



Financováno ze zdrojů EU - program Transition Facility

Rukověť komunikace s veřejností při projektování územních plánů

Motto:

„Oslovili jsme komunitu domorodců, kteří měli ke své čtvrti vztah, znali její příběh a měli svou představu o tom, jak prostředí zlepšit. Pokud s lidmi takto začnete pracovat, velmi přesně vám řeknou, co jim chybí, co jim vadí, co považují za architektonickou hodnotu a tak dál. A pak už je jenom na urbanistovi, jak umí jejich příběh zpracovat, propojit se svojí vizí a převést do charakteru prostředí. Jenom v takovém případě se okamžitě upevní vztah mezi obyvateli a jejich životním prostorem.“¹

¹ Jan Mužík, architekt. Památkáře je dobré provokovat, Respekt, 13. 8. 2007.

Zpracovala: Mgr. Vendula Povolná, program Legislativa

vendula.povolna@eps.cz

Září 2007

EPS Brno

Dvořákova 13
602 00 Brno
tel.: +420 545 575 229
fax: +420 542 213 373
e-mail: brno@eps.cz

www.eps.cz

EPS Tábor

Převrátilská 330
390 01 Tábor
tel.: +420 381 253 904
fax: +420 381 253 910
e-mail: tabor@eps.cz

Obsah:

1. Obecně k účasti veřejnosti Aneb O nás bez nás?.....	3
1. Obecně k účasti veřejnosti Aneb O nás bez nás?.....	3
1.1. Základní právní úprava účasti veřejnosti v územním plánování	3
2. Nedostatky územního plánování	5
2. Nedostatky územního plánování	5
2.1. Nestabilita územních plánů (časté změny znamenají právní nejistotu).....	5
2.2. Ochrana vlastnického práva.....	6
2.3. Územní plány - opatření obecné povahy.....	7
2.3.1. Příklad.....	7
2.4. Pořizování změn územních plánů „na objednávku“ investora.....	7
2.5. Nevhodné vzájemné umístování staveb.....	8
2.6. Příliš mnoho zastavitelného území?.....	9
2.6.1. Plochy smíšené obytné.....	10
2.6.2. Nadbytečné vymezení zastavitelných ploch.....	10
2.7. Umístování průmyslových zón a velkých nákupních center na kvalitní zemědělské půdě nebo na tzv. zelených loukách namísto využití brownfields.....	11
2.8. Nákupní centra a spol.....	12
2.9. Neposuzování kumulativních vlivů a hodnocení únosného zatížení území	13
2.9.1. Kumulativní vlivy.....	13
2.9.2. Únosné zatížení území.....	14
2.9.3. SEA v územním plánování.....	15
2.10. Necitlivé zásahy do krajiny.....	16
2.11. Ochrana přírody a krajiny v územním plánování.....	17
2.12. Urban sprawl – divoký urbanismus.....	17
3. Etika a odpovědnost.....	19
3. Etika a odpovědnost.....	19
4. Veřejné projednání	22
4. Veřejné projednání	22
4.1. Informace o zahájení veřejného projednání.....	22
4.2. Před rozhodnutím.....	23
4.3. Informovat, informovat, informovat.....	23
4.4. Nedostatečná příprava veřejného projednání – plán zapojení veřejnosti.....	27
4.5. Veřejné projednání – jak probíhá?.....	28
4.5.1. Vhodné datum pro pořádání veřejného projednání.....	29
4.5.2. Přístup ke všem informacím.....	29
4.5.3. Facilitátor.....	29
4.5.4. Materiál určený pro veřejné projednání.....	30
5. Veřejné projednání nestačí aneb Jiné možnosti konzultací.....	31
5.1.1. Konzultace.....	31
5.1.2. Elektronická diskuse.....	31
5.1.3. Dotazníky a spol.....	31
5.1.4. Pracovní skupiny.....	32
5.1.5. Workshopy.....	33
5.1.6. Kulaté stoly.....	33
5.1.6.1. Příklad.....	33
5.1.7. Mediace.....	34

1. Obecně k účasti veřejnosti Aneb O nás bez nás?

Veřejnost by měla mít vždy možnost vyjádřit své názory k důležitým otázkám, které se jí mohou dotýkat. Právě územní plánování je jeden z nejdůležitějších procesů, ve kterém se rozhodne po budoucí podobě území – ať už se jedná o výstavbu rodinných domů, nákupního centra, velkokapacitního vepřína, rychlostní komunikace nebo zachování zemědělské půdy či ochrany krajinného rázu. Veřejnost – a nehovořme o ní jako o abstraktním neurčitěm pojmu, ale jako o občanech, kteří v dotčené lokalitě žijí, pracují nebo odpočívají a nepochybně mají jasné a konkrétní názory a požadavky na to, jak má vypadat jejich okolí. Aktivní přístup občanů k územnímu plánování je nezbytný – místní jsou znalci svého bydliště a mají právo na kvalitní životní prostředí, ve kterém budou žít. Územní plánování má nejen svou technickou a administrativní stránku, ale může mít i některé sociálně nepříznivé dopady na širší nebo užší okruh společnosti.²

*„Zapojení občanů už opět není takové, jaké by odpovídalo významu a důsledkům dokumentu. To se mění tam, kde je „objeven“ dominantní problém (dálnice, spalovna, větrné elektrárny a podobné záměry). Pak se naopak často rozhoduje bez klidné a věcné diskuse, prostě jsme všichni a priori proti“.*³

Bez aktivní a efektivní účasti veřejnosti nemůže být územní plánování ze strany občanů chápáno jako transparentní, koncepční, nekorupční nebo také kvalitní. Navíc zapojení veřejnosti do pořizování územního plánu může přinést mnoho nových informací o území nebo námětů k jeho budoucímu využití. všechny takové podněty mohou jen zvýšit kvalitu tohoto procesu, neboť se již v této rané fázi může ukázat, že v lokalitě funguje silný odpor proti záměru nebo že jiné projekty jsou naopak veřejností podporovány a je s nimi vnitřně ztotožněna.⁴

1.1. Základní právní úprava účasti veřejnosti v územním plánování

Územní plánování a účast veřejnosti jsou dvě oblasti, které jsou upraveny mnoha právními předpisy, ať již evropskými nebo vnitrostátními nebo mezinárodními úmluvami. Kromě těchto závazných dokumentů existují i jiné – např. programy a další – jmenujme snad jen Agendu 21 a na ni navazující Místní agendu 21 jako významné strategie pro oblast plánování v území.

² Andrlé, A. Územní plánování na počátku 21. století. Urbanismus a územní rozvoj, ročník III., číslo 4/2000. Dostupný z www.uur.cz

³ Ing. Bohumil Burdych, vedoucí oddělení územního plánování z Pardubického kraje. Ziková, L. Územní plánování očima odborníků, dostupný z http://bydleni.lidovky.cz/home-legislativa.asp?c=A070313_151542_home-legislativa_byt.

⁴ Obdobně viz Účast veřejnosti v procesu územního plánování. www.uur.cz.

Zmíníme zejména Aarhuskou úmluvu⁵ (především jde o článek 7, který se věnuje účasti veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Jaké jsou konkrétní požadavky Aarhuské úmluvy? Především je při územním plánování respektovat tyto hlavní kroky:

- Všichni mají právo na informace
- Občané musí být o plánovaném a probíhajícím pořizování územního plánu informováni vždy včas a musí dostat všechny potřebné informace
- komunikace musí být konzultací: je třeba zjišťovat názory veřejnosti a brát její připomínky a námítky vážně
- veřejnost má právo na skutečnou spoluúčast na územním plánování
- zpětná vazba – vyhodnocení výsledků zapojení veřejnosti.

Kromě Aarhuské úmluvy existují důležité předpisy na úrovni evropského práva. Jedná se zejména o Směrnici Evropského Parlamentu a Rady č.2001/42/ES (dále jen „směrnice SEA“) o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Na vnitrostátní úrovni se územnímu plánování již tradičně věnuje:

- stavební zákon č. 183/2006 Sb. (a jeho prováděcí právní předpisy),
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí - pro účinnou účast veřejnosti je nepochybně nezbytným právním nástrojem také získávání nejrůznějších informací
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (nakládání s obecním majetkem)
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neboť územní plány mají být hodnoceny z hlediska dopadů na soustavu lokalit Natura 2000
- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- tento výčet samozřejmě není kompletní, v průběhu pořizování územního plánu

⁵Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí..

