

Metodika participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy

Jak spolupracovat s nestátními neziskovými organizacemi při tvorbě politik státní správy?

Úřad vlády ČR

Odbor lidských práv a ochrany menšin

Oddělení spolupráce s občanskou společností

červen 2025

Obsah

1	Úvod.....	5
1.1	Cíle.....	7
2	Příprava participace.....	9
2.1	Regulativní rámec, strategie, metodiky.....	9
2.1.1	Relevantní mezinárodní dokumenty.....	9
2.1.2	Související právní úprava.....	9
2.1.3	Strategie, pravidla a jiná usnesení vlády.....	9
2.1.4	Dosavadní metodiky pro státní správu.....	9
2.2	Přípravné kroky před zahájením participace.....	10
3	Participace v poradních a pracovních orgánech.....	13
3.1	Zohlednění budoucího využití principů participace při určení funkcí, cílů a složení poradního nebo pracovního orgánu.....	13
3.2	Nominační (a renominační) procesy v souladu s principy participace.....	15
3.3	Participativní prvky při svolávání a v průběhu jednání.....	19
4	Participace při tvorbě dokumentů.....	24
4.1	Rozhodnutí o rozsahu a úrovni participace před započítáním přípravy.....	24
4.2	Informování o nadcházejícím procesu tvorby dokumentu.....	25
4.3	Možnost využití poradních a pracovních orgánů.....	26
4.4	Participace v rámci tvorby a schvalovacího procesu.....	26
4.5	Participace při implementaci a vyhodnocení dokumentu.....	28
4.6	Zásady a doporučení pro úspěšné sledování a vyhodnocování výsledků.....	28
4.6.1	Hodnocení a sledování výsledků participace lze rozfázovat do následujících logických kroků:.....	29
4.6.2	Standardní nástroje a evaluační aktivity:.....	29
Rekapitulace ke kapitolám 3 a 4: Otázky k ověření, zda nedošlo k neopodstatněnému vyloučení/nezahrnutí některých důležitých aktérů – NNO, ministerstev, úřadů.....		31
5	Zajištění podmínek pro participaci.....	32
5.1	Vyhodnocení potřebných zdrojů a kapacit jak na straně státní správy, tak NNO.....	32
5.1.1	Zázemí a procesní řízení na straně státní správy.....	32
5.1.2	Nároky na zapojení NNO.....	32
5.1.3	Odpovídající nástroje.....	32
5.1.4	Dovednostní kapacity.....	32
5.1.5	Další využitelné kapacity v rámci státní správy.....	33
5.2	Zajištění personálních a finančních kapacit na straně státní správy a NNO.....	33

5.3	Role Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO)	34
5.4	Zajištění podmínek pro komunikaci se zástupci NNO v krizovém stavu a za mimořádných událostí	35
6	Vyhodnocení využitelnosti metodiky	36
7	Seznam zkratk, reference	38
7.1	Seznam zkratk	38
7.2	Reference	38
7.3	Na tvorbě metodiky se podíleli	42
8	Přílohy k jednotlivým kapitolám:	44
8.1	Ke kapitole „1 Úvod“	44
8.1.1	Definice participace dle IAP2	44
8.1.2	Definice střešních nestátních neziskových organizací schválená Radou vlády pro NNO dne 3. 12. 2015	44
8.2	Ke kapitole „2 Příprava participace“	45
8.2.1	Regulativní rámec, strategie, metodiky	45
8.2.2	Zapojování marginalizovaných skupin obyvatel	55
8.3	Ke kapitole „5 Zajištění podmínek pro participaci“	66
8.3.1	Jak uvažovat o lidech potřebných pro participativní proces	66
8.3.2	Rozumné využití lidských a finančních zdrojů	67
9	Tematické přílohy	68
9.1	Elektronizace procesu participace, E-participace (CivicTech, CivTech)	68
9.1.1	Elektronizace procesu na minimální úrovni – webové stránky	68
9.1.2	E-participace (CivTech/CivicTech)	69
9.1.3	Možnosti a nároky na využívání online nástrojů při participaci	71
9.2	Mýty o participaci veřejnosti	72

POSTUP ZOHLEDŇUJÍCÍ METODIKU PARTICIPACE*

Participace posiluje zodpovědné a transparentní vládnutí, buduje důvěru veřejnosti a posiluje udržitelnost veřejných politik. Zapojením zainteresovaných stran lze dosáhnout kvalitnějšího rozhodnutí a jeho lepšího přijetí. Snižuje náklady a vede k efektivnějšímu a transparentnějšímu využívání zdrojů.

A PŘÍPRAVA / rozhodnutí, zdali vůbec metody participace uplatňovat či nikoli

- Určit cíle případné participace; stanovit jejich váhu a priority
- Identifikovat jednotlivé zainteresované strany
- Vyhodnotit zájmy zainteresovaných stran
- Provést analýzu rizik

Výstup: rozhodnutí o využití principů participace

NE = konec
a postupovat
jinak



ANO = pokračovat
a zajistit podmínky
pro participaci
(vytvořit zázemí,
alokovat zdroje,
poskytnout pravomoci,
adresovat odpovědnost)

PODROBNĚJI VIZ STR. 32

B USTANOVENÍ (STÁLÝCH) PRACOVNÍCH A PORADNÍCH ORGÁNŮ

- Určit aktéra s rozhodovací pravomocí; získání pověření
- Vytvořit vztahy mezi aktéry (využit vyhodnocení zájmů z předchozí etapy)
- Rozhodnout o způsobu nominace
- Definovat roli jednotlivých aktérů a jejich funkční období
- Informovat o vzniku pracovního či poradního orgánu



Výstup:
Upřesněný záměr;
informování
potenciálních členů

C NOMINACE

- Provést dílčí kroky dle zvoleného způsobu nominace
- Informovat o výsledku dotčené aktéry, případně i veřejnost
- Uskutečnit prvotní setkání a schválit jednací řád (včetně případného harmonogramu pravidelných jednání)

Výstup:
Ustanovená
pracovní skupina,
resp. poradní orgán

PODROBNĚJI VIZ STR. 15



D KAŽDODENNÍ FUNGOVÁNÍ

D1 SVOLÁNÍ

- Rozeslat pozvánky
- Distribuovat podklady k jednání
- Informovat o posloupnosti dalších kroků (až do fáze konečného rozhodnutí)

PODROBNĚJI VIZ STR. 19, 20



D2 JEDNÁNÍ A ROZHODOVÁNÍ

- Určit způsob rozhodování
- Stanovit kvorum
- Dokumentovat obdržené podněty a specifikovat způsob jejich vypořádání

PODROBNĚJI VIZ STR. 21, 22



D3 DOKUMENTACE

- Pořídít zápis z jednání
- Zveřejnit zápis z jednání
- Průběžně monitorovat naplňování principů participace

PODROBNĚJI VIZ STR. 22



E REFLEXE FUNGOVÁNÍ

- Provádět průběžný monitoring pokroku a stanovit relevantní ukazatele
- Získávat zpětnou vazbu k průběhu procesu participace od jednotlivých účastníků
- Ověřovat stupeň naplnění očekávání a uspokojení potřeb jednotlivých aktérů
- Sumarizovat podněty k aktualizaci metodiky

1 Úvod

Participace propojuje politiky, úředníky ve veřejné a státní správě, organizace občanské společnosti a občany, kteří **společně** pracují na tom, aby **vládnutí** v jejich zemi bylo **zodpovědné, transparentní, založené na cíleném zapojování všech dotčených stran**. Kromě toho kvalitně vedená participace podporuje žádoucí využívání **inovací, otevřenost** (*open government*) a dodržování dalších zásad **dobrého vládnutí** (*good governance*). Dobře řízená participace je nástrojem **budování důvěry** v politiky a instituce veřejné správy, zvyšování **transparentnosti a zodpovědnosti za rozhodnutí**, jakož i **posilování udržitelnosti** veřejných politik. Smysluplná, dobře nastavená a kvalitně facilitovaná participace přispívá k výměně informací a zkušeností, usnadňuje porozumění odlišným názorům a pomáhá nalézt **kompromis mezi dílčími zájmy**. Participace rovněž **zvyšuje kvalitu a srozumitelnost rozhodnutí**, posiluje **identifikaci** občanů a zájmových skupin s přijatými rozhodnutími, **snižuje náklady na prosazování a naplňování** veřejných politik, napomáhá účinnému, **účelnému a cílenému vynakládání státních prostředků** a snižuje pravděpodobnost výskytu nežádoucích dopadů. S participací se však pojí některé mýty a omyly, které zbytečně odrazují od jejího využívání (viz přílohu č. 9.2). Pro účely této metodiky je použita definice participace vytvořená **Mezinárodní asociací pro participaci veřejnosti** (*International Association for Public Participation, IAP2*), jejíž překlad je uveden v příloze č. 8.1.1.

Tato metodika se – na základě poznatků identifikovaných při tvorbě **Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030**¹ a rovněž **Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022** – zaměřuje na **zvýšení míry, účinnosti a kvality participace zástupců nestátních neziskových organizací, jejich střež a sítí** (dále též „zástupců NNO”)² na vládnutí **na centrální úrovni**, tj. na úrovni **ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů**³. Tematicky se metodika soustředí na zkvalitnění procesů participace zástupců NNO při vytváření a následném fungování poradních a pracovních orgánů zřizovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady a participaci při tvorbě důležitých dokumentů vznikajících a schvalovaných na centrální úrovni. Základní principy a z nich odvozené doporučené postupy jsou sice aplikovatelné i na úrovni územních samosprávných celků, nicméně metodika se touto úrovní nezabývá. Metodika se cíleně nezabývá zapojováním dalších aktérů (zástupci soukromého sektoru, akademická sféra, jednotliví občané). Nicméně lze ji aplikovat i na další tyto aktéry. Například v některých případech je vhodné využít Metodiku pro zapojení konkrétních jednotlivců nebo neformálních skupin.

¹ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Strategie spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030*. Praha, 2021. Dostupné také z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/strategie-spoluprace-verejne-spravy-s-nestatnimi-neziskovymi-organizacemi-na-leta-2021-az-2030-189753/>

² V tomto materiálu jsou mezi NNO zejména zařazeny: **spolky včetně pobočných spolků** podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; **nadace, nadační fondy** podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; **ústavy** podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; **evidované církevní právnické osoby** podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; **obecně prospěšné společnosti**, fungující, podle již zrušeného zákona č. 248/1995 Sb. o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené vymezení vychází ze Strategie spolupráce veřejné správy s NNO na léta 2021 až 2030, která se definici NNO věnuje na str. 4-6

³ Pro zjednodušení dále hovoříme o státní správě, příp. orgánech státní správy, ministerstvech či resortech

Metodika obsahuje **doporučení směřující k zajištění odpovídajících podmínek a prostředků jak státu, tak NNO**, s důrazem na kvalitu facilitace, včasné zapojení účastníků a přiměřenost zapojovacích mechanismů kontextu a cílům procesu, aby mohla participace smysluplně probíhat. Nutnými předpoklady pro využití doporučení a postupů v metodice uvedených jsou rovněž: **aktivní spolupráce zástupců NNO**, jejich **schopnost a ochota** se participativních procesů účastnit, schopnost zástupců NNO **komunikovat** mezi sebou, **formulovat** své zájmy a **nalézat** společné pozice, účinně se v případě potřeby **sdužovat**, **organizovat** a **nominovat společné zástupce** tam, kde je to potřeba. I za účelem naplnění výše zmíněných předpokladů se NNO sdužují v oborových a tematických střeších a sítích (viz definice střešních nestátních neziskových organizací v příloze č. 8.1.2). **Právě zastřešující organizace a sítě NNO jsou důležitými partnery státní správy v kvalitních a efektivních participativních procesech.**⁴ Přínos spolupráce státu s tematickými, mezioborovými a oborovými zastřešujícími NNO⁵ je uznán i ve Strategii spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 (posílení jejich postavení a úlohy je specifickým cílem B2). Spolupráce se střešami a sítěmi NNO by ale neměla být považována za výlučnou formu participace zástupců NNO a měla by být vhodně doplněna spoluprací se zástupci NNO, které nejsou v dané oblasti do střeš a sítí sduženy.

Metodika je určena především **úředníkům ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů**, a to jak na **věcných útvech**, které participaci využijí při zvažování a tvorbě konkrétních politik a dokumentů, tak na **útvarech tzv. servisních**, které mohou získat lepší představu o tom, jaké kapacity a prostředky jsou pro účelné využití participace potřeba. Dalšími významnými adresáty metodiky jsou **představení a vedoucí zaměstnanci**, kteří jejím prostřednictvím mohou získat lepší povědomí o kvalitativních standardech, přínosech, povaze a potřebách participativních procesů tak, aby o jejich uskutečnění mohli informovaněji rozhodovat.

Metodika představuje a shrnuje obecně přístupy k realizaci efektivních participačních procesů. Je vhodné ji aplikovat všude tam, kde určitý administrativní proces nedefinuje jiný metodický materiál či závazný postup (např. příprava legislativních materiálů, resp. proces hodnocení dopadů regulace – RIA). V takových případech je možné využít Metodiku omezeně a přiměřeně dané situaci. Pro využití participativních principů a postupů nemusí nutně jít o nově vytvářené poradní a pracovní orgány nebo o nově vytvářené dokumenty, ale o úpravu nebo aktualizaci již existujících. Předpokladem je, že implementace Metodiky bude hrazena v rámci schválených výdajových rámců a střednědobých výhledů u všech dotčených kapitol na příslušné roky bez nároku na jakékoliv další navyšování výdajů a navyšování personálních kapacit.

Stejně tak důvody pro zavedení nebo rozšíření participativních postupů mohou být rozdílné. Na jedné straně se může jednat o snahu zvýšit účinnost konkrétních veřejných politik a prostřednictvím participativně fungujících poradních a pracovních orgánů nebo na základě závěrů participativně vytvářených a přijímaných dokumentů lépe zacílit potřebná opatření. Na druhé straně může být motivací smysluplně naplnit požadavek na začlenění a využívání participativních procesů přicházející z vnějšku.

⁴ Pokud dále v metodice hovoříme o NNO, máme tím na mysli nejen jednotlivé organizace, ale také právě zastřešující organizace a další sítě.

⁵ Termíny zastřešující NNO a střeška jsou v materiálu používány zaměnitelně.

Metodika je svým obsahem a pojetím zaměřena na fázi, kdy je již ze strany státní správy – ať už na úrovni pracovní nebo na úrovni vedení – rozhodnuto, že při vytváření/přetváření poradních a pracovních orgánů nebo při tvorbě dokumentů budou naplňovány principy participace, ale o konkrétním postupu není ještě rozhodnuto.

Metodika přináší informace rovněž **zástupcům NNO**. Zástupcům menších NNO s menšími analytickými kapacitami, aby věděli, co od ministerstev a úřadů očekávat, jaký přístup od nich vyžadovat a ve kterých momentech se do participativních procesů účinně zapojovat, ale i větších a aktivnějších NNO, jejich střech a sítí, aby mohly s ministerstvy a ústředními správními úřady diskutovat o vytvoření vzájemně prospěšné a dlouhodobé spolupráce (např. formou smluv o partnerství) nebo o nastavení transparentních, inkluzivních a kvalitně řízených způsobů komunikace a spolupráce.

Metodika čerpá i ze **zkušeností, standardů a doporučení mezinárodních organizací a iniciativ**, jejichž je Česká republika členem. Jedná se především o materiály, doporučení a standardy mezinárodní iniciativy **Partnerství pro otevřené vládnutí** (*Open Government Partnership*, dále též „OGP“)⁶ a doporučení a dokumenty **Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj** (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, dále též „OECD“)⁷. V textu metodiky jsou tak využity, organicky začleněny, případně parafrázovány pasáže zmíněných dokumentů. Velkou inspirací byly rovněž zkušenosti a publikace vzniklé v rámci **Národního projektu „Podpora partnerství a dialogu v oblasti participativní tvorby veřejných politik“** realizovaného **Úřadem zmocněnce vlády Slovenské republiky pro rozvoj občanské společnosti**, které jsou rovněž v některých částech metodiky citovány nebo parafrázovány.

1.1 Cíle

Hlavním cílem metodiky je **příspěk k efektivnímu využívání participativních procesů v rámci fungování poradních a pracovních orgánů ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a při tvorbě veřejných politik, strategických materiálů, legislativních a dalších nelegislativních materiálů** ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady.

Metodika poskytuje **minimální doporučující rámec** pro nastavení základních parametrů participativních procesů, pro jejich úspěšné a transparentní vedení a široké využití. Metodika vychází z toho, že **každý participativní proces**, každý participativní pracovní nebo poradní orgán nebo dokument jsou svými výchozími podmínkami, svými cíli a aktéry **jedinečné**; cílem metodiky je nabídnout celou **škálu možných** a v různých situacích **využitelných postupů**.

⁶ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP Participation & Co-Creation Standards*. Washington D. C., 2021. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP Participation and Co-Creation Toolkit*. Washington D. C., 2019. Dostupné také z: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/OGP-Participation-Co-Creation-Toolkit_ARCHIVE.pdf

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP National Handbook*. Washington D. C., 2022. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/OGP-National-Handbook-2022.pdf>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Open Government Declaration*. Washington D. C., 2011. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

VELASCO-SANCHEZ, Ernesto. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum: A Practical Handbook with Guidance and Ideas*. Washington D. C., 2016. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2016/09/Multistakeholder-Forum-Handbook.pdf>

⁷ OECD. *Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí*. Paříž, 2017. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/soubor/doporučení-rady-oecd-otevrenemu-vladnuti-2017.aspx>

Neméně důležitým cílem metodiky je přispět k vytvoření participativních procesů, které budou **maximálně otevřené**, budou mít **jasně a transparentně nastavená pravidla** a budou poskytovat **prostor pro co nejširší participaci NNO**, kterých se projednáváná témata týkají nebo které se k nim chtějí vyjádřit a které by jinak přizvány být nemusely. Dobře nastavené participativní postupy zároveň umožní **budovat důvěru a dlouhodobou spolupráci** mezi státní správou a NNO, jejich střechami a sítěmi za **jasně daných a spravedlivě nastavených podmínek**, které předcházejí **nežádoucímu přivlastnění** si participativních procesů.

Transparentní, systematická a dlouhodobá spolupráce všech aktérů participace, na kterou jsou **vyčleněny potřebné kapacity a prostředky**, zároveň umožní NNO a jejich střechám a sítím, aby se na participaci specializovaly, **plánovaly využití svých kapacit, vzdělávaly se** a vůči státní správě **vystupovaly jako kvalifikovaný a rovnocenný partner**.

Cílem metodiky vzhledem k úrovni a rozsahu participace je přispět k vyšší míře využití participativních procesů alespoň na úrovni „**zahrnutí**“ (*involve*) dle spektra participace definovaného Mezinárodní asociací pro participaci veřejnosti (viz Tabulka 2: Spektrum participace veřejnosti dle IAP2 v podkapitole 2.2).

Metodika navazuje na již existující dílčí metodiky a pravidla k tématu participace⁸ ve vztahu k jednotlivým agendám a typům dokumentů. Snahou je **doplnit již existující pravidla** pro vznik a práci poradních a pracovních orgánů a jednotlivých typů dokumentů o prvky a zásady vedoucí k vyšší míře souladu s principy participace se zvláštním důrazem na participaci NNO.

⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha, 2010. Dostupné také z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>
MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha, 2009. Dostupné také z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

2 Příprava participace

2.1 Regulační rámec, strategie, metodiky

Cílem této podkapitoly je pomoci tomu, kdo proces participace připravuje, a dát mu k dispozici alespoň **základní přehled** pravidel, strategií a metodik, které ať už na mezinárodní, nebo na národní úrovni zakotvují povinnosti anebo obsahují užitečná doporučení týkající se participace. Další kroky při **mapování regulačního rámce** by pak měly směřovat do **dokumentů specifických pro dané prostředí**, ve kterém budou participativní metody a principy využívány, protože i tyto často obsahují pro participaci relevantní pasáže. Podrobnější popis, vybrané pasáže a odkazy na plné texty dokumentů najdete v příloze č. 8.2.1.

2.1.1 Relevantní mezinárodní dokumenty

- 1) Agenda 2030 (OSN: 2015)
- 2) Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí (OECD: 2017)
- 3) Deklarace otevřeného vládnutí (OGP: 2011)
- 4) Pokyny pro státy k účinné implementaci práva na participaci ve veřejných záležitostech (OHCHR: 2018)
- 5) Vodítka Rady Evropy k občanské participaci na politickém rozhodování (Guidelines for civil participation in political decision making) přijatá Výborem ministrů RE v roce 2017
- 6) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)
- 7) Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (OSN:2006)

2.1.2 Související právní úprava

S problematikou participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy úzce souvisí i problematika lobbování. Lobbování je v České republice na legislativní úrovni upraveno zákonem č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování, a zákonem č. 169/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o regulaci lobbování. Mezi problematikou participace a lobbování jsou podstatné překryvy, nicméně i odlišnosti. Nelze vyloučit, že některé fáze a postupy participativních procesů bude zároveň potřeba kvalifikovat jako lobbistickou činnost. Ten, kdo proces participace připravuje, jej nicméně může vhodně navrhnout tak, aby participativní procesy a činnosti v rámci nich probíhající bylo možné zcela nebo zčásti podřadit pod jednu z výjimek stanovených v zákoně č. 168/2025 Sb. v [§ 2 odst. 2](#) nebo např. i v [odst. 4](#). Více k základním pojmům a výjimkám v rámci regulace lobbování najdete v příloze v podkapitole č. 8.2.1.2 *Související právní úprava*.

2.1.3 Strategie, pravidla a jiná usnesení vlády

- 1) Legislativní pravidla vlády
- 2) Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA⁹)

2.1.4 Dosavadní metodiky pro státní správu

- 1) Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

⁹ V roce 2025 probíhá úprava procesu Hodnocení dopadů regulace (RIA proces) a nově připravované dokumenty (tzv. Manuál) by měly téma participace rovněž rozvádět i v souladu s touto Metodikou

2) Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

2.2 Přípravné kroky před zahájením participace

Tato podkapitola slouží tomu, kdo proces participace připravuje, tj. zřizovateli poradního nebo pracovního orgánu nebo gestorovi připravovaného dokumentu, a obsahuje doporučené kroky, které by měl v rámci přípravy, jakmile je o participaci zástupců NNO rozhodnuto a ještě před jejím zahájením, podniknout.

- Jasně, stručně a srozumitelně definujte **záměr a cíle** procesu participace:
 - *Proč?*
 - *S kým?*
 - *Jak?*
- Proveďte **analýzu důležitých aktérů**: identifikací a přizváním těch jednotlivců, skupin nebo organizací, kteří jsou na problému zainteresováni nebo kteří mohou aktivitu, opatření či proces nebo jeho výsledek jakýmkoli způsobem ovlivnit nebo jím mohou být jakýmkoli způsobem ovlivněni. K tomu vám pomůže Tabulka 1.

Tabulka 1: Přehled důležitých aktérů

Aktér	Co v participaci děláme?	Co v participaci chceme dělat?	Co k tomu potřebujeme? Co nám brání?	Očekávání od ostatních partnerů – v čem nám mohou ostatní partneři pomoci, co si od toho slibujeme?
Aktér 1				
Aktér 2				
Aktér 3				

Zdroj: Upraveno podle Kandler (2021)

- Zvláštní pozornost věnujte **zohlednění zapojení znevýhodněných nebo zranitelných skupin obyvatel** prostřednictvím NNO a jejich střech a sítí.
 - Při identifikaci těchto aktérů zároveň rozlišujte NNO, které se problematikou marginalizovaných skupin zabývají, a NNO, které přímo zájmy marginalizovaných skupin zastupují a ve kterých zástupci marginalizovaných skupin přímo působí nebo jejich fungování přímo ovlivňují. Druhou zmíněnou skupinu NNO neopomíjejte.
 - Dbejte na to, aby všechny materiály, místa a procesy naplňovaly požadavek tzv. univerzálního designu¹⁰ a poskytněte přiměřené úpravy pro jednotlivé účastníky s postižením, pokud je to potřeba.
 - **Potřeby znevýhodněných nebo zranitelných skupin obyvatel jsou specifické** a mohou přinést vlastní / unikátní pohled na veřejné politiky.
 - Podrobněji se participaci marginalizovaných skupin věnuje příloha č. 8.2.2.

¹⁰ Univerzální design znamená, že již při navrhování produktů, prostředí, programů či služeb je zohledněna přístupnost pro co nejširší okruh osob bez nutnosti dodatečných úprav. Přiměřená úprava znamená nezbytné a vhodné úpravy, které nekladou nepřiměřené nebo neúnosné břemeno, a které jsou potřebné v konkrétním případě k zajištění rovnosti a nediskriminace jednotlivce.

