

# AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

## Územní plánování v datech se zaměřením na účast veřejnosti\*

Vendula Zahumenská, Petra Humlíčková\*\*

Smyslem územního plánování má být podpora přirozeného vývoje území a snaha co nejméně mu bránit, určovat kriteria pro výstavbu a pro hospodářský rozvoj území, přičemž tato kriteria sice bývají restriktivní, avšak nesmí být pouze omezující – musí být také motivační a musí směřovat k nalézání nových řešení.<sup>1</sup> Jednoznačně platí, že „ve srovnání se stavěním je v územním plánování toto úsilí o to komplikovanější, oč je komplikovanější vnitřní život obce, kraje, státu nebo mezinárodního společenství. Všechny tyto území (nebo lépe prostorové) celky se chovají jako pulsující organismus, jako síť tkaná anonymně po dlouhá staletí a jejich budoucí vývoj bývá často záležitostí jen velmi špatně odhadovatelnou. Uspořádávání či usměrňování života takového organismu je mnohem více poučeným nasloucháním, než vštěpováním universálního ideálu a reglementováním každodenních aktivit člověka a společenství, byť zdůvodňovanou dobrými úmysly.“<sup>2</sup>

Územní plánování jistě nejen my samy považujeme za jednu z nejvýznamnějších činností veřejné správy a zásadní nástroj pro rozhodování o budoucím využití území, přesto však trpí dlouhodobě řadou problémů. Veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) kupříkladu již ve své zprávě za rok 2004 (!) uvádí, že „se v rámci své činnosti opakovaně setkává s podceněním a zanedbáním role a významu územního plánování při ovlivňování podoby lidských sídel a kraji-

ny.“<sup>3</sup> Kritizované „nahodilé a předem nepromyšlené zásahy do území jsou přitom trvalou ranou na urbanistické a architektonické tváři měst a obcí, kterou nelze zhojit v krátkém časovém horizontu, ale často až za dobu několika let za trvalého úsilí a vzájemné spolupráce orgánu územního plánování a stavebního úřadu.“<sup>4</sup> Je s podivem, do jaké míry platí tato slova i dnes, po deseti letech. Obdobně jako ochránce vidí roli územního plánování Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), podle kterého je „regulace využití území otázkou přesahující rámec života jedné i více generací, a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“<sup>5</sup>

Územní plánování má také směřovat k ochraně a rozvoji (ve veřejném zájmu) přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom má chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Proto má určovat podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťovat ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Tohoto cíle může územní plánování dosáhnout především sledováním stavu a vývoje spravovaného území, péčí o rozvoj území a ochranou hodnot, u kterých na tom panuje shoda společenství.<sup>6</sup>

Proto by územní plánování mělo především:

- a. vytvářet otevřený systém, který bude poskytovat maximum informací a bude minimálně omezující;
- b. skýtat podmínky pro uplatňování osobní odpovědnosti v souladu se zásadou subsidiarity (např. když odpovědný úředník vydává stanovisko k návrhu územního plánu);

\* Článek z podstatné části vychází z disertační práce Mgr. Venduly Zahumenské, Ph. D. na téma zapojení veřejnosti do územního plánování. Viz ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování*. Brno, 2014. Dostupné z: [www.is.muni.cz](http://www.is.muni.cz).

\*\* Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D., Katedra environmentálních studií, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph. D., Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha.

<sup>1</sup> PLOS, Jiří. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31. (Dále jen „Plos 2007 op. cit.“)

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004* [online]. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005 [cit. 2014-11-27] s. 34.

<sup>4</sup> Tamtéž.

<sup>5</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007.

<sup>6</sup> Plos 2007 op. cit., s. 31.

- c. spoluvytvářet místní pravidla pro správu území a tím poskytovat občanům právní jistotu a určitost vztahům, do kterých vstupují;
- d. poskytovat podmínky pro pružné a kontrolovatelné uplatňování dokumentů územního plánování a vytvářet tlak na kontrolní a aplikační mechanismy.<sup>7</sup>

Cílem tohoto článku je podpořit diskusi o nezbytnosti širšího zapojení veřejnosti do rozhodování nejen prostřednictvím základních nástrojů obsažených ve stavebním zákoně, ale i prostřednictvím jiných metod, v zákoně neupravených. Autorky článku sešbíraly data o zapojování veřejnosti do procesu pořizování územně plánovací dokumentace na úrovni krajů i statutárních měst. Tato data podle našeho názoru ukazují, že způsoby participace občanů, které upravuje stavební zákon<sup>8</sup>, jsou vhodné, pokud mají být poslední fází, ve které se mohou občané ještě k připravenému návrhu územního plánu nebo zásad územního rozvoje vyjádřit. Jsou však zcela nedostatečné, pokud mají oslovit co nejvíce lidí z dotčené komunity a pokud mají směřovat k nalezení vhodného řešení, zvýšení důvěry ve fungování veřejné správy a ke ztotožnění se s přijatým řešením.

### **Účast veřejnosti jako nástroj zkvalitnění nástrojů územního plánování**

Existuje několik způsobů, jak zkvalitnit územní plánování a vytvořit z něj efektivní nástroj strategického rozhodování o území. Jedním z nich je může být vyšší míra zapojení veřejnosti. Právě ta, vždy samozřejmě ve spojení s odbornými znalostmi úředníků, urbanistů a architektů, by měla být základem pro vytvoření kvalitního nástroje územního plánování, který by byl schopen regulovat nejen výstavbu, ale současně by řešil environmentální, sociální a ekonomické aspekty daného území. Po dvaceti pěti letech fungování právního státu (a deseti letech členství v Evropské unii) máme sice normy, které umožňují do určité míry občanům (a dalším subjektům) vyjádřit svůj názor, ale česká aplikační praxe je mnohdy značně restriktivní a správní orgány, a dokonce i územní samosprávné celky, odmítají úzce spolupracovat nejen s laickou, ale dokonce i odbornou veřejností. Účast veřejnosti zůstává v mnoha případech pouhou nutnou formalitou (zdůrazňujeme však, že se nejedná o pravidlo a existují příklady dobré praxe), která ve svém výsledku skutečně nepřináší nic pozitivního – na straně občanů další zklamání a frustraci z fun-

gování veřejné správy a na straně úředníků utvrzení v přesvědčení, že dialog s občany není možný a přínosný. Výsledkem toho jsou nekvalitní, často se měnící územně plánovací dokumentace, které nejen že nemusí obstát (a ani v řadě případů neobstojí) při soudním přezkumu, ale také nedovolují mnohým občanům ztotožnit se s projekty, které se v okolí jejich bydlišť realizují.<sup>9</sup> Pokud současně zohledníme fakt, že příprava územně plánovací dokumentace je finančně nákladným procesem, nemůže být pochyb, že kvalitnější zapojení veřejnosti a spolupráce mezi veřejnou správou a občany může vést ke zlepšení stávající situace územního plánování.

V neposlední řadě je možnost účastnit se procesu územního plánování důležitá z hlediska dostatečné míry ochrany vlastnického práva, neboť tato subjektivní práva bývají při územním plánování velmi často dotčena.<sup>10</sup> Míra dotčení těchto práv je samozřejmě různá podle plánovaného funkčního využití pozemků – lze proto souhlasit s názorem vysloveným NSS, podle kterého není vlastník na svých právech vlastník dotčen, „*jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatření obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“<sup>11</sup> Z judikatury dokonce vyplývá, že pokud byla dodržena zásada subsidiarity a minimalizace zásahu, „*může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.*“<sup>12</sup> Také proto je mimořádně důležité, aby dotčení vlastníci měli takové postavení, které jim umožní brát se v dostatečné míře za svá práva a které jim dá možnost vyjádřit se včas během procesu územního plánování a využít adekvátních možností soudní ochrany.

Povinnost zapojit občany do rozhodování o území, a potažmo do územního plánování, přitom České

<sup>9</sup> Příkladem budiž územní plán hlavního města Prahy, který prošel od svého schválení několika tisíci změnami a úpravami. V podrobnostech kupř. ZAHUMENSKÁ, Vendula. Změny a úpravy územního plánu z hlediska zapojení veřejnosti. In: *Právní rozpravy: Právo, věda, praxe*. Hradec Králové: Magnanimitas, 2014, s. 10. ISBN 978-80-87952-02-3. Dostupné z: <http://www.pravnirazpravy.econference.cz/>

<sup>10</sup> Stavební zákon v § 102 upravuje postup pro náhrady za prokazatelnou újmu v důsledku rušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu).