2. Nedostatky územního plánování

Územní plánování je složitý a komplexní proces, který musí reflektovat především vhodné umístění staveb a různých činností v území, dopravní obslužnost, ochranu životního prostředí, ochranu zdraví, sociální otázky spojené s územím, Kromě nedostatků, které jsou spojeny se zapojováním veřejnosti do územního plánování, se při územním plánování objevují nedostatky také při samotném hodnocení vlivů koncepce na lokality soustavy Natura 2000 podle zákona č. 114/1992 Sb. a posuzování vlivů koncepce podle zákona č. 100/2001 Sb. Situace se od 1. ledna 2007 zkomplikovala účinností nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006. Sb., o územním plánování a stavebním řádu), neboť mnohé postupy územního plánování jsou (v kombinaci s ostatními zákony, které se této otázky dotýkají – viz výše zmíněné) nejasné. S tím souvisí i další nedostatky územního plánování – např. nestabilita územních plánů a nadbytečné vymezování zastavěných ploch.

Následky pochybení a nezvládnutí procesu územního plánování se projeví s časovým zpožděním, po velmi dlouhou dobu však negativním způsobem determinují území, přičemž s ohledem na časovou náročnost procesu územního plánování nelze nápravná opatření v krátkém čase realizovat.⁶ Územní plánování se tedy již dávno nemůže soustředit pouze na využívání prostředí a přírodních zdrojů. Je třeba klást důraz především na udržitelný rozvoj v celém rozsahu smyslu tohoto slova.

V této publikaci se zaměřujeme především na zlepšení dosavadního stavu účast veřejnosti při pořizování územních plánů. Pokud by se zlepšila kvalita veřejného projednávání, vypořádávání připomínek nebo zavedení dalších doplňkových metod jednání s veřejností, znamenalo by to pro územní plánování značný přínos, který by mj. spočíval ve snížení níže popsaných negativních jevů v územním plánování.

2.1. Nestabilita územních plánů (časté změny znamenají právní nejistotu)

Nestabilitou územně plánovací dokumentace rozumíme především situaci, kdy je územní plán pořízen takovým způsobem, že není schopen dostatečně vyváženě plnit svoji funkci základní koncepce rozvoje obce. Následně dochází ke střetům zájmů v území a jejich výsledkem je častější zpracovávání územně plánovacích dokumentů, ačkoli takový postup způsobuje zejména nejistotu ve vztahu k plošnému a prostorovému uspořádání území a krajiny a nenaplnuje požadavky stavebního zákona stanovené pro územní plánování. Územní plány se samozřejmě nejčastěji mění za účelem využití plochy pro

⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

nejrůznější developerské a investiční záměry, aniž by byly zhodnoceny dopady pro současné a budoucí další využití území.

2.2. Ochrana vlastnického práva

Časté změny územních plánů znamenají nejistotu pro vlastníky nemovitostí, např. rodinných domků nebo bytů, stejně tak objektů určených např. k rekreaci nebo pro některé podnikatelské účely (např. hotely, stavby pro ekologické zemědělství, atd.). Znamenají nebezpečí, že se v jejich těsné blízkosti objeví dálnice, průmyslová zóna nebo „satelitní městečko“, aniž o této skutečnosti mohli cokoli vědět v době, kdy nemovitost pořizovali. Je samozřejmé, že územní plán nemůže zůstat nezměněný, časté, ukvapené a především nesystematické změny však mnohdy přinášejí jen nutnost dalších a dalších změn.

Pokud k této skutečnosti připočteme všechny stávající nedostatky územního plánování, ke kterým dochází z hlediska účinného zapojování a informování veřejnosti, a to i vlastníků dotčených pozemků a staveb (k otázkám účasti veřejnosti v územním plánování viz samostatná kapitola), je třeba konstatovat, že vlastnické právo je v procesu územního plánování (a v důsledku toho také de facto v navazujících řízeních podle stavebního zákona) značně oslabeno. Takový stav nepřispívá k právní jistotě občanů ani jiných subjektů.⁷

Této otázce se věnoval také Veřejný ochránce práv (ombudsman) a zdůraznil, že právní úprava územního plánování neposkytuje vlastníkům staveb a pozemků dotčených územním plánem dostatečnou a efektivní právní ochranu a současně uvedl, že je povinností orgánů státu zajistit, aby vlastníci nemovitostí měli v rámci územního plánování k dispozici účinné právní prostředky ochrany svého vlastnického práva.⁸ Nedostatek právní jistoty v postavení vlastníků dotčených nemovitostí ve spojení s neúčinnou účastí v procesu územního plánování by také mohl být spojován se zásahem do pokojného stavu ve smyslu § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Podle komentáře k tomuto ustanovení mají být k poskytnutí ochrany splněny tyto podmínky:

- Jde o pokojný stav, tedy stav, který se vytvořil a nerušeně trval po tak dlouhou dobu, kterou lze s ohledem na okolnosti považovat za stav pokojný
- Pokojný stav byl narušen zásahem (např. do pokojného vztahu držby nebo užívání).
- Tento zásah musí být zřejmý, tj. zpravidla evidentní na první pohled, případně

⁷ Podobný názor vyslovil Veřejný ochránce práv, viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

⁸ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

jednoduše jinak zjistitelný bez složitějšího dokazování⁹

2.3. Územní plány - opatření obecné povahy

Územně plánovací dokumentace je podle stavebního zákona opatřením obecné povahy a jako taková podléhá soudnímu přezkumu. Z našich zkušeností můžeme dovodit, že občané jsou a budou ochotni a schopni podávat žaloby k Nejvyššímu správnímu soudu na zrušení těchto opatření obecné povahy, ať již jako celku nebo jejich části. Jistě není, zejména z hlediska jistoty obyvatel i ostatních subjektů (jako jsou např. investoři), žádoucí, aby v důsledku nejrůznějších pochybení a nedostatků vzrůstal počet územních plánů, které budou napadeny žalobou nebo dokonce Nejvyšším správním soudem rušeny pro rozpor se zákonem.

2.3.1. Příklad

Pokud se podíváme na územní plány velkých měst, zjistíme, že se za několik let mnohokrát změnily. Namátkou uveďme, že územní plán hlavního města Prahy se mění v tzv. vlnách, kdy zastupitelstvo schvaluje celou řadu změn územního plánu. V současnosti probíhá již šestá vlna změn (přitom byl územní plán schválen teprve na podzim roku 1999), což představuje nad 1500 změn schválených nebo navržených.¹⁰ Statutární město Brno vyhlásilo územní plán vyhláškou č. 16/1994. Od té doby byl územní plán změněn celkem 41x. Územní plán města Ostrava nyní čítá 86 změn od konce roku 1994, kdy byl schválen a statutární město České Budějovice změnilo tento dokument již 17x od roku 2000.¹¹

2.4. Pořizování změn územních plánů „na objednávku“ investora

„Spekulativní nákupy pozemků jsou jednou z nejvýnosnějších, a zároveň nejrizikovějších operací v oblasti nemovitostí. Aby byla spekulace úspěšná, je téměř ve všech případech nutné provést změnu územního plánu. Pokud investor nechce čekat na zpracování dokumentu nového, může podat podnět ke změně územního plánu ještě před vypršením platnosti materiálu stávajícího.“¹²

⁹ Fiala, Hurdík, Korecká. Komentář k § 5 občanského zákoníku, ASPI, 16234 LIT.

¹⁰ Informace dostupné na <http://www.sospraha.cz/uzemniplan.php> a na http://www.praha-mesto.cz/uzplan/uzemni_plan_hmp/zmeny_06_uphmp_zadani/zmeny_06_zadani.htm

¹¹ Informace jsou dostupné na internetových stránkách příslušných obcí a měst.

