

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

# **BAKALÁŘSKÁ PRÁCE**

Participace a její odraz ve veřejném  
prostoru

**Eliška Krejzová**

Studijní obor: Veřejná správa

Vedoucí bakalářské práce: Ing. Milan Lindner, Ph.D.

2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

# ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Eliška KREJZOVÁ**  
Osobní číslo: **R20B0066P**  
Studijní program: **B0421A220009 Právní specializace**  
Téma práce: **Participace a její odraz ve veřejném prostoru**  
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

## Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Pojem participace
3. Faktory ovlivňující míru participace
4. Pozitiva a limity participace
5. Právní rámec politické participace v ČR
6. Participace v Plzni
7. Závěr

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem svou bakalářskou práci vypracovala samostatně a použila jsem pouze prameny a literaturu uvedené v seznamu bibliografických záznamů. Prohlašuji, že tištěná verze a elektronická verze bakalářské práce jsou shodné.

V Plzni dne 31. 3. 2023 .....

Eliška Krejzová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala předně vedoucímu bakalářské práce Ing. Milanu Lindnerovi, Ph.D., který mi věnoval svůj čas a za velice ochotný a vstřícný přístup, za cenné rady a připomínky. Dále poděkuji MArch. Marku Sivákovi za velice a přínosný milý rozhovor a také Ing. Vladislavě Smetanové taktéž za rozhovor. Na tomto místě chci také poděkovat mé rodině a přáteli, jejichž podpory se mi dostávalo po celé době studia a té si velice vážím.

# Obsah

Úvod.....	6
1. Pojem participace.....	7
1.1. Participační žebřík dle Sherry Arnstein .....	8
2. Faktory ovlivňující míru participace.....	12
2.1. Socio-ekonomický status .....	12
2.2. Faktor zkušeností .....	13
2.3. Faktor politické motivace.....	13
2.4. Postoj veřejné správy k participaci .....	14
2.4.1. Reprezentativní vzorek.....	14
2.4.2. Nekompetentní veřejnost .....	15
2.5. Pasivní občané.....	16
2.6. Historický faktor .....	17
3. Pozitiva a limity participace .....	18
3.1. Využití místních znalostí.....	18
3.2. Větší legitimita přijatých rozhodnutí .....	19
3.3. Větší pocit sounáležitosti .....	19
3.4. Otázka efektivity participačního procesu.....	20
3.5. Neuniverzálnost participace .....	20
4. Právní rámec politické participace.....	23
4.1. Zákon o svobodném přístupu k informacím .....	23
4.2. Zákon o obcích.....	24
4.3. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí .....	25
4.4. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu .....	26
5. Občanské projekty .....	28
5.1. Pojem občanských projektů .....	28
5.2. Role aktérů .....	30
5.3. Městská plovárna v Plzni .....	32

6.	Další nástroje pro podporu participace v Plzni .....	35
6.1.	Participativní rozpočet .....	36
6.2.	PlzniTo .....	39
7.	Stav participace v Plzni.....	45
	Závěr .....	48
	Seznam zdrojů.....	50

## Úvod

Zapojování občanů do řešení veřejných otázek i to je jedna z forem participace. Ve vyspělé zastupitelské demokracii má participace nejen své nepochybné místo, ale už vůbec pro ni není hrozbou. Právě naopak. Přesto se v českém prostředí můžeme setkávat s obavami z participace, jak u občanů, tak i u úředníků veřejné správy.

V práci si kladu za cíl zabývat se otázkou proč se v České republice občané zapojují do řešení veřejných otázek takovým způsobem a mírou, jakou se zapojují.

Dále se zaměřím na občanské projekty. Důvodem je jejich opomíjení v odborné literatuře, ačkoliv dle mého názoru jsou neméně potřebné a nabízejí mnohé možnosti, které veřejná správa často nemusí vnímat. Pro demonstraci výhod a také úskalí těchto projektů se budu věnovat osudu bývalého prostoru Městské plovárny v Plzni. Konkrétně se zaměřím na otázky ohledně nápadu jejího oživení, postoj města Plzně k tomuto projektu a důvodu proč již tento prostor není provozován.

Kolem pojmu participace panuje spousta mýtů a bariér, které se dají snadno odbourat a budu ráda, pokud tato práce pomůže k odstranění alespoň jedné z nich. Tyto mýty se vyskytují jak na straně veřejné správy, tak na straně občanů, kdy tak může vzniknout dojem, že veřejná správa nechce občany k rozhodování přizvat a ani občané se tohoto procesu nechtějí účastnit.

Neméně mylných představ panuje i na straně občanů, kteří mnohdy nemusejí najít odvahu k jednání s veřejnou správou ohledně projektů, které by rádi realizovali v prostoru, na kterém jim záleží a rádi by se zasadili o jeho zvelebení. Tyto obavy mohou mít racionální základ, ale může za nimi stát i předem vytvořený názor, že to přece nepůjde. Práce poskytne občanům úvodní vhled do této problematiky, uvede základní principy spolupráce a představí možnou konkrétní podobu tohoto partnerství.

# 1. Pojem participace

Tento pojem je velice široký. Každý si za něj subjektivně může dosadit svou představu o participaci a o tom v jaké míře a jakým způsobem by se měla uskutečňovat. Pojem každý zahrnuje jak iniciátory občanských projektů, úředníky, politiky, či běžné občany. V této kapitole vymezím obecné definice participace a vývoj pojetí tohoto pojmu. Pro pochopení významu pojmu a forem participace představím participační žebřík dle Sherry Arnstein.

Obecně můžeme říci, že participace představuje vyrovnání mocenské nerovnosti mezi občany a občanskými organizacemi na straně jedné a aparátem veřejné správy na straně druhé.<sup>1</sup> S pojmem participace úzce souvisí i pojem partnerství. To vyznačuje formalizované a dlouhodobé zapojení nejrůznějších organizovaných aktérů občanské společnosti i soukromého tržního sektoru do činnosti veřejné správy. Příkladem takovýchto občanských společností mohou být skupiny komunitního plánování sociálních služeb, místní akční skupiny, či tzv. tripartita a další organizace.<sup>2</sup>

Vnímání pojmu politická participace má za sebou dlouhý vývoj. Až do 40. let 20. století byl význam politické participace v podstatě omezen na vhození hlasovacího lísku do volební urny, případně bylo možné brát v potaz činnosti spojené s volební kampaní.<sup>3</sup> Rozšiřování tohoto pojmu nastalo na přelomu 60. a zejména v průběhu 70. let. Vznikla důležitá studie, která seznam aktivit, které lze podřadit pod pojem politická participace rozšířila i o politické aktivity, které nemusí být bezprostředně spojeny s volbami.<sup>4</sup> Pod tím si můžeme představit např. kontaktování poslanců, aktivní řešení místních problémů se zástupci samospráv, či vyšších orgánů. Autoři studie vymezili empirické typy politické participace a to volení, účast na volebních kampaních, komunální aktivity a individualizovaný kontakt. Dále autoři definovali tento pojem jako „zákonných aktivit soukromých občanů, které jsou více či méně přímo zaměřeny na ovlivnění výběru vládních kádrů a/nebo opatření, které [tyto kádry] přijímají“.

Další důležitou studií v oblasti výzkumu politické participace přinesli autoři Barnes a Kaase v roce 1979. Na rozdíl od Verba nepodřadovali pod pojem pouze

---

<sup>1</sup> Čermák, Daniel, Jana Vobecká a kol. 2011. Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství SLON. 182 s. ISBN 978-80-7419-067-4.

<sup>2</sup> Rada hospodářské a sociální dohody ČR (původní název „Rada sociální dohody“) vznikla v roce 1990 jako institucionalizovaná platforma pro vedení sociálního dialogu mezi vládou, odbory a zaměstnavateli. Vzhledem k tomu, že jde o třístrannou dohodu, používá se též název „tripartita“.

<sup>3</sup> Vráblíková, Kateřina. 2008. „Politická participace – teorie a koncepty.“ Politologický časopis / Czech Journal of Political Science 15 (4): 366-388. ISSN 1211-3247, dostupné z: [https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas\\_2008\\_4\\_pp\\_366\\_387.pdf](https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas_2008_4_pp_366_387.pdf)

<sup>4</sup> Verba S, Nie N, on Kim J. Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison. New York: Cambridge University Press; 1978.



zákonem povolené a předpokládané formy politické participace, ale i ty co stojí mimo, jako jsou například demonstrace, či podepisování petic. Do té doby se tyto neformální projevy chápaly jako projevy škodlivé pro fungování demokracie.<sup>5</sup> Toto nové pojetí odráželo především masové protestní bouře v šedesátých letech, zejména v USA a západoevropských demokraciích, jež se zařadily mezi standartní formu vyjádření politických postojů.

Ovšem v dnešní době, která se velmi liší od 70. let je třeba pojem politické participace a její znaky vymezit znovu, komplexněji. Dle Toerella a jeho kolegů, kteří navazují na práci E. H. Bradyho pojem politické participace chápou jako aktivity obyčejných občanů zaměřené na ovlivnění politických postupů. Tato definice skrývá 4 důležitá kritéria. A to jsou pojmy *aktivita*, *obyčejní občané*, *cíl ovlivnit* a *politický postup*, či rozhodnutí jako akt, který vykonává *někdo jiný*. Kritérium aktivity naznačuje, že autoři pod politickou participaci podřadují pouze vykonaný čin. Tedy nikoliv například politický postoj, názor a další, pokud tento postoj nevyjádří, nedojde k nějaké akci jako je například účast na demonstraci, podepsání petice, či hlasování v referendu. Druhé kritérium obyčejných občanů vylučuje z okruhu participujících jedinců politickou elitu. Tedy za politickou participaci nelze považovat žádnou činnost, která je prováděna jako výkon funkce politiků, či například profesionálních lobbistů. Třetím kritériem je pojetí politické participace, jako činnosti s cílem něco ovlivnit. Obvykle konkrétní cíl ovlivnění je prosazení postoje, postupu, či řešení daného obyčejného participujícího občana. Teorell upozorňuje, že aby šlo o politickou participaci musí být jejím cílem ovlivnit něco, co činí někdo jiný. Tento „někdo jiný“ je čtvrtým definičním znakem. Dle Teorella pojem někdo jiný nemusí představovat pouze konkrétní poslanec, ministr, obec, či jiný adresát. Může to být například i politický postup.

### **1.1. Participační žebřík dle Sherry Arnstein**

Sherry Arnstein napsala v roce 1969 článek do pravidelně vycházející publikace *Journal of the American Institute of Planners*.<sup>6</sup> Tento článek byl hojně citovaný a ovlivnil nahlížení na občanskou participaci a její provedení, a i několik let po jeho vydání jsem v něm našla několik stále aktuálních a důležitých myšlenek, které představím v následujících odstavcích.

---

<sup>5</sup> Bean, Clive. "Participation and Political Protest: A Causal Model with Australian Evidence." *Political Behavior*, roč. 13, č. 3, 1991, pp. 253–83. Dostupné z: JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/586128>. cit: 02.03.2023.

<sup>6</sup> Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4)

Pojem participace může být, co se týče výkladu, velice široký. O spoustě činností, kroků, aktivit můžeme říci, že mají participační charakter. Participační žebřík tyto aktivity rozčleňuje do jednotlivých stupňů dle toho, do jaké míry se o skutečnou participaci jedná. Pomyslný žebřík má osm příček a tři kategorie. „Je zřejmé, že osmi příčný žebřík je zjednodušující, avšak pomáhá ilustrovat to, co mnohým uniklo – tedy že existují významná odstupňování participace.“<sup>7</sup>

První, nejnižší kategorii představuje ne-participace. Ta zahrnuje manipulaci a terapii. Účelem těchto dvou aktivit není dát možnost občanům skutečně ovlivňovat proces rozhodování, účastnit se na tvorbě rozhodnutí, či jeho návrhu, ale dát pouze občanům dojem, že se tak děje. Také se zde umožňuje držitelům moci vzdělávat a „léčit“ participující. Využívá se zde pozitivního obrazu participace, ale s pravou participací tyto aktivity nemají nic společného. O terapii Arnsteinová uvádí, že „její administrátoři – experti na mentální zdraví od sociálních pracovníků po psychiatry – předpokládají, že bezmocnost je synonymem mentální nemoci. Na základě tohoto předpokladu experti vystavují občany klinické skupinové terapii, pod zástěrkou jejich zapojování do plánování.“

Další kategorií je tokenismus. Do té Arnsteinová zahrnuje třetí, čtvrtou a pátou příčku, tedy informování, konzultaci a zapojování. „Informování občanů o jejich právech, povinnostech a možnostech může být tím nejdůležitějším prvním krokem k legitimní občanské participaci“. Arnsteinová ve své publikaci nahlíží na informování jako na první krok. Pokud je tento první krok zároveň tím posledním, jedná se pouze o jednostrannou komunikaci bez možnosti občanů poskytnout zpětnou vazbu například ke změně, která má být uskutečňována pro zlepšení jejich života. Prostředky pro tuto formu komunikace mohou být plakáty, média, či letáky.

Konzultace na rozdíl od informování dává občanům možnost poskytnout zpětnou vazbu a při tom být vyslyšeni. Stejně jako informování, může být konzultace skvělým krokem k plné participaci. Pokud je ale krokem posledním, neposkytuje občanům záruku, že tyto připomínky, zpětné vazby budou brány v potaz držiteli moci při rozhodování. Tento nástroj sebou nese i to riziko, že bude vzbuzen dojem participujících, že ačkoliv vznášejí připomínky a účastní se procesu, nemají na plánovanou změnu žádný vliv. S tímto dojmem klesá motivace občanů se zapojovat. Tedy držitelé moci splní oficiálně podmínku zapojení občanů, ale občané budou mít výsledný dojem, že participovali na procesu participace, nikoli na procesu samotném.

---

<sup>7</sup> Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), s. 217

Další příčkou, či úrovní je zapojování.<sup>8</sup> V tomto bodě existují legitimní příležitosti, možnosti, někdy i povinnost zapojit občany do různých institucí. Arnstein ve svém textu zmiňuje například místní akční rady, či veřejné orgány jakými může být rada pro vzdělávání, komise pro bydlení a další. Na této úrovni se mohou zapojit i „prostí“ občané, kteří nejsou příslušní k žádné politické straně, či hnutí a jsou členem nějaké instituce pouze z titulu občana. V prostředí českého právního řádu tuto situaci mohu přirovnat ke členství v obecních výborech a komisích, kde se mohou zapojit jak odborníci, ale i ostatní neodborní občané, kteří mohou poskytnout střízlivý pohled na věc. Arnstein ale zapojování popisuje spíše jako další příčku tokenismu. Uvádí, že je sice občanům umožněno radit a plánovat do nekonečna, ale je stále zachována pravomoc držitelů moci posoudit legitimitu, či proveditelnost návrhů a podnětů, se kterými občané přicházejí. Zde je ale míra určité bezzubosti občanů ovlivněna zejména 2 faktory: kvalitou technické pomoci institucí (obcí) pro formulování, projednání občanských podnětů a mírou organizovanosti občanské komunity, která usiluje o prosazení těchto podnětů.

