

# DOTVÁŘENÍ MECHANISMU OBČANSKÉ PARTICIPACE ZA POCHODU

Poziční dokument ke (zpětné) konstrukci participačních procedur pro zajištění transparentnosti při dotváření a implementaci Národního plánu obnovy v ČR

# DOTVÁŘENÍ MECHANISMU OBČANSKÉ PARTICIPACE ZA POCHODU

Poziční dokument ke (zpětné) konstrukci participačních procedur pro zajištění transparentnosti při dotváření a implementaci Národního plánu obnovy v ČR

Červenec 2023

**Autor:** Ondřej Cakl

Transparency International – Česká republika, Praha, 2023

**Oponentura:** Tereza Vohryzková, Jan Dupák, Jana Stehnová

**Jazyková redakce:** Hana Škapová

**Sazba a layout:** Alžběta Müllerová

Tento text vznikl v rámci projektu PROKLIMA realizovaného českou pobočkou globální sítě Transparency International. Projekt je podpořen fondem Active Citizen's Fund v ČR.

Iceland   
Liechtenstein   
Norway  **Active citizens fund**

| Nadace OSF



Poděkování od autora patří Janě Miléřové, Tereze Vohryzkové, Evě Mariničové a Martě Smolíkové.



Transparency International – Česká republika (TI ČR)

Sokolovská 260/143

180 00 Praha 8

+420 224 240 895

posta@transparency.cz

www.transparency.cz

© TI ČR 2023

# OBSAH

<b>Použité zkratky</b>	<b>4</b>
<b>Záměr, shrnutí a doporučení</b>	<b>5</b>
Doporučení aneb Jaké parametry musí mít mechanismus participace občanské společnosti na NPO	5
Jakou konkrétní podobu by mohl mít mechanismus participace občanské společnosti v procesu změn a implementace NPO	6
<b>Úvod: Základní rysy NPO</b>	<b>8</b>
<b>Vývoj podoby NPO s ohledem na podobu a míru participace občanské společnosti na jeho tvorbě a naplňování</b>	<b>11</b>
Fáze I: Nejasná účast odborné a občanské veřejnosti na tvorbě základních parametrů NPO	11
Fáze II: Snaha najít přístupová místa ke změnám a účasti na NPO po jeho schválení	13
Možná role Výboru Národního plánu obnovy při zajištění systematické participace občanské společnosti na NPO	15
Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti: možný nástroj participace?	16
Fáze III: Snaha ovlivnit NPO v době jeho celkové revize	16
Vynucovaný dialog mezi nevládními organizacemi a institucemi NPO v roce 2022	18
Pozitivní signály – Dialog s DU	19
Poznámka na závěr narativní části	19
<b>Proč participace nefunguje aneb Jádru problému</b>	<b>20</b>
Nedostatečná opora pro participaci v samotném evropském Nařízení	20
Absence snahy zavádět a dodržovat funkční demokratické procedury ve státní správě	21
<b>Návrh aneb Jak by měl vypadat mechanismus participace občanské společnosti</b>	<b>24</b>
Participace jako mechanismus, nikoliv ozdoba	24
Právní opora pro participaci NNO (nejen) na NPO	24
Čas pro participaci	25
Partnerství	25
Dohledová a komunikační entita pro participaci	26
Předmět participace	26
Jaké prvky by měl mít cílový mechanismus participace pro NPO?	27
Navrhované kroky k zajištění participace NNO na NPO	28
<b>Odkazy na literaturu a zdroje</b>	<b>29</b>

# POUŽITÉ ZKRATKY

ANO	Politické hnutí ANO 2011
CID	Prováděcí rozhodnutí Rady EU – příloha (Council Implementing Decision)
ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
DU NPO	Koordinační orgán NPO, delivery unit
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky
MŽP	Ministerstvo životního prostředí České republiky
NGEU	Evropský program NextGeneration EU
NNO	Nevládní neziskové/á organizace
NPO	Národní plán obnovy
OPTP	Operační program Technická pomoc
PM	Přístupové místo pro participaci občanské společnosti a nevládních organizací
PTPOS	Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti
RECOVER Task Force	Pracovní skupina Evropské komise na podporu oživení a odolnosti
RRF	Evropský program Recovery and Resilience Facility
RVNNO	Rada vlády pro nestátní neziskové organizace
ŘVNPO	Řídící výbor Národního plánu obnovy
VEU RVNNO	Výbor pro Evropskou unii Rady vlády pro nestátní neziskové organizace
VK	Vlastník komponenty Národního plánu obnovy
VNPO	Výbor Národního plánu obnovy

# ZÁMĚR, SHRNUÍ A DOPORUČENÍ

Rámecem úvah prezentovaných v textu tohoto pozičního dokumentu je hledání obecných principů občanské participace na komplexním programu národní veřejné politiky.

Snažíme se pojmenovat řadu reálných potíží, výzev a podmínek, jejichž naplnění je nutné k tomu, aby se občanská společnost mohla vykazatelně a účinně podílet na rozhodování o projektech, které, ať už jsou realizovány kýmkoliv, budou následně mít dopad právě na veřejný prostor, tedy na občany České republiky. Zároveň ale hledáme ale co nejpraktičtější postup participace, nikoliv jeho idealizovanou podobu.

Dokument proto popisuje provázané systémové slabiny v designu a v historii přípravy a implementace Národního plánu obnovy (NPO), které znemožnily občanskou participaci na formování tohoto programu v České republice. Má tedy jednak rovinu obecnější (úvahy o problémech participace) a jednak rovinu konkrétnější (rozběr situace NPO). Základním záměrem je zdůvodnit, proč je nezbytné, aby do systému, kterým NPO je, byla občanská participace vnesena jako prvek zajišťující mj. jeho funkční průhlednost.

Zapojení organizací a struktur občanské společnosti do formování NPO přitom musí mít určité parametry. Proto tento poziční dokument doporučuje konkrétní prvky systémového mechanismu občanské participace vhodné pro NPO. Opírá se při tom o zkušenosti z popsanych několika fází, kdy se organizace občanské společnosti snažily zapojit do tvorby konkrétních částí NPO nebo dosáhnout zavedení systematického schématu participace.

Nutným východiskem výkladu je přesvědčení, že nárok na občanskou participaci ve strategických programech ČR je legitimní a mimořádně důležitý a že zajištění participace je také zásadním příspěvkem k omezení korupčních rizik spojených s implementací NPO. V tomto ohledu může dokument posloužit jako reflexe participativnosti a jejího zavádění pro jakýkoli velký programový systém obecně, tedy nejen pro NPO.

## Doporučení aneb Jaké parametry musí mít mechanismus participace občanské společnosti na NPO

Výsledek tohoto pozičního dokumentu lze shrnout takto: Participace není možná za absence přístupových struktur do rozhodovacích procesů, jež jsou z podstaty věci v kompetenci úřadů. Není nahraditelná proaktivním „vlamováním se“ jednotlivých občanských iniciativ do administrativních procedur. Při absenci mechanismů, které by byly vytvořeny specificky za účelem umožnění a zajištění občanské participace na rozhodování, vzniká další riziko: v instituci zvoleném momentu se občanské organizace stávají pouhou „ozdobou“ ukončeného rozhodovacího procesu. Legitimita, které se procesu díky prokazatelné „účasti“ občanské společnosti touto cestou dostane, je v takovém případě „zcizena“ pro něco, na čem se občané ve skutečnosti nepodíleli.

Participace má být obranným mechanismem veřejného zájmu. Veřejný zájem není ničím kulární vlastnictví či projekt. Jeho obhájci by měli být přítomni ve všech rozhodovacích procesech. V případě prosazení věci veřejného zájmu nevzniká obhájci žádný individuální zisk nebo výhoda. Z obrany veřejného zájmu získává pozitiva i ten, kdo jí individualisticky odporuje. Participativní procedury zvyšují odolnost veřejných politik proti porušení veřejného zájmu ve prospěch zájmů individuálních.

## Základní parametry mechanismu participace jsme níže vydefinovali takto:

- Mechanismus participace musí zajistit, aby účast nevládních organizací byla jasně specifikována co do funkce a aby naplnění participační procedury bylo podmínkou platnosti procedury rozhodovací. Daná rozhodnutí státní správy mohou být platná teprve tehdy, kdy je možné vykázat, že a jak je nevládní neziskové organizace ovlivnily.

Kdo to může zajistit: Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky (MPO), Řídící výbor (ŘV) NPO, vlastníci komponent NPO, nevládní neziskové organizace (NNO).

- Na základě ochoty obou stran musí vzniknout závazný postup, v němž je vklad NNO do výsledku povinnou a funkčně specifikovanou součástí řetězu kroků, bez nichž nemohou vlastníci komponent přejít k realizaci rozhodnutí (Memorandum o spolupráci apod.).

Kdo to může zajistit: MPO, Řídící výbor NPO, vlastníci komponent NPO, NNO.

- Vlastníci komponent, resp. odpovědný řídicí a koordinační orgán NPO (tzv. delivery unit, DU NPO), musí mít partnera pro realizaci mechanismu participace. Partnerská entita musí už dopředu mít určitou autoritu, aby její rozporné stanovisko k naplňování memoranda vedlo k problematizaci postupu realizace NPO.

Kdo to může zajistit: MPO, Řídící výbor NPO, VEU RVNNO, struktury nevládního sektoru (např. Neon).

- Zajištění průběžné otevřenosti procedur znamená, že nevládní organizace se jich účastnit mohou, ale mohou se účasti také v odůvodněných případech vzdát. Na instituci se přenáší určité „břímě“: musí být s to vždy vykázat, že účast NNO v procesu byla umožněna, a pokud se jí NNO vzdaly, že tak učinily vědomě a informovaně. Současně by mechanismus neměl do rukou NNO dávat právo veta vůči rozhodování státní správy.

Kdo to může zajistit: MPO, Řídící výbor NPO, VEU RVNNO, struktury nevládního sektoru (např. Neon, Síť na ochranu demokracie apod.)

## Jakou konkrétní podobu by mohl mít mechanismus participace občanské společnosti v procesu změn a implementace NPO

- V rámci každého vlastníka komponenty (VK) NPO musí být určena konkrétní jednotka, která komunikuje s NNO, jinými slovy **přístupové místo** (PM) pro participaci občanské společnosti a nevládních organizací. Tuto roli může sehrávat např. odbor ministerstva, pověřená osoba, výbor, jehož jsou NNO členy apod. (U některých VK takové přístupové místo či pověřená osoba už existují. Je vhodné, aby již existující struktury byly využity nebo aby posloužily jako inspirace.)

- Úlohou VK je zajistit, aby zástupci NNO, resp. zájemci z řad občanské společnosti byli informováni o připravovaných výzvách, hodnocení a reportingu milníků, opatření či komponent NPO a aby jim byla poskytnuta **procedurální účast**. Musí jim tedy být umožněno, aby se vyjádřili k podobě, cílení a kvalitě výše uvedeného, a také aby se v oprávněných případech zúčastnili výběrových řízení v rámci výzev. Za procedurální účast lze považovat jen takovou participaci, jejíž absence musí být zdůvodněna a má předem stanovené procesní následky (reporting vyšší autoritě, např. DU NPO či Evropské komisi).
- Pokud jde o financování participačního mechanismu, **VK musí nyní formulovat, jaké kapacity a finance je třeba zajistit pro zřízení či udržení funkčnosti přístupových míst na příští tři roky**, a musí navrhnout, jak je pokrýt z prostředků, o které se navyšuje rozpočet NPO v roce 2023. Tato paralela s programy typu OPTP je pro NPO nutná a legitimní.
- V návaznosti na to by DU, jímž je u nás Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), mělo aktivizovat speciální orgán v rámci VNPO. Na platformě VNPO má tento orgán, např. podvýbor, informačně a koordinačně propojovat přístupová místa s DU, Řídícím výborem NPO a nevládním sektorem a podávat o tom zprávy VNPO. Jeho další úlohy mohou být ještě specifikovány (např. navrhování potenciálních členů připomínkových orgánů u VK, evaluace fungování participace).

