

Vladimír Pirošík
editor

**PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE
(NÁSTROJ PROTİKORUPČNEJ POLITIKY)**

Vladimír Pirošík
editor

PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE
(Nástroj protikorupčnej politiky)

Oponent publikácie: Ivan Rončák

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2005
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Pre TIS vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 80-89041-87-6



TIS

Transparency International Slovensko

Vladimír Pirošík
editor

**PARTICIPÁCIA V SAMOSPRÁVE
(NÁSTROJ PROTİKORUPČNEJ POLITIKY)**

Bratislava

marec 2005

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, česťnosť a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

OBSAH

ÚVOD ALEBO ZMYSEL PARTICIPÁCIE V ŠIRŠOM KONTEXTE SPRÁVY VEČÍ VEREJNÝCH	7
(Emília Sičáková-Beblavá)	
I. PARTICIPÁCIA: DEFINÍCIA POJMU A STAV NA SLOVENSKU	13
(Zora Paulíniová)	
1.1. Občianska participácia – pojem a jeho vnímanie	13
1.2. Úrovne občianskej participácie	13
1.3. Aké zmeny sú potrebné na to, aby sa na Slovensku viac využívala participácia?	18
II. SKÚSENOSTI S PARTICIPÁCIOU V KANADE A V STREDNEJ EURÓPE	19
(Michal Chudík)	
2.1. Úvod	19
2.2. Ilustratívny príklad zo sveta: Toronto	20
2.3. Občianska participácia v strednej Európe	24
III. VYBRANÉ PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE ZO SLOVENSKA	30
(Zora Paulíniová)	
3.1. Zvolen: hazard so spolupracou	30
3.2. Rusovce: zapojenie verejnosti pri vytváraní vízie historického parku	30
IV. PARTICIPAČNÁ LEGISLATÍVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	32
(Vladimír Pirošík)	
4.1. Participačná legislatíva	32
4.2. Ďalšie participačné nástroje	42
V. INFORMÁCIE A KOMUNIKÁCIA AKO SÚČASŤ PARTICIPÁCIE	45
(Vladimír Pirošík)	
5.1. Úvod	45
5.2. Legislatívne nástroje informovanosti	45
5.3. Ďalšie nástroje informovanosti a komunikácie	49
5.4. Názory verejnosti	54
5.5. Plán public relations a proces jeho tvorby	56
VI. NÁVRHY A ODPORÚČANIA V OBLASTI PARTICIPÁCIE	59
(Vladimír Pirošík a kol.)	
6.1. Všeobecné princípy	59
6.2. Okamžité aplikovateľné zmeny	59
6.3. Inštitucionálne zmeny	61

ÚVOD ALEBO ZMYSEL PARTICIPÁCIE V ŠIRŠOM KONTEXTE SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH

EMÍLIA SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ

So slovným spojením **občianska participácia** sa na Slovensku stretávame v diskusiách o správe vecí verejných na centrálnej a decentralizovanej úrovni. Jedným z očakávaných prínosov reformy verejnej správy, vrátane procesu decentralizácie, bolo totiž priblíženie verejnej moci širšej verejnosti a vytvorenie akejsi prirodzenej motivácie na jej väčšie zainteresovanie do rozhodovania, čo je možné vnímať aj ako protikorupčnú poistku. Po viac ako pätnástich rokoch od začiatku transformácie sa ale nedá hovoriť o bezbariérovom kontakte verejnosti s orgánmi verejnej moci. Táto publikácia sa síce čiastočne venuje aj príčinám tohto stavu, pozerá sa však hlavne dopredu – chce byť aspoň malou pomôckou **ako na to** pre tých, ktorí sa myšlienky komunikácie s verejnosťou nevzdali a podporujú ju. Predtým však ale budeme hľadať odpovede na otázku **prečo** – pozrieme sa na argumenty podporujúce zainteresovanie verejnosti do rozhodovania verejného sektora.

V odbornej literatúre venujúcej sa správe verejného sektora nájdeme niekoľko dôvodov podporujúcich participáciu verejnosti (v rôznych podobách) na správe vecí verejných. V úvode publikácie zaoberajúcej sa občianskou participáciou sa dotkneme niekoľkých z nich.

Britský expert na manažovanie verejného sektora Christopher Hood (1998) rozlišuje, na základe kultúrnej teórie, štyri hraničné modely usporiadania verejného sektora. Ide o **hierarchizmus**, charakteristický líniovým riadením založeným na hierarchii, **individualizmus** – ktorého výkon sa zabezpečuje konkurenciou, **egalitarizmus** - riadenie egalitarským (rovnostárskym) prístupom, podporujúcim solidaritu a kontrolu založenú na vzájomnej spolupráci jednotlivých skupín, na participácii, a v neposlednom rade **fatalizmus** – riadenie, pri ktorom sa uplatňuje náhodný spôsob kontroly. Dôraz na participáciu a na kontrolu prijímaných rozhodnutí spôsobom face to face (tvárou v tvár), ako účinného protikorupčného nástroja, sa kladie predovšetkým v rámci egalitarizmu.

V praxi je možné sa stretnúť s čistými, hraničnými modelmi organizácie jednotlivých inštitúcií, avšak častejšie dochádza ku kombinácii jednotlivých prístupov. Tradičný model organizovania verejného sektora, hierarchizmus, totiž prechádza zmenami. Zmenám sa nevyhla ani správa vecí verejných na Slovensku. Reforma verejného sektora sa nesie v znamení zavádzania nového prístupu tzv. *New Public Management* - manažerizmu. Podľa Anne Matte Kjaer (2004) **manažerizmus** je možné charakterizovať nasledovnými opatreniami – transfer princípov manažmentu súkromného sektora do verejného sektora, privatizácia, agenturizácia¹, súťaživosť, decentralizácia a posilnenie postavenia občanov.

¹ Z ang. *agentification* – ide o vytváranie čiastočne autonómnych agentúr zodpovedných za správu danej problematiky, verejnej politiky. Základom je istá vzdialenosť od centrálného orgánu verejnej moci a voľnosť pri správe. Znamená to, že implementácia verejných politik je do istej miery oddelená od ich tvorby, keďže úlohou agentúr je implementovať verejné politiky, ktoré sú odsúhlasené vládou či

Výsledkom zavádzania týchto opatrení je to, že štátna správa sa stala podmnožinou verejného sektora a štát sa postupne „vyprázdňuje“. Vláda je len jedným z aktérov správy vecí verejných, okrem hierarchie pribudli ďalší hráči – trh a *networky* (siete)². Jednotliví aktéri pôsobia na formuláciu a implementáciu verejných politík cez rôzne mechanizmy. Dopady tohto trendu sa neprejavujú len na centrálnej, ale aj na decentralizovanej úrovni správy vecí verejných. Verejné služby nie sú poskytované len štátom alebo územnou samosprávou, ale aj súkromnými subjektami, pričom významnú úlohu začínajú zohrávať aj siete. Územná samospráva v súčasnosti neznamena len priamo volené orgány, transformuje sa z miestnej vlády na systém miestnej správy a predstavuje zmes rôznych organizácií z verejného, súkromného sektora a siete.

Hoci sa na správe vecí verejných podieľajú aj mimovládni aktéri, verejné politiky sú odsúhlasované volenými orgánmi a orgány verejnej moci ich zavádzajú do života. Politické siete nenahrádzajú existujúci model verejnej správy, ale ho dopĺňajú. Takýto fragmentovaný systém správy vecí verejných vyvoláva mnohé otázky a čelí viacerým formám zlyhávania. **Korupcia** patrí medzi najbežnejšie formy zlyhania verejného manažmentu, pričom korupcia súvisí napríklad s nedostatočnými zodpovednosťami mechanizmami, mechanizmami skladania účtov fragmentovaného verejného sektora. V reprezentatívnej demokracii sa totiž vláda zodpovedá ľuďom, napríklad použitím mechanizmu volieb, a štátni zamestnanci vláde. Táto jednoduchá reťaz skladania účtov sa pomaly vytráca. Je dlhšia a komplikovanejšia. Ako už bolo uvedené, vznikajú napríklad miestne samosprávy, záujmové samosprávy. Služby, dotované vládou, poskytujú aj subjekty súkromného sektora a dobrovoľnícke organizácie. Preto s cieľom kompenzovať chýbajúci tradičný spôsob skladania účtov sa odporúča **viac občianskej participácie**. Súčasťou manažerizmu je preto snaha o posilňovanie vplyvu a dosahu jednotlivca na verejnú moc. Podľa Miroslava Beblavého (2004) vplyv jednotlivca môže byť silnejší v oboch jeho základných úlohách, úlohách občana a zákazníka. Na jednej strane posilnenie postavenia žiakov, pacientov, spotrebiteľov možno často dosiahnuť bez ďalšej regulácie jednoducho tým, že sa im dá do rúk viac moci ako zákazníkom. Slovensko je napríklad v školstve už dnes skôr priekopníkom slobodnej voľby školy. Tento trend je podľa neho potrebné posilňovať a uvedomiť si, že úspešné krajiny nerobia politiku ani pre učiteľov, ani pre obchodníkov, telekomunikačné spoločnosti či lekárov, dokonca ani nie pre ministerstvo financií, ale pre jednotlivé skupiny občanov – zákazníkov, pacientov či študentov. S tým súvisí aj nevyhnutnosť tvoriť nové trhy pre spoločnosť, ktorá sa ocitá v novej situácii, napríklad v oblasti vzdelávania či dlhodobej starostlivosti o starších a chorých, aby bolo ľuďom umožnené dostať sa zo závislosti od monopolov súkromných aj štátnych. Sloboda jednotlivca a jeho rovnosť voči moci štátu sa ale nie vždy dá zabezpečiť trhom, príkladom je postavenie jednotlivca voči polícii či voči miestnym monopolom. Preto je namieste hovoriť aj o ďalších mechanizmoch – **participácii občanov na správe vecí verejných a poskytovaní verejných služieb, pomocou ktorej sa zvyšuje skladanie účtov**. Ide o zavádzanie takých mechanizmov ako sú napríklad poradné skupiny, ktorých cieľom je zvýšiť reagovanie poskytovateľov monopolných služieb na požiadavky ich používateľov. Ďalšími príkladmi sú správne rady či

parlamentom. V slovenskom kontexte môžeme napríklad spomenúť Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny alebo Protimonopolný úrad.

² Teória politických sietí hovorí, že v rámci jednotlivých oblastí verejnej politiky sa pri inštitúciách verejného sektora zoskupujú záujmové skupiny s cieľom ovplyvňovania verejných politík. Zároveň vláda potrebuje podporu týchto skupín na prípravu a implementáciu svojich politík. Tieto zoskupenia sú známe ako politické networky, siete (Marsh, D. - Rhodes, R. A. W, 1992). Príkladom na Slovensku sú napr. notári.

rôzne typy výborov pri školách, ktorých zámerom je zvýšiť vplyv rodičov na poskytované služby. V niektorých krajinách, ako je napr. Francúzsko alebo Veľká Británia vznikli tzv. *citizens charters*, ktoré poukazujú na to, aké služby je možné očakávať a vyžadovať od verejného sektora (Peters a Wright, 1996).

Na demokraciu sa podľa viacerých autorov možno pozeráť ako na **agregatívny model** – reprezentatívnu demokraciu a **integrálny model** – participačný model. Agregatívny model hovorí o tom, že rozhodovanie je v princípe demokratické vtedy, keď boli zvážené agregované záujmy spoločnosti, kedy politickí aktéri premieňajú želania a zdroje jednotlivcov do kolektívneho konania. Reprezentatívna demokracia je však dlhodobejšie vnímaná ako nedostatočný mechanizmus na dosiahnutie demokratického skladania účtov. Nedochádza k odmietnutiu reprezentatívnej demokracie založenej na väčšinovom práve, ale k požiadavke o doplnenie ďalších mechanizmov na zvýšenie skladania účtov. Reprezentatívna demokracia môže byť doplnená participačnými mechanizmami. V odbornej literatúre narazíme na viacero výrazov s podobným obsahom – **deliberatívna** alebo **asociatívna** demokracia, ktoré sú navrhované ako jedna z možných ciest na riešenie problému demokratickej kontroly. Koncept deliberatívnej demokracie zdôrazňuje zainteresovanie občanov do správy vecí verejných v oboch podobách – ako občanov a ako reprezentantov *stakeholderov* (držiteľov moci). Ide o zainteresovanie mnohých aktérov danej spoločnosti do procesu prijímania rozhodnutia, opatrné zvažovanie a diskusia konkurujúcich si pohľadov na príslušnú problematiku (Pimbert – Wakeford, 2001). Podľa Paula Hirsta (1994) pri asociatívnej demokracii dochádza k toku informácii medzi správcom a spravovanými, a správca sa pokúša o spoluprácu so spravovanými. Asociatívna demokracia by podľa neho bola spôsobom zvýšenia skladania účtov zamestnancov vo všetkých formách organizácii širokej verejnosti.

Participácia tak vedie k zvyšovaniu legitimity rozhodnutí verejného sektora. Legitimitu rozhodnutí verejného sektora je možné odvodzovať od spôsobu prijímania rozhodnutí vo verejnom sektore, teda od toho, ako sa dané rozhodnutie robí a od efektívnosti výsledkov prijatých riešení. V krátkosti ide o legitimitu na vstupe odvodenú od dohody tých, ktorí sa majú podriadiť pravidlám, a legitimitu odvodenú z výsledkov.

Dopady participácie na proces prijímania rozhodnutí môžu mať niekoľko tvári. Participácia jednak **mení spôsob prijímania rozhodnutí** a dôležitý je zároveň jej **diskusný aspekt**, kedy sa podporuje diskusia navzájom medzi občanmi a medzi politikmi a občanmi. Výmenou názorov medzi občanmi podľa vopred stanovených pravidiel sa zvyšuje ich informovanosť a posilňuje sa spoločenská zmluva³ založená na konsenze. Občania sú motivovaní získavať informácie a zaujímať sa o verejné záležitosti. Preto sa predpokladá **väčší súlad**, akceptácia občanov s prijatým rozhodnutím. Vo všeobecnosti sa verí, že **dobře informovaní občania sú**

³ Spoločenská zmluva, v politologickej teórii, vysvetľuje pôvod a dôvod existencie štátu a ľudských práv. Venovali sa jej viacerí autori. Podľa Jeana Jacquesa Rousseaua spočíva podstata tohto konceptu v nasledujúcom: s cieľom žiť v spoločnosti sa ľudia dohodli na implicitnej spoločenskej zmluve, ktorá dáva jednotlivcom určité práva (ako je napr. právo na život), avšak za to sa vzdávajú určitých slobôd, ktoré by mali v prirodzenom stave. Preto práva (a zodpovednosti) jednotlivcov sú podmienkami spoločenskej zmluvy a štát je subjektom, ktorý je vytvorený na zavádzanie tejto zmluvy. Ľudia môžu zmeniť podmienky zmluvy, ak si to želajú, práva a zodpovednosti nie sú fixné alebo „prirodzené“. Avšak, viac práv vždy znamená viac zodpovednosti a menej zodpovednosti vždy znamená menej práv.

dôležitým predpokladom pre dobre fungujúcu a stabilnú demokraciu. Ak občania nemajú dost' informácií o politikách a kandidátoch, o ktorých hlasujú, môžu byť sklamaní z následkov ich rozhodnutia, čo má potenciál ohrozovať akceptáciu a legitimitu demokracie ako politického systému. Zároveň politici získavajú lepší prehľad o preferenciách občanov, občania o postojoch politikov. Jedno z vysvetlení postojov a hlasovaní politikov poukazuje na nedokonalé informácie o preferenciách občanov. Takýmto mechanizmom sa teda znižuje asymetria informácií.

Participácia zároveň ovplyvňuje výsledok verejnej politiky. V prípade participácie na prijímanom rozhodnutí sa predpokladá, že výsledok takého rozhodovania je bližší preferenciám občanov. Existujú viaceré štúdie, ktoré sa pozerali na väzbu participácie na prijímanom rozhodnutí a výsledku rozhodnutia. Napríklad na efektívnosť použitia verejných peňazí a ich väzbu na rôzne typy inštitucionálneho zariadenia poskytovania verejných služieb poukazuje štúdia zameraná na zber odpadov v jednotlivých miestnych samosprávach vo Švajčiarsku (Pommerehne, 1983, 1990). Zistenia výskumu poukázali na to, že služby poskytované **za najnižšiu sumu** sú v tých švajčiarskych mestách, v ktorých sú široko zariadené participačné práva občanov a kde si vybrali súkromného dodávateľa. Tam, kde boli služby poskytované mestami, nie súkromnou firmou, náklady boli vyššie takmer o 10%. Straty sú takmer 20% v mestách, v ktorých je zavedený len čisto reprezentatívny demokratický model prijímania rozhodnutí. Najvyššie ceny za zber odpadu boli zaznamenané v mestách, v ktorých platí len reprezentatívny princíp prijímania rozhodnutí a kde sú zároveň služby organizované verejnými orgánmi (okolo 30% vyššie ako v najefektívnejšom meste).

Dôležitú úlohu vo verejnej politike zohrávajú politici. Tí, ktorí pracujú vo verejnom sektore, majú podľa Bruna S. Freya a Aliosa Stutzera (2003) motiváciu využívať svoju pozíciu na súkromný účel. Podľa nich v demokracii môžu politici používať tri spôsoby na získavanie výhod na účet občanov. Po prvé, politickí aktéri môžu prijímať rozhodnutia, ktoré sa líšia od preferencií občanov. K tomu môže dochádzať z viacerých dôvodov: môžu mať inú ideológiu, hodnotovú orientáciu, prípadne sa snažia získať materiálne alebo nemateriálne výhody alebo preto, že majú nedostatok informácií. Po druhé, politici si zabezpečujú nadmerné privilégia vo forme priameho príjmu pre seba alebo svoju politickú stranu, dôchodky a iné formy výhod – napríklad autá či domy. Po tretie – zneužívanie občanov môže mať formu korupcie.

Aby sa zabránilo zneužívaniu verejných pozícií na súkromný účel, postupne sa zavádzali do správy verejného sektora viaceré poistky. Jednak **pravidlá** na predchádzanie získavania renty politikmi a na prevenciu korupcie. Tie sú efektívne len vtedy, ak sú vymáhané. Takéto opatrenia pravidlá sú úplne zbytočné pre riešenie prvého typu načrtnutých problémov – hlavne systematické odchyľovanie sa od preferencií občanov. Keďže privilégia, ktoré si dali sami politici, sú rôzneho typu a sú pomerne ťažko identifikovateľné, skúsenosti ukazujú, že len ťažko sa dá predchádzať hľadaniu renty, vlastného prospechu politikmi. Ako poukazujú viaceré štúdie zamerané na výskum odmeňovania vo verejnom sektore, odmeňovanie často pripomína ľadovec – len časť z neho vidíme nad vodou a často ani netušíme, aká časť je ponorená a teda bežnému pozorovateľovi neviditeľná (Hood – Peters, 2003). Preto formálne zariadené pravidlá neposkytujú dostatočné poistky proti zneužívaniu. Ďalším nástrojom sú **súdy**, ktoré by mohli zohrávať istú rolu v snahe predchádzať zneužívaniu občanov. Avšak súdy majú málo motivácie a možnosti kontroly zneužívania občanov politikmi – hlavne pri odchyľovaní sa politikov od preferencií občanov. Poistkou je aj **súťaž medzi stranami**. Ide o klasickú inštitúciu reprezentatívnej demokracie na predchádzanie tomu, aby politici presadzovali svoje vlastné ciele

na úkor občanov. Tento nástroj však tak isto nie je úplne dostačujúci na kontrolu záujmov tzv. *classe politique*.

Keďže podľa Bruna S. Freya politikov spája jeden spoločný záujem – a tým je ochrana a rozširovanie uvedených rent, politici majú motiváciu formovať *kartel*. Jednotlivec – politik – môže mať motiváciu dostať sa z kartelu, ak je takéto správanie pozitívne sankcionované voličmi. Často je ale takýto kartel spravovaný lídrom strany, preto takýto jednotlivec môže následne naraziť na bariéry opätovného získania pozície vo verejnom sektore. Preto je pre jednotlivého politika pomerne ťažké nebyť súčasťou kartelu, keďže lídri strany disponujú mnohými nástrojmi na jeho kontrolu. Keďže kolektívne konanie občanov mimo volieb často zlyháva, ako na to poukázal Mancur Olson (1965), je potrebný tlak občanov, participácia a dopyt po zmene správania. **Participáciou sa podľa uvedeného prístupu totiž znižuje motivácia hľadania politickej renty, vrátane jej korupčných foriem.**

Pomocou občianskej participácie na správe vecí verejných a poskytovaní verejných služieb sa zvyšuje skladanie účtov, participácia tak vedie k zvyšovaniu legitimacy rozhodnutí verejného sektora, zároveň ovplyvňuje výsledok verejnej politiky. Participáciou sa znižuje motivácia hľadania politickej renty, vrátane jej korupčných foriem. Toto sú minimálne štyri dôvody, ktoré spolu súvisia, a pre ktoré sa domnievame, že má zmysel venovať sa tejto téme podrobnejšie.

Z vyššie uvedených dôvodov podporujúcich participáciu na správe vecí verejných sa na nasledujúcich stranách tejto publikácie budeme venovať problematike participácie bližšie. V prvej kapitole Zora Paulíniová vysvetlí obsah pojmu „občianska participácia“ a predstaví jednotlivé participačné úrovne. Zároveň spolu s Michalom Chudíkom v ďalších dvoch kapitolách poukážu prostredníctvom zahraničných a domácich prípadových štúdií na konkrétne skúsenosti v tejto oblasti. V nasledujúcich dvoch kapitolách Vladimír Pirošík uvedie prehľad participačnej legislatívy v Slovenskej republike a poskytne analýzu vybraných noriem, ktoré ju umožňujú. Špeciálnu pozornosť venuje informáciám a komunikácii ako súčasť občianskej participácie. V závere tejto publikácie nájde čitateľ návrhy a odporúčania zamerané na to, ako podporiť občiansku participáciu na Slovensku. Viaceré z uvedených odporúčaní vznikli na workshope Transparency International Slovensko (TIS), ktorý sa konal v máji 2004 a ktorého sa zúčastnili občianski aktivisti Daniel Darida (OZ Brečtan), Michaela Heretová (VOKA), Ľuboš Kobida (OZ Za zdravú Patrónku), Peter Ničík (Fond sociálneho rozvoja), Zora Paulíniová (spolupracovníčka PDCS) a Vladimír Pirošík (spolupracovník TIS).