- **Identifikujte možná rizika**, která mohou v rámci participativních procesů nastat. Využijte standardní metody identifikace a řízení rizik, které jsou již v rámci ministerstva nebo ústředního správního úřadu zavedeny. Tematicky vycházejte z obsahu kapitol č. 3, 4 a 5.
- V případě identifikace rizika nedostatečných kapacit na pokrytí všech oblastí participace **prioritizujte a naplánujte cíle participace** tak, abyste začali od nižšího stupně participace (obousměrná komunikace a odůvodnění vašich rozhodnutí) se skupinami aktérů, které vyžadují méně kapacit, až po ty vyšší stupně (plné zapojení a aktivní participace) a skupiny aktérů, které vyžadují více kapacit (viz Tabulka 2)¹¹.
- Pokud je to vzhledem k plánovaným metodám participace potřebné, naplánujte **v oblasti participace vzdělávání pro sebe i pro další zapojené aktéry**. Lze navázat i **spolupráci s organizacemi, které mají zkušenosti s vyučováním a facilitací participativních procesů**.

¹¹ Není ovšem možné říct, že vždy je cílem dojít na nejvyšší stupně participace. Je třeba volit takovou míru participace, která odpovídá řešenému tématu i charakteru zapojených aktérů.

Tabulka 2: Spektrum participace veřejnosti dle IAP2

Tabulka definuje roli veřejnosti v rámci participativního procesu. Pro účely této metodiky budeme namísto veřejnosti jako adresáty uvažovat zástupce NNO. Tato tabulka má osobám odpovědným za průběh participativního procesu pomoci s volbou úrovně participace. Úrovně jsou řazeny zleva doprava podle vzrůstajícího dopadu participace na rozhodnutí. Není možné říct, že vždy je nejlepší volit jen nejvyšší úroveň participace.

	Informuj (Inform)	Konzultuj (Consult)	Zahrň (Involve)	Spolupracuj (Collaborate)	Zmocni (Empower)
Cíl participace veřejnosti	Poskytnout veřejnosti vyvážené a objektivní informace a pomoci jim porozumět problému, alternativám, příležitostem a/nebo řešením.	Obdržet od veřejnosti zpětnou vazbu k analýzám, alternativám a řešením.	Pracovat přímo s veřejností v průběhu celého procesu za účelem zajištění toho, že obavám a aspiracím veřejnosti rozumíme a konzistentně je zvažujeme.	Vytvořit partnerství s veřejností ve všech aspektech rozhodování, včetně vytváření alternativ a identifikace upřednostňovaného řešení.	Vložit finální rozhodnutí do rukou veřejnosti.
Příslib směrem k veřejnosti	Budeme vás průběžně informovat.	Budeme vás průběžně informovat, naslouchat vašim obavám a aspiracím a brát je na vědomí. Poskytneme vám zpětnou vazbu o tom, jak vstupy veřejnosti ovlivnily rozhodnutí.	Budeme s vámi spolupracovat na zajištění toho, že vaše obavy a aspirace jsou přímo zohledněny ve vytvářených alternativách, a poskytneme vám zpětnou vazbu o tom, jak vstupy veřejnosti ovlivnily rozhodnutí.	Budeme od vás v rámci spolupráce získávat rady a inovace v rámci formulování návrhů řešení a vaše rady a doporučení v maximální možné míře do rozhodnutí zahrneme.	Implementujeme to, o čem vy rozhodnete.

3 Participace v poradních a pracovních orgánech

Tato kapitola se zaměří na doporučenou praxi při **vytváření poradních a pracovních orgánů** a jiných obdobných uskupení při ministerstvech a ostatních ústředních správních úřadech, jejichž zřizovatel zamýšlí **využívat participativní procesy a principy**. Snahou všech, kteří poradní a pracovní orgány zřizují, by mělo být, aby tyto principy a procesy byly využívány v maximální možné míře.

Pokud v případě konkrétního poradního nebo pracovního orgánu není využití dále zmiňovaných principů a procesů možné nebo vhodné s ohledem na povahu činnosti daného poradního orgánu, měl by takový postup být důvodný a měl by se týkat především případů, kdy to zákon nebo povaha činnosti daného poradního orgánu neumožňují, nebo kdy by taková participace byla nevhodná či nerealizovatelná¹². Navíc je potřeba zohlednit, že rozhodnutí o zřízení poradních nebo pracovních orgánů stejně jako o tom, od koho chce daný orgán v rámci těchto struktur přijímat poradenství, je plně v kompetenci a na odpovědnosti vlády, nebo příslušného ústředního orgánu státní správy, neplyne-li ze zákona jinak.

Kapitola se zaměřuje především na vytváření tzv. **stálých poradních nebo pracovních orgánů**, které se scházejí opakovaně, ať už pravidelně či nepravidelně. Patří sem například i orgány a skupiny, které se sejdou pro účely tvorby určité politiky nebo strategického dokumentu a následně jsou využívány pro monitorování nebo průběžné vstupy v průběhu jejich implementace a při jejich hodnocení. Tomu je přizpůsobena i použitá terminologie. Na **dočasné poradní a pracovní orgány se doporučení metodiky vztahují přiměřeně** s tím, že často nemusí být nutné procesy do takové míry formalizovat, přestože použité zásady a mechanismy zůstávají z hlediska funkčního stejné.

3.1 Zohlednění budoucího využití principů participace při určení funkcí, cílů a složení poradního nebo pracovního orgánu

- Zřizovatel/gestor poradního nebo pracovního orgánu (dále jen „zřizovatel“) by měl užití participativních principů zohlednit již při **určování účelu a funkce** a **adekvátně upravit statut nebo jiný zakládací akt** (ať už formální, nebo méně formalizovaný).
 - Zřizovatel by měl jasně **definovat, kdo má konečnou rozhodovací pravomoc** ke schválení výsledného řešení projednávané problematiky:
 - Vláda nebo jiný kolektivní orgán, ministr nebo představený jiného ústředního správního úřadu, vládní zmocněnec, náměstek, ředitel?
 - Bude ten, kdo má rozhodovací pravomoc, současně předsedou, členem kolektivního předsednictva nebo jedním ze členů? Pro vyšší legitimitu, důvěryhodnost a zároveň vyšší „akceschopnost“ poradního orgánu je možné toto nad rámec základních požadavků pro participaci zvážit.

¹² Typickým příkladem může být Legislativní rada vlády, jejíž členové nereprezentují žádné organizace nebo instituce, ale jsou jmenováni ad personam jako právní odborníci. Požadavku nestrannosti a nezávislosti členů Legislativní rady vlády odpovídá i jejich zařazení do výčtu lobbovaných osob podle § 4 zákona o regulaci lobbování. V působnosti Legislativní rady vlády a jejích pracovních orgánů nadto není věcné posuzování projednávaných materiálů, tedy zejména legislativních návrhů, tedy ani formulace jiných věcných řešení nebo věcné úpravy řešení navrženého předkladatelem materiálu, ale pouze odborné právní a legislativní posouzení předložené materie. Proto nemůže být orgánem, v jehož rámci by měly nebo mohly být prostřednictvím jejich zástupců formulovány, diskutovány a prosazovány zájmy nestátních neziskových organizací nebo jiných aktérů.

- Zřizovatel by měl definovat, jaké jsou **očekávané vstupy a přínosy zástupců NNO** a jaká je **jejich role**.

Vazba na zákon č. 168/2025 Sb.:

Již v tomto kroku by měl zřizovatel jak pro sebe, tak pro participující vyjasnit, do jaké míry bude docházet k překryvu s činnostmi upravenými zákonem č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování, a zda pro fungování konkrétního poradního nebo pracovního orgánu bude možné využít výjimku uvedenou v § 2 odst. 2 zmíněného zákona. Více k této výjimce lze nalézt v příloze v podkapitole č. 8.2.1.2 pod heslem „*Poradní orgán vlády nebo ústředního správního úřadu; pracovní orgán poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu*“.

• **Informujte:**

- Zřizovatel by měl v souladu s principem transparentnosti a za účelem zajištění smysluplné účasti zástupců NNO **zveřejnit** všechny informace o účelu, funkcích, cílech a složení poradního nebo pracovního orgánu.
- Již při odsouhlasení záměru vzniku participativního poradního nebo pracovního orgánu by měl zřizovatel o tomto záměru **informovat různými prostředky** (webové stránky, odborné časopisy, sociální sítě, osobní jednání) společně s předpokládaným **harmonogramem** vzniku (např. se začátkem nového programového období politiky soudržnosti EU), procesu nominací atd.
- Kromě využití **obecných informačních kanálů** musí být šíření informace i **dostatečně adresné**. Zřizovatel by měl **informovat přímo všechny dostupné¹³ sítě a zastřešující organizace**, které se problematikou poradního orgánu zabývají nebo kterých se dotýká. Pro pomoc s jejich identifikací se může zřizovatel obrátit na sekretariát Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (více viz podkapitola č. 5.3).
- Dostatečně široké a adresné informování umožní, aby se NNO o záměru **dozvěděly včas** a aby měly možnost své kapacity plánovat a přihlásit se do nominačního procesu. Jen tak přinese jejich účast žádoucí přidanou hodnotu.
- Již na začátku by měl zřizovatel rozhodnout a všechny informovat, **na jakou dobu** se s existencí poradního nebo pracovního orgánu počítá.

- Je žádoucí, aby složení poradních a pracovních orgánů bylo vzhledem k zastoupení NNO **paritní vůči jiným zastoupeným skupinám** (státní správa, samospráva, profesní komory, podnikatelé), např. v poměru **1:1** nebo **1:1:1**.
 - Pokud paritu z objektivních důvodů nelze dodržet, např. u některých specifických témat, nebo při výrazném nepoměru dostupných/hlásících se NNO vůči počtu ostatních členů, které je potřeba zapojit, je nutné to jasně a srozumitelně zdůvodnit a toto zdůvodnění zveřejnit..

¹³ Dostupností rozumíme, že daná organizace je aktivní a dosažitelná pro kontaktování.

- Nemožnost dodržení parity zastoupení NNO je možné vyvážit nastavením vhodných procesních pravidel, např. nutností dosažení konsenzu nad vybranými rozhodnutími, vyšším počtem hlasů apod.
- **NAOPAK:** Pokud je **zástupců NNO výrazně méně**, např. 2 z 10, a pokud to **není kompenzováno ani procesně, nejedná se o žádoucí úroveň participace**. Takový poradní nebo pracovní orgán není vhodné vykazovat jako (smysluplně) participativní ani navenek, ani vůči NNO.

-
- **Zástupci ministerstev a ostatních správních úřadů** nominovaní do poradních a pracovních orgánů by měli mít **dostatečnou pravomoc / dostatečný mandát a odbornost**, aby se při jednání s NNO mohli plně vyjádřit k projednávaným věcem a nebyli nuceni veškeré dohody, stanoviska a dílčí rozhodnutí, kromě těch nejzásadnějších/finálních, konzultovat mimo platformu samotnou.
 - K možnosti zajištění dostatečného mandátu na konkrétní jednání přispívá, pokud zřizovatel **všechny podklady na jednání zpřístupní (rozešle, zveřejní) v dostatečném předstihu**.
 - Zástupci NNO v poradních a pracovních orgánech by měli mít **dostatečnou znalost dané oblasti** a mít **jasný vztah k nominujícím NNO, jejich střechám a sítím**, se kterými budou sdílet výstupy z jednání a od kterých budou získávat pro další jednání potřebnou zpětnou vazbu.

Shrnutí:

- **Předem jasně určete účel a funkce poradního nebo pracovního orgánu.**
- **Jasně stanovte role a očekávané vstupy a přínosy zástupců NNO.**
- **Od počátku v dostatečném předstihu informujte NNO o svých záměrech a krocích.**
- **Složení participativních poradních a pracovních orgánů by mělo být paritní.**
- **Členové participativních poradních a pracovních orgánů, jak za státní správu, tak za NNO, by měli mít dostatečnou odbornost a jasný mandát, resp. vztah ke své vysílající NNO, síti nebo střeše.**

3.2 Nominační (a renominační) procesy v souladu s principy participace

- Zřizovatel by měl nejdříve **zmapovat oblast**, pro kterou má být poradní nebo pracovní orgán vytvořen, a **identifikovat její jednotlivé aktéry a NNO¹⁴**, které jejich zájmy zastupují. K tomu poslouží pečlivě vyplněná tabulka (viz Tabulka 1: Přehled důležitých aktérů).
- Je nutné, aby zřizovatel **určil, na jakou dobu** budou členové do poradního nebo pracovního orgánu nominováni/voleni, a zda bude jejich **funkční období** svázáno s jiným určitým obdobím.

¹⁴ Např. v případě zástupců osob se zdravotním postižením a jejich organizací by měla být upřednostňována spolupráce se zastupujícími organizacemi podle článku 4 odst. 3 Úmluvy.“

-
- Před započítím nominačního procesu by měl zřizovatel **zveřejnit jeho harmonogram** a rovněž **veškeré potřebné informace** o cílech, funkcích a předpokládaném složení a struktuře konkrétního poradního nebo pracovního orgánu:
 - Informujte jak **běžnými informačními kanály** pro širokou veřejnost, tak **adresně**.
 - **Oslovte všechny vám známé** v tematické oblasti působící **NNO, jejich střechy a sítě**.
 - Při **nastavování harmonogramu** je potřeba zohlednit, že pro každý nominační proces je potřeba **poskytnout dostatek času** pro zajištění nominací ze strany NNO dle jejich interních procesů (např. zastřešující organizace potřebují alespoň měsíc na zajištění transparentního interního nominačního procesu).
-

- Nominační proces je možné uskutečnit jedním z následujících postupů:
 - **Výběrem mezi NNO na základě otevřené výzvy** – tento postup je vhodný pro většinu případů, představuje rozumnou míru kompromisu mezi otevřeností a proveditelností a je tedy zřizovatelům doporučen.
 - **Otevřenou volbou** – tento postup je nejotevřenější, ale vzhledem ke své administrativní náročnosti a náročnosti na čas a zdroje je určen zkušeným zřizovatelům v případech, kdy jeho přínosy vyváží vysokou náročnost.
 - **Na základě pozvání** – tento postup je za určitých podmínek (např. extrémní časová tíseň nebo velmi málo aktivní NNO) ospravedlnitelný, nicméně by měl být využíván pouze jako záložní nebo nouzové řešení a při nejbližší příležitosti by měl být nahrazen postupem vhodnějším.
-

- **Nominace výběrem z NNO přihlášených na základě otevřené výzvy**
 - V rámci zveřejnění **otevřené výzvy** je nutné uvést **veškeré informace** k funkcím, cílům a složení poradního nebo pracovního orgánu a rovněž **harmonogram** a **pravidla výběru NNO**. → To napomůže, aby se přihlášily kvalitní kandidátské NNO a aby se již od začátku **předešlo některým nedorozuměním** (např. ohledně role NNO).
 - Pokud je kandidátů více než obsazovaných pozic:
 - Je ideální, aby se mezi sebou **kandidátské NNO samy transparentně dohodly** nebo **samy uspořádaly volbu**.
 - Pokud není dohoda mezi NNO dosažitelná, je možné tento postup **zkombinovat s prvky nominačního procesu na základě otevřené volby**, kdy přihlášky na základě otevřené výzvy poslouží jako seznam kandidátů, mezi kterými následně proběhne volba.
 - Těmi, kteří volí, mohou být:
 - Všichni nominovaní.
 - Dosavadní zástupci NNO, pokud je poradní nebo pracovní orgán pouze doplňován.
 - Zástupci NNO v rámci nadřízeného poradního nebo pracovního orgánu, pokud takový existuje.

- Zástupci NNO v rámci jiného relevantního, ideálně participativně vytvořeného orgánu.
 - Zřizovatel poradního orgánu na základě kritérií, která byla předem stanovena a zveřejněna. → Toto **je nejméně vhodná varianta** pouze pro případ, že by hrozilo zablokování dalšího procesu.
 - Pokud není dohoda mezi NNO dosažitelná, je možné také **zapojit princip náhody** – los.
 - **Výhody:**
 - Nabízí lepší možnost k oslovení diverzifikovanější skupiny NNO.
 - Menší náchylnost ke zkreslení reprezentativnosti vybrané skupiny NNO. Ani tato metoda ale neposkytuje úplný přehled o relevantních NNO.
 - **Nevýhody:**
 - K dosažení kýženého účinku musí být informace o procesu nominace široce komunikovány.
 - Tento postup rovněž vyžaduje vysokou míru zájmu ze strany NNO.
-

- **Nominace otevřenou volbou mezi NNO, jejich střechami a sítěmi samotnými**

- Na začátku je nutné nastavit:
 - **Které NNO mohou volit** – všechny NNO zabývající se daným tématem? NNO sdružené a vybírající členy na regionálním principu? NNO zastupující určité sociologické skupiny? Zástupci střech a sítí?
 - **Jak budou vybráni kandidáti** – otevřenou výzvou (viz dále)? Na základě již existujícího seznamu (vytvořeného za jiným účelem)?
 - **Jak bude volba probíhat** – jednokolově, dvoukolově, alternativním hlasováním?
 - Volitelé musí mít **k dispozici všechny dokumenty** k provedení volby: žádost, motivační dopis, životopis, doložení odbornosti/reference, podpůrné dopisy aj.
 - Zda se budou moci volení členové za NNO představit.
 - **Výhoda:** Dává NNO velkou volnost jak v návrhu, tak ve volbě členů.
 - **Nevýhody:**
 - Tento postup je velmi náročný jak administrativně, tak vzhledem k nutnosti intenzivní komunikace se všemi dotčenými.
 - Pokud se pro nominace používá již existující seznam, je riziko, že v něm budou nerovnoměrně zastoupeny jen ty největší, neaktivnější NNO nebo ty NNO, které se zřizovatelem orgánu spolupracují nejčastěji a mají s ním dobré vztahy.
-

- **Nominace na základě pozvání**

- Dosud se jedná o nejčastěji používanou metodu.
- **Pozvání je zasíláno zřizovatelem** poradního nebo pracovního orgánu **na základě stanovených kritérií**, ať už **objektivních** (např. počet členů NNO, počet členů střechy/sítě, intenzita advokační činnosti – počet předchozích konzultací, počet již dříve zaslaných připomínek/podnětů), nebo **(inter)subjektivních** (např. renomanost v dané oblasti).
- Přímému oslovení/pozvání předchází mapování aktérů, resp. zástupců NNO tak, aby žádný důležitý segment neziskového sektoru nebyl opomenut.

- Specifickým případem je přeměna jednoho poradního orgánu na nový. S nabídkou účasti v pokračujícím poradním orgánu mohou být rovněž přímo osloveni zástupci NNO z končícího tělesa. Vždy je ale třeba zvažovat účel a zaměření nově vznikajícího tělesa.
- **Výhody:**
 - Mohou být přizvány NNO se specifickými žádoucími schopnostmi, odborností.
 - Jedná se o rychlou metodu výběru.
 - Jedná se o méně náročnou metodu výběru/nominace.
 - Je možné zaručit, že členy orgánu budou někteří klíčoví aktéři, jenž reprezentují jednotlivé tematické oblasti.
- **Nevýhody:**
 - Riziko **zkreslení nominačního procesu** např. tím, že budou vynecháni někteří důležití aktéři, zvláště ti, kteří jsou kritičtější vůči vládě či zřizovateli, a že nebudou zastoupeny marginalizované skupiny.
 - Aby tento proces byl ve svém **cíli dosažení participace úspěšný**, musí být **doplněn strategií, jak skupinu vybraných NNO do budoucna (pomocí jiných postupů) doplňovat a obměňovat**.
 - Riziko **nepotismu**.

-
- Po uskutečnění výběru členů je nezbytné, aby zřizovatel **informoval o výsledku nominací**, a to **adresně** jak všechny **kandidáty/nominované**, tak všechny **oslovené organizace a veřejnost** prostřednictvím webových stránek, tiskových zpráv apod.
 - Aktualizovaný seznam členů poradních těles (a tedy i zástupců NNO) by měl být veřejně dostupný, a to ideálně na veřejném portálu daného orgánu veřejné správy.

-
- Je nejvhodnější, aby zřizovatel **pravidla pro renominační nebo rozšiřovací proces** nastavil již **konsenzuálně společně s nominovanými NNO** a ideálně i s **těmi NNO, které v nominaci neuspěly**, případně návrh mechanismu **ponechal přímo na jejich vzájemné dohodě**.
 - Je nutné zajistit, aby **pravidla byla jasně dána a zveřejněna** (princip transparentnosti) a aby **neznevýhodňovala** dosud **nezastoupené NNO** nebo **NNO zastupující marginalizované skupiny** (viz příloha 8.2.2).
 - **Funkčnost (usnášeníschopnost)** poradního nebo pracovního orgánu pomáhá udržet, když každý člen má již **od začátku určeného svého náhradníka**.
 - Náhradníka je možné buď **nominovat společně se členem** a za užití obdobných pravidel, nebo je možné volbu náhradníka ponechat **na uvážení člena samotného**.
 - Zároveň je z hlediska účasti vhodné na základě shody zřizovatele a nominovaných zástupců NNO stanovit **pravidla pro výměnu neaktivního člena**, pokud se **dlouhodobě** (např. třikrát po sobě nebo poloviny jednání za rok) bez řádné omluvy nebo bez adekvátního zastoupení neúčastní.
 - Nad rámec odvolání pro neaktivitu by vždy měl mít **možnost navrhnout odvolání člena** poradního nebo pracovního orgánu ten, za koho je nominován.

- Na dohodě pak je, zda odvolání proběhne automaticky nebo na základě hlasování.
- Stejně tak musí být stanoveny **podmínky a postup pro ukončení členství**
- Důraz na otevřenost, transparentnost a maximální participaci na nominačních a renominačních procesech musí **respektovat existující závazné postupy a pravidla**¹⁵, zejména se jedná o pravidla **ochrany osobních údajů**, ochranu **utajovaných informací** apod. Diskuse nad citlivými otázkami by měla respektovat důvěrnost projednávaných témat, aby při jejich zveřejňování nedocházelo ke zmaření záměru (desinterpretací závěrů, vytvořením politického tlaku na volbu konkrétního způsobu řešení, zneužitím informací pro komerční aktivity atd.).
- Pokud je to vzhledem k funkcím a cílům poradních nebo pracovních orgánů možné, měly by mít **více spolu/předsedů (kolektivní předsednictví)** tak, aby **zástupce za NNO byl jedním z nich**. Pokud to možné není, měl by být **alespoň jedním z místopředsedů**.

Shrnutí:

- **Zmapujte oblast a určete jednotlivé relevantní aktéry.**
- **Zveřejněte harmonogram a veškeré informace o nominačním procesu.**
- **Informujte adresně všechny NNO, případně střechy a sítě, které jste identifikovali na základě předem stanovených kritérií, resp. při analýze aktérů**
- **Na nominační proces vyčleňte dostatek času.**
- **Zapojte do organizace nominačního procesu zástupce NNO.**
- **Informujte o výsledcích.**

3.3 Participativní prvky při svolávání a v průběhu jednání

- **Před každým jednáním, i tím ustavujícím**, je nutné, aby jeho svolavatel **rozeslal všem členům** poradního nebo pracovního orgánu **informace o obsahu a cílech jednání** a související **podkladové materiály**, aby věděli, co je cílem jednání a co od něj mohou čekat.
 - **POZOR:** Bez distribuce odpovídajících informací riskuje svolavatel, že **nebudou dosaženy potřebné cíle**, nebo že výsledek jednání vzhledem k nereálným/neinformovaným očekáváním některých účastníků **nebude považován za úspěch**.
- Pro funkčnost participativních procesů je nezbytné, aby **všichni členové**, včetně těch za NNO, měli před jednáním, kromě zákonem předpokládaných výjimek, přístup ke **stejným** podkladovým informacím.