# ÚVOD: ZÁKLADNÍ RYSY NPO

Národní plán obnovy (dále NPO nebo Plán),<sup>1</sup> financovaný z nástroje NextGeneration EU (NGEU),<sup>2</sup> má řadu specifík. Především se nejedná o tematický, dlouhodobý a jedním rezortem spravovaný operační program, jakým jsou například Integrovaný regionální operační program, Operační program Životní prostředí či Operační program Doprava. Nejde ale ani o pouhý dedikovaný nástroj pro financování dekarbonizačního úsilí v rámci Zelené dohody pro Evropu (tedy o nástroj typu Modernizačního fondu či Mechanismu pro spravedlivou transformaci). Jedná se o nástroj robustnější a komplexnější co do aplikace a zároveň krátkodobý co do časového rámce uplatnění. Jde také o nástroj reaktivní.

NGEU se má realizovat v období 2021–2027. Bezprostřední příčinou vzniku balíčku NGEU, z něhož je NPO financován, se stala pandemie COVID-19, s ní spojený hospodářský útlum a potřeba finančního stimulu pro hospodářskou obnovu. Širší politický kontext si nicméně vyžádal, aby plány obnovy připravované jednotlivými členskými státy EU nevedly k podpoře vysokemismisních technologií. Vytyčeným zastřešujícím cílem se stala „transformace našich ekonomik, tvorba příležitostí a pracovních míst pro Evropu, ve které chceme žít“,<sup>3</sup> s důrazem na udržitelnost, boj se změnou klimatu a digitální transformaci. Recovery and Resilience Facility (RRF), jak zní evropský název programu, musí ve svých národních variantách vždy dedikovat alespoň 37 % prostředků určených na pro-klimatická opatření a 20 % na opatření směřující k digitalizaci.

Abychom porozuměli tomu, s jakým plánem máme co do činění a jaké jsou jeho silné a slabé stránky, alespoň stručně si teď představme jeho konstrukci. NPO<sup>4</sup> má v obecnosti charakter sestavy komponent. Nejde tedy o popis rámcových politik ani o sestavu projektových záměrů, které by bylo možné posoudit z hlediska míry jejich přispění ke klimatické adaptaci a mitigaci; oba principy se propojují v podobě sestavy pilířů, jejich komponent, dále milníků a cílů jejich plnění.

NPO má šest tematických pilířů, které se rozpadají na 27 komponent. Česká republika se v této struktuře prostřednictvím NPO zavázala splnit 115 milníků a 129 cílů. V NPO dosáhnou plánované výdaje na klimatickou politiku 41,6 % a výdaje na digitální transformaci 22,1 %.

Celková výše grantů z dotace NPO byla naplánována na 190,6 mld. Kč.<sup>5</sup> Alokace do jednotlivých pilířů plánu jsou následující:

**Tabulka 1: Původní finanční alokace pro pilíře Národního plánu obnovy z roku 2021**

Digitální transformace	27 854 mil. Kč
Fyzická infrastruktura a zelená tranzice	85 182 mil. Kč
Vzdělávání a trh práce	41 006 mil. Kč
Instituce a regulace a podpora podnikání v reakci na COVID-19	10 895 mil. Kč
Výzkum, vývoj a inovace	13 200 mil. Kč
Zdraví a odolnost obyvatelstva	12 441 mil. Kč
<b>Celkem</b>	<b>190 578 mil. Kč</b>
<b>Z toho: financování z RRF</b>	<b>179 143 mil. Kč</b>

1 Konsolidovanou podobu NPO lze najít v sekci Dokumenty na webu planobnovy.cz. NPO 2021.

2 Základní představení na NextGenerationEU.

3 European Commission – Recovery plan for Europe.

4 NPO 2021

5 Alokace se od roku 2019 stále mění, dále budeme sledovat, proč. Částka představuje očekávané výdaje státního rozpočtu bez daně z přidané hodnoty. Vzhledem k tomu, že daň z přidané hodnoty není proplácena z RRF, ostatní údaje jsou uváděny dále bez této daně. Dle NPO 2021, s. 6.



Komponenty představují jakési „obálky“ či „schránky“. Dělí se dále do konkrétních reformních opatření a investičních kapitol, do nichž se konkrétní projekty zařazují a budou v příštích letech zařazovat. Jednotlivé projekty se tedy dle své povahy a příslušnosti budou realizovat v rámci předpřipravených komponent.

Česká republika požádala Unii o finanční příspěvek z RRF ve výši přibližně 179 mld. Kč ve formě grantů. NPO je složen z **27 komponent**, vytvářejících **šest tematických pilířů**. ČR se prostřednictvím NPO zavázala splnit **115 milníků a 129 cílů**. Dle NPO dosáhnou plánované výdaje na klimatickou politiku 41,6 % a výdaje na digitální transformaci 22,1 %.

Za plnění cílů v jednotlivých komponentách jsou zodpovědní jejich „vlastníci“, tedy instituce bezprostředně implementující danou složku NPO. Roli vlastníků komponent (VK) plní v ČR ministerstva. Za vlastní implementaci NPO v České republice je odpovědný tzv. řídicí orgán (delivery unity, DU), jímž je Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). Další exekutivní strukturou je pak Řídicí výbor Národního plánu obnovy (ŘVNPO) složený z DU a zástupců všech vlastníků komponent. Jako dohledový a poradní orgán má sloužit Výbor Národního plánu obnovy (VNPO).

**Tabulka 2: Přehled pilířů a komponent NPO s institucemi odpovědnými za jejich realizaci (tzv. vlastníky komponent)**

Pilíř	Komponenta	Vlastník komponenty
<b>1</b>	<b>Digitální transformace</b>	
1.1	Digitální služby občanům a firmám	Ministerstvo vnitra
1.2	Digitální systémy veřejné správy	Ministerstvo vnitra
1.3	Digitální vysokorychlostní sítě	Ministerstvo průmyslu a obchodu
1.4	Digitální ekonomika a společnost, inovativní start-upy a nové technologie	Ministerstvo průmyslu a obchodu
1.5	Digitální transformace podniků	Ministerstvo průmyslu a obchodu
1.6	Zrychlení a digitalizace stavebního řízení	Ministerstvo pro místní rozvoj
<b>2</b>	<b>Fyzická infrastruktura a zelená tranzice</b>	
2.1	Udržitelná a bezpečná doprava	Ministerstvo dopravy
2.2	Snižování spotřeby energie	Ministerstvo průmyslu a obchodu / Ministerstvo životního prostředí
2.3	Přechod na čistší zdroje energie	Ministerstvo průmyslu a obchodu
2.4	Rozvoj čisté mobility	Ministerstvo průmyslu a obchodu / Ministerstvo životního prostředí
2.5	Renovace budov a ochrana ovzduší	Ministerstvo životního prostředí
2.6	Ochrana přírody a adaptace na klimatickou změnu	Ministerstvo zemědělství
2.7	Cirkulární ekonomika a recyklace a průmyslová voda	Ministerstvo průmyslu a obchodu / Ministerstvo životního prostředí

<b>Pilíř</b>	<b>Komponenta</b>	<b>Vlastník komponenty</b>
2.8	Revitalizace území se starou stavební zátěží	Ministerstvo pro místní rozvoj
2.9	Podpora biodiverzity a boj se suchem	Ministerstvo životního prostředí
<b>3</b>	<b>Vzdělávání a trh práce</b>	
3.1	Inovace ve vzdělávání v kontextu digitalizace	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
3.2	Adaptace kapacity a zaměření školních programů	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
3.3	Modernizace služeb zaměstnanosti a rozvoj trhu práce	Ministerstvo práce a sociálních věcí
<b>4</b>	<b>Instituce a regulace a podpora podnikání v reakci na COVID-19</b>	
4.1	Systémová podpora veřejných investic	Ministerstvo pro místní rozvoj
4.2	Nové kvazikapitálové nástroje na podporu podnikání	Ministerstvo průmyslu a obchodu
4.3	Protikorupční opatření	Ministerstvo spravedlnosti
4.4	Zvýšení efektivity výkonu veřejné správy	Ministerstvo vnitra
4.5	Rozvoj kulturního a kreativního sektoru	Ministerstvo kultury
<b>5</b>	<b>Výzkum, vývoj a inovace</b>	
5.1	Excelentní výzkum a vývoj v prioritních oblastech veřejného zájmu ve zdravotnictví	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
5.2	Podpora výzkumu a vývoje v podnicích a zavádění inovací do podnikové praxe	Ministerstvo průmyslu a obchodu
<b>6</b>	<b>Zdraví a odolnost obyvatelstva</b>	
6.1	Zvýšení odolnosti systému zdravotní péče	Ministerstvo zdravotnictví
6.2	Národní plán na posílení onkologické prevence a péče	Ministerstvo zdravotnictví

Tyto základní parametry NPO se od chvíle jeho vzniku v roce 2021 nezměnily a na začátku roku 2023, kdy vzniká tento materiál, je zřejmé, že se v základu měnit nemohou (z důvodů, které zní níže). Výrazně se ale změnil a bude měnit ekonomicko-společenský kontext, v němž se NPO uvádí v život, a tak je NPO dále formován a doplňován. Samotná výše jeho finančního krytí se zvyšuje. Tyto změny popisujeme v následujícím textu.

# VÝVOJ PODOBY NPO S OHLEDEM NA PODOBU A MÍRU PARTICIPACE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI NA JEHO TVORBĚ A NAPLŇOVÁNÍ

V následující narativní části dokumentu popíšeme vývoj a implementaci NPO, a to specificky s ohledem na snahy organizací občanské společnosti podílet se na rozhodování, které při tom probíhá. Dosavadní průběh procesu lze předběžně rozdělit do tří fází.

## Fáze I: Nejasná účast odborné a občanské veřejnosti na tvorbě základních parametrů NPO

NPO začal vznikat v srpnu 2020 v gesci ministra průmyslu a obchodu Karla Havlíčka (ANO). Dělo se tak bez informování a účasti veřejnosti, ba dokonce bez účasti mnohých pozdějších vlastníků komponent (VK). V následném mezirezortním připomínkovém řízení k draftu, jež předcházelo jeho předložení Komisi, bylo zainteresovaným stranám poskytnuto devět dní na vyjádření. Vláda šanci materiál projednat dokonce nedostala vůbec. Neschválený draft odevzdali Komisi premiér Andrej Babiš s ministrem Karlem Havlíčkem, přičemž útržkovitá veřejná debata se odehrávala nad neveřejnou verzí NPO.<sup>6</sup> Jejím obsahem byla mj. právě kritika netransparentnosti postupu, na kterou poukazovaly např. Hospodářská komora, ekologické nevládní organizace, dokonce i Ministerstvo životního prostředí, jež přitom mělo patřit mezi klíčové instituce odpovědné za řešení NPO.<sup>7</sup>

Proces přípravy NPO přesto i nadále pokračoval v zákulisí. V půlce dubna 2021 bylo spuštěno druhé mezirezortní připomínkové řízení k tehdejší podobě NPO, které mělo předcházet odevzdání jeho oficiální verze Evropské komisi. Připomínková místa dostala tentokrát jedenáct dní (včetně víkendu) na vypracování a zaslání připomínek k téměř pětisetstránkovému dokumentu, který tehdy počítal s tím, že v průběhu pěti let se podle něj budou financovat projekty v celkové hodnotě 191 miliard korun.<sup>8</sup>

Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) žádnou formu občanské participace na podobě NPO nepřipravilo. Do 26. března 2021, kdy byla zveřejněna webová stránka planobnovy.cz, kterou provozuje MPO, neexistovaly dokonce ani žádné veřejně dostupné materiály ke koncepci NPO. Nemohla tedy ani proběhnout široká veřejná debata o prioritách, na rozdíl například od Slovenska nebo Španělska, kde se takové debaty uskutečnily.<sup>9</sup> Materiál byl přesto v květnu

6 Plevák 2021  
7 Zachová 2020  
8 TI 22. 04. 2021  
9 TI 26. 03. 2021

po projednání vládou předložen ke schválení Evropské komisi.<sup>10</sup> Po sérii průtahů a dlouhotrvajících vyjednávání byl v červenci 2021 Evropskou komisí akceptován.<sup>11</sup>

Dlouhodobá kritika toho, že vznik a design samotného Plánu se odehrává za zavřenými dveřmi, často metodou nekoncepčního akceptování různorodých záměrů a jejich „přetírání“ na projekty obnovy a odolnosti, byla v lepším případě ignorována.<sup>12</sup> V horším případě MPO nepravdivě tvrdilo, že s nevládními organizacemi konzultuje. Organizace sdružené v asociaci Zelený kruh se proti tomuto **zcizení legitimacy občanské společnosti**<sup>13</sup> veřejně ohradily a dosáhly stažení svého jména z tehdejší sekce Partneři na oficiálním webu planobnovy.cz.<sup>14</sup> Plán vznikl bez povědomí veřejnosti, natožpak jejího zapojení do přípravy.