<sup>11</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. května 2011, sp. zn. I Ao 2/2011.

<sup>12</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července. 2009, sp. zn. I Ao 1/2009, publikované ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 1910/2009.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 31.

<sup>8</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 11. 2014].

republiky vyplývá z jejích mezinárodních závazků. Především je zapotřebí zmínit Aarhuskou úmluvu (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Aarhus, 1998) a samozřejmě její promítnutí do práva Evropské unie, na úrovni plánů jde konkrétně o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.<sup>13</sup>

Problematika participace občanů na rozhodování však není řešena jen na úrovni mezinárodního a evropského práva jako takového, ale také v rovněž „měkkých nástrojích“. Zájem o územní plánování se na půdě Organizace spojených národů datuje již k roku 1976, kdy na první konferenci ve Vancouveru, která se týkala lidských sídel (Habitat) byla přijata Deklarace o městech a ostatních lidských sídlech, která po vládách požadovala, aby připravily strategické plány rozvoje, které by spojovaly politiky územního rozvoje v oblasti industrializace, zemědělství, sociální péče, ochrany životního prostředí a zachování kulturního dědictví za účelem zlepšování blahobytu lidstva. Na nezbytnost zapojení veřejnosti do přípravy územních plánů upozorňuje například (a nejen) Evropská hospodářská komise, která dokonce označuje zapojení dotčených subjektů za klíčové.<sup>14</sup> V neposlední řadě zdůraznili pozitivní dopady participace občanů na územním plánování i ministři zemí Rady Evropy odpovědní za územní plánování (CEMAT) na 16. Konferenci v Nafliu. V přijaté Deklaraci o podpoře územní demokracie v prostorovém plánování se mj. shodli, že „účast veřejnosti umožňuje, aby účel a cíle územního plánování byly sdíleny a těšily se co nejširší podpoře veřejnosti. Je to cvičení se v demokracii a upevňuje legitimitu sdíleného rozhodovacího procesu a udržitelnost jeho výsledků.“<sup>15</sup> Když hovoříme o zapojení veřejnosti do územního plánování, nelze nezmínit také tzv. Agendu 21 - dokument, který byl přijat na summitu OSN v Rio de Janeiro už v roce 1992 jako strategický akční plán

směřující ke globálnímu udržitelnému rozvoji.<sup>16</sup> V kapitole 28, bod 1 Agendy 21 se uvádí: „Velké množství problémů a řešení obsažených v Agendě 21 má své kořeny na úrovni místních aktivit; participace a spolupráce místních úřadů bude proto faktorem určujícím úspěšnost realizace jejich cílů. Místní úřady vytvářejí, řídí a udržují ekonomickou, sociální a environmentální infrastrukturu, dohlížejí na plánování, formují místní politiku životního prostředí a předpisy a pomáhají při implementaci národní a subnárodní environmentální politiky. Protože jsou úrovní správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje.“<sup>17</sup>

Nelze však pouze vyjmenovávat a přeceňovat nedostatky na straně veřejné správy, aniž by bylo řečeno více o určité pasivitě na straně občanů. V zahraniční literatuře je proto v souvislosti s účastí veřejnosti dle mého názoru správně poukazováno na limity této účasti. Někteří autoři<sup>18</sup> upozorňují na to, že se občané dělí do určitých skupin, zejm. na ty, kteří jsou aktivní a na ty, kteří dobrovolně zůstávají zpravidla stranou řešení věcí veřejných. Aktivní občané snadněji získávají přístup k materiálům a mají dostatečné znalosti na to, aby byli schopní na určité úrovni hájit své zájmy. Vedle aktivních občanů pak ještě vystupují experti, tj. většinou lidé, kteří se dlouhodobě a profesionálně zabývají konkrétními environmentálními procesy. Tito občané mají díky své účasti v povolovacích nebo plánovacích procesech samozřejmě převažující negativní zkušenosti s fungováním veřejné správy a jeví tendenci jednat příliš „tvrdě“ a obvykle již předem očekávají, že výsledkem procesu nebude vhodné nebo alespoň přijatelné řešení, což vede k opakování těchto situací. Úkolem veřejné správy jako služby veřejnosti by mělo být hledání takových řešení, na kterých bude možné najít alespoň elementární shodu. Samozřejmě mohou vzniknout situace, kdy to není možné. V takovém případě je zapotřebí, aby se pořizovatel s náležitým odůvodněním (ve kterém by měl především sledovat ochranu veřejného zájmu, při konkurenci dvou a více zájmů soukromých pak nelze než jeden „zvyhodnit“) přiklonil ke konkrétnímu řešení.

<sup>13</sup> Směrnice Evropského parlamentu 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 11. 2014]. Dostupné z: <http://eurlex.europa.eu/>.

<sup>14</sup> ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition* [online]. Ženeva, 2008 [cit. 2014-01-11]. Executive summary VIII a IX.

<sup>15</sup> KONFERENCE RADY EVROPY MINISTRŮ ODPOVĚDNÝCH ZA ÚZEMNÍ/REGIONÁLNÍ PLÁNOVÁNÍ. *Rezoluce č. 1: Naflijská deklarace: podpora územní demokracie v územním plánování*. Naflio, 2014. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)

<sup>16</sup> ČESKÁ INFORMAČNÍ AGENTURA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. *Místní Agenda 21: Oficiální stránky MŽP k MA21* [online]. 2014 [cit. 2014-12-01]. Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/Default.aspx>

<sup>17</sup> ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. *Agenda 21* [online]. 1992 [cit. 2014-12-01]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/6d13b004071d0140c12569e700154acb/b56f757c1507c286c12570500034ba62?OpenDocument>

<sup>18</sup> Kupř. AGGER, Annika. Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. *Town Planning Review* [online]. 2012-1-1, vol. 83, issue 1, s. 29-45 [cit. 2014-01-11].

Stavební zákon upravuje územní plánování komplexněji než jeho předchůdce, navíc prošel významnou novelizací, od 1. 1. 2013 se proto do jisté míry změnil způsob pořizování nástrojů územního plánování a způsob, jakým se veřejnost do tohoto procesu zapojuje. Stavební zákon považuje za základní cíl územního plánování vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a může uspokojit potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území má územní plánování zajišťovat soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Při územním plánování však dochází ke střetu mnoha zájmů jak dílčích soukromých, tak společných veřejných (a navíc ke střetům několika soukromých a několik veřejných zájmů navzájem), proto prosazování jednotlivého zájmu není možné bez základní vzájemné dohody a žádný z těchto zájmů by neměl být absolutizován.<sup>19</sup> Pokud platí, že mají být chráněna subjektivní veřejná práva, ať už jde o právo vlastnické nebo právo na příznivé životní prostředí nebo zdraví, pak musí „být územní plánování především dialogem, rozpravou vedenou mezi všemi subjekty, které obývají, popř. spravují určité správní území, tj. jednotlivými občany a jejich sdruženími, podnikatelskými subjekty, politickou reprezentací, pořizovateli i zhotoviteli územního plánu. Základním posláním této rozpravy je totiž dosáhnout shody o správě obývaného území a stanovení podmínek pro kvalifikované rozhodování o vývoji a správě území, o způsobech jeho utváření – tedy jeho uspořádání a využívání.“<sup>20</sup>

### Účast veřejnosti v praxi

Účast veřejnosti na pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování se výrazně liší obec od obce a kraj od kraje. Je nepochybně zajímavé, že v některých případech se počty připomínek a námitek pohybují v tisících, v jiných pouze v jednotkách případů. Mnohdy se toto číslo odvíjí od působení místních spolků a od skutečnosti, zda daný nástroj územního plánování řeší aktuální problém daného území (kupř. uvolňuje prostranství k výstavbě, sni-