¹⁵ Jedná se zejména o právní předpisy o ochraně osobních údajů a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

- Kdykoliv to není vyloučeno, např. z důvodu rozporu se zákonem nebo usnesením vlády¹⁶, měla by být **pravidla pro jednání**, ať už budou formalizována v jednacím řádu, nebo ne, **navržena/stanovena samotným poradním nebo pracovním orgánem**. I pokud musí být jednací řád výsledně schválen/potvrzen někým zvnějšku, je žádoucí, aby **základní dohoda** na jeho parametrech **vzešla zevnitř skupiny**.
- Jednací řád/pravidla jednání by měla být **vytvořena/schválena na základě jednomyslnosti (konsenzu)**. Pouze pokud by hrozila blokáce další práce poradního nebo pracovního orgánu a řešení by se v rozumném čase nedařilo najít, mělo by být použito schválení hlasováním na základě (kvalifikované) většiny.
- **Jednací řád** (případně v kombinaci se statutem) by měl obsahovat alespoň následující prvky, které usnadňují participaci:
 - Svolávání jednání **s dostatečným předstihem** (ideálně 1 měsíc před samotným jednáním)
 - Možnost účastnit se jednání nejen **na místě**, ale i **vzdáleně** on-line, telefonicky, písemně nebo případně i vstupem zaslaným před jednáním.
 - Možnost jednání a rozhodování **per rollam**.
 - **Zasílání podkladů** všem členům **s dostatečným předstihem** vzhledem k objemu a komplexnosti podkladů, které poradní nebo pracovní orgán obvykle ke své práci potřebuje (minimálně 2 týdny před jednáním¹⁷).
 - a. Pokud to odpovídá účelu poradního nebo pracovního orgánu, **mohou být podklady rovněž zveřejněny** nebo **poskytnuty širší skupině osob** nad rámec členů.
 - Možnost, aby **členové za NNO navrhovali sami** nebo prostřednictvím svého zástupce v předsednictvu **termíny pro svolání jednotlivých jednání** a rovněž **body programu**, které by měly být zařazeny.
 - **Harmonogram** pravidelných jednání (např. na období jednoho roku) by měl být **odsouhlasen všemi členy**, opět ideálně na základě **konsenzu**.
 - **Dohodnuté/přípustné formy rozhodování** a stanovení případů, kdy se uplatní.
 - a. **Kvorum** pro usnášeníschopnost a pro rozhodování pomáhá zajistit dostatečnou účast na jednáních.
 - b. Požadavek **nadpoloviční účasti** pomáhá k zachování parity členů za ministerstva a správní úřady vzhledem k zástupcům NNO.
 - c. Je vhodné stanovit, jakým způsobem a v jakém rozsahu mohou být jednotliví **členové při jednání a rozhodování zastoupeni**.
 - **Zveřejňování záznamu z jednání**
 - a. Oproti pouhému rozeslání záznamu umožňuje jeho **zveřejnění** snadnější přístup jak členských NNO, střež nebo sítí, tak skupin občanů, v jejichž zájmu působí, v případě střež a sítí jejich členské základně a občanské společnosti jako celku až na úrovni jednotlivých občanů se s informacemi **v souladu s principy transparentnosti** seznamovat.

¹⁶ Např.: VLÁDA ČR. *Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 175 k Rozboru poradních a pracovních orgánů vlády*. Praha, 2002. Dostupné také z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/10D5A72A2A1DCCE2C12571B6006CC7D5

¹⁷ Stanovení lhůt je pouze doporučující a představuje ideální stav. V praxi mohou běžně nastávat situace, kdy termín jednání je oznámen v delším časovém předstihu (např. 1 měsíc – aby si všichni rezervovali čas ve svých kalendářích) a podklady jsou poslány později (2 týdny před jednáním).

- b. **Zveřejňování záznamů** zároveň **posiluje prvek odpovědnosti** všech členů poradních a pracovních orgánů, včetně těch z NNO, za jejich působení v rámci těchto platforem.
 - c. Záznam by měl být zveřejňován v adekvátní časové lhůtě tak, aby jeho zveřejnění předcházelo uplynutí lhůt pro plnění stanovených úkolů, a nejpozději před rozesláním avíza a materiálů pro další jednání.
-

- **Možné způsoby rozhodování poradních a pracovních orgánů:**
 - Na základě konsenzu
 - Na základě schválení prostou většinou
 - Na základě schválení kvalifikovanou většinou
 - Smíšené rozhodování na základě konsenzu s většinovým hlasováním možným za určitých (výjimečných) podmínek
 - **Způsob rozhodování** je nutné určit **v souladu s cíli a funkcemi** poradních a pracovních orgánů, především s ohledem na **požadavek rychlosti rozhodování** nebo naopak **dosažení široké shody**.
-

- **Rozhodování na základě konsenzu**
 - Z hlediska participace se jedná o **velmi žádoucí variantu**.
 - **Výhody:**
 - a. Podporuje diskuzi o různých variantách řešení.
 - b. Zohledňuje i menšinová stanoviska a požadavky různě konstituovaných menšin.
 - c. Motivuje k nalézání kompromisních řešení a k dosažení dobré dohody, kterou budou mít motivaci naplňovat všichni zúčastnění.
 - **Nevýhody:**
 - a. Časově náročné.
 - b. Zvláště v případě existence velmi protichůdných počátečních postojů může vyžadovat zapojení nestranného mediátora/facilitátora.
 - c. Nemusí být úspěšné a může zablokovat rozhodovací proces.
-

- **Rozhodování na základě schválení prostou většinou**
 - **Výhody:**
 - a. Rozhodování je rychlé.
 - b. Nízké riziko blokace rozhodovacího procesu.
 - **Nevýhody:**
 - a. Riziko vzniku opakujících se menšinových skupin, které může vést ke zpochybnění legitimacy rozhodovacího procesu.
 - b. Riziko, že přehlasovaná menšina bude blokovat implementaci přijatého rozhodnutí.
 - Pro **případ blokace** je možné dopředu určit toho, kdo má **rozhodující hlas**, ať už jednotlivce (často předsedu), nebo určitý „**dohodovací výbor**“ např. složený z předsedy a místopředsedy (místopředsedů).

-
- **Rozhodování na základě kvalifikované většiny:**
 - **Kompromis** mezi konsenzem a prostou většinou.
 - Riziko zablokování rozhodovacího procesu, ale menší než u konsenzu.
 - Riziko vzniku opakujících se menšinových skupin, ale v méně případech než u prosté většiny.
 - Ze zkušeností členských států OGP vyplývá, že tento model není v praxi příliš využíván.
-
- **Smíšené rozhodování na základě konsenzu s většinovým hlasováním možným za určitých (výjimečných) podmínek**
 - **Základní formou hlasování je konsenzus**, ale pokud jej není možné za stanovených podmínek dosáhnout, rozhodne se **hlasováním ve formě prosté nebo kvalifikované většiny**.
 - **Doporučení: Podmínky pro uskutečnění** hlasování mohou být dány např. **časově**, pokud se shodu nepodaří nalézt do předem určeného termínu, nebo **počtem neúspěšně navrhovaných řešení**.
 - **Výhody:**
 - a. Bývá často všemi zúčastněnými vnímáno jako nejlegitimnější způsob rozhodování.
 - b. Motivuje k dialogu a ke snaze o nalezení všeobecně přijatelného řešení.
 - c. Zároveň motivuje všechny, tedy i zastánce menšinového názoru, ke snaze o nalezení řešení pod „hrozbou“ rozhodnutí věci hlasováním.
 - **Nevýhoda:** Rozhodnutí o použití hlasování může působit jako jednostranné, pokud není dáno, kdy se již debata vyčerpala (viz výše).
-
- **Záznam z jednání:**
 - Zda se bude jednat o **kompletní přepis** řečeného, nebo pouze o **záznam podstatných bodů** jednání, je vždy na zvážení, především **vzhledem k cílům a podstatě práce** konkrétního poradního nebo pracovního orgánu.
 - **Základní písemná forma** záznamu může být dle potřeby a vhodnosti doplněna o **audiozáznam** nebo **videozáznam**.
 - U **citlivých témat a částí jednání** může dosažení cíle a vedení upřímné a otevřené debaty napomoci, pokud jsou taková jednání shrnuta **bez citací a bez přímé nebo nepřímé identifikace řečníka**. Viz např. **Chatham House Rule**.¹⁸
 - Vždy by měly být **splněny podmínky přístupnosti** pro osoby se zdravotním postižením.
 - **Minimální náležitosti záznamu z jednání:**
 - **Datum, čas a místo jednání**, případně informace o jiné použité **formě jednání**, pokud se neuskutečnilo fyzicky.
 - **Seznam účastníků** jednání s rozlišením členů, jejich zástupců a ostatních.

¹⁸ Více anglicky na: <https://www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule>.

- Informace o předem **poskytnutých/rozeslaných materiálech**.
- **Shrnutí hlavních diskuzních bodů** jednání, včetně **návrhů/vstupů**, které **nebyly odsouhlaseny**, a jejich stručného **zdůvodnění**.
- **Výsledky hlasování** alespoň na úrovni podrobnosti nutného kvóra a poměru hlasů.
- **Přijaté závěry jednání**.
 - a. Je vhodné, aby byly přijaté závěry **doplněny o konkrétní úkoly** pro ty, kteří je budou naplňovat, aby tito byli **dobře identifikováni** a aby byla stanovena **lhůta pro plnění** odsouhlasených úkolů.
 - b. **Jasně a přesně definování** přijatých závěrů napomáhá jejich **správné implementaci** a **předchází nedorozuměním**, která následně mohou narušovat budovanou **důvěru**, která je pro dobrou funkci participativních procesů nezbytná.

Shrnutí:

- **Pravidla pro jednání navrhnete a odsouhlaste ideálně již v rámci poradního nebo pracovního orgánu samotného.**
- **Jednání a jejich harmonogram plánujte společně.**
- **Informace o jednání a podkladové materiály rozesílejte s dostatečným předstihem (termín jednání ideálně 1 měsíc před samotnou akcí a podkladové materiály zaslat 2 týdny před akcí).**
- **Stanovte pravidla zastupitelnosti členů.**
- **Upřednostňujte rozhodování na základě konsenzu.**
- **Zveřejněte záznam z jednání.**

4 Participace při tvorbě dokumentů

Tato kapitola především s využitím Standardů OGP pro participaci a spoluvytváření **identifikuje klíčové fáze** při tvorbě dokumentů, **kdy je využití participace vhodné**, a shrnuje postupy, které jsou pro úspěšný průběh a výsledek participativních procesů klíčové. Pokud se dále píše o **tvorbě dokumentů**, jde o co nejširší množinu zahrnující nejen **tematické analýzy, případové studie, studie proveditelnosti** nebo jiné diskusní dokumenty, **metodiky, návrhy politik, resortní strategie, vládní nelegislativní materiály** nejrůznějšího charakteru, ale i **vládní legislativní materiály**.

U strategických materiálů zpracovávaných podle **Metodiky přípravy veřejných strategií** a u nelegislativních a legislativních materiálů vzhledem k **jednacímu řádu vlády** a k **legislativním pravidlům vlády** není cílem tato pravidla měnit či nahrazovat, ale ve vhodných momentech (zmíněných dále v textu) je **o prvky participace doplnit**.

4.1 Rozhodnutí o rozsahu a úrovni participace před započítím přípravy

- Již před započítím přípravy dokumentu by měl gestor, tj. osoba nebo útvar s odpovědností za vznik dokumentu (dále jen „gestor“), **určit, v jakém rozsahu a na jaké úrovni** budou participativní procesy využity¹⁹, a to především vzhledem k:
 - **cílům a povaze** dokumentu,
 - předpokládanému **přínosu** využití participativních technik – efektivnějšímu využití vynaložených prostředků, zvýšení legitimacy přijatých opatření, identifikaci dalších dotčených osob apod.,
 - předpokládanému **času potřebnému/dostupnému** k tvorbě dokumentu,
 - k **dostupným/vyčlenitelným zdrojům** na přípravu dokumentu – personálním, finančním apod.
- U Metodiky přípravy veřejných strategií se jedná o **fázi 1 – „Identifikace potřeby tvorby strategie“**.
- U vládních legislativních materiálů se jedná o **dobu předcházející vypracování přehledů dopadů** před zařazením do plánu legislativních prací vlády nebo o **dobu předcházející fázi veřejných konzultací**, pokud tato nastane dříve nebo pokud není materiál předkládán na základě plánu legislativních prací.
- Správná identifikace cílů, dostupných zdrojů, úrovně a rozsahu participace pomůže gestorovi následně **zvolit vhodné participativní nástroje**.

¹⁹ Např. V případě strategií, které se týkají životního prostředí, vyplývá povinnost zajistit účast veřejnosti také z článku 7 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Více informací lze nalézt v příloze č. 8.2.1.1. Má-li být strategie posouzena v rámci SEA, pak je účast veřejnosti zajištěna postupem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí apod.

Vazba na zákon č. 168/2025 Sb.:

V tomto kroku, stejně jako v případě kapitoly 3, by měl gestor jak pro sebe, tak pro participující vyjasnit, do jaké míry bude docházet k překryvu s činnostmi upravenými zákonem č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování, a zda bude například pro veřejné konzultace nebo pro konzultaci předcházející předložení návrhu právního předpisu do meziresortního připomínkového řízení, která byla iniciována lobbovaným, možné využít výjimku uvedenou v § 2 odst. 2 zmíněného zákona. Více k těmto výjimkám lze nalézt v příloze v podkapitole č. 8.2.1.2 pod hesly „Veřejné konzultace“ a „Konzultace předcházející předložení návrhu právního předpisu do meziresortního připomínkového řízení, která byla iniciována lobbovaným“.

4.2 Informování o nadcházejícím procesu tvorby dokumentu

- Gestor by měl ještě před započítím procesu tvorby dokumentu **zveřejnit informace** o celém procesu a o jeho participativním rozměru.
- **Informace by měly obsahovat alespoň:**
 - **Typ** dokumentu, **účel**, za kterým je dokument vytvářen, jeho **cíle** a kdo je jeho konečným **adresátem**.
 - **Harmonogram procesu** s vyznačenými **fázemi**, **kdy bude participace probíhat**.
 - Vymezení, **kdo** se participativního procesu má účastnit. V našem případě tedy **zástupci NNO, jejich střech a sítí**.
 - **Role účastníků** participativního procesu, tj. **jak budou vstupy** NNO (ať už ve formě podnětů, výsledků participativních jednání nebo připomínek k návrhu dokumentu) **využity** a **jakým způsobem** mohou podobu dokumentu **ovlivnit**.
 - **Jak a kde** budou návrh dokumentu a podněty ze strany NNO **zpřístupněny**.
 - Jak bude probíhat **schvalovací proces** a jak v něm budou **výsledky participace zohledněny**.
 - **Kontakt na osoby** zodpovědné za koordinaci, které mohou informace upřesnit.
- **Informace o procesu** tvorby dokumentu by měl gestor **uveřejnit** alespoň na webových stránkách. Ideálně by měl gestor využít **další informační kanály**. Kromě využití široce dostupných médií (televize, rozhlas, noviny) by se měl **cíleně zaměřit** i na kanály, které ti, pro které jsou informace určeny, v našem případě tedy **NNO, běžně sledují** (odborný tisk, e-mail, sociální sítě, digitální platformy pro zasílání krátkých zpráv, obrázků a videí apod.).
- Jak již bylo uvedeno v kapitole 3, informování v souladu s výše uvedenými zásadami umožní, aby se NNO o záměru dozvěděly **včas**, měly **možnost své kapacity plánovat**, **zapojovat se v jednotlivých fázích** participativního procesu a jejich zapojení přinášelo **žádoucí přidanou hodnotu**.
- **Včasné zveřejnění informací** dále umožní, aby se participativních procesů na základě své iniciativy v rámci své advokační činnosti zúčastnily i ty NNO, případně jejich střechy a sítě, **kteřé nejsou přímými adresáty participativních snah ze strany gestora** a nebyly tak např. zahrnuty mezi zapojené NNO.
- U Metodiky přípravy veřejných strategií se jedná o **fázi 2 – „Nastavení přípravy strategie (projektu)“**.
- U vládních legislativních materiálů se jedná o dobu **zaslání přehledů dopadů pro účely jejich zařazení do plánu legislativních prací vlády** nebo o **počátek veřejných**

konzultací, pokud nastane dříve nebo pokud není materiál předkládán na základě plánu legislativních prací.

Shrnutí:

- **O svých záměrech informujte NNO v dostatečném předstihu (ideálně 1 měsíc před zahájením) a neopomeňte klíčové informace.**
- **Využijte různé komunikační kanály a cíleně komunikujte vůči NNO.**

4.3 Možnost využití poradních a pracovních orgánů

- Ve všech následujících fázích procesu participativní tvorby dokumentů je **možné a zároveň vhodné využít poradních a pracovních orgánů složených v souladu s doporučeními v kapitole 3.**
- I pokud při participativní tvorbě dokumentů nebudou výše zmíněné orgány a skupiny použity, lze **některá již definovaná doporučení použít podle potřeby** například při **výběru zapojených/oslovených NNO, jejich střežích a sítí.**

4.4 Participace v rámci tvorby a schvalovacího procesu

- Již na **začátku procesu** tvorby dokumentu by měl gestor **zveřejnit výzvu pro NNO**, aby zaslaly své **podněty k vytvářenému dokumentu.**
- Zveřejnění výzvy je vhodné doplnit o **pozvání na veřejný workshop nebo obdobné setkání** (např. kulatý stůl), ať už v **prezenční** nebo **distanční formě**, ideálně pak s umožněním obou forem účasti, za účelem shrnutí obdržených podnětů, dialogu se zapojenými NNO a odůvodnění, jak nebo proč obdržené podněty budou nebo nebudou zohledněny.
- V případě **využití poradního nebo pracovního orgánu** mohou zmíněné aktivity proběhnout v jejich rámci.
- **Všechny obdržené podněty, společně s odůvodněním jejich ne/zahrnutí nebo ne/zohlednění** by měl gestor **průběžně** nebo **na konci uzavřené fáze procesu** tvorby dokumentu **zveřejňovat.**
- Při využití poradního nebo pracovního orgánu nebo jiné formy participace umožňující opakované a pravidelné setkávání je vhodné, aby gestor **postup tvorby dokumentu pravidelně** (i oproti zveřejněnému harmonogramu) konzultoval se zapojenými NNO. V rámci této intenzivní fáze tvorby by měla být frekvence jednání/informování na **minimálně čtvrtletní**, ideálně však na měsíční bázi.
- Návrh dokumentu by měl gestor ještě **před započítím schvalovacího procesu nebo v jeho první fázi** (pro vládní nelegislativní a legislativní materiály toto odpovídá nejpozději rozeslání do meziresortního připomínkového řízení) **předložit NNO k připomínkám.**
 - Výzvu k uplatnění připomínek by měl gestor opět **zveřejnit** a zahrnout veškeré potřebné informace obdobně, jako již bylo zmíněno dříve.
 - Výzvu k uplatnění připomínek by měl gestor cíleně rozeslat rovněž NNO, které se účastnily předchozích fází participativního procesu.
 - **Období pro uplatnění připomínek** by mělo trvat **nejméně dva týdny.** Ideální délkou období pro uplatnění připomínek jsou alespoň čtyři týdny.
 - Podle toho, pro jak intenzivní formu participace se gestor dokumentu rozhodl, by měl obdržené připomínky **vypořádat a zohlednit** ve zpracovávaném dokumentu, nebo

alespoň informovat, jak se s nimi vypořádal (alespoň na úrovni jednotlivých tematických okruhů).

- **Obdržené připomínky a svou odůvodněnou reakci** by měl gestor **zveřejnit**.
 - U vládních nelegislativních a legislativních materiálů je proces sběru a vypořádávání připomínek ze strany NNO možné uskutečnit rovněž **paralelně s meziresortním připomínkovým řízením** a připomínky (za předpokladu dodržení ostatních procesních pravidel vyplývajících z jednacího řádu vlády a legislativních pravidel vlády) **vypořádat najednou**.
 - Výzva k uplatnění připomínek ze strany NNO, které jsou vypořádávány **souběžně s meziresortním připomínkovým řízením**, by **neměla být první možností pro participaci** v rámci procesu tvorby dokumentu, neboť zapojené NNO již v této fázi mají předem dané procesně slabší postavení a jejich možnost podstatněji ovlivnit podobu dokumentu je omezena.
-
- Pokud je **stanovená úroveň participace NNO** na procesu tvorby a schvalování dokumentu **vysoká**, následuje **společné schválení výsledného dokumentu** jak ze strany gestora, tak ze strany zapojených NNO. V tomto případě lze vhodně využít participativního poradního nebo pracovního orgánu v souladu s doporučeními v kapitole 3.
 - Takové řešení **vyžaduje vysokou míru konsenzu** nad výslednou podobou dokumentu.
 - Výhodou je, že schválený dokument má (nejen) z pohledu zapojených NNO **vyšší legitimitu** a existuje **větší pravděpodobnost, že dotčené strany budou podporovat plnění úkolů vyplývajících z dokumentu**.
-
- Pokud je **výsledná role NNO ve schvalovacím procesu pouze poradní**, je vhodné, aby k výsledné podobě dokumentu NNO, např. opět na platformě poradního nebo poradního orgánu, formulovaly své **doporučující stanovisko**.
 - Zmíněné stanovisko umožňuje konečnému schvalovateli dokumentu **reagovat na případné identifikované nedostatky/problémy**.
 - Gestorovi nebo schvalovateli dokumentu takové stanovisko umožňuje, aby v případě **závažných nedostatků** nevynakládal majetek a nevyužíval dostupné zdroje **nehospodárně** a dokument **nechal doplnit nebo přepracovat**.
 - Pokud jsou identifikované **nedostatky pouze drobného rázu**, umožní stanovisko gestorovi dokumentu, aby se na ně podrobněji zaměřil ve fázi implementace a **případná rizika co nejvíce omezil**.
-
- Již v rámci tvorby a schvalování dokumentu by měl gestor **stanovit a jasně komunikovat pravidla a postupy** pro participaci v rámci **následné implementace a vyhodnocování** dokumentu (pokud je to z povahy dokumentu možné).
 - Schválený dokument by měl obsahovat úplný **seznam** všech, kteří se na jeho tvorbě podíleli.

Shrnutí:

- **Zveřejněte včas výzvu k zaslání podnětů a připomínek.**
- **Při tvorbě dokumentu komunikujte často a pravidelně.**
- **Na uplatnění připomínek vyčleňte dostatečný čas.**
- **Připomínky a podněty vypořádejte a vypořádání i připomínky zveřejněte.**
- **Pokud je to možné, dokument schvalujte ve spolupráci s NNO.**
- **Využijte stanovisko NNO pro předcházení identifikovaným rizikům a nežádoucím dopadům.**

4.5 Participace při implementaci a vyhodnocení dokumentu

- V průběhu implementace by měl gestor dokumentu **pravidelně informovat** již dříve zapojené NNO **o dosavadních výsledcích a o dalším předpokládaném postupu**.
 - Pro informování na pravidelné bázi lze opět dobře využít existenci poradního nebo pracovního orgánu pracujícího v souladu s doporučeními kapitoly 3.
 - Jednání s participujícími NNO by měla probíhat alespoň v půlroční periodicitě.
- **Nejméně jednou za rok** by měl gestor dokumentu s využitím vhodných komunikačních kanálů **zveřejnit průběžné výsledky/průběžný postup implementace** (viz podkapitola 4.6 níže).
 - Při **průběžném informování** není nutné ani účelné, aby se jednalo o samostatný dokument.
 - Vhodnější je, aby gestor zveřejnil např. stručné informace o tom, **jak je naplňován harmonogram implementace** (pokud byl stanoven) a **jaké aktivity a s jakými výstupy** se v uplynulém období uskutečnily.
 - **Informace o průběžném stavu naplňování** (viz níže) by měly být **založeny na prokazatelných skutečnostech** (tzv. *evidence-based approach*) a **doloženy** konkrétním popisem relevantních kroků řešení včetně pojmenování výstupů a **příslušnými odkazy nebo přílohami**.
- Ve **stanovené periodicitě** by dle povahy dokumentu, jeho účelu a cílů, tj. tam kde je to **možné a účelné**, měl gestor opět se zapojením NNO **vytvořit (sebe)hodnotící zprávu a zveřejnit ji**.
 - Při tvorbě (sebe)hodnotící zprávy by měla být opět obdobně využita doporučení této kapitoly.

4.6 Zásady a doporučení pro úspěšné sledování a vyhodnocování výsledků

- Je důležité **odlišovat průběžné sledování** participace od závěrečného **vyhodnocení** jejích efektů.
- Díky **průběžnému sledování** průběhu participace je možné **vyhodnotit kvalitu participace** během tvorby dokumentu a **přijímat případné ad hoc změny a úpravy**.
- Výstupy z průběžného sledování průběhu participativního procesu může gestor následně využít pro závěrečné vyhodnocení úspěšnosti a přínosnosti participace.
- Při **vyhodnocení výsledků participativního procesu** je důležité **hodnotit dopady na následujících úrovních**:
 - **Vnitřní:** dopady participace a spokojenost s procesem na straně gestora, míra ztotožnění se s dodržováním zásad participace, dosažení cílů a cílových hodnot atd.

- **Vnější:** dopady a spokojenost s procesem na straně NNO, zhodnocení chybějících částí, úroveň zahrnutí jednotlivých účastníků atd.