Šestou příčku představuje partnerství, které je již zahrnuta do třetí a poslední kategorie – participace. V této fázi mají občané, na rozdíl od fáze zapojování, reálný podíl na moci, na rozhodování o projektech, které se de facto dějí v jejich zájmu. Tento podíl získají prostřednictvím přerozdělení moci, na základě předešlých jednání. S touto novou pravomocí, občané musí brát na vědomí i odpovědnost za plánování a rozhodování, která je s ní spojená. Partnerství je nejefektivnější, když jsou občané organizováni a jejich zástupci jsou jim odpovědní. S tím se pojí další důležitý faktor, a to jsou finance, které organizace, spolek potřebuje na svůj provoz, na vyplacení přiměřené odměny zástupců za jejich čas a úsilí, případně na zaplacení svých technických pracovníků, právníků, či organizátorů. Pokud jsou tyto podmínky uspokojeny na dostatečné úrovni, mohou občané mít skutečný, zaručený vliv na výsledek.

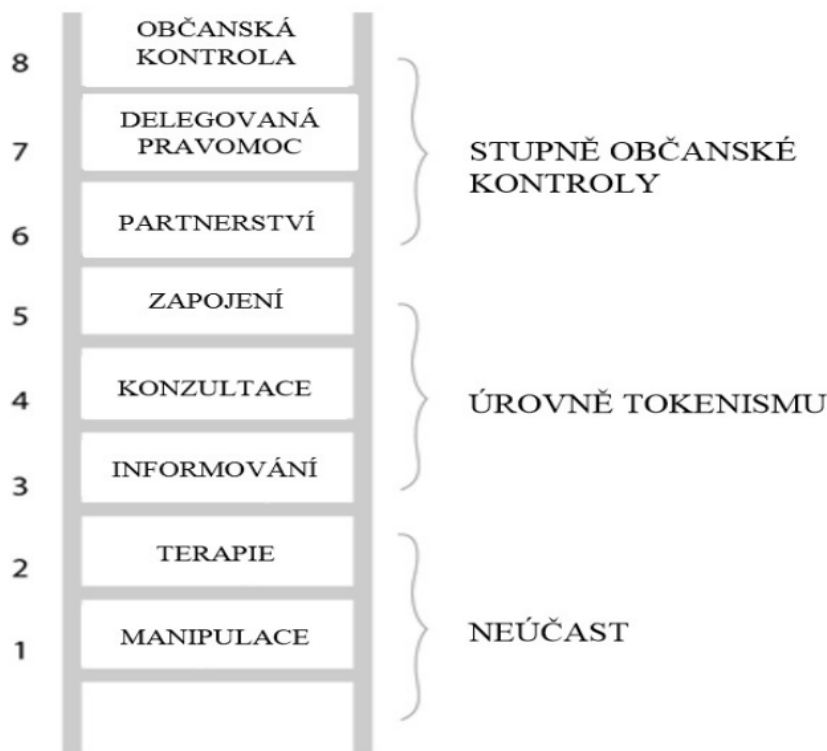
Sedmou příčkou je stav delegování moci. V tomto případě mají občané dominantní postavení. Mají většinu hlasů v nějaké organizaci, ve které jsou zapojeni a držitelé moci (pokud je tak stále mohou nazývat) jsou nuceni vyjednávat a dělat kompromisy. V tomto případě je možné na občany, či jejich organizaci zcela přenést nějaký konkrétní úkol, projekt, a i odpovědnost za něj.<sup>9</sup> S tím se opět pojí i nutnost poskytnout dotyčné organizaci prostředky na provedení daného úkolu.

---

<sup>8</sup> V originále placation

<sup>9</sup> Například vypracování plánu rozvoje v konkrétní čtvrti.

Poslední příčkou je občanská kontrola. Tu Arnstein popisuje jako nejvyšší formu participace, kdy jsou občané přímo zapojeni do procesu a mohou ho i kontrolovat.<sup>10</sup> V této pozici mohou občané, jako lidé zvenčí, vyjednat lepší podmínky, které více vyhovují jejich komunitě. Arnstein také ale podotýká, že se nejedná o absolutní kontrolu, ta je totiž nedosažitelná.



Obr. č. 1 – Participační žebřík dle Sherry Arnstein (1969); Zdroj: STANKOVÁ, Zuzana, Alice GOJOVÁ a Vendula GOJOVÁ. *Rozvoj komunit a komunitních organizací [online]*. Ostrava, 2020, 78 s. [cit. 2023-03-31]. ISBN 978-80-7599-222-2. Dostupné z: <https://dokumenty.osu.cz/fss/publikace/rozvoj-komunit-a-kom-org.pdf>. Studijní opora.

<sup>10</sup> Jako například požadovat vysvětlení, informace. Apelovat na jednotlivé držitele moci.

## 2. Faktory ovlivňující míru participace

Míra participování v různých regionech se odvíjí od několika faktorů. Vyskytuje se mnoho teorií, které tyto faktory popisují. Nejčastěji se vyskytuje model, který se na tyto faktory dívá ve třech různých úrovních. První úroveň mikro nahlíží na faktory, které ovlivňují míru politické participace, jako na individuální. Zabývá se individuálními zdroji a motivací. Druhá úroveň se zaměřuje na občanské spolky, sdružení, náboženské společnosti, hnutí a další organizace. Politickou participaci spojuje se členstvím, či nějakou aktivitou v rámci těchto organizací. Třetí úhel pohledu představuje makro úroveň, která participaci a míru ve které se jí občané účastí, zkoumá z národního hlediska. V následujících odstavcích se zaměříme na bližší specifikaci jednotlivých faktorů.

### 2.1. Socio-ekonomický status

Zkoumání vlivu individuálních zdrojů přímo souvisí se socio-ekonomickým statutem. Ten jako základní proměnné vidí například dosažené vzdělání, gender, příjem, zaměstnání atd. Tímto vlivem se zabýval Verba, Brady a kolektiv v rámci modelu „občanského voluntarismu.“<sup>11</sup> Nelze popřít, že socio-ekonomický status jedince má vliv na to, jakou měrou se účastní participačních procesů, ale tyto sociální nerovnosti ovlivňují i to „čí hlas je slyšet“. K tomu abychom mohli zkoumat, jak se občané účastní participačních procesů, musí být splněny základní podmínky. Základním předpokladem jsou univerzální politická práva. Je třeba všem občanům zajistit možnost se participačních procesů účastnit a akceptovat myšlenku, že případná neúčast občanů je možná pouze na základě svobodného rozhodnutí neparticipovat. S univerzálními politickými právy se pojí i nutnost zajištění sociálních práv. „Jednoduše řečeno, petiční právo není efektivně využitelné, když člověk neumí psát, a stejně tak ani právo svobody projevu nemá reálnou podstatu, pokud z nedostatku vzdělání nemáte co říct.“<sup>12</sup> Tedy to, zda a v jaké míře se občané participují je přímo ovlivněno sociálně-ekonomickým statutem, nastavením politických a sociálních práv v daném státě.

---

<sup>11</sup> Brady, Henry E., a kolektiv “Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation.” *The American Political Science Review*, roč. 89, č. 2, 1995, str. 271–94. JSTOR, dostupné z: <https://doi.org/10.2307/2082425>.

<sup>12</sup> VRÁBLÍKOVÁ, Kateřina. Politická participace – koncepty a teorie. *Politologický časopis*. 2008, 15(4), 366–388, str. 376. Dostupné také z: [https://www.politologickyecasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas\\_2008\\_4\\_pp\\_366\\_387.pdf](https://www.politologickyecasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas_2008_4_pp_366_387.pdf)

## 2.2. Faktor zkušeností

Dalším faktorem je účast v nevládních organizacích, jako jsou sousedská a jiná občanská sdružení, neziskové organizace a mnoho dalších. Pokud je občan od svého mládí členem například skautské organizace, bude již od útlého věku zapojován do různých procesů, jako zvelebování veřejného prostoru, pořádání a účast na akcích, zajišťování organizačních věcí. Tato teorie pracuje s myšlenkou, že takovýto občan je díky této (většinou vesměs pozitivní) zkušenosti vybaven schopnostmi, které ho přiblíží a napomohou se plnohodnotně účastnit participačních procesů. Při této účasti může využít zkušenosti například s psaním dopisů, organizováním akcí, či s veřejným vystupováním. Občané, kteří tyto zkušenosti mají, mají větší motivaci a předpoklad k participaci.

## 2.3. Faktor politické motivace

Mezi faktory ovlivňující míru participace lze zařadit i hodnotové a normativní postoje občanů, které mají vliv na jejich zájmu participovat. Tento faktor Vráblíková (2008) nazývá jako politické motivace. V této oblasti je spousta sporných otázek o tom, zda mají postoje, názory občanů vliv na jejich participaci. Dle několika studií postoje a názory vliv nepochybně mají.<sup>13</sup> V tomto pojetí postoje a názory formují občana jako takového a tím i občanskou společnost a stupeň její vyspělosti je též spojen přímou úměrností s mírou účasti.

Velký vliv mají postoje a názory vůči veřejné správě, systému, politikům a politice obecně. Postoj například k demokracii jako systému je důležitý. Pro její efektivní fungování je třeba mít dobře nastavená formální pravidla a zřízení, ale i přesvědčení a víru občanů v ní. Nelze aplikovat efektivní demokracii bez demokratů a bez demokratů už vůbec nelze efektivně participovat. Neméně důležitý je zájem občanů o politiku a politické dění. Putnam tuto myšlenku trefně shrnuje ve své práci: „když neznáte pravidla hry, hráče a nezajímáte se o výstupy, pravděpodobně se sami nebudete pokoušet hrát“.<sup>14</sup> Důvěra v politiky, případně spíše nedůvěra může též vystupovat jako demotivační, či motivační prvek občanů v přístupu k participaci. Pokud bude občan nespokojen a přesvědčen například o korupci, či nekompetentnosti politiků, kteří ho zastupují, je velice pravděpodobné, že svou účast na participaci předem zavrhne. Tato demotivace může

---

<sup>13</sup> Například: ALMOND, GABRIEL A., and SIDNEY VERBA. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, 1963. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183pnr2>; Pattie, Charles et al. "Citizenship and Civic Engagement: Attitudes and Behaviour in Britain." *Political Studies* 51 (2003): 443–468.

<sup>14</sup> Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, str. 35

vzniknout ale i z předešlé negativní zkušenosti s participací, kdy se občan zapojil, ale jeho názory, připomínky a názory spoluobčanů nebyly nijak zapracovány, a vlastně ani ke skutečné participaci nedošlo. Mohlo se jednat pouze o marketingový tah. Na toto riziko upozorňuje například Arnstein (1969) ve své publikaci.

## 2.4. Postoj veřejné správy k participaci

Zkoumat jak postoje a názory občanů působí na míru, kterou participují můžeme i z druhé strany, protože neméně důležité je postavení k participaci ze strany veřejné správy. To, jaké příležitosti budou mít občané k participaci a četnost těchto příležitostí ovlivňuje z velké míry její rozhodnutí. Veřejná správa může být více či méně participaci otevřená. V tomto faktoru se nezaměříme ani tolik na formální pravidla,<sup>15</sup> která jsou stanovena nějakým předpisem, ale spíše na pravidla žitá (srov. Lowndes, Pratchett, Stoker 2001). Nezaměříme se tedy na konkrétní metodiky,<sup>16</sup> ale spíše na výsledky výzkumů a analýz, které reflektují reálné rozpoložení pracovníků veřejné správy. V následujících odstavcích práce bude vycházet z publikace Centra pro komunitní práci v Západních Čechách Analýza participace v Plzni, která se těmito postoji zabývá. Tyto a podobné názory se vyskytují napříč regiony.<sup>17</sup> Publikace popisuje několik mýtu, které chápe takto: „Termínem mýtus jsou v kontextu teorie zapojování veřejnosti označovány sdílené představy či předpoklady, které jsou vzhledem k standardizovaným principům a hodnotám participace částečně nebo zcela neadekvátní, třebaže je aktéři za adekvátní, standardní nebo prostě dané považují.“<sup>18</sup>

### 2.4.1. Reprezentativní vzorek

Dle výzkumu Centra pro komunitní práci často zaznívaly obavy, či argument, že občané, kteří se dostavují na veřejná projednávání, připomínkování, či debaty netvoří reprezentativní vzorek. Absence poměrného zastoupení všech skupin obyvatel, ale však ne vždy tvoří překážku. Pokud je předmětem například projednání vybavení nového dětského hřiště, není s podivem, že největší zájem o účast budou mít primárně rodiče a

---

<sup>15</sup> Byť bezesporu jsou také důležitá ke stanovení základních mantinelů, ve kterých se bude participovat.

<sup>16</sup> Například:

IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z:

[https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf);

JEDON, Richard a Jaroslav HOLLER. Plzeňský standard participace: zapojování veřejnosti do tvorby veřejného prostoru. Plzeň: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2020.

<sup>17</sup> Toto ale však má svůj důvod. Je to výsledek dlouholeté kontinuity i historického vývoje.

<sup>18</sup> Analýza participace v Plzni. Centrum pro komunitní práci, 2022, str. 10. ISBN 978-80-87809-99-0. Dostupné také z: <https://www.cpkp-zc.cz/wp-content/uploads/2022/12/Analýza-participace-v-Plzni.pdf>

případně jejich děti. Absence poměrného zastoupení a výrazná převaha této skupiny, zde není překážkou k tomu brát výstupy participace v potaz a zapracovat je do dalších plánů.

Dotazovaní pracovníci tento argument používali především ve spojení s obavami o zneužití participace, že určité skupiny protlačí své zájmy. Často se objevovala představa, že pro dosažení reprezentativního vzorku by měli být participující občané poměrně zastoupeni dle sociodemografického složení všech obyvatel. Reprezentativní výsledek by měl být přijat na základě hlasování. Ovšem takováto představa o průběhu participace je spíše mylná. V tomto úhlu pohledu se nabízí úvaha, zda participace nekonkuruje zastupitelské demokracii. Při správném uchopení pojmu participace dojdeme k závěru, že tomu tak v žádném případě není. Naopak, jak se budeme věnovat v následujících kapitolách, participace může zvýšit legitimitu rozhodnutí přijímaného jednotlivými volenými zástupci. Úlohou participace a občanů, kteří se jí účastní, není přijímat rozhodnutí. Pokud by tato mylná představa o nutnosti dostatečně reprezentativního vzorku občanů u pracovníků veřejné správy a politiků převládala, mohlo by to mít za následek výrazné snížení váhy a legitimity výstupů.

#### **2. 4 .2. Nekompetentní veřejnost**

Nelze rozporovat základní myšlenku, že občané nejsou odborníci například v projektovém řízení, zadávání veřejných zakázek, či v památkové péči. Ale je to problém? Je to překážka k participaci? Opět je vhodné podotknout, že participace není setkání s odborníky nad návrhem a není jejím účelem, aby veřejná správa dostala kvalifikované názory. Je například účelem, aby občané získali přehled a vhled do projektů, které se připravují pro jejich dobro, k jejich užití, a proto aby mohli vyjádřit své postoje k tomuto projektu a byly veřejnou správou reflektovány.