žuje plochy pro veřejné vybavení apod.). Zejména v Brně a Praze funguje několik větších<sup>21</sup> a řada menších nevládních organizací,<sup>22</sup> které zajistily k projednávaným dokumentům nejen rozsáhlou informační kampaň, ale poskytly občanům také podporu při připomínkování dokumentů nebo při zmocňování zástupců veřejnosti nebo se těmito zástupci dokonce samy staly. Nevládní organizace však nejsou jedinými subjekty, které napomáhají rozšiřovat povědomí občanů o možnosti zapojit se do rozhodování. Naopak, existují samozřejmě obce, které pochopily potenciál zapojení občanů do rozhodování, v některých případech přitom spolupráce vyplývá z řešení konkrétního problému, který občany a vedení obce spojil a umožnil rozvinout spolupráci.<sup>23</sup>

Je zcela zřejmé, že se počet připomínek a námitek zvyšuje tehdy, pokud spolky využijí nástroje online participace. Tím nejtypičtějším případem je kampaň spolku NESEHNUTÍ, který po zveřejnění návrhu Aktualizace Územního plánu města Brna spustil webové stránky věnované pouze informování o územním plánu s možností posílat připomínky prostřednictvím jednoduchých formulářů.<sup>24</sup> Počet podpořených připomínek místních spolků díky této kampani dosáhl podle informací NESEHNUTÍ téměř 43 000 (zdůrazňujeme ale, že se jedná právě o vyjádření podpory připomínkám neziskových organizací, číslo tedy vypovídá pouze o ochotě občanů zapojit se do územního plánování v případě, kdy jsou lidem nabídnuty alternativní způsoby participace).<sup>25</sup> Obdobně znamenalo zvýšení účasti veřejnosti

<sup>21</sup> Frank Bold, dříve Ekologický právní servis, NESEHNUTÍ, Arnika nebo Auto\*mat.

<sup>22</sup> Činnost menších nevládních organizací a místních iniciativ se velmi dobře ukazuje u místních referend, kdy jsou jejich členové schopni informovat dostatečný počet svých spoluobčanů o závažném místním problému a jsou schopni vysvětlit, proč je třeba, aby se o otázce hlasovalo, příkladem budiž referendum v Plzni nebo na Praze 7 o nové radnici. Organizátoři obou referend byli oceněni cenou Bílá lilie. Cena Bílé lilie: Letošní cenu Bílé lilie vyhráli organizátoři referendum na Praze 7 a v Plzni. ZAOSTŘENO O. P. S. *Zaostřeno* [online]. 2013 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.zaostreno.org/cz/cena-bile-lilie.html>.

<sup>23</sup> Příkladem může být krom jiných Městská část Praha - Dáblice (kde se jako problematický aspekt ukázala místní skládka), jejíž starosta pravidelně komunikuje s občany o podstatných problémech městské části. Obdobně můžeme uvést obec Dolní Dunajovice, kde se spojovacím článkem stal plán na výstavbu rychlostní silnice R 52, obdobně to platí kupř. pro Městskou část Praha Suchdol, kde se jako nezávažnější problém jeví nejen nová přistávací a vzletová dráha na pražském letišti, ale také dostavba Pražského okruhu.

<sup>24</sup> <http://www.mamprpominky.cz/>

<sup>25</sup> Podrobný popis jednotlivých připomínek zde <http://www.mamprpominky.cz/>

<sup>19</sup> Plos 2007 op. cit., s. 30.

<sup>20</sup> AGGER, Annika. Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. *Town Planning Review* [online]. 2012-1-1, vol. 83, issue 1, s. 29-45 [cit. 2014-01-11].

Plos 2007 op. cit., s. 30.

**Tabulka: Počet zástupců veřejnosti, osob zúčastněných na veřejném projednání a počty podaných námitek a připomínek a zvýraznění, zda proti zásadám územního rozvoje byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v jednotlivých krajích**

Kraj	Počet zástupců veřejnosti	Počet zúčastněných na veřejném projednání	Počet uplatněných připomínek	Počet uplatněných námitek	Počet obyvatel kraje (k roku 2013)
Olomoucký	0	104	21	55	636 015
Plzeňský	2	14 občanů (dále např. 46 zástupců obcí, 11 zástupců různých organizací mimo dotčené orgány, 3 zástupci spolků, sousední kraje a dotčené orgány).	34	11	574 688
Vysočina	1	1	26	48	510 099
Ústecký	2	62 zástupců obcí, 24 zástupců dotčených orgánů a 47 právnických a fyzických osob.	57	96	824 160
Královéhradecký	1	128 subjektů	11	25	551 689
Karlovarský	2	32	42	25	299 445
Moravskoslezský	3	60 (opakované projednání 28)	50	65	1 218 732
Středočeský	7	Nelze momentálně zjistit	357	333	1 312 481
	3	51	42	28	
Zlínský	3	51	42	28	585 764
Praha - ZÚR	6	11 306	Cca 88.000 (od 11 800 subjektů)	6	1 252 202
Praha – Aktualizace ZÚR	0	-	Cca 2.800 (od 221 subjektů)	15 (z toho 9 nespĺňovalo podmínky)	1 252 202
Liberecký kraj	3	37	62	69	438 767
Jihomoravský	26	165	73	101	1 171 158
Jihočeský	5	Není k dispozici	94	81	625 485
Pardubický	1	13 občanů a 38 zástupců měst a obcí.	13	23	516 315

Informace získány na základě žádosti o informace Vendulou Zahumenskou v roce 2011. Pro srovnání doplněno o Aktualizaci Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy r roku 2014.

Pokud je v tabulce uvedeno „0“, znamená to, že dle sdělení úřadu nebyl zmocněn žádný zástupce, či nebyla podána námitka nebo připomínka. Pokud je uvedeno „-“, znamená to, že buď daný údaj ještě neexistuje nebo se jej nepodařilo získat.

Počet obyvatel v obcích k 1. 1. 2014. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Český statistický úřad [online]. 2014 [cit. 2014-12-15]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/publ/130072-14-r\\_2014](http://www.czso.cz/csu/2014edicniplan.nsf/publ/130072-14-r_2014)

spuštění speciálních webových stránek při pořizování první Politiky územního rozvoje 2008, kdy bylo Ministerstvu pro místní rozvoj zasláno téměř devět tisíc připomínek.<sup>26</sup> Tradičně vysoký počet připomínek k nástrojům územního plánování zasílají občané Prahy, což je zřejmě dáno jednak vysokým počtem místních spolků působících v Praze a současně vyšší mírou společenské a politické angažovanosti Pražanů ve vztahu k menším městům. K návrhu zadání Metropolitního plánu obdržel Magistrát okolo 1600 připomínek, ke Konceptu územního plánu bylo bě-

hem podzimu 2010 podáno dokonce přes deset tisíc připomínek.<sup>27</sup>

Obdobná čísla o účasti veřejnosti při přijímání územních plánů najdeme na úrovni statutárních měst (následující tabulka). Právě tato města by přitom spolu s kraji měly být subjekty, které zvládají participativní územní plánování a mohou využívat moderní techniky participace. Data získaná od malých měst a obcí ještě nemáme k dispozici, nicméně předpoklá-

<sup>26</sup> Viz [www.pur.eps.cz](http://www.pur.eps.cz)

<sup>27</sup> ÚTVAR ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Územní plán SÚ hl. m. Prahy*. 2010. Dostupné z: [www.iprpraha.cz](http://www.iprpraha.cz)

dáme provedení obdobné rešerše v blízké době. Bude jistě velmi zajímavé data srovnat.

Specifický problém představují časy veřejných projednání. Ve většině případů se kupř. v krajích konají veřejná projednání v dopoledních hodinách (konkrétně 9 - 10 hodina dopolední), někdy dokonce o prázdninách nebo těsně před vánočními svátky jako v Praze nebo Středočeském kraji. Právě časy

veřejných projednání jsou z hlediska míry účasti veřejnosti mnohdy klíčové, protože nelze předpokládat, že občané mají skutečnou možnost odejít z práce a věnovat se projednávání územně plánovací dokumentace.