LITERATÚRA

Beblavý, M. (2004): *Úspešní Európania*. Prednáška na konferencii IVO, INEKO, a SGI „Potrebujeme Slovensko nové odpovede alebo aj nové otázky?“, Bratislava.

Frey B. S. - Stutzer, A. (2003): *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*. University of Zürich.

Hood, Ch. (1998): *The Art of the State*. Oxford University Press. Oxford.

Hood, Ch. – Peters, G. (2003): *Rewards for High Public Offices*. Routledge, Londýn.

Kjaer, A. M. (2004): *Governance*. Polity Press. Cambridge.

Hirst P. (1994): *Associative Democracy. New Form of Economic and Social Governnace*. Polity Press, Cambridge.

Marsh, D. - Rhodes, R. A. W (eds.) (1992): *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press. Oxford.

Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. Cambridge.

Peters, G. - Wright, (1996): *Public Policy and Administration, Old and New*. In: Goodin, R. E. – Klingermann, H. (eds): *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. Oxford.

Pommerehne, W.W. (1990): *The Empirical Relevance of Comparartive Institutional Analyses*. European Economic Review 34 (2-3).

Rhodes, R. A. W. (2003): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. The Cromwell Press, Trowbridge, Wilts.

I. PARTICIPÁCIA: DEFINÍCIA POJMU A STAV NA SLOVENSKU

ZORA PAULÍNIOVÁ

1.1. OBČIANSKA PARTICIPÁCIA – POJEM A JEHO VNÍMANIE

Občianska participácia je termín, ktorý bol na Slovensko vnesený začiatkom deväťdesiatych rokov z anglosaského (neziskového) prostredia. Neznamená to však, že tu účasť verejnosti na rozhodovaní predtým neexistovala, iba sa označovala inými pojmami (spolurozhodovanie, spolupodieľanie).

Koncept občianskej participácie (OP) sa stretol s prijatím a rýchlym osvojením najmä u množstva mimovládnych organizácií, ale aj u niektorých samospráv. Čoskoro sa zároveň stal argumentačným východiskom pre občianske iniciatívy a neziskové organizácie, pretože menil vnímanie roly občanov z pasívnych prijímateľov na aktívnych presadzovateľov zmien.

Participácii sa prisudzuje **široký spoločenský, politický a občiansky rozmer**. Najčastejšie sa pod ňou u nás rozumie účasť na spolkovom živote, členstvo v spoločenských organizáciách či účasť na voľbách, iní v nej zasa vidia organizovanie petícií či účasť na verejných stretnutiach.

V tejto publikácii máme pod pojmom „občianska participácia“ na mysli predovšetkým **konkrétnu účasť občanov a ich zoskupení na verejnom rozhodovaní**. Verejné rozhodovanie je pritom nielen rozhodovaním za účasti verejnosti, ale aj rozhodovaním s verejnými dôsledkami a o verejných zdrojoch.

Participácia, ktorá umožňuje účasť verejnosti na rôznych úrovniach, vedie priamo i nepriamo k tomu, že sa rozhodovacie procesy stávajú **transparentnejšími a efektívnejšími**. Jednoducho povedané: OP umožňuje, aby ľudia do rozhodovania videli, rozumeli mu, podieľali sa na ňom, kontrolovali ho a tým sa priamo stali „spolumajiteľmi“ rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú aj ich život.

Participácia teda nie je **cieľom** samým osebe. Je v prvom rade efektívnym **prostriedkom** (nástrojom) na dosahovanie čo najkvalitnejších verejných rozhodnutí.

1.2. ÚROVNE OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE

Na participáciu je možné nazerať cez model, ktorý rozlišuje rôznu hĺbku zapojenia (spoluúčasti) verejnosti. Ide o nasledovné úrovne:

- **Prístup k informáciám (pasívne informovanie)**
- **Adekvátne zverejňovanie informácií (aktívne informovanie)**
- **Seriózne posudzovanie pripomienok**

- **Zdieľanie rozhodovacej právomoci**
- **Kontrola rozhodovania**

Takýto pohľad na OP následne umožňuje ľahšie identifikovať a systematizovať jednotlivé konkrétne nástroje, potrebné na dosiahnutie žiaducich výstupov a skúmať možné bariéry pri prekonávaní jednotlivých úrovní.

1.2.1. Všeobecná situácia na Slovensku

Ak sa pozrieme na OP vo všeobecnosti, potom možno povedať, že participácia na Slovensku existuje a prejavuje sa v množstve oblastí a konkrétnych príkladov od celoštátnej až po miestnu úroveň. Napriek tomu, že zapojenie verejnosti je z formálneho hľadiska legislatívne zakotvené vo viacerých zákonoch (Ústava SR, zákon o obecnom zriadení, správny poriadok, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, zákon o podpore regionálneho rozvoja, stavebný zákon, zákon o odpadoch, zákon o ovzduší, zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie...)⁴, **doteraz nie je na Slovensku vžitá a zd'aleka nie je súčasťou politickej kultúry.**

Predstavitelia verejnej správy participácii často nerozumejú, vnímajú ju ako **ohrozenie**, občas sprevádzané pocitom, že zapojenie verejnosti znamená stratu moci, alebo ju chápu zúžene, cez známejšie metódy. K téme OP zatiaľ u nás neprebehla – a to ani na úrovni samospráv či ich reprezentatívnych orgánov – zásadnejšia verejná diskusia.

Negatívne postoje verejných predstaviteľov môžu vychádzať:

- z tradičného vnímania autority a roly voleného, resp. menovaného predstaviteľa a z vnímania práv jednotlivca, ktoré určujú charakter verejnej správy,
- zo silnej viery v moc expertov a podceňovania laikov,
- z konfrontačne vnímaného vzťahu medzi verejným, súkromným a mimovládny sektorom, podmieneného nedávnou históriou,
- z nepochopenia princípov a zmyslu participácie,
- z nedostatku zručností, potrebných pre napĺňanie OP,
- z nedostatočného zmapovania a zviditeľnenia tzv. *best practice*, teda pozitívnych príkladov uplatňovania OP.

V súčasnosti môžeme na komunálnej úrovni u nás hovoriť možno o **desiatkach** dlhodobjších verejných procesov s využitím participatívnych metód, na ktorých v partnerstve spolupracovali hlavne neziskový sektor so samosprávou, avšak zároveň aj o **stovkách** prípadov, kedy predstavitelia týchto dvoch sektorov stáli proti sebe.

Z pozitívnych príkladov možno uviesť napr. tzv. verejné vypočutia (Pezinok, Malacky, Svit, ...), diskusné fóra (Bratislava, Piešťany, Prešov, ...), komunitné prieskumy (Bratislava, Modra, Obišovce, ...), participačné projekty zamerané na rómsku komunitu či ekonomický rozvoj komunity, vytváranie občianskych máp, stratégií rozvoja či vízií komunít, v mestách a väčších obciach aj verejné prerokovania územných plánov a podobne. Občania sú členmi odborných komisií miestnej samosprávy; komunitné nadácie podporujú zapojenie verejnosti cez

⁴ Podrobnejší prehľad participačnej legislatívy pozri v časti 4.1.

regrantingové schémy, rozbieha sa komunitné plánovanie sociálnych služieb. Na miestnej úrovni ovplyvňujú občania mimovládne organizácie (MVO) vznik predpisov a miestnej legislatívy.

Na druhej strane však rastie aj počet petícií, demonštrácií, verejných zhromaždení, mediálnych kampaní a súdnych sporov, týkajúcich sa prístupu k informáciám, územného plánovania či realizácie investičných projektov. Často je to preto, že v úvodných fázach plánovania a prípravy projektov nedostali občania dostatočný priestor – a tak sa snažia svoje názory vyjadriť konfrontačným spôsobom. Táto skutočnosť poukazuje na jeden z najdôležitejších argumentov v prospech participácie: **OP je nesmierne silným nástrojom v oblasti prevencie konfliktov v komunite či v území.**

1.2.2. Prístup k informáciám

Prvou úrovňou OP je **prístup k informáciám** (pasívne informovanie) tak, aby sa zabezpečila transparentnosť v rozhodovaní. Na Slovensku je už od januára 2001 účinný zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (infozákon)⁵. Ten bol pripravený aj v spolupráci s občanmi, MVO a zástupcami lokálnych a regionálnych médií. Infozákon vyvolal zásadný obrat v poskytovaní informácií a významný posun vo vnímaní práv a nárokov občanov vo vzťahu k predstaviteľom verejnej správy. Niektorí predstavitelia verejnej správy, nezriedka najmä samosprávy, sa ho pokúšajú obísť, súdy, prokuratúra či priestupkové orgány však následne rozhodujú často v prospech žiadateľov. Medzi najflagrantnejšie porušenie práva občanov na informácie patria prípady, kedy sa samospráva snaží znemožniť obyvateľom prístup na zasadnutia zastupiteľstva alebo prístup k informáciám, ktoré sa týkajú priamo hospodárenia obce či mesta (uzavreté zmluvy, verejné obstarávanie, údaje o platoch a odmenách, bytová politika, odpredaj nehnuteľností, ...). Mnohé samosprávy sa v posledných rokoch kvôli takýmto postupom ocitli na súdoch (vrátane ústavného) či prokuratúre.

Existuje však aj množstvo samospráv, kde je prirodzené, že sa občania dostanú ľahkým a dostupným spôsobom k informáciám, ktoré potrebujú. Prístupnosť informácií umožňujú čoraz viac aj mnohé webstránky miest a obcí.

1.2.3. Adekvátne zverejňovanie informácií

Ďalšou úrovňou OP je **adekvátne zverejňovanie informácií** (aktívne informovanie). Vo všeobecnosti existuje veľmi slabá úroveň zverejňovania informácií, ktorá vedie k tomu, že závažné informácie, týkajúce sa rozvoja miest a obcí a nakladania s verejným majetkom, sa nedostávajú k ľuďom, ktorých sa to priamo týka. Práve tu niekde začínajú mnohé kauzy, ktoré by sa „kauzami“ vôbec stať nemuseli. Hlavné mesto Bratislava má napríklad síce prepracovanú informačnú stratégiu, tá sa však zameriava skôr na marketing a budovanie tzv. *corporate identity* ako na informovanie dôležitých a koncepčných veciach, týkajúcich sa rozvoja mesta. V reakcii na uvedené preto koncom roku 2004 pripravili bratislavské MVO výzvu magistrátu, popisujúcu 10 problémových prípadov, kedy išlo mesto, jeho zamestnanci, poslanci či primátor proti verejným záujmom a kedy dochádzalo nielen k porušeniu *best practice*, ale aj zákona.

⁵ K zákonu o slobodnom prístupe k informáciám pozri aj 5.2.2.

Mestá a obce zanedbávajú dôležité informačné kanály, nezverejňujú údaje, ktoré by mali aktívne zverejňovať, úradnícky jazyk nie je prispôbený občanom (viď napr. prerokovanie územného plánu). Dochádza k tomu, že nie sú prizvaní a oslovení účastníci konania, ktorí sa tak stanú „vyhnancami“ z procesu (Marianka pri Bratislave, Žilina, Banská Bystrica - Radvaň, ...). Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja 65-tisícového Trenčína do roku 2016 pripravila Nadácia F. A. Hayeka a mesto ho v októbri 2004 predložilo na verejnú diskusiu občanom - prostredníctvom mestských novín do každej domácnosti či webstránky. Na návrh zareagovalo prostredníctvom verejných stretnutí či podávania podnetov len minimum ľudí. Zlá informovanosť tak zároveň vytvára predpoklady na to, aby časť ľudí neadekvátne profitovala.

Na druhej strane, dobrý príklad aktívnej komunikácie s občanmi a ich vťahovania do života mesta ponúka napr. mesto Pezinok, ktoré dlhodobo spolupracuje s nadáciou Revia a ktoré získané podnety od občanov využíva aj pri príprave rôznych koncepcií (Kampaň „Za čistejší Pezinok“, projekt „Mesto priateľské k deťom“ a pod.).

1.2.4. Seriózne posudzovanie pripomienok

Seriózne posudzovanie pripomienok hovorí o tom, že konzultovanie s občanmi by nemalo byť iba fikciou. V stovkách prípadov, týkajúcich sa najmä oblasti územného plánovania a výstavby je zúčastneným upierané právo na vážne posúdenie pripomienok a ich zapracovanie. Toto sa týka všetkých fáz tvorby plánov a koncepcií aj realizácie investičných projektov (Bratislava – Napolenský vršok, Tunel Sitiny, výstavba čerpacej stanice Aral, Banská Bystrica – čerpacia stanica Shell v Radvani, výstavba hypermarketu LIDL v Sásovej, Žilina – Aupark na Štúrovom námestí, Považská Bystrica – diaľnica stredom mesta, Košice – Aupark na Námestí osloboditeľov, Prešov – vyvlastňovanie kvôli výstavbe príjazdovej komunikácie, Zvolen - rekonštrukcia námestia atď). Dôsledkom sú potom petície, protestné zhromaždenia, súdne spory. Týchto prejavov nespokojnosti sú len v Bratislave desiatky a v rámci celého Slovensku možno niekoľko stoviek.

1.2.5. Zdieľanie rozhodovacej právomoci

Zdieľanie rozhodovacej právomoci je aj o odovzdaní svojej moci iným ľuďom tak, aby došlo k ich splnomocneniu (*empowerment*). „*Moc je schopnosť jednotlivcov alebo skupín uplatniť svoje záujmy, a to aj napriek odporu druhých. Moc niekedy zahŕňa aj priame použitie sily, takmer vždy je však sprevádzaná vznikom ideí, ktoré ospravedlňujú činy mocných*“ (Giddens, 1989).

Pod tlakom MVO zaoberajúcich sa obhajobou verejných záujmov dochádza k **vynútenému** spolurozhodovaniu. Takýmto „vít'azstvami“ je známa napr. organizácia Občania v akcii, ktorá na Slovensko priniesla tzv. komunitné organizovanie – prístup, ktorý vznikol v 60-tych rokoch v industriálnych oblastiach USA s cieľom aktivizovať potenciál komunit tak, aby boli sami ľudia schopní riešiť svoje problémy. Na nitrianskom sídlisku Klokočina sa napr. podarilo obyvateľom dosiahnuť, že mesto zabezpečilo zbúranie nebezpečného železobetónového skeletu – rozostavanej stavby. Vďaka tlaku občanov mesto tiež investovalo do rekonštrukcie balkónov, ktoré obyvateľom doslova „padali na hlavy“. Médiá v roku 2003 informovali aj o vít'azstve miestnej komunity v Banskej Bystrici – Radvani, ktorej sa podarilo zabrániť výstavbe čerpacej stanice Shell na mieste, kde to bolo z hľadiska územia a životného prostredia nevhodné.

V oblasti „**nevynúteného**“ zdieľania rozhodovacích právomocí existuje niekoľko prípadov, kedy sa na Slovensku začína pracovať so zapojením verejnosti už na úrovni vytvárania plánov a koncepcií. Ide najmä o participáciu pri vytváraní stratégií rozvoja (na úrovni regiónov – Levoča a Sabinov, mikroregiónov – Južné Sitno, Veľká Fatra, Hornohrad, miest – napr. Zvolen atď.), štúdií (Bratislava – Rusovce⁶), koncepcií či programov (Program starostlivosti o Tatranský národný park). Do tejto oblasti patria aj príklady vytvárania Agendy 21, ktoré sa realizovali jednak na úrovni regionálnej (1999 – 2000, Horné Pohronie, Levoča – Sabinov a Biele Karpaty, Spiš, Vranov), jednak na úrovni miestnej. Vytváranie plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja či stratégií rozvoja miest a obcí je tiež vynikajúcou a čoraz viac využívanou príležitosťou. Dlhodobejšie (niekedy až ročné) procesy sú príležitosťou pre samosprávu, občanov, podnikateľov a mimovládne organizácie naučiť sa spolupracovať, porozumieť potrebám a motívom partnerov a plánovať spoločné veci.

Iniciátormi prevažnej väčšiny projektov presadzujúcich takéto princípy sú väčšinou neziskové organizácie a len zriedkavejšie samotné samosprávy Organizácia Environmental Training Project (ETP) napríklad od roku 1997 realizuje program Trvalo udržateľné mestá a regióny na Slovensku, do ktorého sa zapojilo cca 15 miest a regiónov. Program trvalo udržateľného rozvoja (TUR) rozpracovali mestá Spišská Nová Ves a Púchov. V súčasnosti je do pokračovania programu zapojených 6 miest, ďalšie 4 mestá sa zúčastňujú na iných projektoch, podporujúcich TUR. Podnetmi, ktoré viedli k vytváraniu miestnych agend boli finančná podpora a metodické vedenie; dôležitá však bola aj prítomnosť „osvietených“ ľudí vo vedení samospráv.

K ďalším príkladom tejto úrovne patrí činnosť slovenských komunitných nadácií (Banská Bystrica, Bratislava, Nitra, Prešov, Trenčín, ...), ktoré aktivizujú verejnosť prostredníctvom prerozdelenia financií (z nadačných a samosprávnych zdrojov) a pôsobia ako spájajúci subjekt rozvoja medzi verejným, neziskovým a podnikateľským sektorom.

Dlhoročnú skúsenosť so zapájaním verejnosti má organizácia Vidiecka organizácia pre komunitné aktivity (VOKA), ktorá uskutočnila komunitné prieskumy metodikou projektu načúvania skoro v stovke obcí a facilitovala vznik plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja v mikroregiónoch. V viacerých z nich bolo súčasťou stratégie rozvoja aj vytvorenie tzv. miestnej agendy 21 (Južné Sitno, Hornohrad, Veľká Fatra). VOKA je špecifická v tom, že pracuje v oblasti participácie od *grassroot* úrovne, t.j. zdola, s veľmi jednoduchými ľuďmi, ktorí si myslia, že na to, aby sa niečo riešilo, je v obci starosta či zastupiteľstvo. Títo ľudia ale postupne svoj názor na aktívne zapájanie sa menia.

1.2.6. Kontrola rozhodovania

Pod **kontrolou rozhodovania** rozumieme prenos rozhodovacej právomoci z verejnej správy. Hoci na Slovensku zatiaľ nepoznáme významný prípad, kedy by v urbánnom prostredí bolo právo rozhodnúť delegované mimo samosprávu, veľké a čoraz častejšie príležitosti bude ponúkať práve spomínaná oblasť vytvárania rozvojových plánov alebo oblasť plánovania a poskytovania sociálnych služieb.

⁶ K tomuto porovnaj tiež *Rusovce: zapojenie verejnosti pri vytváraní vízie historického parku* v kapitole III. *Výbrané prípadové štúdie zo Slovenska*.

1.3. AKÉ ZMENY SÚ POTREBNÉ NA TO, ABY SA NA SLOVENSKU VIAC VYUŽÍVALA PARTICIPÁCIA?⁷

Aby sa OP výraznejšie presadila na Slovensku, a tým sa zároveň stala aj účinnejším nástrojom boja proti korupcii, treba stimulovať rôzne veci.

Pre posilnenie využívania OP **samosprávou** je užitočné porovnanie s tým, čo sa deje vo svete. Výmena informácií a prezentovanie živých, zrozumiteľných príkladov na workshopoch či konferenciách môžu viesť k priamej inšpirácii a uskutočneniu konkrétnych projektov. Veľmi dôležité je však aj ponúkание metodických rámcov – laicky povedané, jasne formulovaných princípov a metód, ako možno participáciu naplňovať. „Gestormi“ zvyšovania metodologickej úrovne sú napríklad organizácie PDCS (www.pdcs.sk), VOKA (www.voka.sk) či A-projekt (www.aprojekt.sk), ktoré sa občianskej participácii dlhodobo venujú.

Významným stimulom sú aj možnosti financovania projektov s využitím zapojenia verejnosti zo zdrojov Európskej únie a zaradenie participačných projektov do oficiálnych grantových schém. Zatiaľ však stále chýba systematická podpora a väčší dôraz na posilňovanie participácie najmä zo strany verejného sektora.

Cesta v **neziskovom sektore** vedie cez už spomínaný *empowerment*, *posilňovanie a budovanie kapacity MVO tak, aby sa stali dôstojnými partnermi pri spolupráci so samosprávou*.

Záverom kapitoly treba ale povedať, že viaceré zo spomínaných vecí sa už realizujú. Jeden z významných slovenských donorov, Nadácia Ekopolis, otvoril koncom roka 2004 v spolupráci s bankou ČSOB program „Priestory“, zameraný na participatívne vytváranie verejných priestranstiev. Nadácia mládeže Slovenska pripravila v spolupráci s Ministerstvom školstva SR na rok 2005 grantový program Občianska participácia. Žilinský samosprávny kraj ako prvý z vyšších územných celkov ponúkol vo svojom Operačnom programe možnosť financovať prípravu plánov rozvoja obcí (aj so zapojením verejnosti). Fakulta architektúry STU v Bratislave plánuje zaviesť prednášky o participácii.

Uplatňovaním zhora zavádzaného princípu partnerstva a postupnou priamou skúsenosťou z realizovaných projektov sa samosprávy pomaly stávajú citlivejšie na niektoré veci a znižujú sa konfrontačná dimenzia vzťahu medzi nimi a občanmi.

⁷ Podrobné návrhy a odporúčania na zmeny v oblasti občianskej participácie v SR sú predmetom kapitoly VI.

II. SKÚSENOSTI S PARTICIPÁCIOU KANADE A V STREDNEJ EURÓPE⁸

MICHAL CHUDÍK

2.1. ÚVOD

Občania rozhodujú o veciach verejných najmä prostredníctvom volieb. Možnosť ovplyvňovať chod svojej obce či mesta tak majú hlavne sprostredkovane, t.j. cez svojich komunálnych volených predstaviteľov. Okrem toho majú obyvatelia obcí a miest možnosť kontrolovať svojich zástupcov pri ich práci napr. prostredníctvom účasti na zasadnutiach zastupiteľstiev, využívaním legislatívy upravujúcej voľný prístup k informáciám, vyjadrovaním sa k rôznym rozhodnutiam a koncepčným materiálom (napr. územný plán) atď.

Napriek rôznym garanciam i sankciám v ústavách, zákonoch a ďalších právnych predpisoch sa však v **žiadnej krajine** s demokratickým zriadením samospráva nevyhla negatívnym javom v spravovaní vecí verejných, a to vrátane **korupcie**, zneužívania právomocí či uprednostňovania individuálnych alebo skupinových záujmov pred záujmami verejnými.