Nelze vyloučit, že v rámci připomínkování, či veřejným setkáním nad projektem s veřejností zazní podněty, které nelze zapracovat do projednávaného projektu a může to mít spoustu důvodů. Například protože je návrh v rozporu s principy památkové péče, či územním plánem. Neočekává se a ani není vhodné na základě připomínky občanů přepracovávat tyto strategické dokumenty a je v pořádku připomínku odmítnout a nezpracovat. Co je ale důležité při odmítnutí je další komunikace s občany. Sdělit, že toto bohužel není možné, ale hlavně proč. A případně jaká alternativa by možná byla, pokud existuje. Neodmítat podněty a připomínky bez odůvodnění. Opět bychom přispívali demotivaci občana, občanů se znovu zapojit a na to je třeba myslet. Z velké části občané, kteří participují k tomu využívají svůj volný čas. Dělají z jejich pohledu



něco navíc a pokud získají dojem, že jejich časová investice nepřinesla žádný výsledek, není s podivem, že již svůj volný čas a energii znovu nevyužijí k participaci.

Tedy mýtus nekompetentní veřejnosti není validní a není zde ani potřeba kompetentní veřejnosti. Je vhodné se naopak zamyslet a pokusit se najít řešení jako veřejnost na úvod seznámit s problematikou, aby se odstranily nějaké iluze, které se u veřejnosti mohou vyskytovat. Ale zásadní je komunikace ze strany veřejné správy. Pokud bude nedostatečná, zmatečná, nebo například arogantní občané se u dalších projektů spíše nezapojí.

## **2.5. Pasivní občané**

Dalším mýtem, či lépe bariérou participace je přesvědčení pracovníků veřejné správy, že občané o participaci nemají zájem. Že občany jednoduše nezajímá, co je děje v jejich obci. Že občané nemají zájem o nové věci, o změny, ke kterým je musí přesvědčovat. Jako důvod svého přesvědčení uvádějí nízkou účast na projednáních nových projektů. Argumentem, že se jednání účastní nižší procenta obyvatel dané oblasti zpochybňují legitimitu výsledků jednání.

Pokud se mezi občany vyskytují aktivní občané, kteří prosazují své, či kolektivní zájmy či postoje, nebojí se vystupovat otevřeně a přesvědčivě na jednáních, spadají dle analýzy do kategorie „křiklounů“. Opět se zde vyskytuje obava pracovníků o zneužití participace ve prospěch nějakého z účastníků.

Z tohoto přesvědčení vyplývá, že pracovníci nahlíží na participaci jako na jednání dvou skupin s opačnými zájmy, jako na dva tábory pro a proti s cílem vyhrát. Participace ale není o vítězství jednoho názoru, ale spíše o dosažení konsenzu, o diskusi, o projednání a ne souboji. Tato teze, se kterou mnozí pracovníci veřejné správy přicházejí na setkání s občany vnímám jako počáteční bariéru, která se těžko odbourává a ztěžuje další průběh setkání nejen občanům, ale i samotným pracovníkům.

Není třeba dlouze zkoumat odkud tato frustrace, či přesvědčení pracovníků pramení. Pokud se zaměříme na procenta občanů, kteří participují zjistíme, že nejsou vysoká, pokud se nejedná o něco, co občany vyloženě „pálí.“ Zkoumání toho, co zlepšit a jak tyto procenta participujících občanů zvýšit je, tak rozmanité a obsáhlé, že by bylo vhodné tomuto tématu věnovat zvláštní práci.

V této subkapitole byly shrnuty vybrané mýty, které se mezi pracovníky veřejné správy vyskytují. Účelem této kapitoly nebylo uvést, že takto smýšlí všichni pracovníci veřejné správy, kteří se participací zabývají, jako spíše podotknout, že se takovéto mýty vyskytují a osvětlit jejich podstatu. Někteří pracovníci například mohou mít motivaci se

od těchto mýtů odprosit, ale například jim chybí metodická podpora, či dostatečné metodické podklady. Nelze opomenout též vliv politiků, kteří se participačních procesů, jako volení zástupci občanů, též musí účastnit, aby byla efektivní. Pokud bude příslušný náměstek, starosta, či jiný představitel příslušné funkce nakloněný a otevřený myšlence participace, je splněn jeden z mnoha předpokladů úspěšné participace.

## 2.6. Historický faktor

Jeden z rozdílů mezi občany České republiky a například Velké Británie, co se týče jejich ochoty účastnit se politické participace spočívá ve zkušenosti s komunistickým režimem. Po zhroucení komunistických režimů v Evropě jsme mohli pozorovat zvýšenou ochotu se zapojit do revolučních procesů, do veřejného dění, do ovlivňování politických výstupů. Příkladem může být nebývalá účast na generální stávce 27. listopadu 1989, které se zúčastnili až ¾ Čechoslováků.<sup>19</sup> Dalším zajímavým úkazem dosud nejvyšší volební účast v roce 1990, která dosahovala až 96 %.<sup>20</sup> Ovšem v následujících letech můžeme sledovat klesající volební účast a s ní i účast na dalších participačních procesech.

Jedním z důvodů menší ochoty participovat v post komunistických zemích ve srovnání s tzv. starými demokraciemi je nedostatečně rozvinutá občanská společnost, k jejíž rozvoji nebyl v komunistickém zřízení velký prostor. Dalším důležitým bodem je zkušenost občanů České republiky a dalších zemí se systémem nucené politické angažovanosti v podobě povinné volební účasti, povinné účasti ve slavnostních průvodech a dalších akcích. Komunistický režim nevedl občany k participaci dobrovolné, pouze té povinné. U těchto občanů se tedy vyskytovala frustrace z participace povinné a uvítali možnost konečně neparticipovat.<sup>21</sup>

Tomuto faktoru je věnováno spousta studií například Rose 1995; Lewis 1997; Bernes 2006; Císař 2008; či Petro a Tarrow 2007.

---

<sup>19</sup> Před 30 lety se rozezněly sirény a začala generální stávka. Zapojily se do ní tři čtvrtiny Čechoslováků | iROZHLAS [online]. [cit. 03.03.2023]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/historie/generalni-stavka-demokracie-komunisticky-rezim-27-listopadu-1989\\_1911271200\\_luk](https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/historie/generalni-stavka-demokracie-komunisticky-rezim-27-listopadu-1989_1911271200_luk)

<sup>20</sup> Územní přehledy o volební účasti. Volby.cz - Český statistický úřad | ČSÚ [online] [cit. 03.03.2023]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/sn1992/u52>

<sup>21</sup> VRÁBLÍKOVÁ, KATEŘINA. "Politická Participace a Její Determinanty v Postkomunistických Zemích / Political Participation and Its Determinants in Post-Communist Countries." Sociologický Časopis, roč. 45, č. 5, 2009, pp. 867–96. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/41132776>. [cit. 03.03.2023].

### 3. Pozitiva a limity participace

Bezesporu pro úředníky veřejné správy zapojení veřejnosti do procesu plánování projektů představuje velkou časovou, ale i finanční investici. Tato činnost je též i metodicky náročná a obsahuje spoustu úskalí, kterým je třeba se vyvarovat abychom mohli participaci určitého projektu nazvat za úspěšnou. V této kapitole se zaměříme na pozitiva, kterou zapojení veřejnosti může přinést, pokud se podaří občané zapojit správně. V druhé části se zaměříme i na negativa, limity participace.

#### 3.1. Využití místních znalostí

Mnohdy i ten nejlepší architekt, který přijde na místo kde má revitalizovat například park, nedokáže odhadnout přesnou potřebu občanů v této lokalitě, bez občanů samotných. V předešlých odstavcích jsme se zaměřili na mýtus nekompetentnosti občanů. Ačkoliv zde občané rozhodně nedisponují tak specializovanými znalostmi jako například architekt, mohou poskytnout znalosti jiného druhu, které ale jsou při plánování revitalizace neméně důležité. Pokud se podaří využít místní znalosti prostředí a jeho využívání, může vzniknout projekt, se kterým občané budou souznít, rádi ho využívat, a především bude skutečně funkční.<sup>22</sup>

Toto využití místních znalostí se například podařilo při přípravě projektu Park na přání. Tento projekt byl v Plzni jedním z prvních, kdy se do plánování veřejného prostranství podařilo zapojit občany již od počátku projektu. To, že občané byli zapojeni již skutečně od počátku značí i fakt, že místo realizace bylo určeno anketou, která se pořádala a byla podporována rozsáhlou informační kampaní. Byly také realizovány dvě setkání se zahradními architekty, kteří po prvním setkání s občany přímo na místě realizace, získali představu o potřebách a přáních občanů. Následně začali připravovat projekt. Nebývalý zájem o zapojení do tohoto projektu měli i děti. Proto do projektu byly zapojené také místní mateřské a základní školy, které vyhlásily soutěž na téma Jak si představujete Zemník? Výsledkem byl například nápad zde realizovat skluzavku, která kopíruje kopec zemníku a dodnes se setkává s oblibou.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z:

[https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf)

<sup>23</sup> Centrum pro komunitní práci Západní Čechy. Park na přání – Zemník na Košutce [online]. [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/projekty/park-na-prani-zemnik-na-kosutce/>

### 3.2. Větší legitimita přijatých rozhodnutí

Dalším pozitivem zapojení občanů od počátku do procesu plánování, potažmo rozhodování je výsledná větší legitimita přijatých rozhodnutí. Je zde také možnost případné nesrovnalosti, či předměty sporů diskutovat ještě před přijetím rozhodnutí. Zde má veřejná správa šanci transparentně vysvětlit důvody proč například předkládá takovýto projekt a proč ho navrhuje realizovat v takovéto lokalitě, ačkoliv by jiná byla vhodnější. Veřejná správa je limitována nejen zákony, ale i dalšími předpisy jako je územní plán, předpisy památkové péče a další. Veřejnost tyto, často i interní předpisy, nemusí detailně znát, a proto může veřejná správa osvětlit, že na tomto místě tento projekt být realizován nemůže, protože například je v blízkosti důležité infrastruktury a v jejím okolí nelze kopat.

Tato otevřená komunikace mezi veřejností a veřejnou správou může občanům pomoci k lepšímu pochopení a přijetí rozhodnutí. Může odbourat představu například o zkorumpovaném vedení, které jedná ve vlastních zájmech a může přispět i k další účasti občana na dalších setkáních.<sup>24</sup>

### 3.3. Větší pocit sounáležitosti

Ve chvíli, kdy občané mají možnost přímo ovlivnit oblast kde žijí, budují si vztah s touto oblastí. To, že občané byli zapojeni do rozhodování a veřejná správa jejich podněty reflektovala a realizovala má za dopad větší sounáležitost občanů s místem, jejich větší péči o toto místo a také větší občanskou angažovanost.

Při plánování, připomínkování a participování obecně si občané nevytvářejí vztah pouze k dané lokalitě, ale i mezi sebou navzájem.

Nejen, že zapojení veřejnosti má tedy pozitivní vliv na místo, o kterém se rozhoduje a na vztah občanů k tomuto místu, ale i na jejich angažovanost. Ona dobrá zkušenost je velice důležitá pro další zapojení občana. Jak bylo výše zmíněno, někteří pracovníci mají dojem, že se občané zapojují, jen když mají pocit, že je to skutečně třeba. Jen tehdy, když je dané téma „pálí“. Tato dobrá zkušenost s participací a přístupem veřejné správy může občany přesvědčit, že je vhodné a výhodné se zapojit i v dalších případech.

Dobrá zkušenost může být prvním krokem k dalšímu zapojování občana a například i v budoucnu zapojení se do nějakého spolku, či občanské iniciativy, které se

---

<sup>24</sup> IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: [https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf)

v budoucnu mohou stát partnerem pro veřejnou správu. Toto budování občanské angažovanosti má vliv i na vývoj občanské společnosti.<sup>25</sup>

### 3.4. Otázka efektivity participačního procesu

Spoustu aktérů namítá, že participace je neefektivní, protože značně prodlužuje celý plánovací proces a také výrazně zvyšuje jeho finanční i personální náročnost. Toto tvrzení nelze popřít. Participace má své náklady a zejména ty časové nebývají malé. Pražský manuál participace uvádí, že toto je bohužel daň, kterou ale vyvažují výše uvedená pozitiva a příležitosti, které participace nabízí.

Otázkou je, jak velké jsou ve skutečnosti náklady na participaci ve srovnání se situací, kdyby se veřejná správa rozhodla veřejnost nezapojit. Pokud se jedná o téma, která se veřejnosti větší měrou týká a zajímají se o něj, může toto rozhodnutí nezapojit vyvolat velkou nevoli. Tu může veřejnost projevit například protesty, peticemi a jinými prostředky. Tato situace může vyústit až k pozastavení projektu, dodatečné vysvětlování a jednání. Pokud by se projekt v důsledku nepřijetí veřejností dostal do uvedených problémů je otázkou, zda v porovnání s touto situací by nebylo zapojení veřejnosti od počátku do plánování efektivnější.<sup>26</sup>

### 3.5. Neuniverzálnost participace

Dalším limitem participace je její neuniverzálnost, protože ne na všechny projekty a návrhy je vhodná. Existují typy projektů, kde je participace nežádoucí a pokud by se do jejich plánování veřejnost zapojila, bylo by to neefektivní a pravděpodobně bez valných výstupů.<sup>27</sup> V těchto případech by opět hrozila frustrace občanů ze zapojení do participativního procesu, ale ne do ovlivňování výstupů plánování, jak poukazuje Arnstein (1969).

Pro vyhodnocení, zda je vhodné zapojit do plánování veřejnost je třeba zodpovědět 4 otázky.

*Mohou výstupy ze zapojení veřejnosti změnit podobu záměru, či návrhu?* Tuto otázku je vhodné si položit zejména pokud zde již existuje nějaké závazné rozhodnutí,

---

<sup>25</sup> JEDON, Richard a Jaroslav HOLLER. Plzeňský standard participace: zapojování veřejnosti do tvorby veřejného prostoru. Plzeň: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2020.

<sup>26</sup> IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: [https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf)

<sup>27</sup> HAKEN, Roman, František HAVLÍN, Ondřej MAREK, Pavel MIČKA, Martin NAWRATH a Zuzana VACHŮNOVÁ. Metodika participace: aneb jak zapojit občany do rozhodování. II. (elektronické) vydání. Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-1-3.

jako je stavební povolení či územní rozhodnutí. V tuto chvíli nemá smysl participovat, protože již fakticky není na čem. Jednalo by se spíše o marketingový tah vylepšení obrazu projektu.

*Dotýká se záměr nebo návrh veřejnosti či dalších aktérů nebo se o něj zajímají?*

Před zahájením zapojování veřejnosti je také vhodné si vytyčit cílovou skupinu. Kdo bude výsledek, například stavbu, používat. Budou to senioři, či rodiče s dětmi? Jaké jsou v této oblasti vlivné skupiny jako spolky, sdružení občanů a jiné organizace. Také je třeba myslet na bezprostředně zapojené subjekty, kterými jsou typicky vlastníci pozemků přímo dotčených či okolních.