**Tabulka: Data získaná od statutárních měst a obcí v České republice**

Obec	Připomínky k zadání	Připomínky k návrhu	Počet účastníků na veřejném projednání	Počet zástupců veřejnosti	Speciální metody zapojení veřejnosti
Brno	85	-	530	52	Ano
Brno – aktualizace ÚP	-	1425 připomínek a 1286 námitek	-	26	-
České Budějovice	-	-	-	-	-
Děčín	14	-	-	-	Ano
Frydek – Místek	-	-	-	-	-
Havířov	51	41 připomínek + 5 námitek	4	0	Ano
Hradec Králové	73	137 a 760 námitek	278	-	Ano
Chomutov	17	-	-	-	Ano
Jablonec nad Nisou	1	-	90	8	Ano
Jihlava	7	107	-	1	Ano
Karlovy Vary	2	576	177 (142 fyzických osob)	0	Ano
Karviná	54	-	-	-	Ne
Kladno	6	28 připomínek + 30 námitek	58	5	Ano
Liberec	3	700	92 občanů a 32 zástupců statutárního města	-	-
Mladá Boleslav	-	-	-	-	-
Most	1	-	-	-	Ne
Olomouc	-	617	-	-	-
Ostrava	3	171	134	1	Ano
Pardubice	12	-	-	-	Ano
Plzeň	17	-	-	-	-
Praha	11 000	-	-	-	-
Prostějov	23	85 připomínek a 83 námitek	130	1	Ne
Přerov	14	30+ 1 námitka	29	0	Ano
Teplice	-	-	-	-	-
Ústí nad Labem	21	86 připomínek a 299 námitek	Přesné údaje nejsou známy, odhad 300 subjektů	4	Ano

Tabulka vychází ze stavu v březnu 2014. Data byla získána studenty (Gabriela Červenková, Kateřina Dudová, Jakub Mácha a Ngo Thu Thao) v rámci předmětu Právo životního prostředí ve státní správě a samosprávě vyučovaného Vendulou Zahumenskou na Fakultě sociálních studií MU.

**Tabulka: Náklady na pořízení zásad územního rozvoje a na veřejné pojednání v jednotlivých krajích**

Kraj	Financování ZÚR	Financování veřejného pojednání	Speciální metody
Praha – aktualizace ZÚR	-	-	ne
Středočeský	6.553.800,-	-	ne
Jihočeský	2.949.567,5	5.920,-	ano
Plzeňský	-	-	-
Karlovarský	-	-	-
Ústecký	6.012.830,-	-	ne
Liberecký	3.699.500,-	10.300,-	ano
Královéhradecký	4.014.500,-	66.480,-	ne
Pardubický	1.633.760	9.943,-	Ne
Vysočina	826.320,-	Nelze vyčíslit	Ano
Jihomoravský	7.368.317,-	171.564,-	Ne
Olomoucký	4.183.445,-	18.650,-	Ano
Moravskoslezský	6.126.650,-	25.000,-	Ano
Zlínský	2.053.940,-	18.522,40	Ne

### Náklady na územní plánování

Uvědomujeme si, že vyšší míra participace veřejnosti do jisté míry zvyšuje náklady na územní plánování. Komunikace s veřejností, využívání nejrůznějších možností získávání informací od univerzit, odborníků, nevládních organizací nebo samospráv jsou také činnosti časově náročné a zvyšují požadavky kladené na úředníky veřejné správy. Můžeme proto částečně souhlasit s názorem Ústavního soudu, podle kterého stávající právní úprava územního plánování „dává dotčeným subjektům adekvátní prostor sdělovat své představy a návrhy, vznášet připomínky a výhrady, činit podněty, ale také bránit své zájmy a hájit svá práva, a to jak během přípravy a vytváření územního plánu, tak v procesu jeho schvalování.“<sup>28</sup> Ústavní soud totiž také připouští, že toto právo je limitováno technickou, organizační a finanční náročností celého projektu.<sup>29</sup> Obdobný názor je pak zopakován v metodice Ústavu územního rozvoje, kde je možno se dočíst, že vyšší míra účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech „klade vyšší nároky na čas úředníků, odborníků i zástupců samospráv, vyžaduje specifické vzdělávání v oblasti komunikace s občany, finanční prostředky na informování veřejnosti a je celkově náročnější na rozpočet samosprávy.“<sup>30</sup> Jsme ale toho názoru, že náklady vynaložené

<sup>28</sup> Usnesení ÚS II. ÚS 2961/10 ze dne 26. května 2011, <http://nalus.usoud.cz/>.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE. *Principy a pravidla územního plánování* [online]. Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2006, 20. 6. 2011 [cit. 2014-11-27]. (Dále „Principy a pravidla územního plánování 2006, op. cit.“). S 1.

na zkvalitnění územního plánování, zlepšení komunikace mezi občany a úřady a zvýšení vzájemné důvěry a respektu, otevřenou a včasnou komunikací (nejlépe nadstandardní, včetně využití moderních technologií) a snahu o skutečné vyřešení problému, jsou opodstatněnou investicí. Podporou pro tento argument může být to, že správní soudy přezkoumávají, a v některých případech i ruší mnohé územní plány nebo jejich části, právě proto, že pořizovatelé upřednostnili požadavky investorů na výstavbu velkých logistických center nebo satelitní zástavbu velkých měst před zájmy obyvatel (v důsledku čehož kupř. nebyly řádně posouzeny všechny v úvahu připadající varianty) a celý proces se tím prodražuje řádově o desítky až stovky tisíc korun. Na problém nedostatečné komunikace s veřejností upozorňuje pravidelně i ochránce, který se i „přes opakovaně vyslovovanou kritiku nadále setkává s tím, že orgány státu v těchto případech odmítají vést seriózní dialog s veřejností, omezují právo veřejnosti na informace o zásadních projektech a tolerují mnohdy arogantní přístup investorů.“<sup>31</sup> Ochránce poukazuje „na chybějící koncepční posouzení záměru, neresepektování logické posloupnosti přípravných kroků a na nedůsledné srovnání více relevantních variant.“<sup>32</sup>

Pro ilustraci finanční náročnosti procesu územního plánování na úrovni krajů a statutárních měst si dovolíme přiložit další přehledovou tabulku nákladů vynaložených na pořízení územně plánovací doku-

<sup>31</sup> KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV. *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008 [cit. 2014-11-27], s. 41.

<sup>32</sup> Tamtéž.

**Tabulka: Náklady na pořízení zásad územního rozvoje a na veřejné projednání v jednotlivých statutárních městech**

Obec	Financování ÚP	Financování veřejného projednání	Speciální metody	Veřejné projednání
Brno	5.910.906,-	13.266,-	Ano	530
České Budějovice				
Děčín	2.980.000,-	-	Ano	
Frýdek – Místek				
Havířov		4.685,-	Ano	4
Hradec Králové	16.765.200,-	41.280,-	Ano	278 subjektů
Chomutov	1.620.000,-	-	Ano	-
Jablonec nad Nisou	6.683.750,-	211.000,-	Ano	90
Jihlava	4.952.000,-	-	Ano	-
Karlovy Vary	4.400.000,-	-	Ano	142
Karviná	Ve zpracování	Ve zpracování	Ne	-
Kladno	Nelze spočítat	Nelze spočítat	Ano	58 subjektů
Liberec	16.767.180,-	10.808,-		
Mladá Boleslav	-	-	-	-
Most	2.075.000,-	-	Ne	-
Olomouc	11.997.858,-	-	-	-
Opava	1.219.750,-	-	Ano	-
Ostrava	Ve zpracování	23.000,-	Ano	134
Pardubice	Těžko vyčíslitelné	Těžko vyčíslitelné	Ano	-
Plzeň	-	-	-	-
Praha	-	-	-	-
Prostějov	-	-	Ne	11
Přerov	4.798.000,-	-	Ano	29
Teplice	-	-	-	-
Ústí nad Labem	34.295.800,-	61.156,-	Ano	-
Zlín	12.000.000,-	Cca 100.000,-	Ano	-

mentace. Náklady na nadstandardní zapojení veřejnosti do ní samozřejmě nejsou zahrnuty, neboť žádný z oslovených subjektů nevyužívá moderní metody zapojení občanů (ve smyslu níže uvedených moderních technik participace). Z příložených přehledů vyplývá, že náklady na pořízení územně plánovací dokumentace se výrazně liší. To může být dáno především tím, co jednotlivé úřady do nákladů zahrnuly a také tím, do jaké míry byly zpracovány kupř. územně analytické podklady a do jaké míry je naopak bylo třeba aktualizovat (někteří pořizovatelé navíc nebyli schopni toto číslo určit).