Od poslednej štvrtiny minulého storočia tak začína narastať tlak na **prísnejšie posudzovanie verejných činiteľov** a na **zamedzenie rozmáhaniu sa negatívnych javov** v prostredí verejnej správy.

V tomto hnutí sú znateľné dva „prúdy“. V prvom rade ide o **tlak samotných občanov**, ich nespokojnosť s výkonom verejných činiteľov a protesty, ktoré nútia volených predstaviteľov ku korekcii svojich politík. Druhým prúdom je **inštitucionálny tlak**: ten sa prejavuje zväčša na medzinárodnej úrovni a reaguje na evidentné potreby zmien vo verejnej správe v prospech občanov formuláciou medzinárodných zmlúv alebo iných predpisov. Príkladom môže byť napr. na pôde Rady Európy ratifikovaná Charta miestnych a regionálnych samospráv, Etický kódex verejného činiteľa na miestnej a regionálnej úrovni, či vo Výbore Regií EÚ formulované princípy *good governance* (dobrého spravovania). S podobnými snahami sa čoraz však častejšie stretávame aj na úrovni Organizácie Spojených národov (OSN), Medzinárodného menového fondu (MMF) či Svetovej banky (SB).

Inštitucionálny prúd za zlepšenie spravovania vecí verejných má však často charakter politických deklarácií, ktoré nemajú „skutočný“ dosah na výkon verejnej správy v jednotlivých štátoch a sú nezriedka poznačené kompromisom zúčastnených strán, resp. tiež ochotou, či neochotou jednotlivých štátov takto dohodnuté pravidlá dodržiavať.⁹

⁸ Kapitola je spracovaná na základe výstupov z workshopu *Zapájanie do rozhodovacích procesov na miestnej úrovni*, ktorý realizoval Zväz poľských miest s podporou Kanadského urbanistického inštitútu a podľa informácií obsiahnutých na internetových stránkach Rady Európy www.coe.int.

⁹ Príkladom môže byť aj Slovenská republika, ktorá napríklad dodnes neaplikovala niektoré články Európskej charty miestnej samosprávy do svojho vnútroštátneho práva (viď aj Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 336/2000 Z. z.).

Napriek tomu, za povšimnutie stoja napr. už spomenuté **princípy dobrého spravovania** verejnej správy, ktoré boli formulované na pôde rôznych medzinárodných organizácií (OSN, MMF, SB, ...). V dokumente Hospodárskej a sociálnej rady OSN pre Áziu a Pacifik sa napr. definujú princípy *good governance* nasledovne:

transparentnosť – vykonávanie verejnej správy podľa všeobecne platných pravidiel, pričom všetky informácie sú ľahko dostupné,
vláda práva (*rule of law*) – spravodlivé právne rámce a zabezpečenie plnej ochrany ľudských práv,
prístupnosť – citlivosť a vnímavosť voči všetkým ľuďom a ich potrebám zo strany úradov a volených predstaviteľov,
konsenzus - zladenie rôznorodých záujmov s cieľom dosiahnuť čo najširšiu dohodu,
rovnosť a spravodlivosť – obsiahnutie všetkých skupín v záujme zníženia pocitu vylúčenia zo spoločnosti a rovnako aj možnosti zlepšenia kvalitu života,
spôsobilosť a účinnosť – t.j. efektívnosť orgánov verejnej správy pri poskytovaní služieb občanom,
čitateľnosť – t.j. vypočítateľnosť, vysvetliteľnosť a tiež zodpovednosť úradov pred verejnosťou za svoje „činy“.

Medzi týmito princípmi sa zároveň ako niť vinie **participácia**. Práve tá totiž všetky vyššie **uvedené zásady spája**. Bez účasti občanov sú tieto princípy nenaplniteľné skutočným obsahom, pretože iba občania a ich účasť na rozhodovacom procese v konečnom dôsledku môže potvrdiť, či miestni verejní činitelia spravujú obec/mesto efektívne, transparentne, citlivo, spravodlivo a teda v súlade s *good governance*¹⁰.

O zavádzanie týchto participatívnych princípov a metód do spravovania vecí verejných na miestnej úrovni v rôznych častiach sveta sa už niekoľko desaťročí snaží najčastejšie práve spomínaný občiansky, teda ten „**spodný**“ **prúd**. Deje sa tak napr. prostredníctvom komunitných organizácií a ďalších mimovládnych subjektov, aktivistov, ale i „obyčajných“ obyvateľov¹¹. Nezriedka však iniciatíva vychádza **aj priamo zo strany samospráv**. Nasledujúca podkapitola prináša v tomto smere niekoľko „dôkazov“: jeden modelový príklad je zo zámoria a viacero ďalších pochádza zo susedných krajín - Poľska, Česka a Maďarska.

2.2. ILUSTRATÍVNY PRÍKLAD ZO SVETA: TORONTO

Vyššie dva a pol miliónové kanadské mesto Toronto je domovom pre kultúrne skupiny z celého sveta. V Toronte sa hovorí viac ako 100 jazykmi a dialektmi, 49% jeho obyvateľov sa narodilo mimo Kanady, 43% sú tzv. viditeľnými menšinami, každý piaty obyvateľ prišiel do tohto mesta po roku 1990.

¹⁰ Ďalšie podrobnosti k citovanému dokumentu Hospodárskej a sociálnej rady OSN pre Áziu a Pacifik pozri na <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

¹¹ K „spodnému (občianskemu) prúdu“ v slovenských podmienkach pozri predchádzajúcu kapitolu I.

2.2.1. Program zapájania obyvateľov do rozhodovania samospráv

Hlavným cieľom rôznych sociálnych, environmentálnych a ďalších projektov zapájania občanov do rozhodovania samosprávy v Toronte je kvalitnejšie rozhodovanie vychádzajúce v ústrety potrebám samotných obyvateľov mesta. Tento program sa rozbehol už koncom osemdesiatych rokov, a to práve v súvislosti s rozšírením mnohorakosti a rôznorodosti skupín žijúcich v meste, s množiacou sa nespokojnosťou jeho obyvateľov z rozhodnutí samosprávy, korupciou na úradoch a iných negatívnych javoch sprevádzajúcich prudký rozvoj mesta.

Rozhodovanie a torontská verejnosť: základné princípy

- verejnosť musí chápať rozhodovací proces a úlohu jej vkladu do tohto procesu,
- vklad verejnosti je často časťou celkovej informácie, ktorá zahŕňa skúsenosti, ktoré pomáhajú rozhodovaniu,
- verejnosť podporuje, alebo dáva vklad – nerozhoduje,
- konzultácie s verejnosťou neznamenajú, že verejnosť definitívne určuje výsledok,
- ľudia majú možnosť sa vyjadriť – vklad – a ich názor je posunutý k tým ktorí rozhodujú – mesto,
- konzultácie s verejnosťou pomáhajú ľuďom porozumieť komplexnosti rozhodovania.

Ako už bolo uvedené, dôvodom takéhoto vývoja bola aj veľká ekonomická, etnická, rasová, jazyková a geografická rôznorodosť, a teda aj nutnosť riešiť potreby takejto širokospektrálnej spoločnosti osobitným prístupom.

Od roku 1987 preto existuje v rámci oddelenia verejných služieb mestského úradu tzv. Jednotka pre konzultácie s verejnosťou a komunitami (*Public Consultation and Community Outreach*), ktorá má za úlohu **koordinovať účasť verejnosti pri rozhodovacích procesoch** a zabezpečiť jej hladký priebeh (hlavne po technickej stránke, ale tiež po stránke komunikačnej). V tomto prípade môžeme hovoriť priamo o inštitucionalizácii participácie občanov – táto je totiž v Toronte vyžadovaná aj podľa nariadenia mesta, ale i podľa provinčných a kanadských federálnych zákonov.

Dôvodmi zavedenia projektov tohto typu bola najmä nespokojnosť občanov, že k rozhodovaniu o veciach verejných dochádza len medzi úzkou skupinou ľudí, ktorá nemá prostriedky (resp. ich nehľadá) na poznanie vplyvov svojho rozhodnutia na ľudí, ktorých sa ich rozhodovanie priamo dotýka, a tiež to, že táto skupina decízorov uprednostňuje pri rozhodovaní osobné, resp. skupinové záujmy nad záujmami verejnými.

Z takéhoto počiatočného stavu vyplynula aj značná nedôvera na oboch stranách “barikády” pri prvých stretnutiach: občania totiž neverili totiž, že budú vypočutí a ich pripomienky budú zapracované, a úradníci zasa neverili, že by obyvatelia mohli kvalifikovane vstúpiť do prípravy rozhodnutí.

Počiatočné rozpaky však ustúpili po prvých čiastkových úspechoch, kedy občania videli, že ich pripomienky sú zapísané a zaevidované a tiež zopakované treťou osobou nahlas: videli i počuli teda, že ich hlas je vypočutý a zaznamenaný (princíp rovnosti). A takisto aj úradníci, resp. volení predstavitelia mesta museli uznať, že mnohé z pripomienok občanov boli na kvalifikovanej úrovni - videli, že v „bezmennej mase“ sa skrývajú kvalifikovaní a vzdelaní ľudia.

V poslednom období Jednotka pre konzultácie s verejnosťou a komunitami spracuje ročne okolo 90 až 110 projektov, od malých „susedských“ až po rozsiahle projekty dotýkajúce sa napr. životného prostredia či sociálnych otázok. V súvislosti s prípravou týchto projektov potom uskutoční do roka okolo 200 až 250 verejných podujatí, napr. mítingov, verejných vypočutí, workshopov a pod. V súčasnosti navyše pracuje pri orgánoch mesta Toronto viac ako **300 poradných výborov**. Tieto skupiny vypracovávajú doporučená, alebo poskytujú pomoc mestskej rade a úradníkom.

Priklad: Členstvo v poradnom výbore pre odpadové hospodárstvo (BRMPAC)

*7 zástupcov verejnosti (podľa prihlášky)
3 zástupcovia verejnosti z iných poradných výborov (výber)
člen Poľnohospodárskej federácie Ontária
zástupca Ministerstva poľnohospodárstva Ontária
zástupca Ministerstva životného prostredia Ontária
člen Vidieckeho združenia Ontária
člen MVO Toronto – Verejné zdravie
odborár (vybratý)
radca (samovýber)*

2.2.2. Strategický plán mesta

S procesom zapájania občanov do rozhodovania na miestnej úrovni v Toronte súvisí aj **Strategický plán mesta** (2002), do ktorého prípravy boli občania priamo zapojení, čím mali možnosť priamo ovplyvniť budúcnosť svojho mesta.

Pri strategickom pláne je nutné podotknúť, že sa odlišuje od u nás známeho územného plánu (i procesu jeho pripomienkovania občanmi), a to napríklad nasledovným:

- strategický plán sa nedotýka len rozdelenia mesta na určité zóny, kde sa bude alebo nebude niečo stavať, ale hovorí aj o určitých prioritách ekonomického, sociálneho, environmentálneho a kultúrneho rozvoja v meste v určitom období,
- obsahuje vynútiteľné páky na verejnú kontrolu jeho dodržiavania v pravidelných intervaloch;
- je pravidelne, podľa určitých pravidiel, aktualizovaný;
- je spoluvytváraný (navrhovaný) s priamou účasťou verejnosti.

Jednou z priorit, ktoré má Toronto v budúcnosti podľa aktuálneho strategického plánu dosiahnuť, je napr. tzv. **Zdravé mesto**. To znamená (podľa obyvateľov): čisté, zdravie neohrozujúce životné prostredie, zabezpečenie verejného poriadku a bezpečnosti občanov, prístup k jedlu, adekvátny príjem, uspokojujúca práca, prístupné a férové možnosti pre všetkých obyvateľov, pestovanie environmentálnej uvedomelosti, integrácia menšín a otvorená a zodpovedná vládnutie zo strany vedenia mesta, ktoré zároveň zapája ľudí do rozhodovania o ich vlastných životoch.

Občianska participácia sa tak v Toronte stáva otvoreným a demokratickým rozhodovacím procesom, ktorý pozýva ľudí prispieť v efektívnom dialógu s ich nápadmi, názormi a energiou pre blaho mesta.

2.2.3. Počúvame Toronto - nový prístup v angažovaní verejnosti

Počúvame Toronto naplnilo volebný sľub súčasného starostu: spýtať sa Toronťanov na ich **priority ohľadom mestského rozpočtu**.

Dovtedy jedinou možnosťou ako sa vyjadriť k rozpočtu bolo vypočutie pred finančným výborom rady. Ten však väčšinou zasadal v ten istý deň ako zároveň hlasoval o odporúčení pre radu a teda v reáli nebolo veľa efektívneho priestoru na diskusie s obyvateľstvom.

Nový prístup „Počúvame Toronto” je modelovaný podľa procesu “Amerika hovorí” z USA. Ten bol použitý v New Yorku na rozhodnutie čo presne bude postavené na mieste niekdajšieho World Trade Center. V Toronte boli zorganizované malé okrúhle stoly, kde sa predstavy občanov ohľadom rozpočtu zachytávali tímom odborníkov, ktorí organizovali názory podľa kategórií a prevádzali neustálu spätnú väzbu účastníkom. Pri tom bola použitá technológia tzv. *low tech*: facilitátori zapisovali poznámky na veľké papiere, nie do počítača. Celý proces sa začal voľbami v novembri 2003, kedy bol na základe tohto predvolebného sľubu zvolený súčasný starosta. Príprava sa začala v decembri 2003, a v januári 2004 sa uskutočnilo prvých sedem sedení.

Priebežné výsledky projektu:

- občania boli pripravení a chceli sa zapojiť do občianskych procesov,
- projekt Počúvame Toronto sa stal prvým krokom k vypracovaniu transparentného rozpočtu s pomocou všetkých obyvateľov mesta,
- došlo k obohateniu mestského záväzku angažovať občanov a rozvíjať nové možnosti povzbudenia obyvateľstva k participácii na rozhodovaní na miestnej úrovni.

Počúvame Toronto dalo však obyvateľom aj možnosť pochopiť výzvy a nástrahy rozpočtu (napr. aj 344 miliónový schodok, poskytovanie služieb aj pre provinciu a federáciu bez adekvátnych zdrojov prevedených na samosprávy a pod). V každom prípade, pozbierané informácie boli priamo použité Radou pri rokovaní o rozpočte. Väčšina obyvateľov sa pritom vyslovila za väčší dôraz na rozvoj v sociálnej oblasti.

2.2.4. Výsledky kanadskej skúsenosti

Aj keď eliminácia korupcie nebola prvoradým cieľom zapájania obyvateľov Toronta do rozhodovania a ani ju úplne nepotlačila, umožnením vstupu do rozhodovania zástupcom jednotlivých skupín obyvateľstva v tomto kanadskom meste preukázateľne došlo k:

- lepšiemu pochopeniu rozhodovacích mechanizmov obyvateľstvom,
- vyššej spokojnosti občanov,
- stransparentneniu rozhodovacích procesov,
- k tomu, že psychologicky sa mestský úrad „zniesol z výšin“ a aj predstavitelia mesta a úradníci zistili, že v ich meste žijú „ľudia“, dokonca aj to, že mnohí z nich sú odborníkmi v mnohých oblastiach a vlastne môžu prispieť svojimi skúsenosťami do rozhodovania, aj keď ich stále zamestnanie nie je nijako spojené so samosprávou,
- pozitívnej identifikácii obyvateľov s miestom, kde sa žije,

- prelomeniu bariér medzi skupinami vo vertikálnej i horizontálnej rovine,
- vyššej tolerancii a pod.

2.3. OBČIANSKA PARTICIPÁCIA V STREDNEJ EURÓPE

2.3.1. Okrúhly stôl o doprave: skúsenosti z Varšavy

Prudký rozvoj dopravy vo Varšave v deväťdesiatych rokoch minulého storočia súvisiaci s ekonomickým rozvojom a nárastom počtu áut viedol k zhoršovaniu podmienok prepravy v meste, zhoršovaniu životného prostredia, zlému stavu vozoviek, nepriechodnosti niektorých trás v dopravnej špičke a pod. Tento stav priviedol predstaviteľov mesta k potrebe **zásadne upraviť dopravnú politiku v meste** smerom k jej vylepšeniu. Základným východiskom budúcej dopravnej politiky sa mali stať predovšetkým princípy trvalo udržateľného rozvoja.

Z neho boli odvodené tri **priority**:

- neprekračovanie environmentálnej kapacity systému,
- dôraz na hromadnú dopravu a to najmä v centrálnej časti a vo vybratých koridoroch,
- vytvorenie podmienok pre účinnú a bezpečnú dopravu osôb a tovaru.

Rozvoj dopravy tak mal stimulovať ekonomický rozvoj a priestorové usporiadanie mesta, znížiť rozdielnosť v rozvoji a kvalite života v špecifických oblastiach aglomerácie, znížiť nepriaznivý vplyv dopravy na životné prostredie a vylepšiť obraz mesta pre návštevníkov a tých čo doň pravidelne dochádzali za prácou. Na konci deväťdesiatych rokov sa tak realizácia novej dopravnej politiky mesta stala urgentnou témou.

Stále však dochádzalo k zdržiavaniu realizácie konkrétnych dopravných projektov. Dôvodmi zdržania boli napr. protesty občanov voči konkrétnym aktivitám (dialničný obchvat mesta, ...), dlhotrvajúce právne procedúry (mestský plán, umiestnenie, posudzovanie vplyvov na životné prostredie), konflikty vyplývajúce z nedostatočnej informovanosti obyvateľov mesta, ale i nedostatku *know how* a schopností samosprávy dosiahnuť konsenzus a pod.

Nakoniec mesto Varšava v spolupráci s Kanadskou agentúrou pre medzinárodný rozvoj (CIDA) a vancouverským Inštitútom pre trvalo udržateľný rozvoj miest založilo vlastné Centrum pre verejné konzultácie a spoločný dialóg (OkiDS).

V roku 2000, ešte pred započatím samotného procesu zapojenia verejnosti do rozhodovania, uskutočnilo mesto konferenciu o realizácii varšavskej dopravnej politiky, pôvodnom projekte z roku 1995. Začatím dialógu vedenia samosprávy s občanmi sa tak postupne naštartoval proces riešenia dopravnej politiky prostredníctvom série tzv. varšavských okrúhlych stolov o doprave (WOST).

V rámci tohto procesu boli sformulované **základné pravidlá** (princípy):

- konzultácie návrhov so „záujmovými skupinami“ a verejnosťou ako takou,
- ku každému konkrétnemu projektu sa zostaví osobitný okrúhly stôl, ktorý má byť potom dôkladne zváženy a konštruktívne rozdiskutovaný, s tým že sa má nájsť konsenzus, a následne na to sformulovať odporúčenie,

- odporúčenie má byť zrozumiteľné a podporiteľné,
- proces je transparentný, verejnosť je systematicky informovaná o každom čiastkovom výsledku, pričom má možnosť všetko ovplyvniť.

Predstavitelia mesta si už pri začatí procesu uvedomili, že k účinnej realizácii akýchkoľvek na pohľad dobrých dopravných projektov, je nevyhnutné ich **prijatie občanmi**. Participácia verejnosti sa tak stala **základom** ďalšieho vývoja dopravnej politiky v meste. Artikuláciou toho, čo je podľa skutočných potrieb obyvateľstva potrebné v mestskej doprave prioritne riešiť (napr. úpravy grafikonov MHD mestskej dopravy, zmena trasovania liniek,), zároveň občania priniesli do tohto procesu nový a mimoriadne hodnotný pohľad.

V procese teda boli od počiatku zapojení nielen odborníci na dopravu, zástupcovia mesta (volení aj nevolení), vedeckí pracovníci, zástupcovia stavebného priemyslu či železničnej spoločnosti, ale **v rovnakej miere** aj obyvatelia mesta, mimovládne organizácie a komunitné zoskupenia. Okrúhly stôl viedol vždy jeden facilitátor, ktorý mal nezávislé postavenie, ale nemal právo hlasovať.

Prvý okrúhly stôl sformuloval prvé štyri výstupné témy – 1. cestný systém a manažment dopravy, chodci a cyklisti, 2. právno – organizačné a peňažné zdroje, 3. hromadná doprava a spolupráca medzi jednotlivými zložkami a 4. informovanie a konzultácie s verejnosťou, vzdelávanie/výchova. Výsledkom následkom boli štyri okruhy konkrétnych odporúčení.

Okrúhly stôl zároveň zvýšil aj samotnú „kultúru rozhodovania“: **Konzultácie** pred rozhodnutím o jednotlivých projektoch sa stali samozrejmosťou. Výrazne sa zlepšila aj **informovanosť verejnosti**: prístup k informáciám o zmenách bol každému dostupný na množstve letákov, časových rozvrhov, schém, k dispozícii bolo aj viacero audiovizuálnych pomôcok a údajov priamo na zastávkach a iných frekventovaných miestach. Zamietnutie určitého návrhu muselo byť podložené argumentami – odstránila sa tým emotívnosť, ktorú prinášajú spontánne protesty a konflikty s autoritami.

Projekt okrúhleho stola a participácie verejnosti na rozhodovaní o problematike dopravy sa teda jednoznačne osvedčil.

Od roku 2000 sa prostredníctvom Centra pre verejné konzultácie a spoločný dialóg (OkiDS) uskutočnilo vo Varšave niekoľko ďalších okrúhlych stolov k doprave, ako napríklad 4 sedenia na tému „plánovanie dopravy v meste“ (2000), 5 sedení k téme „rozvoj cestnej siete mesta“ (2000), sedem sedení na tému „pravidlá v doprave“ (2000), šesť sedení na tému „verejná doprava“ (2001), viaceré sedenia k problematike „bezpečnosť v doprave“ (2001 - 2002). V súčasnosti OkiDS realizuje sedenia na témy „cyklotrasy v meste“, „postihnutí v doprave“, „problém nových centier a generovania novej dopravy“ a pod.

2.3.2. Občianska participácia v Zlíne

Na začiatku participácie občanov na rozhodovaní v českom meste Zlín stála relatívne veľká rozloha mesta a veľké vzdialenosti medzi okrajovými časťami a centrom mesta, a s tým aj súvisiaci pocit obyvateľov vzdialenejších častí, že úrad v centre sa nedostatočne zaujíma o ich potreby a že je im príliš vzdialený.