Odborné nevládní organizace snažící se alespoň sledovat, jak Plán vzniká, musely snášet „unavovací“ taktiku institucí státu.

Odborné nevládní organizace snažící se alespoň sledovat, jak Plán vzniká, musely snášet „unavovací“ taktiku, kterou je vhodné zachytit v obecných rysech, neboť jde o *vzorec*, který odpovídá opakované zkušenosti organizací věnujících se advokační činnosti v různých oblastech veřejného zájmu v České republice.

**Popišme vzorec neprojednávání politiky s angažovanou veřejností:** O programu na projekty veřejného zájmu – typicky – dlouho nejsou žádné konkrétní informace, ani není jasné, kdo by tyto informace veřejnosti měl poskytnout. Veřejně se deklarují především generická tvrzení a ideologémat, která si často protirečí a postrádají vypovídací hodnotu.<sup>15</sup>

Pak se první (verze) programové dokumentace objeví v *poloveřejných* institucionálních komunikačních kanálech (například v neveřejné části systému eKlep pro sdílení dokumentů státní správou a tzv. připomínkovými místy, tedy těmi, kdo mají účast na legislativním procesu garantovanu zákonem)<sup>16</sup> v podobě, kde už je dána řada jasně stanovených parametrů a pravidel programu. Na jejich připomínkování je po měsících interních příprav stovek stran dokumentace poskytnuto zúčastněným stranám, ministerstvům, zájemcům z řad veřejnosti a externím odborníkům několik dní; obvykle bez předběžného varo-

10 TI 20. 05. 2021

11 V návrhu implementačního rozhodnutí Radě Komise mj. konstatovala, že 41,6 % plánu jde na klimaticky příznivá opatření, tedy oficiálně o 4,6 % více, než bylo povinné, a že je zde respektována zásada Do No Significant Harm (DNSH), s níž měly první verze NPO potíže. (CID 2021, s. 14n.)

12 Srv.: „Vznik a vývoj Národního plánu obnovy poskytuje celkem slušný obrázek o síle jednotlivých lobbistických skupin v Česku, mezi nimiž se plácá dezorientovaný kabinet. Poslední verze dokumentu, která koluje ve foyer vlády, naštěstí už alespoň respektuje základní unijní dohodu – nejméně 37 procent obdržené sumy se má investovat zeleným způsobem, pětina má pak podpořit digitalizaci. Zatímco ale u ostatních zemí tyto priority promyšleně procházejí celým investičním jízdním řádem, v tom českém se jen nabouchaly na dva pilíře ze sedmi cedule s nápisem „Zelená transformace“ a „Digitální transformace“ - přičemž dál už to má být nekontrolovatelná národní party.“ Klimeš 04. 03. 2021, srv. Hrstková 2021

13 Cakl, Dupák a Stehnová 2021, s. 18n

14 Zelený kruh 07. 04. 2021

15 Viz: „Je to vždycky o nějakém kompromisu. Troufám si tvrdit, že po desítkách jednání jsme byli schopni nalézt kompromisy. Samozřejmě ne všichni odejdou od stolu zcela spokojení. Ale to je samozřejmě vždycky, protože logicky požadavky jsou vyšší, než jaké jsou finanční zdroje.“ Karel Havlíček in ČT24 03. 04. 2021

16 Více k MPŘ viz Cakl, Dupák a Stehnová 2021, s. 18

vání, kdy čas na připomínkování nastane. Není možné měnit základní rozvrh programu, rozporovat celkové alokace peněz, obsahové priority atd.

Pokud se např. nevládní organizace samovolně nemobilizují k snaze dokumenty v krátkém čase připomínkovat, často pod krycí záštitou organizací, které mají statut připomínkových míst,<sup>17</sup> jsou dokumenty přeloženy k následnému schválení příslušnou institucí bez zajištění občanského dohledu. Navíc může vzniknout narativ, že angažovaná občanská veřejnost svou příležitost podílet se na připomínkování promeškala právě ve chvíli, kdy dostala šanci.<sup>18</sup>

## Fáze II: Snaha najít přístupová místa ke změnám a účasti na NPO po jeho schválení

Od konce roku 2021 a v průběhu roku 2022 se o českém NPO často mluvilo jako o urgentním programu, který nabírá zpoždění v implementaci, takže žádné koncepční připomínky se nemohou a nebudou projednávat, natož aby se podle nich měnily už dané rysy programu. Tak znělo především stanovisko Evropské komise.<sup>19</sup>

Na setkání zainteresovaných stran s delegací Evropské komise 16. 2. 2022 v Praze Céline Gauer, generální ředitelka RECOVER Task Force, vyjádřila jménem EK jasné stanovisko, že NPO je hotový ambiciózní plán pro ČR jako republiku a neměl by být relativizován prostřednictvím kritiky způsobu, jakým vznikl; že nejde o program „vládní“, ale republikový a že reprezentuje zájmy Česka (nikoliv tedy např. partikulární zájem jedné vlády, která ho připravila). Pokud by jeho podoba byla podrobena kritice či nároku na změnu, dojde ke zdržení a do roku 2026 se nevyčerpají alokované prostředky; přitom však žádné náhrady ani posuny termínů čerpání nebudou možné.

Od chvíle podpisu *Prováděcího rozhodnutí Rady o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost ČR* (Council Implementing Decision – CID)<sup>20</sup> dne 6. 9. 2021 už nebylo možné celkovou koncepci z pozic občanské společnosti měnit. Dosavadní selhání institucí v zajištění občanské participace však vedlo nevládní občanské organizace ke snaze hledat **prostor k doplňování NPO** o chybějící opatření (projektové rámce) **a k advokačním snahám o systémovou změnu NPO**, která by participaci občanské společnosti napříště zajistila.

Vzhledem k struktuře Plánu – zejména proto, že jeho opatření a komponenty jsou kompetenčně rozděleny mezi mnoho odpovědných orgánů (vlastníků komponent) – se zdálo, že příslušné snahy je třeba namířit právě vůči VK, nikoliv vůči NPO jako celku.<sup>21</sup>

17 Srv. Cakl, Dupák a Stehnová 2021, s. 19

18 Autor tento narativ, že v danou chvíli mají NNO do procesu odborně a advokačně vstoupit ihned, vyslechl v průběhu příprav a realizace NPO mezi lety 2021–23 od zástupců státní správy opakovaně. Zdůvodněn bývá tím, že později nebudou připomínky možné kvůli proceduře (věci budou příliš rozjeté a schválené bez připomínek) a také proto, že když bylo možné se vyjádřit, tak NNO „mlčely“, takže jaksi ztratily právo kritizovat později.

19 Autor cituje přímé vyjádření z kulatého stolu, který proběhl 18. 2. 2022. Srv. *Czechia Representation 2022*

20 Návrh CIDu projednaly přípravné orgány Rady ECOFIN, následně Rada ECOFIN dne 6. září 2021 a poté byl CID ČR formálně schválen (8. září 2021) formou písemné procedury.

21 Autor vychází z osobních jednání s MPO, dále se zástupci Zastoupení EK v ČR. Dané doporučení je však zaznamenáno v oficiálních výstupech MPO ještě na konci roku 2022: „MPO–DÚ požádalo vlastníky komponent o navázání užší komunikace se stakeholdery.“ *Prezentace na 4. zasedání Výboru NPO v Praze, dne 20. 12. 2022, s. 24*

Doporučení znělo: „Jsou to právě vlastníci komponent, kdo mohou zvážit možnost konzultovat koncepční otázky svých komponent se zástupci občanské společnosti reprezentovanými NNO.“ Proto probíhal veřejný i interní lobbistický tlak od NNO směrem k vlastníkům komponent. Snahou bylo prosadit, aby VK své komponenty upravily s větším ohledem na veřejný zájem a aktuální stav poznání o daných odborných oblastech. V řadě případů skutečně k úspěšné spolupráci či k tvůrčímu dialogu mezi nevládními organizacemi a vlastníky komponent došlo.

Uvedme zde alespoň tlak Zeleného kruhu na odstranění tzv. „carbon lock in“ v podobě dotací na plynové kotle (ad.)<sup>22</sup> nebo připomínkování komponenty 2.9 Podpora biodiverzity a boj se suchem (MŽP) od organizací Beleco a Živá voda, které vedly k pozitivním proměnám v daných komponentách.<sup>23</sup>

Pokud jde o přímou účast NNO na řešení projektů v rámci Plánu, vlastníci komponent mohou u konkrétní výzvy určit, kdo je a kdo není oprávněným žadatelem pro daný grant. To však **neznamená, že by o koncepci a o projektech, které hodlají zařadit do výzev, s organizacemi občanské společnosti museli komunikovat.**

Situaci odhalila diskuse o tom, jak se bude hradit DPH u projektů financovaných z rozpočtu Plánu (tuto daň Komise odmítá státu proplácet). Problém se týká celého Plánu, zde však sledujeme jen dopad na NNO.

Ze zápisu Výboru pro EU Rady vlády pro nestátní a neziskové organizace vyplývá, že vládní zmocněnkyně pro lidská práva oslovila vlastníky komponent s žádostí o informaci, jak se k proplácení DPH jako nákladu v projektech NPO realizovaných nevládními organizacemi stavějí. „(...) z odpovědi 5 resortů vyplynulo, že problematiku neuznatelnosti DPH daný resort neřeší, protože NNO nejsou zařazeny v příslušné komponentě jako oprávnění žadatelé.“<sup>24</sup>

Stejně jako na citovaném jednání RVNNO je třeba i zde poznamenat, že toto tvrzení se nezakládá na pravdě, neboť je v pravomoci VK určit, kdo může být podporovaným příjemcem, a řada vlastníků s nevládními organizacemi počítá.

Pro druhou fázi (ne)participace občanské společnosti na NPO je příznačné, že promeškání příležitosti nastavit systematický mechanismus na úrovni NPO jako celku vedlo instituce k doporučení, aby NNO jednaly přímo s vlastníky komponent. NNO se touto cestou snažily dosáhnout alespoň dílčích zlepšení v komponentách NPO. Situace se tím fragmetovala a výtoky jsou výsledkem docela jiného procesu, než který mapujeme v tomto pozičním dokumentu: jsou **výsledkem lobbistických snah konkrétních NNO bránících veřejný zájem, nikoliv aplikací postupů občanské participace** (viz níže).