¹² Změnit územní plán může trvat roky. Hospodářské noviny, 21. 2. 2001. Dostupný z [http://magistrat.praha-mesto.cz/\(fz3rkvbm0ndpxgv0je1bc45\)/default.aspx?id=12710&ido=5335&sh=-1832301096](http://magistrat.praha-mesto.cz/(fz3rkvbm0ndpxgv0je1bc45)/default.aspx?id=12710&ido=5335&sh=-1832301096).

Už jsem hovořili o nestabilitě územních plánů jako o jednom ze zásadních problémů územního plánování. Jedním z důvodů, proč k tomuto nežádoucímu jevu dochází je, že se územní plány často mění „na objednávku“. Tento stav dokumentují například účelové a nekoordinované změny územních plánů na objednávku investorů velkoplošných prodejen a nákupních center, které směřují ve stále větším množství z velkých urbanistických sídel do menších měst. Dosavadní zkušenosti pak svědčí o tom, že obce a města neumějí vývoj v této oblasti v dostatečné míře regulovat. S tím souvisí také nedůsledné využívání všech mechanismů prověření vlivů staveb na životní prostředí v rámci procedur posuzování těchto vlivů.¹³

Zmiňme proto, že třetím nejčastějším důvodem, proč se jednotlivci nebo občanská sdružení obracejí na veřejného ochránce práv je snaha zabránit určitému záměru a jeho promítnutí do územně plánovací dokumentace (jde o velké investiční záměry, obchvaty, rychlostní komunikace nebo dálnice).

2.5. Nevhodné vzájemné umístování staveb

„Mezi další projevy selhání územního plánování patří také umístování problémových staveb do těsné blízkosti obytných zón (průmyslové objekty či kapacitní silnice v sousedství obydlených území), urbanistické a architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, jakož i ohrožování přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině) rozrůstající se zástavbou.“¹⁴

Vzájemné umístování staveb je sice v obecné rovině řešeno stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy,¹⁵ ale v praxi stále dochází k mnoha pochybením. Vzájemné umístování staveb musí především zohledňovat chránit veřejný zájem (např. ochranu životního prostředí) a pohodu bydlení. Právní úprava zná několik limitů pro umístování staveb. Velmi důležitá je zejména otázka ochrany proti hlukům, vibracím, pachu a jiným rušivým elementům, které mohou mít původ např. v průmyslové nebo zemědělské výrobě. Např. Česká inspekce životního prostředí uvádí, že velice závažným problémem je vzájemné umístování zdrojů pachových látek a objektů určených k bydlení, zejména k bydlení trvalému. Při povolování umístování staveb zdrojů znečišťování ovzduší nemohlo a nebylo do přijetí nové právní úpravy ochrany ovzduší posuzování vlivu pachových látek na kvalitu ovzduší v potřebné míře prosazováno, přičemž právě vzájemné umístování

¹³ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

¹⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

¹⁵ Zákon č. 183/2006 Sb. a především vyhláška č. 501/2006 Sb. Právní úprava je však velmi obecná.

zdrojů pachových látek a objektů určených k bydlení je zásadním nástrojem pro eliminaci vlivu pachových látek na obyvatelstvo. Bohužel ani v současné době není tato zásada vzájemného umisťování staveb zdrojů pachových látek a objektů určených k bydlení respektována.¹⁶

Stejně problematické je nevhodné umisťování stacionárních zdrojů ovzduší v lokalitách, kde již v důsledku zvýšené koncentrace průmyslu došlo k vysoké míře znečištění ovzduší. V okolí těchto zdrojů (nejen v silně znečištěných oblastech) by také mělo dojít k vhodnému projektování ploch zeleně a ploch pro liniové zelené prvky – zeleň by zde měla působit jako bariérový, ochranný a kompenzační prvek.¹⁷ Stejně jako na ochranu ovzduší je třeba při územním plánování myslet en ochranu obyvatel před nadměrným hlukem. V současnosti je značným problémem především hluk pocházející z dopravy. Např. v Brně je zasaženo hlukovou zátěží přesahující hygienický limit během dne 28 % obyvatel a v noci pak 16 %. Nejvíce jsou hlukem postiženy oblasti Brno-střed a jižní část města. Vyplývá to z hodnot, které lze vyčíst z nové hlukové mapy Brna.¹⁸

Doprava se přitom ve městech podílí na 75 – 85% tzv. mimopracovního hluku.¹⁹ Proto je nezbytné, aby se při územním plánování jednak vhodně řešilo umisťování pozemních komunikací, podpora hromadné dopravy, vypracování koncepce parkování a také otázky tzv. pasivních a aktivních technických řešení.

2.6. Příliš mnoho zastavitelného území?

Jedním z prostředků naplňování cílů a úkolů územního plánování je členění území územním plánem na plochy, a to např. tzv. plochy s různým způsobem využití. Tyto plochy se vymezují ke stanovení územních podmínek, zejména pro vzájemně se doplňující, podmiňující nebo nekolidující činnosti, s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území. Podrobněji se touto otázkou zabývá vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Podle našeho názoru často vznikají problémy jmenovitě u ploch smíšených obytných. Ty se obvykle samostatně vymezují v případech, kdy s ohledem na charakter zástavby, její urbanistickou strukturu a způsob jejího využití není účelné členit území na plochy bydlení a občanského vybavení a je nezbytné vyloučit umisťování staveb a zařízení, snižujících kvalitu prostředí v této ploše. Plochy smíšené obytné zahrnují

¹⁶ Viz www.cizp.cz, dokument Zkušenosti s dodržováním limitů pachových látek.

¹⁷ Viz také Udržitelné plánování - Ochrana životního prostředí a udržitelný rozvoj v územním a krajinném plánování. NESEHNUTÍ, 2007.

¹⁸ Viz Hluková mapa z pozemní dopravy pro území statutárního města Brna.

¹⁹ Viz také Udržitelné plánování - Ochrana životního prostředí a udržitelný rozvoj v územním a krajinném plánování. NESEHNUTÍ, 2007.

zpravidla pozemky staveb pro bydlení, případně staveb pro rodinnou rekreaci, pozemky občanského vybavení a veřejných prostranství a dále pozemky související dopravní a technické infrastruktury. Do ploch smíšených obytných lze zahrnout pouze pozemky staveb a zařízení, které svým provozováním a technickým zařízením nenarušují užívání staveb a zařízení ve svém okolí a nesnižují kvalitu prostředí souvisejícího území, například nerušící výroba a služby, zemědělství, které svým charakterem a kapacitou nezvyšují dopravní zátěž v území.²⁰

2.6.1. Plochy smíšené obytné

Problematika vymezení smíšených obytných ploch úzce souvisí s výše uváděnými vzájemnými odstupy staveb. U těchto ploch je především třeba velmi citlivě posoudit do jaké míry může ten který provoz nebo poskytovaná služba narušit užívání staveb (nejčastěji rodinných domků nebo staveb pro rekreaci) v okolí a nesnižují kvalitu prostředí v daném území. Domníváme se, že takový charakter nemají jenom provozy demonstrativně uvedené v § 8 zmíněné vyhlášky (jde mj. o stavby pro těžbu, hutnictví, chemii či těžké strojírenství, o jejichž škodlivých důsledcích nemůže být pochyb), ale naopak i různá jiná zařízení, jako jsou např. autoservisy nebo dílny a podobné provozy, které jsou schopny narušit pohodu bydlení v dané oblasti nad určitou míru.

2.6.2. Nadbytečné vymezení zastavitelných ploch

Prostřednictvím územních plánů se má mj. vymezení zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území (tzv. "plochy přestavby"). Domníváme se, že opakovaně v procesech územního plánování dochází k nadbytečnému vymezení dalších a dalších zastavitelných ploch, ačkoli ty současné nejsou dostatečně využity. V řešeném území se tak ztrácí možnost využít dotčené plochy jiným způsobem. Takovýto postup navíc není v souladu se stavebním zákonem, neboť podle tohoto se zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území (řečeno pouze obecně). Pořizovatel vedle toho musí odůvodnit, jak bylo vyhodnoceno účelné využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch.

²⁰ Podobný závěr najdeme také v Souhrnné zprávě za rok 2004 Veřejného ochránce práv, www.ochrance.cz.