### ***Nové techniky zapojení veřejnosti - teorie***

Stavební zákon neukládá orgánům veřejné správy povinnost využívat proaktivní metody (např. sociologické techniky, pracovní skupiny, tvůrčí plánování,

Word café apod.), které by občany vyzývaly k účasti na přípravě zadání, stejně tak nepožaduje, aby efektivně využívaly podnětů veřejnosti před přípravou, nebo během přípravy návrhů, využívání podobných metod však bývá přínosem. Včasné oslovení ke sběru námětů a včasné poskytnutí informací veřejnosti je přitom jeden z předpokladů pro kvalitní sběr podnětů a pozitivně směřovaných požadavků ze strany občanů. Stavební zákon však současně striktně neurčuje, kdy je možno začít veřejnost informovat a nezakazuje nadstandardní přístup, pouze stanovuje minimální lhůty komunikace s občany. Obec může tyto minimální lhůty prodloužit a tím zajistit pro komunikaci s občany dostatečný čas, dialog je vhodný zahájit již ve fázi prvotních úvah o rozvojových záměrech, ty aktivně prezentovat od počátku a nikoli až v konkrétním stupni zákonného územně plánovacího procesu. Také z praktických zkušeností lze

**Tabulka: Časy konání veřejných projednání návrhů ZÚR v jednotlivých krajích**

Kraj	První ZÚR/aktualizace ZÚR	Datum veřejného projednání
Praha	Aktualizace	Středa - 11. prosince 2013, 9.00 h
Jihočeský	První ZÚR	17. prosince 2010, 10.00 h
Jihomoravský	První ZÚR	Úterý - 19. dubna 2011, 14.00 h
Karlovarský	První ZÚR	Čtvrtek - 24. června 2010, 10.00 h
Královéhradecký	První ZÚR	Úterý - 1. února 2011, 10.00 h
Liberecký	První ZÚR	Pondělí - 12. září 2011, 10.00 h
Moravskoslezský	První ZÚR	Úterý - 26. října 2010, 14.00 h
Olomoucký	První ZÚR	Pondělí - 19. listopadu 2007, 10.00
Pardubický	První ZÚR	Středa - 21. října 2009, 9.00 h
Plzeň	První ZÚR	Čtvrtek - 21. srpna 2008, 10.00 h
Středočeský	První ZÚR	Pondělí - 2. května 2011, 10.00 h
Ústecký	První ZÚR	Pondělí - 22. listopadu 2010, 10.00 h
Vysočina	Aktualizace	Úterý - 29. května 2012, 10.00 h
Zlínský	První ZÚR	Pondělí - 21. července 2008, 10.00

doložit, že zapojení veřejnosti je ideální ještě před začátkem konkrétních oficiálních procesů.<sup>33</sup>

Stejně jako řadu důvodů pro aktivní zapojení veřejnosti je možné předložit několik argumentů směřujících proti široké participaci. Především sem bývají řazeny tyto:

- **Přílišná časová náročnost:** tento argument lze do určité míry potvrdit. Je samozřejmé, že kupř. spravování webových stránek, pořádání diskusí, kulatých stolů, setkávání se s předními organizacemi, komunikace s vysokými školami a podobně přináší hodiny práce navíc. Pokud ale zvážíme skutečnost, že současně znamená přijetí kvalitního dokumentu, který nebude třeba neustále revokovat anebo dokonce obhajovat před soudy, znamená současně snížení náročnosti jiných byrokratických postupů.
- **Příliš velký vliv „nikým nevolených spolků“:** spolky a iniciativy jsou představiteli občanské společnosti, nikoli samozvanými protivníky. Vytvářejí opozici a předkládají alternativní způsoby řešení problémů. Proto by iniciativy měly fungovat jako partneři v diskuzi, ačkoli platí, že vždy budou o finální podobě územního plánu rozhodovat zastupitelé.
- **Občané se nezapojují:** proaktivní samosprávy se téměř vždy přesvědčí o opaku – o zájmu většího počtu občanů. Komunikace s občany, vstřícné informování a další techniky nepochybně zajistí vyšší míru zapojení občanů do procesu přípravy územně plánovací dokumentace. Při vhodně zvolených technikách může být participace dokonce

velmi vysoká, ačkoli vždy bude existovat významná skupina neaktivních občanů.

Stavební zákon upravuje některé společné aspekty zapojení veřejnosti a následně stanoví základní požadavky pro zapojení veřejnosti a obcí na jednotlivých úrovních územního plánování, přičemž samozřejmě nejužší by měla být spolupráce mezi občany a obcemi při pořizování územních plánů. Kromě těchto nejzákladnějších prostředků k zapojení veřejnosti však existuje mnoho jiných možností, jak dosáhnout vyšší participace veřejnosti. Nedomníváme se však, že je žádoucí nebo dokonce možné zakotvit do stavebního zákona další povinnosti orgánů veřejné správy vůči občanům. Je totiž mimořádně sporné, zda by tím bylo dosaženo požadovaného efektu (tj. vyšší míry participace) nebo by se jednalo v mnoha případech jen o rozšíření formálního přístupu orgánů územního plánování. Jako nejschůdnější se nám jeví „zlatá střední cesta“ – kvalitní vzdělávání úředníků a vypracování použitelných a používaných metodických materiálů spojených s poskytováním poradenství a vedení ze strany ministerstva obcím i krajům. Používání nadstandardních nástrojů participace má význam jen tehdy, pokud existuje mezi občany a představiteli veřejné správy alespoň elementární důvěra. Takového stavu však nelze dosáhnout nařízením chování v zákoně, ale systematickou a dlouhodobou prací v terénu.

V podmínkách České republiky dosud bývají moderní techniky participace využívány spíše okrajově<sup>34</sup>, proto bude jistě zajímavý krátký zahraniční

<sup>33</sup> Principy a pravidla územního plánování, 2006, op. cit., s. 3.

<sup>34</sup> Jedním z dobrých příkladů dobré praxe je kupř. Městská část Praha Ďáblice, jejíž starosta se zasazuje o zlepšení komunikace mezi veřejnou správou a občany, mj. také v procesu územního plánování kupř. prostřed-

**Tabulka: Odpovědi krajských úřadů na dotaz, zda byly při pořizování zásad územního rozvoje použity jakékoli nadstandardní metody**

Kraj	Nadstandardní metody
Olomoucký	veřejnost byla zapojena do pořizování ZÚR OK již v jejich přípravné fázi. Nad rámec právních předpisů byly obeslány výzvou k podání podnětů pro tvorbu zadání všechny dotčené orgány státní správy, obce a další významné subjekty. Celkem bylo podáno 134 podnětů, které byly vyhodnoceny a ke kterým byla postupně svolána ústní projednání. Na základě takto vyhodnocených podnětů bylo vygenerováno celkem 208 problémů, které byly zdokumentovány v problémovém výkrese zadání a byly podkladem pro řešení ZÚR OK.
Plzeňský	Pořizování ZÚR probíhalo podle požadavků zák. č. 183/2006 Sb. Veřejnost byla o pořizování ZÚR průběžně informována v krajských periodických apod. Platné ZÚR Plzeňského kraje jsou zveřejněny na webových stránkách Plzeňského kraje
Vysočina	Informace o veřejném projednání ZÚR byly zveřejněny i ve Zpravodaji č. 8/2008 a na webových stránkách kraje. Další nadstandardní metody zapojení veřejnosti do příprav ZÚR mimo povinnosti stanovenými stavebním zákonem jsme neuplatňovali.
Královéhradecký	Nadstandardní metody zapojení veřejnosti do přípravy ZÚR KHK uplatněny nebyly.
Karlovarský	Informace neposkytnuta
Moravskoslezský	Nad rámec povinností stanovených stavebním zákonem se konaly konzultace s jednotlivými obcemi kraje, na nichž jim byly vysvětleny záměry ZÚR, které se dotýkají jejich území. Prezentace pro obce probíhaly na krajském úřadě po dobu několika týdnů, obce byly pozvány vždy po malých skupinách (v kraji je celkem 300 obcí) tak, aby se pořizovatelé ZÚR mohli věnovat zástupcům samosprávy individuálně
Středočeský kraj	Před veřejným projednáním byl zpracován informační leták, který byl veřejnosti k dispozici na úřadech územního plánování a v Informačním středisku Krajského úřadu Středočeského kraje.
Zlínský	Nebyly použity nadstandardní metody.
Praha	Nebyly použity nadstandardní metody.
Liberecký	V rámci řízení o ZÚR byla zapojena veřejnost nad rámec požadavků stavebního zákona: V hlavních centrech Libereckého kraje byly před veřejným projednáním konány informační dny, které byly avizovány v médiích. Na informačních dnech se mohl každý přímo seznámit s dokumentací návrhu ZÚR a mohl se v souvislosti se ZÚR na cokoli dotázat. Na všech úřadech územního plánování bylo před veřejným projednáním umožněno veřejnosti nahlédnout do vytištěného návrhu ZÚR. Na úřadech územního plánování byly umístěny plakáty a letáky o konání veřejného projednání návrhu ZÚR.
Jihomoravský	Nebyly použity nadstandardní metody.
Jihočeský	Byla konána dílčí veřejná projednání v sídlech bývalých okresů.
Pardubický	Nebyly použity nadstandardní metody.
Ústecký	Pro zapojení veřejnosti do přípravy ZÚR ÚK nebyly uplatněny žádné nadstandardní metody.

