zveřejňování návrhů zákonů, vyhlášek a nařízení na internetu není podle české právní úpravy vůbec povinné**. Pokud jde o účast veřejnosti a nevládních organizací, veřejný orgán jim zašle návrh zákona, vyhlášky či nařízení pouze v případě, že to považuje za účelné! Jedinými povinnostmi, které Legislativní pravidla vlády stanovují, je stanovení povinných připomínkových míst (zejména ústřední orgány státní správy), dále stanovení lhůt na zapracování připomínek a pravidel pro nakládání s připomínkami. Avšak bohužel pro veřejnost musí připomínky vyhovovat poměrně

složitým formálním požadavkům, dále je nutné konkretizovat a odůvodnit, případně uvést navrhované znění zákona, nařízení či vyhlášky. Zarážející je také fakt, že podle současných Legislativních pravidel vlády jsou jako podstatné připomínky, které musí být vypořádány, tj. zpracovány, případně odůvodněny, proč nebyly přijaty, hodnoceny pouze připomínky orgánů veřejné správy. **Projednat připomínky veřejnosti nejsou předkladatelé právních předpisů povinni, nicméně mohou tak učinit z vlastní iniciativy** (Zelený kruh, 2008). Nutno podotknout, že Ministerstvo životního prostředí na tom ještě není tak špatně, nicméně ostatní rezorty značně pokulhávají. Podle Zeleného kruhu (2006) je zde potřeba změna Legislativních pravidel vlády, která by zavedla povinné zveřejňování návrhů zákonů na internetových stránkách a povinné vypořádání připomínek veřejnosti.

Dalším z nedostatků účasti veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí je **malá informovanost veřejnosti o chystaných rozhodováních, špatné vytipování dotčené veřejnosti a její nedostatečné přímé oslovení**. Okruh účastníků projednávání je pak mnohem menší, než by ve skutečnosti měl být. Skutečnými účastníky z řad veřejnosti pak bývají jen nevládní organizace, přičemž účast neorganizované veřejnosti je prakticky nulová. Oslovení dotčené veřejnosti je velmi neefektivní, což znamená, že veřejnost bývá oslovována a informována pouze prostřednictvím fyzických úředních desek, případně pomocí internetových stránek veřejné instituce. Nicméně tyto nástroje jsou zcela nedostačující. V České republice se bohužel téměř nevyužívají další skutečně efektivní nástroje informování, a to písemné obelání dotčené veřejnosti, informování elektronickou poštou, zveřejnění v místním tisku. Na řadu by zde měla přijít přímá oslovení. Nízkou účast neorganizované veřejnosti jistě způsobují také krátké lhůty pro přihlášení k řízení, v současnosti je to osm dnů (Zelený kruh, 2008). Pokud je tedy informace o zahájení řízení zveřejněna pouze na fyzické úřední desce, je osm dnů skutečně velmi krátká doba na to, aby se dotčená veřejnost o řízení dostatečně informovala a aby se k němu přihlásila.

Účast veřejnosti bývá problematická také kvůli **nevhodnému načasování**. Ačkoli Aarhuská úmluva zdůrazňuje nutnost zapojení veřejnosti již v raných fázích procesu, v České republice je praxe taková, že se veřejnost přizve až k závěrečným fázím pojednávacího procesu. Pak však není vůbec překvapivé, že mnohé připomínky veřejnosti zůstanou nezpracovány. Vznesené připomínky se v této závěrečné fázi dají pouze formálně vypořádat, nikoli však skutečně zpracovat do podstatných dokumentů, neboť ty už jsou v podstatě hotovy.

Jak je již uvedeno výše, plnoprávná účast v řízeních se týká pouze dotčených nevládních organizací a zahrnuje právo výsledky řízení soudně napadnout. I zde se objevuje mnoho nedostatků. Velmi často se stává, že je účast některé nevládní organizace odmítnuta s tím, že nepatří k dotčené veřejnosti. Výjimkou není ani argumentace, že dané řízení nijak neohrožuje zájmy přírody a životního prostředí. Stále častěji se také objevují snahy omezovat účast nevládních organizací změnou zákonů. Např. zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, nejenže zcela zrušil možnost účasti nevládních organizací v řízeních o povolování jednotlivých způsobů nakládání s GMO, ale dokonce (v rozporu se zákonem o právu na informace o životním prostředí) omezil právo veřejnosti na informace o nakládání s GMO. Velmi častým argumentem je neúměrné prodlužování řízení v případě účasti a zohledňování připomínek nevládních organizací. Ačkoli lze mluvit o jistém prodloužení, tak rozhodně **nelze mluvit o neúměrném prodloužení** (Zelený kruh, 2005). Prodloužení řízení však není na překážku, umožňuje více času na rozhodování, na podávání námitek, dává více prostoru nevládním organizacím, zkrátka prodloužení (lze-li to vůbec prodloužením nazývat) z důvodu účasti nevládních organizací není vůbec na překážku.