Dle Analýzy participace v Plzni se informátoři shodli, že některá témata a oblasti jsou vhodnější k participaci než jiné a při jejich plánování se zapojení veřejnosti nabízí již ze své podstaty. Jedná se například o dětská hřiště, náměstí, ulice, jako prostory, kde lidé žijí. Dále se může jednat o prostory, které mohou občané využívat ke specifickým, převážně volnočasovým, aktivitám. Jedná se o divadla, koncertní a společenské sály, knihovny, sportoviště, ale i plánování veřejné dopravy.<sup>28</sup>

Mimo projekty, které mají reálný, bezprostřední obraz ve veřejném prostoru se informátorům Analýzy participace v Plzni osvědčilo zapojení veřejnosti i u tvorby strategických dokumentů města. V současnosti se jedná například o tvorbě cyklogenerálu, či generalu veřejné dopravy v Plzni.<sup>29</sup>

*Máte dostatečné finanční a lidské zdroje na to, abyste zajistili efektivní zapojení veřejnosti?* Jedním z hlavních úskalí participace je její časová, a především finanční náročnost. Především u menších územních celků může být zajištění lidských a finančních prostředků problém. Dalším typem projektů, které nejsou vhodné pro participaci jsou ty, na které nemá městská část dostatek prostředků a je závislá na jiné, zpravidla nadřazené organizaci. Zde je třeba pro žádost o poskytnutí prostředků projekt již předložit. Zapojovat do něj veřejnost před předložením nese riziko, že prostředky vynaložené na participaci nebudou využity ve chvíli, kdy daný územní celek dotaci nezíská. Dále dle Analýzy participace v Plzni starostové menších územních celků též vyjádřili obavu ze situace, kdy již dotaci na projekt získají a při zapojení veřejnosti zjistí, že občané tento

---

<sup>28</sup> Analýza participace v Plzni. Centrum pro komunitní práci, 2022. ISBN 978-80-87809-99-0. Dostupné také z: <https://www.cpkp-zc.cz/wp-content/uploads/2022/12/Analyza-participace-v-Plzni.pdf>

<sup>29</sup> Zveme k diskusi o budoucnosti cyklo dopravy v Plzni. In: Centrum pro komunitní práci západní Čechy [online]. 13. 1. 2023 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/aktuality/zveme-k-diskusi-o-budoucnosti-cyklo dopravy-v-plzni-prijdte-8-unora-od-17-hod-do-moving-station/>  
Zveme k diskusi o budoucnosti veřejné dopravy v Plzni. In: Centrum pro komunitní práci západní Čechy [online]. 16. 1. 2023 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/aktuality/zveme-k-diskusi-o-budoucnosti-verejne-dopravy-v-plzni-prijdte-8-brezna-od-17-hod-do-moving-station/>

projekt odmítají, či chtějí jiný.<sup>30</sup> Dle mého názoru je ale toto zjištění, ač pro starosty jistě nepříjemné, přesto prospěšné, protože opět díky participaci se může předejít budoucím konfliktům ohledně občany nepreferovaného projektu.

*Má zapojení veřejnosti dostatečnou politickou podporu?* Role politiků je v participaci důležitá. Jednak navenek, aby se politik na jednáních ukázal. To může mít dobrý vliv na občany. Svou přítomností politik může zvýšit dojem důležitosti jednání, kterého se účastní. Také je vhodné, aby on, jako aktér, který bude projekt prosazovat, vyslechl názory a připomínky občanů, jejichž je zástupcem. Na druhou stranu je jeho zapojení především potřebné i z hlediska vnitřní organizace a prosazení projektu. Pro pracovníky veřejné správy nemá cenu organizovat participativní projednání projektu, pokud nemá politickou podporu. Pokud je takový politik, který bude stát za projektem je důležité, aby stál i za myšlenkou participace a nevnímal ji jen jako marketingovou záležitost, která zlepší vnímání jak jeho, tak i projektu.

---

<sup>30</sup> Analýza participace v Plzni. Centrum pro komunitní práci, 2022. Str. 22. ISBN 978-80-87809-99-0. Dostupné také z: <https://www.cpkp-zc.cz/wp-content/uploads/2022/12/Analyza-participace-v-Plzni.pdf>

## 4. Právní rámec politické participace

Právní řád České republiky nastiňuje podobu a možnosti spolupráce mezi obcemi, spolupráce obcí s jinými subjekty, a především spolupráci s občany ve formě participace. Nalezneme zde tedy předpoklady pro fungování těchto forem spolupráce v praxi. V této kapitole budou představeny tyto instituty a jejich právní zakotvení.

První předpoklady k participaci se nachází již v ústavním pořádku České republiky. Základní ustanovení k politické participaci nalezneme v Listině základních práv a svobod, a to konkrétně v hlavě druhé, oddíl politických práv. Zde se nachází právní zakotvení svobody projevu, práva na informace, právo petiční, právo shromažďovací, právo na rovný přístup občanů k voleným veřejným funkcím, volební právo. Důležitý je také článek 21 odst. 1 také zakotvuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných.

31

### 4.1. Zákon o svobodném přístupu k informacím

Další důležitým pilířem je zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Informovanost občanů a přístup k informacím je jednou z důležitých podmínek k úspěšné participaci. Dle tohoto zákona mají státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a další subjekty povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Výčet povinných subjektů se dle vývoje posledních let vykládá spíše extenzivně. Tomu svědčí i nálezy Ústavního soudu, kde přiznal povahu veřejné instituce například Letišti Václava Havla,<sup>32</sup> Všeobecné zdravotní pojišťovně, či Fondu národního majetku.<sup>33</sup> Plně se ztotožňuji s názorem odborné literatury (též uváděné i v nálezu), že „pokud má být zákon o svobodném přístupu k informacím skutečně účinný, musí postihovat všechny instituce, do nichž stát ingeruje, ať přímo, nepřímo anebo prostřednictvím veřejných finančních prostředků.“<sup>34</sup> Informace poskytují povinné subjekty buď z vlastní iniciativy, či povinnosti zveřejněním, či na žádost. Žadatelem o informaci může být jakákoliv osoba.<sup>35</sup>

Dle §5 povinné subjekty musí informace zveřejňovat na obecně veřejně přístupném místě. Zpravidla se jedná o úřední desku. Těmito informace jsou například:

---

<sup>31</sup> Čermák, Daniel, Jana Vobecká a kol. 2011. Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství SLON. 182 s. ISBN 978-80-7419-067-4.

<sup>32</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06

<sup>33</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02

<sup>34</sup> Kužílek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací – svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky, Linde, Praha, 2002, s. 18

<sup>35</sup> Ať už fyzická, či právnická.



- popis organizační struktury,
- místo a způsob, jak získat příslušné informace (také informace o opravných prostředcích),
- přehled nejdůležitějších právních předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje,
- sazebník úhrad za poskytování informací,
- výroční zprávu za přecházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací.

Dále jsou subjekty povinny ve svých předních hodinách zpřístupnit seznamy hlavních dokumentů, a to zejména v oblasti koncepční, strategické a programové povahy a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis, či kopii.

#### **4.2. Zákon o obcích**

Nejpodrobněji se právům občanů ve vztahu k samosprávě věnuje zákon č. 128/2000 Sb. o obcích. Již v §1 označuje obec jako základním územním samosprávným společenstvím občanů. Z toho tedy vyplývá, že bez účasti občanů by tento pojem nebylo možné naplnit.

V §16 odst. 2 nalezneme práva občanů obce, kteří dosáhli 18 let věku, či cizí státní občané, kteří jsou v obci hlášení k trvalému pobytu a také dosáhli věku 18 let. Tito občané mohou tedy ovlivňovat dění v obci například prostřednictvím práva na to volit a být volen do obecního zastupitelstva, či práva na hlasovat v místním referendu. Odstavec 3 §16 rozšiřuje okruh osob, které mají možnost využívat práva uvedená v tomto paragrafu. Práva uvedená odstavci 2, písmenech c) - g) náleží i fyzickým osobám, které také dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Těmi jsou například:

- právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce.

Dalším orgánem, kde občané obce mohou participovat dle zákona o obcích na řešeních lokálních problémů jsou výbory. Ty jako iniciativní, kontrolní, či poradní orgány může zřizovat přímo zastupitelstvo. To vždy zřizuje dle § 117 odst. 2 finanční a kontrolní výbor. Další výbor, který je povinně zřizován je výbor pro národnostní menšiny. Ten se zřizuje, pokud v územním obvodu obce žije dle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české. Nejméně polovinu členů musí tvořit příslušníci národnostní menšiny.<sup>36</sup>

Předsedou výboru může být pouze občan, který je zároveň členem zastupitelstva, pokud nejde o předsedu osadního výboru. Ostatní členové nemusí být pouze z řad zastupitelů, ale i z řad občanů.<sup>37</sup> Činnost výborů spočívá v plnění úkolů, které mu přiděluje zastupitelstvo a jemu se také za svou činnost zodpovídá. Dále výbory předkládají zastupitelstvu svá stanoviska a návrhy. Usnesení jsou platná, pokud s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů. Také z tohoto důvodu jejich celkový počet musí být vždy lichý.

Dalšími orgány obce jsou komise. Ty naopak zřizuje rada obce. Je zde kladen důraz na odbornost správy. Předsedou totiž může být dle § 122 odst. 3 osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené. V tomto případě nestačí pouze funkce zastupitele. Komise jsou zřizovány jako iniciativní, a hlavně poradní orgány obce. Komise mohou mít i zvláštní nadání k výkonu přenesené působnosti. Děje se tomu tak, kdy starosta obce dle § 103 odst. 4 písm. c po projednání s ředitelem příslušného krajského úřadu svěří komisi v některých věcech výkon přenesené působnosti. Jedná se o jedinečnou situaci, kdy je možné, aby i občan, který nebyl zvolen zastupitelem, se podílel na výkonu přenesené působnosti obce.

### **4.3. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí**

Volby jsou bezesporu nejvýraznějším prostředkem, jak mohou občané participovat. Právo volit a být volen má každý občan obce, který dosáhl 18 let věku.<sup>38</sup> Tato volba se uskutečňuje na základě všeobecného, rovného, přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. Zákon upravuje zvláštní požadavky pro občany, které chtějí uplatňovat pasivní volební právo dle § 5. Právo být volen mají všichni občané, kteří mohou uplatňovat aktivní volební právo (právo volit) a u kterých není dána

---

<sup>36</sup> Nemusí být splněno, pokud není dostatek kandidátů z řad národnostních menšin.

<sup>37</sup> Jako například odborníků na danou problematiku.

<sup>38</sup> Pokud není ve výkonu trestu odnětí svobody, či nemá omezenou způsobilost k určitým právním jednáním.

překážka výkonu volebního práva dle § 4 odst. 2 písm. a) a b).<sup>39</sup> Dále dle § 5 je výkon funkce člena zastupitelstva obce není slučitelný s výkonem pracovního poměru ve vztahu k obci do jejíž zastupitelstva se volí zastupitelé. K dalšímu střetu zájmů dochází, když potencionální zastupitel vykonává státní službu dle služebního zákona,<sup>40</sup> či při výkonu funkce strážníka u obecní policie.

#### **4.4. Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu**

Místní a krajské referendum spolu s volbami představují nejautoritativnější a přímou formu participace. Zákon o místním referendu a krajském referendu tvoří jedinou právní úpravu referend v našem právním řádu. Výsledky z vzešlé z referenda jsou závazné a není proti nim opravný prostředek. Zastupitelstvo a další orgány jsou těmito výsledky vázané.

V samotném hlasování mají právo hlasovat všichni občané obce, kterým náleží právo volit do obecních zastupitelstev. Předmětem referenda může být vše, co náleží do samostatné působnosti obce, či statutárního města. Dále ale § 7 uvádí taxativní výčet záležitostí o kterých referendum konat nelze, a to například o:

- místních poplatcích,
- rozpočtu obce,
- zřízení či zrušení orgánů obce,
- o vnitřním uspořádání obce,
- o volbě či odvolání starosty nebo primátora, členů rady, členů zastupitelstva a členů dalších orgánů,
- o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti obce,
- či schválení, změně, nebo zrušení obecné závazné vyhlášky obce.

Dále je referendum nepřípustné, jestliže by se týkalo otázky, která by byla v rozporu s právními předpisy, či by v rozporu mohl být výsledek referenda. Otázka, o které občané obce v referendu rozhodují, musí být položená tak, aby bylo možné odpovědět pouhé ano, či ne.

Samotné referendum se může dle § 8 konat na základě usnesení zastupitelstva, či na základě návrhu přípravného výboru a zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení. Tento

---

<sup>39</sup> Výkon odnětí osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.

<sup>40</sup> Zejm. soudci, státní zástupci a jiné profese.

návrh může být podán, jestliže má dostatek podpisů od občanů obce. U obcí s méně než 3 000 obyvateli musí návrh podepsat alespoň 30 % oprávněných osob hlasovat v tomto referendu. V obcích, které mají od 3 000 do 20 000 obyvatel musí svůj podpis připojit alespoň 20 % oprávněných osob. \s rostoucím počtem obyvatel se snižují procenta z oprávněných osob k hlasování, které musí návrh podepsat.

Výsledek referenda je platný, pokud se hlasování účastnilo alespoň 35 % oprávněných osob k hlasování. Výsledkem referenda je samozřejmě ten, pro který hlasovala většina osob. Také počet osob, které hlasovalo pro vítězné řešení, musí odpovídat alespoň 25 % z celkového počtu oprávněných osob. Pokud tato podmínka není splněna je výsledek referenda platný, ale není závazný.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Tzn. pro výsledek hlasovala pouze většina zúčastněných, ale ne aspoň 25 % všech oprávněných osob k hlasování.

## 5. Občanské projekty

V této části se zaměříme na konkrétní projekty, jejichž prostřednictvím občané mohou participovat. Nejedná se o klasické institucionalizované formy participace českým právním řádem předvídané, jako například referendum. Jedná se o projekty, které byly či jsou uskutečněny v Plzni a vznikly buď z iniciativy veřejné správy, nebo se jedná o tzv. občanský projekt. Zaměříme se konkrétně na projekt Plzni to, Participativní rozpočet na UMO 4 a občanský projekt Městská plovárny jako výstup z otevřené výzvy Pěstuj prostor. Při zpracování této kapitoly bude práce vycházet z uvedené literatury a také z rozhovorů s paní Ing. Vladislavou Smetanovou za projekt PlzniTo a s panem MArch. Markem Sivákem za spolek Pěstuj prostor.

Každý z těchto projektů je velice odlišný svou podstatou a účelem, ale přesto je něco pojí. Esence těchto projektů začíná a končí u občanů, jako největších odborníků na místo, kde žijí. Občané, kteří sami navrhuji veřejné správě, jak si toto místo představují a jak by ho mohli vylepšit.

Většina publikací se zabývá participací, kdy je iniciátorem veřejná správa a participace je většinou chápána jako prostředek, který veřejné správě umožní vyslechnout připomínky občanů. Následně veřejná správa sama uváží, zda tyto připomínky bude reflektovat do připravovaného projektu, či nikoliv. Při tvorbě odborných publikací na téma participace se ovšem zapomíná na projekty, které vznikly odzdoła, zespodu, a hlavně od občanů. I tuto iniciační činnost občanů můžeme podřadit pod pojem participace. Výstupem z této činnosti jsou občanské projekty. Participativní rozpočty ani platformy typu PlzniTo nelze nazvat občanskými projekty, jako projekty, které vznikly čistě zespodu, ale přesto mají něco společného. Bez aktivní účasti občanů a jejich zapojení by nemohly fungovat. Všechny následující projekty pojí tedy to, že aktivní účast občanů a jejich zapojení je esenciální složkou, a nejen prostředkem pro získání zpětné vazby.