2.7. Umisťování průmyslových zón a velkých nákupních center na kvalitní zemědělské půdě nebo na tzv. zelených loukách namísto využití brownfields

„Severomoravské NOŠOVICE. Kam se podíváte - zelí. Na úpatí Beskyd se pěstuje už několik desetiletí. Plných dvacet minut ze své zdejší návštěvy mu dokonce věnoval i Čong Mong-ku, prezident automobilky Hyundai. Ne že by ho měl tak rád. Naopak. Zelí roste na pozemku případné průmyslové zóny, kde chce automobilka investovat 30 miliard korun, ročně vyrábět 300 000 aut a Ostravsko zaměstnat část svých početných nezaměstnaných. Mnozí majitelé pozemků a pěstitelé to vidí jinak: na zelí nesahejte. Doslova.“²¹

V České republice došlo k velkému rozmachu jednak ve výstavbě průmyslových zón a současně velkých nákupních center. Od roku 1996 bylo v ČR vystavěno 215 hypermarketů, 724 supermarketů, 446 diskontů.²² Velká nákupní centra jsou současně spojena také s nárůstem dopravy a potřebou velké plochy pro parkovací místa. Při územním plánování by tedy vždy mělo být hodnoceno, zda je výstavba nového nákupního centra nezbytná, zejména z hlediska sociálního, hospodářského a environmentálního (viz dále – brownfields).²³

S průmyslovými zónami a velkými továrnami je spjata především problematika výstavby tzv. na zelené louce v konfrontaci s požadavkem využívání brownfields. Brownfieldy někdy bývají označovány za „deprimující průmyslové zóny“.

Domníváme se, že se v rámci územního plánování (zejména při změnách územního plánu spojených s předpokládaným příchodem investora) dostatečně nevyužívá možností brownfields. Pokud máme uvést konkrétní případy, zmiňme za všechny ostatní jenom tři – NEMAK, TPCA a Hyundai. Pro hliníkárnou společnosti NEMAK byla vybrána lokalita u obce Havran, kde se nachází velmi kvalitní zemědělská půda – přitom těžbou zdevastovaný kraj Mostecká nabízel jistě mnohem méně cenné oblasti. Zemědělská půda vzala za své i kvůli automobilce Hyundai, která je navíc postavena v podhůří chráněné krajinné oblasti Beskydy. Krajina na Kolínsku byla stejně necitelně postižena závodem TPCA.

²¹ Auta nebo zelí? reflex, 43/2005, dostupný z [www.http://www.reflex.cz/Clanek21495.html](http://www.reflex.cz/Clanek21495.html).

²² Viz Udržitelné plánování - Ochrana životního prostředí a udržitelný rozvoj v územním a krajinném plánování. NESEHNUTÍ, 2007.

²³ Jakkoliv můžeme být přesvědčeni o tom, že určitý stavební zásah v území je pro člověka a jeho aktuální potřeby tím nejlepším řešením, pokud si nepoložíme otázku, zda je to také správné řešení pro krajinu, může se lehce stát, že to, co se nám zpočátku zdálo být pro člověka dobrým řešením, se v kontextu s devastujícím zásahem pro krajinu najednou ukáže ve zcela jiném světle. Ochránce proto se znepokojením sleduje často benevolentní přístup orgánů veřejné správy k ochraně volné krajiny, potažmo zemědělské půdy v okolí velkých sídel. V tomto směru je předmětem kritiky ochránce povolování umístění průmyslových zón na nejkvalitnějších půdách či chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, mnohdy zcela uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel. Je zřetelné, že ochrana zemědělské půdy a krajiny bývá v takových případech odsunuta na druhou kolej. Bohužel i plochy tzv. brownfields jsou investory většinou přehlíženy s tím, že neodpovídají požadavkům na bezkonfliktní realizaci jejich záměrů. Je-li však pro investora jednodušší a levnější stavět tzv. na zelené louce, měly by zde být právě orgány veřejné správy, aby ho v jeho činnosti žádoucím způsobem usměrnily. Viz tisková zpráva Krajina jako vzácný statek, www.ochrance.cz.

Problematika brownfields však nemůže být nahlížena jenom z hlediska nezbytnosti využívat tyto pozemky pro průmyslové objekty (veřejnými investicemi). Je třeba, aby byl kladen důraz na inventarizaci a následnou revitalizaci (např. ozelenění) těchto lokalit. Ovlivňují totiž výrazně možnost dalšího regionálního rozvoje (např. z hlediska rozvoje cestovního ruchu) a také samozřejmě kvalitu života lidí nacházejících se v jejich sousedství. Opuštěné neprůmyslové zóny značně snižují kvalitu bydlení, efektivnost infrastruktury a značně zvyšují ekologické hrozby.

Brownfields především nesmí být při územním plánování přehlíženy, protože takový postup zvyšuje tlaky na výstavbu na zelené louce.²⁴ Územní plánování samozřejmě není samospasitelné a nemůže být jediným řešením problematiky brownfields a staveb na zelené louce. Kromě něj musí být dány správně finanční, právní, daňové, sociální, metodické a jiné podmínky. Je však třeba toto hledisko při územním plánování pokud možno maximálně zohledňovat.

V současnosti se mj. připravuje Vyhledávací studie pro lokalizaci brownfieldů, ze které bude vycházet Národní strategie regenerace brownfieldů. Díky vyhledávací studii bylo celkem lokalizováno 3 096 lokalit, jejichž rozloha celkem činí 11 060 ha a plocha zastavěná objekty je 22 609 tis. m².²⁵ Některá města také provedla vlastní lokalizaci brownfields. Tyto dokumenty bude třeba (po jejich dokončení) při územním plánování využívat a snažit se vždy lokalizovat průmyslové zóny a nákupní centra na tyto lokality. Při územním plánování lze doporučit spolupráci s jinými subjekty, které se problematikou brownfields dlouhodobě zabývají a jsou schopny poskytnout kvalitní poradenství v této oblasti (např. některé vysoké školy).

2.8. Nákupní centra a spol.

„Existují celá lobby: betonová, skleněná a jiná, která nenápadně pronikají do struktur, které rozhodují o tváři našich měst, našeho osídlení a tam prosazují určitý typ staveb, které posléze naší zemi odnímají její originální tvář.“²⁶

Často bývají do blízkosti rodinných domů a jiných obytných budov umístovány obchodní a nákupní centra. Hypermarketem rozumíme obchody s výrazným podílem nepotravinářského zboží s prodejní plochou od 2500 m² zpravidla do 5000 m². Ty větší pak bývají součástí nákupních center. Dalšími nákupními místy jsou především supermarkety (nákupní plocha od 400 m² do 2500 m²) a diskonty (méně pestrý výběr a

²⁴ Viz Bergatt Jackson, J. Naše brownfields: proč je nutno vidět? Institut pro udržitelný rozvoj sídel, o. s. 2005. www.brownfields.cz.

²⁵ Více informací www.czechinvest.org.

²⁶ Havel, V. To, co je důležité, nelze spočítat. 24. 2. 2006, www.lidovky.cz.

nákupní plocha od 400 m² do 1000 m²).²⁷ Již delší dobu je v České republice počet hypermarketů ve srovnání s evropskými zeměmi nadprůměrný. Na milion obyvatel připadalo v roce 2004 16 hypermarketů, což znamená největší hustotu v regionu.

Například na milion Maďarů jich připadalo 8 a na milion Poláků pouze 5. V roce 2006 se toto číslo o něco zvedlo a na milion Maďarů připadá 11 hypermarketů, v Polsku je to 6 hypermarketů a na Slovensku již 18.²⁸ Namísto hypermarketů se v těchto zemích rozšiřují počty diskontů (přesto je ale v České republice i rozvoj diskontů nejdynamičtější).