4.6.1 Hodnocení a sledování výsledků participace lze rozfázovat do následujících logických kroků:

4.6.1.1 Plánování hodnocení a sledování výsledků participace

- Gestor identifikuje, jaké má **nástroje pro měření úspěšnosti** participace.
- Gestor identifikuje **hlavní očekávané dopady participace** (včetně dlouhodobých).
- Gestor identifikuje **data**, která budou použita pro vyhodnocení dopadů.
- Gestor identifikuje **termíny** sběru těchto dat.
- Gestor identifikuje **dovednosti a kapacity**, které jsou nutné pro hodnocení a sledování participace.
- **Gestor proškolí** osoby zodpovědné za participativní proces tak, aby mohly hodnocení výsledků provést, případně získá pomoc zvnějšku.

4.6.1.2 Sledování a průběžný sběr dat

- Gestor provádí sledování a sběr dat, a pokud to je nutné, na základě výsledků sledování participaci upraví.

4.6.1.3 Sběr dodatečných dat

- V případě, že jsou data nedostatečná a proces participace to umožňuje, může gestor uskutečnit sběr dodatečných dat.

4.6.1.4 Analýza dat

- Gestor provede analýzu sebraných dat a srovná výsledky pomocí nástrojů měření, které nastavil na začátku participace. Gestor zhodnotí dopady a úspěšnost participace.

4.6.1.5 Znázornění výsledků a jejich srozumitelné sdělování

- Pro zajištění transparentnosti procesu a sdílení dosažených výsledků (případně pro podporu jejich budoucího opakovaného využití) gestor **zaznamená výsledky ve srozumitelné formě** (např. infografika).
- **Gestor zpřístupní** závěry o participaci (i ty průběžné) **všem účastníkům**, případně veřejnosti (viz odpovídající doporučení v kapitolách 3 a 4).

4.6.1.6 Doporučení

- Na základě klíčových zjištění gestor ideálně ve spolupráci s NNO **formuluje doporučení**, ve kterých fázích či bodech by se měl **postup změnit**.
- Gestor **sdílí vzniklá doporučení** se všemi účastníky, dotčenými osobami či veřejností.

4.6.2 Standardní nástroje a evaluační aktivity:

- výzkum „před a po“,

- individuální hloubkové rozhovory,
 - zodpovědné/dotčené osoby na úrovni gestora,
 - účastníci participace,
 - fokusní skupina (*focus group*),
 - on-line výzkum nebo dotazník,
 - reprezentativní výzkum,
 - výstupní výzkum,
 - on-line diskuse,
 - měření míry participace pomocí
 - počtu účastníků na plánovaných setkáních,
 - počtu komentářů a návrhů,
 - počtu hlasujících,
 - dalších ukazatelů,
 - mapování chybějících kapacit,
 - vyhodnocení míry naplnění stanovených cílových stavů (kritérií),
 - aj.
-

Rekapitulace ke kapitolám 3 a 4: Otázky k ověření, zda nedošlo k neopodstatněnému vyloučení/nezahrnutí některých důležitých aktérů – NNO, ministerstev, úřadů.

- Byly při přijímání opatření zastoupeny názory a pozice všech, kterých se opatření týká?
- Byly identifikovány a osloveny s nabídkou na zapojení všechny strany zainteresované na implementaci opatření?
- Konaly se schůzky k tvorbě a přijímání dané politiky v takovém čase a místě, aby nikoho z účasti nevylučovaly?
- Byla poskytnuta přiměřená asistence těm, kteří by se jinak nemohli zúčastnit (např. úhrada cestovních nákladů, zajištění péče o děti)?
- Používal se jazyk srozumitelný všem účastníkům (i z hlediska náročnosti a míry odbornosti)?
- Byla při oslovení dotčených využita široká škála dostupných komunikačních prostředků?
- Měl každý zainteresovaný stejnou šanci vyjádřit se?
- Byl, pokud to bylo vhodné, zajištěn nestranný facilitátor veřejných diskusí?
- Byly všechny informace otevřené a dostupné?
- Byly návrhy participujících zohledněny v konečném rozhodnutí?
- Dostali účastníci přijatelné zdůvodnění, proč právě jejich návrhy nebyly akceptovány?

5 Zajištění podmínek pro participaci

5.1 Vyhodnocení potřebných zdrojů a kapacit jak na straně státní správy, tak NNO

Z hlediska vyhodnocení potřebných zdrojů je možné zaměřit se na několik základních skupin:

5.1.1 Zázemí a procesní řízení na straně státní správy

Je nutné definovat, jakým způsobem bude nastavené řízení procesu participace, což znamená:

- definování **časových kapacit** gestora,
- rozdělení **rolí a odpovědností** zaměstnanců gestora,
- souhrn **hlavních aktivit**,
- **rozpočet** pro roční cyklus,
- podoba procesní **dokumentace**,
- v případě realizace participace jako projektu určení nástroje projektového řízení,
- zajištění **místa pro osobní setkávání** a **vybavení pro on-line jednání**.

5.1.2 Nároky na zapojení NNO

Je nutné stejně tak definovat, jaké **nároky na zdroje a kapacity budou kladeny na NNO**, což znamená alespoň:

- **definování rolí NNO** v rámci participativního procesu,
- souhrn **předpokládaných aktivit NNO**,
- definování **využití časových kapacit NNO** – doprava na jednání, účast na jednáních, analýza podkladů, příprava vstupů a připomínek,
- **vyjasnění hrazení nákladů zástupců NNO** spojených s participativním procesem, zvláště cestovného, stravného a případně náhrady ušlé mzdy či výdělku.

5.1.3 Odpovídající nástroje

- Viz využití poradních a pracovních orgánů dle kapitoly 3 a nástrojů pro elektronizaci procesu participace a e-participaci dle přílohy č. 9.1.

5.1.4 Dovednostní kapacity

- Zaměstnanec, který je gestorem participativního procesu (projektový manažer), by měl mít alespoň základní znalost v níže uvedených oblastech. Pro zvýšení kvality procesu je vhodné, aby přístup ke klíčovým dovednostem byl zajištěn také účastníkům. Takové vzdělávání musí být kontinuální a zahrnovat témata:
 - on-line/off-line **facilitace**
 - specifika projektového řízení **participativních procesů**
 - **e-participace**
 - specifika **procesního designu** v participativních projektech
- Gestor participativního procesu by měl ověřit, jakými dovednostmi a jakým know-how disponují v rámci participace zapojené/zapojitelné NNO.
- Gestor participativního procesu by měl následně určit, které dovednosti je nutné získat ať už interním vzděláváním nebo v externích institucích.

5.1.5 Další využitelné kapacity v rámci státní správy

- V rámci participativních procesů je vhodné **zvážit zapojení ostatních** ministerstev, ústředních správních úřadů a jejich podřízených organizací, ostatních organizačních složek státu nebo veřejných výzkumných institucí, např.:
 - Národního pedagogického institutu ČR,
 - Ministerstva práce a sociálních věcí ČR (Odbor sociálních služeb a sociální práce),
 - Agentury pro sociální začleňování (Odbor Ministerstva pro místní rozvoj),
 - Sociologického ústavu AV ČR,
 - Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí,
 - Centra občanského vzdělávání (Fakulta humanitních studií UK),
 - Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti,
 - apod.

Inspiraci k rozumnému využití lidských a finančních zdrojů najdete podrobněji v příloze č. 8.3.2.

5.2 Zajištění personálních a finančních kapacit na straně státní správy a NNO

- Participativní procesy bez vyčlenění odpovídajících kapacit sice uskutečňovat lze, zároveň je ale nutné dodat, že jakékoliv **rozsáhlejší participativní procesy** (jak časově, tak množstvím účastníků nebo povahou výstupu) kvalitně a udržitelně **bez vyčlenění odpovídajících kapacit zabezpečovat nelze**.
- Ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad by mělo na základě analýzy požadavků na projektové zázemí a řízení vyčlenit pro participativní proces/projekt **příslušný počet zaměstnanců/státních zaměstnanců, resp. jejich času** v rámci ekvivalentu plného úvazku (FTE).
 - Pokud volné kapacity nejsou k dispozici, jednou z možností je jejich **vytvoření navrhnout v rámci změny systemizace**, případně lze přechodně využít outsourcingu.
- Jednou z možností, jak vyčlenit potřebné kapacity, ale zároveň zachovat vysokou efektivitu, je v rámci ministerstva nebo úřadu **vytvořit jednu nebo více pozic koordinátora participace** v rámci **samostatného servisního útvaru**.
 - Tento postup umožňuje **maximálně zefektivnit náklady** na vzdělávání v kompetencích potřebných pro koordinaci participace.
 - Koordinátor participace zároveň může poskytovat **podporu všem věcným útvarům** pro jejich participativní procesy, aniž by tyto musely budovat své vlastní kapacity.
 - Koordinátor participace má zároveň dobrý přehled o dostupných kapacitách a nástrojích ministerstva a může participační **procesy koordinovat** tak, aby jejich **využití bylo co nejefektivnější**.
- Kromě personálních kapacit je potřeba na základě analýzy v rámci ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů **vyčlenit potřebné materiální zdroje a získat potřebné nástroje** (viz příloha č. 9.1).
- Na straně ministerstev a ústředních správních úřadů nelze zapomínat ani na nutnost **zajištění potřebné politické podpory ze strany vedení**, která participativnímu procesu dodává legitimitu a posiluje důvěru zapojených NNO, že participativní procesy přinesou očekávaný výsledek.

- Z hlediska **kapacit NNO, jejich sítí a střech** je vhodné vzhledem k jejich specifickým podmínkám **identifikovat jejich potřeby**, a pokud je to možné, poskytnout jim **alespoň částečnou finanční podporu**, aby mohly pokrýt alespoň některé ze svých nákladů:
 - na cestovné,
 - paušálně na čas strávený v rámci participativních jednání, zejména pokud jejich zástupci vykonávají činnost v NNO na dobrovolnickém principu,
 - za čas strávený analýzou materiálů a tvorbou podkladů potřebných v rámci participativního procesu.
- Některými z možných **nástrojů**, které lze využít **pro náhradu části nákladů NNO** spojených s konkrétními participativními procesy, jsou např.:
 - **dotační tituly**, ať už vnitrostátní nebo kofinancované ze strany EU nebo EHP a Norska,
 - **smlouvy o spolupráci**.
- **Náhrada nákladů NNO na participaci** pak může sestávat z **vhodné kombinace podpory ze strany státní správy a dárců/podporovatelů**.
- Z hlediska **zajištění kapacit pro participaci**, ať už na straně státní správy nebo NNO, je důležité usilovat o jejich **dlouhodobou udržitelnost**, minimálně po celou dobu cyklu participativního procesu. Tím by mělo docházet k **úspoře nákladů**, které by musely být jinak vynakládány na opětovné **vytvoření již jednou vybudovaných kapacit, získávání potřebného know-how a budování důvěry** pro zajištění participace NNO.
- Pokud v případě komplexnějších problémů nebo pokročilejších forem participace nemá gestor dostatek času, kapacit a zdrojů na přípravu a vzdělávání pracovníků působících v dané problematice, je možné si dočasně přizvat/najmout externí odborníky, kteří budou po omezenou dobu předávat svoje zkušenosti a know-how všem zapojeným aktérům.

Inspiraci, jak uvažovat o lidech potřebných pro participativní proces, najdete podrobněji rovněž v příloze č. 8.3.2.

5.3 Role Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO)

- I vzhledem ke svému složení a širokému zaměření mohou RVNNO, její výbory a pracovní skupiny hrát důležitou **podpůrnou roli pro gestory participativních procesů**.
- V případě oslovování NNO za účelem jejich zapojení do participativních procesů budou mít gestoři participativních procesů možnost využít ze strany RVNNO **vytvářený a aktualizovaný seznam střech a sítí NNO** tak, aby si na základě jejich oslovení mohli udělat alespoň základní obrázek v oblasti působících NNO.
- RVNNO a její výbory a pracovní skupiny také mohou být **platformou pro sdílení zkušeností** napříč resorty a jednotlivými procesy a pro **poskytnutí zpětné vazby ze strany NNO**.
- RVNNO, její výbory a pracovní skupiny by měly při rozšiřování využití participativních procesů jednotlivými gestory hrát především **roli osvětovou, informační a podpůrnou**.
 - RVNNO bude **aktivně rozšiřovat povědomí** o této metodice, jejich cílech a o podstatě jejích doporučení.
 - RVNNO bude **vytvářet příležitosti a platformy pro sdílení dobré praxe** mezi jednotlivými ministerstvy a úřady, např. prostřednictvím pořádání pravidelných workshopů nebo kulatých stolů nebo sbíráním a sdílením relevantních podpůrných

materiálů, a sama i na základě zkušeností svých členů a členů svých výborů a pracovních skupin ke sdílení dobré praxe aktivně přispívat.

- RVNNO bude v rámci svých stanovisek, materiálů i dalších činností **aktivně prosazovat využívání této metodiky**, stejně jako **vyšší využívání participativních procesů obecně**.

5.4 Zajištění podmínek pro komunikaci se zástupci NNO v krizovém stavu a za mimořádných událostí

- Gestor participativního procesu by měl být připraven i na eventuální potřebu **zajištění a pokračování efektivní komunikace se zástupci NNO v krizovém stavu**²⁰ a **za mimořádných událostí**.²¹ Zároveň by měl dbát na **ochranu proporcionality** mezi univerzálním právem na ochranu zdraví a ostatními základními právy a svobodami garantovanými Listinou základních práv a svobod.
- Mezi vhodné nástroje patří např. různé **videokonferenční platformy**, obecně pak **nástroje a platformy eParticipace/CivTech** (viz příloha 9.1).
- Jedním ze sledovaných cílů při **zajištění a udržení efektivní komunikace** je **zabránit zmaření již vynaložených nebo pevně alokovaných zdrojů** a umožnit **pokračování participativního procesu a dosažení stanovených cílů**.

²⁰ Krizový stav: Dle zákona č. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), se jedná o stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

²¹ Mimořádná událost: Dle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, se jedná o škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.

6 Vyhodnocení využitelnosti metodiky

Prvotní vyhodnocení využitelnosti a účinnosti metodiky proběhlo na základě jejího **pilotního testování v rámci ministerstev**, která projevila zájem, a u nichž byl přepokládán vyšší potenciál pro uplatnění a využití participativních procesů v praxi. Konkrétně byla metodika pilotována na **MMR, MPO, MSp, MZD, MZe, MŽP a ÚV ČR**. Vyhodnocení pilotního nasazení metodiky se zaměřilo především na **schopnost** ministerstev a ústředních správních úřadů **doporučení v metodice obsažená úspěšně naplňovat a participativní procesy ve svých podmínkách využívat**. Pro inspiraci níže uvádíme příklady pilotování na vybraných ministerstvech:

- **ÚV ČR** prostřednictvím sekretariátu RVNNO započalo v souladu s metodikou participace obsazovat monitorovací výbory a další platformy fondů EU na základě otevřených výzev.²² V případě obsazování zástupců občanské společnosti do platform pro implementaci EU fondů bylo nakonec identifikováno velké množství specifik, na která se ÚV ČR v období 2024-2025 zaměřuje v projektu „*Metodická podpora zapojení partnerů NNO*“.
- **MSp** metodiku pilotovalo v rámci renominačního procesu u Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy.
- **MZD** zapojuje NNO dlouhodobě, a to zejména prostřednictvím jednostakeholderových poradních orgánů (např. Pacientská rada). V prosinci 2024 byla poradou vedení MZD schválena Koncepce participace v MZD do roku 2030,²³ která stanovuje participaci aktérů jako jeden ze základních principů při tvorbě veřejných politik v oblasti zdravotnictví. MZD tak cílí na zapojení všech aktérů z oblasti NNO, kteří mají zájem na činnostech, které upravuje MZD.
- **MŽP** aktivně zahrnuje zástupce NNO do připomínkových řízení či konzultací při tvorbě dokumentů legislativní i nelegislativní povahy. Došlo ke zřízení pozice koordinátora spolupráce MŽP s NNO. Dlouhodobě jsou podporovány projekty zastřešujících organizací, které jsou zaměřené i na podporu procesů participace.

Vyhodnocení metodiky rovněž probíhalo na straně organizací občanské společnosti. Na rozdíl od ústředních správních úřadů nebyly zástupci NNO kontaktováni přímo, neboť v roce 2023–2024 bylo buď přímo sekretariátem RVNNO, nebo dalšími subjekty realizováno několik dotazování většího množství NNO. Výsledky lze využít i pro potřeby pilotování Metodiky. Jednalo se o:

- Dotazování k podmínkám fungování zástupců RVNNO v platformách fondů EU (04/2023) – realizoval přímo ÚV ČR
- Šetření k zapojení NNO do resortních koordinačních skupin (01/2024) – realizoval přímo ÚV ČR
- Šetření o práci v poradních orgánech (08/2024) - realizovala Asociace ekologických organizací Zelený kruh a Glopolis, o.p.s ve spolupráci s ÚV ČR

²² Blíže z https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/platformy_pro_implementaci_fondu_eu/zastoupeni-rady-vlady-pro-nestalni-neziskove-organizace-v-platformach-pro-implementaci-fondu-eu-203568/.

²³ Blíže z <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzd/strategie/koncepce-participace-v-ministerstvu-zdravotnictvi-2030-kopa-2030>.

- Evaluace principu partnerství na platformách pro přípravu výzev a na monitorovacích výborech (8/2024) – realizovalo MMR

Výsledkem pilotního testování bylo zjištění, že:

- Metodika v mnoha případech nabízí různé způsoby spolupráce mezi státní správou a NNO od základních až po velmi pokročilé.
- Metodika je použitelná a ústřední správní úřady jsou schopny ji aplikovat a využívat v praxi, a to jak v případě zapojení NNO do práce pracovních a poradních orgánů, tak i u participačních procesů při tvorbě dokumentů (zejména strategií).

Pilotní implementace a její vyhodnocení byly v rámci závazku č. 4.1 také začleněny do „Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024“ schváleného usnesením vlády České republiky ze dne 15. února 2023 č. 117.²⁴

Pracovní skupina pro zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech rovněž navrhla **vytvoření mechanismů pro dlouhodobou podporu implementace metodiky**, na svém posledním jednání v listopadu 2024 doporučila sekretariátu RVNNO připravit ve spolupráci s NNO vzdělávací program pro pracovníky ministerstev a jiných ÚOSS s cílem informovat o fungování občanské společnosti, výhodách efektivního zapojení zástupců NNO a aplikaci této Metodiky. Tento úkol následně potvrdila i přímo RVNNO. I z tohoto důvodu bylo do Akčního plánu na léta 2025-2027 ke Strategii spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030 vloženo nové opatření, jehož cílem je právě podpora dlouhodobé implementace.

Kromě dlouhodobé podpory obsahuje Akční plán na léta 2025-2027 i opatření zabývající se pravidelným vyhodnocováním implementace Metodiky a také identifikace potřeb zastřešujících NNO v tématu partnerství se státní správou.

Podpora implementace metodiky v navazujícím období je rovněž začleněna do „Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2025 až 2026“ schváleného usnesením č. 15 vlády České republiky ze dne 8. ledna 2025.²⁵

²⁴ Blíže z <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/sesty-akcni-plan-2023-2024/faze-implementace/>.

²⁵ Blíže z <https://korupce.cz/ceska-republika-ma-novy-akcni-plan-partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2025-az-2026/>.

7 Seznam zkratk, reference

7.1 Seznam zkratk

ČR	Česká republika
EHP	Evropský hospodářský prostor
EU	Evropská unie
FTE	Ekvivalent plného pracovního úvazku, angl. <i>full-time equivalent</i>
IAP2	Mezinárodní asociace pro participaci veřejnosti, angl. <i>International Association for Public Participation</i>
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MZD	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NNO	Nestátní nezisková organizace
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, angl. <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>
OGP	Partnerství pro otevřené vládnutí, angl. <i>Open Government Partnership</i>
OHCHR	Úřad vysokého komisaře pro lidská práva, angl. <i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i>
OSN	Organizace spojených národů
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky

7.2 Reference

AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA. *Homofobie a diskriminace na základě sexuální orientace a pohlavní identity v členských státech Evropské unie: část 1 – právní analýza*. FRA 2008. Dostupné z: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-hdgso-report-part2_cs.pdf

BEŇOVÁ, Kateřina et al. *Analýza situace lesbické, gay, bisexuální a transgender menšiny v ČR*. Praha: Úřad vlády ČR, 2007. Dostupné z: www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/vybory/sexualni-mensiny/CZ_analyza_web.pdf

BJELONČÍKOVÁ, Monika, ed. *Participativní přístupy v sociální práci*. Ostrava, 2016. ISBN: 978-80-7464-851-9 Dostupné z: <https://dokumenty.osu.cz/fss/publikace/participativni-pristupy-v-socialni-praci.pdf>

CADDY, Joanne. *Evaluating Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD, c2005. ISBN 9789264008946. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/9789264008960-en>

ČERNÁ, Eliška, ed. *Metodická příručka participace obyvatel při řešení problematiky bydlení*. Praha: Platforma pro sociální bydlení, z. s., 2017. Dostupné z: <https://socialnibydleni.org/wp->

[content/uploads/2018/10/metodicka_prirucka_participace_obyvatele_pri_reseni_problematiky_bydleni.pdf](#)

GALLOVÁ KRIGLEROVÁ, Elena, ed. *Metodika zapájania zraniteľných skupín na lokálnej úrovni*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020. Participácia. ISBN 978-80-89051-59-5. Dostupné také z: https://www.minv.sk/?ros_participacia_publicacie_metodika_zapajania

GOJOVÁ, Alice, ed. *Rozvoj komunit a komunitních organizací - Studijní opora*. Ostrava, 2020. Dostupné z: <https://dokumenty.osu.cz/fss/publikace/rozvoj-komunit-a-kom-org.pdf>

GRAMBERGER, Marc R. *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD, 2001. Governance (Paris, France). ISBN 9264195408. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>

HAJDÍKOVÁ, Lada, ed. *České školy pod lupou: výzkum homofobie a transfobie na školách*. Praha: Platforma pro rovnoprávnost, uznání a diverzitu z.s., 2016. Dostupné z: www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/cz_proud_final_report.pdf

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. *IAP2 Federation's Core Values for Public*. Denver, 2017. Dostupné také z: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/2017_core_values-24x36_iap2.pdf

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR PUBLIC PARTICIPATION. *IAP2 Spectrum of Public Participation*. Denver, 2018. Dostupné také z: https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

KANDLER, Michal. *Metodika: Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení*. Ministerstvo místního rozvoje ČR/Agentura pro sociální začleňování, 2021. Dostupné z: www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/metodika-socialni-participace

KLIMOVSKÝ, Daniel, ed. *Participatívne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politík*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020. Participácia. ISBN 978-80-89051-51-9. Dostupné také z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/Citanka_publicacia.pdf

MIKOVÁ Karolína, ed. *Metodické podklady pre participatívnu implementáciu EŠIF pre metodickú prácu CKO*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020. Dostupné z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/partnerstvo/vystupy/2019/Metodicke%20podklady%20pre%20participativnu%20implementaciju%20ESIF%20pre%20metodicu%20pracu%20CKO.pdf

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Strategie sociálního začleňování 2021–2030*. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2020. Dostupné z: www.mpsv.cz/strategie-socialniho-zaclenovani-2021-2030

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Doporučení pro obce v oblasti integrace cizinců*. Praha, 2020. ISBN 978-80-7538-295-5. Dostupné také z: https://www.obcepro.cz/data/doporučení_pro_obce_v_oblasti_integrace_cizincu.pdf

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Metodika přípravy veřejných strategií*. Praha, 2018. Dostupné také z: https://www.mmr.cz/getmedia/08a14dd9-27e8-4a3c-a5cc-532936845297/Metodika-pripravy-verejnych-strategii-zkracena-verze_1.pdf.aspx?ext=.pdf

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. *Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2020 až 2022*. Praha, 2020, 24 s. Dostupné také z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2020/11/Akcni-plan-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2020-az-2022.pdf>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. *Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2023 až 2024*. Praha, 2020, 24 s. Dostupné také z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2023/02/Akcni-plan-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2023-az-2024.pdf>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. *Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2025 až 2026*. Praha, 2020, 24 s. Dostupné také z: <https://korupce.cz/wp-content/uploads/2025/01/Akcni-plan-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2025-az-2026.pdf>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Koncepce integrace cizinců - Ve vzájemném respektu*. Praha, 2015. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/migrace/soubor/kic-2016-a-postup-pri-realizaci-kic-2016-usneseni-vlady-c-26-2016-pdf.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha, 2010. Dostupné také z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Praha, 2009. Dostupné také z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

OECD. *Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí*. Paříž, 2017. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/soubor/doporuceni-rady-oecd-otevrenemu-vladnuti-2017.aspx>