1.3 Přístup k právní ochraně

Třetí pilíř Aarhuské úmluvy řeší porušení práva veřejnosti na informace a práva účasti veřejnosti na rozhodování. Jednotlivcům z řad veřejnosti je tedy k dispozici právní mechanismus, který mohou použít k dosažení přezkumu porušení ustanovení Aarhuské úmluvy. Výsledky přezkumů mají zajistit dostatečnou nápravu, což se v českých podmínkách ne vždy děje. Právo na přístup k soudní ochraně v ČR obecně vymezuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Praxe soudů v České republice je nejednotná, „existují jak případy, kdy se soudy nadále snaží „za každou cenu“ žalobu sdružení odmítnout a věcně se jí nezabývat, tak naopak rozsudky, které se na základě žaloby sdružení zabývaly podstatou věci a podmínky pro „aktivní legitimaci“ vyložily velmi otevřeným způsobem“ (Zelený kruh, 2005: 14).

Aarhuská úmluva obsahuje v této oblasti mimo jiné tzv. generální klauzuli, která zakládá veřejnosti právo na soudní přezkum nezákonných rozhodnutí o životním prostředí. Tento článek úmluvy⁴⁷ však není v české právní úpravě nijak transponován. Implementace tohoto článku Aarhuské úmluvy do českého právního řádu je tedy zcela nevyhovující a nedostatečná! Aarhuská úmluva má sice v ČR aplikační přednost, což znamená, že pokud

⁴⁷ Konkrétně článek 9, odstavec 3. Viz příloha 1 – stručný výklad Aarhuské úmluvy.

je možné určitou vnitrostátní úpravu vyložit vícero způsoby, pak má přednost dostat takový výklad, který naplňuje právě požadavky Aarhuské úmluvy, nicméně **české soudy se k přiznání přímého účinku Aarhuské úmluvě či některým jejím oblastem staví stále odmítavě**. Přiznat přímý účinek Aarhuské úmluvě by znamenalo, že pokud není nějaká oblast úmluvy vyložena vnitrostátním právem, platí právě a jedině to, co říká Aarhuská úmluva.

Ani oblasti přístupu k právní ochraně se nevyhýbají značné nedostatky a pochybení. Jedním z nich je **příliš restriktivní výklad legitimace**, což znamená, že podmínky pro podávání žalob jsou příliš restriktivní. Jako příklad lze zmínit situaci, kdy soudy pro úspěšné uznání žaloby požadují, aby žalobce prokázal, že žalované rozhodnutí mu způsobilo zásah do jeho subjektivních práv, avšak v případě nevládních organizací takový stav často prokázat nelze. Do očí bijícím nedostatkem je **v případě nevládních organizací právě nemožnost dožadovat se ochrany před zásahem do (hmotného) práva na příznivé životní prostředí**. Český právní řád totiž toto právo přiděluje pouze jednotlivcům, nicméně jednotlivci z řad veřejnosti zase nemají nárok na plnoprávnou účast při rozhodování o životním prostředí, tudíž se tedy ani nemohou u soudu dožadovat přezkumu, respektive nemohou své (hmotné) právo na příznivé životní prostředí vymáhat soudně. Neziskové organizace, které by ho soudně mohly vymáhat, zase toto právo nemají. Aarhuská úmluva přitom požaduje možnost přezkumu věcného i procesního pochybení.

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, umožňuje účastnit se správních řízení komukoli, jehož práva na příznivé ovzduší by mohlo projednávané řízení narušit. Účastnit se rozhodování, která se nějakým způsobem týkají ochrany ovzduší, tedy mohou jak nevládní organizace, tak jednotlivci z řad veřejnosti. Tento zákon je v české legislativě výjimkou, neboť umožňuje dožadovat se soudní ochrany svých práv v této oblasti právníckým i fyzickým osobám. Problémem však je, že **orgány veřejné správy o probíhajících řízeních dotčenou veřejnost vůbec neinformují**, ta se tedy nemá možnost k řízením vyjádřit (Zelený kruh, 2006). V tomto případě jde o jasné porušení Aarhuské úmluvy ze strany veřejné správy.

V praxi se objevuje také výrazná **nechuť soudů k přiznání odkladného účinku správních žaloby**. Ustanovení soudního správního řádu vyžadují splnění velkého množství podmínek, že lze vždy najít nějaké důvody, proč odkladný účinek nepřiznat. Pokud je tedy soudní přezkum zahájen, často nevede k účinné nápravě. I úspěšně vedené žaloby často nemají na stav věci žádný vliv, neboť neúměrně dlouhé trvání soudních řízení a především nepřiznaný odkladný účinek žalob vedou k situaci, že je již na nějaké razantní nápravné