### 5.1. Pojem občanských projektů

Občanské projekty lze dle jejich povahy rozdělit dle dvou kritérií do kategorií u kterých platí odlišná pravidla a je třeba k nim přistupovat rozdílně. Prvním kritériem je přístupnost místa. Pokud občanský projekt realizujeme na nějakém konkrétním místě, povaha tohoto místa může zůstat stejná a tedy veřejná, nebo se může změnit a stát se místem polosoukromým, či soukromým.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> SIVÁK, Marek a kolektiv. Občanské projekty ve veřejném prostoru: Manuál pro politiky, úředníky a iniciátory projektů. Plzeň: Pěstuj prostor, 2020. ISBN 978-80-907808-1-1.

Pokud veřejný prostor zůstává veřejným, liší se zejména potřebou již ze začátku vymezit úkoly a role iniciátora a veřejné správy. Pokud by se toto počáteční nastavení rolí a pravidel neuskutečnilo, či podcenilo, projeví se na budoucí spokojenosti obou stran, jak budu popisovat v dalších odstavcích. Příkladem takového projektu může být například již zmiňovaná Městská plovárna v Plzni.

Dalším typem projektů jsou ty, které mění povahu prostoru, kde jsou realizovány. Typicky se jedná například o komunitní zahrady. Na rozdíl od veřejných projektů, zde má iniciátor nějaký zájem si veřejný prostor do jisté části trochu uzurpat pro své potřeby ať už méně či více prospěšné. Většinou je zde také větší předpoklad, že pokud se projekt realizuje, bude iniciátor zároveň i správcem tohoto prostoru. Zjednodušeně lze říci, že v těchto případech může být domluva, ale hlavně následný provoz a udržitelnost projektu jednodušší.

Dalším kritériem, dle kterého lze rozlišit občanské projekty je jejich cíl. Projekty mohou mít buď iniciační, či dlouhodobou povahu. Pokud je ve veřejném prostoru realizován iniciační projekt, jeho trvání je časově omezeno. Jeho cílem není zde něco vybudovat a trvale změnit tento prostor, ale spíše provést dočasné, či trvalé změny, které mohou poskytnout porovnání, jak byl prostor v minulosti využíván a jak by ho lze využít lépe. Ostatně cílem těchto projektů je zlepšit dosavadní účel a užívání místa, právě jeho realizací. Demonstrace rozdílu v užívání prostoru před a po občanským projektem lze změnit i postoj občanů, a hlavně jeho správce. Ten pak může na občanský projekt, pokud se setká s úspěchem, navázat.

V případě dlouhodobých projektů je jejich cíl jiný a k jejich iniciování mohou vést dvě rozdílné motivace, a to buď motivace filantropická, či nadstandardního požadavku. Pokud je dlouhodobý projekt iniciován na základě nadstandardního požadavku, jedná se o situaci, kdy veřejný prostor funguje a správce o něj adekvátně pečuje, ale iniciátor si představuje jinou a nadstandardní úpravu, či užívání. Obvykle se jedná o projekty, které jsou určeny pro užší skupinu uživatelů, ale nebrání v dostupnosti ostatním. Příkladem těchto projektů může být květinový záhon před domem, či sportovní hřiště nejen pro iniciátorský klub.

Projekty, které jsou iniciovány s filantropickou motivací, mají odlišnou povahu. Určený prostor přes snahu veřejné správy nedosahuje požadované kvality a iniciátor, který má volné prostředky ať už časové, či finanční, se rozhodne prostor zvelebit a spravovat nezištně pro obecné blaho společnosti. Tím, že tento prostor převezme uvolní prostředky veřejné správy a ta může efektivněji spravovat jiné oblasti. Na první pohled je jasné, že tyto případy nebudou běžné, spíše ojedinělé a také skrývají mnoho úskalí. Je zde

například silná bariéra nepochopení záměru mezi iniciátorem a veřejnou správou. „Vy přijdete za veřejnou správou, že tady máte nějaký projekt a chtěli byste ho zrealizovat a že by to bylo skvělé. Ale ona na vás ta veřejná správa kouká a nechápe proč. Není to pro mě, jako pro veřejnou správu, nebezpečné, neplatí ho nevhodný podnikatel, o co je za tím? Ti lidé, jak jsou jiného ražení, tak nechápou že nám jde třeba fakt o to místo. Myslí, že to je konkurence, že bude mocnější než my, když budeme ovládat plovárnu, nevím.“<sup>43</sup>

Zejména i u těchto projektů je nutné dbát na kvalitní počáteční nastavení pravidel, které budou vést k dobré, kvalitní spolupráci, a především k udržitelnosti projektu. Další příležitostí pro neúspěch projektu je přecenění sil, prostředků a schopností iniciátorů. Místo toho, aby například volili iniciační typ projektu s jasným časovým ohraničením a následně nechali otevřený prostor pro převzetí projektu například veřejnou správou, volí dlouhodobý typ a postupem let se projekt může stát neudržitelným.

## 5.2. Role aktérů

V průběhu plánování občanského projektu je třeba, aby si každý aktér dobře uvědomoval svou roli a především odpovědnosti, které z ní vyplývají. V případě občanských projektů považujeme za hlavní aktéry politiky, úředníky jednotlivých úřadů, či samospráv, a v neposlední řadě iniciátory. Dále se ve všech dalších participačních procesech mohou vyskytovat externí odborníci, jako jsou architekti a inženýři, organizovaná veřejnost v podobě spolků, či neorganizovaná veřejnost a další.<sup>44</sup>

Role politika spočívá v nastavování vize a směřování dané oblasti. Není účelem ani požadavkem, aby politik byl expert v oboru, který spravuje nebo v činnosti, která vyplývá z jeho funkce. Proto se při své činnosti opírá o stanoviska odborníků, pracovníků veřejné správy, ale právě i o názory a podněty občanů. Rozhodnutí, zda veřejná správa bude dávat větší či menší prostor participaci je právě na něm.

Obecně právě otázka politické podpory je významnější, než by se na první pohled zdálo a v případě občanských projektů to platí obzvlášť. MArch. Marek Sivák v ústním rozhovoru také zmínil důležitost politické podpory: „Pochopil jsem, že každý projekt musí mít nějakého politického tatínka a čím je to město složitější a větší, tak o to ho potřebuji více. Někoho, kdo se pro to hodně nadchne a prosadí to napříč prvotním neúspěchům, nepřízním osudu a dalším věcem. Například jako to byl Pavel Šindelář, jako technický

---

<sup>43</sup> MArch. Marek Sivák, architekt, zakladatel a místopředseda spolku Pěstuj prostor [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.

<sup>44</sup> HAKEN, Roman, František HAVLÍN, Ondřej MAREK, Pavel MIČKA, Martin NAWRATH a Zuzana VACHŮNOVÁ. Metodika participace: aneb jak zapojit občany do rozhodování. II. (elektronické) vydání. Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-1-3.

*náměstek a náplavka v Plzni. A bohužel Plovárna nikoho takto zatím nenadchla, ačkoliv jste to nabízeli a jednali. Zvali jsme politiky na různé akce a oni tam rádi chodili a my je zvali dál, pak chodili méně až jejich účast upadala. Nevím, proč tomu tak bylo, zda v tom nenalezli dostatek osobního profitu, či osobní zaujetí, podobné ideové ražení, nevím.“* Zmíněná politická podpora byla neméně důležitá i u projektu PlzniTo.

Ale i otevřenost úředníků zde hraje roli. I oni mohou být participaci, potažmo občanským projektům, více či méně otevřeni (viz. Kapitola 2.4.). Zde představují zpravidla první osoby, se kterými se iniciátor setká, a i od jejich prvotního přístupu se odvíjí další úspěšnost projektu. Vystupují zde jako výkonný a odborný článek celého procesu a odpovídají za jeho vhodnost a soulad s platnou legislativou a koncepčními dokumenty. Spolupráce veřejné správy a iniciátora nebude fungovat, pokud již od počátku bude iniciátor zahlcen odkazy na neexistující normy a požadavky na nejrůznější stanoviska, žádosti a povolení. I v těchto případech by se měl uplatnit princip eGovernmentu, že úřady obíhají papíry a ne lidé.

Ovšem povinnost jednat férově, srozumitelně a racionálně není jen na straně úředníků, ale i na straně iniciátora. Ten obvykle zastupuje nejen sebe, ale určitou skupinu občanů, či spolek. Při jednání s veřejnou správou si musí být vědom svých práv a v případě prvotního neúspěchu nevolit cestu nátlaku a agresivity. Ačkoliv by se mohlo stát, že agresivní rétorika mu třeba pomůže v jednom bodu, tak ale zavře dveře pro další diskusi. Měl by k veřejné správě přistupovat jako k partnerovi a předkládat buď konkrétní návrhy řešení, či cestu, jak toto řešení společně najít. Pokud iniciátor jednání s veřejnou správou započne, měl by si být vědom i své odpovědnosti, kterou do budoucna vůči projektu má, protože tato odpovědnost zpravidla realizací zdaleka nekončí.<sup>45</sup>

Co se týče občanských projektů je zde mimořádně důležité partnerství. A to nejen ve fázi plánování a domluvy, ale hlavně ve fázi údržby projektu. *„Ideální je již z počátku docílit partnerské spolupráce, my jsme se o to vždycky snažili, hodně jsme chodili na jednání atd. Ale je to hodně vidět doted, že i když jsou na úřadech lidé, kteří už tento princip znají a fandí mu, a to už mezi úředníky, či politiky tak ta spolupráce funguje jen v pár případech. Příkladem může být v Plzni projekt Jiráskova náměstí, kde spolupracujeme s městem a povedlo se nám zapojit spoustu dalších místních organizací. Je to taková velmi atypická vlašťovka. Ale v globálu nějaká úzká a intenzivní spolupráce zdola a shora tady ještě v českém prostředí není a neumí to ani v Praze. Ano, občas*

---

<sup>45</sup> SIVÁK, Marek a kolektiv. Občanské projekty ve veřejném prostoru: Manuál pro politiky, úředníky a iniciátory projektů. Plzeň: Pěstuj prostor, 2020. ISBN 978-80-907808-1-1.



*proběhne nějaká spolupráce mezi IPR, městem a například AutoMatem<sup>46</sup> a třeba ještě nějakou jinou neziskovou organizací, ale že by to byl standart a například u půlky projektů, kde to dává smysl se povedlo dosáhnout partnerství se říct nedá. ... Také si zde moc strany neuvědomují vzájemnou prospěšnost, kterou funkční partnerství může přinést. A veřejná správa ani nerozumí tomu, co by jí to mohlo přinést. Může zaujmou i takový postoj typu – no tak se o to starejte a tím to pro nás hasne. Takže nějaká vyváženější forma spolupráce typu – vy se starejte o toto a my vám dáme peníze a bude to pro město efektivnější, než kdyby platila externí firmu – funguje pouze v osvětlenějších obcích, jako je například Litomyšl, Dolní Břežany, či Libeznice.“<sup>47</sup>*

### **5.3. Městská plovárna v Plzni**

Následující kapitolu využijeme k popsání zajímavého osudu jednoho občanského projektu v Plzni pro praktickou demonstraci výhod a úskalí tohoto typu projektů. Projekt Městské plovárny Plzeň fungoval v letech 2014–2019. Jedná se o komunitně-kulturní prostor obnovený dobrovolníky a pěstovaný nadšenci. Toto místo má za sebou bohatou historii a jeho kulturní potenciál přetrvává dodnes. V této kapitole se budu věnovat vzniku projektu, jeho fungování, organizaci a budoucímu osudu.

Nápad revitalizovat prostor bývalé městské plovárny se poprvé objevil v otevřené výzvě Pěstuj prostor. Ta představovala a do jisté míry stále představuje možnost občanů přicházet se svými návrhy a projekty. Ty jednou za rok vyhodnocovala nezávislá komise složená z úředníků, odborníků a členy spolku.

Nejlepší projekty byla tendence realizovat a jednou z podmínek bylo, že se navrhovatel musí do jisté míry spoluúčastnit. Později byla tendence spíše iniciátorům poskytnout metodologickou a odbornou podporu, prostředky a samotnou realizaci přenechat iniciátorům. Cílem této výzvy bylo dostat do povědomí občanů téma občanských projektů obecně, nejen hovořit o konkrétním projektu či prostoru. Cílem bylo způsobit nějaký „boom“ a motivovat občany k aktivnímu chování, ale i ukázat veřejné správě, že není jeden správný postup<sup>48</sup>, jak realizovat projekty, ale že jsou i věci, které

---

<sup>46</sup> „Spolek AutoMat prosazuje lepší prostředí pro kvalitní život ve městě. Podporujeme veřejnou, pěší a cyklistickou dopravu i rozumné používání aut. Přináší inspiraci z evropských metropolí a aktivizuje občany k pozitivní proměně ulic a veřejného prostoru. Dohlíží na politiky a efektivní využití veřejných peněz“. Dostupné z: <https://auto-mat.cz>; [cit. 2023-03-14].

<sup>47</sup> MArch. Marek Sivák, architekt, zakladatel a místopředseda spolku Pěstuj prostor [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.

<sup>48</sup> Správný postup ve smyslu tradičního realizování projektů – politické prosazení návrhu, posouzení všemi dotčenými orgány, vyčlenění finančních prostředků, veřejná soutěž na zhotovitele dokumentace a následně například stavební firmy.

jdou rychle, levně a poměrně jednoduše zrealizovat. A hlavně, že tyto dva přístupy nestojí proti sobě, ale můžou se i doplnit, případně na sebe navázat.

Projekt plovárny se v otevřené výzvě Pěstuj prostor objevil již v prvních ročnících (první výsledky výzvy byly v roce 2013). Pro velikost a náročnost projektu se k jeho realizaci přistoupilo až v roce 2015, po načerpání zkušeností.

Prvním krokem bylo zahájení komunikace s veřejnou správou. Realizace, které jsou u řek jsou složitější než jiné. Vstupuje sem regulace Vodního zákona a dalších dokumentů. „*Například s nultým ročníkem náplavky jsme tři měsíce jednali s veřejnou správou, aby nám bylo povoleno nainstalovat provizorní schodiště, aby na náplavku byl alespoň přístup. Podmínkou zde například bylo, že i když nám zavolají v noci, musíme do 6 hodin schodiště rozmontovat a odstranit.*“<sup>49</sup> Ale i tento projekt nám přinesl cenné zkušenosti a srovnání. MArch. Marek Sivák také poukázal na rozdílné přijetí Náplavky v Plzni a projektu Městské plovárny. Na rozdíl od náplavky, která byla přijímána rozporu plně z počátku i občany, byly zde vyslovovány velké obavy o bezpečnost a povodně, plovárna se setkala s vřelým přijetím. Jistou roli zde hrála i nostalgie. Spoustu občanů zde měli vzpomínky z dětství. V minulosti Plovárna fungovala na bázi vstupného, ale tento poplatek byl tak nastavený, že si ho mohl dovolit každý. Tedy se zde stíraly rozdíly ať už majetkových poměrů, či sociálních a plovárna tvořila velice příjemné místo letního odpočinku.

Dalším krokem byl plánovací workshop, kde byly nastaveny základní pravidla a limity projektu. Například prvním z nápadů byl záměr mít na Plovárně převozníka z jednoho břehu řeky na druhý, který zde fungoval i historicky. Dále se spolek Pěstuj prostor spojil s Mobilní architektonickou kanceláří, aby delegoval určité množství úkolů.