Počet hypermarketů v Česku v letech 2000 až 2004 vzrostl o 110 %. Na konci loňského roku jich bylo celkem 162. V Maďarsku bylo těchto největších center 77, na Slovensku 75, ale růst pokračoval velkým tempem i tam: V letech 2000 až 2004 se jejich počet na Slovensku zvýšil téměř trojnásobně, v Maďarsku vzrostl o 160 %.²⁹

V současnosti je v Česku 215 hypermarketů (jejich počet se tak zvýšil o 12 %) a toto číslo, stejně jako u hobby marketů, má nadále růst.³⁰ Nejvíce hypermarketů je v Moravskoslezském kraji a v Praze, naopak nejmenší podíl na celkové ploše hypermarketů má Liberecký kraj.³¹

Výstavba hypermarketů se velmi citelně dotýká vzhledu krajiny (často bývají budovány na zelené louce, čímž dochází k záborům zemědělské půdy), krajinného rázu a také vzhledu měst. Vzhledem k tomu, že hypermarkety zpravidla leží v určité vzdálenosti od města, musí tam být zajištěna doprava – to znamená její nárůst v okrajových částech měst spolu se zvýšením hluku a exhalací, včetně výstavby obřích parkovišť (s kapacitou alespoň 15000 míst) v blízkosti hypermarketů. Velká nákupní centra tedy znamenají neúměrné zatížení pro své okolí.

2.9. Neposuzování kumulativních vlivů a hodnocení únosného zatížení území

2.9.1. Kumulativní vlivy

„Často je v podnětech ochránci zpochybňována, mj. s argumentem předpokládaného výrazného zásahu do krajiny, plánovaná výstavba liniových infrastrukturních staveb (dálnice, vedení vysokého napětí, vodní cesty). Ochránce je zde konfrontován s nedostatky, spočívajícími v absenci koncepčního posouzení, v nedůsledném zhodnocení a vzájemném srovnání více variant apod. Mělo by být právě úkolem nezávislé státní správy, aby, zejména s využitím institutu posuzování vlivu na životní prostředí (tzv. EIA), veškeré skutečnosti ke konkrétní investici se vážící rozkryla, a

²⁷ Čerpáno z publikace Přelet nad hypermarketovým hnízdem, NESEHNUTÍ, Fuchs, F. a kol.

²⁸ Informace prezentovány v rámci Konference nejen o retailu, www.incoma.cz.

²⁹ Informace získány ze serveru www.hyper.cz s využitím informací z týdeníku Profit, podnikatelský týdeník, dostupný z www.profit.cz.

³⁰ Agrární portál, www.agris.cz.

³¹ Podnikatelský týdeník profit, www.profit.cz.

*zajistila objektivní zhodnocení relevantních variant (včetně komplexního zhodnocení zásahu do krajinného rázu).*³²

Projekty a záměry, které mohou být v území na základě územně plánovací dokumentace realizovány budou mít samozřejmě nejrůznější dopady na svoje okolí, a to nejen samy, ale také ve spojení s jinými provozy, které v dané lokalitě již jsou. Proto se v českém (a také evropském a mezinárodním) právu objevuje požadavek na zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů:

- sekundárních,
- synergických,
- kumulativních,
- krátkodobých,
- střednědobých a dlouhodobých,
- trvalých a přechodných,
- kladných a záporných.

Hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.

2.9.2. Únosné zatížení území

Celkově je problematický přístup české veřejné správy k implementaci principu trvale udržitelného rozvoje. Ačkoli se Česká republika v mnoha dokumentech přihlásila z pohledu svého dalšího vývoje k praktickému naplňování tohoto principu, prozatím se dostatečně nedaří promítat jej do běžné činnosti každého jednotlivého úřadu. Jako příklady lze uvést přetrvávající ignorování potřeby rozvoje infrastruktury cyklistické dopravy ve velkých městech (Praha, Brno) nebo bezkoncepční přístup k povolování stavebních aktivit v blízkosti vodních toků (včetně mnohdy problematické obnovy povodněmi poničených koryt vodních toků do původní podoby, která se neosvědčila).³³

Únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability. Sama o sobě by taková definice znamenala prakticky znemožnění jakékoli průmyslové nebo stavební činnosti (dokonce i mnohého jiného).

³² Viz tisková zpráva Krajina jako vzácný statek, dostupné z www.ochrance.cz.

³³ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005, viz www.ochrance.cz.

Proto nemůže být vykládána ad absurdum, ale vždy tak, aby současně byl respektován zejména požadavek na udržitelný rozvoj a ve spojení s mnohými právními předpisy, které stanoví limity pro únosné zatížení území.

Jedním z cílů územního plánování je zajistit předpoklady pro udržitelný rozvoj, což úzce souvisí s principem únosného zatížení území. V územním plánování se mají rovnoměrně rozvíjet všechny hodnoty, ať již kulturní, přírodní nebo civilizační. Proto také je úkolem územního plánování mj. stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, ale současně je třeba chránit přírodu a krajinu a veřejné zdraví.

Současný trend maximalizace výstavby na úkor ostatních složek území nelze považovat za jakoukoli formu udržitelného rozvoje.

2.9.3. SEA v územním plánování

„Opakovaným projednáváním, schvalováním, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námítky veřejnosti zaznít. S tímto jevem se při šetření zejména kontroverzních investičních záměrů lze setkat poměrně často, veřejnost je fakticky vytěsněna z rozhodování, neboť je na její připomínky stále příliš brzo, aby vzápětí nato byly tytéž připomínky odmítány s argumentací, že měly být uplatněny v předchozích procesech a podoba záměru je vlastně již dána.“³⁴

Z hlediska posuzování kumulativních vlivů a zhodnocení únosného zatížení území je v rámci územního plánování důležitý proces SEA. Od roku 2007 je výrazněji propojeno zpracování dokumentace SEA s procesem územního plánování. Jeden z problémů může spočívat v komplikované a do jisté míry nejasné právní úpravě procesu SEA ve vztahu k územnímu plánování, poněkud se ztížila např. účast veřejnosti v tomto procesu. To lze jednoduše ukázat např. na přípravě zásad územního rozvoje, kdy se veřejnost může vyjadřovat až k hotovému návrhu zásad územního rozvoje, kterému již bylo zpracováno vyhodnocení vlivů na životní prostředí (jehož součástí je mj. také posouzení vlivů na životní prostředí). Nevhodný je v současnosti také způsob, jakým se v rámci procesu SEA jako takového pracuje s veřejností. Netechnický souhrn, který je součástí dokumentace, je umístěn až na jejím konci a bývá zpracováván pouze formálně. Srozumitelně připravený

³⁴ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

netechnický souhrn nejen šetří čas, ale také pomáhá veřejnosti pochopit a zvládnout často vysoce technické a příliš abstraktní informace obsažené v dokumentaci.³⁵

Strategické posuzování vlivů na životní prostředí je na rozdíl od EIA prováděno v nejranějších fázích procesu rozhodování o území, proto by právě v něm mělo být bráno v úvahu široké spektrum variant, upozorňováno na případné budoucí kumulativní vlivy, chráněno životní prostředí. Hodnotit se musí především všechny předvídatelné vlivy realizace koncepce. Často se stává, že pořizovatelé nezohledňují všechny varianty, nebo dokonce některé otevřeně bojkotují.

2.10. Necitlivé zásahy do krajiny

Výše zmíněné závažné otázky spojené s územním plánováním jsou samozřejmě spjaty se zásahy do krajiny jako celku. Je třeba si uvědomit, že každé lidské sídlo se svým jedinečným vztahem ke krajině, respektive se svým umístěním v ní, je složitým urbanistickým organismem, jenž se vyvíjí v čase a prostoru s určitou setrvačností, proto každý neuvážený a předem důkladně nezhodnocený zásah může tento svébytný organismus a jeho fungování na dlouhou dobu negativním způsobem ovlivnit. 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.³⁶ Právě s plněním těchto úkolů musí obci především pomáhat odborně způsobilé osoby.

Města a obce podceňují roli územního plánování ve vztahu nejen k ochraně přírody a krajiny, především při realizaci rozvojových záměrů. Mnohdy nejsou důsledně prověřeny všech účinků dopravních staveb, velkoplošných prodejen a skladových areálů, necitlivě zasazených do území a narušujících urbanistický a architektonický charakter daného prostředí. Územní plánování je klíčovým institutem rozvoje území, přičemž důsledky nedostatečného zvládnutí role orgánu územního plánování negativním způsobem ovlivní nejen vzhled prostředí a fungování jeho složek, ale především se promítá do psychické pohody bydlení osob v daném území.³⁷

³⁵ Viz Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy z roku 2006, www.zelenykruh.cz.