V případě přístupu k výzvám narážíme doslova na začarovaný kruh, když pouze a právě vlastníci komponent mají právo rozhodovat o tom, kdo se může stát příjemcem financí z NPO, a současně mají právo vůbec určovat míru občanské participace na rozhodování o tom, kdo se může podílet na zadávaných projektech.<sup>25</sup>

22 Zelený kruh 26. 04. 2021

23 Připomínky Beleca a Živé vody z 19. 5. 2021 byly zpracovány písemně a předloženy MŽP hnutím Duha. Autor je má k dispozici.

24 Zápis VEU RVNNO 26. 10. 2022, s. 3

25 Podle informací autora (k dubnu 2023) potenciálně mohly NNO figurovat jako příjemci podpory u následujících resortů: MMR, MŽP, MPSV, MŠMT a MK. MPSV avizuje na jaře 2023, že hodlá doplácet nevládním organizacím DPH v realizovaných projektech z vlastních zdrojů, ale tím je mezi vlastníky komponent spíše výjimkou. Pozn. aut.

## Možná role Výboru Národního plánu obnovy při zajištění systematické participace občanské společnosti na NPO

Jak na straně občanské společnosti, tak na straně státní správy mohlo existovat očekávání, že strukturou, která má zajistit participaci veřejnosti na koncepčních rozhodnutích o základních parametrech tohoto miliardového programu, je Výbor Národního plánu obnovy (VNPO). Výbor je v dokumentech NPO definován ve vztahu k Řídicímu výboru NPO jako „... výbor poradní. Účastní se ho sociální a hospodářští partneři. Výbor nemá funkci rozhodovací, ale pouze monitorovací a poradní. Výbor NPO je oprávněn dávat podněty k úpravám NPO ŘV NPO. ŘV NPO rozhoduje o navrhovaných úpravách. Výbor NPO připomínkuje vybrané dokumenty.“<sup>26</sup>

V následujícím textu představíme důvody, proč **VNPO participaci zajistit nemůže**.

První jednoduchou překážkou je vlastně samotný design NPO. Jde o tematicky různorodý program, na jehož implementaci se tudíž podílí velké množství velmi odlišně situovaných organizací, jež řeší problematiky odlišné jak z odborných hledisek, tak z hledisek statutárních, provozních, finančních a dalších. Na půdě Výboru není šance strukturovat dialog příslušných relevantních partnerů nad spornými momenty v každé kapitole NPO, neboť zde o nejobecnějších parametrech NPO mají být informováni všichni.

Dále je zde skutečnost, že statut, role a činnost Výboru jsou popsány jen obecně, přičemž mezi definované úkoly nepatří zajištění dialogu mezi občanskou společností a vlastníky komponent ani povinnost efektivně přenášet podněty z obou stran do podoby NPO. Ve Statutu NPO se klade důraz na jeho funkce monitorovací. Odstavec 3 článku 2 tohoto dokumentu sice doslova říká, že „Výbor může Řídicímu výboru Národního plánu obnovy předkládat a předávat podněty, návrhy na úpravy a doplnění týkající se koordinace a implementace NPO“<sup>27</sup> a odstavec 2 článku 4 říká, že předseda VNPO „navrhuje Řídicímu výboru Národního plánu obnovy návrhy a podněty ke zlepšení systému koordinace a implementace NPO“<sup>28</sup>, ovšem statut ani Jednací řád výboru neposkytují žádnou další informaci o tom, jak mají být podněty vyřešeny, jakou mají závaznost pro Řídicí Výbor NPO ap.<sup>29</sup>

VNPO slouží jako dialogická informační platforma: zástupci DU, VK, profesních a oborových komor a občanských struktur se zde mohou zpravovat jak o oficiálním vývoji NPO, tak o svých názorech, problémech a záměrech. Tento dialog je potřebný, prospěšný, systematický a probíhá transparentně.

Případná stanoviska Výboru nemají striktní závaznost, neexistuje ani mechanismus jejich aplikace. Podotkneme také, že pokud by vůbec členské nevládní organizace měly VNPO využít například pro zavedení mechanismu participace, musí se na tom nejprve shodnout celý VNPO, v jehož plénu však zasedají i zástupci vlastníků komponent. Nevládní organizace nejsou ani povinnými

26 NPO 2021, s. 70

27 „Řídicí výbor NPO“ je jednotka, která má na starosti exekutivu, implementaci NPO. Jeho členy jsou vlastníci komponent a předsedá mu DU. „Výbor NPO“ je platforma s poradní a monitorovací funkcí, která nemá exekutivní pravomoci. Pozn. aut.

28 Statut Výboru Národního plánu obnovy, s. 3-4

29 Viz Statut Výboru Národního plánu obnovy a Jednací řád Výboru Národního plánu obnovy.

členy Výboru (ve smyslu statutu) a postup jejich výběru do Výboru není nijak specifikován. Jde v tom smyslu o orgán, který stojí jaksi vně možného mechanismu participace.

Na stranu druhou **VNPO slouží jako dialogická informační platforma:** zástupci DU, VK, oborových a profesních komor a platformem a občanských struktur se zde mohou zpravovat jak o oficiálním vývoji NPO, tak o svých názorech, problémech a záměrech. Tento dialog je potřebný, prospěšný, systematický a probíhá transparentně.

### **Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti: možný nástroj participace?**

Už na prvním jednání VNPO vznikly v jeho rámci na podnět členů tzv. podvýbory. TI ČR, coby členská organizace VNPO, se zasadila o ustavení Podvýboru pro transparentnost a participaci občanské společnosti (PTPOS).<sup>30</sup> Název podvýboru napovídá, jaké mělo být jeho určení.

Zatímco ostatní podvýbory byly zaštitěny kapacitně i technicky některým VK, pro Podvýbor pro transparentnost a participaci tyto základní podmínky existence splněny nebyly. Agenda transparentnosti se pak ve VNPO začala prosazovat úspěšně mj. díky dialogu mezi TI ČR a MPO.<sup>31</sup> Agenda participace dlouho nikoliv. Přesto by se Podvýbor mohl stát vhodnou součástí do mechanismu participace, pokud by zprostředkoval dialog mezi občanskou společností a jejími organizacemi, které nejsou členy VNPO, Řídícím výborem a vlastníky komponent a zasazoval se za implementaci prvků vedoucích k zprůhlednění a zpřístupnění rozhodovacích procedur pro občany ČR. (Viz dále.)

## **Fáze III: Snaha ovlivnit NPO v době jeho celkové revize**

V rozporu se striktními proklamacemi o neměnnosti NPO dochází po necelém roce od jeho schválení k celkové revizi. Důvody pro změny jsou legitimní. Kromě ruského útoku na Ukrajinu a energetické a imigrační krize zahrnují i jeden odhadnutelný systémový prvek. Je jím skutečnost, že finanční alokace z EU vůči některým národním plánům obnovy se může zvýšit, pokud ekonomika daných států po covidové pandemii nenabyde určitou rychlost růstu, což je případ České republiky.<sup>32</sup> V důsledku toho se automaticky zvětšuje „obálka“ evropského příspěvku do ČR o 14 miliard korun.<sup>33</sup> Další prostředky poplynou z evropského programu REPowerEU a na pořad dne přichází i dosud nevyužitá možnost půjček z RRF.

Nabízí se úvaha, že ve chvíli, kdy se NPO reviduje a kdy příspěvek z REPowerEU dokonce umožňuje zapojit do něj nové projekty, vzniká příležitost (a to nejen pro NNO) ovlivnit další směřování Plánu, napravit nedostatky v jeho základním designu, přihlásit se s podněty k oblastem podpory atd.

Ministerstvo průmyslu a obchodu skutečně v září 2022 připravilo pro vládu „Materiál 1225/22, Národní plán obnovy – informace o rozšíření stávající finanční alokace pro Českou republiku“

30 Zápis z Výboru Národního plánu obnovy, 11. 10. 2021, s. 4

31 Více viz např. podcast Ondřej Cakl a Jan Dupák: Co ohrožuje přes 200 miliard korun v Národním plánu obnovy? Stošestka, TI ČR 16. 6. 2022

32 To také znamená, že některým státům se jejich alokace vzhledem k růstu mohou zmenšit (to se týká například Belgie). Zdánlivě férový princip značně komplikuje proceduru přidělování peněz, neboť dotace z RRF jsou přidělovány na základě smluv s Komisí a CID, a pokud mají být tyto smlouvy změněny, musí se na změně (pro kohokoliv a pro všechny) shodnout všechny státy. V praxi k tomuto plánovanému a nutnému kroku (k dubnu 2023) ještě nedošlo. Pozn. aut.

33 Viz Informace o rozšíření stávající finanční alokace, 2022, s. 4n. Tento materiál není veřejně přístupný, ale autor ho má k dispozici. Nejrozsáhlejší veřejně přístupnou referencí jsou Přípomínky Svazu průmyslu a dopravy ČR. Přípomínky SPČR 2022



(dále jen Materiál 1225/22), v němž stanovuje prioritní oblasti financování z rozšíření finanční obálky NPO. Materiál 1225/22 umožňuje mj. dobře pochopit mechanismus navyšování prostředků z EU.

Navýšení finančních prostředků v NPO přichází z následujících důvodů:

1. Aktualizace, resp. navýšení grantové obálky NPO. Zpřesnění výpočtu alokačního klíče na základě hospodářských výsledků ČR znamená, že EU přispěje z RRF dalšími 14 miliardami korun, které musí být utraceny v rámci stávající struktury komponent, podle platných pravidel a limitů zelené tranzice a digitalizace.
2. Aktualizace, resp. příspěvek z REPowerEU, znamená, že na energetické projekty přijde dalších 11 miliard korun. Podmínka 20 % výdajů určených na digitální transformaci se neuplatňuje, ale tzv. zelený cíl 37 % zůstává platný. „Akční plán REPowerEU doporučuje zesílit podporu zejména do oblasti energetické účinnosti, obnovitelných zdrojů energie (zejména vodík a biometan), skladování energií, posílení přenosové a distribuční elektrizační soustavy, infrastruktury pro diverzifikaci dodávek plynu, elektrifikace průmyslových procesů, energetických úspor v průmyslu a nízkoe emisní dopravy (včetně železniční).“<sup>34</sup>
3. Změna samotného evropského nařízení č. 241 o RRF.<sup>35</sup> Vzhledem k potřebě měnit samotný Národní plán obnovy (z důvodu debat nad jeho kvalitou i strukturou) a vzhledem ke geopolitickým změnám (snaha zbavit EU závislosti na ruském plynu, imigrační problémy atd.) se nástroj, z něhož evropská sedmadvacítka NPO hraří, bude zřejmě proměňovat.
4. Půjčka.<sup>36</sup> Zdrojový RRF také umožňuje, aby si členské státy peníze od Evropské komise půjčily na projekty zařazené do NPO; v našem případě až do výše 350 miliard korun. Česká vláda takovou půjčku avizuje 12. 10. 2022. Projekty mají být zaměřeny na úspory energie, diverzifikaci dodávek, rychlé nahrazení fosilních paliv urychlením přechodu Evropy na čistou energii, inteligentní kombinování investic a reforem.<sup>37</sup>

Přestože informace o navýšení obálky byla známa už v květnu 2022, Materiál 1225/22 vznikl netransparentním sběrem podnětů od vlastníků komponent vůči MPO a od zájmových skupin vůči vlastníků komponent. **Neproběhlo k němu žádné veřejné řízení ani informační kampaň a vyjádření o jeho klíčových závěrech byla publikována na webu planobnovy.cz až 3. 1. 2023.**<sup>38</sup>

Do té doby se ale odehrála řada rozhodovacích procesů, která vyústila do dvou usnesení. Jedná se o usnesení vlády z 12. 10. 2022 č. 861 „k půjčce z Nástroje pro oživení a odolnost jako zdroji energetické transformace, které uložilo vládnímu z mocnenci pro odolnost a modernizaci ekonomiky zpracovat analýzu pro výběr opatření pro financování z půjčky z RRF do 30. 11. 2022“ a dále o usnesení z 9. 11. 2022 č. 924: NPO – informace o rozšíření stávající finanční alokace, které

34 Informace o rozšíření stávající finanční alokace, 2022, s. 5n

35 Míňeno Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241. ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost.