Na základe žiadostí občanov obcí pričlenených k tzv. Malému Zlínu zriadil v roku 1991 Úrad mesta Zlína 13 úradovní mestského úradu. Význam práce úradovní spočíva predovšetkým v tom, že rieši aktuálne problémy priamym kontaktom s občanmi integrovaných obcí. Občania spomínaných obcí tak nemusia pri vybavovaní svojich záležitostí cestovať na Magistrát mesta Zlín, ale vybaví vec priamo na mieste, v zložitejšom prípade ju na Magistráte rieši príslušný pracovník úradovne.

Činnosťou úradovní sa kvalita života v prímestských častiach Zlína zlepšila. Paradoxne však došlo zároveň k prehĺbeniu „pocitu odrezanosti“ ľudí z týchto lokalít k stredu mesta. Občania prímestských častí preto stále hlasnejšie prejavovali svoju nespokojnosť s neriešením problémov charakteristických pre ich život priamo v centre mesta.

Významným krokom k nadviazaniu kontaktov vedenia samosprávy s občanmi bolo **uskutočnenie ankety**, ktorej cieľom bolo osloviť obyvateľov, upriamiť ich pozornosť k danej problematike a predovšetkým získať ich podporu formou ponuky priamej spolupráce na riešení situácie v centrálnej časti mesta.

Anketový listok bol zverejnený v Magazíne Zlína (tento je zadarmo distribuovaný do každej domácnosti v Zlíne) a zámer bol medializovaný aj v ďalších miestnych médiách. V ankete bolo položených celkovo 49 otázok zoradených do 5 tématických blokov zameraných na zistenie stavu:

- chodníkov a zábradlí,
- miestnych komunikácií,
- odstavných a parkovacích plôch,
- verejnej zelene,
- „organizačnej činnosti“.

Obsahom posledného bloku ankety („organizačná činnosť“) bola ponuka občanom na spoluprácu pri riešení identifikovaných problémov vo vyššie uvedených štyroch blokoch. Po vyhodnotení ankety boli oslovení tí respondenti, ktorí vyjadrili ochotu spolupracovať s Magistrátom na tomto projekte.

Následne bola zvolaná prvá schôdzka s občanmi, ktorí reagovali pozitívne na ponuku spolupráce. Cieľom schôdzky bolo zmapovať záujem o prácu v jednotlivých okrskoch a tiež možnosť zriadenia **kancelárií** vo vytýpaných lokalitách.

Pretože činnosť **občianskych iniciatív** vyžaduje častý a bezprostredný kontakt s občanmi, bol pri personálnom obsadzovaní okrsku kladený dôraz najmä na dobrú znalosť miestnych problémov a schopnosť bezkonfliktného jednanja s ľuďmi. Po dôkladnej analýze boli vybraté tri najvhodnejšie lokality pre skúšobnú prevádzku.

Rada mesta Zlín v septembri 1999 schválila skúšobnú prevádzku projektu „Občianska iniciatíva v troch okrskoch mesta Zlín“. V roku 2003 bol dosiahnutý cieľový stav – bolo zriadených **17 stredísk**, a tým bolo pokryté celé územie „Malého Zlína“.

Projekt podpory občianskej iniciatívy a budovania okrskových stredísk má **viacero prínosov**. Problémy sa riešia priamo v dotknutej lokalite, prehĺbila sa spolupráca s mestskou samosprávou,

a to na základe znalostí miestnych ľudí, v úradovniach pracujú ľudia, ktorí žijú priamo v lokalite, miestna samospráva je bližšie k občanom v jednotlivých štvrtiach, občania si privykli participovať na rozhodovacích procesoch. V neposlednom rade, výzor mestských častí sa zlepšil, čo je dôsledkom pomoci práce cca 15 občanov - dobrovoľníkov na bežných opravách (chodníky, zábradlia, ...), ktoré mestské technické služby nestihali riešiť.

2.3.3. Centrálny park na sídlisku Jižní Svahy

Po pozitívnych skúsenostiach s participáciou občanov pri zlepšovaní kvality prostredia v jednotlivých mestských štvrtiach sa Magistrát mesta Zlín rozhodol aj pre realizáciu projektu **plánovania centrálneho parku** na sídlisku Jižní Svahy za účasti občanov.

Sídlisko Jižní Svahy je najväčšie v Zlíne, so všetkými typickými problémami pre takýto typ výstavby, vrátane chýbajúcich priestorov pre krátkodobú rekreáciu občanov, absentujúceho spoločenského centra, vysokej koncentrácie ľudí na malom priestore a s tým súvisiacimi sociálnymi problémami, nepostačujúcim dopravným spojením s ostatnými časťami mesta a pod.

Prvá fáza občianskej participácie na plánovaní centrálneho parku sa začala v januári 1997 **verejnou diskusiou** v miestnej škole a **súťažou v kreslení pre deti** (o ich predstave ako by mal park podľa nich vyzerat'). Pripomienky občanov boli následne začlenené do plánovania

V druhej fáze sa realizovali viaceré **ďalšie aktivity**: otváracie stretnutie medzi občanmi, samosprávou, štátnou správou a mimovládny organizáciami (júl 1999), prehľad pripravovaného participačného projektu v mesačníku radnice (ktorý sa distribuuje do všetkých domácností) a informovanie v miestnej tlači, rádiu a televízii, zriadenie interaktívnych obrazoviek na rušných miestach v meste (supermarkety, plavárne) zo strany samosprávy, prvé stretnutie členov budúceho občianskeho výboru, plánovacia sobota (októbri 1999), celodenné stretnutie o plánovaní budúceho parku a vystavenie informačných panelov s jednotlivými štúdiami a návrhmi na verejných priestranstvách.

Pre celý plánovací proces bola typická **veľmi aktívna účasť verejnosti**. Obyvatelia mesta zároveň projekt svojimi podnetmi a pripomienkami významne ovplyvnili. Obzvlášť hodnotný bol príspevok detí – budúcich užívateľov parku. Všetky výstupy z plánovacieho procesu boli doručené investorovi, ktorý by ich mal v nasledujúcom období zohľadniť pri samotnom budovaní parku.

2.3.4. Plánovanie zón v obci Mogyoród

Obec Mogyoród leží severovýchodne od Budapešti. Jej kataster pretína frekventovaná diaľnica a v tesnej blízkosti obce sa nachádza i známy pretekársky okruh Hungaroring.

Napriek tomu, že rozhodovanie o obecnom rozvoji patrí podľa maďarskej legislatívy z veľkej väčšiny do pôsobnosti obecného (mestského) zastupiteľstva, predstavitelia Mogyoródu sa rozhodli vtiahnuť do týchto procesov aj obyvateľov obce a rôzne záujmové skupiny. Týmto sa čiastočne nadväzovalo i na dovtedajšiu tradíciu v obci, podľa ktorej sa raz ročne konalo oficiálne verejné zhromaždenie. Obyvatelia obce mali okrem toho svoje zastúpenie aj v jednotlivých komisiách zastupiteľstva.

Nové rozvojové plány si však vyžadovali podstatne zvýšenú účasť obyvateľstva na rozhodovaní. Keďže v prvom rade mala samospráva rozhodnúť najmä o **investičných** (finančných) **plánoch**, obec chcela predísť možným konfliktom s obyvateľstvom či podozreniam z korupcie. Zároveň si predstavitelia obce jasne uvedomovali, že ich rozhodnutia o ďalšom rozvoji obytných zón a výstavbe obchodných a rekreačných zón, vzhľadom na centrálnu časť obce či celkovú starostlivosť o obec, významne a dlhodobo ovplyvnia budúcu podobu Mogyoródu, a teda aj priamo život jeho obyvateľov.

Projekt bol spustený z iniciatívy mogyoródskeho zastupiteľstva a obecného úradu a s podporou regionálneho združenia turizmu, rozvojovej rady podregiónu Gödöllő, národného riaditeľstva pre vidiecky rozvoj a Európskej Komisie. K samotnej účasti na rozhodovaní o plánovaní zón boli prizvané všetky občianske organizácie pôsobiace v obci, združenie majiteľov pozemkov, Nadácia Pre náš Mogyoród, miestna pobočka Národného združenia kresťanských intelektuálov, miestne súkromné noviny a samozrejme obyvatelia obce. Konzultácie prebiehali najmä formou **okrúhlych stolov** týchto subjektov a **verejných fór** s občanmi. Okrem diskusií pri okrúhlych stole však predstavitelia obce absolvovali aj mnoho **osobných stretnutí** s občanmi priamo v mieste ich bydliska.

Počas priebehu projektu boli obyvatelia obce informovaní o každom čiastkovom kroku pri plánovaní (vrátane podrobností o technickej dokumentácii a pod.), a to hlavne prostredníctvom miestnych novín, ale aj formou nahliadnutia do spisov priamo na obecnom úrade. Návrhy a podnety pripomienkujúcich subjektov boli priebežne zapracovávané.

Na základe tohto procesu bol následne vypracovaný **komplexný návrh riešenia jednotlivých zón**, ktorý ešte raz ako celok prešiel **verejnou diskusiou** a až potom schválením v mogyoródskom obecnom zastupiteľstve. Zastupiteľstvo následne vyhlásilo aj výberové konanie na investora, ktoré sa v tejto fáze počiatočnej týkalo najmä úpravy verejného centrálneho priestoru v obci. V súčasnosti sa podľa dostupných informácií investícia už realizuje.

2.3.5. Ochrana pamiatok v Budapešti

Na záver predstavenia projektov účasti občanov na rozhodnutiach samosprávy vo visegrádskejších krajinách uvádzame ešte jeden príklad občianskej participácie z Maďarska. Ten má svoje korene v časoch komunistického režimu.

Podobne ako v iných krajinách socialistického bloku, aj u našich južných susedov sa deformácie v spoločenskom živote počas obdobia komunizmu hojne prejavovali i neúctou ku kultúrnemu a historickému dedičstvu, necitlivými zásahmi do mestského prostredia, demoláciami a sanáciami vzácných objektov či výstavbou megalomanských stavieb.

V roku 1983 preto vznikla v Budapešti neformálna občianska iniciatíva **Za obnovu a ochranu kultúrneho dedičstva v meste**.

Je príznačné, že po medializovaných krokoch tohto zoskupenia ľudí (architektov, fotografov, vedcov, ale aj príslušníkov iných profesií) sa jeden z vysokých predstaviteľov mesta ohradil, že proti komu chcú budovy chrániť, že „*hádám len nie pred nami...*”.

Iniciatíva však čoskoro získala silnú podporu zo strany obyvateľov mesta a nakoniec sa jej zástupcom podarilo uskutočniť niekoľko významných záchranných projektov (napr. rekonštrukciu viacerých vzácnych fontán), výmenu svetidiel na jednej z frekventovaných ulíc a pod.

Po páde režimu však prišli nové výzvy s ešte prudším rozvojom novej výstavby v Budapešti a silnejší tlak zo strany investorov na magistrát mesta. Iniciatíva Za obnovu a ochranu kultúrneho dedičstva v meste sa v tom období pretransformovala do podoby riadneho občianskeho združenia. V súčasnosti má toto združenie pred sebou rovnako veľa práce pri obhajovaní uchovania a ochrany kultúrneho dedičstva. Svoju činnosť okrem toho rozšírilo aj na fotodokumentáciu a spisovanie jednotlivých budov a pamiatok v meste a riešenie problému grafiti na stenách budov v centre mesta. Niektoré svoje aktivity pritom realizuje v úzkej súčinnosti v budapeštianskym magistrátom.

I keď tento príklad nie je typickým pre občiansku participáciu na rozhodovaní samospráv, je dobrým príkladom „boja“ za právo obyvateľov ovplyvňovať – aj v nepriaznivých spoločenských podmienkach – rozhodovanie o podobe svojej obce/mesta za účelom zachovania verejných priestorov i pre budúce generácie.

III. VYBRANÉ PRÍPADOVÉ ŠTÚDIE ZO SLOVENSKA

ZORA PAULÍNIOVÁ

Pre ilustráciu toho, v akých dimenziách sa uskutočňuje participácia na Slovensku, možno uviesť aspoň dva modelové príklady. Obidva sú z urbánneho prostredia – jeden čerpá poznanie z negatívnej skúsenosti, druhý z pozitívnej.

3.1. ZVOLEN: HAZARD SO SPOLUPRÁCOU

Prípad, ktorý sa odohral v roku 2002 vo Zvolene, meste s asi 50 000 obyvateľmi, je modelovým príkladom konfrontačného stretu občanov a samosprávy a akumuluje v sebe všetky možné prejavy zanedbania komunikácie s občanmi až arogancie moci. Zvolenská samospráva sa pred niekoľkými rokmi rozhodla, že zrekonštruuje rozsiahle zelené **námestie uprostred mesta**. Rekonštrukcia mala spočívať vo výrube väčšiny stromov, vydláždení námestia a osadení prvkov malej architektúry. Zámer prešiel bežným pripomienkovaním – mnohí ľudia však zmeny odmietli a mysleli si, že je všetko v poriadku až do času, keď sa nezačalo na námestí rúbať. Miestni občania sa postavili proti výrubu a vo Zvolene vznikla široká koalícia občanov a združení, ktorí začali zvolenské námestie brániť. Vďaka aktivitám občanov a tlaku médií došlo k zastaveniu výrubu. MVO sa pokúsili iniciovať referendum o osude námestia, ale hoci petíciu podpísalo niekoľko tisíc občanov (v súhrnnej počte viac, ako zvolilo primátora), referendum sa neuskutočnilo. Primátor, ktorý sa pod výrub drevín podpísal bol v roku 2002 opäť zvolený a kauza pomaly upadala do zabudnutia.

V roku 2004 začalo mesto pod vedením facilitátorky a so zapojením verejnosti práce na stratégii rozvoja mesta. Procesu sa aktívne zúčastňovali aj predstavitelia MVO Slatinka, postupne sa začali utvárať vzťahy opatrnej dôvery a spolupráce. Koncom septembra toho roku na workshope k občianskej participácii jedna predstaviteľka MVO povedala: „*Sme odsúdení na spoluprácu.*“ O štyri dni neskôr došlo v noci k výrubu 40 stromov a krov, ktoré občania v roku 2002 zachránili...

V toto prípade sa teda stretli všetky možné prejavy potlačenia OP: občania nemali dostatočný prístup k informáciám, neboli aktívne informovaní; ich názor a pripomienky neboli brané do úvahy.

V súčasnosti práce na stratégii pokračujú, ale zaujímavý a užitočný proces zapojenia občanov je spochybnený vo svojej podstate vďaka implicitnému posolstvu, ktoré vyslal samospráva voči svojim partnerom.

3.2. RUSOVCE: ZAPOJENIE VEREJNOSTI PRI VYTVÁRANÍ VÍZIE HISTORICKÉHO PARKU

Od novembra 2003 do novembra 2004 bol v Rusovciach v rámci projektu cezhraničnej spolupráce „**Vytvorenie siete turisticky atraktívnych historických parkov**“ vedený proces zapojenia verejnosti. Cieľom bolo aktivizovať miestnu verejnosť tak, aby spolupracovala pri vytváraní vízie vzácneho historického parku a aby sa posilnila kapacita miestnych ľudí pre

ďalšiu spoluprácu. Občania Rusoviec (miestni ľudia, samospráva i miestne združenia) mali možnosť podieľať sa na tvorbe štúdie parku prostredníctvom série aktivít a vyskúšať si, aké je to spolurozhodovať o verejných veciach. Z celkového počtu 2000 obyvateľov boli počas niekoľkých mesiacov získané podnety od 400 ľudí. Uskutočnilo sa množstvo pracovných stretnutí, koncert, deti z miestnej školy vytvárali brožúrky o parku, realizovala sa anketa, verejné vypočutie, plánovací víkend, cezhraničný seminár i verejná prezentácia štúdie so zapracovanými podnetmi občanov.

Projekt naplnil svoje ciele: okrem zapojenia do plánovania a získania prvých skúseností s participáciou sformovala sa širšia skupina aktívnych ľudí – miestnych podnikateľov, študentov i ľudí, pracujúcich v kultúre, ochotných pracovať ďalej ako pri oživovaní parku, tak na brigádach.

IV. PARTICIPAČNÁ LEGISLATÍVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

VLADIMÍR PIROŠÍK

Vytváraním priestoru na občiansku participáciu si obce a mestá získavajú obyvateľov pre svoje rozhodnutia a pomáhajú tak aj odbúravať potenciálne konflikty v komunite. Zároveň týmto spôsobom dostávajú samosprávy od občanov i množstvo inovatívnych nápadov a tiež dôležitú spätnú väzbu. Toto všetko prispieva k posilňovaniu spolupatričnosti obyvateľstva a tým aj k **znižovaniu korupčného správania** v samospráve. Participácia sa teda „oplatí“ všetkým zainteresovaným stranám.

Participácia (spolurozhodovanie) občanov je veľmi dôležitým kritériom pre kvalitu života v meste, vyplýva z výsledkov medzinárodného výskumného projektu Európskej únie Ako analyzovať kvalitu života v meste (HOTEL - How to analyse life quality). Na projekte sa podieľajú experti z Rakúska, Švédska, Talianska, Francúzska a za Slovensko sa zapojila Katedra psychológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave (FiF UK). Cieľom projektu je zistiť, do akej miery sú aspekty súvisiace s kvalitou života v oblasti dopravy, mobility a plánovania miest zohľadnené v praxi. „Participácia obyvateľov zlepšuje kvalitu prostredia, pretože je zdrojom cenných skúseností z prvej ruky a pomáha tak vytvoriť taký plán rozvoja mesta, ktorý vyhovuje ich potrebám a hodnotám,“ skonštatovala na tlačovej besede pri prezentácii výsledkov výskumu vedúca slovenskej časti projektu Jana Plichtová z FiF UK. Ako poukázala, participácia zároveň zvyšuje pocit kontroly nad prostredím, samostatnosť, svojprávnosť a zodpovednosť a znižuje odcudzenie, anonymitu a pocit bezvýznamnosti, ktorých dôsledkom je napríklad vandalizmus. Participácia zvyšuje identifikáciu obyvateľov s mestom a motivuje ich k takému správaniu, ktoré je prínosné pre ich bydlisko aj komunitu ľudí, pričom často funguje ako protiváha záujmov veľkých firiem, vyplynulo z prieskumu. Participáciu možno podľa expertov zvyšovať predovšetkým komunikáciou s občanmi. Obyvatelia by mali dostať všetky dostupné informácie, a to v jazyku pre nich prístupnom. Dôležité je snažiť sa o prítiahlivú formu komunikácie. Ako k tomu poznamenala Plichtová, veľmi dôležitú úlohu v tomto smere môžu zohrať médiá a v súčasnosti čím ďalej tým používanější internet. Projekt HOTEL má mať niekoľko praktických výstupov. Jedným z nich je informačná stránka www.factum.at/hotel, kde možno nájsť vybrané texty aj v slovenčine.

Zdroj: SITA, 29. 11. 2004

4.1. PARTICIPAČNÁ LEGISLATÍVA

Ako sme už naznačili aj predchádzajúcich kapitolách, ak majú občania znášať **dôsledky** verejných rozhodnutí, potom je úplne legitímna aj ich požiadavka, aby mohli vplývať na ich **přípravu a výsledok**. Túto skutočnosť odzrkadľuje i **slovenská legislatíva**, ktorá vo viacerých právnych predpisoch vytvára priestor na to, aby verejnosť mohla ovplyvňovať rozhodovacie procesy orgánov verejnej moci. Právny základ participácie možno nájsť priamo v Ústave SR,

a to rovno medzi základnými právami a slobodami. Jednotlivé vykonávacie zákony potom toto ústavné právo „rozmieňajú na drobné“.

4.1.1. Ústava SR

Právo občanov Slovenskej republiky zúčastňovať sa na správe vecí verejných, či už priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov (čl. 30 ods. 1), patrí medzi jedno zo základných práv a slobôd. Toto právo interpretoval viackrát aj Ústavný súd SR: „*Pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach.*“ (II. ÚS 9/00)¹². V inom rozhodnutí ÚS SR skonštatoval: „*Termín „zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo...“ nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte či už účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl. 2 ods. 1 ústavy¹³ sa občanom zabezpečuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci.*“ (II. ÚS 31/97)¹⁴. Do tretice, najvyšší orgán ochrany ústavnosti interpretoval obsah čl. 30 ods. 1 aj nasledovne: „*Termín „verejné veci“ obsiahnutý v čl. 30 ods. 1 ústavy je treba chápať tak, že zahrňuje veci verejného záujmu, na správe ktorých sa môžu občania ústavou určeným spôsobom podieľať. Veci verejného záujmu sú i predmetom výkonu územnej samosprávy podľa čl. 67 ústavy a obyvatelia obcí sa na ich správe podieľajú buď na zhromaždeniach obyvateľov obcí, miestnym referendom alebo prostredníctvom orgánov obcí.*“ (I. ÚS 76/93)¹⁵.

Okrem čl. 30 ods. 1 Ústavy SR však majú participatívnu povahu aj ďalšie ustanovenia základného zákona štátu. Ide napr. o tzv. participačnú triádu, t.j. ustanovenia čl. 27- 29, ktoré garantujú každému (teda nielen občanovi SR) petičné, zhromažďovacie a združovacie právo, ďalej čl. 26 zaručujúci všetkým právo na informácie, čl. 44 ods. 1 a 45, podľa ktorých má každý právo na priaznivé životné prostredie a včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu, ale v širšom ponímaní aj čl. 1 ods. 1, podľa ktorého je Slovenská republika právny štát a tiež čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí je vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.

Hlbších záujemcov o ústavnoprávny kontext problematiky občianskej participácie odkazujeme na príslušnú odbornú literatúru.¹⁶

4.1.2. Zákon o obecnom zriadení

Územná samospráva sa podľa Ústavy SR i nadväzujúceho zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení uskutočňuje tromi základnými spôsobmi: na zhromaždeniach obyvateľov obce, ďalej

¹² Nález z 19. 4. 2000. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2000, s. 86.

¹³ Čl. 2 ods. 1 Ústavy SR: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“

¹⁴ Uznesenie z 21. 5. 2001. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 420-421.

¹⁵ Nález z 15. 6. 1994. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993-1994, s. 58.