³⁶ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

³⁷ Viz Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004, dokument dostupný z www.ochrance.cz.

2.11. Ochrana přírody a krajiny v územním plánování

Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody uskutečňuje také prostřednictvím spoluúčasti v procesu územního plánování s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny. Vedle toho se ochrana přírody a krajiny také může uskutečňovat prostřednictvím obnovy a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů, například při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny a ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace. Všechny tyto cíle lze nejlépe splnit, resp. vytvořit podmínky pro jejich realizaci (a měl by na ně být kladen důraz) již v procesu územního plánování.

2.12. Urban sprawl – divoký urbanismus

„Nechápu, jak je možné, že se sejde tolik věcí. Za prvé investor, který musí prosadit, aby se na jeho pozemku mohlo stavět. Což vůbec není jednoduché, protože to ve většině případů zasahuje do vypracované urbanistické koncepce obce. Zákon v takovém případě praví, že se musí zadat změna územního plánu.

Za druhé jsou potřeba ochotní zastupitelé, kteří se nechají k novému zadání přemluvit. Tam to ještě chápu, protože investor jim za to slíbí opravu chodníků, komunikací, zavedení kanalizace a bůhvíco ještě. Jak je ale možné, že se do třetice najde odborný zpracovatel, který dílčí změnu územního plánu zpracuje často v rozporu se všemi základními urbanistickými principy, to mi není jasné.“³⁸

Rozvoj sídel je v současnosti mnohdy bezkoncepční, což se zpravidla projevuje v přestavbě objektů v dosavadních rekreačních chatových oblastech s jejich následným užíváním k trvalému bydlení. V těchto oblastech ale neexistuje odpovídající infrastruktura (problematická likvidace odpadních vod či odpadů), špatný přístup do lokalit včetně nedokonalého zajištění dopravní obslužnosti, nebo i konflikty mezi chataři a „novými“ obyvateli (např. spory o dodržování víkendového klidu). Zcela konkrétním nepříznivým projevem podcenění významu územního plánování a role stavebních úřadů je potom jev „divokého urbanismu“ v krajině a sídelní struktuře. Jde o problém, který sužuje okolí velkých měst, především okolí Prahy. Chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel, je toho dostatečným příkladem.³⁹ Mezi další

³⁸ Jan Mužík, architekt. Památkáře je dobré provokovat, Respekt, 13. 8. 2007.

³⁹ Tento závěr pochází ze Souhrnné zprávy za rok 2004 Veřejného ochránce práv, www.ochrance.cz.

projevy selhání územního plánování se pak řadí architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, nebo i ohrožení přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině).⁴⁰

V celé Evropě v posledních letech dochází k mnoha zásahům do území. Jedním ze závažných problémů je rychlý růst městských aglomerací. akutní. Každým dnem jsme svědky výrazných, viditelných a konfliktních změn ve využívání půdy, které mají důsledky pro ráz krajiny a ovlivňují životní prostředí ve městech a jejich okolí v míře dosud nebývalé.⁴¹

Problému se věnovala samozřejmě i Evropská unie a vydala zprávu *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge* (Rozrůstání městských aglomerací v Evropě – opomíjený problém)⁴². V ní se poukazuje na skutečnost, že mnoho problémů jednak sociálních a jednak těch, které jsou spojeny se životním prostředím, je následkem právě rozšiřování měst. Následkem je mj. kladení vyšších nároků na infrastrukturu, zvyšující se hluková zátěž, mizející zeleň, znečištění ovzduší a přímý dopad na kvalitu života obyvatel toho kterého města. Vedle toho s sebou rozšiřování měst nese problémy s chybějící infrastrukturou, dopravní obslužností, nakládáním s odpady a hrazením dalších nákladů.

Rozrůstání městských aglomerací by mělo být v současnosti právem považováno za jeden z hlavních společných problémů, kterým musí dnešní velkoměsta Evropy čelit. Nekontrolovatelnému růstu satelitních celků lze zabránit právě pomocí územních plánů. Při posuzování stavebních záměrů by si měly dát pozor mimo jiné na to, jaké zvýšení počtu obyvatel nová zástavba přinese, zda navazuje na urbanistickou strukturu obce nebo nakolik změní její siluetu. Nově zakládané celky nízkopodlažní obytné zástavby v příměstské zóně měst jsou často výsledkem procesu neřízené suburbanizace. Investor podle něj sežene levné pozemky, požádá obec o změnu územního plánu a tam, kde se s tím původně nepočítalo, postaví klidně 250 rodinných domů.⁴³

Při územním plánování je třeba klást důraz na souvislosti a charakter území a vymezovat pozemky, stanovovat podmínky jejich využívání a umisťovat stavby na nich tak, aby nedocházelo ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území (viz § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Jedním z možných řešení je např. rekonverze a intenzifikace urbanizovaného území (se současným respektováním únosné kapacity v centrálních oblastech měst).⁴⁴

⁴⁰ Tento závěr pochází ze Souhrnné zprávy za rok 2004 Veřejného ochránce práv, www.ochrance.cz.

⁴¹ Viz EEA Briefing 04, dostupný z www.eea.europa.eu.

⁴² Dokument dostupný z www.reports.eea.europa.eu.

⁴³ Územní plán: bič na satelity. Týden, 17. 5. 2007. Dostupný z http://www.tyden.cz/rubriky/bydleni/uzemni-plan-bic-na-satelity_11336.html.

⁴⁴ Viz Principy udržitelného rozvoje území, www.uur.cz.

3. Etika a odpovědnost

Proces územního plánování nekončí vydáním opatření obecné povahy o územním plánu nebo zásadách územního rozvoje. Je samozřejmé, že povinnosti leží hlavně na pořizovateli, ať už je to obecní nebo krajský úřad a právě on, resp. úředník, má nést následky nekvalitně zpracovaného strategického dokumentu. Přesto ale každý architekt, který se podílel na zpracování strategického dokumentu by měl a musí nést odpovědnost za svoji práci. Architekti totiž ovládají ucelený soubor vědomostí, znalostí a teorií o uměleckých, sociálních, přírodovědných, technických a obchodních stránkách architektury, získané v průběhu akademického vzdělání, odborné praxe a samostatného výkonu praxe.⁴⁵

Architekt proto vždy odpovídá za odbornou úroveň výkonu svého povolání, zejména za odbornou úroveň dokumentů označených jeho razítkem a podpisem a za odbornou úroveň děl realizovaných podle jeho návrhů, projektů nebo plánů.⁴⁶ Odpovědnost architektů směřuje především vůči veřejnosti, společnosti nebo klientovi.

Jedním ze zásadních dokumentů, které se týkají profesní etiky je Profesní a etický řád České komory architektů.⁴⁷ Vedle toho jsou důležité také Zásady etiky a profesního chování jako směrnice k Dohodě UIA o doporučených mezinárodních standardech etického výkonu profese v architektonické praxi. Co konkrétně vyplývá z těchto dokumentů především ve vztahu k účasti veřejnosti v územním plánování? Jaké jsou povinnosti a základní zásady jednání architektů?

1. Při výkonu svých odborných činností a poskytování odborných služeb budou architekti dodržovat zákony.
2. Architekti se budou řídit etickým a profesním řádem a dalšími profesními předpisy a budou dodržovat zákony a profesní předpisy platné ve všech zemích a oblastech, ve kterých poskytují nebo hodlají konat odborné činnosti a poskytovat odborné služby.
3. Architekti budou konat svou odbornou činnost a poskytovat své odborné služby poctivě a spravedlivě.
4. Architekti budou vždy usilovat o to, aby svou činností podporovali důstojnost a bezúhonnost architektonické profese a aby zajistili, že se i jejich spolupracovníci, zástupci a zaměstnanci budou chovat podle tohoto standardu, aby žádný jejich čin, ani jejich chování nemohly otrástit důvěrou těch, pro něž své

⁴⁵ Zásady etiky a profesního chování. Doporučené směrnice k Dohodě UIA o doporučených mezinárodních standardech etického výkonu profese v architektonické praxi. Viz www.cka.cz.

⁴⁶ § 3 Profesního a etického řádu České komory architektů.