OECD. *Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting Civic Space*. Paříž, 2024. Dostupné také z: https://www.oecd.org/en/publications/practical-guide-for-policymakers-on-protecting-and-promoting-civic-space_6c908b48-en.html

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Guidelines on the right to participate in public affairs*. Ženeva, 2018. Dostupné také z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP National Handbook*. Washington D. C., 2022. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/OGP-National-Handbook-2022.pdf>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP Participation & Co-Creation Standards*. Washington D. C., 2017. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards-2017/>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP Participation & Co-Creation Standards*. Washington D. C., 2021. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *OGP Participation and Co-Creation Toolkit*. Washington D. C., 2019. Dostupné také z: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/OGP-Participation-Co-Creation-Toolkit_ARCHIVE.pdf

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Open Government Declaration*. Washington D. C., 2011. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

PAVLICA, Karel, ed. *Specifika sociální práce respektující genderovou, sexuální a vztahovou rozmanitost*. Prague Pride z. s., 2020. Dostupné z: www.praguepride.cz/cs/kdo-jsme/media-download/publikace/84-specifika-socialni-prace-respektujici-gederovou-sexualni-a-vztahovou-rozmanitost/file

PLICHTOVÁ, Jana a Anna ŠESTÁKOVÁ. *Ako merať kvalitu participatívnych procesov?: Prehľad prístupov merania a hodnotenia kvality participácie*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR, 2020. Participácia. ISBN 978-80-89051-48-9. Dostupné také z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/prehľad_prístupov.pdf

PLICHTOVÁ, Jana a Anna ŠESTÁKOVÁ. *Analytický rámec pre plánovanie a hodnotenie projektov verejnej participácie*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR, 2020. Participácia. ISBN 978-80-89051-46-5. Dostupné také z: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/analytický_ramec.pdf

ŠIMKO, Ján, ŠLOSÁR, Dušan. *Homosexualita a homofóbia v kontexte sociálnej práce*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019. Dostupné z: <https://unibook.upjs.sk/en/free-e-books-for-download/1198-homosexualita-a-homofobia-v-kontexte-socialnej-prace>

ŠPILÁČKOVÁ, Marie, et al. Přesunutí participativního plánování v městském prostoru do online prostředí jako důsledek koronavirové krize: zapojení marginalizovaných jako výzva pro sociální práci. *Sociální práce/Sociální práce*, 21(2), 94–105. <https://socialniprace.cz/article/presunuti-participativniho-planovani-v-mestskem-prostoru-do-online-prostredi-jako-dusledek-koronavirove-krize-zapojeni-marginalizovanych-jako-vyzva-pro-socialni-praci>

Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. [Praha]: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2016. ISBN 978-80-7421-120-1. Dostupné také z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rfp/vybory/pro-prava-ditete/Preklady-dokumentu-OSN.pdf>

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021 – 2030*. Praha, 2021. Dostupné také z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi na léta 2021 až 2030*. Praha, 2021. Dostupné také z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/aktuality/Strategie_NNO_2021_2031.pdf

VELASCO-SANCHÉZ, Ernesto. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum: A Practical Handbook with Guidance and Ideas*. Washington D. C., 2016. Dostupné také z: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2016/09/Multistakeholder-Forum-Handbook.pdf>

VLÁDA ČR. *Legislativní pravidla vlády*. Praha, 2023. Dostupné také z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/Legislativni-pravidla-vlady-s-prilohami-platna-od-15--ledna-2025.pdf>

VLÁDA ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Praha, 2025. Dostupné také z: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/OZ-RIA-2025_01_01.pdf

VLÁDA ČR. *Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 175 k Rozboru poradních a pracovních orgánů vlády*. Praha, 2002. Dostupné také z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/10D5A72A2A1DCCE2C12571B6006CC7D5

Zákon č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování. In: *Sbírka zákonů a mezinárodních smluv*. 2025. Dostupné také z: <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sb/2025/168/2025-07-01>.

Zákon č. 169/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o regulaci lobbování. In: *Sbírka zákonů a mezinárodních smluv*. 2025. Dostupné také z: <https://www.e-sbirka.cz/eli/cz/sb/2025/169/2025-07-01>.

7.3 Na tvorbě metodiky se podíleli

- Členové Pracovní skupiny pro zpracování metodiky pro účast zástupců občanské společnosti v participativních procesech²⁶
 - Kučera, František, Ing. (Ministerstvo spravedlnosti, Odbor střetu zájmů a boje proti korupci, Oddělení boje proti korupci, předseda za státní správu)
 - Sedláček, Aleš, Ing. (Česká rada dětí a mládeže, předseda za neziskový sektor)
 - Jirman, Petr, Ing. (Ministerstvo vnitra, Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy)
 - Kandler, Michal, Mgr. (Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor pro sociální začleňování)
 - Kravčík, Jan, Mgr. (Úřad vlády, Sekce Legislativní rady vlády, Oddělení RIA)
 - Machačka, Jakub, Mgr. (Úřad vlády, Odbor lidských práv a ochrany menšin, Oddělení sekretariátu Rady vlády pro lidská práva)
 - Polášek, Martin, PhDr., PhD. (Ministerstvo životního prostředí, Odbor politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje, Oddělení udržitelného rozvoje)
 - Poledna, Pavel, Ing. (Ministerstvo vnitra, Sekretariát Rady vlády pro informační společnost)
 - Štěpánek, Ondřej, Mgr. (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Odbor sociálních služeb a sociální práce)
 - Blahová Anna, Mgr. Bc. (Asociace speciálních pedagogů České republiky)
 - Haken, Roman, Mgr. Ing. (Centrum pro komunitní práci střední Morava)
 - Kulich Jiří, RNDr. (Středisko ekologické výchovy SEVER)
 - Lang Aleš, Mgr. (BONA, o.p.s.)
 - Maussen Jana, Ing., MPA (Centrum pro dopravu a energetiku, z.s.)
 - Mrázek Aleš, Mgr., Th.D. (Asociace veřejně prospěšných organizací ČR, z.s.)
 - Žárský Dan, Ing. (Diakonie ČCE – středisko Vsetín)

²⁶ Blíže z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/pskmp/pracovni-skupina-pro-zpracovani-metodiky-pro-ucast-zastupcu-obcanske-spolecnosti-v-participativnich-procesech--187600/>

- Členové Rady vlády pro nestátní neziskové organizace²⁷
- Haičman Oldřich, Ing. Mgr., MBA (Diecézní charita Brno)
- Miléřová Jana (Glopolis)
- Remr Jiří, Mgr., Ph.D.
- Fadrný Dalibor, Mgr. Bc. (Ministerstvo spravedlnosti ČR)
- Fantyš Martin
- Fungačová Hana, Mgr. (Úřad vlády ČR)
- Ministerstvo zahraničních věcí
 - Polívková Hana, Mgr.
 - Dubovický Ivan, JUDr. PhDr.
- Účastníci projektu NeoN²⁸

²⁷ Blíže z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/clenove/>

²⁸ Blíže z <https://glopolis.org/odolna-obcanska-spolecnost/infrastruktura-pro-spolupraci-napric-neziskovym-sektorem-neon/>

8 Přílohy k jednotlivým kapitolám:

8.1 Ke kapitole „1 Úvod“

8.1.1 Definice participace dle IAP2

Tato příloha definuje **participaci veřejnosti** (v našem případě zástupců NNO) v praxi prostřednictvím **vymezení jejích základních hodnot**. Použitá definice byla vytvořena **Mezinárodní asociací pro participaci veřejnosti** (*International Association for Public Participation, IAP2*) a je celosvětově využívána a uznávána v publikacích a strategiích, které se věnují participaci veřejnosti. Zmíněné **hodnoty** definují **očekávání** kladená na proces participace veřejnosti a jeho **žádoucí aspirace**.

8.1.1.1 Participace veřejnosti:

1. je založena na přesvědčení, že ti, kteří jsou rozhodnutím dotčeni, mají právo být zapojeni do rozhodovacího procesu.
2. zahrnuje příslib, že příspěvek veřejnosti ovlivní rozhodnutí.
3. podporuje udržitelná rozhodnutí tím, že uznává a komunikuje potřeby a zájmy všech účastníků, včetně těch, kteří činí rozhodnutí.
4. vyhledává příležitosti a umožňuje zapojení těch, kteří jsou rozhodnutím dotčeni, nebo na něm mají zájem.
5. usiluje při navrhování způsobu, jakým participují, o vstupy od účastníků samotných.
6. poskytuje účastníkům potřebné informace k tomu, aby se smysluplně zapojili.
7. sděluje účastníkům, jak jejich vstup ovlivnil rozhodnutí.

8.1.2 Definice střešních nestátních neziskových organizací schválená Radou vlády pro NNO dne 3. 12. 2015²⁹

- vznikají zdola iniciativou NNO, těmito NNO jsou zakládány a tvořeny (nejedná se tedy o hlavní spolek a jeho pobočné spolky),
- mají právní formu členské korporace podle občanského zákoníku (spolek nebo zájmové sdružení právnických osob),
- jejich účelem, který je uveden ve stanovách, je především poskytování služeb svým členům a hájení jejich zájmů;
- vznikly jako trvalá uskupení (nikoliv jako dočasné), působící na území České republiky na národní úrovni;
- jejich povinným znakem, který zaručuje jejich legitimitu a reprezentativnost, je existence členské základny, tvořené řádnými a přidruženými členy, přičemž jde alespoň z 51 % o nestátní neziskové organizace (spolky, obecně prospěšné společnosti, nadace, nadační fondy, ústavy, účelová zařízení církví); dalšími členy mohou být např. další církevní právnické osoby, příspěvkové organizace, obchodní společnosti, fyzické osoby;
- vedou seznam členů podle občanského zákoníku;

²⁹ Nejedná se o definici nestátních neziskových organizací (NNO) jako takových. V současné době probíhá revize definice zastřešujících NNO s tím, že aktualizovaná verze by následně měla být k dispozici na www.vlada.cz.

- jejich členové platí členské příspěvky, kterými je činnost a správa zastřešující NNO alespoň částečně financována,
- mají strukturu orgánů podle občanského zákoníku a vyznačují se demokratickým způsobem instalování jejich členů³⁰;
- zřizují kontrolní orgán podle občanského zákoníku;
- mají alespoň jednoho zaměstnance, který jejich činnost organizuje a koordinuje;
- vydávají pravidelnou výroční zprávu;
- mají zřízené webové stránky, které informují o jejich aktivitách a kde se samy prezentují jako zastřešující organizace NNO;

8.1.2.1 Zastřešující NNO tyto povinné znaky prokazují:

- zápisy ve veřejném rejstříku příslušného rejstříkového soudu a povinnými přílohami v jeho sbírce listin, zejména stanovami;
- výročními zprávami;
- webovými stránkami.

8.2 Ke kapitole „2 Příprava participace“

8.2.1 Regulatorní rámec, strategie, metodiky

8.2.1.1 Mezinárodní dokumenty závazné pro ČR

1) Agenda 2030

Hodnota participace je zdůrazněna v globální dohodě o udržitelném rozvoji, tzv. Agendě 2030, schválené členskými státy OSN v roce 2015. Participace je zakotvena i přímo mezi cíli udržitelného rozvoje (SDGs), které tato dohoda formulovala, a to nejen ve smyslu rovné participace více a méně rozvinutých států, ale též ve smyslu participace občanů na rozhodování ve státech, v nichž žijí. Je to zejména případ podcíle 16.7, který žádá pro občany odpovědné, inkluzivní, participativní a reprezentativní rozhodování, ale také např. podcíle 5.5, který hovoří speciálně o participaci žen. ČR se k těmto mezinárodním závazkům hlásí, a to jak svým souhlasem s Agendou 2030 samotnou, tak strategickým rámcem Česká republika 2030 s výhledem do roku 2050 (2017, aktualizace 2024), který představuje rámec domácího rozvoje a současně převádí do českého prostředí závazky Agendy 2030.“

Odkaz: <https://mzp.gov.cz/cz/agenda/udrzitelny-rozvoj/agenda-2030> a <https://www.cr2030.cz/>

Doporučení Rady OECD k otevřenému vládnutí (2017)

Jedná se o doporučení závazné rovněž pro ČR, kdy je participace vnímána jako jedna z klíčových složek širšího pojmu „otevřené vládnutí“. Pro tuto metodiku jsou relevantní zvláště odstavce 1, 2 a 8 části II:

I. DOPORUČUJE, aby země řídící se těmito Doporučeními otevřeně a inkluzivním způsobem rozvíjely, přijímaly a zaváděly strategie a iniciativy pro otevřenou veřejnou správu podporující zásady transparentnosti, integrity, odpovědnosti a zapojování zainteresovaných stran

³⁰ To znamená, že členové zastřešujících NNO mají rozhodující vliv na vytváření jejich orgánů a kontrolují jejich činnost.

do navrhování a zajišťování veřejných politik a služeb. Z tohoto důvodu by měly země dodržující Doporučení:

1. přijímat ve spolupráci se zainteresovanými stranami ve všech oblastech a na všech úrovních veřejné správy opatření pro rozvíjení a zavádění strategií a iniciativ pro otevřenou veřejnou správu a zajistit si závaznou podporu ze strany politiků, členů parlamentu, předních představitelů veřejné správy i veřejných činitelů, aby byla zajištěna úspěšná implementace Doporučení a bylo možné předcházet překážkám vyplývajícím z neochoty ke změně, nebo tyto překážky překonávat;
2. zajistit ustavení a implementaci potřebného právního a regulačního rámce pro otevřenou veřejnou správu včetně zpracování podpůrných dokumentů, tedy pokynů a příruček, při současném zavedení odpovídajících dohledových mechanismů pro zajištění souladu s legislativou;

(...)

8. poskytovat všem zainteresovaným stranám rovnou a spravedlivou příležitost k získávání informací a možnosti konzultací a aktivně je zapojovat do všech fází životního cyklu politik a navrhování a zajišťování služeb. K tomuto je třeba vyhradit odpovídající čas a zajistit minimalizaci nákladů, zároveň je nutné předcházet zdvojení činností a související únavě z konzultací. Je třeba také konkrétně usilovat o oslovování nejrelevantnějších, nejzranitelnějších, nejméně zastoupených nebo marginalizovaných skupin společnosti, ovšem aniž by byly tyto skupiny získaly nevhodný nebo neúměrný vliv na danou politiku (tzv. policy capture);

Odkaz: <https://www.mvcr.cz/soubor/doporuceni-rady-oecd-otevrenemu-vladnuti-2017.aspx>

2) Deklarace otevřeného vládnutí (2011)

K deklaraci otevřeného vládnutí se Česká republika přihlásila v rámci svého přistoupení k mezinárodní iniciativě OGP v roce 2011. Aktivní naplňování principů této deklarace je společně s přijímáním a implementací konkrétních dvouletých národních akčních plánů jednou ze základních podmínek členství v OGP. Pro účely této metodiky je relevantní hlavně část věnující se podpoře participace veřejnosti na rozhodovacím procesu a na vytváření politik postavených na zásadách rovnosti, nediskriminace, transparentnosti a poskytování zpětné vazby a na základních hodnotách ochrany svobody projevu, shromažďování a přesvědčení.

Odkaz: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

3) Pokyny pro státy k účinné implementaci práva na participaci ve veřejných záležitostech

Pokyny pro státy k účinné implementaci práva na participaci ve veřejných záležitostech byly vytvořeny v rámci Úřadu vysokého komisaře pro lidská práva OSN a byly přijaty Radou OSN pro lidská práva její rezolucí A/HRC/RES/39/11 ze dne 28. září 2018. Tyto pokyny obsahují kromě shrnutí obecných principů a doporučení k právu na participaci ve veřejných záležitostech i jednotlivá tematická doporučení k participaci ve volbách, participaci na nadnárodní úrovni a pro tuto metodiku nejvyužitelnější doporučení k participaci v nevolebním kontextu (s. 12-17).

Odkaz: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

4) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva).

V případě strategií, které se týkají životního prostředí, vyplývá povinnost zajistit účast veřejnosti také z článku 7 Úmluvy.

Má-li být strategie posouzena v rámci SEA, pak je účast veřejnosti zajištěna postupem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud strategie nepodléhá SEA, ale přesto se týká životního prostředí, uplatní se pravidla podle článku 7 Aarhuské úmluvy samostatně. Účast by měla být umožněna široké veřejnosti, tj. jednotlivým fyzickým nebo právnickým osobám i jejich sdružením, organizacím nebo skupinám. Současně je vhodné zvláště identifikovat zainteresované strany a aktivně je povzbudit k účasti při pořizování strategie. Minimální požadavky na účast veřejnosti jsou následující:

- Účast musí být zajištěna v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.
- Veřejnosti musí být včas poskytnuty veškeré nezbytné informace o procesu pořizování strategie a o souvisejících možnostech účasti a dále také informace, které má příslušný orgán k dispozici a které jsou relevantní pro rozhodování o strategii.
- Veřejnosti musí být poskytnut dostatečný čas, aby se seznámila s poskytnutými informacemi a předložila připomínky, přičemž je třeba brát v úvahu mimo jiné povahu, složitost a rozsah strategického dokumentu.

Výsledky účasti veřejnosti je třeba vzít náležitě v úvahu. Nemusí být sice akceptovány všechny předložené připomínky, výhrady či stanoviska, je však důležité, aby byl veřejnosti poskytnut výsledný text strategie a vysvětlení, jak byly výsledky účasti veřejnosti zohledněny. V případě obecných politik týkajících se životního prostředí (zejména těch, které nestanoví rámec pro budoucí povolení určitých typů záměrů) jsou požadavky článku 7 Aarhuské úmluvy mírnější. Veřejnosti by v těchto případech měla být poskytnuta příležitost pro účast v přiměřeném rozsahu. K výše uvedeným požadavkům lze přihlédnout, mohou však být vhodné modifikovány.

Odkaz: <https://mzp.gov.cz/cz/zahranicni-vztahy/mezinarodni-organizace/umluva-o-pristupu-k-informacim-ucasti-verejnosti-na>

5) Úmluva o právech osob se zdravotním postižením

Úmluva je mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která přímo zakotvuje participaci osob se zdravotním postižením na veřejném životě a tvorbě politik³¹.

Odkaz: <https://www.ochrance.cz/umluva/>

³¹ K povinnostem státu dle čl. 4 odst. 3 Úmluvy viz například Durajová, Z. Povinnosti státu k zajištění participačních práv dle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Sociální novinky, 2025. Dostupné z: <https://www.socialninovinky.cz/blog/detail/612-povinnosti-statu-k-zajisteni-participacnich-prav-dle-umluvy-o-pravech-osob-se-zdravotnim-postizenim>

8.2.1.2 Související právní úprava

S problematikou participace nestátních neziskových organizací v poradních a pracovních orgánech a při tvorbě dokumentů státní správy úzce souvisí i problematika lobbování. Lobbování v České republice na legislativní úrovni upravuje:

- zákon č. 168/2025 Sb., o regulaci lobbování,
- zákon č. 169/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o regulaci lobbování.

Pro potřeby vhodného nastavení participativních procesů je důležité se seznámit alespoň s následujícími pojmy, definicemi a stanovenými výjimkami:

Lobbista:

- plně **svéprávná** a **bezúhonná** fyzická nebo právnická osoba, která
- **soustavně** lobbuje (osobně nebo prostřednictvím lobbujícího prostředníka) a
- je zapsána **v Registru lobbování**.

Soustavnost:

- Znak soustavnosti je naplněn tehdy, pokud se jedná o činnost vykonávanou **ve větším rozsahu, opakovaně** nebo **systematicky**.
- Rozhodující je záměr lobbisty.

Blíže k soustavnosti:

Už první komunikace s lobbovaným může být považována za lobbování ve smyslu zákona, jestliže má tato osoba relativně určitě pojatý záměr dané jednání opakovat, resp. činit tak soustavně *pro futuro*, např. v dílčích etapách legislativního procesu vyvíjet komunikační aktivity směřující k ovlivnění lobbovaného.

Pokud chce lobbista opakovaně vyvíjet snahu přímo ovlivnit lobbovaného ve vztahu k vybraným procesům tvorby veřejných politik, musí se předem, tedy již před první komunikací s lobbovaným, registrovat.

Využití **vícero „jednorázových“ lobbujících prostředníků** bez dalšího neznamená, že by se nejednalo o soustavné lobbování podle návrhu zákona. Lobbista je proto povinen registrovat prostředníka, kterého využije jen jednorázově, ledaže jde o takového, kterého využije **vedle jiných registrovaných prostředníků**, např. z důvodu jeho expertízy (odborných vstupů a stanovisek) a aniž by se takový jednorázový prostředník („expert“) lobbování sám aktivně účastnil. Takový prostředník („expert“) pak nemusí být uváděn ani v prohlášení o lobbování.

I v případě, že lobbista využívá k lobbování lobbujícího prostředníka, posuzuje se naplnění znaku soustavnosti na straně lobbisty, nikoliv prostředníka. Lobbující prostředník nicméně musí být, stejně jako lobbista, plně svéprávný a bezúhonný.

V praxi se **občané běžně obrací na úřady, upozorňují na negativní zkušenosti z praxe a domáhají se konkrétní změny právních předpisů**. Jedná-li se o **jednorázovou záležitost**, pak není naplněn definiční znak soustavnosti. Pokud však tato osoba vyvíjí zmíněné aktivity **opakovaně (soustavně)**, o lobbování by se mohlo jednat, nejde-li o **individuální občanskou iniciativu** dle § 2 odst. 2 písm. g) zákona.

Lobbování:

- Snaha **přímo ovlivnit jednání lobbovaného** při:
 - přípravě, projednávání nebo schvalování **právního předpisu, opatření obecné povahy** nebo **koncepčního dokumentu na centrální úrovni**;
 - sjednávání, vnitrostátním projednávání, vyslovování souhlasu k ratifikaci, odstoupení od nebo podpisu **mezinárodní smlouvy**.

O přímé ovlivnění může jít i v některých případech absence **přímého kontaktu** mezi lobbistou a lobbovaným. Lobbovaný musí být slovy zákona ovlivňován přímo, nicméně lobbista může lobbovat osobně či **prostřednictvím jiné fyzické osoby – lobbujícího prostředníka**. Lobbista, který je právnickou osobou, musí lobbování provádět vždy prostřednictvím lobbujícího prostředníka.

O lobbování pak může jít i tehdy, když lobbista využije třetí osobu (odlišnou od lobbujícího prostředníka) k prostému předání dokumentů nebo jiných informací lobbovanému a tato osoba zde tedy vystupuje v roli „živého nástroje“ či „pošťáka“. Taková podmínka by nicméně nebyla splněna, kdyby cílem aktivity lobbisty bylo přesvědčit tuto třetí osobu o svém stanovisku a vyjednání jeho podpory u lobbovaných, s nimiž je třetí osoba v kontaktu.

Lobbováním není činnost, k níž dochází při:

- plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního, služebního nebo obdobného vztahu fyzické osoby **k České republice**;
- plnění úkolů vyplývajících z pracovněprávního nebo obdobného vztahu fyzické osoby k
 - **státem financované nebo kontrolované právnické osobě**, směřuje-li vůči vybraným lobbovaným **v ministerstvu**;
 - **územnímu samosprávnému celku** nebo při výkonu činnosti fyzické osoby v jeho orgánu;
- jednání **komor** Parlamentu a jejich orgánů;
- jednání **orgánu** politické strany nebo politického hnutí;
- jednání **poradního orgánu** vlády nebo ústředního správního úřadu;
- jednání **pracovního orgánu poradního orgánu** vlády nebo ústředního správního úřadu, jsou-li seznam členů a zápisy z jednání pracovního orgánu nebo jím přijatá usnesení uveřejňovány;
- komunikaci prostřednictvím **hromadných sdělovacích prostředků**;
- výkonu **petičního práva** nebo **individuální občanské iniciativy**;
- **uplatňování připomínky** k návrhu právního předpisu nebo koncepčního dokumentu **a vypořádání** takové připomínky **podle pravidel** pro přípravu právních předpisů nebo koncepčních dokumentů (zejména podle Legislativních pravidel vlády);
- **veřejné konzultaci**;
- **konzultaci předcházející** předložení návrhu **právního předpisu** do **meziresortního připomínkového řízení**, která byla **iniciována lobbovaným**;
- jednání s orgánem nebo představitelem **cizího státu** nebo **mezinárodní organizace**;
- komunikaci týkající se **utajovaných informací**;
- komunikaci týkající se vybraných informací podle **zákona o odolnosti kritické infrastruktury**.

Lobblováním dále není činnost vykonávaná fyzickou osobou, pro niž by uveřejnění informace o lobblování představovalo riziko ohrožení jejího života či zdraví ve státě, který nelze považovat za bezpečnou zemi původu.