exkurz, který umožní nahlédnout i jiné možnosti zapojování veřejnosti do plánovacích procesů.

Zahraniční publikace se především zabývají otázkami spojenými s benefity účasti veřejnosti v rozhodování o životním prostředí. Cílem participace na rozhodování by mělo být zvýšení povědomí občanů o rozhodovacích procesech, do rozhodování jsou častěji zahrnuti společností obecně sdílené hodnoty a zájmy, zvyšuje se kvalita rozhodování, zvyšuje se míra důvěry v orgány veřejné správy, snižuje se riziko potenciálního konfliktu a snižují se náklady

nictvím radničního zpravodaje s pravidelných setkání s občany. Více o aktivitách této Městské části na příslušných webových stránkách: <http://www.dablice.cz/>

na rozhodování. Současně se někteří autoři zamýšlejí nad tím, jak konkrétních cílů dosáhnou, resp. jaké mechanismy zapojení veřejnosti a mechanismy řešení konfliktů využít.<sup>35</sup>

Někteří autoři se samozřejmě dotýkají naznačené otázky – jak oslovit co nejvíce občanů a dosáhnout jejich aktivního zapojení se do územního plánování

<sup>35</sup> BEIERLE, Thomas C. Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals: Discussion Paper 99-06 [online]. Resources for the Future., 1998 [cit. 2014-11-30]. nebo EDEN, S. Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. Public Understand. Sci. 5 (1996) 183–204.

ni, resp. jak přizpůsobit jednotlivé nástroje zapojení veřejnosti pro různé skupiny obyvatel a jejich potřeby. Výsledkem nezohlednění těchto potřeb a pohlížení na občany jako na homogenní skupinu, která je schopna hájit svoje práva bez dalšího, je podle některých autorů právě nízké zapojení veřejnosti. Proto je nezbytné, aby si orgány veřejné správy připravily vhodný plán zapojení veřejnosti, který zahrne různé metody komunikace a zajistí, aby se procesu územního plánování účastnili nejrozličnější občané, a který může zohlednit různé potřeby, které by jinak zůstaly stranou a vedly by k možnému nesouhlasu.<sup>36</sup>

Jednou ze zajímavých možností je využití moderních technologií jako jsou smartphony nebo webové technologie.<sup>37</sup> V zahraničí jsou již tomuto tématu věnovány odborné diskuse a články, z nichž jeden<sup>38</sup> zmiňuje zajímavou studii. Účastníci této studie prokázali větší ochotu podílet se na územním (urbánním) plánování, pokud k tomu mohli využít aplikaci pro smartphone, která umožňovala 3D vizualizaci řešeného území. Právě moderní technologie mají potenciál zaměřit se na ty občany, kteří by jinak neměli možnost nebo zájem získat dostatek informací a kteří jsou až následně nespokojeni se schváleným stavem věci. Sociální sítě, mobilní internet a další způsoby však nabízí nezměrný prostor pro šíření informací. Proto někteří autoři<sup>39</sup> dospívají k závěru, že tyto nástroje jsou velmi dobře využitelné při územním plánování jako lokální procedury, naopak pro řešení otázek nemístního nebo dokonce nadstátního významu vhodné být nemusí. Otázkou může také být, nakolik

se i za použití těchto technologií zapojí pouze ti lidé, kteří se v každém případě o dění zajímají a nakolik bude tento nástroj skutečně sloužit k informování široké veřejnosti, která by se jinak o územní plánování nezajímala.<sup>40</sup>

Nelze však ani opomíjet, že se v mnoha případech nepodařilo zajistit fungující participaci veřejnosti, která by přinášela kvalitní použitelné výsledky. Příčiny tohoto stavu mohou být různé, zajímavě je shrnují publikované závěry vzniklé z rozhovorů s odborníky (nejen odpovědnými úředníky, ale také představiteli nevládního sektoru) podílejícími se na environmentálním rozhodování.<sup>41</sup>

Jak bylo zmíněno, dialog s obyvateli a diskuse s odbornou veřejností mohou přinést mnoho pozitivního do celého procesu územního plánování: především mohou významně snížit míru občanských protestů proti postupu úřadu a podání návrhu na zrušení schválené územně plánovací dokumentace (pokud jsou kupř. nejspornější záměry upraveny včas, protože pouhý soulad záměru s technickými normami a požadavky zpravidla nevede k přijetí nejlepšího řešení a pozdější odpor občanů může vést až k zablokování rozhodování). Dalším pozitivním dopadem může být kupř. možnost snížení finanční náročnosti celého plánování, stabilita přijatého plánu, posílení důvěry občanů ve fungování veřejné správy a v politickou reprezentaci, vyšší míra podpory rozhodnutí zastupitelů obce.<sup>42</sup> V neposlední řadě je zapojení veřejnosti prostorem pro získání zpětné vazby a navázání kontaktu s voliči. Pořizovatelé územně plánovací dokumentace mají možnost zjišťovat názory občanů řadou způsobů, přičemž ne každý z nich je využitelný pro každý typ obce či města a pro každý typ územně plánovací dokumentace. Zapojení veřejnosti by však vždy mělo splňovat tyto požadavky:

a. včasnost,

<sup>36</sup> AGGER, Annika. Towards tailor-made participation: how to involve different types of citizens in participatory governance. *Town Planning Review* [online]. 2012-1-1, vol. 83, issue 1, s. 29-45 [cit. 2014-11-30].

<sup>37</sup> V České republice bývají již poměrně často využívány webové petice nebo zasílání nejrozličnějších e-mailů dotčeným politikům. Zajímavým nástrojem jistě bylo využití tzv. PMS, tedy participativních SMS, při připomínkování PÚR 2008. Více na EKOLOGICKÝ PRÁVNÍ SERVIS. *Politika územního rozvoje* [online]. 2008 [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: [www.pur.eps.cz](http://www.pur.eps.cz). Z aktuálních kampaní zaměřených na usnadnění zaslání připomínky k územnímu plánu zmiňme kupř. kampaň NESEHNUTÍ a dalších spolků Mám připomínky. Podle spolků, které za vedení kampaně zodpovídají obdržel Magistrát města Brna ke konci ledna 2014 více než sedm tisíc připomínek, což ovšem není číslo konečné. Více informací na NESEHNUTÍ. *Mám připomínky* [online]. 2014 [cit. 2014-01-25]. Dostupné z: <http://www.mampripominky.cz/>.

<sup>38</sup> ALLEN, M., H. REGENBRECHT a M. ABBOTT. Smart-phone augmented reality for public participation in urban planning. *Proceedings of the 23rd Australian Computer-Human Interaction Conference on - OzCHI '11* [online]. New York, New York, USA: ACM Press, 2011, s. 11-20 [cit. 2014-01-12].

<sup>39</sup> Tamtéž.