¹⁶ Viď napr. Drgonec, J. (2004): *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava, Heuréka. K ústavnoteoretickým východiskám občianskej participácie pozri tiež Řehůřek, M.: *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava, VEDA – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 1997.

miestnym referendom a orgánmi obce. Prvé dve uvedené formy účasti verejnosti na samospráve sú pritom typicky participatívne. Tretia z nich, v praxi využívaná najčastejšie, síce nie je zo svojej (reprezentatívnej) podstaty príkladom modelového verejného spolurozhodovania, ani ona však samosprávnym decízorom nebráni nájsť v nej priestor - či už v podobe informovania, konzultácií, delegovania a pod. – na participáciu.¹⁷

4.1.2.1. Verejné zhromaždenie

Verejné zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti môže obecné zastupiteľstvo zvolať v zmysle zákona o obecnom zriadení (ZOZ) vždy na „prerokovanie obecných vecí“. To znamená napr. vtedy, ak sa plánuje v obci výstavba nejakej veľkej prevádzky, ak zastupiteľstvo chce zobrať úver na oddĺženie obce, ak sa má povoliť vjazd automobilov na pešiu zónu či zmeniť smerovanie dopravy a pod.

POZVÁNKA

Vážení spoluobčania!

*Mesto Šaľa, zastúpené primátorom mesta Ing. Tiborom Baranom,
Vás srdečne pozýva na*

verejné zhromaždenie

*týkajúce sa oboznámenia verejnosti s postupom riešenia
a pripravovanými zmenami v organizácii dopravy na ceste
I/75 (ulice Štúrova, Kráľovská), ktoré sa bude konať*

*dňa 22. 02. 2005 o 16,00 hodine
v kongresovej sále Mestského úradu v Šali.*

Svojou účasťou potvrdíte záujem o riešenie zmien v organizácii dopravy.

Ing. Tibor Baran

Zdroj: Šaľa. Mesačník samosprávy mesta 2/2005

4.1.2.2. Miestne referendum

Miestne referendum, t.j. hlasovanie obyvateľov obce, zasa vyhlási obecné zastupiteľstvo podľa ZOZ vždy vtedy, ak ide o:

- zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, resp. zmenu názvu obce,
- odvolanie starostu,

¹⁷ K rozhodovaniu prostredníctvom orgánov obce pozri aj časť 4.1.2.3.

Obyvatelia obce Želovce nie sú spokojní s prácou starostu Jozefa Mlinárika. Zorganizovali preto petíciu za jeho odvolanie. Petíciu podpísalo 388 z asi 1020 voličov, platných však bolo len 376 hlasov. Napriek tomu je právoplatná a obecné zastupiteľstvo na svojom mimoriadnom zasadnutí vyhlásilo termín konania referenda. Nespokojná s prácou starostu je nielen časť obyvateľov, ale aj poslanci. „Starosta neplní uznesenia obecného zastupiteľstva, správa sa povýšenecky, o všetkom chce rozhodovať sám, porušuje zákony,“ hovorí zástupca starostu Ján Deák. Deväti poslanci mu vyčítajú aj neefektívne hospodárenie na obecnom úrade, porušovanie rozpočtovej disciplíny, používania a presúvanie peňazí bez súhlasu obecného zastupiteľstva. Starosta Mlinárik s kritikou svojej osoby nesúhlasí. Podľa neho získal vo voľbách 374 hlasov, čo je dôkaz, že ľuďom vyhovuje a sú s jeho prácou spokojní.

Zdroj: Pravda, 23. 8. 2003

- petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30% oprávnených voličov.

Petíciu musia najprv overiť aspoň traja nezainteresovaní poslanci a v prípade, že nejde o petíciu za odvolanie starostu, aj starosta. Ak petícia spĺňa všetky zákonné náležitosti (t. j. meno a priezvisko, adresa trvalého pobytu a podpis), obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci.

Miestne referendum s dvoma otázkami bude tento víkend v Bratislave – Rusovciach. Týkať sa bude predaja maďarskej školy a zvyškov kláštora a kúpy administratívnej budovy od poľnohospodárskeho družstva Dunaj. Podnetom na vyhlásenia referenda bola petícia, ktorá vznikla ešte v novembri. Dôvodom protestu voči predaju školy je, že je to historická cennosť územia. Nachádza sa totiž neďaleko archeologického náleziska Gerulata. Predpokladá sa, že aj tu sa nájdu cenné nálezy.

Zdroj: Sme, 10. 4. 2003

Obecné zastupiteľstvo môže okrem toho vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce aj pred rozhodnutím o „**d’alších dôležitých veciach samosprávy obce**“. Môže ísť napr. o zavedenie a zrušenie miestnej dane, rekonštrukciu námestia, ale aj čokoľvek iné, na čom sa uznesie nadpolovičná väčšina poslancov.

Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov hlasovania obyvateľov obce.

Ludia z troch horehronských obcí Brusna, Predajnej a Nemeckej vo vikendovom referende vyjadrili nesúhlas s výstavbou nadregionálnej spaľovne nebezpečného odpadu v areáli Petrochemy v Dubovej, v katastri obce Nemecká. Starostka Nemeckej Anna Zvarová potvrdila, že referendum je platné. Zúčastnilo sa na ňom viac ako 60 percent ľudí z každej obce, teda približne 2,5 tisíce ľudí. Banskobystrický samosprávny kraj podľa včerajšieho vyhlásenia predsedu Milana Marčoka bude rešpektovať vôľu občanov, ktorí vyjadrili v referende, a bude hľadať alternatívne riešenie.

Zdroj: TASR, 19. 4. 2004

4.1.2.3. Orgány obce

Tretí a najčastejší spôsob účasti občanov na samospráve je cez orgány obce, t. j. prostredníctvom obecného/mestského zastupiteľstva a starostu/primátora. Aj pri tomto type decíznej činnosti má však verejnosť na základe ZOZ vymedzený priestor na zapájanie sa do rozhodovania, a to hneď dvoma formami.

Prvá a „klasická“, ktorá existuje už od roku 1990, je prostredníctvom členstva v niektorých z **komisíí zastupiteľstva**.

Druhá forma, účinná od 1. júla 2004, je prostredníctvom tzv. **pripomienkovania**. Novela zákona o obecnom zriadení¹⁸ totiž umožňuje verejnosti vstupovať aj do procesu prípravy návrhov všeobecne záväzných nariadení (VZN).

Postup je pritom nasledovný: každý návrh VZN (nie však uznesenia) o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, musí byť zo strany obce zverejnený najprv na úradnej tabuli obce a príp. aj na internete, a to po dobu najmenej 15 dní pred rokovaním poslaneckého zboru. Dňom vyvesenia návrhu VZN začína plynúť najmenej 10 dňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby poslať k návrhu tzv. pripomienku. Tá musí byť zaslaná v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade a musí z nej byť jasné kto ju predkladá a čoho presne sa domáha (prijatie nového textu, resp. zmena, vypustenie alebo upresnenie pôvodného textu). Následne sa musia pripomienky verejnosti vyhodnotiť. V gescii to má navrhovateľ nariadenia, t.j. vo veľkej väčšine obecný/mestský úrad, príp. aj s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Ak sa niektorým pripomienkam verejnosti nevyhovelo, súčasťou vyhodnotenia je aj povinné uvedenie dôvodu, z akého sa tak stalo. Vyhodnotenie pripomienok sa po tomto procese predloží poslancom zastupiteľstva, a to tak, aby ho mali najneskôr tri dni pred svojim rokovaním o VZN¹⁹.

I vďaka existencii všetkých vyššie uvedených prostriedkov verejného rozhodovania garantovaných ZOZ možno povedať, že naše samosprávne inštitúcie majú jednoznačne prevahu participatívnej a nie reprezentatívnej demokracie.²⁰

¹⁸ Zákon č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Identický postup pri pripomienkovaní návrhov VZN pritom zákon určil aj zastupiteľstvám vyšších územných celkov.

²⁰ Pozri tiež Rončák, I.: *Samosprávne inštitúcie v Slovenskej republike. Pokus o zaradenie do modelu na základe prevahy prvkov participatívnej alebo zastupiteľskej demokracie*. Diplomová práca. Bratislava, FiF UK 2002.

4.1.3. Správny poriadok

Aj zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) ako základný procesný predpis upravujúci väčšinu administratívnych konaní, obsahuje viacero ustanovení umožňujúcich verejnosti spolupodieľať sa na výsledných rozhodnutiach samosprávy. V tomto prípade sa však zákonom priznané „participačné práva“ (právo nazeráť do spisu, vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia, navrhovať dôkazy, odvolať sa, ...) nevzťahujú na kohokoľvek, ale iba na tzv. účastníkov konania, príp. zúčastnené osoby.

- Účastníkom konania je podľa § 14 správneho poriadku ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, ďalej ten koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, a tiež kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. **Účastníkom konania** je zároveň aj ten, komu také postavenie priznáva osobitný právny predpis²¹.
- **Zúčastnenú osobu** správny poriadok nedefinuje, určuje akurát základný okruh jej práv (§ 15a citovaného zákona).

Správny poriadok podporne (subsidiárne) upravuje napr. aj procesnú stránku tzv. územného konania:

Proti výstavbe viacpodlažného obytného domu na Uhrovej ulici spísali obyvatelia petíciu. Stavba podľa nich negatívne ovplyvní lokalitu, zahustí dopravu, preriedi zeleň a zníži trhovú hodnotu okolitých domov. Územné rozhodnutie bolo vydané 26. júla. (...) Stavba má mať o jedno podlažie menej, teda tri podzemné podlažia s garážami a tri nadzemné podlažia. Bytový dom má mať 37 namiesto pôvodne plánovaných 44 bytov. Proti územnému rozhodnutiu sa obyvatelia okolitých domov odvolali.

Zdroj: Sme, 26. 8. 2004

4.1.4. Stavebný zákon

Viacero participatívnych ustanovení obsahuje aj zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Väčšina z nich sa týka najmä **územného plánovania**²². Zákon napr. prikazuje uskutočniť obstarávateľom územných plánov, t.j. obciam, mestám a VÚC, tzv. **verejné prerokovanie konceptu** územného plánu a tiež zabezpečiť jeho „všeobecne zrozumiteľný výklad“. Etapa spracovania a schválenia konceptu je pritom pri obstarávaní územného plánu kľúčová. Obstarávateľ územného plánu tak musí koncept prerokovať so všetkými dotknutými fyzickými a právnickými osobami (občanmi, obcami, vyššími územnými celkami, štátnymi orgánmi, ...), pričom toto prerokovanie musí byť zároveň verejné. Znamená to, že musí byť prístupné aj pre všetkých ďalších záujemcov zo strany verejnosti. Verejnosť má okrem toho napr. aj **možnosť pripomienkovať návrh** územného plánu a pod.

²¹ Pozri napr. stavebný zákon (4.1.4), zákon o EIA (4.1.5.), zákon o ochrane prírody a krajiny (4.1.7.) a pod.

²² Pozri napr. § 20 ods. 3, § 21 ods. 3, § 22 ods. 1, § 23, §§ 24 - 25 ods. 2 stavebného zákona.

Pripomienky k novému územnému plánu hlavného mesta SR Bratislavy môžu verejnosť a právnické osoby podávať do 10. decembra. V priebehu októbra a novembra sa bude konať verejné zhromaždenie občanov, na ktorom podá spracovateľ návrhu odborný výklad. Nový územný plán je dostupný k nahliadnutiu v priestoroch Primaciálneho paláca a tiež na internetovej stránke www.bratislava.sk. O príprave a spracovaní nového územného plánu hlavného mesta rozhodlo mestské zastupiteľstvo vo februári 1996. Ako zadanie pre koncept riešenia územného plánu boli schválené územné a hospodárske zásady, ktoré mestské zastupiteľstvo prijalo v januári 1998. Nasledovalo spracovanie konceptu riešenia územného plánu mesta, ktoré bolo predložené v 3 variantoch. Prerokovanie konceptu verejnosťou trvalo od októbra 2000 do začiatku februára 2001. Počas tohto obdobia sa konalo 30 prezentácií a 4 verejné zhromaždenia občanov. Zo 116 oslovených účastníkov prerokovania spomedzi orgánov štátnej správy, samosprávy a správcov inžinierskych sietí dostal magistrát 75 stanovísk. Z nich väčšina vyjadrovala s konceptom súhlas s pripomienkami. Magistrát vyhodnotil aj 378 listov s pripomienkami občanov, väčšina sa týkala riešenia konkrétnych lokalít, iba niektoré sa vyslovili k riešeniu územného plánu. Po vyhodnotení prerokovania bude návrh nového územného plánu Bratislavy predložený na schválenie mestskému zastupiteľstvu.

Zdroj: TASR, 10. 8. 2004

Participatívny charakter má okrem toho aj rad ďalších ustanovení stavebného zákona, a to hlavne z oblasti tzv. **územného a stavebného konania**.²³

Dôležité je však tiež pripomenúť, že zo strany stavebných úradov nezriedka dochádza k ich nedodržaniu. Medzi najčastejšie pochybenia pritom patrí hlavne nedostatočne určený rozsah tzv. účastníkov konania. To zároveň zakladá právny nárok na spochybnenie zákonnosti takto prijatých právnych aktov, napr. na ústavnom, resp. všeobecnom súde, na prokuratúre, u nadriadeného správneho orgánu a pod.

Ústavný súd SR dnes vydal rozhodnutie vo veci umiestnenia čerpacej stanice pohonných hmôt na banskobystrickom sídlisku Radvaň. Pre porušenie ústavného práva na spravodlivú súdnu a inú právnu ochranu zrušil územné rozhodnutie pre umiestnenie čerpacej stanice vydané stavebným (okresným) úradom, odborom životného prostredia. Ústavný súd SR vo svojom odôvodnení takisto konštatoval porušenie zákona Krajským úradom, ktorý, rovnako ako Okresný úrad, neskúmal podstatu odvolania účastníkov a nerozhodol o účasti občanov v konaní.

Zdroj: Tlačová správa OZ Za dôstojnú Radvaň, 16. 4. 2003

²³ Pozri napr. § 34 ods. 1 a 2, § 37 ods. 3, § 59, § 64 ods. 1 stavebného zákona.

Legálnosť postupu pri vydávaní povolení na výstavbu štvrte luxusných domov nad Mariánskym údolím so Svätou studňou v Marianke už spochybnila aj prokuratúra. Prokurátorka Okresnej prokuratúry v Malackách vydala proti dvom rozhodnutiam stavebného úradu v Malackách protest. Vyhovela tak podnetu petičného výboru na ochranu pútnického miesta Marianky a dvoch občanov, ktorí sa ohradili ako nezákonne vynechaní z konania.

Zdroj: Sme, 2. 10. 2003

Mesto Zvolen nemôže pokračovať v plánovanej druhej etape rekonštrukcie námestia SNP, ktorá mala prebehnúť ešte tento rok. Dôvodom je zamietnutie územného povolenia zo strany Krajského stavebného úradu v Banskej Bystrici, pretože je v rozpore s platným územným plánom mesta. Zablokovanie rekonštrukcie je o to vážnejšie, že mesto si na tento zámer zobralo úver vo výške takmer miliardy. Na miestach, kde zámer rekonštrukcie ráta s dláždením, je v územnom pláne zeleň.

Zdroj: BB Žurnál 4/2005

4.1.5. Zákon o EIA

Účelom ďalšieho participatívneho právneho predpisu, zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (zákon o EIA), je upraviť postup pri komplexnom odbornom a verejnom posudzovaní pripravovaných stavieb, zariadení a iných činností pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov (t.j. napr. v územnom, stavebnom konaní a pod.) z hľadiska ich predpokladaného vplyvu a dopadu na životné prostredie. Do celého tohto procesu sa môžu zapojiť aj občania, a to buď organizovane alebo neorganizovane. Ak sú združení v tzv. **občianskej iniciatíve**²⁴, resp. v osobitnom **občianskom združení**²⁵, môžu tento proces ovplyvňovať vo všetkých jeho významnejších fázach. Prirodzene, najviac tzv. účastníckych práv prináleží členom občianskeho združenia (nie iniciatívy), ktorí sa prostredníctvom procesu EIA automaticky stávajú aj riadnymi účastníkmi nasledujúcich povoľujúcich (správnych) konaní, napr. územného, stavebného a pod. Neorganizovaná **verejnoscť** má však tiež svoje práva, ako napr. nahliadať do zámeru a dávať k nemu svoje stanoviská (viď Príklad 1), zúčastňovať sa verejného prerokovania správy o hodnotení²⁶ zabezpečovaného **obcou/mestom** (viď Príklad 2 a 3) a pod.

²⁴ Občianskou iniciatívou sa na účely zákona o EIA rozumie najmenej 500 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 250 osôb s trvalým pobytom v dotknutej obci, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti posudzovanej podľa tohto zákona (§ 9 ods. 1 zákona o EIA).

²⁵ Paragraf 9 ods. 4 zákona o EIA: „Ak založí skupina najmenej 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v dotknutej obci, na ďalšiu podporu stanoviska občianskej iniciatívy alebo priamo za účelom ochrany životného prostredia pri danej činnosti posudzovanej podľa tohto zákona občianske združenie a podá písomné stanovisko, je takéto občianske združenie tiež účastníkom správneho konania, v ktorom sa rozhoduje o povolení danej činnosti podľa osobitných predpisov“.

²⁶ Paragraf 17 ods. 2 zákona o EIA: „Dotknutá obec do uplynutia doby vystavenia záverečného zhrnutia (t.j. najneskôr do jedného mesiaca) zabezpečí v spolupráci s navrhovateľom verejné prerokovanie správy o hodnotení“.

Príklad 1

O Z N A M

Hlavné mesto SR Bratislava v súlade s § 8 ods. 4 zákona o EIA oznamuje verejnosti, že navrhovateľ, APOLLO BUSINESS CENTER spol. s r. o., Mlynské Nivy 45, 821 09 Bratislava, **predložil zámer ADMINISTRATÍVNA BUDOVA – PRIEVOZSKÁ**. Účelom navrhovaného zámeru je vybudovanie deväťpodlažného polyfunkčného objektu, s dvoma podzemnými podlažiami a siedmimi nadzemnými podlažiami, s funkciami administratíva a dopravná vybavenosť (parkovanie v garážach, spolu 125 parkovacích miest v dvoch podzemných podlažiach). Do zámeru je možné **nahliadnuť** v dňoch od 22. 2. 2005 do 15. 3. 2005 na prízemí budovy Magistrátu hl. mesta SR Bratislavy, Primaciálne nám. 1, v priestoroch Služieb občanom. Verejnosť môže svoje **písomné stanovisko** doručiť Ministerstvu životného prostredia SR do 5 týždňov od doby, keď bola o zámere informovaná, najneskôr však do 6 týždňov od doručenia zámeru (30. 3. 2005).

Zdroj: www.bratislava.sk

Príklad 2

O Z N A M

Hlavné mesto SR Bratislava v súlade s § 17 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie oznamuje verejnosti, že **verejné prerokovanie správy o hodnotení Zóna Pribinova – nábrežie** sa uskutoční dňa 3. 3. 2004 (streda) o 17⁰⁰ hod v miestnosti č. 5 Primaciálneho paláca, Primaciálne nám. č. 1.

Zdroj: www.bratislava.sk

Príklad 3

Úrad pre normalizáciu, metrologiu a skúšobníctvo včera predložil na verejné pripomienkovanie Správu o hodnotení vplyvov na životné prostredie Cyklotrónového centra v Bratislave. Do správy možno nahliadnuť v informačnom centre Servis pre občana na Primaciálnom námestí do 10. novembra. Verejnosť sa k hodnoteniu môže vyjadriť do polovice decembra. Cyklotrónové centrum má byť vybudované v areáli Slovenského metrologického ústavu v Karlovej Vsi. Doteraz prebehla jedna verejná diskusia s občanmi, na ktorej sa obyvatelia Karlovej Vsi postavili proti výstavbe centra.

Zdroj: TASR, 9. 10. 2001

4.1.6. Zákon o petičnom práve

Participatívne prvky má v sebe aj zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Tento právny predpis patrí na úrovni územnej samosprávy medzi často využívané, a to najmä v prípade vyjadrovania nespokojnosti obyvateľov s konkrétnym dianím v obci/meste.

Peticiu za znovuzavedenie spojenia mestskej dopravy medzi najväčšími banskobystrickými sídliskami Fončorda a Sásová odovzdali minulý týždeň nespokojní občania na banskobystrickom magistráte. Za obnovenie linky č. 24, ktorá bola jediným spojením najväčších sídlisk sa ich podpísalo 1379.

Zdroj: SMER Magazín, 25. 1. 2005

Nesúhlas s odpredajom pozemku s mestským parkom na výstavbu Tesca vyjadrilo petičnou akciou 1467 obyvateľov Sniny a jej okolia. Petičné hárky s podpismi odovzdali predstaviteľom tamjšej samosprávy. (...) „S petičným výborom budeme rokovať a veríme, že nájdeme riešenie,“ povedal primátor mesta Marián Kríž.

Zdroj: TASR, 14. 12. 2004

Orgán samosprávy má povinnosť petíciu prešetriť a vybaviť do 30 dní odo dňa doručenia.

4.1.7. Ďalšie právne predpisy

Občiansku participáciu priamo zo zákona, najmä v podobe povinnosti samosprávy, resp. akéhokoľvek orgánu verejnej správy, verejne prerokovať určitý návrh, program, politiku a pod., ustanovujú aj ďalšie predpisy, a to najčastejšie **z oblasti životného prostredia**. Okrem už spomínaného zákona o EIA ide napr. o zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch²⁷ či zákon č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia²⁸. Nezanedbateľnú rolu - vrátane protikorupčnej - však má aj zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorý umožňuje priamo sa zúčastňovať na rôznych konaniach vedených (nielen) obcou a týkajúcich sa životného prostredia (napr. konania o výrub drevín) aj environmentálnym občianskym združeniam²⁹. Účasť takýchto nezávislých subjektov na rozhodovaní môže byť totiž efektívnym prostriedkom na ochranu verejného záujmu a teda i transparentnosti verejného života.

Medzi právne predpisy z tejto kategórie však možno zaradiť aj ďalšie zákony z už spomínanej „participačnej triády“, čiže zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov a zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve, teda právne predpisy, ktoré spolu so zákonom o petičnom práve a zákonom o slobodnom prístupe k informáciám³⁰ vykonávajú dôležité ústavné politické práva slúžiace verejnosti na podporu a pomoc pri presadzovaní ich záujmov vo vzťahu k verejnej správe.

Pri širšej interpretácii pojmu „participácia“ však môžeme ako súčasť legislatívy z tejto oblasti uviesť aj zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach, zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre či zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

²⁷ Najmä § 5 ods. 8 zákona o odpadoch.