zásahy příliš pozdě. Aarhuská úmluva přitom předpokládá, že než padne konečné rozhodnutí soudu, nepokračuje se v aktivitě, která je předmětem rozporu. V českých podmínkách však tento předpoklad není naplněn, což vede k situaci, že v době, kdy se dlouho táhnoucí spor dovede ke zdárnému konci (výsledku), změny na životním prostředí jsou již vykonány a nelze je napravit. Ta strana sporu, která vyšla ze soudního řízení jako vítěz, může sice požívat jakousi morální satisfakci, nicméně skutečné nápravy se již nedočká. Nevratné změny na životním prostředí byly dokonány a výsledek soudu na tom nemůže nic změnit. Pokud má žalobce o odkladný účinek zájem, musí požádat o jeho přiznání a navíc prokázat jisté podmínky – prokázat, že výkon rozhodnutí by znamenal nenahraditelnou újmu, a že se přiznání odkladného účinku nepřiměřeným způsobem nedotkne nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. Získat odkladný účinek žaloby je pro nevládní organizace prakticky nemožné, neboť nenahraditelná újma vzniká pouze v souvislosti s hmotným právem, které však právě nevládním organizacím přiznáváno není! „Při výše popsané situaci dochází k případům, kdy soudy ruší nezákonná rozhodnutí, např. v územním nebo stavebním řízení, na základě žalob občanských sdružení až po několika letech. Stavba je proto již dávno postavená. K následnému nařízení jejich odstranění v praxi většinou (s odkazem na ochranu dobré víry investora) nedochází.“ (Zelený kruh, 2008: 17). V současné situaci je tedy podle Zeleného kruhu (2008) potřeba změnit aktuální právní řád, a to takovým způsobem, aby fungoval odkladný účinek žalob jako pravidlo, nebo aby nadále fungovala nutnost splnit určité podmínky pro přiznání odkladného účinku, nicméně tyto podmínky musí být reálné a splnitelné.

1.4 Shrnutí

V oblasti pasivního poskytování informací se nejpálčivějším problémem jeví protiprávní odmítání poskytnout požadované informace. Příčin je zde mnoho, spíše však než o úmyslném zamlčování můžeme mluvit buď o nedostatečné implementaci Aarhuské úmluvy do české legislativy, případně o neznalosti povinností, které z Aarhuské úmluvy pro orgány veřejné správy plynou. Hlavním problémem aktivního poskytování informací je nezájem orgánů veřejné správy. Aktivní poskytování informací navíc není formálně zakotveno v zákonech, tudíž závisí zcela na dobré vůli úřadu. Účast veřejnosti na rozhodování není příliš často vítána, neboť mají orgány veřejné správy za to, že způsobuje neúměrné prodlužování řízení, a tak je pro ně pohodlnější zachovat se takovým způsobem, aby se o probíhajícím řízení dozvěděla co nejmenší část veřejnosti. Nízká míra informovanosti veřejnosti o probíhajících řízeních pak samozřejmě vede k malé účasti

veřejnosti v řízeních. V této situaci lze konstatovat, že pokud by nějaký způsob oznamování o probíhajících řízeních nebyl povinný a pokud by nevládní organizace neměly své vlastní způsoby, jak se o řízeních dozvědět, je dost možné, že by správní řízení (zejména kontroverzní povahy) probíhala zcela bez účasti veřejnosti. Nicméně je pravda, že míra ochoty komunikace s veřejností bude různá u různých oblastí veřejné politiky. Oblast životního prostředí není zas až tak kontroverzní, tudíž na tom s ochotou komunikovat s veřejností nebude ještě tak zle. Avšak i v oblasti životního prostředí veřejné orgány velmi často argumentují, že účast veřejnosti vede k prodlužování a komplikaci řízení. Tento argument pak stojí právě za neochotou dostatečně informovat veřejnost o možnosti účasti v připravovaných rozhodováních a ovšem také za nedostatečným zpracováním připomínek veřejnosti. Připomínky jsou vesměs vždy nějakým způsobem proti tomu, co má veřejný orgán v plánu, tudíž je daleko jednodušší je ignorovat. Výrazným a přetrvávajícím nedostatkem v právní ochraně je obtížné vymáhání odkladného účinku žalob. To pak v prostředí zdlouhavého českého soudnictví vede k situacím, že soud dá žalobci sice za pravdu, nicméně změny na životním prostředí již do původního stavu vrátit nelze. Kdyby byl odkladný účinek přiznán každé žalobě, znamenalo by to, že by činnost, která je předmětem soudního sporu, musela být zastavena až do doby vynesení konečného soudního rozhodnutí. Mohlo by tak sice docházet k určitým zpožděním plánovaných činností, nicméně v zájmu ochrany životního prostředí by to jistě stálo nejen za zkoušku.