⁴⁷ www.cka.cz.

činnosti konají a jimž poskytují své služby, a aby občané, kteří mají s architekty co do činění, byli chráněni před zavádějícími výklady, podvodným jednáním a úmyslným uváděním v omyl.

5. Architekt je povinen k řádnému výkonu odborných činností, které svou povahou překračují rozsah jeho autorizace, přizvat ke spolupráci osobu s autorizací v příslušném oboru, popřípadě specializaci.
6. Architekt předchází vzniku střetu zájmů ve vztahu k laické i odborné veřejnosti, zejména se vyvaruje situace, v níž by při výkonu odborné správní činnosti rozhodoval ve věci, v níž sám vypracoval pro klienta příslušné dokumenty nebo k níž vypracoval odborný posudek nezbytný jako podklad pro toto rozhodnutí.
7. Architekt poskytuje podle potřeby a možností, zejména je-li o to požádán, veřejnosti a jejím voleným zástupcům odborné informace a podává odborná vysvětlení sloužící orientaci v odborných otázkách, zejména pokud se dotýkají veřejných zájmů.
8. Architekti mají povinnost vůči veřejnosti dodržovat ducha a literu práva, zejména zákonů vymezujících náležitosti samostatného výkonu jejich odborné praxe, a jsou povinni hluboce promýšlet a zvažovat, jaké důsledky může mít jimi poskytovaná odborná činnost na sociální a životní prostředí a jak je může ovlivňovat.
9. Architekti nesmí prosazovat sebe nebo výkon svých odborných činností a poskytování svých odborných služeb způsobem lživým (nepravdivým), zavádějícím nebo klamavým.
10. Architekti se vhodným činným způsobem zapojí do občanských aktivit jako občané i odborníci a budou podporovat veřejné povědomí o záležitostech architektury.
11. Architekti budou konat své odborné činnosti a poskytovat své odborné služby s náležitými dovednostmi a schopnostmi a s náležitou péčí a pílí.
12. Architekti přijmou zodpovědnost za nezávislá doporučení, která svým klientům poskytnou, a budou poskytovat své odborné služby jen v případě, mají-li oni sami i osoby, které mohou najmout jako specialisty/konzultanty, příslušnou odbornou způsobilost pro poskytnutí takové odborné služby, zejména mají-li příslušné vzdělání, odbornou praxi a zkušenosti v konkrétních požadovaných oborech.

Z těchto požadavků (jde pouze o zkrácený výběr) je patrné, že urbanisté musí dodržovat při zpracování územně plánovací dokumentací celou řadu pravidel. S jejich

porušením by měla vždy jít ruku v ruce odpovědnost a případně trest. O tomto samozřejmě rozhoduje a měla by rozhodovat Česká komora architektů, ale právě veřejnost by mohla vytvářet určitý tlak k tomu, aby se více hovořilo o kvalitě odborné práci urbanistů a aby byly vyzdvihovány výrazné nedostatky jejich činnosti.

4. Veřejné projednání

„Lidé se necítí být osloveni, nerozumějí oslovení, nevěří v jeho opravdovost. Mají předchozí špatnou zkušenost, bojí se, stydí se, mají pocit, že vše už bylo rozhodnuto a jejich hlas není důležitý. Nejsou zvyklí se účastnit, jsou zahlceni každodenními starostmi a myslí si, že „od toho jsou tu odborníci“. Proces je příliš rychlý a uspěchaný. Velmi často se stává, že ti, kdo chtějí občany zapojit, to neumějí.“⁴⁸

4.1. Informace o zahájení veřejného projednání

„Hejtman Středočeského kraje na podzim přislíbil, že v konceptu územního plánu Pražského regionu bude alternativa k dálnici D3 zapracována rovnocenně s dálnicí D3. Protože se tak však nestalo, připomněly mu obce jeho slib a vyzvaly jej ke schůzce. V těchto dnech probíhají veřejná projednávání tohoto konceptu, který je problematický nejen kvůli dálnici D3. V internetové prezentaci územního plánu řada záměrů chybí a Krajský úřad tak spíše klame než informuje veřejnost. V oznámení o zveřejnění konceptu územního plánu Pražského regionu Krajský úřad uvádí, že zjednodušená dokumentace je dostupná na internetu. V internetové prezentaci však řada záměrů chybí a dokumentace je tak spíše neúplná než zjednodušená. Občan, který se s konceptem územního plánu seznámí přes internet, se o celé řadě kontroverzních záměrů nedozví.“⁴⁹

Stavební zákon stanoví pouze základní způsoby projednání zásad územního rozvoje nebo územního plánu s veřejností. Je však možné a bylo by to žádoucí, aby byla veřejnost do územního plánování zapojena dříve (v podstatě ještě předtím, než se rozhodne o pořízení zemního plánu) se současným prodloužením zákonných lhůt pro seznámení s dokumenty, které bývají často pro laika složitější a v důsledku toho podávání námitek a připomínek vyžaduje dlouhou přípravu. Druhým krokem je mnohem intenzivnější spolupráce s občany. Součástí pořizování územního plánu by tedy mělo být nejen zveřejňování písemností a nezbytných informací, samotné veřejné projednání a možnost posílat námítky a připomínky či ustavit zástupce veřejnosti, ale využití celé škály nástrojů, které by umožnily zjistit názory veřejnosti a zapojit zejména místní občany do rozhodování o budoucí podobě jejich kraje a obce.

⁴⁸ Viz [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFK2CK1O/\\$FILE/05_Zapoj%20ve%20v%20SP.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFK2CK1O/$FILE/05_Zapoj%20ve%20v%20SP.pdf).

⁴⁹ Územní plán Pražského regionu: Krajský úřad klame veřejnost. Dostupný z <http://zpravodajstvi.ecn.cz/?x=89009>.

4.2. Před rozhodnutím

Jakmile začne obec nebo kraj uvažovat o pořízení územního plánu, měla by tuto myšlenku předložit občanům. Jednoduše – občané by měli mít možnost vyjádřit svůj názor v okamžiku, kdy se obec rozhodne řešit problém. Lze např. navrhnout, aby bylo v místním tisku oznámeno, že by se mohl změnit územní plán a pozvat všechny zainteresované k úvodnímu setkání s občany, kde by se především vyjasnilo, proč je nezbytná změna územního plánu (důvod), co je cílem této změny, koho se dotkne a jaké budou výhody ve srovnání s náklady. K takovému jednání by měl být přizván odborník – urbanista, který by mohl zodpovědět všechny dotazy a především podat veřejnosti jasné a stručné vysvětlení a shrnutí. Je třeba si uvědomit, že občané jsou také odborníci – proto jsou podněty a připomínky každého významné, mohou např. vyzdvihnout negativa, kterých si nemohl být laik v daném oboru vědomý. Na základě výsledků takového předběžného jednání by se rozhodlo, zda je efektivní pracovat dále na pořízení územního plánu nebo některé požadavky změnit či zachovat stávající stav (nulová varianta).

V současnosti se však často stává, že veřejnosti je předložen už prakticky hotový dokument. Její připomínky a námítky pak mohou být zohledněny a zapracovány územního plánu mnohem hůře a mnohdy by to znamenalo přepracování návrhu, což je zbytečný a nákladný proces.

V této fázi rozhodování o pořizování územního plánu by mohly proběhnout také tzv. rané konzultace jako neformální schůzky odborníků a zainteresovaných subjektů, v rámci kterých by byly diskutovány zásadní otázky.

4.3. Informovat, informovat, informovat

Jestliže mají občané mít skutečnou možnost uplatnit svoje představy o uspořádání území, je nezbytné, aby měli vždy dostatek informací. Informace s mohou zveřejňovat nejrůznějším způsobem: od úřední desky, přes internetové stránky obce, letáky, brožury, místním rozhlasem, v lokálním tisku nebo jiným způsobem.

Při předávání informací by mělo být vždy základním kritériem (kromě kompletnosti sdělení), že veřejnost jsou z velké většiny laické, co se týče urbanismu. Všechny materiály, které se poskytují veřejnosti by měly být jasné, srozumitelné, bez zbytečných odborných termínů a žargonu. Pokud se tomuto nelze vyhnout, je zapotřebí, aby fungovala např. „zelená linka“, kam se budou moci občané se všemi dotazy obracet nebo aby se konaly pravidelné schůzky, kde by se vyjasňovaly problémy.