36 Srv. komentáře Šabatová 28. 07. 2022 či Klimeš 26. 09. 2022.

37 Usnesení č. 861

38 Úpravy Národního plánu obnovy 2023

„uložilo resortům rozpracovat vybrané teze z Materiálu 1225/22 a předložit je do 31. 12. 2022 na koordinační orgán.“<sup>39</sup>

Zároveň byla vytvořena pozice vládního zmocněnce pro odolnost a modernizaci ekonomiky, jímž se stal Mgr. et Mgr. Tomáš Hruďa. Zmocněnec dostal za úkol vytvořit moderní makroplán pro další kroky při realizaci půjček z RRF.<sup>40</sup> Současně vláda specifikovala, která opatření z původně velmi nespécifického Materiálu 1225/22 mají příslušná místa zpracovat do podoby zapojitelné do NPO; proběhl tedy určitý předvýběr.

Ani tyto procesy neprobíhaly v dialogu s veřejností, ani o nich neprobíhala veřejná debata.

Zdůrazněme, že reaktivní krok vůči výše vypočítaným změnám NPO, tedy nepublikovaný Materiál 1225/22, už předkládá opatření, projekty a plány (v různé míře obecnosti), jež mají z navýšení rozpočtu být financovány. K veřejnosti se dokumentace má dostat teprve ve chvíli, kdy vláda předběžně dojde k výše uvedenému „rozpracování vybraných tezí z Materiálu 1225/22“, přičemž zmíněné vybrané teze se nedostaly k veřejnosti ani k odborníkům z řad nevládních organizací. Ti měli sotva šanci se o jejich existenci vůbec dozvědět, a to až ve chvíli, kdy byl Materiál 1225/22 v meziresortním „řízení“. Jakkoliv by bylo přirozené se domnívat, že právě toto řízení umožní vstup občanských iniciativ do procesu, nebylo tomu tak.<sup>41</sup>

### Vynucovaný dialog mezi nevládními organizacemi a institucemi NPO v roce 2022

Nevládní organizace, které se reformními veřejnými politikami a inovacemi zabývají, se v roce 2022 snažily do procesu vstoupit. Probíhala řada advokačních a lobbistických jednání se zástupci ministerstev (vlastníků komponent), Ministerstva průmyslu a obchodu, zastoupení EU v ČR, s představiteli EU.

Zmiňme alespoň tři jednání, o nichž existují doklady:

26. 9. 2022 – Jednání na MPO, Odbor koordinace Národního plánu obnovy. O. Cakl (TI ČR) se setkal s Ing. Jitkou Opičkovou a Mgr. Ing. Kimem Králíkem. Tématem schůzky byly možnosti participace občanské společnosti na rozšiřování NPO.<sup>42</sup>

9. 11. 2022 – Jednání NNO s MPO, Odbor koordinace Národního plánu obnovy. M. Smolíková (OS), O. Pašek (DUHA), T. Vohryzková (DUHA) se setkali s Ing. Jitkou Opičkovou a Mgr. Ing. Kimem Králíkem.

10. 11. 2022 – J. Miléřová (Glopolis) jednala s vládním zmocněncem pro odolnost a modernizaci ekonomiky Tomášem Hrudou. Tématem schůzky byly možnosti participace občanské společnosti na rozšiřování NPO.<sup>43</sup>

Nasazení, s nímž se nevládní organizace snažily hledat přístupová místa k rozhodování o NPO, přispělo k zprůhlednění rozhodovacích procesů na institucionální úrovni. Vedlo také k zlepšení dostupnosti informací o Plánu. **V roce 2022 však nevedlo ke skutečnému zapojení organizací reprezentujících občanský sektor do těchto procesů.**

MPO avizuje, že na začátek roku 2023 bude o projektech rozšíření NPO „probíhat obsahová a tematická diskuse mezi resorty a hospodářskými, sociálními, územními partnery a nestátním

39 Usnesení č. 924

40 Zmocněnci vlády 2022

41 „MPŘ není veřejným procesem, proto nejsou v jeho průběhu běžně dostupné informace o jednotlivých připomínkách a veřejnost je odkázána až na závěrečný výstup, případně úniky informací.“ Detailní popis nefunkčnosti MPŘ, viz Cakl, Dupák a Stehnová 2021, s.18

42 Otevřený lobbistický diář TI ČR, 26. 11. 2022

43 Zápis z jednání NNO k NPO 2022

neziskovým sektorem ...<sup>44</sup> Tato diskuse však přijde opět teprve poté, co už byly základní parametry nastaveny, projekty (před)vybrány, usnesení uzavřena (viz výše). Diskuse se může stát jakousi finální povrchovou úpravou modelu revize NPO, který byl sestrojen za zavřenými dveřmi. Výše popsaný **vzorec „únavové taktiky“ se tedy na přípravě NPO zopakoval dvakrát** během dvou let.

### **Pozitivní signály – Dialog s DU**

Za nejvýznamnější zlepšení v kontextu dialogu nevládních organizací s institucemi odpovědnými za implementaci NPO považujeme **zpřístupnění informací o rozhodovacích procesech na oficiálních stránkách planobnovy.cz**. Na stránkách lze najít kontakty na osoby odpovědné za jednotlivé komponenty u jejich vlastníků, zápisy z jednání obou Výborů, stručné informace o usneseních vlády a jednání s Evropskou komisí.

Dále je třeba podotknout, že nevládní organizace s koncem roku 2022 **konstatují otevřenost MPO / DU jakožto odpovědné koordinující entity k dialogu o změnách ve prospěch participace občanské společnosti**.<sup>45</sup>

### **Poznámka na závěr narativní části**

Zde se v rekonstrukci historie pokusů o systémové zapojení struktur občanské společnosti, resp. nevládního sektoru do tvorby a realizace NPO zastavíme. V době psaní tohoto dokumentu (duben – květen 2023) probíhají další jednání v podmínkách rozvržených III. fází. Mezi NNO a DU probíhá dialog, některé nevládní organizace jednájí o svých podnětech s některými vlastníky komponent. Prozatím neexistuje systémový mechanismus participace, který by zaručil legitimní účast NNO a občanských struktur na rozhodování o změnách NPO, které nicméně probíhají (výše popsaná navýšení se teprve realizují) a lze se domnívat, že budou probíhat i v dalších fázích „života“ NPO.

V dalším textu se pokusíme stručně vysvětlit, kde jsou překážky pro participaci NNO na NPO.

44 Úpravy Národního plánu obnovy, 03. 01. 2023

45 Srv. „Všechno se vyjednává ve velice úzkém časovém rámci a mnohdy ani důležití partneři nemají čas a prostor předkládat své návrhy. Nicméně jistou snahu o dialog ze strany vlády a ministerstva průmyslu a obchodu zde vidím – směrem k partnerům z nevládní a neziskové oblasti byl dialog otevřen a naše návrhy jsou přijímány otevřeně,“ řekla Tereza Vohryzková (CDE) Deníku N. (Tereza Vohryzková nezastupuje organizaci CDE, pozn. aut.) Vodsedálěk 2022

# PROČ PARTICIPACE NEFUNGUJE ANEB JÁDRO PROBLÉMU

Popis fází vývoje příprav a implementace NPO, v nichž nedošlo k zavedení mechanismu participace občanské společnosti na rozhodovacích procedurách, které probíhají, už naznačuje hlavní důvody tohoto „nezavedení“. Mnohé další důvody ale zmíněny nebyly; rozebereme je níže.

## Nedostatečná opora pro participaci v samotném evropském Nařízení

V průběhu roku 2022 vyšlo mj. najevo, že v evropských dokumentech k RFF<sup>46</sup> ani ve smlouvě EK s ČR k NPO<sup>47</sup> není opora pro zajištění přístupu NNO k tvorbě a implementaci NPO.

V samotném popisu Recovery and Resilience Facility (článek 4, bod q) se dočteme, že „Plán pro oživení a odolnost musí být řádně odůvodněn a opodstatněn. Musí obsahovat zejména (...) za účelem přípravy a, je-li to možné, provádění plánu pro oživení a odolnost shrnutí konzultačního procesu vedeného v souladu s vnitrostátním právním rámcem s místními a regionálními orgány, sociálními partnery, organizacemi občanské společnosti, mládežnickými organizacemi a dalšími relevantními zúčastněnými stranami, a popis toho, jak je v tomto plánu zohledněn příspěvek zúčastněných stran.“<sup>48</sup> Tímto krkolomně zformulovaným a povšechným popisem požadavku, aby při přípravě NPO proběhly mnohostranné konzultace, se zmínky o podílu občanské společnosti na NPO vyčerpávají.

Neexistuje sice žádná zákonná zábrana, proč by se občanská společnost, zejména pak odborníci z nevládních organizací, neměla nebo nemohla podílet na jeho utváření nebo realizaci, neexistuje ovšem ani explicitní legální podklad deklarující, že a jak by se podílet musela. A to není běžné.

Na úrovni evropských programů totiž lze využít např. evropský kodex zásad partnerství<sup>49</sup>, který doporučuje uplatňovat partnerství se strukturami občanské společnosti ve všech fázích plánování, realizace a monitorování projektů financovaných z Evropských strukturálních fondů (ESIF).<sup>50</sup> Účastníci participačního procesu mají být vybíráni transparentně, mají jim být poskytnuty dostatečné informace a dostatek času na to, aby se skutečně zapojili do konzultačního procesu, vlády mají zajistit, aby byli partneři zapojeni do všech fází procesu (od plánování až po hodnocení), je jim vyhrazena jednoznačná role a značné pravomoci (např. v rámci Monitorovacích výborů) atd. Jde sice o „pouhý“ etický kodex, tj. z podstaty věci právně nevymahatelný závazek, ale přesto je zde alespoň opora pro kritiku těch procedur, které jej mají zohlednit, pokud tak nečiní.<sup>51</sup>

46 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 a CID 2021

47 Operation Arrangement 2022

48 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241, s. 40

49 Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2. 0. 2014

50 Limitovanost Kodexu tkví v tom, že RRF a tedy ani národní plány obnovy nepatří mezi fondy ESIF, a tak nelze požadovat jeho automatickou aplikaci na jejich tvorbu a implementaci.

51 Na doslovné zapojení Kodexu zásad partnerství do implementace finančních nástrojů mimo Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) se zapomíná opakovaně – viz Bankwatch 2018.