<sup>40</sup> ADAMS, David. Using web technology to increase levels of public participation in planning: how to involve different types of citizens in participatory governance. *Town Planning Review* [online]. 2012-1-1, vol. 83, issue 6, vii-xiv [cit. 2014-11-30]. Dalším zajímavým nástrojem je využití smartpohnů: ALLEN, M., Henry REGENBRECHT a Mike ABBOTT. Smart-phone augmented reality for public participation in urban planning. *Proceedings of the 23rd Australian Computer-Human Interaction Conference on - OzCHI '11* [online]. New York, New York, USA: ACM Press, 2011, s. 11-20 [cit. 2014-11-30].

<sup>41</sup> WESSELINK, Anna, Jouni PAAVOLA, Oliver FRITSCH a Ortwin RENN. Rationales for public participation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives. *Environment and Planning* [online]. 2011, vol. 43, issue 11, s. 2688-2704 [cit. 2014-11-30].

<sup>42</sup> Principy a pravidla územního plánování 2006, op. cit., s. 1-2.

- b. otevřené a srozumitelné poskytování informací,
- c. jasná forma připomínkování a přehledné vypořádání připomínek, resp. námitek,
- d. přímé zapojení veřejnosti.<sup>43</sup>

Je také nezbytné předem stanovit jasný rámec pro nakládání s podněty, připomínkami a námitkami občanů, zejm. musí být vždy zřejmé, jak byly připomínky/námítka nebo podněty vypořádány: nejlépe je toto vypořádání zveřejnit a v zájmu vysoké míry transparentnosti jej ponechat dostupné k opakované kontrole ze strany veřejnosti.

### **Moderní techniky zapojení veřejnosti v praxi**

V České republice používá většina pořizovatelů územně plánovací dokumentace pouze doposud obvyklé způsoby informování občanů na úřední desce a na oficiálních webových stránkách měst a obcí spojené s veřejným projednáním. Z následující tabulky<sup>44</sup> zřetelně vyplývá, že ani na úrovni krajů nedochází k modernizaci komunikace s veřejností, jakékoli nadstandardní metody jsou využívány spíše sporadicky. Pokud už byl ze strany úřadu učiněn pokus veřejnost informovat, nejednalo se ve skutečnosti o žádný způsob, který by účinně přiblížil složitou problematiku pořizování zásad územního rozvoje občanům. Příkladem je Liberecký kraj, který uvedl, že „v hlavních centrech Libereckého kraje byly před veřejným projednáním konány informační dny, které byly avizovány v médiích. Na informačních dnech se mohl každý přímo seznámit s dokumentací návrhu ZÚR a mohl se v souvislosti se ZÚR na cokoli dotázat. Na všech úřadech územního plánování bylo před veřejným projednáním umožněno veřejnosti nahlédnout do vytištěného návrhu ZÚR. Na úřadech územního plánování byly umístěny plakáty a letáky o konání veřejného projednání návrhu ZÚR.“ Jedná se o nepochopení významu používání proaktivních metod komunikace s veřejností, navíc dokonce v případě zveřejnění návrhu ZÚR nejde ani o nadstandardní krok, ale o nezbytný proces vyžadovaný stavebním zákonem.

Krok kupředu v tomto smyslu udělalo hlavní město Praha. K procesu přípravy Metropolitního plánu i Aktualizaci Zásad územního rozvoje provozuje poměrně přehledné webové stránky, které obsahují dostatek informací, obdobně lze vyzdvihnout webo-

vé stránky Institutu plánování a rozvoje<sup>45</sup> nebo Geoportál.<sup>46</sup> Současně se přiklání i k dalším způsobům přiblížení otázek územního plánování veřejnosti, mj. se v Praze koná výstava o Metropolitním plánu v Sále Architektů<sup>47</sup>, existuje kvalitní databáze změn stávajícího Územního plánu hl. m. Prahy,<sup>48</sup> konají se informační semináře pro městské části na téma přípravy Metropolitního plánu. Zajímavé je i to, že se hlavní město snaží získávat nové informace a pořádá kupř. setkání s odborníky z jiných zemí – zmiňme jen Fórum Praha- Amsterdam<sup>49</sup> nebo debatu s krajinářským architektem a urbanistou Markem Johnsonem<sup>50</sup>). Praha tak může být ostatním městům příkladem, jak začít se zapojováním veřejnosti. Současně je však třeba upozornit na řadu výtek od městských částí, které ve formě připomínek zaslaly k návrhu zadání Metropolitního plánu (nebo Aktualizace Zásad územního rozvoje) a které pořizovatel Metropolitního plánu vypořádal pouze formálně; řada městských částí kupř. požadovala v připomínkách k zadání změnu Statutu hlavního města Prahy, který by měl městským částem přiznat větší pravomoci při územním plánování, které se týká jejich území.<sup>51</sup> Současně městské části upozorňovaly na nedostatečně dlouhou lhůtu k uplatnění připomínek.

### **Shrnutí: Co ukázala data**

Z předložených dat podle názoru autorek vyplývá, že je v České republice proces územního plánování z hlediska zapojení občanů silně podceňen, ačkoli samozřejmě všechny kraje i města respektují požadavky stavebního zákona. Lze tak říci, že územní plánování je v České republice sice v souladu se zá-

<sup>45</sup> INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE. *IPR Praha: Institut plánování a rozvoje* [online]. 2013 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/>

<sup>46</sup> HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Geoportál Praha* [online]. 2010-2013 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.geoportalpraha.cz/>

<sup>47</sup> Metropolitní plán. INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE. *IPR Praha* [online]. 2014 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/344/metropolitni-plan>

<sup>48</sup> HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *WebGis Prahy* [online]. 2014 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://wgp.urm.cz/>

<sup>49</sup> INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE. *IPR Praha: Institut plánování a rozvoje* [online]. 2013 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/>

<sup>50</sup> Fórum Praha-Amsterdam: Participate, Plan, Live. INSTITUT PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE. *IPR Praha: Institut plánování a rozvoje* [online]. 2014 [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.iprpraha.cz/clanek/1219/forum-praha-amsterdam-participate-plan-live>

<sup>51</sup> Viz vypořádání připomínek k návrhu zadání Metropolitního plánu.

<sup>43</sup> Obdobně také ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition* [online]. Ženeva, 2008 [cit. 2014-01-11], s. 31.

<sup>44</sup> Data získána na základě žádostí o informace v roce 2013.

konem, ale zdaleka ne vstřícné a otevřené. Z hlediska stavebního zákona se však občané mohou do procesu územního plánování zapojit poměrně pozdě, námitky, které jediné mají právní relevanci, mohou podávat prostřednictvím zástupce veřejnosti až v poslední fázi, kdy už je připravena konečná verze návrhu územního plánu nebo zásad územního rozvoje. Pokud k tomu připočteme nízkou míru informovanosti veřejnosti o významu a procesu územního plánování (zveřejnění na úřední desce jako jediný nástroj komunikace s občany nemůže být v žádném případě považováno za dostatečný způsob, pokud má být do územního plánování zapojena veřejnost jinak než formálně<sup>52</sup>), zcela nevyhovující časy veřejných projednání, která v některých případech dokonce nebývají koncipována jako skutečná slyšení občanů, ale spíše jako prezentace připravených informací, a velmi technický ráz podkladů pro pořizování územního plánu bez jejich „zjednodušení“ a zpřístupnění laické veřejnosti, není divu, že je účast veřejnosti nízká a nenesou s sebou přijatelné výsledky.

Je alarmující, že se téměř ve všech oslovených krajích, městech a obcích počet připomínek pohybuje v řádu jednotek nebo desítek, což je vzhledem k počtu obyvatel a vzhledem k tomu, do jaké míry jsou územním plánováním dotčeny veřejné zájmy a vlastnické vztahy. Obvykle nízkého počtu připomínek či námitek se odlišují pouze ta města, kde probíhala alternativní informační kampaň a kde zejména nevládní organizace (ať už profesionální nebo místní spolky) využily moderních prostředků komunikace a kde tyto organizace nastolily závažné otázky k diskusi, vidíme výrazně odlišný počet námitek i připomínek a také zmocněných zástupců veřejnosti (to, že ani tyto postupy nevedly k žádné změně ve způsobu nakládání a námitkami a připomínkami ze strany pořizovatele, jak se stalo kupř. v Brně při aktualizaci územního plánu v roce 2014, a zastupitelů je věc druhá). Domníváme se, že právě tento závěr je ten nejpodstatnější. Je na místě, aby se kraje, města i obce začaly blíže zajímat o různé techniky zapojení veřejnosti a aby vytvořily inovativní nástroje vedoucí ke zvýšení participace občanů na rozhodování. K této činnosti jim však musí poskytnout dostatečnou metodickou pomoc Ministerstvo pro místní rozvoj.