2. Hodnocení implementace na základě expertního interview

Z rozhovoru s pracovníkem neziskové organizace Zelený kruh vyplynulo, že nejméně problematickou částí Aarhuské úmluvy je první pilíř, tedy právo veřejnosti na informace o životním prostředí. Nicméně i v této oblasti se objevují mnohé nedostatky a pochybení při její implementaci v ČR. Problémem se zdá **složitost zveřejňovaných informací**, což vede k situaci, že se v nich veřejnost nevyzná. Pro širokou veřejnost je navíc velmi **problematické se k informacím dostat**, není výjimkou, že probíhají rozhodování, která se široké veřejnosti týkají a kde by byl její názor velmi potřebný, nicméně veřejnost o jejich konání vůbec neví. Jde zde o průraznost informace, která není něčím, čeho by nešlo dosáhnout. Jak se lze denně na ulicích a v médiích přesvědčit, pokud je vůle dostat informace až k očím veřejnosti, tak to lze. Aarhuská úmluva zdůrazňuje brzké zveřejňování informací, tedy tak, aby bylo účelné, aby se s nimi veřejnost mohla seznámit a přihlásit se k účasti na řízení. Aarhuská úmluva má sice jako mezinárodní úmluva

v českém právním řádu aplikační přednost, nicméně jak se zdá, je to **přednost pouze formální, která není ve skutečnosti dodržována**. Z toho tudíž plyne, že nařízení úmluvy o brzkém zveřejňování informací nebývá dodržováno, neboť úmluva není pro mnohé úředníky nijak závazným dokumentem. Ačkoli by jím ve skutečnosti měla být.

Nicméně z hlediska prvního pilíře není skutečnost až tak špatná, veřejná správa většinou přistupuje k veřejnosti, ať už odborné či laické, vstřícně a s ochotou se domluvit. Pokud se vstřícně a slušně chová také veřejnost, není důvod k problémům a sporům. Zvláštním pramenem případných sporů jsou tzv. problémové osoby, které k veřejné správě přistupují s nedůvěrou a záměrem co nejvíce jí znepríjemnit život. Veřejná správa má s takovými osobami dlouho se táhnoucí spory a je nutné zmínit, že na vině bývá právě občan, který není ochotný domluvit se a dosáhnout kompromisu či shody. K takovým osobám se veřejná správa staví s nedůvěrou a nerada jim poskytuje informace, neboť se obává dalších potíží.

Druhý pilíř Aarhuské úmluvy, který se týká účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí, lze označit za středně problémový. Nevládní organizace jsou trvalým a respektovaným účastníkem rozhodování, avšak **účast široké veřejnosti je poměrně nízká**. Účast jednotlivých občanů je podle respondenta značně problematická, neboť ne každý občan se může stát účastníkem rozhodování či řízení. Poměrně jednodušší je účast občanských sdružení, tudíž není výjimkou, že jsou zakládána občanská sdružení právě jen s cílem zapojit se do určitého rozhodování. Laickou veřejnost je velmi složité přitáhnout, neboť mnohdy občané ani neví, že mají právo do rozhodování o životním prostředí mluvit, a když už to vědí, tak zase nemají informace nebo neví, jak se k nim dostat. Když už se jim náhodou podaří k informacím dostat, mohou být na ně příliš odborné, že se raději rozhodnou do řízení nezasahovat. Je to v podstatě začarovaný kruh.

Nicméně určitá míra participace veřejnosti na rozhodování o životním prostředí je patrná. Problémem pak bývá zpracování připomínek veřejnosti. Nevládní organizace jsou velmi dobře orientované a vědí, jak si vymoci zohlednění svých připomínek, avšak **připomínky jednotlivých občanů často skončí nevypořádané**, ba ani není vydán důvod, proč nebyly vypořádané. Zarážející je zde opět fakt, že Aarhuská úmluva nařizuje řádné vypořádání připomínek veřejnosti. Vezmeme-li však v úvahu výše zmíněnou aplikační přednost, která není dodržována, už se tolik divit nemůžeme. Podle respondenta je situace zejména na menších městech taková, že úředníci Aarhuskou úmluvu neznají, tudíž se podle ní ani neorientují. Ministerstvo životního prostředí je k veřejnosti poměrně vstřícné, dokonce si účast nevládních organizací mnohdy vyžádá. Jak respondent několikrát

zdůraznil, opět záleží na lidech. Pokud budeme do řízení o určité záležitosti vstupovat s ochotou se domluvit a se vstřícností vyslyšet argumenty druhé strany, pak se jistě dohodneme. Výjimkou však nejsou ani takoví úředníci, kteří účast veřejnosti berou jako zbytečné zdržení a problematizování, domluvit se tedy s takovými lidmi je pak prakticky nemožné. Platí to však i na druhé straně. Jak už bylo řečeno, i mezi občany se najdou takoví lidé, kteří se nechtějí domluvit, ale kteří chtějí jen zdržovat a vytvářet problémy. Taková účast veřejnosti je neúčelná a není tím, k čemu Aarhuská úmluva směřuje.

Nejproblematictější částí je třetí pilíř úmluvy, právní ochrana veřejnosti. Jeho problematičnost vyplývá zejména z nízké kvality soudnictví v České republice. Domoci se práv na informace a na účast v rozhodování o životním prostředí není snadné, zvláště také kvůli pomalému vedení soudních rozhodování.