Mírně odlišná může být situace programu REPowerEU.<sup>52</sup> Komise k němu 1. února 2023 vydala dokument s pokyny k plánům obnovy a odolnosti. Na stranách 42–43 se materiál věnuje konzultačnímu procesu (sic!), opakuje standardní požadavek konzultací s relevantními sociálními partnery a mimo jiné říká, že „[č]lenské státy by měly ve shrnutích uvést, jak se výsledek konzultace promítl do kapitol REPowerEU. Měl by existovat popis konzultačního procesu, včetně jeho hlavních charakteristik, typů zúčastněných stran a hlavních obdržených vstupů. Poté by měl být uveden popis toho, jak návrh opatření REPowerEU zohlednil obdrženou zpětnou vazbu, a naznačeno, jak bude při provádění nadále zohledňována.“<sup>53</sup>

V tomto pokynu se tedy objevuje náznak požadavku, který postrádáme u zaváděcích dokumentů k RRF/NPO, totiž **požadavku, aby konzultační proces měl znaky mechanismu**, v němž určitá akce (kritická připomínka od sociálního partnera státní instituce) vyvolává predikovatelnou a závaznou reakci (vypořádání) a celý proces je monitorován (zaznamenán). Pokud bude EK skutečně trvat na dodržení tohoto mechanismu, pak je na místě předpokládat, že jeho rozšíření na celý NPO by značně zefektivnilo komunikaci v rámci NPO/REPowerEU.

V pokynu k REPowerEU se tedy objevuje náznak požadavku na to, aby konzultační proces měl znaky určitého mechanismu, v němž určitá akce (kritická připomínka) vyvolává predikovatelnou a závaznou reakci (vypořádání) a celý proces je monitorován. Pokud bude EK skutečně trvat na dodržení tohoto mechanismu, pak je na místě předpokládat, že jeho rozšíření na celý stávající NPO by značně zefektivnilo komunikaci v rámci NPO/REPowerEU.

## Absence snahy zavádět a dodržovat funkční demokratické procedury ve státní správě

Nepovažujme ale absenci právní povinnosti zapojit občanskou společnost do uvedených procesů za bezprostřední příčinu toho, že k zapojení nedochází. **Instituce demokratického státu by neměly občanskou participaci jen „strpět“, aby vyhověly liteře zákonných opatření, ale především by ji z vlastní iniciativy měly podněcovat, a to i tehdy, kdy ji nařízení Komise explicitně nepožadují.**

Struktury státní správy, resp. veřejných institucí, od rad vlády a ministerstev přes reprezentaci Evropské komise, mají však naopak tendenci podněcovat nevládní organizace, aby se proaktivně do daných procesů vkládaly, aby se participace dožadovaly, aby zasílaly nevyžádané podněty

52 Za podnět k pokynům EU o REPowerEU autor děkuje Evě Mariničové (CDE).  
53 Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, 2023, s. 42, překl. autor.

vycházející z jejich expertízy, aby napřímo vytvářely tlak na ministerstva, jež jsou vlastníky komponent NPO.<sup>54</sup>

Institute demokratického státu by neměly občanskou participaci jen strpět, aby vyhověly liteře zákonných opatření, ale především by ji měly podněcovat a facilitovat z vlastní iniciativy.

Uvedeným postupem jednak přehlíží deklasující postavení, do něhož se zástupci nevládních organizací a občanské společnosti dostávají, a jednak ignorují neproveditelnost takového doporučení. Ta má nejméně dva důvody.

Předně **není možné pokoušet se participativně vstupovat do rozhodovacích procesů, pokud k tomu nejsou dopředu vytvořeny přístupové struktury**, jež jsou z podstaty věci v kompetenci úřadů. Na konkrétních příkladech v předchozím textu jsme popsali, k čemu takové pokusy vedou: v institucí zvoleném momentu se občanské organizace stanou „ozdobou“ ukončeného rozhodovacího procesu. Legitimita, které by se projektu díky účasti občanské společnosti dostalo, je tak zcizena pro něco, na čem se ve skutečnosti občané nepodíleli.

Fakt, že státní autority nesou za rozhodovací proceduru odpovědnost, nesmí být vykládán tak, že mají výhradní kompetenci rozhodnutí činit. Právě naopak. Musí to být instituce, kdo nese odpovědnost za to, že rozhodnutí proběhne v rámci participativní procedury.

Druhým důvodem je **kontraproduktivní tlak na použití lobbistických metod pro obranu veřejného zájmu**. Taková „lobbizace“ advokačního či odborného příspěvku je ale nebezpečná.

Lobbování je z definice (legitimní) snahou prosadit určitý zájem skrze politické zastoupení do podoby veřejné politiky.<sup>55</sup> Dává dobrý smysl, aby se jednotlivé např. podnikatelské či odborné zájmy skrz transparentní lobbování prosazovaly do legislativních procedur nebo rozhodování. Veřejný zájem ale není ničím partikulárním vlastnictvím či projektem. Není to ani součet individuálních zájmů dané komunity. Veřejný zájem je velmi komplexní koncept,<sup>56</sup> který si těžko může někdo přivlastnit a prosazovat ho lobbisticky do rozhodování; měl by naopak být hájen ve všech rozhodovacích procesech jako jejich obecný rámec.

54 Jelikož zde vycházíme z mnoha osobních advokačních jednání, není možné citovat zápis doporučující nevládním organizacím tento postup. Jde nicméně o celkem logický důsledek uspořádání kompetencí v NPO. Jednání s Ministerstvem průmyslu a obchodu mohou být vstřícná, ale tato „delivery unit“ může vlastníkům komponent pouze tlumočit pravidla EK a rozhodnutí vlády a doporučovat vhodné kroky a přístupy. Za implementaci komponent i za tvorbu milníků nesou odpovědnost jejich vlastníci, kteří také mají pravomoc rozhodnout o tom, kdo je bude plnit. Tím pádem sebelepší vztahy mezi NNO a delivery unit nepovedou k změnám v přístupu vlastníků. A vlastníci pak nemusejí ani brát nutně v potaz doporučení delivery unit, ani ustupovat požadavkům NNO. Pokud by však jim ustoupili, bude to mít na podobu NPO dopad. V tom duchu se nese i čtvrté jednání Výboru Národního plánu obnovy, Příloha č. 2 prezentace Výbor NPO 20. 12. 2022, s. 25.

55 TI 20. 01. 2022

56 Srv. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu, 1999

Obháje veřejného zájmu pak od lobbisty odlišuje podstatná věc: v případě prosazení věci veřejného zájmu nevzniká obhájci žádný individuální zisk ani výhoda. Z obrany veřejného zájmu získává naopak pozitiva i ten, kdo jí individualisticky narušuje. **Není proto správné přesvědčovat organizace občanské společnosti, které obhajují veřejný zájem, aby si účast na rozhodovacích procesech vynucovaly.**

Veřejný zájem je velmi komplexní koncept, který si těžko může někdo přivlastnit a prosazovat ho lobbisticky do rozhodování; měl by naopak být hájen ve všech rozhodovacích procesech jako jejich obecný rámec. Jeho obháje pak od lobbisty odlišuje jedna podstatná věc: v případě prosazení věci veřejného zájmu nevzniká obhájci žádný individuální zisk ani výhoda. Navíc z obrany veřejného zájmu získává pozitivní hodnotu i ten, kdo jí individualisticky odporuje.

Transparentnost a participativnost rozhodování jsou nepochybně ve veřejném zájmu. Pro jejich obhajobu je tedy třeba vytvářet přístupové mechanismy, namísto snah převádět úsilí o jejich prosazování do formátu lobbingu.

Tím rozbor končí. V následující části představíme konkrétní návrh parametrů a uspořádání mechanismu participace občanské společnosti na NPO.

# NÁVRH ANEB JAK BY MĚL VYPADAT MECHANISMUS PARTICIPACE OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI

Cílem kritického sledování vývoje NPO a překážek pro systematickou participaci občanské společnosti na NPO bylo vytvořit **kontext pro popis vhodného mechanismu participace** a přitom vedle praktického návrhu jeho fungování také stanovit jasné parametry, které mechanismus musí mít. Musíme se proto nejprve zabývat myšlenkou legitimacy plynoucí z participace občanské společnosti.

## Participace jako mechanismus, nikoliv ozdoba

*Zcizování* legitimacy participace občanské společnosti<sup>57</sup> na určité rozhodovací proceduře probíhá tak, že se veřejně prezentuje její výsledek s tím, že se na jeho přijetí NNO podílely. Výše jsme takovou situaci pojmenovali jako získání „ozdoby“ k již ukončenému rozhodovacímu procesu, který ve skutečnosti NNO neměly šanci ovlivnit.

Chceme-li tomuto negativnímu jevu předejít, mechanismus participace občanské společnosti na rozhodnutích státních institucí musí zajistit, aby účast nevládních organizací byla jasně specifikována co do funkce a aby naplnění funkce participace bylo podmínkou platnosti rozhodovací procedury.

Jinými slovy: **abychom mohli hovořit o mechanismu, je třeba zajistit, že daná rozhodnutí institucí budou platná teprve tehdy, kdy je možné vykázat, že a jak je NNO měly možnost ovlivnit.** To však nestačí. K tomu, aby měl participační proces povahu mechanismu, musí v něm jednotlivé kroky NNO mít predikovatelnou a závaznou reakci (vypořádání) a celý proces musí být monitorován.

Tato cesta **nedává organizacím občanského sektoru právo veta** vůči návrhům či rozhodnutím státních institucí – vykazuje se vliv, nikoliv to, že připomínky či návrhy NNO byly bez výhrad plně akceptovány institucí. Jde tady o legitimitu, které se procesu dostává prostřednictvím participace. Vklad NNO do výsledku je povinnou a specifikovanou součástí řetězce, bez které nemůže daná instituce přejít k realizaci výsledného rozhodnutí. Mechanismus musí umožňovat, aby podněty NNO byly nejen vypořádány, ale v odůvodněných případech také odmítnuty.<sup>58</sup>

## Právní opora pro participaci NNO (nejen) na NPO

Vzhledem k tomu, že role NNO v přípravě NPO a jeho jednotlivých opatření není nijak specifikována ani ukotvena, je třeba ji doslova *doplnit* ad hoc.<sup>59</sup> Měl by tedy dobrovolně vzniknout nějaký

57 Cakl, Dupák a Stehnová 2021, s. 16n

58 Jednou z příčin neochoty státní správy otevřít konzultační procesy pro občanskou společnost, resp. NNO je, že se obávají podnětů formálně správně podaných, ale s nulovou relevancí. Formální správnost zaručuje irelevantním podnětům, aby na jejich obranu vůči instituci bylo využito opravných prostředků, které pak vážou kapacitu úřadu, a celý proces se stává absurdním.

59 Účastníci participačního procesu mají být vybíráni transparentně, mají jim být poskytnuty dostatečné informace a dostatek času na to, aby se skutečně zapojili do konzultačního procesu, vlády mají zajistit, aby byli partneři zapojeni do všech fází procesu, od plánování až po hodnocení atd. Viz Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2. 0. 2014.



(právní) rámec či titul; ujednání, v němž je vklad NNO do výsledku povinnou a funkčně specifikovanou součástí řetězce, bez které nemohou vlastníci komponent přejít k realizaci rozhodnutí.

### Čas pro participaci

Při tvorbě mechanismu participace se uplatní dvě perspektivy. Předně se ptáme, jak mechanismus ukotvit, aby jeho instance měly autoritu a nebylo možné jej zcizit; aby nešlo prostě o požadavek projednávání záležitostí NPO s nevládními organizacemi, pod což lze skrýt jakoukoliv formu komunikace.

Zároveň se ptáme, **co vůbec ještě může občanská participace na rozšíření NPO ovlivnit v čase, tedy která rozhodnutí ještě mohou být systematicky ovlivněna mechanismem participace?**<sup>60</sup> První důležité fáze procesu, kde měla probíhat participace, už jsou uzavřeny (v Tabulce 3 označeny červeně) a je bezpředmětné o nich přemýšlet. Žádný mechanismus participace v nich nebyl aplikován, a **došlo-li zde k úspěšnému dialogu mezi NNO a vlastníky komponent o podobě či obsahu některých komponent a projektů, bylo to výsledkem neformálních jednání, resp. individuálního lobbistického tlaku některých oborových organizací občanského sektoru** (viz předchozí, narativní část dokumentu).