Blíže k vybraným výjimkám:

1) Poradní orgán vlády nebo ústředního správního úřadu; pracovní orgán poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu

Za lobblování nebude vzhledem k § 2 odst. 2 písm. i) zákona považována činnost při jednání **poradního orgánu vlády nebo ústředního správního úřadu**. Poradními orgány vlády nebo ústředního správního úřadu jsou míněny ty orgány, které byly zřízeny přímo zákonem či formálním aktem (statutem) schváleným vládou nebo ústředním správním úřadem, jejichž jednání jsou upravena jednacím řádem a seznam jejichž členů je zpravidla veřejný. Jedná se např. o Legislativní radu vlády, Radu vlády pro lidská práva, Radu vlády pro energetickou a surovinovou strategii, Radu hospodářské a sociální dohody, ale i poradní komise a pracovní skupiny při ministerstvech. Z jednání uvedených poradních orgánů jsou běžně pořizovány záznamy, odborné a mediální výstupy. Veřejnost má zpravidla přístup k informaci o tom, co bylo předmětem jejich jednání a nejeví se proto jako nutné expertní diskuse na jednání poradních orgánů podřizovat další formě prohlášení.

Naopak pracovní skupiny (poradní sbory, výbory apod.) organizačně spadající pod poradní orgány vlády nebo ústředních správních úřadů, ať již dlouhodobějšího či *ad hoc* charakteru, mohou být prostředkem netransparentního lobblování zájmových skupin se sníženou možností veřejné kontroly. Proto do výjimky z regulace **pracovní orgány poradních orgánů vlády nebo ústředního správního úřadu** spadají dle § 2 odst. 2 písm. j) zákona pouze v případě, jsou-li **seznamy členů uveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup** (vždy) a **dále jsou-li stejným způsobem uveřejňovány** buď **zápisy z jednání** pracovních orgánů nebo alespoň jimi **přijatá usnesení**. Příkladem takového orgánu může být Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobblování. Uveřejňování uvedených informací je spíše běžnou praxí, nelze však vyloučit odchylky od této praxe.

2) Veřejné konzultace

O lobblování se nebude dle § 2 odst. 2 písm. k) zákona jednat v případě vystupování na **veřejných konzultacích**, které jsou organizovány s cílem získat stanoviska a zjistit postoje a názory všech zainteresovaných stran, odborné veřejnosti či občanů. O veřejnou konzultaci se bude jednat tehdy, pokud bude apriorně **přístupná (odborné) veřejnosti bez významnějšího prvku kontroly či autorizace účastníků**, tj. za podmínky, že nikomu nebude formálně-preventivně ani fakticky bráněno se veřejných konzultace zúčastnit (veřejná přístupnost).

Účastníkem veřejné konzultace bude typicky adresát právní úpravy z řad různých profesních skupin či osoba s expertízou nebo zkušeností s aplikací daného předpisu. V rámci veřejných konzultací účastník zpravidla toliko informuje gestora o určitých úskalích, s nimiž se potýká aplikační praxe, případně se na něj snaží v jejich světle otevřenou formou působit a navrhopvat konkrétní úpravy či řešení.

Jako příklad lze uvést veřejnou konzultaci k návrhu nového akčního plánu Partnerství pro otevřené vládnutí, kterou vyhlásilo Ministerstvo spravedlnosti. Podobně Ministerstvo životního prostředí vyhlásilo v minulosti veřejnou konzultaci k přípravě aktualizace Národního programu snižování emisí ČR. V těchto případech se jednalo o veřejnou konzultaci ke koncepčnímu dokumentu.

3) Konzultace předcházející předložení návrhu právního předpisu do meziresortního připomínkového řízení, která byla iniciována lobbovaným

Ačkoliv se podle § 2 odst. 2 písm. l) za lobbování nepovažuje činnost prováděná při konzultaci předcházející předložení návrhu právního předpisu do meziresortního připomínkového řízení, která byla iniciována lobbovaným, lobbovaný je povinen údaje o lobbistovi, se kterým taková konzultace proběhla, uvést do lobbistické stopy (§ 12 odst. 4 zákona).

4) Individuální občanská iniciativa

Za lobbování nebude ve smyslu § 2 odst. 2 písm. g) zákona považována ani **individuální občanská iniciativa**. Individuální občanskou iniciativu bude od lobbování odlišovat zejména skutečnost, že **v jejím případě se bude jednat o činnost jednotlivce nereprezentujícího žádný skupinový zájem, která je zpravidla (nikoliv nutně) jednorázová.**

Za individuální občanskou iniciativu je možno považovat též situaci, kdy **jednotlivec, byť opakovaně**, předkládá lobbovanému podnět k přijetí, změně nebo zrušení právního předpisu či jiného zákonem vymezeného dokumentu, avšak činí tak **neorganizovaně a nesystematicky a nereprezentuje žádnou ze zájmových skupin**. Taková činnost bude mít z povahy věci řádově menší potenciál jednání lobbovaných skutečně ovlivnit.

Ze své povahy by individuální občanská iniciativa měla být vyhrazena toliko pro fyzické osoby. Spolky, sdružení, asociace a jiné subjekty sdružující osoby nebo majetek nemohou uvedenou výjimku využít s ohledem na skutečnost, že se v případě jejich aktivit nejedná o iniciativu individuálních (jednotlivých) občanů. Pokud tedy právnická osoba (např. nadace zabývající se ochranou zvířat nebo spolek na podporu práv obětí trestných činů) bude usilovat o přímé ovlivnění lobbovaného v průběhu vymezených procesů tvorby veřejných politik, nebude se na ni výjimka pro individuální občanskou iniciativu vztahovat.

Lobbující prostředník:

- **Fyzická osoba, prostřednictvím které lobbista lobbuje.**
- Pokud jej chce lobbista využít k lobbování, musí být lobbující prostředník **samostatně zapsán v Registru lobbování** a propojen v něm s konkrétním lobbistou.
- Rovněž na lobbujícího prostředníka se vztahují podmínky plné svéprávnosti a bezúhonnosti.

Klient:

- Fyzická nebo právnická osoba, **v jejímž zájmu lobbista lobbuje.**
- Jestliže lobbista konkrétního klienta má, je povinen v registru uvést jeho jméno a příjmení nebo název.

Registr lobbování:

- Veřejně přístupný registr, v němž jsou uvedeny údaje o lobbistovi, včetně prohlášení o lobbistické činnosti, lobbujícím prostředníkovi a lobbovaném.
- Údaje o lobbistovi budou z registru vymazány po uplynutí 8 let od ukončení lobbistické činnosti.
- Dostupný na adrese <https://relob.gov.cz/>.

Registrace:

- Každý, kdo má v úmyslu lobbovat, musí **nejprve prostřednictvím registru provést ohlášení** Ministerstvu spravedlnosti. Samostatné ohlášení musí provést **i lobbující prostředník**.
- Ohlašovatel v registru potvrdí čestné prohlášení o bezúhonnosti ve vztahu k zahraničí; splnění ostatních podmínek, tj. plnou svéprávnost a bezúhonnost, si Ministerstvo spravedlnosti ověří samo.
- Pokud jsou splněny zákonné podmínky, Ministerstvo spravedlnosti **do 7 dnů** (s výjimkou přechodného období) **provede registraci**.
- Fyzické osoby (lobbisté a lobbující prostředníci) se do registru přihlašují **pomocí elektronické identity** (NIA ID).
- Právníkům osobám jsou **po registraci** ze strany Ministerstva spravedlnosti zaslány **přihlašovací údaje do datové schránky**.
- **Oprávnění lobbovat vzniká** lobbistovi teprve **registrací** ze strany Ministerstva spravedlnosti, nikoliv již samotným ohlášením.

Povinnosti lobbisty:

- Provést ohlášení lobbistické činnosti – nechat se zaregistrovat.
- Vyznačit změnu podstatných údajů (např. změnu v osobě klienta nebo prostředníka) před pokračováním v lobbování.
- Lobbovat osobně nebo prostřednictvím registrovaného lobbujícího prostředníka.
- Na počátku lobbování upozornit lobbovaného, že je lobbistou a v zájmu koho lobbuje (platí i pro lobbujícího prostředníka).
- Podávat půlroční prohlášení o lobbistických kontaktech.
- Oznámit Ministerstvu spravedlnosti, že přestal splňovat některou z podmínek pro lobbování.

Lobbovací období:

- od 1. ledna do 30. června a od 1. července do 31. prosince příslušného kalendářního roku.

Prohlášení o lobbistické činnosti:

- Lobbista je povinen nejpozději do 30 dnů po uplynutí příslušného lobbovacího období (tedy kalendářního pololetí) v registru vyplnit a podat prohlášení **o lobbování za uplynulé lobbovací období**, v němž uvede vymezené údaje o lobbistických kontaktech.
- Lobbista je rovněž povinen uložit do registru prohlášení lobbisty do 30 dnů po zániku oprávnění k lobbování.

Obsah prohlášení:

- Lobbista je povinen **ve vztahu k cíli, kterého se snažil lobbováním v daném lobbovacím období dosáhnout**, uvést
 - jméno a příjmení lobbovaného, u kterého lobboval,

- orgán veřejné moci nebo organizační složku státu, ve které lobbovaný působí, a funkci nebo zařazení lobbovaného,
- jméno a příjmení lobbujícího prostředníka, jehož prostřednictvím lobboval, a
- jméno a příjmení nebo název klienta.
- Pokud v uplynulém lobbovacím období **nedošlo k lobbování**, je lobbista povinen do prohlášení uvést **jen tuto skutečnost**.

Lobbistický cíl:

- Návrhy a požadavky, které lobbista uplatňuje k návrhu právního předpisu, opatření obecné povahy, koncepčního dokumentu nebo mezinárodní smlouvy.

Přestupky:

- V závislosti na závažnosti protiprávního jednání lze lobbistovi uložit pokutu do výše 50 000 Kč, 300 000 Kč, 1 000 000 Kč nebo 3 % hodnoty aktiv právnické osoby, případně zákaz činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku.
- Nejzávažnějšími přestupky jsou **neoprávněné lobbování** a opakovaná či úmyslná **porušení týkající se podávání prohlášení** o lobbistické činnosti.

8.2.1.3 Strategie, pravidla a jiná usnesení vlády

1) Legislativní pravidla vlády

2) Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)³²

Povinnost při zhodnocení dopadů legislativních materiálů a konzultace těchto dopadů s dotčenými subjekty je rovněž zakotvena v Legislativních pravidlech vlády, resp. v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA):

Legislativní pravidla vlády

„Čl. 2

Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů

(1) Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené; při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecné zásady“).“

Odkaz: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/Legislativni-pravidla-vlady-s-prilohami-platna-od-15--ledna-2025.pdf>

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

„9. Zdroj dat a konzultace

9.2 Konzultace s dotčenými subjekty jsou povinnou součástí RIA, přičemž není obligatorně stanovena jejich délka a forma, kterou předkladatel určí na základě principu proporcionality.“

Odkaz: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/OZ-RIA-2025_01_01.pdf

8.2.1.4 Metodiky

1) Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

2) Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

Tato metodika staví na základu dokumentů Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (2009) a Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (2010) z dílny Ministerstva vnitra ČR. Jak již stojí v úvodu, není cílem tyto dokumenty nahrazovat nebo duplikovat, ale doplnit je a v určitých částech poskytnout ministerstvům a ústředním správním úřadům detailnější a snáze aplikovatelné vzorové postupy a zásady. Naopak v některých částech, např. při popisu některých participativních metod, jsou zmíněné dokumenty podrobnější a je vhodné je tedy využívat současně s touto metodikou.

Odkazy: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf> a <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

³² Platné znění ke konci roku 2024. Souběžně probíhá změna procesu hodnocení regulace s předpokládaným schválením v roce 2025. Dle dostupných informací by nově připravované dokumenty (tzv. Manuál) měly téma participace rovněž rozvádět i v souladu s touto Metodikou popisující proces RIA měla obsahovat.

8.2.2 Zapojování marginalizovaných skupin obyvatel

„Marginalizace je proces sociálního vyloučení, v jehož rámci je určitá skupina obyvatel vytlačena nebo vytlačována „na okraj společnosti“, a může se proto jen limitovaně podílet na kulturním, ekonomickém a politickém životě na rozdíl od většinové společnosti. Důvody tohoto vyloučení přitom mohou být různé, může se jednat o etnický původ, věk, sexuální orientaci, náboženské vyznání nebo např. situaci ztráty domova a z ní plynoucího bezdomovectví“ (Chand et al., 2017 in Špiláčková et al., 2021, s. 98).

- Tato příloha se zaměřuje na důležitost zapojování **marginalizovaných** skupin obyvatel (např. dle Gallové Kriglerové et al. (2020)) v rámci tvorby poradních a pracovních orgánů, v rámci jejich jednání a rozhodování a při tvorbě dokumentů, pokud se jich předmět jednání bezprostředně dotýká, nebo k němu mají jiný obdobný vztah. Pro účely této metodiky se konkrétně jedná o **zapojování především zastřešujících NNO, které zastupují marginalizované skupiny**, jsou s nimi v kontaktu a ideálně je mají přímo mezi svými členy (zejm. prostřednictvím patientských, klientských a neformálních „grassroots“ hnutí a organizací)³³.
- Zástupci marginalizovaných skupin obyvatel by měli mít možnost účastnit se jednání a příslušných poradních a pracovních orgánů a tvorby dokumentů, které se jich **tematickým zaměřením bezprostředně týkají**.
- Při všech typech setkání by měl jednání se zástupci marginalizovaných skupin **facilitovat či jejich zájmy zastupovat zkušený člověk, který má blízký vztah a důvěru lidí z marginalizovaných skupin**. Na **příslušnosti** takového člověka k zastupované marginalizované skupině **nemusí záležet**, avšak musí **znát dobře potřeby dané skupiny** a měl by mít **výborné komunikační schopnosti**.

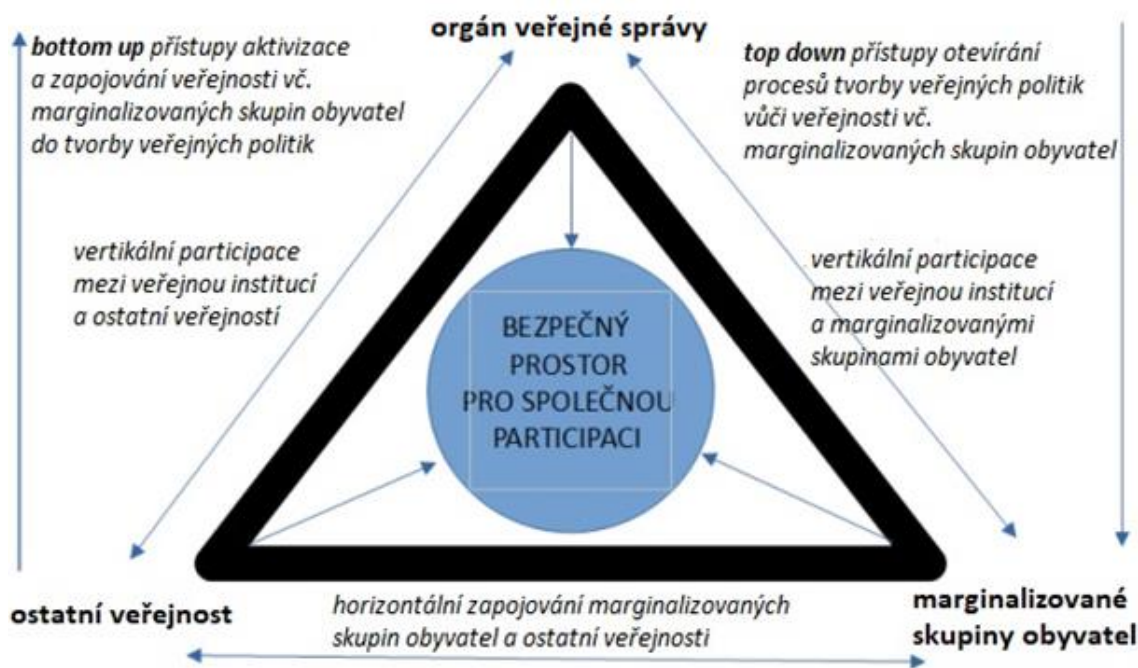
8.2.2.1 Proč zapojovat zranitelné skupiny, resp. NNO, které je reprezentují?

- **Nemají hlas** ve společnosti (jsou přítomny, ale neviditelné).
- Veřejné politiky se jim věnují **až v době, kdy vznikne nějaký problém**, což může vést k další stigmatizaci.
- Jejich potřeby jsou **specifické** a mohou **přinést vlastní/unikátní pohled** na veřejné politiky.
- Menšiny, ohrožené skupiny i členské organizace, které je přímo zastupují, jsou obvykle z tvorby politiky a participačních procesů **vyloučeny**, protože čelí například následujícím **bariérám**:
 - **komunikační/jazykové bariéry** – odlišný jazyk v případě migrantů a etnických menšin, komunikační bariéra v případě osob se zdravotním postižením (nevidomí, neslyšící),
 - **fyzické bariéry** – v případě osob se zdravotním postižením či seniorů,
 - **sociální vyloučení a prostorová segregace** – týká se etnických menšin nebo lidí s nízkým socioekonomickým statusem, kteří žijí v chudobě a nemají čas ani dostatečné dovednosti na zapojování,

³³ Například Úmluva o právech osob se zdravotním postižením v článku 4 odst. 3 zavazuje státy, aby do tvorby a provádění politik, které se týkají práv osob se zdravotním postižením, zapojovaly osoby se zdravotním postižením prostřednictvím jejich zastupujících organizací (v originále *organizations of persons with disabilities*). Zastupující organizace jsou organizace vedené osobami se zdravotním postižením, v nichž samotní lidé s postižením tvoří jak členskou základnu, tak rozhodovací struktury. Jejich hlavním účelem je reprezentovat zájmy osob se zdravotním postižením na základě jejich přímé životní zkušenosti, nikoli mluvit za ně, ale s nimi a skrze ně.

- **vývojové, duševní a osobnostní předpoklady** – jsou často bariérou například v případě seniorů, lidí s akutními psychickými problémy, poruchou osobnosti a/nebo sníženým intelektem a dětí/mladých lidí, kteří jsou často vnímáni jako ti, kteří nejsou dostatečně kompetentní formulovat své potřeby a požadavky,
- **těžkopádnost, nesrozumitelnost a formálnost participačních postupů spolu s odborným/úřednickým jazykem** – laťka pro účast na tvorbě veřejných politik je nastavena příliš vysoko, umožňuje účast jen lidem, kteří jsou dostatečně informováni, jazykově vybaveni a motivováni se zapojit. Toto by měla řešit např. metodika Easy to Read (<http://kvalitavs.cz/metodika-easy-to-read>).
- Při delegování zástupců marginalizovaných skupin do jednání s veřejnou správou a ostatní veřejností by měla předcházet důkladná příprava a demokratické zapojení různých zájmových (pod)skupin mezi marginalizovanými obyvateli. Jejich zástupci by měli skutečně reprezentovat společné zájmy skupin, jejichž jsou součástí. K tomu je vhodné využít metody komunitní (sociální) práce a participativních metod. V případě nelegitimního zastupování marginalizovaných skupin to může vést ke konfliktu uvnitř dané skupiny, a tudíž i k selhání dalšího participačního procesu.

Obrázek 1 – Trojúhelník participace



Zdroj: upraveno podle Kandler (2021)

- Výsledkem zapojování marginalizovaných skupin obyvatel do života tvorby veřejné politiky by mělo být, aby byli postupně přijímáni a zároveň aby sami sebe vnímali jako součást a aktivní spolutvůrce občanské společnosti, jejichž hlas je v jednání slyšet, je přijímán a vyslyšen při rozhodování o věcech, které se jich bezprostředně týkají (stejně jako hlas jiných zájmových skupin), a není mezi nimi činěn rozdíl.

Kdo jsou znevýhodněné nebo zranitelné skupiny a jaké mají potřeby ve vztahu k participaci?

- **osoby se zdravotním postižením**

- Při plánování a realizaci participativních procesů je nezbytné zohledňovat specifické potřeby dílčích skupin osob se zdravotním postižením tak, aby se jich tito lidé mohli plnohodnotně účastnit:³⁴
 - a. osoby s pohybovým postižením: bezbariérový přístup, přizpůsobení prostoru pro osoby pohybující se na vozíku nebo s pomůckami k chůzi, dostupnost bezbariérové toalety, případně asistence pro pohyb v prostoru, pokud je potřeba,
 - b. osoby se zrakovým postižením: materiály a dokumenty v [přístupných formátech](#) (word, čitelné PDF (PDF/A), tj. ne scan), při prezentacích nebo jednáních zohlednit potřebu verbálního popisu vizuálních prvků (např. grafy, prezentace, obrázky), zajištění možnosti asistence nebo doprovodu, pokud je potřeba,
 - c. osoby se sluchovým postižením: zajištění tlumočení do českého znakového jazyka, zajištění přepisu mluveného slova (simultánní přepis), instalace indukční smyčky do sálů (pro uživatele kochleárních implantátů),
 - d. osoby s poruchou porozumění: příprava dokumentů a jednání ve srozumitelném jazyce a použití jednoduchého a snadno srozumitelného jazyka v písemné i ústní komunikaci (formát „Easy-to-Read“), umožnění kladení dotazů a pomalejšího tempa jednání.,
 - e. obecná opatření pro všechny typy postižení: možnost zapojení se na dálku (zajištění alternativní účasti prostřednictvím videokonferencí v případech, kdy je fyzická přítomnost komplikovaná), předběžná konzultace (v rámci přípravy participace je vhodné účastníky oslovit a předem zjistit jejich konkrétní potřeby a požadavky), materiály a informace zaslat v dostatečném předstihu, umožnit účast také asistentovi či asistentům člověka s postižením dle jeho výběru.
- Nejde jen o fyzické podmínky, ale také o potřebu zaměřit se na budování důvěry těchto lidí v instituce a v to, že jejich hlas bude skutečně brán v potaz.

Rada vlády pro osoby se zdravotním postižením

- Je stálým koordinačním, iniciativním a poradním orgánem vlády České republiky pro problematiku podpory osob se zdravotním postižením.
- Cílem je pomáhat při vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením ve všech oblastech života společnosti.
- Prostřednictvím svých zástupců se na její činnosti podílí i osoby se zdravotním postižením.
- Zajišťuje přípravu národních plánů pro osoby se zdravotním postižením.

Web: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/vvozp/uvod-vvozp-17734>

Participace patientských organizací na zdravotní politice Ministerstva zdravotnictví

³⁴ Požadavky na přístupnost zasedání upravuje norma ČSN ISO 17069 Přístupnost – Opatření a pomůcky pro přístupné zasedání. Obsahuje podrobné pokyny pro přípravu a organizaci zasedání, kterých se mohou účastnit osoby se zdravotním postižením. Upozorňuje na konkrétní překážky, které mohou ovlivnit jejich účast, a nabízí řešení, jak tyto bariéry překonat.

Systémové zapojení patientských organizací do procesů tvorby a implementace zdravotní politiky představuje příklad dobré praxe participace pacientů v českém zdravotnictví – především vznik Pacientské rady ministra zdravotnictví, vznik samostatného oddělení ministerstva pro podporu práv pacientů, Pacientský hub, příklady jednotlivých participačních procesů (připomínková řízení, účast v pracovních skupinách, zpětná vazba apod.).

Problémy, který se podařilo příkladem dobré praxe částečně zmírnit:

- Nekonsolidované postavení pacientů v systému zdravotní péče a služeb v ČR.
- Nedostatečné prosazení zájmů pacientů z hlediska artikulace zdravotních politik s dopadem do individuálních zdravotních podmínek pacientů.

ZDROJ: Hlaváčová, J., Mašková, P. *Participace patientských organizací na zdravotní politice Ministerstva zdravotnictví ČR*. Dosud nepublikováno.

K tématu zapojování lidí se zdravotním postižením dále doporučujeme:

MARTINÍKOVÁ, Radka. *Občanská participace na tvorbě české zdravotní politiky*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Ústav sociologických studií, 2011. 70 s.
Dostupné z: <http://hdl.handle.net/20.500.11956/34024>

POLÁKOVÁ SUCHALOVÁ, Alexandra, *Stratégia dlhodobej starostlivosti*. In: *Participatívne procesy v praxi - čítanka participatívnej tvorby verejných politík*. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020, s. 29-58. Dostupné z: www.minv.sk/?ros_participacia_publicacie_participativne_procesy_v_praxi2

• lidé ovlivnění přetrvávající stigmatizací

- Jedná se o osoby stigmatizované kvůli různému zdravotnímu handicapu, prodělanému onemocnění, sociálnímu statusu atd. Znevýhodnění přitom nezpůsobuje samotné postižení či prodělaná nemoc, ale právě stigmatizace (někdy také sebestigmatizace). Příkladem jsou osoby se zkušeností s duševním onemocněním, u kterých se se stigmatizací často setkáme. Zejména díky stigmatizaci (i sebestigmatizaci) má jejich aktivní i pasivní zapojení svá specifika (např. ze začátku mohou vyžadovat více času na získání důvěry, osmělení a „vtažení“ do společné práce). Jejich přínos je ale nedocenitelný a poskytují pohled „z druhého břehu“.