---

<sup>49</sup> MArch. Marek Sivák, architekt, zakladatel a místopředseda spolku Pěstuj prostor [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.



Obr. č. 3 – Plovárna za provozu spolku Pěstuj prostor z. s.; zdroj: *Jaká bude budoucnost Městské plovárny v Plzni? Přijďte ji naplánovat i Vy!* In: *Městská Plovárna Plzeň [online]. Pěstuj prostor, 16. 1. 2018 [cit. 2023-03-18]. Dostupné z: <https://plovarna.plzne.cz/planovaci-setkani-2018-1/>*

Po přípravě podkladů k povolení a dostání projektu do povědomí širší veřejnosti byl uspořádán mezinárodní workcamp. Společně s dobrovolníky z celého světa, ale i místními občany se podařilo kultivovat zdejší prostor. Velkou podporu poskytlo i Centrum protidrogové prevence a terapie, o. p. s., které poskytlo k užívání větší garáž, které poskytovala zázemí a případný přístřešek. Také zde v budoucnu fungovalo občerstvení. Po otevření plovárny se zde dařilo rozžítvat a ožítvat tento prostor, přivádět sem občany. Cílem projektu bylo vytvořit místo, které vzniklo odspodu, komunitně, částečně i s dobrovolníky. Také si ale organizátoři projektu byli vědomi toho, že takto nastavený projekt nemůže fungovat desítky let a že do budoucna je třeba ho pojmout udržitelněji a profesionálněji.<sup>50</sup>

Následně po roce 2015, kdy byla Plzeň Evropským městem kultury, klesala podpora plovárny a kultury obecně. Také je častým jevem, že v počátcích projektu se mu dostává větší podpory, například finanční a v průběhu trvání projektu tato podpora postupně klesá. Plovárna nebyla soběstačná, a tak spolek Pěstuj prostor začal intenzivněji jednat s městem, které bylo stále vlastníkem celého prostoru plovárny. Cílem bylo projekt přenastavit k větší udržitelnosti a soběstačnosti. Reakce ze strany města nebyly negativní, ale ne natolik pozitivní, aby vyvolaly nějakou reakci. Spolek připravil se spolupráci s odborníky business plán, prověřovací studii a další dokumenty, je jejichž základě se mohla vést diskuse o budoucnosti plovárny. Dalším krokem se nabízelo například vybrat

---

<sup>50</sup> I přes snahu spolku Pěstuj prostor zde stále bylo spoustu věcí provizorních – například přívod vody hadicí.

provozovatele, či vést podnětnější diskusi. Tyto první kroky by pro město nebyly nijak finančně ani personálně náročné. Spolek se snažil nechávat prostor pro město Plzeň, jako vlastníka pozemku, a jejich návrhy a představy s nabídkou maximální spolupráce.



Obr. č. 3 – Stav Plovárny 11. 3. 2023; Zdroj: autor.

Bohužel, žádný takovýto krok se dodnes neuskutečnil, a tak plovárna po dlouhých jednáních ukončila svůj provoz v roce 2019. „Doted' nenastal čas, kdy by za námi někdo přišel a řekl, že do toho chce jít. A vlastně ani ten nultý krok typu – svolíme jednání, zkusme udělat výzvu na provozovatele – ani ten se neuskutečnil. A tak jsme si řekli, že takto to do budoucna nelze provozovat a buď vrátíme klíče, nebo plovárnu převezme město Plzeň. ... My jsme stále otevření jednáním a myslím, že jednou ten čas přijde. Dokonce si myslím, že by to bylo pozitivní, politicky výhodně a občané by obnovení plovárny uvítali. Měli jsme akce například v rámci města, kdy na plovárnu proudily tisíce lidí.“<sup>51</sup>

## 6. Další nástroje pro podporu participace v Plzni

V této kapitole se zaměřím na další nástroje, které město Plzeň či jiné obce, mohou využívat při správě svého majetku, či při tvorbě strategických dokumentů. Jak jsem nastínila v předchozí kapitole, občanské projekty a tyto další nástroje mají rozdílnou povahu a jiný charakter, ovšem nutné zapojení občanů je spojuje. Nejedná se tedy pouze o projednání nějakého dokumentu, či informování občanů o záměrech obce, ale o

---

<sup>51</sup> MArch. Marek Sivák, architekt, zakladatel a místopředseda spolku Pěstuj prostor [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.

nástroje, prostřednictvím kterých se občané mohou aktivně zapojit a svou činností přímo ovlivnit například kvalitu a vzhled veřejného prostoru.

Zatímco u občanských projektů musí občané využít nejen svou angažovanost, ale je třeba i určitých organizačních a komunikačních schopností a případné pomoci odborníka, u těchto projektů, či nástrojů takového schopnosti třeba nejsou. Jedná se o nástroje realizované veřejnou správou, která počítá s omezenými časovými i dovednostními prostředky, které občané mohou využít pro zvelebování veřejného prostoru.

Zaměříme se na participativní rozpočty, které jsou dnes jak v České republice, tak po celé Evropě velice rozšířené a populární. Jedná se o jednoduchý nástroj, který je srozumitelný, pro zapojení občanů není třeba rozsáhlých dovedností či vědomostí, a především jsou poměrně rychle vidět hmatatelné výsledky. Realizace projektů, které občané vyberou jako nejlepší, prohlubuje pocit sounáležitosti s místem.

Další nástroj, kterému se budeme věnovat, je poměrně specifický pro město Plzeň. Jedná se o unikátní projekt, který se zde podařil prosadit a udržet již od roku 2015. Jeho prostřednictvím se občané mohou zapojovat do správy majetku města Plzně a dalších veřejných prostranství.

## **6.1. Participativní rozpočet**

Participativní rozpočty jsou oblíbeným prostředkem, jak občany zapojit do plánování a dění v jejich obci. Tyto rozpočty mají bohatou historii, která sahá až do 80. let. Pro pochopení původní myšlenky a dnešního pojetí se v následujících odstavcích budeme věnovat právě jejich vzniku.

Poprvé jsme mohli participativní rozpočet zaznamenat v Brazílii, ve městě Porto Alegre v roce 1989. Země v tomto období zažívala složité časy, kdy se po 20 letech vracela k demokratickému zřízení. Ačkoliv ve městě Porto Alegre byl nadprůměrný životní standart, v porovnání se zbytkem země, až jedna třetina obyvatel žila ve slumech a jedna čtvrtina neměla přístup ke kanalizaci a vodě. Ve volbách v roce 1988 zde zvítězila levicová strana Workers party, která se snažila tyto strukturální problémy vyřešit mimo jiné i participací. Po dvou letech pokusů o pomoc těm nejslabším občanům se zde poprvé použilo participativní rozpočtování. I přes malou počáteční účast se během pár let dostavily výsledky. Například v letech 1885–1896 se rozpočet pro zdraví a vzdělávání zvýšil ze 13 % objemu celkového rozpočtu na 40 %.<sup>52</sup> Systém participativního rozpočtu

---

<sup>52</sup> ZUZIÁKOVÁ, Markéta. Participativní rozpočtování v praxi veřejné správy – potenciál a limity [online]. Brno, 2020 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/q48uu/Zuziakova\\_bakalarska\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/q48uu/Zuziakova_bakalarska_prace.pdf). Bakalářská práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce doc. Ing. David Špaček, Ph.D.

nebyl nastaven, tak jak ho známe dnes, ale jednalo se o diskuzi o tvorbě celého rozpočtu města. Rozpočet byl členěn na 5 okruhů a to na:

- A) vzdělávání, volný čas a kulturu,
- B) dopravu,
- C) zdraví a sociální oblast,
- D) ekonomický rozvoj a daně,
- E) rozvoj města a administrativa města.

V každé městské části byla svolávána 2 veřejná setkání do roka. Na prvním setkání probíhal sběr podnětů a připomínek od občanů. Na tom druhém se řešily priority města v jednotlivých oblastech. V mezích těchto jednání se také pořádaly vzdělávací semináře, aby se občané mohli smysluplně a kvalifikovaně zapojit. Mimo veřejná setkávání fungovala i participativní rada rozpočtu. Zde vystupovali 2 zástupci za každou městskou část, 2 zástupci za každou řešenou oblast a 2 občané. Tato rada, po scházení a intenzivním projednávání plánovaného rozpočtu, předložila návrh ke schválení městskému vedení.<sup>53</sup>

V porovnání s tímto původním modelem participativních rozpočtů lze chápat jejich pojetí v České republice a Evropě obecně spíše jako grantová schémata, kdy je vyčleněna marginální část rozpočtu a občané mohou předkládat návrhy, jak s touto částí naložit. Obvykle je navíc předkládání návrhů omezeno podmínkami, do jakých oblastí mohou podněty směřovat.

Paradoxně prvním subjektem, které realizovaly tyto participativní rozpočty nebyly veřejnoprávní, ale soukromoprávní subjekty. V Plzeňském kraji lze dát za příklad Plzeňský Prazdroj, který první ročník svého projektu Občanská volba realizoval již v roce 2002. Dodnes Plzeňský Prazdroj v podobném duchu pokračuje s projektem Prazdroj lidem.<sup>54</sup>

I v této oblasti existuje několik pravidel, které se musí dodržet, aby byl celý proces participativního rozpočtování úspěšný. Stejně jako v celé oblasti participace je zde důležitá politická podpora. Vedení obce musí být schopno se zavázat občanům, že uvedenou částku skutečně vyčlení a za ni zrealizují vybraný projekt. Také by měla tato politická podpora zajistit dlouhodobost a pravidelné opakování celého procesu. Právě i dlouhodobost a pravidelnost je zde důležitá. Jak pracovníci z vedení města, tak i občané

---

<sup>53</sup> Analýza participace v Plzni. Centrum pro komunitní práci, 2022. ISBN 978-80-87809-99-0. Dostupné také z: <https://www.cpkp-zc.cz/wp-content/uploads/2022/12/Analyza-participace-v-Plzni.pdf>

<sup>54</sup> Prazdroj lidem [online]. Plzeň: Plzeňský Prazdroj, c2023 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.prazdroj.cz/odpovednost/podpora-komunit/plzen>

se s tímto nástrojem postupně učí zacházet, a především občané si na něj musí zvyknout a získat v něj důvěru.

Stejně jako u občanských projektů i zde je třeba již v počátku nastavit jasná pravidla a podobu celého procesu. Tato pravidla by měla být co nejvíce přehledná a jednoduchá, aby netvořila zbytečné bariéry v účasti občanů. Důležitou součástí je i stanovení jasné částky, o které mohou občané rozhodovat.

Aby občané mohli možnost zapojit se do rozhodování o rozpočtu obce využít, naučit se s ní pracovat a zvyknout si na ni, musí o ní vědět. Není rozumné v tomto případě a obzvláště v počátcích podcenit informační kampaň.

Každý projekt, který obec realizuje vyžaduje finanční, a především personální kapacity. V oblasti participativního rozpočtování je mimořádně důležitý koordinátor. Tento pracovník nemusí být najat čistě pro participativní rozpočet, může to být již stálý pracovník úřadu. Důležité je, aby dovedl srozumitelně a přívětivě komunikovat s občany a ostatními pracovníky, zajišťovat celý proces a být oddaný myšlence participace.

Je také důležité, aby občané měli o účast v plánování rozpočtu obce zájem a důvěru v něj. Na jednu stranu město čeká aktivní zapojení občanů, ale na druhou stranu občané čekají hmatatelné výsledky jejich snažení. Ačkoliv vybraný projekt nemusí být mnohdy jednoduché zrealizovat, je žádoucí, aby tato realizace netrvala příliš dlouho, i kdyby k tomu vedly legitimní důvody.

Vybrané projekty by neměly jít proti dlouhodobému směru strategického a finančního plánování obce. O těchto záměrech by občané měli být v průběhu vyhodnocování návrhů informováni a měla by zde být možnost o nich diskutovat.<sup>55</sup>

V Plzni se kromě aktivity Plzeňského Prazdroje můžeme setkat s participativním rozpočtováním na městském obvodu Plzeň 4 s projektem Rozhodněte sami. Participativní rozpočtování zde se prezentuje ve třech krocích: občané podají návrh, úřad ověří jeho realizovatelnost, vybraný projekt veřejným hlasováním bude realizován. V tomto veřejném hlasování se může zapojit každý občan obvodu, přičemž jako obyvatele obvodu je brána každá fyzická osoba, která se na jeho území zdržuje a dovršila věku 18 let. Každý obyvatel má 2 hlasy, které může a nemusí využít pro podporu jím preferovaných návrhů. Zajímavé je také pravidlo, že vybraný projekt nesmí přesahovat finanční náročností vyčleněnou částku. Pokud by se vypracováním projektu, či realizací náklady na realizaci jevíly vyšší, než vyčleněná částka obvod projekt zrealizuje a dofinancuje, pokud se nejedná o přesah vyšší než 10 % původně vyhrazené částky. Tato tolerance částečného

---

<sup>55</sup> ČERNÝ, Vojtěch. Metodika tvorby participativního rozpočtu pro města v ČR. Praha: Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-2-0.

převýšení vyhrazené částky není u všech měst pravidlem. Dalším zajímavým pravidlem je možnost, ale ne nutnost účasti navrhovatele na další tvorbě projektu. U vítězných projektů je na vůli navrhovatele, zda má zájem se účastnit, a tudíž i potencionálně ovlivnit podobu projektu. Pokud navrhovatel vysloví vůli se neúčastnit dalšího plánování, Městský obvod si vyhrazuje právo návrh upravit.<sup>56</sup> Tuto možnost, ale ne nutnost navrhovatelů se účastnit vnímám jako prvek, který zpřístupňuje účast většímu okruhu obyvatelů. Spousta občanů by se mohla rozhodnout nezapojit i navzdory dobrému nápadu z důvodu, že se obává budoucí odpovědnosti, který by z návrhu mohl plynout.

Samotné hlasování se odehrává prostřednictvím webových stránek, či formuláře, který je dostupný na úřadu městského obvodu Plzeň 4. Dle sdělení koordinátorky participativního rozpočtu Ing. Martiny Seidlerové zde projekt stále probíhá, ovšem kvůli časové náročnosti celého procesu vedení obvodu usoudilo, že participativní rozpočet bude realizován tzv. obrok. Další výzva o zahájení sběru podnětů bude učiněna v druhé polovině roku 2023 a v průběhu roku 2024 by tedy měla probíhat realizace vybraného návrhu. Celková částka, která bude pro tyto návrhy vyčleněna jsou 2 mil. Kč.

V posledním ročníku 2021 (celkem druhém) zvítězil návrh Psí loučky ve Špitálském lese s 332 hlasy (z 1849 hlasů). V době výběru návrhu žádný prvek pro psy na území obvodu realizován nebyl, a naopak zde bylo registrováno celkem 2000 psů. Z těchto dat lze vyvodit pravděpodobnou potřebnost a užitnost vybraného návrhu. V ročníku 2021 bylo z veřejného rozpočtu vyčleněno 1,5 mil. Kč.<sup>57</sup>

Je otázkou, jak se místní přístup k participativnímu rozpočtu a jeho realizaci tzv. ob rok projeví v praxi. Jedním z typických znaků pro tyto rozpočty je neustálý proces. Jakmile se vybere vítězný projekt na jeden rok, prakticky záhy se vyhláší výzva na sběr podnětů na rok další. Jedná se o spirálu úkonů, které na sebe bezprostředně navazují a není obvyklé je přerušovat pauzami (byť i na samotnou realizaci vítězných návrhů).