Další fáze ještě nejsou uzavřeny (v tabulce označeny zeleně) a mechanismus participace v nich může mít své místo, a to dokonce i v průběhu roku 2023.

**Tabulka 3: Uplatitelnost systematické participace při rozšiřování NPO v situaci k dubnu 2023**

	Formulace záměrů	Design programu, výběr záměrů	Formulace výzev a kritérií hodnocení projektů	Řešení projektů z grantů NPO	Monitoring	Hodnocení úspěšnosti projektů / programu
Navýšení o 14 mld. Kč						
Navýšení o 11 mld. Kč z REPowerEU						
Půjčky z RRF						

### Partnerství

Mechanismus participace musí na straně státních institucí vnést do praxe exekutivní orgány NPO, tedy Řídicí výbor NPO (složený ze zástupců vlastníků komponent). Aktivitu v jeho zavádění pak musí vyvíjet delivery unit (DU), tedy útvar Ministerstva průmyslu a obchodu. Vlastníci komponent, resp. DU, musí mít nějakého **partnera pro zajištění mechanismu participace**, a to

<sup>60</sup> Kodex partnerství mimo jiné předpokládá, že partneři institucí implementujících evropské programy se mají podílet na utváření jejich celkového designu, výzev, mají být součástí tzv. monitorovacích výborů a potažmo se podílet na hodnocení toho, zda program dosahuje stanovených priorit. Dává dobrý smysl, aby se NNO podílely na tvorbě základního designu včetně priorit a konsekventně také na hodnocení, zda je priorit dosahováno. V případě NPO už ale takto komplexní přístup aplikovat nelze.

zdaleka ne pouze proto, že každá dohoda nebo memorandum předpokládá účast minimálně dvou stran ujednání. Ještě než pro tuto roli najdeme představitele, popišme si její parametry.

Prakticky vzato musí partner, který bude reprezentovat organizace občanské společnosti, vnést do mechanismu také vlastní institucionální autoritu. Partnerská entita musí už dopředu mít určitou váhu, aby její rozporné stanovisko k ujednání vedlo k problematizaci realizace NPO. Pokud by totiž například vzniklo memorandum o spolupráci mezi neformální skupinou nevládních organizací a ŘVNPO, pak by jeho případné neplnění vedlo nanejvýš k ukončení spolupráce a tím v podstatě k dvojímu selhání: ujednání není naplněno, dialog končí.

Partnerem proto musí být entita, která by problematizací vztahu sama nebyla poškozena, tj. jednak bude nezávislá na základním mechanismu fungování procesů v NPO, ale především bude také její autorita nezávislá na vlastních ujednáních memoranda. Jde o to, aby pravomoci a možnosti partnera problematizovat realizaci NPO přicházely zvnějšku.

Jako příklad takové entity můžeme uvést Výbor pro Evropskou unii Rady vlády pro nestátní neziskové organizace (VEU RVNNO), jakožto orgán vlády prostředkující mj. komunikaci mezi nevládním sektorem a institucemi implementujícími evropské programy v ČR.<sup>61</sup> Jde totiž o orgán Vlády ČR, který je nezávislý na struktuře NPO. Zároveň jde o orgán, který se zabývá jak mediací dialogu mezi NNO a státní správou, tak konkrétně otázkami spojenými s přístupem NNO k NPO (např. rovným přístupem k projektům z NPO v souvislosti s DPH).

## Dohledová a komunikační entita pro participaci

Jak uvádíme výše, v rámci VNPO byl **iniciován vznik Podvýboru pro transparentnost a participaci občanské společnosti (PTPOS)**. Záhy se ale ukázalo, že není v kapacitách NNO ani státních institucí zajistit jeho fungování. Navíc se zdálo, že jeho agenda je průřezová a může být de facto vykonávána jednotlivými členskými organizacemi VNPO, pokud si vezmou otázky transparentnosti a participace za své. Šlo ovšem o mylný dojem.

Ve skutečnosti by byl podvýbor dobrým místem, kde se sbíhají funkce delivery unit a VNPO. Šlo by o orgán VNPO, ale přitom by prakticky mohl fungovat při MPO a být obsazen jak zástupci nevládních organizací, tak i ostatních sociálních partnerů a vlastníků komponent.

**Je možné uvažovat o tom, že Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti by mohl sehrát úlohu entity, která zajistí, že mezi delivery unit, NNO a VEU RVNNO bude probíhat výměna informací usnadňující reálnou participaci občanských struktur.**

## Předmět participace

Co by vlastně participace nevládních struktur do NPO měla přinést?

Zde je několik podnětů:

- Monitoring způsobu vypisování grantových výzev u jednotlivých VK. Nevládní organizace by měly mít možnost znát dopředu způsob, jakým jsou výzvy připravovány.
- Možnost ovlivnit, aby byly NNO přizvány jako účastníci výzev tam, kde je to vhodné. Vlastníci komponenty mají pravomoc rozhodovat, kdo je oprávněný žadatel o grant. Jde o to, napojit NNO už na stanovení oprávněnosti žadatelů.

61 VEU RVNNO

- Otevření hodnotícího procesu pro NNO dle Operational Arrangement.<sup>62</sup> NNO by měly mít možnost hrát úlohu nezávislého hodnotitele podle OA, komentovat hodnotící zprávy k projektům v odůvodněných případech apod.
- Sjednocení a zprůhlednění komunikace o implementaci projektů NPO mezi VK a NNO.

### Jaké prvky by měl mít cílový mechanismus participace pro NPO?

Na závěr můžeme shrnout parametry, které by mechanismus participace měl mít. Jejich výčet stále ponechává velký prostor pro hledání konkrétního řešení pro NPO.<sup>63</sup>

- V rámci každého vlastníka komponenty (VK) NPO, tedy ministerstva, musí být konkrétní **přístupové místo** (PM) pro participaci občanské společnosti a nevládních organizací. Tuto roli může sehrávat např. odbor, pověřená osoba, pracovní skupina, výbor, jehož jsou NNO členy apod. (Na některých VK takové přístupové místo či pověřená osoba už jsou zavedeny. Je vhodné, aby byly využity struktury, které už existují, nebo aby byly využity jako inspi-race.)
- Ujednání o participaci pak mohou uzavírat NNO přímo s vlastníky komponent nebo může jít o společné prohlášení VNPO, delivery unit a VEU RVNNO.
- Úlohou VK je zajistit, aby zástupci NNO byli informováni o připravovaných výzvách, hodnocení a reportingu milníků, opatření či komponent NPO a aby jim byla poskytnuta **proce-durální účast**, tj. musí být umožněno, aby se vyjádřili k jejich podobě, cílení, kvalitě a aby se v oprávněných případech zúčastnili výběrových řízení v rámci výzev. Za procedurální účast lze považovat jen takovou participaci, jejíž absence musí být zdůvodněna a má předem stanovené procesní následky (reporting vyšší autoritě, např. delivery unit – MPO či Evropské komisi).
- V návaznosti na to by MPO (delivery unit, DU) mělo aktivizovat ustavený **Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti** v rámci VNPO. Podvýbor bude informačně a koordinačně propojovat přístupová místa s DU, Řídícím výborem NPO a nevládním sektorem a zpravovat o tom VNPO. Jeho další úlohy mohou být ještě specifikovány (navrhování potenciálních členů připomínkových orgánů u VK, evaluace fungování partici-pace).
- Tato struktura má účast organizací občanské společnosti **umožňovat, nikoliv vynucovat**. Pokud se NNO účastí v konkrétních momentech zřeknou, nemá to komplikovat dané procedury ani zpochybňovat pozici NNO v proceduře.

62 K otázce hodnocení úspěšnosti projektů: Hodnocení milníků dle Operational Arrangement je specifická procedura popsaná dopředu ve smlouvě s EK. Požaduje se sice přítomnost nezávislé autority při hodnocení, ale ta nemá dohledovou, nýbrž kontrolní úlohu. Kritéria její kontroly jsou už nyní hotova; jde o striktně technická a formální kritéria. Dále jde často o kapacitně náročné ověřování, že projekty odpovídají specifickým normám a standardům, ISO, regulativům EK atp. Musí ale existovat možnost, aby se NNO podílely na hodnocení alespoň v těch případech, kde je to vhodné. Každopádně by měla hodnocení dle OA procházet také přes partnerskou entitu. Operation Arrangement 2022

63 Obrysová podoba participačního mechanismu byla konzultována napříč organizacemi nevládního sektoru (TI ČR, Glopolis, Hnutí Duha, Centrum pro dopravu a energetiku, Otevřená společnost, členské organizace platformy NeoN ad.) a zachycuje jejich společné závěry. Autor dále podotýká, že na podobě a diskusi zde popsaného schématu se zásadní měrou podílely Jana Miléřová, Tereza Vohryzková, Eva Mariničová a Marta Smolíková, a děkuje jim za jejich podněty a příspěvky.

- Mállokdy popsanou a reflektovanou skutečností je, že zatímco pro zástupce institucí je zapojení do státních veřejných politik součástí placené pracovní náplně, zástupci NNO obvykle takové podmínky nemají. Jejich účast na jednáních s institucemi má formu dobrovolnictví, bez možnosti, aby za ni byli přímo odměňováni, tj. aby jim za tuto práci byl vyplácen honorář či mzda. Proto by měl součástí mechanismu být i rozpočet, který účast zástupců NNO finančně podpoří.

### **Navrhované kroky k zajištění participace NNO na NPO**

1. DU by si měla vyžádat od jednotlivých VK informaci, zda a jak je zajištěna participace NNO na implementaci NPO, kde jsou přístupová místa – tj. kde se připravují výzvy, zda jsou v procesech týkajících se NPO zastoupeny NNO, kdo je nominoval, případně jak se staly členy.
2. U těch VK, kde přístupové místo není, je třeba ho zřídit. DU má takový požadavek vznést na členy ŘVNPO. Výběr zástupců NNO by měl pokud možno proběhnout v souladu s metodikou participace (tj. otevřenou výzvou a výběrem zástupce na úrovni NNO, resp. přes Výbor pro EU RVNNO).
3. Podvýbor pro transparentnost a participaci občanské společnosti v VNPO by měl být zaštitěn DU (např. jmenováním tajemníka podvýboru z řad DU) a měl by se stát průnikem toků informací o připravovaných výzvách s ohledem na nevládní organizace a struktury občanské společnosti.

# ODKAZY NA LITERATURU A ZDROJE

## **NPO 2021**

Národní plán obnovy – Plán pro oživení a odolnost České republiky. Praha, září 2021 [online]. [cit. 18. 10. 2022]. Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/dokumenty>. V době finalizace tohoto dokumentu byla sekce nedostupná; pozn. aut.

## **NextGenerationEU**

[online]. [cit. 11. 6. 2023]

Dostupné z [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en)

## **European Commission – Recovery plan for Europe [online]. [cit. 11. 6. 2023].**

Dostupné z [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en)

## **Plevák 2021**

Plevák, O. Národní plán obnovy je „podpultové zboží“. Podniky i organizace chtějí větší slovo, čas ale dochází [online]. 12. 3. 2021.

Dostupné z <https://euractiv.cz/section/cr-v-evropske-unii/news/narodni-plan-obnovy-je-podpultove-zbozi-podniky-i-organizace-chteji-vetsi-slovo-cas-ale-dochazi/>

## **Zachová 2020**

Zachová, A. Babiš předal von der Leyenové národní plán obnovy. Dokument je terčem kritiky [online]. 15. 10. 2020.