Zapojení osob se zkušeností s duševním onemocněním do Reformy péče o duševní zdraví

Ministerstvo zdravotnictví v rámci Reformy péče o duševní zdraví velmi dbá na účast lidí, kteří mají osobní zkušenost s duševním onemocněním. Nejedná se jen o osoby, které přímo prodělaly nějakou duševní nemoc, ale také o lidi, kteří o někoho pečují, rodinné příslušníky atd. Tyto osoby mají své zástupce ve všech řídicích strukturách reformy; mají vlastní pracovní skupinu, která se zabývá tématy duševního zdraví z pohledu osob se zkušeností; podílejí se na realizaci jednotlivých aktivit reformy a u poskytovatelů služeb působí jako tzv. peeri (lidé, kteří využívají svoji zkušenost k podpoře dalších klientů a často působí jako spojující článek mezi klienty a sociálními/zdravotnickými pracovníky). Spolupráce probíhá

jak v individuální rovině (s jednotlivými osobami), tak i zapojením organizací (např. Dialogos, Nevypusť duši, Sdružení pečujících o duševně nemocné ČR atd.).

- **senioři**

- Při zapojování seniorů do tvorby veřejných politik je důležitá flexibilita při aplikaci různých metod participace: to, co může fungovat při jedné skupině, nemusí u seniorů stačit například kvůli komplikovanosti pojmů, složitosti politických procesů, používání složitých technologických nástrojů, nevhodnému času setkávání apod.
- Specificky je u seniorů důležité, aby komunikace s touto skupinou byla kontinuální, nepřetržitá a flexibilní - nejen během přijímání veřejných politik.

Rada vlády pro seniory a stárnutí populace

- Rada je stálým poradním orgánem vlády pro otázky týkající se seniorů a stárnutí populace.
- Ve své činnosti usiluje o
 - vytvoření podmínek pro zdravé, aktivní a důstojné stárnutí a stáří v České republice a
 - aktivní zapojení starších osob do ekonomického a sociálního rozvoje společnosti v kontextu demografického vývoje
 - rovnoprávné postavení seniorů ve všech oblastech života, ochranu jejich lidských práv a o rozvoj mezigeneračních vztahů v rodině a ve společnosti.
- Rada je složena ze zástupců státní správy a občanské a odborné veřejnosti
 - 3 místa jsou přímo vyhrazena pro zástupce seniorských organizací.

- **děti a mladí lidé**

- Zapojení dětí a mladých lidí je důležitou podmínkou toho, aby přinesli do procesu tvorby veřejných politik vlastní pohled ze svojí perspektivy na záležitosti, které se jich bezprostředně týkají, a učili se tak o sobě rozhodovat jako (budoucí) zodpovědní a aktivní občané.
- Zapojením mladých lidí do tvorby politik se dá velmi efektivně předcházet i generačním propastem a vzájemnému odcizení s jinými skupinami obyvatel.
- U mladých lidí je při účasti důležité zejména zvolit efektivní metody zapojení, které oni sami považují za zajímavé a srozumitelné.
- Prostor, podmínky a formy zapojení musí být přizpůsobeny potřebám (zejména mladších) dětí a mladých lidí.
- Do procesu zapojit "významné druhé" - dospělé lidi, kterým mladí lidé důvěřují. Dospělé, kteří dokáží facilitovat diskuzi a tlumočit jejich názory dalším dospělým, kteří dělají finální rozhodnutí.

Národní pracovní skupina pro strukturovaný dialog s mládeží

- Usiluje o zavedení kvalitního strukturovaného dialogu mezi tvůrci politik a mladými lidmi jakožto běžné součásti veřejné diskuze v České republice.
- Dialog má probíhat ve fázi příprav, realizace i hodnocení politik.

- Cílem je zajištění kvalitní participace mladých lidí na veřejném dění, které se mladých lidí dotýká.

Web: www.strukturovanydialog.cz

Výbor pro práva dítěte Rady vlády pro lidské práva

- Členy výboru jsou zástupci a zástupkyně státních orgánů a zástupci a zástupkyně dětí, občanské a odborné veřejnosti a akademické obce.
- Hlavním cílem je podpořit hlas dětí ve společnosti do ustavení institutu Ochránce práv pro děti a rozvíjet intenzivní partnerství s Národním parlamentem pro děti a mládež.
- Další cíle:
 - nutnost respektu „zájmu“ dětí v každodenní politické praxi na úrovni exekutivy, zákonodárného sboru a samosprávy při tvorbě všech koncepcí a strategií,
 - nutnost plné a neformální participace dětí na všech úrovních,
 - nutnost vytvoření koncepce transformace systému péče o ohrožené děti s cílem zajistit respekt všech práv dětem umístěných do ústavů,
 - potřebu vytvoření koncepce „Justice přátelská dětem“.

Web: www.vlada.cz/cz/ppov/rlp/vybory/pro-prava-ditete/uvod-55932

K tématu zapojování dětí a mladých lidí dále doporučujeme:

JACKO, Tomáš. Participatívna realizácia koncepcie rozvoja práce s mládežou. In: *Participatívne procesy v praxi - čítanka participatívnej tvorby verejných politík*. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020, s. 59-86. Dostupné z:

www.minv.sk/?ros_participacia_publicacie_participativne_procesy_v_praxi2

• Romové

- Romové sami by se měli stát aktéry politik, protože nejlépe znají svoji situaci.
- Jejich zapojení do řešení jejich životní situace, ale i tvorby politik je klíčovým nástrojem jejich emancipace a zmocňování (empowerment).
- Participace lidí žijících v marginalizovaných prostředích je možná, pokud je myšlena vážně, pokud je srozumitelná, otevřená, upřímná, vedená s respektem a seriózní v tom, že vede ke skutečnému řešení problému, kterému účastníci čelí.

Účast na řešení záležitostí týkajících se romské menšiny

Příslušníci romské menšiny mají dle zákona č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin, stejně jako příslušníci dalších národnostních menšin, právo na aktivní účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech. Na celostátní úrovni byly proto zřízeny Rada vlády pro národnostní menšiny a Rada vlády pro záležitosti romské menšiny, ve kterých mají Romové své zástupce. Zástupci romské menšiny jsou dále členy dotačních komisí na Ministerstvu kultury, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a Úřadu vlády ČR. Dále jsou také zastoupení

v některých dalších pracovních orgánech státní správy, jako jsou pracovní skupiny zřizované MPSV či Ministerstvem vnitra.

Za účelem podpory a upřesnění forem participace Romů, Rada vlády pro záležitosti romské menšiny přijala usnesením ze dne 14. listopadu 2024 č. 9³⁵ tuto definici romské participace:

„Participace Romů znamená aktivní a plnohodnotnou účast příslušníků romské menšiny na veřejném, politickém, kulturním a sociálním životě České republiky, v souladu s principy rovnosti, nediskriminace a partnerství. Tato participace zahrnuje zejména:

Politická participace: Romové mají právo být zastoupeni v rozhodovacích procesech na místní, regionální i národní úrovni, a to jak prostřednictvím volených zástupců, tak prostřednictvím účasti ve vládních a nevládních poradních orgánech, jako jsou například Monitorovací výbory a Rada vlády pro záležitosti romské menšiny.

Společenská participace: Romové mají právo účastnit se na tvorbě politik, programů a projektů, které se přímo dotýkají jejich komunity zejména v oblastech, jako je bydlení, vzdělávání, zdravotní péče, zaměstnanost a sociální integrace.

Konzultativní procesy: V souladu s § 6 zákona č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin, který upravuje zřizování poradních orgánů pro národnostní menšiny, participace Romů zahrnuje konzultaci a spolurozhodování v otázkách, které mají přímý dopad na romskou komunitu. To zahrnuje vytvoření mechanismů, v nichž romští zástupci budou mít rovnocenné rozhodovací pravomoci na dané (místní, lokální, národní) úrovni.

Inkluze a rovný přístup: V souladu s cíli zákona Romové musí mít rovné možnosti účasti na veřejném životě a při tvorbě politik, které mohou ovlivnit jejich začlenění a postavení ve společnosti. To znamená, že bariéry bránící jejich účasti, jako jsou diskriminace, segregace, nedostatečné vzdělání, nedostatečný přístup k relevantním informacím či nedostatečné kritické myšlení, musí být odstraňovány.“

ZDROJ: Strategie rovnosti, začlenění a participace Romů (Strategie romské integrace) 2021–2030

Web: https://www.vlada.cz/cz/ppov/zalezitosti-romske-komunity/aktuality/vlada-schvalila-revidovane-zneni-strategie-rovnosti--zacleneni-a-participace-romu-strategie-romske-integrace-2021_2030-218364/

Rada vlády pro záležitosti romské menšiny

- Zřizuje výbory: Výbor pro zaměstnanost, zdraví a sociální otázky, Výbor pro naplňování Strategie romské integrace, Monitorovací výbor pro činnost Agentury pro sociální začleňování, Výbor pro vzdělávání Romů.
- Výbory zejména zpracovávají pro Radu návrhy dílčích a systémových opatření a dávají Radě podněty k dané tématice pro jednání Rady.
- Rada dále může podle potřeby zřizovat dočasné pracovní skupiny (PS pro bezpečnost, PS pro mládež a další politiky EU vůči Romům).

³⁵ Blíže z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/Jednani_Rady/Usneseni-c--9_2024-Definice-participace-Romu.pdf.

- Pracovní skupiny se zřizují k řešení aktuálních úkolů v působnosti výborů nebo dílčích otázek v působnosti Rady.

K tématu zapojování Romů dále doporučujeme:

SCHURINGA, L. *Komunitní práce a inkluze Romů*. Ostrava, 2007.

ROMACT. *Příručka ROMACT*. Program ROMACT, 2016. Dostupné z: <https://coe-romact.org/content/romact-handbook>

• další národnostní menšiny

- Zapojení do tvorby veřejných politik jim pomáhá stát se součástí společné komunity, umožňuje jim lépe poznat fungování státní správy a státní správě zase poznávat potřeby národnostní menšiny a bariéry v integraci, kterým čelí.
- Pro národnostní menšiny je poměrně náročné zorientovat se v kompetencích veřejných institucí, proto je nutný proaktivní přístup a aktivní snaha o jejich zapojení do fungování veřejných institucí.
- Při identifikaci bariér, které příslušníkům národnostních menšin brání ve snadnější participaci, je nutné brát zřetel např. na to, jaký je vztah většiny k nim, jaký mají naopak oni vztah k většinové společnosti v České republice, jaké jsou jazykové bariéry, jaká je jejich informovanost, jaké jsou zákonné bariéry ve vztahu k účasti na veřejném životě (např. volby, referenda) apod.

Rada vlády pro národnostní menšiny

- Je stálým poradním a iniciativním orgánem vlády České republiky pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků.
- Působnost Rady je vymezena zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nařízením vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity, statutem, jednacím řádem, popř. usneseními vlády.
- Podílí se na vypracování zpráv o situaci národnostních menšin a zpráv pro kontrolní mechanismy mezinárodních smluv.
- Umožňuje aktivní participaci představitelům národnostních menšin určených statutem Rady, který je schválen vládou.

Web: www.vlada.gov.cz/cz/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-15074/

K tématu zapojování národnostních menšin dále doporučujeme:

UŘAD VLÁDY ČR. *Průvodce právy příslušníků národnostních menšin v České republice II.*, Praha, 2018. Dostupné také z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rnm/dokumenty/publikace/pruvodce-pravy-prislusniku-narodnostnich-mensin-v-ceske-republice-ii--162751/>

- **cizí státní příslušníci**

- stejně jako u národnostních menšin zapojení do tvorby veřejných politik jim pomáhá stát se součástí společné komunity, umožňuje jim lépe poznat fungování státní správy a státní správě zase poznávat potřeby cizinců a bariéry v integraci, kterým čelí.
- Pro cizince je poměrně náročné zorientovat se v kompetencích veřejných institucí, proto je nutný proaktivní přístup a aktivní snaha o jejich zapojení do fungování veřejných institucí.
- Při identifikaci bariér, které cizím státním příslušníkům brání v snadnější participaci, je nutné brát zřetel např. na to, jaký je vztah většiny k nim, jaký mají naopak oni vztah k většinové společnosti v České republice, jaké jsou jazykové bariéry, jaká je jejich informovanost, jaké jsou zákonné bariéry ve vztahu k účasti na veřejném životě (např. volby, referenda) apod.

Zapojení zástupců cílové skupiny do řešení agendy adaptace a integrace držitelů dočasné ochrany

S příchodem vlny uprchlíků z Ukrajiny po roce 2022 vznikla z naléhavé potřeby koordinace řada platform na úrovni obcí, krajů, jednotlivých rezortů i vlády, které se ve většině případů osvědčily jako příklady dobré praxe.

Z úrovně ÚV je vedeno napřímo několik platform a Výkonný výbor pro koordinaci adaptace a integrace držitelů dočasné ochrany. K přímému zapojení cílové skupiny dochází na následujících platformách:

- platforma ukrajinských iniciativ a organizací, což je setkávání přímo se zástupci ukrajinské menšiny, jak skupin, které zde působí již delší dobu a nyní mimo jiné poskytují též podporu nově příchozím držitelům dočasné ochrany, tak iniciativ vzniklých po plné invazi v roce 2022. Skupina je otevřená a schází se online jednou měsíčně. Cílem setkávání je sdílení aktuálních potřeb z praxe a na druhou stranu sdělování aktualit z legislativy, dávkové podpory apod. Některé zapojené organizace jsou členy i dalších platform a jsou zapojeny do svých krajských platform. Jedná se o dobrý kanál pro šíření důležitých aktualit a informací;
- druhým přímým zapojením cílové skupiny je Fórum mladých, které vzniklo z iniciativy Odboru lidských práv a ochrany menšin ÚV ČR v roce 2024, jde o vybrané zástupce 10 krajů (celkem 13 osob), kteří jsou nositeli důležitých témat např. bezpečné zaměstnávání mladistvých, udržení ukrajinské identity, jazyková podpora, sladění studia, práce a rodinného života apod. Témata zástupci prezentují v rámci workshopů ve svých krajích pod koordinací a podporou ÚV ČR a následně je budou prezentovat na závěrečné konferenci v červnu 2025, s apelem na potřebné systémové změny a další opatření vlády. Snahou je zachování těchto krajských platform jako prvku participace jednak menšin, jednak dětí/mladistvých.

K tématu zapojování národnostních menšin a cizinců dále doporučujeme:

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Doporučení pro obce v oblasti integrace cizinců*. Praha, 2020. ISBN 978-80-7538-295-5. Dostupné také z:

https://www.obcepro.cz/data/doporučení_pro_obce_v_oblasti_integrace_cizincu.pdf

- **lidé ohrožení chudobou a sociálním vyloučením včetně bytové nouze**

- Jedná se zejména o dlouhodobě nezaměstnané osoby, osoby žijící v rodinách sólo rodičů a ve vícečetných rodinách. Na úrovni sociálně vyloučených lokalit se často prolíná vícenásobné znevýhodnění jednotlivců a domácností (nízké vzdělání, dlouhodobá nezaměstnanost, exekuce) s etnickou diskriminací, obvykle nízkým standardem bydlení, symbolickým vyloučením z místního kontextu („špatná adresa“) a někdy také prostorovou segregací a zhoršenou dostupností veřejných služeb.
- Nejčastěji jsou v důsledku diskriminace znevýhodnění Romové (cca 57 % obyvatel sociálně vyloučených lokalit), dále mohou být ve vzdělávání, zaměstnání, přístupu ke zdravotní péči nebo bydlení znevýhodněny také nezletilé děti i mladí lidé opouštějící náhradní péči, osoby se zdravotním postižením či duševním onemocněním, senioři, osoby se záznamem v Rejstříku trestů, osoby trpící závislostí, LGBTIQ+ menšiny anebo cizinci žijící v ČR.
- Při jednání s institucemi a úřady veřejné správy, se zaměstnavateli nebo majiteli bytů zažívají lidé ohrožení chudobou a sociálním vyloučením bezbrannost a bezmoc. Důvodem je příliš formální prostředí, špatné zkušenosti s úřady, nedůvěra ve změnu či složitý jazyk při jednáních. Bezdomovectví je vnímáno jako stigma, ke kterému často přispívá vzhled (například nespravené zuby), psychický stav (stres) či situace, ve kterých se ocitají (například násilí nebo nedostatečné zajištění základních potřeb).
- Jedním z faktorů sociálního vyloučení v oblasti uplatňování občanských práv je neúčast obyvatel v základních demokratických postupech, jako jsou volby a zapojování se do rozhodovacích procesů, které je ovlivňují. Procesy sociálního začleňování jsou potom otázkou nejen sociální, ale i občansko-politickou. Proto je nutné tyto lidi více zapojovat do společenských procesů, konkrétně:
 - a. stimulovat jejich podílení se na řešení problémů včetně politik bydlení,
 - b. zahrnovat je do společné diskuze se sociálními pracovníky a politiky,
 - c. brát je v diskuzích rovnocenně,
 - d. podporovat jejich odvahu, důvěru a sebevědomí při projevování názoru, aby měli kolektiv, možnost následovat svoje cíle a stát si za svým.
- Posílit participaci osob sociálně vyloučených či sociálním vyloučením ohrožených na rozhodování o řešení sociálního vyloučení můžeme prostřednictvím:
 - a. standardizace postupů v oblasti zapojení cílové skupiny se zajištěním dostupných, kvalitních a srozumitelných informací
 - b. rozvoje kompetencí pro porozumění jevům sociálního vyloučení, snížení prahovosti institucionálních postupů, které brání vyšší participaci
 - c. realizace informačních kampaní, osvětových a vzdělávacích aktivit za účelem snižování bariér pro participaci
 - d. podpory místních komunit tak, aby se vzájemně posilovaly na bázi důvěry a porozumění
 - e. participativních metod zaměřených na aktivizaci a vlastní iniciativu cílové skupiny (např. sociálně znevýhodněných žáků či jejich rodičů)

K tématu zapojování lidí ohrožených chudobou a sociálním vyloučením dále doporučujeme:

KANDLER, Michal. *Příručka dobré praxe: Občanská participace v obcích s koncentrací sociálního vyloučení*. Ministerstvo místního rozvoje ČR/Agentura pro sociální začleňování, 2021. Dostupné z: www.socialni-zaclenovani.cz/dokument/socialni-participace

ČERNÁ, Eliška, ed. *Metodická příručka participace obyvatel při řešení problematiky bydlení*. Praha: Platforma pro sociální bydlení, z. s., 2017. Dostupné z: https://socialnibydeni.org/wp-content/uploads/2018/10/metodicka_prirucka_participace_obyvatel_pri_reseni_problematiky_bydleni.pdf

GLUMBÍKOVÁ Kateřina. *Analýza efektu participativních aktivit s lidmi bez domova na tvorbu sociálních politik a koncepcí služeb*. Síť aktérů pro domov, 2017. Dostupné z: <https://sad-cr.cz/28319-2/>

- **osoby s kumulací/kombinací více znevýhodnění (intersekcionalita)**

- Zvláštní pozornost si zasluhují osoby s kombinací více typů znevýhodnění, např. děti se zdravotním postižením, LGBT+ Romové apod.
- Evropský institut pro rovnost žen a mužů uvádí, že intersekcionalita vychází z předpokladu, že lidé žijí ve vícevrstevných identitách plynoucích ze sociálních vztahů, z dějin a z fungování mocenských struktur. Intersekcionalní přístup tedy upozorňuje, že vedle kategorie genderu/pohlaví existují další kategorie (etnicita, národnost, zdravotní stav, genderová identita, sexuální orientace, ekonomické postavení, věk apod.), které mohou nerovné podmínky či diskriminaci prohlubovat.³⁶

Zajištění plného a účelného zapojení dětí se zdravotním postižením a jejich zastupitelských organizací do plánování, provádění a monitorování právních předpisů, které se jich dotýkají, v celostátním měřítku.

- Ministerstvo zdravotnictví realizuje zapojení relevantních zástupců dětí do pracovních skupin, které se zabývají problematikou úzce spojenou s jejich zájmy, např. pracovní skupina pro dětskou a dorostovou psychiatrii Ministerstva zdravotnictví, popř. jsou jejich zájmy uplatněny prostřednictvím rodičů dětí se ZP.
- V oblasti péče o duševní zdraví dětí se podařilo podporu této problematiky dostat do klíčových strategických dokumentů jako [Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+](#) a [Národní akční plán reformy péče o duševní zdraví 2020-2030](#).
- Česká rada dětí a mládeže hledá dva zástupce dětí či mládeže do expertní platformy [projektu SUPREME](#), který je zaměřen na monitoring a posilování duševního zdraví dětí a adolescentů.

³⁶ ÚŘAD VLÁDY ČR. *Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030*. Praha, 2021. Dostupné také z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf

8.3 Ke kapitole „5 Zajištění podmínek pro participaci“

8.3.1 Jak uvažovat o lidech potřebných pro participativní proces

Personální nároky:

- **Odborník na participaci** navrhuje design, případně vede proces participace. Připraví návrh procesu, který obsahuje odpovědi na otázky: Koho je nutné a možné zapojit (zmapování zainteresovaných aktérů)? Jaký typ setkání je třeba zorganizovat pro zapojení identifikovaných zainteresovaných aktérů? Jaké další nástroje zjišťování názorů jednotlivých skupin zúčastněných je nejvhodnější použít? V jaké formě budou zpracovány a zveřejněny výsledky participace? Nejčastěji je třeba zajistit pozici mimo stávající personál úřadu, stačí i jednorázové zadání/výkon konzultanta.
- **Koordinátor participativního procesu** – řídí a koordinuje všechny aktivity v rámci participativního procesu (například komunikuje s expertním týmem, připravuje podklady pro zjišťování/průzkum, zadává požadavky realizátorům průzkumu, oslovuje zainteresované aktéry apod.). Je možné zajistit v rámci stávajícího personálu úřadu.
- **Facilitátor setkání** – zajišťuje profesionální a nestranné vedení setkání. Často spolupracuje (se zapisovateli) na zpracování závěrečné zprávy z participativního procesu. Je třeba zajistit mimo stávající personál úřadu – v takovém případě je snadněji obhajitelná nestrannost facilitátora a autentický zájem úřadu o názory zapojených aktérů.
- **Zapisovatel** – zajišťuje kvalitní zachycení návrhů a připomínek účastníků, případně dohod dosažených na setkání. Po specifickém zaškolení je možné zajistit v rámci stávajícího personálu úřadu, případně stážistů.
- **Logistická podpora setkání** – zajišťuje pozvání účastníků, materiální logistiku – prostory, technické zabezpečení setkání i občerstvení. Je možné zajistit v rámci stávajícího personálu úřadu.

V případě využití výzkumných metod při participativním procesu je třeba doplnit personální nároky o:

- **Metodik průzkumu / výzkumník** – navrhuje design výzkumů (velikost a složení vzorku, metodu výzkumu, otázky do výzkumného nástroje), instruuje realizátory sběru dat a po provedení terénního sběru dat je interpretuje a zpracovává výslednou zprávu – podklad pro rozhodování úřadu. V některých případech se podílí i na sběru dat. Nejčastěji je třeba zajistit mimo existující personál úřadu.
- **Realizátoři sběru dat a individuálních rozhovorů** – sbírají data podle instrukcí metodika. Po specifickém zaškolení je možné zajistit prostřednictvím stávajícího personálu úřadu, případně stážistů.
- **Pozice, které již v současnosti existují v rámci pracovního týmu řídicího orgánu, a jejich možné využití v rámci participativního procesu:**
- **Manažer pro publicitu** – v rámci participativního procesu zajišťuje komunikaci celého participativního procesu tvorby výzvy zainteresovaným subjektům a veřejnosti a výrazně se podílí na a je zodpovědný za srozumitelnost výzvy pro cílové skupiny/potenciální příjemce (NNO).
- **Metodik** – v rámci participativního procesu zajišťuje přístup všech aktérů ke "vstupním" údajům a podkladům, v rámci diskuzí připomíná stávající omezení a průběžně i na závěr zapracovává výsledky diskuze do návrhu znění výzvy.