²⁸ Najmä § 11 ods. 10 zákona o ochrane ovzdušia.

²⁹ Najmä § 82 ods. 3 a 6 zákona o ochrane prírody a krajiny.

³⁰ K zákonu o slobodnom prístupe k informáciám a k problematike samosprávnej informovanosti vo všeobecnosti pozri aj nasledujúcu kapitolu *V. Informácie a komunikácia ako súčasť participácie*.

4.2. ĎALŠIE PARTICIPAČNÉ NÁSTROJE

Ako je evidentné aj z predchádzajúcich kapitol tejto publikácie, účasť verejnosti na rozhodovaní je podmienená dvoma nevyhnutnými „vstupmi“. Prvým je aktivácia **ľudí**. Tá sa v praxi nezriedka deje cez nejakú konfrontačnú skúsenosť so samosprávou. Druhým „vstupom“ je vytvorenie **priestoru na participáciu** verejnosti, a to najčastejšie prostredníctvom legislatívneho a inštitucionálneho rámca. Aj z časti 4.1. venovanej legislatíve pritom vyplýva, že tento priestor môžeme rozdeliť na „**povinný**“ a „**možný**“. Povedané inak, určitá úroveň participácie je požadovaná priamo na základe niektorých zákonov. Okrem toho však slovenské samosprávy **môžu** zapájať občanov do rozhodovacích procesov a zvyšovať tak súčasne transparentnosť týchto procedúr aj takpovediac **dobrovoľne**, čiže nad rámec toho, čo stanovujú platné právne predpisy.

Okrem troch základných foriem účasti na samospráve garantovaných zákonom o obecnom zriadení (verejným zhromaždením, miestnym referendum a prostredníctvom orgánov obce) a popri prvkoch verejného rozhodovania, ktoré sú ustanovené ďalšími zákonmi (správny poriadok, stavebný zákon, zákon o EIA, ...), existuje u nás množstvo iných nástrojov (techník) občianskej participácie. Konkrétne podoby i intenzita využívania takýchto „dobrovoľných“, t.j. zákonom priamo neprikázaných participatívnych nástrojov, sa však líši v závislosti od jednotlivých obcí a miest, veľkosti sídiel, štruktúry ich obyvateľstva a pod.

V slovenských podmienkach ide najčastejšie o rôzne ankety (špecializované, výročné, internetové, ...) či prieskumy verejnej mienky, zber pripomienok (skrinky nápadov a „čierne“ skrinky, pracovné schránky poslancov), zapájanie obyvateľov obce do rozhodovania prostredníctvom obecného rozhlasu (televízie), resp. webových stránok obce, vydávanie informačných letákov, spravodajov, príp. vlastných novín samosprávy, ustanovenie tzv. občianskych poradcov, príp. občianskych rád, pravidelné stretnutia volených funkcionárov samosprávy s obyvateľmi, hodiny pre styk s verejnosťou na úrade, budovanie kancelárií prvého kontaktu atď.

Čoraz populárnejším sa v našich podmienkach stáva aj organizovanie tzv. **verejných vypočutí (hiringov)**. Postup pri tejto forme participácie je nasledovný: samospráva identifikuje problém, ktorý je potrebné riešiť (separácia komunálneho odpadu, netransparentné prideľovanie obecných bytov, rozsiahla rekonštrukcia námestia, ...) a pripraví alternatívy návrhov na riešenie. K týmto materiálom majú občania možnosť vyjadriť sa na osobitných stretnutiach a príp. aj navrhnúť ďalšie riešenia. Takto získané poznatky sa potom zosumarizujú, zo strany samosprávy znovu prehodnotia a zastupiteľstvo prijme rozhodnutie až na ich základe.³¹

Atraktívne sú aj **verejné diskusie**, a to najmä na kontroverzné témy (predaj pozemkov, hromadné doprava, územný plán, mestská zeleň, ...). Vo viacerých mestách (Bratislava, Košice, Zvolen, Žilina) ich usporadúvajú miestne mimovládne organizácie, výnimkou však nie sú ani diskusie zorganizované priamo samosprávami.

³¹ K metodike prípravy a vedenia hiringu pozri aj Nárožný, 2001, s. 63- 69 a Bernátová – Vaňová, 1999, s. 61 - 64.

Poriadne rušno bolo v stredu podvečer v lamačskom kine. Ľudia naplnili priestory kina, foyer, niektorí sedeli aj priamo na pódiu, iní sa tlačili pred dverami. V sále panovala napätá atmosféra a vzduch bol nedýchatelný. V centre pozornosti bol starosta Lamača Peter Šramko a dvaja mladí zástupcovia firmy, ktorí vypracovali urbanistickú štúdiu pre kopec nad rozostavanou nemocnicou na Rázsochách, známy tiež ako Zečák. V týchto miestach by sa mala realizovať individuálna bytová výstavba. Lamačania tam majú vlastné pozemky, preto neboli len mlčiacim publikom. V jednej chvíli sa situácia vyhrotila takmer do hádky a padali aj silné slová o ryžovaní. Niektorí demonštratívne odchádzali pred koncom. Starší pán rozčúlene skonštatoval, že to nemá úroveň. Naopak, iný divák označil stretnutie za starostov historický výkon. „Už pred stretnutím ľudia o nás tvrdili, že si tam chceme stavať svoje domy. Moje verejné vyhlásenie, že na tomto kopci nemám ani steblo trávy, je pravdivé,“ dodal starosta. „V začatých verejných diskusiách budeme pokračovať, rovnako ako aj v prácach na urbanistickej štúdií.“ Do priestorov kina s kapacitou okolo dvesto ľudí prišlo až 600 obyvateľov. Po viac ako troch hodinách sa stretnutie skončilo, niektorí ešte v malých skupinkách rozoberali situáciu pred kinom.

Zdroj: Sme, 16. 11. 2003

Všetky tieto participačné nástroje sú zároveň prostriedkami **efektívnejšej komunikácie** medzi vedením samosprávy a obyvateľmi. Vzhľadom na dôležitosť problematiky komunikácie a prístupu k informáciám o činnosti samosprávy pre občana venujeme tejto téme aj celú nasledujúcu kapitolu.

Záverom dodávame, že nové nástroje (techniky) participácie stále prudko pribúdajú. Medzi najnovšie trendy v krajinách západnej Európy, ale i v niektorých susedných štátoch, patrí okrem už uvedených metód napr. aj **akčné plánovanie, participačné strategické plánovanie, komunitný posudok, riadená vizualizácia, občianska mapa, sociálny audit, občianske poroty, ACE (konaj, vytvor, zaži), tímová synergetika** a pod.³²

LITERATÚRA

Bernátová, M. – Vaňová, A. (1999): *Marketing pre samosprávy II. Komunikácia s verejnosťou*. Banská Bystrica, Ekonomická fakulta UMB a IROMAR.

Drgonec, J. (2004): *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava, Heuréka.

kol. (2002): *Participácia funguje! 21 technik komunitnej participácie pre 21. storočie*. Rajecké Teplice, Občianske združenie Kultúra.

Náročný, M. (2001): *Verejné vypočutie v meste Kremnica*. In.: Slimáková, E. a kol.: *Informovanosťou proti korupcii. Zvyšovanie informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami na úrovni miestnej samosprávy ako základný nástroj transparentnosti a boja proti korupcii*. Bratislava, Dom Európy.

³² Bližšie pozri napr. kol. (2002): *Participácia funguje! 21 technik komunitnej participácie pre 21. storočie*. Rajecké Teplice, Občianske združenie Kultúra.

Pirošík, V. (jeseň 2004): *Transparentnejšie obecné zriadenie*. In.: *Pod lupou*. Newsletter Transparency International Slovensko.

Pirošík, V. (2004): *Verejná kontrola a občianska participácia*. In.: Sičáková-Beblavá, E. – Pirošík, V. (eds): *Transparentná miestna samospráva. Príručka pre lepšiu správu vecí verejných*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.

Řehůřek, M. (1997): *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava, VEDA – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied.

Rončák, I. (2002): *Samosprávne inštitúcie v Slovenskej republike. Pokus o zaradenie do modelu na základe prevahy prvkov participatívnej alebo zastupiteľskej demokracie*. Diplomová práca. Bratislava, FiF UK.

Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky. Košice, 1993-1994, 1999 a 2000.

V. INFORMÁCIE A KOMUNIKÁCIA AKO SÚČASŤ PARTICIPÁCIE

VLADIMÍR PIROŠÍK

5.1. ÚVOD

Ako ukazujú zahraničné i domáce skúsenosti, demokracia a občianska spoločnosť zlyhávajú, pokiaľ sa občania nezapoja do verejného diania. Fungujúca demokracia predpokladá profesionálny a zodpovedný prístup miestnej samosprávy k problému obce či mesta a zároveň aktívny prístup občanov, ktorí svoje rozhodnutia a spoluprácu so samosprávou budú realizovať na základe **objektívnych informácií**.

Pri komunikácii medzi samosprávou a občanom často dochádza k tomu, že odosielateľ správy je nesprávne považovaný za aktívnu zložku komunikačného procesu a prijímateľ za pasívnu. Obaja, odosielateľ i prijímateľ, musia byť aktívnymi účastníkmi tohto vzťahu. Spôsob, akým verejná správa komunikuje s verejnosťou, stavia občana do určitej pozície – buď do pozície diváka bez možnosti ovplyvniť stav vecí, alebo do pozície rovnocenného partnera, aktívneho účastníka diania. Z toho vyplýva, že forma komunikácie môže byť **jedným z barometrov demokracie** v území.

Územná demokracia môže fungovať **len** za účasti a podpory obyvateľov. Dá sa dosiahnuť priamym zaangażovaním a účasťou občanov na riešení problémov. Preto je dôležité realizovať konzultácie s verejnosťou a stimulovať účasť občanov na verejnom dianí.³³

Rovnako ako v prípade občianskej participácie³⁴, aj problematiku informovanosti a komunikácie - ktorá je akosi podskupinou participácie - možno rozdeliť na „**povinnú**“ a „**možnú**“. To znamená na takú, ktorej zabezpečenie a rozsah vyplýva samosprávam priamo zo zákonov, a na takú, ktorú obce a mestá uskutočňujú dobrovoľne nad rámec akýchkoľvek zákonných povinností.

5.2. LEGISLATÍVNE NÁSTROJE INFORMOVANOSTI

Medzi legislatívu, ktorá priamo stanovuje informačné povinnosti slovenským samosprávam, možno zaradiť najmä už spomínaný zákon o obecnom zriadení v aktuálnom znení a tiež zákon o slobode informácií. Keďže však v poslednom období bolo v tejto oblasti prijatých viacero nových právnych predpisov, pozornosť treba venovať aj správne poriadku (najmä jeho zásadnej novele publikovanej pod č. 527/2003 Z. z.), ďalej tzv. zelenému infozákonu, t.j. zákonu č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a rovnako aj zákonu č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a nadväzujúcemu nariadeniu vlády č. 216/2004 Z. z. V nasledujúcich riadkoch teda zameriame pozornosť hlavne na tieto najaktuálnejšie zmeny.

³³ Bernátová - Vaňová, 1999, s. 9.

³⁴ Porovnaj predchádzajúcu kapitolu IV.

5.2.1. Novela zákona o obecnom zriadení

Novela zákona o obecnom zriadení³⁵ priniesla s účinnosťou od 1. júla 2004 do našej legislatívy úplne nový prvok z oblasti informovanosti: okrem možnosti verejnosti vstupovať do procesu prípravy návrhov všeobecne záväzných nariadení (VZN), ktorej sme sa osobitne venovali v časti 4.1.2.3, totiž zároveň stanovuje, že každý návrh VZN, o ktorom má rokovať obecne alebo mestské zastupiteľstvo, musí samospráva najprv zverejniť na úradnej tabuli a príp. aj na internete, a to najmenej 15 dní pred rokovaním poslaneckého zboru, pričom návrh musí byť takto vystavený minimálne desať dní. Nedodržanie tejto povinnosti je nesprávnym úradným postupom a teda aj dôvodom na prokurátorské opatrenie.

(...) Mesto Prešov sa dopustilo porušenia zákona, a to tým, že nepostupovalo podľa § 6 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Mesto Prešov vôbec v stanovenej (pätnásťdňovej) lehote nezverejnilo návrh nariadenia o zmene záväznej časti územného plánu, a to ani vyvesením na úradnej tabuli a ani na internetovej adrese. Mesto Prešov touto nečinnosťou znemožnilo obyvateľom výkon práva zúčastňovať sa na samospráve mesta.

Zdroj: Protest okresného prokurátora Pd 2058/04, Prešov, december 2004

5.2.2. Zákon o slobode informácií

Nedostatočný a nerovný prístup k informáciám, rovnako ako aj informačná „uzavretosť“ obcí a miest, môžu byť významnými prejavmi korupcie³⁶. Aj preto je veľmi dôležité zo strany samospráv dodržiavanie zákona o slobode informácií (infozákona)³⁷. Ten je totiž nielen základným prostriedkom realizácie ústavného práva na informácie, ale zároveň aj jedným z najvýznamnejších protikorupčných nástrojov vôbec.

Podľa dostupných prieskumov i praktických skúseností, pretrvávajúca „informačná uzavretosť“ našich samospráv väčšinou nesúvisí ani tak so zlou vôľou úradov, ako skôr s **neznalosťou zákona**. Medzi takéto „najproblémovjšie body“ infozákona, teda ustanovenia, ktoré obce a mestá v praxi nezriedka nesprávne interpretujú, príp. priamo porušujú, patrí napr. zužujúce ponímanie rozsahu informačnej povinnosti samospráv, zlý výklad termínu „ne/mať informáciu k dispozícii“ i samotného pojmu „informácia“, neakceptovanie nadradeného postavenia infozákona voči správne poriadku a stavebnému zákonu na účely poskytovania informácií zo správnych konaní neúčastníkom takýchto konaní, nesprávne (široké) interpretovanie inštitútu obchodného tajomstva a definície osobného údajov, časté vydávanie tzv. fiktívnych negatívnych rozhodnutí (t. j. nečinnosť samospráv, ignorovanie žiadostí o informácie), protiústavné vyberanie úhrad za informácie vopred (pred samotným poskytnutím informácií) a pod³⁸.

³⁵ Zákon č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³⁶ Porovnaj aj Sičáková-Beblavá – Pirošík (eds.), 2004, s. 45 – 48.

³⁷ Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám o o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení (zákon o slobode informácií).

³⁸ Podrobnosti k desiatim najčastejším chybám samospráv pri aplikácii zákona o slobode informácií (vrátane praktických odporúčaní na ich riešenie) pozri napr. v diele cit. v pozn. 36, s. 68 - 74.

Jednou z **najdôležitejších**, ale zároveň aj **najporušovanejších** povinností samospráv vyplývajúcich z infozákona, je pritom povinnosť tzv. **aktívneho zverejňovania informácií**.

Zákon o slobode informácií totiž pozná dva spôsoby poskytovania informácií: **prístupňovaním**, t.j. získavaním informácií na základe predchádzajúcej žiadosti, a **zverejňovaním**, čiže aktívnym uvoľňovaním informácií úradmi aj bez konkrétnej žiadosti. Tento druhý spôsob upravuje najmä § 5 infozákona, pričom - ako sme už uviedli - v prípade obcí a miest ide zrejme o najzanedbávanější paragraf celého zákona.

Okrem okruhu šiestich údajov, ktoré musí zverejniť každá povinná osoba³⁹, totiž majú obce, mestské časti, mestá a VÚC ešte i tzv. **rozšírenú** aktívnu informačnú povinnosť, t.j. musia z vlastnej iniciatívy zverejňovať aj niektoré ďalšie informácie o svojej činnosti, na čo však často zabúdajú.

V zmysle § 5 ods. 6 infozákona tak majú samosprávy povinnosť zverejňovať aj termíny rokovaní zastupiteľstva a návrh programu, plán zasadnutí komisií a ich program, zápisnice z verejných zasadnutí (vrátane textov uznesení), texty predložených návrhov VZN do troch dní po ich podaní a texty schválených VZN do troch dní po ich prijatí, údaje o dochádzke poslancov na zasadnutia zastupiteľstva a komisií a výpisy o hlasovaní poslancov, vrátane menných, ak sa vyhotovujú.

Všetky informácie sprístupňované podľa § 5 zákona o slobode informácií sa musia zverejňovať v sídle povinnej osoby a na všetkých jej pracoviskách na verejne prístupnom mieste. **Verejne prístupným miestom** je také miesto, na ktoré majú voľný a neobmedzený prístup ľubovoľné osoby. Spravidla by sa teda tieto informácie mali vyvesiť vo verejne prístupnom vestibule budovy, kde sídli povinná osoba alebo kde sú jej pracoviská, prípadne na tabuli priamo pred budovou. Obce, ktoré sú **mestami** podľa § 22 zákona o obecnom zriadení, zverejňujú informácie zároveň aj spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, najmä prostredníctvom **internetu** (§ 6 ods. 1 a 2 infozákona).

Internetová stránka lucenec.mesto.sk, ktorej autorom je poslanec mestského zastupiteľstva v Lučenci Miroslav Drobný, bola ocenená ako jedna z najlepších v Európe. Ocenenie získala na druhom ročníku súťaže Eurocrest, ktorá sa konala v týchto dňoch v českom Hradci Králové. Ocenená stránka Lučenca je súčasťou projektu Združenie eSlovensko na podporu informatizácie slovenských samospráv.

Zdroj: Pravda, 3. 4. 2004

³⁹ Každá povinná osoba musí v zmysle § 5 ods. 1 infozákona zverejniť: a) spôsob zriadenia povinnej osoby, jej právomoci a kompetencie a popis organizačnej štruktúry, b) miesto, čas a spôsob, akým možno získavať informácie; informácie o tom, kde možno podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie, c) miesto, lehotu a spôsob podania opravného prostriedku a možnosti súdneho preskúmania rozhodnutia povinnej osoby vrátane výslovného uvedenia požiadaviek, ktoré musia byť splnené, d) postup, ktorý musí povinná osoba dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní, vrátane príslušných lehôt, ktoré je nutné dodržať, e) prehľad predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje alebo ktoré upravujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb vo vzťahu k povinnej osobe a f) sadzobník správnych poplatkov, ktoré povinná osoba vyberá za správne úkony, a sadzobník úhrad za sprístupňovanie informácií.

Podmienka povinného zverejňovania na internete sa teda vzťahuje len na mestá, nie na obce. Zákon však samozrejme obciam nekladie žiadne prekážky pri ich ochote iniciatívne informovať občanov prostredníctvom webových stránok.

Porušenie povinnosti aktívne zverejňovať informácie je zároveň porušením zákona, a teda aj dôvodom na iniciovanie priestupkového konania voči zodpovednému pracovníkovi, resp. štatutárovi obce s možnosťou udelenia pokuty až do výšky 50-tisíc korún.

5.2.3. Novela správneho poriadku

V novele správneho poriadku, účinnej od 1. januára 2004, možno za významné z pohľadu prístupu k informáciám považovať napr. zavedenie nového pravidla správneho konania, tzv. **zásady informovanosti verejnosti**. Táto zásada posilňuje právo občanov na informácie, pretože ukladá všetkým správnym orgánom (t.j. nielen orgánom územnej samosprávy, ale aj štátnym orgánom a vybraným fyzickým a právnickým osobám) prevádzkovať nepretržite, t. j. **24-hodín denne, prístupnú úradnú tabuľu**.

Rovnako musia správne orgány na takejto tabuli a tiež na internete, prípadne aj iným vhodným spôsobom, informovať zrozumiteľne a včas verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení všetkých konaní, ktoré sú „**predmetom záujmu verejnosti**“, t. j. napr. o konaniach z oblasti životného prostredia, ďalej o konaniach, v ktorých verejnosť aktívne využije zákonný prostriedok (napr. petíciu), ale aj o konaniach, v ktorých zákon garantuje postavenie tzv. účastníka konania mimovládny organizáciám a pod. Dôležitosť zásady informovanosti verejnosti, rovnako ako aj ďalších zásad (pravidiel), ktorými je vedené správne konanie, podčiarkuje skutočnosť, že ich porušenie zo strany úradov je zároveň aj porušením zákonných práv a povinností subjektov správneho konania a teda procesnou chybou, ktorá môže byť dôvodom pre zmenu alebo zrušenie rozhodnutia⁴⁰.

Inou zmenou uskutočnenou v prospech **účastníkov** správneho konania, ale i ďalších osôb, je liberalizácia foriem, ktorými môžu tieto subjekty získavať informácie zo správnych spisov. Zatiaľ čo do konca roka 2003 bolo možné robiť si zo spisov iba výpisy, novela zavádza aj právo robiť si odpisy, fotokópie či získavať tieto informácie inou obojstranne vykonateľnou technickou formou (e-mail, ...), čím sa nielen významne šetrí čas občanov, ale i zefektívňuje práca úradov. Tým ale samozrejme nie je vylúčená i súbežná možnosť kohokoľvek žiadať o prístup do správnych spisov prostredníctvom zákona o slobode informácií.

Súvisiacou novinkou je tiež sprísnenie informačnej povinnosti pre úrady za predpokladu, že svoje rozhodnutia oznamujú nie osobne dorúčením účastníkom konania, ale prostredníctvom verejnej vyhlášky. V takejto situácii už nestačí len zverejniť písomnosť na 15 dní na úradnej tabuli (nezriedka na opačnom konci obce alebo mesta), ale súčasne aj v miestnej tlači, rozhlase, resp. na tzv. dočasnej úradnej tabuli priamo na mieste, ktorého sa konanie týka (t.j. povedzme priamo na mieste novej zamýšľanej stavby a pod.)