Oblasti nejnaléhavějšího zlepšení v budoucnosti vidí respondent zejména v **zaktivizování široké veřejnosti**. Nízká míra aktivity široké veřejnosti plyne zejména z nedůvěry občanů ve stát a jeho instituce. Lidé nevěří, že se jim podaří něco změnit, na stát se dívají s pohrdáním a nedůvěrou, nicméně si neuvědomují, že změna nepřijde shora, ale musí přijít od nich samých. Zkrátka je nutné budovat a podporovat důvěru občanů ve stát, skrze niž by měl přijít pocit moci a schopnosti něco změnit. V oblasti třetího pilíře Aarhuské úmluvy vidí respondent určitou možnost zlepšení v přijetí evropské směrnice, která by se měla zabývat přístupem soudů v oblasti životního prostředí.

Dobrým příkladem naplňování Aarhuské úmluvy a obecně přístupu k veřejnosti jsou podle respondenta severské země, zejména Švédsko. Pozitivní přístup k účasti veřejnosti na rozhodování má také Belgie. Na Aarhuské úmluvě lze však také nalézt určitá negativa. Podle respondenta to může být její přílišná obecnost a ideálnost, které prakticky není možné dosáhnout. Problémem je také to, že za nedodržování úmluvy nedostává stát téměř žádné postihy, což v důsledku úředníky učí, že se mezinárodní úmluvy nemusí dodržovat.

ZÁVĚR

První výzkumná otázka se ptala na klíčové problémy komunikace veřejná správa s občany z pohledu OECD. Je nepochybné, že veřejná správa České republiky veřejnost informuje, s veřejností do jisté míry komunikuje a snaží se jí dávat stále více prostoru pro aktivní zapojení do veřejněpolitického procesu. Nicméně v participaci veřejnosti na veřejné správě lze stále nalézt značné nedostatky, které odolávají zlepšení, nebo hůře, kde není vůle situaci zlepšit. Předně je komunikace mezi veřejnou správou a občany výrazně jednosměrná, omezující se na přenos informací od veřejných institucí k občanům, což vede k tomu, že podoba sdělených (a tedy zveřejněných) informací je určována veřejnou správou. Takové informace tedy mohou být zkreslené a zejména neúplné. Tato omezená komunikace probíhá na straně veřejné správy zcela dobrovolně, bez dostatečného formálního zakotvení, což znamená, že veřejné instituce nejsou povinny aktivně zveřejňovat mnohé důležité informace (jejich zveřejnění závisí zcela na vůli konkrétní veřejné instituce). Aktivní oboustrannou komunikaci mezi veřejnou správou a veřejností brzdí zejména nedůvěra veřejnosti ve vše, co zavání politikou, což vede k pasivnímu přístupu a neochotě zapojovat se do veřejné politiky. V neposlední řadě je třeba zmínit malé úsilí veřejných institucí o zapojení laické veřejnosti do veřejné politiky. Je-li někdo veřejnou správou kontaktován či dotazován, jsou to zejména odborníci na diskutovanou záležitost. Oboustranná komunikace s laickou (resp. širokou) veřejností, která jediná je maximálně plodná a prospěšná, je v České republice uplatňována ve velmi mizivé míře. Nezájem veřejné správy zapojit do veřejné politiky širokou veřejnost pak vede pouze k tomu, že veřejnost neví, jak (jakými způsoby) se do rozhodování o veřejných záležitostech zapojit, ačkoli toto právo nepochybně má. Zde se jako problém jeví vůbec neznalost veřejnosti svých práv (že má právo se do tvorby veřejné politiky zapojit) a malé povědomí veřejnosti o prostředcích zapojení (tedy v podstatě také nízký počet těchto prostředků). Svou roli zde sehrávají také média, která mají obrovskou moc, nicméně ne všechna témata jsou pro ně zajímavá, proto dají častěji přednost popularizaci skandálních událostí než přípravě veřejné politiky.

V oblasti životního prostředí se snaží výše shrnuté nedostatky řešit Aarhuská úmluva. Druhá výzkumná otázka se ptala na její implementaci v České republice, resp. její dodržování. V oblasti poskytování informací je hlavním problémem obtížnost dostat se k požadovaným informacím. Tento problém se týká zejména široké veřejnosti, která neví, na jaké orgány se obrátit, kde informace hledat. Situaci zde komplikuje fakt, že