Dostupné z <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/babis-predal-von-der-leyenove-narodni-plan-obnovy-dokument-je-tercem-kritiky>

## **TI 22. 04. 2021**

Proces příprav Národního plánu obnovy je ukázkovým příkladem netransparentnosti [online]. Transparency International ČR, 22. 4. 2021.

Dostupné z <https://www.transparency.cz/proces-priprav-narodniho-planu-obnovy-je-ukazkovym-prikladem-netransparentnosti/>

## **TI 26. 03. 2021**

Národní plán obnovy za 172 miliard korun bez koncepce. Havlíčkovo MPO blokuje mezirezortní a veřejnou diskuzi [online]. Transparency International ČR, 26. 03. 2021.

Dostupné z <https://www.transparency.cz/narodni-plan-obnovy-za-172-miliard-korun-bez-koncepce-havlickovo-mpo-blokuje-mezirezortni-a-verejnou-diskuzi/>

## **TI 20. 05. 2021**

Národní plán obnovy je z hlediska transparentnosti debakl [online]. Transparency International ČR, 20. 05. 2021. Dostupné z <https://www.transparency.cz/narodni-plan-obnovy-je-z-hlediska-transparentnosti-debakl/>

**Klimeš 04. 03. 2021**

Klimeš, D. Miliardy eur nám teď mohly pomoci z krize. My jsme ale řekli ne [online]. Aktuálně.cz. Dostupné z <https://nazory.aktualne.cz/komentare/narodni-plan-obnovy-vcerejsi-ekonomiky-se-zdarne-blizi-k-neu/r~df49ba3.7.2411eba4560cc47ab5f122/>

**Hrstková 2021**

Hrstková, J. Plán obnovy nemá být plánem pomoci vládních přátel [online]. 29. 04. 2021. Český rozhlas Plus.

Dostupné z <https://plus.rozhlas.cz/julie-hrstkova-plan-obnovy-nema-byt-planem-pomoci-vladnich-pratel-8456784>

**CID 2021**

Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Czechia [online]. Council of the European Union, 31. 8. 2021.

Dostupné z <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11.47.2021-INIT/en/pdf>

**Cakl, Dupák a Stehnová 2021**

Cakl, O., Dupák, J., Stehnová, J. Korupční rizika v programech omezujících příčiny a dopady změny klimatu [online]. Transparency International ČR–Asociace pro mezinárodní otázky. 2021.

Dostupné z <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/2021/05/Korupcni-rizika-v-programech-omezujicich-priciny-a-dopady-zmeny-klimatu.pdf>

**Zelený kruh 07. 04. 2021**

Ministerstvo průmyslu a obchodu tvrdí, že spolupracuje s ekologickými organizacemi na přípravě Národního plánu obnovy. Přitom jejich návrhy zatím nevyslyšelo [online]. Zelený kruh, 7. 4. 2021.

Dostupné z <http://zelenykruh.cz/mpo-tvrdi-ze-spolupracuje-s-ekologickymi-organizacemi-na-priprave-narodniho-planu-obnovy-pritom-jejich-navrhy-zatim-nevyslyselo/>

**ČT24 03. 04. 2021**

Národní plán obnovy se finalizuje. Česku má přinést přes 170 miliard z fondu Evropské unie [online]. Česká televize, ČT24 3. 4. 2021.

Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3292877-narodni-plan-obnovy-se-finalizuje-cesku-ma-prinest-pres-170-miliard-z-fondu-evropske>

**Czechia Representation 2022**

Generální ředitelka pro obnovu a oživení Céline Gauerová navštívila ČR [online]. Evropská komise – Zastoupení v České republice, 18. 2. 2022.

Dostupné z [https://czechia.representation.ec.europa.eu/generalni-reditelka-pro-obnovu-oziveni-celine-gauerova-navstivila-cr-2022-02-18\\_cs](https://czechia.representation.ec.europa.eu/generalni-reditelka-pro-obnovu-oziveni-celine-gauerova-navstivila-cr-2022-02-18_cs)

**Zelený kruh 26. 04. 2021**

Místo plynových kotlů tepelná čerpadla a více peněz na ochranu přírody. Ekologické organizace požadují změny v Národním plánu obnovy [online]. Zelený kruh, 26. 4. 2021.

Dostupné z <https://zelenykruh.cz/misto-plynovych-kotlu-tepelna-cerpadla-a-vice-penez-na-ochranu-prirody-ekologicke-organizace-pozaduji-zmeny-v-narodnim-planu-obnovy/>

**Zápis VEU RVNNO 26. 10. 2022**

Úřad vlády České republiky, Odbor lidských práv a ochrany menšin. Zápis z jednání Výboru pro Evropskou unii Rady vlády pro nestátní neziskové organizace dne 26. září 2022 [online]. 26. 10. 2022. ÚV ČR.

Dostupné z [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/vybor-pro-eu/2008/Zapis\\_VEU\\_2022\\_09\\_26\\_final.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/vybor-pro-eu/2008/Zapis_VEU_2022_09_26_final.pdf)

**Statut Výboru Národního plánu obnovy**

Statut Výboru národního plánu obnovy [online]. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 17. 5. 2021.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/vybory-npo>

**Jednací řád Výboru Národního plánu obnovy**

Jednací řád Výboru národního plánu obnovy [online]. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 17. 5. 2021.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/vybory-npo>

**Zápis z Výboru Národního plánu obnovy, 11. 10. 2021, s. 4**

Zápis z jednání Výboru Národního plánu obnovy (NPO) [online]. Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 11. 10. 2021.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/vybory-npo>

**Stošestka, TI ČR 16. 6. 2022**

Cakl, O. a Dupák, J. Co ohrožuje přes 200 miliard korun v Národním plánu obnovy? [online] in: Stošestka. Podcast Transparency International ČR, 16. 6. 2022.

Dostupné z <https://anchor.fm/transparency-cesko/episodes/Ondej-Cakl-a-Jan-Dupk-Co-ohrouje-pes-200-miliard-korun-v-Nrodnm-plnu-obnovy-e1k17t3>

**Informace o rozšíření stávající finanční alokace, 2022, s. 4n.**

Národní plán obnovy – informace o rozšíření stávající finanční alokace pro Českou republiku. – Neveřejný podkladový materiál.

**Připomínky SPČR 2022**

Připomínky Svazu k Národnímu plánu obnovy – informace o rozšíření stávající finanční alokace pro Česko [online]. Svaz průmyslu a dopravy České republiky, 3. 10. 2022.

Dostupné z <https://www.spcr.cz/aktivity/stanoviska/15616-pripominky-svazu-k-narodnimu-planu-obnovy-informace-o-rozsireni-stavajici-financni-alokace-pro-cesko>

**Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost. Úřední věstník Evropské unie.

Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32.21.0241>

**Šabatová 28. 07. 2022**

Šabatová, A. Jak nejlépe využít úvěr z evropského fondu obnovy [online]. Deník Referendum. 22. 6. 2022.

Dostupné z <https://denikreferendum.cz/clanek/34246-jak-nejlepe-vyuzit-uver-z-evropskeho-fondu-obnovy>

### **Klimeš 26. 09. 2022**

Klimeš, D. Novinka: Česko si možná půjčí až 350 miliard z EU na energetickou transformaci [online]. Newsletter DK. 26. 9. 2022.

Dostupné z <https://davidklimes.cz/newsletter/119>

### **Usnesení č. 861**

Usnesení vlády České republiky ze dne 12. října 2022 č. 861 k půjčce z Nástroje pro oživení a odolnost jako zdroji financování energetické transformace [online]. Vláda České republiky, 12. 10. 2022

Dostupné z <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2022-10-12/>

### **Úpravy Národního plánu obnovy 2023**

Úpravy Národního plánu obnovy [online]. Národní plán obnovy. 3. 1. 2023.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/upravy-narodniho-planu-obnovy>

### **Usnesení č. 924**

Usnesení č. 924. Národní plán obnovy – informace o rozšíření stávající finanční alokace pro Českou republiku čj. 1225/22 – bod 3 schůze vlády 2. 11. 2022 [online]. Vláda České republiky, 9. 11. 2022.

Dostupné z <https://odok.cz/portal/zvlady/jednani-detail/2022-11-09/>

### **Zmocněnci vlády 2022**

Vládní zmocněnec pro odolnost a modernizaci ekonomiky [online]. Vláda České republiky, 8. 9. 2022.

Dostupné z [https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenci\\_vlady/vladni-zmocnenec-pro-odolnost-a-modernizaci-ekonomiky-198902/](https://www.vlada.cz/cz/ppov/zmocnenci_vlady/vladni-zmocnenec-pro-odolnost-a-modernizaci-ekonomiky-198902/)

### **Otevřený lobbistický diář TI ČR, 26. 11. 2022**

Setkání na Ministerstvu průmyslu a obchodu s Odborem koordinace Národního plánu obnovy [online]. Transparency International ČR, 26. 11. 2022.

Dostupné z <https://www.transparency.cz/otevreny-lobbisticky-diar/>

### **Úpravy Národního plánu obnovy**

Úpravy Národního plánu obnovy [online]. Národní plán obnovy ČR 3. 1. 2023.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/upravy-narodniho-planu-obnovy>

### **Zápis z jednání NNO k NPO 2022**

Zápis z jednání NNO k NPO dne 9. a 10. 11. 2022

SDílený zápis z advokační schůzky, lze poskytnout na vyžádání.

### **Vodsed'álek 2022**

Vodsed'álek, P. Dokument ukazuje, jak chce vláda využít evropské peníze, aby se zbavila ruských paliv [online]. Deník N. 12. 12. 2022.



Dostupné z <https://denikn.cz/1025752/dokument-ukazuje-jak-chce-vlada-vyuzit-evropske-pe-nize-aby-se-zbavila-ruskych-paliv/>

### **Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU 2023**

Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU – Annex [online]. European Commission, 1. 2. 2023

Dostupné z: [https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowereu\\_en](https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowereu_en)

### **Příloha č. 2 prezentace Výbor NPO 20. 12. 2022**

4. zasedání Výboru NPO [online]. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 20. 12. 2022.

Dostupné z <https://www.planobnovy.cz/vybory-npo>

### **TI 20. 01. 2022**

Lobbying je legitimní demokratický nástroj, kterému v Česku chybí zákonná regulace [online]. Transparency International ČR, 20. 1. 2022.

Dostupné z <https://www.transparency.cz/lobbying-je-legitimni-demokraticky-nastroj-kteremu-v-cesku-chybi-zakonna-regulace/>

### **Problémy definování a prosazování veřejného zájmu, 1999**

Malý, I., ed. Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník prací Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity. MUNI 1999

### **Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2. 0. 2014**

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2. 0. 2014 ze dne 7. ledna 2014 o evropském kodexu chování pro partnerskou spolupráci v rámci evropských strukturálních a investičních fondů [online]. Evropská komise 7. 1. 2014.

Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32.14.0240&from=EN>

### **Bankwatch 2018**

The European Commission's Platform for Coal Regions in Transition: Case Studies Highlight Tilt Toward Coal Companies. CEE Bankwatch Network [online]. Červen 2018 [cit. 19. 3. 2021].

Dostupné z <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2018/06/Briefing-EC-platform-briefing.pdf>

### **VEU RVNNO**

Web Výboru pro Evropskou unii Rady vlády pro nestátní neziskové organizace [online]. Vláda ČR.

Dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/vybor-pro-eu/vybor-pro-eu-53472/>

### **Operation Arrangement 2022**

ANNEX to the Commission Decision approving the Operational Arrangements between the Commission and Czechia pursuant to Regulation (EU) 2021/241. European Commission, 4. 7. 2022.

Dostupné z [https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/countersigned\\_cz\\_rrf\\_oa\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/countersigned_cz_rrf_oa_en.pdf)