Spolu s prípravou a schválením novely správneho poriadku vznikol pri ministerstve vnútra SR aj tzv. Konzultačný zbor pre aplikáciu správneho poriadku (KZASP), ktorého úlohou je dávať

⁴⁰ Košičiarová, 2004, s. 17.

interpretačné stanoviská k novele. Z jedného z nich napríklad vyplýva, že „účastník konania môže nahrávať priebeh ústneho pojednávania v konaní o priestupku zvukovým záznamovým zariadením“. Vzhľadom na použitú argumentáciu KZASP to zároveň možno širšie interpretovať ako oprávnenie účastníka nahrávať si akékoľvek správne konanie a tak dôsledne využívať svoje ústavné právo na informácie. Toto stanovisko KZASP má teda tiež istý protikorupčný charakter a vzťahuje sa aj na samosprávy.⁴¹

5.2.4. Zákon o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí

Nezanedbateľnú rolu v zabezpečovaní širokého prístupu verejnosti k informáciám má i úplne nový zákon o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí. Podľa tohto právneho predpisu musia totiž obce a mestá s účinnosťou od 1. júla 2004 „široť“ (t.j. zverejniť na internete, v oznamovacích prostriedkoch, prostredníctvom odborných podujatí a pod.) aj všetky informácie o životnom prostredí, vrátane informácií o činnostiach, opatreniach, predpisoch, politikách, plánoch, programoch a dohodách vo veciach životného prostredia, ďalej informácie o stave zložiek životného prostredia (ovzdušie, voda, , pôda, ...) a faktoroch ako sú látky, energia, hluk, vibrácie, odpady a pod., správy o stave životného prostredia a povolenia s významným vplyvom na prostredie, štúdie o environmentálnych vplyvoch atď. Za porušenie povinnosti šíriť tieto informácie môže byť pritom samosprávam uložená pokuta až do 500-tisíc korún.

5.2.5. Zákon o ochrane utajovaných skutočností

Popri štyroch vyššie uvedených zákonoch, problematiky prístupu k informáciám na úrovni územnej samosprávy sa týka aj relatívne nový zákon o ochrane utajovaných skutočností a tiež nadväzujúce nariadenie vlády, ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností. Obidva právne predpisy nadobudli účinnosť 1. mája 2004.

Zmenou v porovnaní s predchádzajúcim právnym stavom je, že právomoc rozhodnúť o vymedzení utajovaných skutočností najnižšieho stupňa, t.j. stupňa utajenia „Vyhradené“, zákon priznal starostovi/primátorovi a nie už len výhradne Národnému bezpečnostnému úradu. Nadväzujúce nariadenia vlády však zároveň určuje, že takýto zoznam utajovaných skutočností je „verejný“. Znamená to, že ho samosprávy musia zverejniť **na úradnej tabuli obce**, príp. aj **na internete**, a to vrátane odôvodnenia potrebnosti utajenia jednotlivých skutočností.

5.3. ĎALŠIE NÁSTROJE INFORMOVANOSTI A KOMUNIKÁCIE

Ako už bolo konštatované, popri „povinej“ informovanosti existuje zo strany samospráv aj ďalší voľný priestor na „možné“ informovanie a komunikáciu. Medzi používané nástroje takejto „dobrovoľnej“ komunikácie samosprávy s verejnosťou patria najrozličnejšie ankety a prieskumy, zber pripomienok, vydávanie informačných materiálov a novín, budovanie osobitných oddelení pre styk s verejnosťou v rámci obecných a mestských úradov a pod.

Pozrime sa teraz na konkrétne príklady desiatich najbežnejších nástrojov informovania a komunikácie na Slovensku.

⁴¹ Pozri tiež Pirošík, 2004.

5.3.1. Ankety

Začiatkom júna 2003 vyhodnotili na martinskej radnici **anketu o investičných akciách mesta**. Z vyše 21 tisíc anketových lístkov, ktoré doručoval úrad jednotlivým domácnostiam, sa vrátilo 1018 vyplnených. Občania v ankete mali možnosť vybrať z viac ako dvadsiatky investičných akcií tie, ktoré chcú preferovať ako najpotrebnejšie. Zvíťazilo vybudovanie liečebne pre dlhodobo chorých, potom modernizácia materských a základných škôl, budovanie nájomných štartovacích bytov a vybudovanie chodníkov pre cyklistov v meste. Okrem toho občania v ankete poskytli úradu množstvo nových investičných tipov. Analýzu ankety dostanú na rokovanie poslanci mestského zastupiteľstva, ktorí budú mať aj posledné slovo vo výbere investičných akcií.

Zdroj: www.martin.sk, 2003

Starosta obce Pruské v okrese Ilava Viliam Cívik inicioval vyhlásenie **koncoročnej ankety**, ktorá dala občanom možnosť oznámkovať prácu samosprávy a zároveň oceniť osobnosti/kolektívy obce v športe, kultúre, či všeobecnom rozvoji obce. Cieľom anonimnej ankety pre všetky domácnosti v obci bolo jednak v prípade osobnosti roka pozitívne motivovať k práci v prospech komunity a pri hodnotení samosprávy vytvoriť možnosť pre spätnú väzbu pre pracovníkov samosprávy (starosta, prednosta) a poslancov. Súčasťou ankety bola i možnosť vyjadrenia potrieb občanov v ďalšom rozvoji obce. Na ankete sa zúčastnilo 35% domácností. Jej výsledky boli zaslané spolu s výročnou správou starostu do každej domácnosti na konci roka.

Zdroj: www.ineko.sk, 2004

Na oficiálnych **webových stránkach** hlavného mesta Bratislavy bola v priebehu leta 2003 možnosť zúčastniť sa **ankety** s otázkou „Súhlasíte so zavedením zálohovania PET fliaš?“. Ankety sa zúčastnilo niekoľko sto občanov. Prevažoval názor za zavedenie zálohovania.

Zdroj: www.bratislava.sk, 2003

Koncom marca 2003 vytvoril Miestny úrad Bratislava - Staré Mesto **na svojej internetovej stránke anketu**, ktorá mala slúžiť na zozbieranie názorov občanov pri tvorbe všeobecne záväzného nariadenia ohľadom pravidiel, ktoré by mali dodržiavať majitelia psov. Stránka však neposkytuje možnosť prezrieť si doterajšie výsledky ani pripomienky zúčastnených či počet občanov, ktorí sa do ankety zapojili.

Zdroj: www.ineko.sk, 2003

5.3.2. Prieskum verejnej mienky

Cieľom **prieskumu verejnej mienky** vo Vyhniach bolo zistiť vzťah obyvateľov k obecnému úradu a úroveň spokojnosti so službami poskytovanými obecným úradom. Prieskum bol zameraný na obyvateľov obce Vyhne ako aj na chatárov a chalupárov v katastri obce. Obyvateľom sa anketové lístky roznášali osobne. Pri distribúcii a zbere lístkov pomáhali žiaci miestnej základnej školy. Rozdaných bolo 980 a zozbieraných 451 anketových lístkov.

Zdroj: Bernátová a kol., 2003

5.3.3. Pripomienky verejnosti

V júni tohto roka chce spoločnosť Magna. s r.o. začať stavať podzemné garáže so 42 miestami na parkovanie vo vnútroblokovom priestore polyfunkčného objektu na Záhradníckej ulici v Ružinove. Stavba má byť ukončená v máji 2004. Občania môžu do zámeru nahliadnuť v informačnom centre Servis pre občana v budove magistrátu hlavného mesta na Primaciálnom námestí až do 22. apríla. Prípadné **pripomienky** treba adresovať na ministerstvo životného prostredia, Nám. L. Štúra 1, 812 35 Bratislava, najneskôr do 6. júna.

Zdroj: Sme, 8. 4. 2003

Zajtra a o týždeň vždy o 17. h sa môžu občania zúčastniť na verejnom prerokovaní územného plánu hlavného mesta. dnes a na budúci pondelok sa stretnú orgány samosprávy, štátnej správy a právnické osoby, ktorých sa územný plán týka. Okrem toho je návrh územného plánu vystavený do 10. decembra v Primaciálnom paláci na prízemí denne v pondelok od 8. do 17 h, v utorok až štvrtok od 8. do 16 h a v piatok od 8 do 15 h. **Pripomienky** možno písomne podať do 10. decembra na adrese magistrátu. Elektronickú verziu návrhu môžu občania nájsť na www.bratislava.sk.

Zdroj: Sme, 10. 11. 2004

5.3.4. Lokálne médiá

Prvá **mestská televízia** na Slovensku začala vysielat' 15. marca 1991 v Novákoch. Je káblová a má pokrytie 95 percent miestnych domácností. Sleduje ju približne štyri a pol tisíc obyvateľov. Televízia nemá redakčnú radu, ktorá by mohla obsahovo vysielanie ovplyvňovať. Najdôležitejšou súčasťou vysielania je spravodajstvo, ktoré trvá aspoň pol hodiny. Televízia vysielala aj priame prenosy z debát so zástupcami mesta, štátnej správy, kľúčových podnikov. „Ktorýkoľvek občan sa môže zapojiť telefonicky, písomne, ale aj živým vstupom. Priamo pred kamerou môže klásť kritické otázky, adresovať nám výhrady,“ hovorí primátor mesta Dušan Šimka. Dvadsaťštyri hodín denne sa okrem toho vysielala teletext. Cez televíziu si Nováčania môžu zároveň vypočuť aj vysielanie mestského rozhlasu.

Zdroj: Sme, 10. 4. 2003

Koncom marca 2004 TV Poprad, **lokálna televízia** vlastnená mestom Poprad, sprístupnila vysielanie televízie aj používateľom **internetu** (www.tvpoprad.sk) ako jediná lokálna televízia na Slovensku. Cieľom je umožniť sledovanie aj rodákom mimo mesta. Webstránka obsahuje archív spravodajských príspevkov či diskusné fórum k životu v meste. TV Poprad pokrýva mestá Poprad a Svit s okolitými obcami, čo je približne 100 tisíc divákov. Takmer tri štvrtiny z nich si prepne na TV Poprad každý deň.

Zdroj: www.ineko.sk, 2004

V apríli 2003 dostali občania mesta Lučenec ako prví na Slovensku možnosť prístupu k **videozáznamu rokovania mestského zastupiteľstva** na internete. Z iniciatívy mestského poslanca Milana Drobného sa uskutočnila pilotná prevádzka v rámci projektu občianskeho združenie eDemocracy, ktorého je Drobný prezidentom. Niektorí poslanci kritizovali uverejňovanie záznamov, lebo môže podľa nich viesť z väčšiemu populizmu kolegov.

Zdroj: www.ineko.sk, 2003

Vedenie mesta Poprad nechalo koncom marca 2004 nainštalovať sedem **informačných kioskov**, cez ktoré má občan možnosť bezplatne dostať informácie o meste, prezrieť si celý systém mestskej webstránky, oboznámiť sa so všetkými nariadeniami a informáciami. Bezplatne si môže tiež vytlačiť všetky tlačivá a listiny, ktoré bude potrebovať. Kiosky by do leta mali umožniť občanom pomocou platobnej karty zaplatiť účty alebo uhradiť mestu poplatok za odvoz a likvidáciu tuhého komunálneho odpadu. Kiosky sú rozmiestnené na rôznych miestach: centrálné námestie Sv. Egídia, dva interiérové sú na železničnej stanici a v obchodnom dome Tesco, ďalšie štyri sú na jednotlivých popradských sídliskách a v mestských častiach Matejovce, Západ, Juh II a Juh III. Náklady na jeden infokiosk predstavujú približne 2 500 Sk mesačne plus náklady na ISDN linku. Cieľom mesta je zjednodušiť občanom prístup k informáciám a odbremeniť samotný mestský úrad.

Zdroj: www.ineko.sk, 2004

Po vykonaní auditu a reorganizovaní práce samosprávy v Prievidzi vydal a distribuoval v decembri 2004 mestský úrad do každej domácnosti (v náklade 20 000 kusov) **50-stranový brožúru – sprievodcu** o organizácii, činnostiach, funkciách, poplatkoch a kontaktoch samosprávy. Projekt stál 350 tisíc korún, z čoho tretinu pokryla firemná reklama v bulletine. Mestský úrad plánuje v roku 2005 vydať menšiu brožúrku opisujúcu prijaté všeobecne záväzné nariadenia. Cieľom týchto aktivít je zjednodušiť život občanom v kontakte so samosprávou a zároveň ich zaktivizovať pri tvorbe kvalitnejšej samosprávy.

Zdroj: www.ineko.sk, 2005

5.3.5. Podujatia

Návštevníci **dňa otvorených dverí** na Mestskom úrade v Trenčíne môžu prísť do kancelárie primátora, kde sú vystavené insígnie – primátorská reľaz, pečať mesta, kópie zakladateľských listín. Návštevníci sa môžu s primátorom odfotografovať, deti si rady sadnú za jeho písací stôl, na jeho stoličku, dospeli sa sním môžu porozprávať v neoficiálnej atmosfére. Občania si toto stretnutie tak oblúbili, že sa pred kanceláriou primátora v tento deň čaká v rade. Vo veľkej zasadacej miestnosti sa prezentujú poslanci, mestská polícia, kluby dôchodcov a mestské podniky. Na námestí zároveň prebieha kultúrny program. Počas neho sa tiež vyhodnocujú súťaže, ktoré mesto každoročne vyhlasuje.

Zdroj: Bernátová a kol., 2001

5.3.6. Občianski poradcovia

Občianskym poradcom sa môže stať každý obyvateľov Kremnice starší ako 15 rokov. Je to občan, ktorý prejavil ochotu pravidelne poskytovať mestskej samospráve pri prieskumoch mienky občanov svoje názory a stanoviská. Kruh občianskych poradcov nie je uzavretý, záujemcovia sa môžu prihlásiť v kancelárii prvého kontaktu v budove MsÚ Kremnica.

Zdroj: Otvorená samospráva, 2001

5.3.7. Občianske rady

Občianske rady (OR) sú poradným orgánom jednotlivých výborov mestských častí (VMČ) v meste Banská Bystrica. Zriaďujú sa za účelom účasti občanov mesta na výkone samosprávy. OR sú zložené najmä z obyvateľov príslušnej mestskej časti a miestnych podnikateľov. OR sú oprávnené napr. oprávnené predkladať orgánom mesta prostredníctvom výboru návrhy týkajúce sa výkonu samosprávy mesta vo všetkých oblastiach, zúčastňovať sa zasadnutí VMČ s poradným hlasom, predkladať VMČ návrhy rozvojového programu v príslušnej mestskej časti a pod.

Zdroj: Štatút činnosti Výborov mestských častí a Občianskych rád

5.3.8. Poštové schránky samospráv (čierne skrinky)

Už čoskoro plánuje miestny úrad v bratislavskom Novom Meste zriadiť pre každého zo 40 poslancov na úrade **osobitnú poštovú schránku** s menovkou. Do nej budú môcť občania vhadzovať svoje návrhy, pripomienky i žiadosti vrátane žiadostí o stretnutie s poslancom. Súčasťou tohto nového komunikačného systému je aj zavedenie tzv. **hodín pre verejnosť** u dvoch zástupkyň starostu. Systém už odporučila prijať miestna rada, poslanci sa ňou budú zaoberať na najbližšom zastupiteľstve.

Zdroj: Sme, 17. 2. 2003

5.3.9. Špecializované pracoviská úradov

V septembri 2003 sprístupnil magistrát mesta Bratislava **verejnú stránkové pracovisko** pre obyvateľov i návštevníkov mesta. Pracovisko poskytuje informácie i služby spojené s administratívnym vybavovaním v 15 rôznych odboroch, medzi inými aj územné plánovanie, životné prostredie, dane či sociálna agenda. Ľudia tu okrem informácií získajú tlačivá, môžu absolvovať rokovania a konzultácie, vybaviť si osvedčenie podpisu, podať sťažnosti či zaplatiť správne poplatky. Podľa primátora mesta Andreja Ďurkovského hlavnými princípmi novej služby je otvorenosť a bezbariérovosť. Cezpultový formát poskytovania informácií má do veľkej miery nahradiť pátranie po informáciách v uzavretých kanceláriách magistrátu. Autori si sľubujú aj antikorupčný efekt. Bezproblémový prístup na pracovisko majú aj vodičkári. Otvorenie strediska služieb stálo desať miliónov korún.

Zdroj: www.bratislava.sk, 2003

5.3.10. Celkový imidž úradu

*Primátor Popradu Anton Danko sa rozhodol zaviesť **priesvitné sklené dvere** do kancelárií Mestského úradu ako prostriedok vyššej efektívnosti a transparentnosti práce úradníkov. Presklené dvere boli privezené z iných budov majetku mesta alebo do plných dverí boli vyrezané otvory pre sklené výplne.*

Zdroj: www.ineko.sk, 2003

***Čísla služobných mobilných telefónov** vedúcich pracovníkov prešovského mestského úradu (vrátane primátora a jeho zástupcov) zverejnil mestský úrad na svojej internetovej stránke, popri pevnej linke a emailovej adrese. Podľa mimovládnej organizácie *Občan a demokracia* je takáto iniciatíva na Slovensku stále ojedinelá. Cieľom zverejnenia má byť zvýšená dôvera občanov i uľahčenie ich komunikácie s vedením mesta.*

Zdroj: www.pis.sk, 2004

5.4. NÁZORY VEREJNOSTI

Okrem príkladov desiatich najbežnejších nástrojov informovania a komunikácie na Slovensku je pri tejto príležitosti dobré uviesť i výsledky dvoch prieskumov verejnej mienky, ktoré skúmali názor občanov na to, **ako zlepšiť informovanosť v samospráve.**

Prvý z uvedených prieskumov sa realizoval v roku 2000 v troch mestách – Bratislave, Lučenci a vo Zvolene. Zisťoval odpoveď občanov na otázku „Čo by ste odporučili mestskému úradu, aby sa zlepšila informovanosť obyvateľov v meste?“. V Bratislave ľudia navrhovali väčšiu medializáciu, letáky a plagáty. V Lučenci obyvatelia odporúčali letáky a plagáty, stretnutia s poslancami a primátorom a častejšie využívanie mestského rozhlasu. Vo Zvolene boli najčastejšie tri základné návrhy: letáky priamo do bytu, mestský rozhlas a medializácia.

Z odpovedí respondentov je teda zrejmé, že obyvatelia považovali v tom období (rok 2000) za najefektívnejšie zdroje informácií letáky alebo plagáty, ktoré by dostávali priamo do schránky, a rôzne formy medializácie potrebných informácií.

Druhý prieskum, ktorý hľadal odpoveď na otázku „Čo by ste odporučili, aby sa zvýšil Váš záujem o činnosť mestského úradu?“, nadväzoval na staršie výskumy, podľa ktorých až 21% obyvateľov sa o prácu samosprávy nezaujíma. V rozmedzí rokov 1998 – 2000 zisťoval preto názory na túto problematiku v ôsmich slovenských mestách. V Trenčíne obyvatelia odporúčali lepšie využívať miestnu tlač, zvýšiť publicitu v mestskom rozhlase a káblovej televízii a organizovať osobné stretnutia s občanmi. Medzi štyri základné návrhy v Prešove patrilo: zvýšenie publicitu v miestnej tlači a vydávanie vlastných novín, osobné stretnutia, informovanie cez mestský rozhlas a informovanie cez televíziu. Pezinčania odporučili zvýšiť publicitu v mestskom rozhlase a v miestnej tlači a Kremničania osobné stretnutia s občanmi a väčšiu informovanosť cez mestský rozhlas. Tri základné návrhy z Košíc- Ťahanoviec zneli: zvýšiť publicitu v miestnej tlači, osobné stretnutia a informovanie o dianí v mestskej televízii. Vo Zvolene bola odporučená lepšia práca poslancov s občanmi, častejší styk s verejnosťou, lepšia informovanosť a zverejňovanie výsledkov činnosti mestského úradu. Lučenčania navrhovali osobný kontakt s poslancami, viac sa zaujímať o občana a viac informovať občanov, a nakoniec obyvateľom hlavného mesta najviac chýbajú stretnutia s predstaviteľmi magistrátu, propagácia a rôzne akcie.

Ako teda vyplýva z uvedeného prehľadu, oslovení občania si mysleli, že ich záujem by mohli zvýšiť hlavne osobné stretnutia s primátorom alebo poslancami, príp. zástupcami mestského úradu, alebo lepšia propagácia činnosti samosprávy cez vlastné noviny, miestnu tlač, miestny rozhlas, resp. televíziu.⁴²

V tejto súvislosti zároveň pripomíname, že na zvýšenie komunikačných zručností pracovníkov samosprávy a zlepšenie informačných tokov od vedenia samosprávy k verejnosti, sa jednotlivé obce a mestá, resp. ich združenia môžu uchádzať aj o **verejnú podporu**, a to vrátane zdrojov **Európskej únie**.

⁴² K obidvom prieskumom verejnej mienky pozri aj Bernátová a kol., 2001, s. 8 -16.

Úvod nového roku 2005 je zároveň aj začiatkom realizácie projektu ROLUZ LIPTOV – Rozvoj ľudských zdrojov v Liptove, ktorý je spolufinancovaný z Európskeho sociálneho fondu. „Mesto Liptovský Mikuláš získalo z prostriedkov Európskej únie nenávratný finančný príspevok vo výške 5,7 milióna korún na realizáciu projektu zameraného na zvýšenie odborných vedomostí a zručností zamestnancov mesta a združených obcí regiónu Liptov vo využívaní informačno-komunikačných technológií a komunikácie s verejnosťou,“ informoval hovorca Liptovského Mikuláša Miroslav Parobek. Projekt začali realizovať prvého januára a dokončia ho tridsiateho septembra 2006. „Cieľom je zvyšovať adaptabilitu a flexibilitu zamestnancov, rozvíjať zručnosti vo vzájomnej komunikácii a spolupráci, pri styku s občanmi a širokou verejnosťou, aj zručnosti súvisiace s využívaním informačných technológií,“ uviedla prednostka Mestského úradu v L. Mikuláši Anna Rašiová. Do projektu sa zapojí 119 zamestnancov samosprávy.

Zdroj: Žilinský večerník 3/2005

5.5. PLÁN PUBLIC RELATIONS A PROCES JEHO TVORBY

V podkapitolách 5.2. a 5.3. sme sa oboznámili s konkrétnymi legislatívnymi a ďalšími nástrojmi informovanosti a komunikácie samosprávy u nás. **Systémové presadzovanie** týchto nástrojov do činnosti obecných a mestských úradov možno úspešne realizovať napr. prostredníctvom plánu public relations samosprávy.

Pod **public relations** (PR) sa rozumie cieľavedomá činnosť alebo súbor činností, ktorých cieľom je budovať a udržiavať dobré vzťahy inštitúcie s verejnosťou. **Plán PR samosprávy** je zasa komplexný sled krokov zameraný na dosiahnutie troch hlavných cieľov: vytvorenia priateľského postoja verejnosti k samospráve, budovania dôvery medzi verejnosťou a samosprávou a budovania „imidžu“ samosprávy.