zveřejňování informací není formálně zakotveno, tudíž mnohé informace jsou odsouzeny na zveřejnění čekat, dokud si je někdo z veřejnosti přímo nevyžádá. Široká veřejnost se také často potýká s obsáhlými a odbornými dokumenty, kterým nerozumí. To samozřejmě vede k situaci, že se občané raději vzdají své možnosti aktivně do určitého rozhodování zasahovat, případně si příště velmi dobře rozmyslí, zda jim za to stojí vydávat své úsilí a čas. Na tomto místě bych ještě chtěla zdůraznit, že respondent poukázal na neznalost Aarhuské úmluvy mnoha úředníků, zejména z menších měst. Do jisté míry to lze pochopit, uvážíme-li množství národních a mezinárodních předpisů, nicméně si myslím, že je to v případě úředníků z oblasti správy životního prostředí a oblastí, které se k této vážou, hrubé pochybení. Problémů druhého pilíře úmluvy, tj. oblasti práva veřejnosti zasahovat do rozhodování o životním prostředí, je mnoho. Nízká míra účasti široké veřejnosti na rozhodování poukazuje na to, že tento pilíř není dodržován. Příčinou neúčasti široké veřejnosti je její obtížné zapojení, dále nedostatečné oslovení veřejnou správou, nízké povědomí veřejnosti o probíhajících řízeních, složitost poskytovaných informací, krátké lhůty pro přihlášení se k řízením atd. Problémem v této oblasti je také nevypořádávání připomínek veřejnosti. Připomínky laické veřejnosti jsou brány jako nepodstatné a veřejné orgány je vnímají jako nutné zlo, u nichž musí formálně zdůvodnit jejich odmítnutí. Zapracovat připomínky veřejnosti je však složité zejména z toho důvodu, že jsou kladeny až v pozdních fázích řízení. Z toho vyplývá nutnost zapojovat veřejnost již v raných fázích, kdy může být podle Aarhuské úmluvy její zapojení účelné. Třetí pilíř úmluvy je v České republice nejproblematičtější oblastí, a to z důvodu špatné úrovně českého soudnictví, zejména zdoluhavosti soudních řízení. To pak současně s nepřiznáváním odkladného účinku správním žalobám vede k situaci, že žalobce dostane nakonec za pravdu, nicméně provedené zásahy do životního prostředí již nelze vrátit.

Aarhuská úmluva byla v ČR přijata za účelem odstranění nedostatků v komunikaci veřejné správy s občany v oblasti správy životního prostředí. Přetrvávající nedostatky však poukazují na to, že Aarhuská úmluva není dostatečně implementována. Mezinárodní úmluvy mají v českém právním řádu aplikační přednost, nicméně je tato oblast stále otázkou a soudy se zdráhají vyslovit konečné stanovisko. To je také důvod, proč není porušování Aarhuské úmluvy v České republice postihováno. Nicméně postihy nepřicházejí ani od Evropské unie, přestože, jak uvedl respondent, pár žalob na ČR kvůli porušování Aarhuské úmluvy bylo podáno. Důvodem je podle respondenta fakt, že Aarhuská úmluva není pro Evropskou unii prioritní. Pak je tedy otázkou, zda je vůbec přijímání mezinárodních úmluv účelné. Podívám-li se na celou situaci Aarhuské úmluvy,

musím říci, že se mi její přijetí zdá účelné, neboť vždy se najdou lidé, kteří k ní nejsou lhostejní a vidí v ní pro Českou republiku přínos. Aarhuská úmluva přinesla do českého prostředí jistý ideál, k němuž by bylo vhodné právní úpravu směřovat, navíc však rozproudila plodnou diskusi o současném stavu legislativy v oblasti životního prostředí. Pak se tedy přijetí Aarhuské úmluvy i přes mnohé přetrvávající problémy jeví jako účelné. A dovolím si v tomto momentě říci, že podobné to bude i s ostatními mezinárodními úmluvami. Nemůžeme sice očekávat dokonalou nápravu, dokonce je patrné, že mnohé nedostatky se nepodaří naráz odstranit, nicméně už jen svobodná debata o nedostacích a právním prostředí může vést sice k pomalé, nicméně jisté proměně uvažování lidí. A to je zřejmě základ, bez kterého není možné očekávat pozitivní změny.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A JINÝCH ZDROJŮ

Centrum pro výzkum veřejného mínění SOÚ AV ČR. Hodnocení stavu vybraných oblastí veřejného života a očekávaný vývoj v roce 2008.

(http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100764s_ps80319.pdf, 2009-01-26)

Habermas, Jürgen (2000). Strukturální přeměna veřejnosti. Praha: Filosofia

Hall, Peter A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*. vol. 25. no. 3

Hendl, Jan (2005). Kvalitativní výzkum. Praha: Portál

Kaufmann, Kraay, Mastruzzi (2008). Governance Matters VII. Washington, DC: The World Bank (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386, 2009-01-15)

Keller, Jan (2007a). Sociologie organizace a byrokracie. Praha: Slon

Keller, Jan (2007b). Teorie modernizace. Praha: Slon

Kostecký, Patočková (2006). Fungování národních, regionálních a lokálních vlád – problém měření výkonu vlád („government performance“). *Sociologický časopis*. vol. 42. no. 5

Morawski, Witold (2005). Ekonomická sociologie. Praha: Slon

OECD (2001a). Citizens as partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD

OECD (2001b). Government-citizen relations. Country profile. The Czech Republic. Paris: OECD

OECD (2001c): Public consultation on education policy in The Czech Republic. Paris: OECD

OECD (2005). Governance of Innovation Systems, Volume 1: Synthesis Report. Paris: OECD

Pavlínek, Petr (1997). Vybrané teoretické interpretace současné transformace kapitalismu. *Sociologický časopis*. vol. 33. no. 1