<sup>52</sup> Žádný kraj kupř. nezvolil doporučované metody zapojení veřejnosti, prostřednictvím kterých by získal relevantní informace o tom, jak si občané představují život ve svém kraji. Přitom existuje možnost obrátit se na specializované společnosti, které se na profesionální úrovni zabývají právě jednotlivými nadstandardními způsoby participace občanů na rozhodování a tzv. komunitním plánováním, které není s to nahradit samotné územní plánování, ale mohlo by být respektovaným předstupněm samotného pořizování územně plánovací dokumentace.

Současně je třeba, aby v rámci územního plánování docházelo ke skutečnému vyvažování zájmů veřejných a soukromých a aby právě ony veřejné zájmy byly konkrétně definovány. Územnímu plánování by tak mělo, zde především na úrovni krajů a měst, předcházet kvalitní strategické plánování, které by určilo, jaké jsou cíle rozvoje města nikoli v horizontu pěti let, ale třiceti i více roků. Podobné příklady najdeme v praxi mnoha evropských měst.<sup>53</sup>

## Závěr

Územní plánování představuje jednu z klíčových fází rozhodování o budoucnosti území, o tom, jak bude vypadat nejen z hlediska hospodářského, ale také z hlediska sociálního nebo z hlediska prostého komfortu pro rodinný či pracovní život. Je to počáteční stadium rozhodování, kdy ještě existují alternativy a kdy je možné volit mezi různými možnostmi. Právě v této fázi může být účast veřejnosti skutečně účinná. Územní řízení již takové možnosti neskýtá, už není možné se účinně vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní zda, ale jak. Proto je třeba zapojení veřejnosti soustředit především na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno, neboť územní rozhodování představuje realizační nástroj územního plánování.<sup>54</sup>

Každá změna v území může mít dalekosáhlé dopady na lidský život a nejen na něj. Ovlivňuje životní prostředí, ať už jde o čisté ovzduší, vodu nebo o prostý vzhled krajiny. Proto je nezbytné, aby se na rozhodování o všech těchto otázkách podíleli všichni, kdo na tom mají zájem nebo kdo takový zájem projeví. Je samozřejmé, že není možné zohlednit všechny požadavky a není možné respektovat každý zájem. Je ale nezbytné, aby byly všechny zájmy co nejvíce vyvažovány. Nestačí mít v okolí měst a obcí postavená logistická centra a průmyslové zóny, není možné argumentovat potřebou rozvoje průmyslu a obchodu. Stejně tak není možné zachovat všechna prostranství tak, jak jsou navěky. Domníváme se, že právě ono vyvažování zájmů je důvodem, proč má být územní plánování procesem otevřeným, všem přístupným.

Praxe orgánů veřejné správy zodpovědných za územní plánování by se měla výrazně změnit. Nemůžeme samozřejmě hovořit za všechny správní orgány, ověřily jsme praxi pouze u krajských úřa-

<sup>53</sup> Za všechny jmenujeme např. Vídeň a její informačně-diskusní projekt Wien 2025: Meine Zukunft. Více informací dostupných na MAGISTRAT DER STADT WIEN. *Wien 2025* [online]. [cit. 2014-12-15]. Dostupné z: <https://wien2025.wien.gv.at/site/>

<sup>54</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. 7 As 44/2007.

dů a statutárních měst, ale přesto si dovolíme tvrdit, že je jen nemnoho samospráv, které vynakládají úsilí na informování občanů jinými způsoby, než které předvidá právní úprava. Není dle našeho názoru možno očekávat, že je každý schopný a ochotný kontrolovat jednou týdně úřední desku své obce, obcí sousedních a nadto občas krajského úřadu, aby byl schopen podchytit případné okamžiky, kdy se může vyjádřit a následně si pročíst stovky i tisíce stran čisté technického textu a sepsat odborně odůvodněné připomínky. To, že toto občané nedělají, ještě neznamená, že by se při jiných způsobech informování a jiných metodách komunikace nezapojili.

Aplikační praxe však nevykazuje nedostatky nejen na poli informování veřejnosti a nedostatečně aktivním zapojení občanů. Další pochybení, na která ostatně opakovaně upozorňuje nejen ochránce, ale také NSS a Ústavní soud, spočívají v příliš formálním přístupu k účasti veřejnosti. Připomínky a námitky bývají vypořádávány jen s obecným odkazem na dříve přijaté schválené dokumenty (ke kterým se veřejnost ani nemohla vyjadřovat), popř. se stává, že bývají prostě zamítnuty bez bližšího odůvodnění, i když samotné námitky a připomínky bývají rozsáhlé a odkazují na řadu podkladů. Orgány veřejné správy by při i vypořádávání připomínek (nejen námitek, o kterých se musí rozhodnout se stejnými nároky na odůvodnění rozhodnutí jako v jiných případech) měly mít na zřeteli, že „z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však...nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“<sup>55</sup> Orgány veřejné správy by měly vždy věnovat vypořádání připomínek náležitou pozornost, stejně tak by vždy měl řádně odůvodnit celé opatření obecné povahy, kterým územně plánovací dokumentaci schvaluje.

Na závěr chceme shrnout, proč považujeme účast veřejnosti (nejen) na územním plánování za základní stavební kámen demokratického státu. Obvykle se tvrdí, že účast veřejnosti přináší větší legitimitu přijatých rozhodnutí, umožňuje občanům ztotožnit se s přijatým řešením, snižuje množství konfliktů, umožňuje rozhodovat na základě nových podkla-

<sup>55</sup> Rozsudek NSS ze dne 15. září 2010, sp. zn. 4 Ao 5/2010.

dů, napomáhá identifikaci problémů a jejich příčin a ukazuje alternativní řešení. Někdy se dokonce s vyšší účastí veřejnosti na rozhodování spojují dopady do sféry vlastního environmentálního chování zúčastněných jedinců.<sup>56</sup> Je samozřejmě obtížné empiricky doložit, že účast veřejnosti skutečně vede k přijetí kvalitnějšího rozhodnutí. Je sice možné srovnat rozhodnutí přijatá bez participace občanů a ta, která vyšla z širšího konsensu, avšak ani tak nemůžeme dostatečně vyloučit působení ostatních faktorů jako je sociální kontext a jiné. Přesto však účast veřejnosti přispívá ke zkvalitnění rozhodování minimálně v tom smyslu, že zvyšuje důvěru ve veřejnou správu jako celek.<sup>57</sup> Rozhodnutí přijatá ve spolupráci s veřejností jsou snáze proveditelná, a pokud také samotné orgány veřejné správy porozumí benefitům zapojení veřejnosti, díky čemuž se z procesu participace nestává pouhá formalita, napomáhají odstranit možné obavy občanů a mohou vysvětlit důvody, pro které je dané řešení preferováno.<sup>58</sup>

## Summary

This article deals with the issue of public participation in land use planning. The Czech Republic has several problems associated with public participation in environmental decision-making. Especially in land use planning the public participation is often a mere formality and there is usually no real debate between the authorities and inhabitants of towns and villages. The authors of this article collected specific data from the authorities that show that the current way of public participation in land use planning is inadequate and that it is necessary to look for new solutions. One of the steps to improve the current situation could be an extension of modern participatory methods in land use planning.

<sup>56</sup> FRANS H.J.M. COENEN, Frans H.J.M. editor. *Public participation and better environmental decisions the promise and limits of participatory processes for the quality of environmentally related decision-making*. Dordrecht: Springer, 2009, a 193 a násl.

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 183 a násl.

<sup>58</sup> Introduction to Public Participation: What is public participation?. UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *EPA* [online]. [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.epa.gov/oia/public-participation-guide/Intro/index.html>.