## 6.2. PlzniTo

Dalším nástrojem, kterým se podporuje participace v Plzni je projekt PlzniTo. Jedná se o webovou stránku, či aplikaci v telefonu, jejíž prostřednictvím mohou občané města Plzně zasílat své podněty a upozornit tak příslušný úřad na závady na majetku města Plzně a případně na další problémy. Typicky se jedná o nefunkčnost veřejného osvětlení, černé

---

<sup>56</sup> Rozhodněte sami: Participativní Plzeň 4 [online]. Plzeň: Městský obvod Plzeň 4, c2023 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.rozhodnetesami.cz/#jak-se-zapojit>

<sup>57</sup> ŠVÁBEK, Jan. Vítězem participativního rozpočtu je psí loučka. In: Městský obvod Plzeň 4 [online]. Plzeň, c2023, 15. 12. 2021 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: [https://umo4.plzen.eu/promo/lang\\_21/vitezem-participativniho-rozpocetu-je-psi-loucka.aspx](https://umo4.plzen.eu/promo/lang_21/vitezem-participativniho-rozpocetu-je-psi-loucka.aspx)



skládky, rozbité lavičky, zničené dopravní značení, poškozené zařízení dětského hřiště a další závady.<sup>58</sup>

Tyto podněty zpracovávají pracovníci Správy informačních technologií města Plzně (SIT) a dále je předávají příslušným úřadům. Tento projekt má pro občany několik výhod a toto zpracování je jednou z největších. Občané se tak nemusejí namáhat úvahou o tom, jakému věcně příslušnému úřadu svůj podnět zašlou. Toto podřazení provádějí kvalifikovaní pracovníci. Další výhodou pro občany představuje rychlost a jednoduchost podání. Webová stránka Plznito.cz je navržena velice intuitivně a přátelsky pro uživatele. Mobilní aplikace oproti webové stránce navíc disponuje funkcí automatického vyplnění GPS. Tato funkce představuje zjednodušení jak pro občany, kteří nemusí vyplňovat přesnou adresu, ale i pro úředníky, kteří přesně vědí kde se závada nachází. Také se díky této funkci eliminuje riziko chybného vyplnění místa, na kterém se závada nachází.

Další výhodou je anonymita podání, která zvyšuje jednoduchost a uživatelskou přívětivost celého procesu. Pokud občan na sebe zanechá email, mohou ho pracovníci lépe informovat o průběhu projednávání jeho podnětu, či lépe kontaktovat pro získání doplňujících informací o závadě. Pokud ho nezanechá, není to překážkou. Informace o stavu podání může občan pohodlně zjistit na webové stránce či aplikaci. Pokud by podání neanonymní podání nebylo přípustné, mohlo by to představovat výraznou překážku pro mnohé občany. Například by mohli být odrazováni ti občané, kteří by mohli zaslat, byť i oprávněný, podnět na souseda, který svou činností poškozuje veřejný prostor.

Při rozhovoru se zaměstnankyní SIT, Ing. Vladislavou Smetanovou jsme se krátce zaměřily na postoj úředníků, kteří vyřizují podněty k projektu Plznito. Úředníci organizací města Plzně nevyjadřují otevřeně nevoli proti podnětům zaslaných prostřednictvím Plznito. Ostatně výsledný rozdíl mezi podnětem zaslaným přímo odboru, či úřadu a podnětem zaslaným zprostředkovaně není nijak výrazný, a tudíž případný problém s podněty nespočívá v platformě Plznito. Pokud vzniká problém se zpracováním podnětu, je většinou na vině rozdílnost fungování soukromé a veřejné správy. Občané očekávají od veřejné správy efektivitu, pružnost, vstřícnost. Ačkoliv je zde snaha tyto požadavky naplnit, veřejná správa mnohdy ani nemůže být tak pružná a efektivní jako správa soukromá už kvůli naprosto rozdílné povaze, vázanosti právem, interními normami a požadavku legitimacy.

Příkladem je proces vyřizování stížnosti na rozbitou lavičku. Město tedy na základě stížností občanů tuto lavičku, pokud je opravdu poškozená, odstraní. Občané ale obratem

---

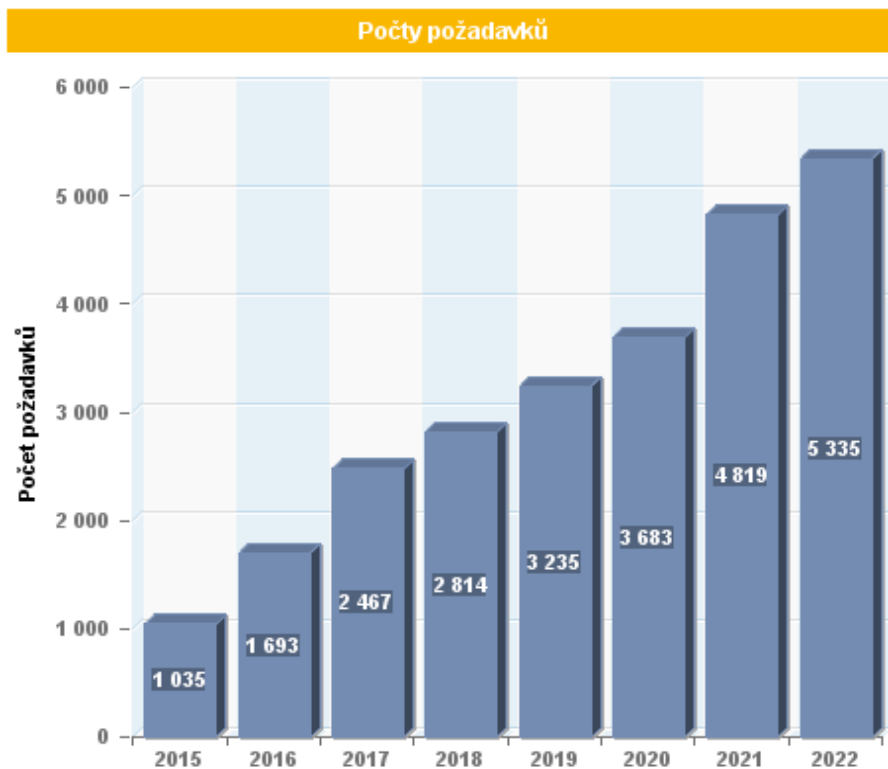
<sup>58</sup> Ing. Vladislava Smetanová, vedoucí Kontaktního centra města Plzně [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.

zajímá, kdy bude odstraněná lavička nahrazena lavičkou novou. Ovšem nahrazení lavičky pro město představuje daleko složitější proces. Z hlediska nakládání s veřejnými prostředky je vysoce neefektivní nakoupit pouze jednu lavičku a spíše se volí postup hromadného nákupu. Další překážkou je zákon o zadávání veřejných zakázek, který ukládá městu povinnost vybrat dodavatele transparentně a na základě soutěže. Výsledkem splnění všech podmínek může být nahrazení poškozené lavičky až další rok. Pro město tato doba může být přiměřená, pro občana naprosto neúměrná složitosti a povaze problému.

I přes občasné nepochopení má aplikace úspěch, a to jak u občanů, tak v celostátním měřítku. Projekt PlzniTo vyhrál v šestém ročníku soutěže Chytrá města v kategorii projektů pro město s 50 až 200 tis. obyvateli.<sup>59</sup> Dalším indikátorem oblíbenosti aplikace je každoročně stoupající počet zaslaných podnětů. Aktuální počet podnětů a oblíbenost platformy je dle Ing. Vladislavy Smetanové hraniční v porovnání s počtem personálních kapacit v současnosti. Za zpracováním podnětu se neskrývá pouze jeho přeoslání příslušnému pracovišti, ale i ověření zadané polohy, údajů, fotky, či srozumitelnosti samotného podnětu.

---

<sup>59</sup> BARBORKOVÁ, Eva. Město získalo cenu za aplikaci PlzniTo, bodovala v soutěži Chytrá města. In: Město Plzeň [online]. Plzeň: Statutární město Plzeň, c2023, 7. 12. 2022 [cit. 2023-03-18]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/o-meste/aktuality/aktuality-z-mesta/mesto-ziskalo-cenu-za-aplikaci-plznito-bodovala-v-soutezi-chytra-mesta.aspx>

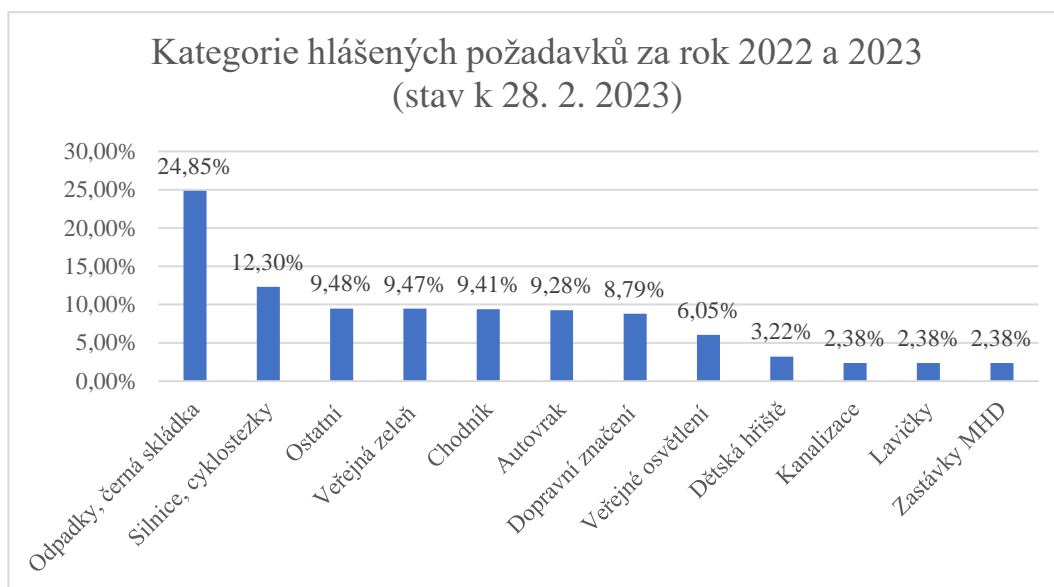


Graf č. 1 – Počet požadavků zadaných do aplikace PlzniTo v letech 2015–2022. Zdroj: Interní data SIT

Také nárůst celkového počtu podnětů má vliv na počet podnětů, které na PlzniTo nepatří. Jedná se o podněty, které nejsou čistě nahlášení závady ve veřejném prostoru, ale spíše návrhy, či poznámka, že si občan představoval něco jinak, či že občan navrhuje změnit dopravní značení. Obzvláště změna dopravního značení představuje samo o sobě složitý proces, a především správní řízení. Dle odhadu Ing. Smetanové se jedná zhruba o 1/3 všech zaslanych podnětů. Příkladem takového podnětu může být požadavek, aby příslušné orgány zveřejnily počet aut, které na konkrétní křižovatce projedou na červenou. Tyto data SIT ani jiná městská složka nemá a rozhodně se nejedná o závadu veřejného prostoru.

Tuto skutečnost uvedla Ing. Smetanová jako jeden z mála problémů, který si uvědomuje, co se týče fungování PlzniTo. Bohužel se jedná o skutečnost, kterou lze snadno odstranit jednoduchým krokem. Na jednu stranu je dobré, že takováto platforma, kam mohou občané zasílat své podněty a připomínky existuje. Na druhou stranu není všestranná „studnice přání“, ale ani to není jejím účelem. Je zřízena primárně ke zkvalitňování veřejného prostoru a jeho zvelebování prostřednictvím podnětů od jeho uživatelů.

Úspěch projektu a jeho stoupající oblíbenost tkví z několika faktorů. Největší vliv má politická podpora celého projektu a jeho tradice. Již v počátku projektu v roce 2015 byl projekt prosazen právě díky politické podpoře. Ing. Smetanová uvedla, že například v Říčanech se prosazení takového projektu nepodařilo, mimo jiné i kvůli nevoli úředníků.



Graf č. 2 – Kategorie hlášených požadavků za rok 2022 a 2023 (stav ke dni 28. 2. 2023); zdroj dat: Interní data SIT

Příležitostí pro zlepšení i u takto úspěšného projektu stále jsou. Například rozšíření orgánů, se kterými platforma spolupracuje. Již teď mimo městské organizace PlzniTo spolupracuje s Povodí Vltavy s. p., či se Správou železnic s. p. Tato spolupráce by byla možná například i se soukromým sektorem. Například každý supermarket má své parkoviště, a i zde se mohou vyskytovat popadané dopravní značky,<sup>60</sup> a i zde se může vyskytovat nepořádek, či jiné vady, které mohou občané nahlásit a navrhnout jejich odstranění. Ačkoliv se tak v praxi děje, PlzniTo ani příslušný orgán nemůže sjednat nápravu, protože příslušný pozemek není v jejich správě.

Samozřejmě jako každá webová aplikace má příležitosti i k vylepšení uživatelského rozhraní. U projektu PlzniTo je zajímavé, že provedení těchto úprav je nabídnuto například studentům tohoto oboru, aby se též zapojili a získali zkušenosti. V současné době jedna takováto spolupráce se studenty probíhá.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Ne každá dopravní značka musí být nutně ve vlastnictví obce, či jiné veřejné organizace.

<sup>61</sup> Ing. Vladislava Smetanová, vedoucí Kontaktního centra města Plzně [ústní sdělení]. Plzeň, 9. 3. 2023.



## 7. Stav participace v Plzni

V Plzni lze oproti jiným městům pozorovat spoustu příležitostí, které občané města mají k vyjádření názorů a podnětů a jejich sdělení příslušným činitelům. V této kapitole bych chtěla vyzdvihnout aktivity, na které jsem narazila ve spojení s výzkumem a tvorbou bakalářské práce. V druhé části budou zmíněny mé postřehy a doporučení v této oblasti.

Významnou roli hraje činnost Centra pro komunitní práci západní Čechy. To ve spojení s vedením města pořádá a organizuje veřejné debaty, v minulosti spolupracovalo s městem Plzeň na participačních projektech, jako tomu bylo například u zmíněného parku na přání na Košutce. Díky participaci vzniklo v Plzni mnoho úspěšných projektů a park na přání je jedním z nich. Obecně lze v Plzni pozorovat, že pokud je projekt dlouhodobě úspěšný je zde tendence na něj navazovat. Příkladem může být navázání na první park na přání (Zemník) revitalizací bývalého prostoru po BMX hřišti vytvořením parku Podzemník.<sup>62</sup>

Ve Plzni také můžeme pozorovat trend veřejného projednávání strategických dokumentů, který také není obvyklý. V současné době se tvoří strategické dokumenty cyklogenerál a general veřejné dopravy. S návrhy těchto dokumentů se občané na prvním setkání mohli seznámit a vyjádřit svá přání, podněty, připomínky. Na druhém setkání s veřejností byl představen aktuální stav dokumentů a odraz připomínek občanů v dokumentu. V druhé, delší části setkání občané též mohli vyjádřit své podněty a položit otázky. I těchto setkání jsem se účastnila. Byla jsem překvapena zejména účastí na veřejném projednávání cyklogenerálu a bylo na první pohled vidět, že v Plzni je komunita cyklistů, kterým není jedno jak a kde budou tvořeny trasy a dle jakých principů se tak bude dít. Také šla pozorovat připravenost občanů, kteří přicházeli s kvalifikovanými a připravenými otázkami na tvůrce dokumentu. Dále nelze opomenout organizaci obou setkání, která byla profesionálně organizována a vedena Centrem pro komunitní práci západní Čechy.