Plán PR vzniká v špecifickom procese, ktorý má **osem základných fáz**⁴³:

1. Definovanie komunikačného problému samosprávy.
2. Formulovanie vízie – ideálneho stavu v komunikácii s verejnosťou.
3. Identifikovanie cieľových skupín verejnosti.
4. Analýza súčasnej situácie v komunikácii s verejnosťou vzhľadom na stanovené ciele – využitie analýzy silných a slabých stránok, možností a ohrození (tzv. SWOT analýza) a prieskumov verejnej mienky.
5. Identifikovanie zainteresovaných subjektov a plán ich oslovenia.
6. Výber a plánovanie vhodných aktivít public relations.
7. Akčný plán.
8. Meranie úspešnosti.

Znamená to, že najprv je nevyhnutné presne popísať základný problém (napr. nezáujem obyvateľov mesta o fungovanie samosprávy) a následne naformulovať ideálnu predstavu,

⁴³ Delenie podľa Bernátová a kol., 2003, s. 13 nasl.

ako by problematická vec mala fungovať v budúcnosti (zvýšenie spätnej väzby od občanov a dopytu po miestnej tlači, zlepšenie návštevnosti oficiálnej webovej stránky obce/mesta a pod., väčší záujem o sledovanie zasadaní zastupiteľstva, vznik minimálne dvoch nových občianskych združení v obci, ...). Nasleduje rozhodnutie samosprávy na ktorú zo skupín v obci/meste sa bude pri tomto procese primárne a sekundárne orientovať (mladí, dôchodcovia, ženy stredného veku, hendikepovaní, podnikatelia, Rómovia, ...) a uskutočnenie tzv. SWOT analýzy mapujúcej potenciál územia, vrátane jeho silných a slabých stránok, možností a ohrození. V ďalšej fáze samospráva vytypuje potenciálnych partnerov, ale i tých, ktorých súhlas alebo nesúhlas môže ovplyvniť realizáciu plánu. Každého z týchto štyroch zainteresovaných subjektov, t. j. kľúčových hráčov, pozorovateľov, indiferentných a nezávislých, je následne nevyhnutné adekvátnym spôsobom osloviť. Po tomto kroku a v nadväznosti na výsledky predchádzajúcich analýz sa pristúpi k výberu konkrétnych nástrojov PR (vydanie osobitnej brožúry, aktualizácia a grafické vyočnenie webovej stránky, zorganizovanie ankety, resp. podujatia pre deti, zriadenie kancelárie prvého kontaktu, ...). Ukončením plánovacieho procesu je tvorba akčného plánu (harmonogramu), v ktorom sa stanovujú konkrétne úlohy, termíny a zodpovedné osoby. Meranie úspešnosti sa realizuje prostredníctvom výstupov (počet vydaných publikácií, stretnutí a pod.), dosiahnutých výsledkov (splnenie cieľov) alebo účinku (napr. po šiestich mesiacoch od ukončenia projektu a pod.).

Záverom kapitoly venovanej informovanosti a komunikácii ešte uvádzame výsledky výskumov a zistení expertov z tejto oblasti. Podľa nich totiž **čím menej sú ľudia o práci obecného/mestského úradu informovaní, tým menej sú s jeho prácou spokojní.**⁴⁴ Naopak, **čím efektívnejšia je komunikácia medzi miestnou samosprávou a verejnosťou, tým je aj vyššia miera spokojnosti občanov.**⁴⁵

LITERATÚRA

Bernátová, M. a kol. (2001): *Komunikujúce mesto na prelome tisícročí*. Banská Bystrica, Ekonomická fakulta UMB a IROMAR.

Bernátová, M. a kol. (2003): *Public relations v miestnej samospráve*. Banská Bystrica, IROMAR a Ekonomická fakulta UMB.

Bernátová, M. – Vaňová, A. (1999): *Marketing pre samosprávy II. Komunikácia s verejnosťou*. Banská Bystrica, IROMAR a Ekonomická fakulta UMB.

Briestenský, L. (2001): *Otvorená samospráva*. Bratislava, Združenie na podporu lokálnej demokracie.

Košičiarová, S. (2004): *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava, Heuréka.

Pirošík, V. (jeseň 2004): *Protikorupčné ustanovenia v novele správneho poriadku*. In.: *Pod lupou*. Newsletter Transparency International Slovensko.

⁴⁴ Porovnaj tiež Bernátová a kol., 2001, s. 10 a nasl.

⁴⁵ Slimáková a kol., 2001, s. 18.

Sičáková-Beblavá, E. – Pirošík, V. (eds), (2004): *Transparentná miestna samospráva. Príručka pre lepšiu správu vecí verejných*. Bratislava, Transparency International Slovensko.

Slimáková, E. a kol. (2001): *Informovanosťou proti korupcii*. Zvyšovanie informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami na úrovni miestnej samosprávy ako základný nástroj transparentnosti a boja proti korupcii. Bratislava, Dom Európy.

Stanovisko Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku č. 1 zo 16. 1. 2004. Bratislava, Vestník vlády 2004.

VI. NÁVRHY A ODPORÚČANIA V OBLASTI PARTICIPÁCIE

*VLADIMÍR PIROŠÍK a kol.*⁴⁶

V nadväznosti na všetky predchádzajúce kapitoly publikácie, ako aj na ďalšie domáce a zahraničné skúsenosti, možno v oblasti občianskej participácie na Slovensku - s osobitným zreteľom na zvýšenie transparentnosti činnosti územnej samosprávy - odporučiť do budúcnosti tri základné okruhy zmien. V prvom rade ide o tzv. všeobecné princípy, t.j. zásady, ktorými by sa mala vždy riadiť každá samospráva, ktorá sa rozhodne prijať kroky k posilneniu participácie. V druhom okruhu sú zosumarizované konkrétne námety na zmeny, ktorých realizácia zo strany obcí a miest môže byť okamžitá a nevyžaduje si zmenu žiadneho právneho predpisu. Tretí okruh prináša návrhy a odporúčania, ktoré si vyžadujú aj zmenu inštitucionálneho (legislatívneho) prostredia, a to buď na úrovni obcí a miest, t. j. schválenie alebo novelizáciu príslušného uznesenia (nariadenia) obecného/mestského zastupiteľstva a pod., alebo priamo na úrovni parlamentu, teda prijatie alebo doplnenie zákonov v Národnej rade SR.

6.1. VŠEOBECNÉ PRINCÍPY

Prvým a základným princípom efektívnej participácie je zapájanie verejnosti **čo najskôr**. To znamená, od čo možno najskoršej fázy rozhodovania. Len tak môžu občania výsledok rozhodovacej činnosti aj skutočne ovplyvniť a nielen neúčelne „glosovať“. Dôležitým a súvisiacim princípom je aj získavanie **sústavnej spätnej väzby** (reakcie) od participujúcich občanov. Obyvatelia nesmú mať pocit, že ich účasť je len formálna, resp. že je stratou času. Dokumenty, ku ktorým má participujúca verejnosť zaujať stanovisko, musia byť pripravené vo **všeobecne zrozumiteľnej podobe** a nemali by byť písané prehnane odborným technokratickým jazykom. Vysporadúvanie sa s pripomienkami a podnetmi verejnosti pritom musí byť zo strany samosprávy čo najviac **kriteriálne**, odôvodnené a nie voluntaristické. Pri participácii je žiaduce v čo najväčšej miere využívať aj prostriedky tzv. **e-governmentu**, t. j. napríklad moderné informačné technológie (web, e-mail, chat), elektronizáciu a internetizáciu úradov a pod. Uplatňovanie všetkých týchto zásad zároveň vedie k tomu, aby sa obce a mestá stali **otvorenými samosprávami**, to znamená subjektami, ktoré účasť verejnosti na rozhodovaní podporujú nielen „povinnými“, ale aj rôznymi **dobrovoľnými nástrojmi**⁴⁷.

6.2. OKAMŽITE APLIKOVATEĽNÉ ZMENY

Popri všeobecných princípoch možno odporučiť aj viaceré konkrétne námety, ktoré si nevyžadujú zmenu žiadneho právneho predpisu, a na ich realizáciu stačí iba dobrá vôľa predstaviteľov samospráv.

⁴⁶ Viaceré z odporúčaní a návrhov, ktoré sú uvedené v tejto kapitole, vznikli na workshope Transparency International Slovensko (TIS), ktorý sa konal v máji 2004 a ktorého sa zúčastnili občianski aktivisti Daniel Darida (OZ Brečtan), Michaela Heretová (VOKA), Ľuboš Kobida (OZ Za zdravú Patrónku), Peter Ničík (Fond sociálneho rozvoja), Zora Paulíniová (spolupracovníčka PDCS) a Vladimír Pirošík (spolupracovník TIS).

⁴⁷ Pozri aj 4.2. a 5.3.

Veľký priestor majú samosprávy napr. v oblasti zlepšovania **informovanosti a komunikácie**. Od kapacitne i finančne náročnejších projektov typu budovania centrálnych miest v rámci mestských úradov poverených poskytovaním informácií (Kancelária prvého príjmu, Front Office/Služba občanom, Odbor styku s verejnosťou, ...) či prijatia komplexnej komunikačnej stratégie, resp. komunálneho public relations, až po menšie čiastkové kroky. Medzi ne možno zaradiť napr. zasielanie informácií o činnosti samosprávy záujemcom prostredníctvom SMS správ, internetové online diskusie s jednotlivými pracovníkmi vedenia mesta, zriadenie tzv. e-tabule na oficiálnych webových stránkach, na ktorej by sa zverejňovali všetky dokumenty a rozhodnutia vydané obecným/mestským úradom v elektronickej podobe a príp. i vybudovanie tzv. e-podatelne. Čo sa však týka osobitne **internetu**, jednoduchý prístup prostredníctvom webových stránok by sa mohol zabezpečiť aj k „audit“ majetku mesta, ďalej k všetkým zmluvám uzavretým medzi samosprávou a tretími osobami, k sumáru založeného majetku, k pripravovaným investičným akciám, k finančným správam o hospodárení samosprávy (vrátane informácií o priebežnom plnení aktuálneho rozpočtu), k všetkým faktúram samosprávy mesta, k prepisom resp. nahrávkam (audio, video) zasadaní zastupiteľstva, kontaktom (vrátane súkromných telefónov) na poslancov a primátora a príp. aj na niektorých (vedúcich) úradníkov a pod. Chýbať by tu nemali ani majetkové priznania primátora a poslancov a na dobrovoľnej báze aj priznania ich blízkych osôb a deklarácie majetkových pomerov zamestnancov úradu. Osobitnou podkategóriou by mali byť stránky s detailnými informáciami o aktuálnych i plánovaných verejných obstarávaníach tovarov, prác a služieb, audit verejného obstarávania a etický kódex verejného obstarávateľa. Internetové stránky by mali obsahovať aj informácie z oblasti kontroly, ako napr. jednotlivé správy o výsledkoch kontroly hlavného kontrolóra, ďalej jeho odborné stanoviská, plán kontrolnej činnosti, doručené sťažnosti a ich vybavenie a pod. Pozornosť by však bolo žiadúce venovať aj budovaniu jednotlivých webových podstránok subjektov v zriaďovacej pôsobnosti obce/mesta (t.j. príspevkových a rozpočtových organizácií) a v neposlednom rade i poskytovaní informácií o mestských firmách a firmách s majetkovou účasťou samosprávy. Za účelom kvalitnejšej spätnej väzby od obyvateľov mesta by na oficiálnych webových stránkach samosprávy nemala chýbať ani tzv. „čierna skrinka“ na rôzne podnety, návrhy, pripomienky, sťažnosti a pod.

Okrem internetu je však žiadúce **„aktívne zverejňovať“**⁴⁸ čo najviac údajov aj na úradnej tabuli a iným v mieste obvyklým spôsobom (rozhlas, letáky, plagáty, brožúry, ...). Na úradnej tabuli by mohol byť zároveň zverejnený aj stručný sumár základných participačných práv obyvateľov obcí a miest (právo zúčastniť sa zasadaní zastupiteľstva, komisií a obecnej/mestskej rady, právo vystúpiť na rokovaní týchto orgánov, právo na informácie podľa infozákona, právo pripomenkovať v jednotlivých fázach územný plán, ...).

S informovanosťou bezprostredne súvisí aj odporúčanie na budovanie (podporovanie) objektívnych a vyvážených lokálnych verejnoprávnych **médií** (obsahujúcich aj názory oponentov na jednotlivé diskutované kroky samosprávy), zavádzanie a implementovanie politiky obmedzovania zneužívania informačného privilégia poslancov/starostu/zamestnancov obecného úradu v prospech preferovania jedného súkromného média a pod.

Zásadným participačným prínosom môže byť i úprava času rokovania obecných a mestských zastupiteľstiev. **Poslanecké zbory** by mali podľa možnosti zasadať v poobedňajších hodinách,

⁴⁸ K problematike „aktívneho zverejňovania“ informácií pozri aj časť 5.2.2. a príp. i § 5 a 6 zákona o slobode informácií.

teda tak, aby sa ich mohlo zúčastniť čo možno najviac obyvateľov obce alebo mesta. Všetky samosprávy by zároveň mali vyhotovovať a zverejňovať aj menné výpisy jednotlivých hlasovaní poslancov.

Medzi návrhy na podporu občianskej participácie, ktoré si *de facto* nevyžadujú zmenu žiadneho právneho predpisu, ale len dobrú vôľu predstaviteľov samospráv, však možno zaradiť aj odporúčanie na efektívnejšie využívanie tzv. **výborov** (mestských častí), príp. **občianskych poradcov a občianskych rád**⁴⁹.

Žiaduce je okrem toho aj vytvorenie mechanizmov na získavanie **názorov detí a mládeže** (detské parlamenty, osobitné híriny pre mládež pri obstarávaní územného plánu s dôrazom športoviská a zeleň a pod.).

Rovnako dôležité je i častejšie **využívanie princípov komerčného marketingu**. Ten totiž tiež môže pomôcť – napr. prostredníctvom sídliskových mikrograntov, dedinských festivalov, dní obce/mesta, futbalových zápasov o pohár starostu obce a pod. - „budovať komunitu“, teda podporovať pocit príslušnosti k nejakému miestu.

6.3. INŠTITUCIONÁLNE ZMENY

Okrem všeobecných princípov (6.1.) a okamžite aplikovateľných zmien, na ktorých realizáciu netreba vôbec meniť inštitucionálne prostredie (6.2.), možno na podporu participácie odporučiť aj viacero ďalších opatrení. Tie sú však zväčša podmienené i nevyhnutnosťou revidovania niektorých právnych noriem zo strany orgánov samosprávy. To znamená napr. potrebou prijatia/zmeny/doplnenia príslušných všeobecne záväzných nariadení a uznesení zastupiteľstva, zásad informačného systému a zásad hospodárenia s majetkom, rokovacieho poriadku zastupiteľstva, organizačného poriadku úradu, štatútu, ale aj individuálnych právnych aktov starostu/primátora, rozhodnutí a pod.

Návrhy na niektoré komplexné systémové zmeny (6.3.2.) si zároveň vyžadujú aj zmenu zákonov v parlamente.

6.3.1. Zmeny na úrovni samosprávy

Veľký priestor na „pro-participačné“ zmeny môže obsahovať v prvom rade **rokovací poriadok zastupiteľstva**. Ten by mal napr. jednoznačne garantovať právo občana vystúpiť na zastupiteľstve, pričom toto právo by nemalo byť podmienené predchádzajúcim súhlasom zastupiteľstva či iným voluntaristickým obmedzením. Rokovací poriadok by mal verejnosti zaručovať aj právo zúčastňovať sa zasadanií komisií a tiež rokovaní obecnej rady. Práve účasť na rokovaní obecnej/mestskej rady totiž samosprávy často neumožňujú, čím postupujú protiústavne a porušujú právo občanov na informácie. Rokovací poriadok by mal upravovať aj včasné oznamovanie termínov rokovaní jednotlivých orgánov samosprávy (vrátane komisií) a zverejňovanie zápisníc zo zasadanií. Pravidlom by malo byť aj zabezpečenie podkladov na rokovanie zastupiteľstva pre verejnosť a médiá, a to samozrejme tiež v dostatočnom časovom predstihu.

⁴⁹ Porovnaj aj 5.3.6 a 5.3.7.

Samosprávam možno ďalej odporučiť prijatie osobitného všeobecne záväzného nariadenia, príp. uznesenia (zásad), upravujúceho **informačný systém obce/mesta**, a to vrátane jednotlivých informačných prostriedkov a postupu pri zverejňovaní informácií⁵⁰.

Občiansku participáciu môže bezpochyby posilniť aj fungovanie rôznych **grantových systémov samosprávy**. Obyvatelia tak môžu transparentne prostredníctvom svojho členstva v odborných komisiách spolurozhodovať o pridelení verejných financií na projekty týkajúce sa jednotlivých oblastí života obce/mesta (zdravotníctvo, sociálne veci, šport, kultúra, životné prostredie, ...).

Jednou z ďalších možností smerujúcich nielen k zvýšeniu participácie, ale aj k väčšej transparentnosti, je **zapájanie verejnosti do výberových konaní zamestnancov**. Práve obsadzovanie pracovných miest je totiž aj podľa verejnej mienky oblasťou, v ktorej dochádza ku korupcii alebo klientelizmu na samosprávnych úradoch najčastejšie.⁵¹ Občan tak môže dostať príležitosť – napr. formou verejnej ponuky na úradnej tabuli – zúčastniť sa výberu nového zamestnanca úradu, a to buď priamo ako člen výberovej komisie alebo ako tzv. monitor⁵². Takýto postup je však žiadúce predtým legislatívne „ošetriť“, a to napr. uznesením zastupiteľstva, resp. interným právnym aktom výkonného orgánu samosprávy.

Posilneniu dôvery verejnosti v orgány samosprávy, a podporne aj participácii, môže pomôcť aj ustanovenie ďalších, podobných inštitútov prostredníctvom tzv. **etického kódexu** poslanca alebo zamestnanca úradu.

V záujme zabezpečenia právnej istoty môžu byť okrem toho „odobrené“ orgánmi samosprávy aj viaceré ďalšie odporúčania a námety uvedené v časti 6.2.

6.3.2. Zmeny na úrovni parlamentu

Zákonodarcovi možno v oblasti podpory občianskej participácie odporučiť najmä novelizáciu **zákona o obecnom zriadení**. V rámci nej by bolo žiadúce uvažovať napr. o znížení percentuálneho petičného kvóra, ktorým sa podmieňuje iniciovanie miestneho referenda z 30 % oprávnených voličov na povedzme 15 %, ďalej o zavedení práva verejnosti pripomienkovať nielen návrhy VZN, ale aj návrhy uznesení, zúžení (precizovaní) dôvodov umožňujúcich poslancom zastupiteľstva rozhodnúť, že ich rokovanie bude neverejné, ale aj o vytvorení druhostupňového administratívneho (a nie rovno súdneho) opravného prostriedku proti rozhodnutiam starostu pri výkone samosprávy a pod. Diskusia možno viesť aj o inštitucionálnej zmene postavenia hlavného kontrolóra, ktorého by nevolilo zastupiteľstvo, ale obyvatelia obcí a miest v priamych voľbách (rovnako ako starostu a poslancov), príp. by ho vymenúval - ako svojho zamestnanca - Najvyšší kontrolný úrad SR.

Súčasťou novelizácie zákona o obecnom zriadení by však mohla byť aj rámcová úprava zodpovednosti poslanca za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím, resp. postupom zastupiteľstva, zavedenie odvolateľnosti poslanca z funkcie v miestnom referende, posilnenie

⁵⁰ K vzoru VZN o informačnom systéme mesta pozri napr. dielo cit. v pozn. č. 36, s. 82 – 86.

⁵¹ V prieskume agentúry Focus (2003) tento názor zastávalo napr. až 51% oslovených respondentov. Porovnaj tiež dielo cit. v pozn. 36, s. 29 – 31.

⁵² Tamže, s. 113.

kompetencií komisií a ďalších poradných orgánov samosprávy či povinnosť samospráv (najmä vo väčších sídlach) vyhotovovať menné výpisy z jednotlivých hlasovaní poslancov, resp. mať elektronické hlasovacie zariadenie.

Zásadný dopad na rozvoj participácie u nás by malo aj dlho očakávané pristúpenie Slovenskej republiky k Dohovoru Európske hospodárskej komisie OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. **Aarhuský dohovor**). Slovenská republika je jednou z posledných krajín Európske únie, ktorá tento zásadný dohovor ešte stále neratifikovala a nevyhlásila.⁵³

Okrem toho možno uvažovať aj o novele tzv. **zákona o konflikte záujmov**⁵⁴, ktorá by stanovila, že oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov starostu/primátora a poslancov mestských a miestnych zastupiteľstiev (vrátane majetkových priznaní) musia byť – rovnako ako napr. v prípade poslancov parlamentu, členov vlády či štátnych tajomníkov – zverejnené na internete, a nielen sprístupniteľné na základe žiadosti o informácie.

I keď sa to netýka bezprostredne rozvoja participácie, novelou zákona o konflikte záujmov by sa mohla prípadne rozšíriť aj osobná pôsobnosť tohto právneho predpisu, a to konkrétne na poslancov obecných zastupiteľstiev. Na nich sa totiž v súčasnosti tento zákon vôbec nevzťahuje. Okrem toho by v záujme posilňovania transparentnosti verejného života mala novela vyriešiť aj stále aktuálny problém súbehu poslanskeho mandátu s členstvom v niektorých orgánoch obchodných spoločností obce/mesta, a rovnako aj problém tzv. „rozpočtového parazitizmu“, čiže častého prepojenia obchodných a podnikateľských aktivít poslancov (starostu, úradníkov), resp. ich najbližších príbuzných na obecný/mestský rozpočet⁵⁵. Za účelom dosiahnutia tohto istého cieľa by mohla byť prijatá aj zmena **Ústavy SR**, ktorá by kompetenčne posilnila Najvyšší kontrolný úrad SR. Ten by mal mať právo kontrolovať hospodárenie so všetkým majetkom samospráv a nielen s prostriedkami obcí, miest a vyšších územných celkov získaných od štátu na úhradu nákladov na tzv. prenesený výkon štátnej správy.

⁵³ Záujemcov o prehľad konkrétnych návrhov na zmenu vnútroštátnej participatívnej legislatívy z oblasti životného prostredia odkazujeme napr. na dokument *Priebežná správa o stave plnenia úloh, ktoré je potrebné vykonať, aby Slovenská republika pristúpila k Aarhuskému dohovoru*. Bratislava, Ministerstvo životného prostredia SR 2003.

⁵⁴ Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

⁵⁵ Pozri tiež dielo cit. v pozn. 36, s. 42-44 a 56-57.