8.3.2 Rozumné využití lidských a finančních zdrojů

Doporučení v případě limitovaných zdrojů

Disponovat adekvátními zdroji je klíčové pro participativní proces. Realita limitovaných zdrojů často odrazuje odpovědné osoby od realizace participativního procesu. Je proto třeba sledovat řadu doporučení, které nám mohou pomoci při práci s omezenými zdroji:

- **Bud'te kreativní s existujícími zdroji.** To se může týkat například personálních zdrojů, kdy můžeme využít stávajících administrativních pracovníků pro organizaci setkání a jejich zaznamenávání, PR tým pro potřeby propagace apod. Je důležité vědět, jaké materiální a technické vybavení máme k dispozici. Například pokud máme vlastní prostory a z reprezentačního fondu můžeme zajistit drobné občerstvení pro účastníky fokusní skupiny, tak tím ušetříme finance z rozpočtu na participativní proces a vyhneme se veřejnému poptávání prostor. Stejně můžeme uvažovat v alternativách. Ke každému cíli zapojení zúčastněných můžeme navrhnout více metod a z nich si vybereme ty, které nám v kombinaci zajistí to, co potřebujeme, za nejnižší cenu nebo čas – podle toho, co je pro nás důležitější.
- **Určete si priority.** Pokud je jasné, že stávající zdroje nepokryjí všechny nutné a vhodné úkoly a nástroje, je třeba určit, které musíme zrealizovat prioritně a které je současně možné realizovat i při nižších zdrojích.
- **Bud'te si vědomi limitů a pojmenujte je.** Jasně přiznat limity participativního procesu v důsledku limitovaných zdrojů je užitečnější, než je zatajovat. Pokud víte, že ambice musí být v důsledku omezených zdrojů nízké, pojmenujte veřejně, jaké důsledky mají tyto limity pro aktivity, zapojení aktérů a cíle. Ujistěte se, že tyto limity jsou známy i vedoucím orgánům.

9 Tematické přílohy

9.1 Elektronizace procesu participace, E-participace (CivicTech, CivTech)

Tato kapitola se zaměřuje na relativně nové a progresivně se rozvíjející aspekty participace v podmínkách elektronizace a rozvoje nástrojů informační společnosti. První podkapitola se věnuje nejzákladnější formě elektronizace procesu na úrovni webových stránek, druhá se pak věnuje dalším nástrojům e-participace, někdy také označovaným jako CivTech nebo CivicTech. Účelem této přílohy je ve stručnosti představit nástroje, které napomáhají naplňování doporučení formulovaných v kapitolách 3 a 4, k jejich zjednodušení nebo dílčí automatizaci a přehledné evidenci jednotlivých kroků a jejich vstupů i výstupů.

9.1.1 Elektronizace procesu na minimální úrovni – webové stránky

- Jako určitý základní krok je vhodné, aby každé ministerstvo nebo ústřední správní úřad v rámci svého webu zřídilo stránku/sekci stránek, které budou ve strukturované formě obsahovat veškeré dostupné informace o všech jejich participativních aktivitách.
- Webové stránky by měly obsahovat informace především o všech:
 - participativních poradních orgánech a pracovních skupinách, jejich složení, aktivitách a výstupech (viz doporučení v kapitole 3),
 - informace o všech participativně vytvářených dokumentech a o procesu jejich tvorby (viz doporučení v kapitolách 3 a 4),
 - připravovaných participativních aktivitách dotčeného ministerstva nebo ústředního správního úřadu.
- Vedení zmíněných webových stránek/sekcí rovněž umožní v rámci ministerstva nebo ústředního správního úřadu samotného udržovat přehled o všech aktivitách, účinně plánovat rozdělení zdrojů mezi jednotlivé participativní projekty a zároveň na související nebo předchozí participativní projekty ve své činnosti jednoduše odkazovat.
- Pokud by v rámci dohody mezi všemi nebo vybranými ministerstvy a ústředními správními úřady (nebo na základě příslušného usnesení vlády) vznikly jednotné webové stránky k participaci, nebo alespoň rozcestník odkazující na dílčí stránky ministerstev a úřadů, byly by vytvořeny podmínky pro:
 - jednodušší orientaci oslovovaných NNO, jejich střež a sítí,
 - snazší koordinaci participativních aktivit mezi jejich jednotlivými gestory,
 - úsporu nákladů a synergií u aktivit, které by bylo možné koordinovat v rámci společného postupu, nebo dokonce zabezpečovat společně a sdílet jak výstupy, tak potřebné náklady a kapacity.

Index Odboru pro ekonomické a sociální otázky OSN (Pánek et al., 2021):

- byl zaměřen na online prezentaci všech 193 členských států OSN
- hodnotí národní webové stránky a způsob, jakým se politiky a strategie elektronické správy obecně a v konkrétních odvětvích uplatňují za účelem poskytování základních služeb
- od roku 2003 byly pro všechny členské státy naměřeny dva indexy - E-Government Development Index (EGDI) a E-Participation Index (EP IEPI)

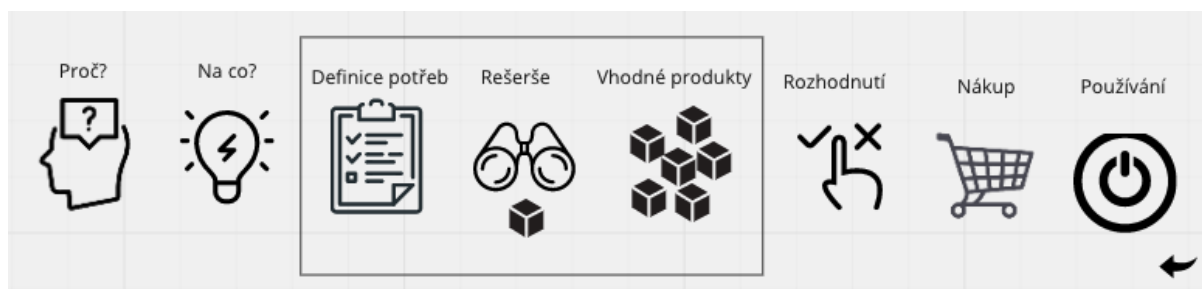
- Česko je v obou indexech pod regionálním (evropským) průměrem s mnohem horší výkonností v indexu E-Participation:



ZDROJ: Pánek et al., 2021

9.1.2 E-participace (CivTech/CivicTech)

- Nástrojů pro e-participaci existuje jen na českém trhu několik desítek.
- Jde o specifický segment platforem, které dokáží zásadně zefektivnit podobu participativních procesů.
- Vyznat se ale v nabízených produktech je stále složitější. Je vhodné se držet následujícího postupu:



Obrázek 1 – Fáze výběru nástroje pro e-participaci

Zdroj: Participation Factory

9.1.2.1 Definujte proč a na co chcete nástroje pro e-participaci využít

- Na každý participativní proces lze pohlížet jako na sérii specifických kroků/aktivit, které mají jasný cíl.
 - V deliberativní fázi je například cílem sběr zpětné vazby a návrhů, ve fázi rozhodování potom prioritizace předložených témat.
 - E-participace má smysl jen v případě, že dokáže jednotlivé fáze zefektivnit.
- Podoba participativního procesu by se nikdy neměla odvíjet od funkcí nástroje – ten musí sloužit pouze jako efektivní doplněk.

- Hlavní přínosy e-participace:
 - Díky e-participaci bude účast stakeholderů či veřejnosti na procesu jednodušší.
 - Výrazně se zkvalitní a zpřehlední sbíraná data (kvalitativní/kvantitativní).
 - Komunikace bude více cílená, podpořeny budou nejrůznější multimediální formáty.
 - CivicTech umožňuje využívat pokročilých deliberativních online formátů.

9.1.2.2 Definujte konkrétní potřeby na práci, kterou mají digitální platformy odvést

- Široká paleta funkcionalit, které trh s e-participací nabízí, umožňuje poměrně kreativně pracovat s podobou participativního procesu.
- Před nákupem nástroje musí padnout rozhodnutí o tom, které klíčové funkce jsou pro participativní projekt potřeba.
- Typické funkce jsou následující:
 - dotazníky a průzkumy,
 - online prostředí pro komunikaci mezi participanty,
 - tvorba a zasílání návrhů,
 - administrace návrhové části (analýza proveditelnosti aj.),
 - hlasování, prioritizace,
 - interaktivní, komunitní práce s mapami,
 - smart komunikace.

9.1.2.3 Rešerše a nákup

- Nejčastější chybou je, že rozhodnutí o nákupu padne na základě vizuální podoby nástroje pro e-participaci, případně na základě nejnižší cenové nabídky.
- Doporučujeme nejdříve provést rešerši všech odpovídajících produktů (provedenou externím znalcem) a inspirovat se a vycházet již z existujících katalogů a seznamů těchto řešení, např. ze strany OGP byl vypracován on-line rozcestník „Online Tools & Platforms“ (<https://www.opengovpartnership.org/documents/taking-the-ogp-co-creation-process-online-online-tools-platforms/>).
- O nákupu by měla rozhodnout kombinace faktorů, jakými jsou: cena, nabízené funkce, hodnota produktu pro proces, administrativní prostředí, možné integrace s dalšími nástroji, možnosti práce s daty (vizualizace, exporty), atd.

9.1.3 Možnosti a nároky na využívání online nástrojů při participaci

9.1.3.1 *Souhrn možných užitečných online nástrojů:*

- webová stránka (obsahující aktuální informace a datum poslední aktualizace)
- on-line zveřejňování informací – při každé plánované a realizované aktivitě v rámci participativního procesu (prezentace, informování o fázi procesu apod.)
- často kladené otázky (FAQ) týkající se participativního procesu a výzvy
- jednotná e-mailová adresa (kontaktní osoba pro participativní proces)
- online diskusní fórum, resp. online prostor k vyjádření návrhů (doporučujeme zavést povinnost registrace, abychom podpořili zapojení relevantních zainteresovaných aktérů)
- online dotazník
- newsletter
- on-line interview (rozhovor realizován prostřednictvím elektronických platforem)
- intranet / cloudový prostor pro pracovní skupinu a monitorovací výbor

9.1.3.2 *Klíčové principy pro efektivní využívání online nástrojů při participaci:*

- Technologie jsou prostředek, nikoliv řešení.
- Dostupnost srozumitelných informací o tvorbě výzvy a možnosti participace online je základním předpokladem pro úspěšný proces.
- Využívání technologií a online nástrojů je nutno předem naplánovat a zajistit spolupráci technických pracovníků a zainteresovaných aktérů. Není nic horšího, když jediné, co brzdí proces, je čekání na zveřejnění.
- Otestujte funkčnost online nástrojů před zavedením do finálního provozu. Umožněte uživatelům, aby vám v případě problémů mohli poskytnout zpětnou vazbu.
- Kombinujte online nástroje s tradičními metodami tváří v tvář.

9.2 Mýty o participaci veřejnosti

Tato příloha vyvrací nejčastější mýty o participaci. Na základě praktických zkušeností z ČR a Slovenska jsou jednotlivé mýty převzaty z publikace „Participativne procesy v praxi – čítanka participatívnej tvorby verejných politík“, z kapitoly „Čo sme vedeli a nevedeli o participácii verejnosti“ (str. 181-193)³⁷:

Omyl č. 1

„Participaci veřejnosti již byla věnována přiměřená odborná a výzkumná pozornost a v současnosti jde o obsahově jasný pojem.“

Zkušenost:

Pojem participace veřejnosti je mnohorozměrný pojem a v ČR i na Slovensku se objevuje několik přístupů, které ovlivňují procesy tvorby sledovaných veřejných politik.

Odborná literatura považuje participaci veřejnosti za mnohorozměrný pojem. Také v praxi přistupují někteří partneři k tomuto fenoménu z odlišných perspektiv. V konečném důsledku se ukazuje, že partneři projektů (podrobně viz samostatná příloha – Přehled případových studií) se na participaci veřejnosti nedívají stejně a s tím souvisí i to, že mezi nimi nepanuje vždy shoda v tom, co je nezbytné nebo vhodné udělat.

V některých participativních projektech si partneři neformulovali vzájemná očekávání dostatečným způsobem. Až během realizace, kdy docházelo k nedorozuměním, se ukázalo, že partnerské subjekty měly odlišná očekávání. Tomuto se dá předejít poměrně jednoduše tím, že si od počátku partneři definují východiska svého postupu.

Omyl č. 2

„Ve srovnání s orgány veřejné správy jsou neziskové organizace při tvorbě veřejných politik lépe připraveny na zajišťování participačních postupů.“

Zkušenosti

Ukazuje se, že subjekty neziskového sektoru nejsou při tvorbě veřejných politik automaticky lépe připraveny na zajišťování participačních postupů.

V některých participativních projektech dokázaly neziskové organizace zastávat vůdčí pozici a vedly partnera z veřejné správy na cestě k poznání a aplikování participativních postupů. V jiných případech však převzal zapojený orgán veřejné správy iniciativu a svou rozhodností i aktivitami předběhl svého partnera z neziskového sektoru. Smysl pro iniciativu projevovaly zejména orgány územní samosprávy, které mají z hlediska možností pro zajištění participace veřejnosti přece jen výhodnější postavení než orgány státní správy.

³⁷ KLIMOVSKÝ, Daniel, ed. *Participativne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politík*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020. Participácia. ISBN 978-80-89051-51-9. Dostupné také z: https://www.minv.sk/swift/data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/Citanka_publicia.pdf

Příkladem „selhávání“ neziskových organizací může být prioritní sledování vlastních partikulárních zájmů a nezohledňování zájmů jiných zainteresovaných aktérů. V některých případech mohou považovat neziskové organizace vlastní zapojení do tvorby dané veřejné politiky za dostačující zapojení veřejnosti a svými dalšími kroky nepodporovat nebo dokonce omezovat zapojení dalších zainteresovaných aktérů.

Omyl č. 3

„Úředníci se brání novým a inovativním přístupům a nejsou nakloněni zapojení dalších aktérů do tvorby veřejných politik.“

Zkušenosti

Zkušenosti z participativních projektů jasně prokázaly, že úředníci disponují potřebným entuziasmem, a pokud jsou správně vedeni, zapojí se i do inovativních řešení.

Zaměstnanci orgánů veřejné správy se nebrání nekonvenčním nebo inovativním řešením jako takovým, avšak nejsou ochotni přistoupit k svévolnému jednání, které by neuměli legitimně vysvětlit. Sledované participativní projekty odkryly problém nejasné odpovědnosti za aktivity, které má úředník provést v neznámém prostředí či za využití neznámých nástrojů. Poměrně běžně museli zástupci veřejné správy vystoupit ze své komfortní zóny, když používali odlišnou interpretaci legislativní úpravy (zapojený orgán veřejné správy interpretoval úkoly a možnosti újeji, a naopak partner z neziskového sektoru využíval rozsáhlejší formu výkladu).

V případě podpory ze strany nadřízených zástupců veřejné správy (volených i nevolených) si jejich zapojení zaměstnanci dokázali poradit i s nekonvenčními řešeními. Pokud nedokáže úředník najít vhodnou oporu svého jednání v legislativních textech, zcela přirozeně se pokouší legitimizovat vlastní jednání hledáním podpory u svého nadřízeného nebo u zaměstnance odpovědného za koordinaci dané agendy. Práce s těmito vedoucími zaměstnanci, jejich další vzdělávání i zpřesňování související právní úpravy by mohlo pomoci k šíření participačních přístupů při tvorbě veřejných politik.

Omyl č. 4

„Čím je vyšší administrativně-politická úroveň, tím je participace široké veřejnosti složitější.“

Zkušenosti

Rostoucí administrativně-politická úroveň nemusí automaticky znamenat náročnější podmínky pro rozvoj participace veřejnosti.

Běžně předpokládáme, že s rostoucí administrativně-politickou úrovní dochází i k růstu „vzdálenosti“ mezi aktéry z veřejné správy a mezi zástupci široké veřejnosti. Tuto rostoucí „vzdálenost“ následně vnímáme jako jednu z překážek efektivního využívání nástrojů participace veřejnosti. Jde o častou formu stereotypního uvažování, která však nevychází z reality.

I když implementace participativních projektů na úrovni ministerstev patří mezi nejnáročnější, ministerstva obvykle mají propracované nástroje zapojení široké veřejnosti, například do přípravy legislativních materiálů. To, že vnímáme ministerstva jako příliš vzdálené aktéry,

je ovlivněné jejich vrcholným postavením v systému veřejné správy, jejich koncentrací v jediném vládním centru, i vzhledem k jejich strategicko-plánovacím úkolům při tvorbě většiny veřejných politik.

Omyl č. 5

„Skutečně autentická a přínosná je jen aktivní participace směřující zdola nahoru.“

Zkušenosti

Participativní projekty prokázaly, že smysluplné iniciativy sledující participativní charakter tvorby veřejných politik mohou směřovat jak zdola nahoru, tak shora dolů. Rozhodující je přitom záměr iniciátora a jeho skutečné cíle.

V různých participativních projektech došlo k situacím, kdy iniciativu převzal orgán veřejné správy. Většina ze zapojených orgánů veřejné správy se nové úlohy nezalekla a participace směřující shora dolů nebyla o nic méně kvalitní, než tomu bylo u participace rozvíjené zdola nahoru. Pokud by orgán veřejné správy nepostupoval dostatečně otevřeně a nepřipouštěl by modifikaci obsahu tvořené veřejné politiky, tak by tím uměle limitoval participaci veřejnosti na témata, která vymezí dopředu sám. V projektech implementovaných zejm. na místní i regionální úrovni se však obsah tvořených veřejných politik flexibilně upravoval vzhledem k požadavkům zapojených aktérů a neomezoval se výhradně na předdefinovaná témata.

Praxe sledovaných participativních projektů poukázala na význam konzultací, při kterých ostatní zapojení aktéři vnímali orgán veřejné správy jako garanta řešení veřejné politiky bez ohledu na to, zda po konzultaci volala zapojená veřejnost nebo o konzultaci s veřejností projevil zájem samotný orgán veřejné správy. Stejně důležité však bylo také informování směřující od zapojeného orgánu veřejné správy (tedy od pomyslného garanta tvořené veřejné politiky) k široké veřejnosti, protože právě informování udržovalo širokou veřejnost připravenou na její potenciálně aktivnější zapojení.

Omyl č. 6

„Čím více subjektů zapojíme do participace, tím lepší/kvalitnější je tato participace.“

Zkušenosti

Vyšší míra participace (například vyšší počet zapojených obyvatel) automaticky nevede ke kvalitnějším výstupům participace.

Každý zainteresovaný subjekt má mít nejen právo zapojit se do tvorby veřejných politik, ale také právo nezapojit se, a to bez ohledu na důvod. Velmi dobré výsledky lze dosáhnout i v případech, kdy kvalita vstupů předstihuje jejich kvantitu. Při sběru podnětů od obyvatel na různých veřejných shromážděních se navzdory nízké účasti podařilo partnerům získat velmi cenné podněty. Naopak při sběru dotazníků sice partneři získávali mnohem vyšší počty podnětů, ale ty se často opakovaly a byly často příliš obecné.

Specifickou a důležitou roli plní zastřešující organizace, které mají obvykle právo hovořit jménem svých členských organizací. Zastřešující organizace vystupovaly ve více participativních projektech a v jistých momentech pomohly racionalizovat probíhající diskusi.

Dokázaly totiž integrovat názory a požadavky několika zainteresovaných aktérů, což zkracovalo procesy vyjednávání.

Omyl č. 7

„Institucionální/organizační síla dokáže zajistit efektivní implementaci participačních nástrojů.“

Zkušenosti

Institucionální/organizační síla vyplývající z kompetenčních a materiálně finančních kapacit zapojených aktérů je sice důležitá, avšak není jediným rozhodujícím faktorem úspěšnosti procesů participace. Jako důležitější faktor se jeví individuální vedení a sociální kapitál.

Respekt k ostatním spolupracujícím partnerům a plná podpora příslušné politiky ze strany orgánu veřejné moci sehrály v těchto případech důležitější roli než jeho formální postavení, protože poskytoval oporu i v momentech, kdy zapojení partneři improvizovali a postupovali v oblastech bez precizního legislativního vymezení. Lídr z veřejné správy na sebe převzal funkci tvůrce pravidel, čímž vytvářel pomyslnou komfortní zónu i pro své podřízené, kteří by za jiných okolností neměli vodítko pro svůj postup.

Sociální kapitál jako orientovanost v prostředí, důvěra a navázaná kooperace z minulosti pomohl nejen při rozběhu některých participativních projektů, ale i při provádění různých participačních nástrojů. Partneři, kteří se znali navzájem, se neměli potřebu kontrolovat a ve většině případů dokázali předvídat svůj další postup. Naopak méně zkušené aktéry a aktéry, kteří se před implementací participativních projektů neznali, zažívali nedorozumění, nevyjasněná očekávání či vzájemné nepochopení záměrů. Zapojené zastřešující neziskové organizace měly při začleňování dalších aktérů určitou výhodu, protože jejich interní sítě jim umožňovaly snadnější propojování svých aktivit s aktivitami jiných aktérů.

Omyl č. 8

„Participaci je možné dosáhnout až po deklarování zájmu o participaci.“

Zkušenosti

Deklarování participace automaticky nemusí znamenat, že naše konání vede k reálné participaci. Participace veřejnosti může probíhat i spontánně.

Vstupem do participativního projektu jeho aktéři implicitně předpokládali, že budou v rámci šíření a popularizace myšlenky participativní tvorby politiky tento fenomén propagovat i prostřednictvím různých prohlášení a zveřejněných záměrů. Některé aktéry to však vedlo k omezení svých reálných aktivit a k zaměření činnosti na pouhé propagování jejich realizace. Veřejné deklarování spoluúčasti a zapojení veřejnosti automaticky nevedlo k reálné participaci.

K tomu musí koordinující subjekty postupovat transparentně, otevřeně a s cílem přiměřeně zapojit všechny ostatní relevantní aktéry. Jakmile se v jejich řízení objevil prvek spekulace, ostatní zainteresovaní aktéři mohli tuto tendenci vypožorovat a k procesům tvorby veřejných politik pak přistupovali s nedůvěrou a neochotou, v extrémních případech dokonce odmítli zapojení do tvorby příslušné veřejné politiky.

Omyl č. 9

„Participace přináší pouze pozitivní efekty.“

Zkušenosti

Participace veřejnosti je v první řadě nástrojem a jako každý nástroj přináší participace veřejnosti pozitivní i negativní efekty.

Participace by mohla bez pravidel vést až k nechtěným fenoménům, jako jsou tyranie většiny nebo NIMBY („Not-In-My-Back-Yard“ / „ne na mém dvorku“) syndrom, který spočívá v apriorním odmítání všech řešení veřejných problémů, která se dotýkají osobních zájmů nebo práv jednotlivců. I proto bychom měli při využívání nástrojů participace zohledňovat cíl, kterého se prostřednictvím nich má dosáhnout. Špatně nastavený nástrojový mix může mít za následek neočekávané nebo i nežádoucí následky.

Participace veřejnosti ze své podstaty vyžaduje zapojení různých subjektů a jejich odlišnosti v přístupu k informacím, ve znalostech a zkušenostech zcela přirozeně vede ke komplikacím při hledání konsensuálních nebo kompromisních řešení vyžadujících vzájemné pochopení. Konfrontace požadavků mezi zástupci veřejnosti s rozdílným přístupem k informacím není férová. Zejména, pokud proti sobě stojí několik skupin, z nichž aspoň jedna je nějakým způsobem znevýhodněna. Není při tom důležitý důvod znevýhodnění, ale to, že jde o skupiny vylučované z přístupu k informacím.

Omyl č. 10

„Participace je cílem, o který se tvůrci veřejných politik mají/musí usilovat.“

Zkušenosti

Participace veřejnosti je nástrojem, který může v mnohém pomoci, ale neměla by být primárním cílem žádné veřejné politiky.

Zapojení zainteresovaných aktérů do této tvorby může přinášet mnoho výhod, avšak samotná tvorba má nějaký svůj konkrétní cíl související s řešením vymezených praktických problémů a participace veřejnosti může být využívána pro akceptaci a posílení legitimacy při přijímání těchto rozhodnutí, na zvýšení míry informovanosti široké veřejnosti a podobně. Výstupy některých participativních projektů na Slovensku neodpovídaly původním záměrům, ačkoli se jim podařilo formálně naplnit zmíněnou podmínku participace. Pilotní schéma participace částečně zdeformovalo původní záměry zapojených partnerů, kteří kromě řešeného tématu (problému) vybrané veřejné politiky paralelně sledovali i naplňování indikátorů participace, respektive závazků, které jim vyplývaly z partnerství v pilotním projektu.

Vágní, respektive bezcílné zapojování veřejnosti a její aktivizace bez reálného využití může vyústit až do pasivity nebo společensko-politické apatie. Vzhledem k omezené kapacitě účastníků pro zapojování se do identifikace a řešení veřejných problémů platí, že méně je někdy více.