Potůček, Martin a kol. (2005a). Jak jsme na tom. A co dál? Praha: Slon

Potůček, Martin a kol. (2005b). Veřejná politika. Praha: Slon

Sabatier, Paul A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*. vol. 5. no. 1

Surynek, Komárková, Kašparová (2001). Základy sociologického výzkumu. Praha: Management Press

Thompson, John B. (2004). Média a modernita. Praha: Karolinum

Toth, Daniel (2000). Veřejná sféra jako filozofický problém. In Vítek, Krejčí. Právo veřejnosti a veřejnoprávní média. Hradec Králové: Gaudeamus

Transparency International. CPI 2007

(<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2934>, 2009-02-09)

Zelený kruh (2005). Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy. Praha: Zelený kruh

Zelený kruh (2006). Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy. Praha: Zelený kruh

Zelený kruh (2008). Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy. Praha: Zelený kruh

Internetové zdroje:

www.cvvm.cas.cz (2009-01-26)

www.worldbank.org (2009-01-15)

www.transparency.cz (2009-02-09)

www.zelenykruh.cz (2009-02-09)

www.ucastverejnosti.cz (2009-02-09)

www.oecd.org (2009-02-09)

PŘÍLOHA 1 – STRUČNÝ VÝKLAD AARHUSKÉ ÚMLUVY⁴⁸

Článek č. 1 Aarhuské úmluvy říká, že právo na přístup k informacím o životním prostředí, právo na podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a na přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí mají za cíl přispět k ochraně práv současných i budoucích generací na život v prostředí příznivém pro zdraví a životní pohodu. Podle článku č. 3 Aarhuské úmluvy musí státy, které ratifikovaly Aarhuskou úmluvu, přijmout nezbytná právní, správní a jiná opatření, týkající se cílů úmluvy, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení úmluvy. Pracovníci úřadů musí pomáhat veřejnosti v její snaze o přístup k informacím a poskytovat jí rady, aby usnadňovali veřejnosti účast na rozhodování a její snahu o přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Státy musí podporovat environmentální osvětu a vzdělávání veřejnosti, zejména o tom, jak získat přístup k informacím, jak se účastnit rozhodování a jak získávat přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Státy musí přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí. Osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními úmluvy nesmí být za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány.

Přístup k environmentálním informacím

Článek č. 4 Aarhuské úmluvy říká, že pokud veřejnost požádá o zveřejnění environmentálních informací, musí příslušné orgány veřejné správy této žádosti vyhovět, aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok. Informace musí být zveřejněna v požadované formě. Požadované environmentální informace musí být zpřístupněny co možná nejrychleji a nejpozději do jednoho měsíce po podání žádosti, pokud rozsah a složitost informace neodůvodňuje prodloužení této lhůty. V takovém případě musí být žadatel o prodloužení lhůty a o jeho důvodech informován. Žádost o environmentální informace může být v některých případech zamítnuta, a to v případě, že orgán veřejné správy, kterému je žádost adresována, požadované informace nemá, v případě, že je žádost zjevně nedůvodná nebo je formulována příliš obecně, nebo se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy. Žádost o environmentální informace lze také zamítnout v případě, že by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy,

⁴⁸ Výklad je zpracován na základě českého překladu Aarhuské úmluvy.
<http://www.ucastverejnosti.cz/cz/text-umluv/> (2009-02-09)

mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost, průběh soudního řízení, možnost osob dosáhnout spravedlivého soudního řízení nebo možnost orgánu veřejné správy vést vyšetřování trestného činu nebo činu disciplinární povahy, obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace, práva duševního vlastnictví, ochranu osobních údajů, zájmy třetí strany, která poskytla požadovanou informaci, nebo životní prostředí, kterého se informace týká, jako jsou např. místa rozmnožování vzácných druhů. Pokud nemá orgán veřejné správy požadovanou informaci k dispozici, uvědomí žadatele co nejdříve o tom orgánu veřejné správy, který požadovanou informaci k dispozici má, anebo tomuto orgánu žádost o informaci postoupí a uvědomí o tom žadatele. Žádost musí být zamítnuta písemnou formou, pokud byla podána písemně nebo pokud to žadatel požaduje, v zamítnutí musí být uvedeny důvody zamítnutí a možnosti opravných prostředků, které jsou žadateli k dispozici. Zamítnutí musí být provedeno nejpozději do jednoho měsíce, pokud si složitost informace nevyžaduje prodloužení této lhůty. O prodloužení lhůty a o jeho důvodech musí být žadatel informován. Orgány veřejné správy si mohou poskytnutí informací účtovat, úhrada však nesmí překročit přiměřenou výši.