Lze také ocenit fakt, že se občané města Plzně mohou zapojit jednak na jednorázově pořádaných setkáních ke konkrétním otázkám, ale i průběžně, a to například prostřednictvím PlzniTo. I tímto krokem město Plzeň soustavně vyjadřuje otevřenost ke komunikaci s občany.

Ačkoliv měli občané v minulosti četné možnosti spoluúčastnit se na tvorbě návrhů různých projektů, nevnímám to jako standart. Příkladem může být v současné době

---

<sup>62</sup> KRIEGEROVÁ, Eva. Nový park Podzemník na Košutce vznikl podle přání lidí. In: Město Plzeň [online]. Plzeň: Statutární město Plzeň, c2023, 30. 4. 2022 [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/o-meste/aktuality/aktuality-z-mesta/novy-park-podzemnik-na-kosutce-vznikl-podle-prani-lidi.aspx>

diskutovaná rekonstrukce budovy bývalých Městských lázní v Plzni. Záměrem je zde vybudovat prostor, kde by mohla najít sídlo například Západočeská galerie, která dlouhodobě upozorňuje na nevyhovující zázemí a depozitáře.<sup>63</sup> Vypracování projektu a nějaké konkrétní podoby je teprve v počátcích, ale bohužel ani ze strany města, či kraje nelze pozorovat snahu alespoň o hlubší informování občanů,<sup>64</sup> či dokonce zapojení občanů, které by mohlo mít reálný vliv na výsledek. V této oblasti proběhla jedna veřejná debata s názvem *Quo vadis, Městské lázně*, kterou uspořádal spolek Pěstuj prostor za podpory Ministerstva kultury a města Plzně.<sup>65</sup>

Nelze opomenout, že ne všechny projekty a záměry jsou vhodné k participaci a je třeba tento faktor náležitě posoudit. Ovšem nejsou mi známy skutečnosti, které by zde naznačovaly nevhodnost projektu k zapojení občanů.

V Plzni je tedy participace na vysoké úrovni z hlediska příležitostí, ale zapojování občanů s cílem ovlivnit výsledek obecným standardem není. Jedná se spíše o jednotlivé projekty. V této oblasti sice existuje několik koncepčních dokumentů, které ale mají spíše povahu metodik, či doporučení.

Pokud by chtěla Plzeň ještě více využít přínosů a výhod participace, je zde několik možností. Dle mého názoru není cestou například zakládat další internetovou platformu pro podněty občanů, či pořádat další velké participační akce, ale spíše podporovat místní sdružení, lokální komunity a dobrovolnické spolky. Plzeň je velké město, a to sebou přináší spoustu faktorů a jedním z nich je anonymita. Pokud bude dán prostor a prostředky pro odbourání těchto komunikačních bariér, může to mít velice příznivé dopady. Rozvoj místních spolků a sdružení, které budou mít vyhovující podmínky sebou může přinést i rozvoj dané lokality. Spoustu úkonů mohou tyto spolky vykonat levněji a efektivněji. Odlišnost sdružení občanů a města přináší spoustu výhod a zjednodušení různých procesů. Dle mého názoru je škoda těchto mnohých výhod nevyužít a ve výsledku z větší aktivity občanských sdružení mohou profitovat obě strany. Tyto sdružení nejsou pro města konkurencí, či nepřitelem, ale ba naopak mají potenciál stát se navzájem prospěšnými partnery.

V této oblasti vidím velký prostor a příležitosti pro zlepšení a věřím, že poukazováním na tyto možnosti a diskuzi o nich, vyvracením důvodů, proč to nejde, lze najít cestu

---

<sup>63</sup> MARKUP, Jan. Bývalé plzeňské lázně čekají na rekonstrukci. Jak to vypadá uvnitř právě teď? Podívejte se. In: Český rozhlas: Plzeň [online]. c1997-2023, 6. 12. 2022 [cit. 2023-03-26]. Dostupné z: <https://plzen.rozhlas.cz/byvale-plzenske-lazne-cekaji-na-rekonstrukci-jak-vypada-uvnitř-prave-ted-8884116>

<sup>64</sup> Pomínu panelovou výstavu naproti Západočeskému muzeu v Plzni.

<sup>65</sup> Záznam z této diskuze je veřejně dostupný zde: <https://www.youtube.com/watch?v=ZPaO9fp8Rnk&t=6006s> [cit. 2023-03-26].

k úspěšnému partnerství mezi veřejnou správou a občany, kteří o to budou mít zájem. Věřím, že tato forma participace a zapojování občanů takzvaně odspodu má skutečný smysl a výsledky a stojí za to se těmto formám participace věnovat.



## Závěr

Práce poskytla vhled do výkladu pojmu participace a jeho uchopení v letech. Nermalou důležitost ukládám participačnímu žebříku dle Sherry Arnstein. Dle mého názoru by měl být zmiňován i v metodikách a dalších textech, protože ač není nový, stále je potřebný. Sherry Arnstein se v textu podařilo skvěle vystihnout situace, kdy se činnost jeví jako participace, ale ve skutečnosti to s participací nemá nic společného. Stále by mohl článek spouště politikům i úředníkům osvětlit pravou podstatu participace a například vyvrátit přesvědčení, že jimi pořádané setkání občanů za účelem informování o průběhu přípravy projektu lze pokládat za participaci. Nelze opomenout i riziko demotivace občanů k další participaci způsobené účastí na oné participaci, která však původně neměla mít ani nejmenší vliv na výsledek.

V další kapitole se práce zabývala faktory, které ovlivňují míru participace v České republice. Ačkoliv je nutné brát v potaz všechny uvedené faktory, v průběhu zkoumání vyšlo najevo, že jeden je naprosto zásadní – politická podpora. Participace je reflektována v našem právním řádu a existují i právní předpisy, které v určitých situacích ukládají veřejné správě povinnost zapojit občany do řešení veřejných otázek. Ovšem drtivá většina participace, která je uskutečňována v praxi není vynucena zákonem. Její reálné uskutečnění tedy závisí čistě na politické podpoře. V odborné literatuře je nutnost jejího zajištění zmiňována, ale chtěla bych zmínit, že já ji po rozhovorech s odborníky a zpracování práce vnímám opravdu jako stěžejní prvek.

V poslední části se práce zabývala občanskými projekty. Jedním z důvodů je opomíjení, této specifické formy participace v odborné literatuře a v diskuzi o participaci obecně. V českém prostředí jich není realizováno mnoho. Důvodů může být několik – nedostatek politické vůle, či umožnění ze strany veřejné správy, nepřízeň osudu, nedostatek odvahy a ochoty občanů se vydat do tohoto obtížného procesu, nepochopení obou stran, jejich přílišná rozdílnost. Toto vše jsou bariéry, které nejsou nepřekonatelné a dá se zde najít řešení. Čím více občanů bude jednat s veřejnou správou ve snaze realizovat občanský projekt, tím spíše jistě jednotliví aktéři naleznou řešení. Pro českou společnost není typická občanská angažovanost a má to několik důvodů. Například 40 let, které jiné společnosti mohly využít ke studování a osvojování si demokracie a jejích možností. Ve veřejném prostoru již dnes lze sledovat vývoj v této oblasti a přibývá občanů, kteří se nebojí zapojit a zasloužit se o zkvalitnění prostoru, kde žijí.

Je i otázkou jakou povahu mají výsledky občanských projektů v porovnání výsledků projektů vytvořené veřejnou správou, jaké jsou mezi nimi reálné rozdíly a zda je občané vnímají rozdílně.

Když jsem se začala seznamovat s tématem participace, jejích výstupů v Plzni a obecně s významem tohoto pojmu, měla jsem představu, že se práce bude zabývat převážně referendem, Domem kultury Invest a jeho další budoucnosti. Má představa o pojmu participace se omezovala na zákonem předvídané prostředky. Při zkoumání a hlubším seznamování jsem byla příjemně překvapena jaké všechny příležitosti k zapojení se do řešení veřejných otázek občané města Plzně mají a měli. Při zpracovávání podkladů pro tuto bakalářskou práci jsem byla také zaskočena kolik občanských spolků v Plzni existuje, a především jakých velice zajímavých výsledků dosáhl spolek Pěstuj prostor v minulosti.

V této oblasti je stále spousta možností a příležitostí ke spolupráci veřejných a soukromých subjektů a bude zajímavé pozorovat, jak se tyto vztahy budou v budoucnosti vyvíjet.

## Seznam zdrojů

### Knižní zdroje:

Čermák, Daniel, Jana Vobecká a kol. 2011. Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib. Praha: Sociologické nakladatelství SLON. 182 s. ISBN 978-80-7419-067-4.

ČERNÝ, Vojtěch. Metodika tvorby participativního rozpočtu pro města v ČR. Praha: Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-2-0.

HAKEN, Roman, František HAVLÍN, Ondřej MAREK, Pavel MIČKA, Martin NAWRATH a Zuzana VACHŮNOVÁ. Metodika participace: aneb jak zapojit občany do rozhodování. II. (elektronické) vydání. Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-1-3.

JEDON, Richard a Jaroslav HOLLER. Plzeňský standard participace: zapojování veřejnosti do tvorby veřejného prostoru. Plzeň: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, 2020.

KUŽÍLEK, Oldřich; ŽANTOVSKÝ, Michael. 2002. Svoboda informací: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde. ISBN 80-7201-318-1.

MONTERO, José Ramón, Jan W. VAN DETH a Anders WESTHOLM. Citizenship and Involvement in European Democracies: A comparative analysis. 2007. ISBN 9780415479608.

SIVÁK, Marek a kolektiv. Občanské projekty ve veřejném prostoru: Manuál pro politiky, úředníky a iniciátory projektů. Plzeň: Pěstuj prostor, 2020. ISBN 978-80-907808-1-1.

### Příspěvky v odborných časopisech:

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), s. 217

Bean, Clive. "Participation and Political Protest: A Causal Model with Australian Evidence." *Political Behavior*, roč. 13, č. 3, 1991, pp. 253–83. Dostupné z: JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/586128>. cit: 02.03.2023.

Brady, Henry E., a kolektiv "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation." *The American Political Science Review*, roč. 89, č. 2, 1995, str. 271–94. JSTOR, dostupné z: <https://doi.org/10.2307/2082425>

VRÁBLÍKOVÁ, Kateřina. Politická participace – koncepty a teorie. Politologický časopis. 2008, 15(4), 366–388, str. 376. Dostupné také z: [https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas\\_2008\\_4\\_pp\\_366\\_387.pdf](https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2008/4/Polcas_2008_4_pp_366_387.pdf)

Putnam, Robert D. 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster, str. 35

VRÁBLÍKOVÁ, Kateřina. “Politická Participace a Její Determinanty v Postkomunistických Zemích / Political Participation and Its Determinants in Post-Communist Countries.” Sociologický Časopis, roč. 45, č. 5, 2009, pp. 867–96. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/41132776>. [cit. 03.03.2023].

Online publikace:

IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: [https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf)

ZUZIAKOVÁ, Markéta. Participativní rozpočtování v praxi veřejné správy – potenciál a limity [online]. Brno, 2020 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/q48uu/Zuziakova\\_bakalarska\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/q48uu/Zuziakova_bakalarska_prace.pdf). Bakalářská práce. Masarykova univerzita. Vedoucí práce doc. Ing. David Špaček, Ph.D.

Příspěvky na webu:

BARBORKOVÁ, Eva. Město získalo cenu za aplikaci PlzniTo, bodovala v soutěži Chytrá města. In: Město Plzeň [online]. Plzeň: Statutární město Plzeň, c2023, 7. 12. 2022 [cit. 2023-03-18]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/o-meste/aktuality/aktuality-z-mesta/mesto-ziskalo-cenu-za-aplikaci-plznito-bodovala-v-soutezi-chytra-mesta.aspx>

Centrum pro komunitní práci Západní Čechy. Park na přání – Zemník na Košutce [online]. [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/projekty/park-na-prani-zemnik-na-kosutce/>

IPR Praha. Manuál participace: Jak zapojit veřejnost do plánování města [online]. 2016, 130 [cit. 2023-03-03]. Dostupné z: [https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual\\_participace\\_tisk\\_2017.pdf](https://iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/manual_participace_tisk_2017.pdf)

KRIEGEROVÁ, Eva. Nový park Podzemník na Košutce vznikl podle přání lidí. In: Město Plzeň [online]. Plzeň: Statutární město Plzeň, c2023, 30. 4. 2022 [cit. 2023-03-

26]. Dostupné z: <https://www.plzen.eu/o-meste/aktuality/aktuality-z-mesta/novy-park-podzemnik-na-kosutce-vznikl-podle-prani-lidi.aspx>

Prazdroj lidem [online]. Plzeň: Plzeňský Prazdroj, c2023 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.prazdroj.cz/odpovednost/podpora-komunit/plzen>

Před 30 lety se rozezněly sirény a začala generální stávka. Zapojily se do ní tři čtvrtiny Čechoslováků | iROZHLAS [online]. [cit. 03.03.2023]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/historie/generalni-stavka-demokracie-komunisticky-rezim-27-listopadu-1989\\_1911271200\\_luk](https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/historie/generalni-stavka-demokracie-komunisticky-rezim-27-listopadu-1989_1911271200_luk)

Územní přehledy o volební účasti. Volby.cz - Český statistický úřad | ČSÚ [online] [cit. 03.03.2023]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/sn1992/u52>

Rozhodněte sami: Participativní Plzeň 4 [online]. Plzeň: Městský obvod Plzeň 4, c2023 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.rozhodnetesami.cz/#jak-se-zapojit>

ŠVÁBEK, Jan. Vítězem participativního rozpočtu je psí loučka. In: Městský obvod Plzeň 4 [online]. Plzeň, c2023, 15. 12. 2021 [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: [https://umo4.plzen.eu/promo/lang\\_21/vitezem-participativniho-rozpocetu-je-psi-loucka.aspx](https://umo4.plzen.eu/promo/lang_21/vitezem-participativniho-rozpocetu-je-psi-loucka.aspx)

Zveme k diskusi o budoucnosti cyklo dopravy v Plzni. In: Centrum pro komunitní práci západní Čechy [online]. 13. 1. 2023 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/aktuality/zveme-k-diskusi-o-budoucnosti-cyklo dopravy-v-plzni-prijdte-8-unora-od-17-hod-do-moving-station/>

Zveme k diskusi o budoucnosti veřejné dopravy v Plzni. In: Centrum pro komunitní práci západní Čechy [online]. 16. 1. 2023 [cit. 2023-03-06]. Dostupné z: <https://www.cpkp-zc.cz/aktuality/zveme-k-diskusi-o-budoucnosti-verejne-dopravy-v-plzni-prijdte-8-brezna-od-17-hod-do-moving-station/>