Shromažďování a šíření informací o životním prostředí

Podle článku č. 5 Aarhuské úmluvy musí mít orgány veřejné správy k dispozici aktualizované informace o životním prostředí vztahující se k výkonu jejich funkcí. Stát tedy musí zajistit povinné systémy, které zajistí tok informací k orgánům veřejné správy o navrhovaných a stávajících činnostech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí. Pokud nastane situace bezprostředního ohrožení lidského zdraví nebo životního prostředí, je orgán veřejné správy povinen předat osobám, kterých se ohrožení týká, všechny informace, které mohou umožnit zabránění či zmírnění škod v důsledku ohrožení a které má k dispozici. Vnitrostátní právní úpravy musí veřejnosti zajišťovat dostupnost environmentálních informací a transparentní způsob poskytování těchto informací. Environmentální informace musí být postupně zpřístupňovány v elektronických databázích snadno přístupných veřejnosti prostřednictvím veřejných telekomunikačních sítí. Informace zveřejňované elektronickou formou by měly zahrnovat národní zprávy o stavu životního prostředí včetně informací o kvalitě životního prostředí a informací o jeho zátěžích, tyto zprávy musí být zveřejňovány v pravidelných intervalech nepřesahujících tři nebo čtyři roky, dále texty právních předpisů o životním prostředí, politiky, plány a programy týkající se životního prostředí a dohody v oblasti životního prostředí, pokud jsou všechny tyto informace již dostupné v elektronické formě. Dále musí orgány veřejné

správy přijmout nutná opatření k šíření právních předpisů a politických dokumentů, jako jsou např. dokumenty formulující strategie, politiky, programy a akční plány týkající se životního prostředí a zpráv o jejich plnění, mezinárodních smluv, úmluv a dohod týkajících se problematiky životního prostředí a jiných významných mezinárodních dokumentů vztahujících se k environmentálním problémům. Úmluva dále stanovuje orgánům veřejné správy povinnost zveřejňovat fakta a jejich analýzy, která jsou relevantní a důležitá při formulování hlavních návrhů politiky životního prostředí, zveřejňovat nebo jinak zpřístupňovat dostupný vysvětlující materiál o svých jednáních s veřejností o záležitostech životního prostředí, poskytovat vhodnou formou informace o výkonu veřejných funkcí nebo o poskytování veřejných služeb vztahujících se k životnímu prostředí.

Účast veřejnosti na rozhodování

Článek č. 6 Aarhuské úmluvy říká, že pokud by účast veřejnosti na rozhodování mohla narušit či ohrozit bezpečnost států, není stát povinen dodržovat ustanovení úmluvy týkající se této oblasti. Zainteresovaná veřejnost musí být přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně o navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno, povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí, orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí, předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o zahájení procedury rozhodování, možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení, termínu a místě předpokládaného veřejného jednání, určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připomínek a dotazů, sdělení, jaké environmentální informace vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné, a skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice. Veřejnost musí mít dostatek času na získání informací, na přípravu a účast na rozhodování. Stát musí zajistit účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřené a kdy může být účast veřejnosti účinná. Zainteresovaná veřejnost musí mít možnost přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, informace jí musí být vydány zdarma a co možná nejdříve od podání žádosti na jejich zveřejnění. V konečném rozhodnutí záležitosti musí být náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Text rozhodnutí, včetně důvodů a hledisek, na nichž je rozhodnutí založeno, musí být okamžitě zpřístupněn veřejnosti.

Přístup k právní ochraně

Podle článku č. 9 Aarhuské úmluvy musí mít každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta, nesprávně zodpovězena nebo nebyla jinak vyřízena, možnost dosáhnout přezkoumání postupu před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona. Osoby z řad dotčené veřejnosti, které mají dostatečný důvod nebo u nichž trvá porušování práva, musí mít možnost dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti. Osoby z řad veřejnosti splňující kritéria stanovená vnitrostátním právem musí mít možnost přístupu ke správním nebo soudním řízením a musí mít možnost vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Postupy přezkoumání musí zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Výsledky přezkoumání (rozhodnutí) musí být předávány a archivovány v písemné formě a musí být veřejně dostupné. V neposlední řadě musí stát zajistit poskytování informací veřejnosti o přístupu ke správním a soudním postupům přezkoumání a musí zvážit zavedení vhodných podpůrných mechanismů k odstranění nebo snížení finančních a jiných překážek v přístupu k právní ochraně.

PŘÍLOHA 2 – OTÁZKY EXPERTNÍHO INTERVIEW

1. Prvním pilířem Aarhuské úmluvy je právo veřejnosti na informace o životním prostředí. Jak je tento pilíř v ČR naplňován, resp. dodržován?
2. Druhý pilíř stanovuje právo veřejnosti na účast v rozhodování o životním prostředí. Jak je tento pilíř v ČR naplňován, resp. dodržován?
3. Třetím pilířem je přístup veřejnosti k právní ochraně. Jak vidíte naplňování, resp. dodržování tohoto pilíře?
4. Jak byste celkově ohodnotil/a implementaci Aarhuské úmluvy v ČR? Kde vidíte oblasti nutného zlepšení v budoucnosti?
5. Která z evropských zemí naplňuje Aarhuskou úmluvu nejlépe?
6. Vidíte na Aarhuské úmluvě nějaká negativa?