Stručný přehled metod pro informování veřejnosti⁵⁰

Technika	Popis použití	Výhody	Nevýhody
Úřední deska	Základní nástroj informování občanů o rozhodování obce	Shrnuje závěry rozhodování obce, upozorňuje na jednání a řízení. Dostupná pro občany.	Pokud je v budově úřadu, není vždy dostupná. Občané se neseznamují s informacemi na desce pravidelně. Pro obyvatele místních částí a osad je velmi omezeně použitelná. Aktuální zprávy týkající se široké veřejnosti se někdy ztrácí v množství oznámení méně podstatných.
Zpravodaj	Písemné materiály zajišťující informace, jejichž vydávání se může opakovat. Péče musí být věnována zejména omezením při distribuci.	Trvajících kontakt, informace mohou být aktualizovány. Flexibilní forma informování, která může být měněna vzhledem k měnícím se potřebám publika. Možnost využití pro zpětnou vazbu.	Ne každý bude skutečně číst takový zpravodaj. Je to poměrně nákladné.
Místní a regionální tisk	Článek publikovaný v místním regionálním tisku za účelem rozšíření informací o navrhovaných aktivitách.	Potenciálně levná forma informování dosahem na místní veřejnost.	Oběh může být omezen. Mohou se vyskytnout problémy s nedostatečnou kontrolou editora a špatnou interpretací některých informací novináři.
Národní tisk	Článek publikovaný v	Potenciál oslovit	Přestože aktivita

⁵⁰ Viz http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaD/D53_ZasadyMinimalniStandardy_20061206.pdf.

	národním tisku za účelem rozšíření informací o navrhovaných aktivitách	velmi širokou veřejnost.	může mít národní rozměr, zájem národních médií publikovat informace může být velmi omezený.
Letáky a brožury	Písemné materiály zajišťující základní informace o daném problému či projektu. Péče musí být věnována zejména omezením při distribuci.	Má vysoký potenciál oslovit širokou skupinu obyvatel, nebo naopak může být směřována jen na určité cílové skupiny	Informace nemusí být vždy srozumitelné. Přebytek podobných informačních letáků ve schránkách snižuje jejich účinnost.
Reklamy a inzeráty	Inzeráty umístěné v denním tisku za účelem oznámení záměru, data a místa veřejných projednání nebo jiných aktivit.	V závislosti na použitých periodikách je velký potenciál zasáhnout velké množství lidí.	Informaci dostanou pouze ti, kteří čtou vybraný tisk. Tímto způsobem může být rozšířeno pouze limitované množství informací. Řada čtenářů inzertní či reklamní strany nečte.
Internet	Dnes již standardní nástroj pro poskytování informací	Operativnost. Možnost stažení a práce s texty. Možnost vizualizací.	Omezená oslovitelnost některých cílových skupin
Televize a rádio	Použití televize nebo rozhlasu za účelem rozšíření informací.	TV a rozhlas mají potenciálně velký dosah. Lidé mohou být více ochotni získat informace z vysílání než číst letáky nebo brožury.	Samotné vysílání je pro kvalitní rozšíření nedostatečné. Musí být umožněny i jiné, rozsáhlejší a obsažnější zdroje informací k tématu. Poměrně nákladné.

<p>Výstavy přítomnosti pracovníků bez</p>	<p>Výstavy nebo informační tabule vystavené na veřejných místech (knihovny, školy, prodejny, úřady, sídla neziskových organizací) za účelem rozšíření informací.</p>	<p>Lidé mohou navštívit výstavu v jim příhodném čase. Grafické prezentace, mohou lidem pomoci lépe si představit navrhovaný záměr.</p>	<p>Informace mohou být špatně interpretovány. Není zde přítomen žádný pracovník, aby odpovídal na otázky občanů. Není umožněn sběr připomínek.</p>
<p>Informační setkání</p>	<p>Kromě pasivního informování je vhodné uspořádat s občany, kde je jim podáno srozumitelné ústní vysvětlení</p>	<p>Možnost vysvětlit všechny nejasnosti a poskytnout občanům informace i o formálních postupech územního plánování</p>	
<p>Model rozvoje území a počítačová vizualizace</p>	<p>Pro názornost je možné využívat příklady existujících staveb obdobného charakteru.</p>	<p>Velká srozumitelnost</p>	<p>Finanční náročnost</p>
<p>SMS</p>	<p>Zasílání krátkých zpráv o konání veřejných projednání apod.</p>	<p>Operativnost</p>	<p>Omezená oslovitelnost některých cílových skupin. Problematická použitelnost ve velkých městech.</p>

4.4. Nedostatečná příprava veřejného projednání – plán zapojení veřejnosti

Veřejné projednání je složitou a přitom velmi důležitou součástí pořizování územního plánu. Díky konzultacím s veřejností lze získat nový pohled na problém, nalézt nové varianty řešení, vyjasnit rozpory, zmírnit nepředvídané důsledky nebo učinit zadost požadavky transparentnosti územního plánování a veřejné správy jako takové.

Je zřejmé, že veřejné projednání nelze uskutečnit ze dne na den, ale musí mu předcházet příprava, vše by mělo být pečlivě naplánované. Na přípravě plánu by se měl kromě obce podílet také urbanista nebo by mohl plán z větší části sám zpracovat. Co by měl dobrý plán zapojení veřejnosti obsahovat?⁵¹

- harmonogram prací,
- naplánování jednotlivých kroků procesu, včetně potřebných materiálů a určení odpovědné osoby,
- definovat cílové skupiny a jejich oslovení,
- způsoby informování veřejnosti,
- způsoby zapojení veřejnosti,
- co je třeba od občanů získat,
- způsob sběru a vypořádání připomínek,
- vyhodnocení procesu územního plánování – zpětná vazba,
- rozpočet – odůvodněné výdaje.

Pokud má být jakýkoli plán úspěšný nebo pokud se z jeho nedostatků mají vyvodit závěry a zkušenosti pro další práci, je třeba vyhodnotit výsledky, kterých bylo na jeho základě dosaženo. Proto je třeba vždy posoudit, zda v konkrétním případě bylo zapojení veřejnosti efektivní – tedy jestli byli občané schopni skutečně na rozhodování participovat jako partneři a ovlivnit/ovlivňovat výsledek procesu. Toto však nemůže posoudit pouze pořizovatel, ale opět je třeba spolupráce s urbanistou a především zajištění zpětné vazby od občanů – např. prostřednictvím evaluačních dotazníků. Vyhodnocení účasti veřejnosti a jejím zapojení by měla být sepsána jakási závěrečná zpráva.⁵² Touto problematikou se již samozřejmě zabývalo více subjektů, a proto existuje doporučení, jaké náležitosti by zpráva měla mít:

- Měla veřejnost příležitost se zúčastnit konzultací?
- Měla veřejnost příležitost spolupracovat?
- Byl o stanoviscích veřejnosti informován rozhodovatel?

⁵¹ Viz http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaD/D54_PripravaRealizacePlanuZapojeni_20061206.pdf.

⁵² Viz http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaD/D54_PripravaRealizacePlanuZapojeni_20061206.pdf.

- Měla účast veřejnosti vliv na rozhodnutí rozhodovatele?
- Jak byla práce řízena a koordinována?
- Dosáhla práce očekávaných výsledků, například:
 - dosáhnout alespoň částečného konsensu o dalším postupu?
 - posílit ochotu veřejnosti spolupracovat a zúčastnit se dialogu o podobných pracích
- v budoucnu?
- Jak byli s prací spokojeni:
 - pracovníci pracovních skupin?
 - nevládní neziskové organizace?
 - odborníci?
 - orgány veřejné správy?
 - ostatní veřejnost?
- Jako svou poslední činnost vyhodnotí tým zpracovatele svou práci a její výsledky.⁵³

Zastavme se ještě u okruhu subjektů, které by se měly na územním plánování podílet. Neleze vycházet jen z toho, že se na územním plánování má podílet veřejnost. To je jenom velmi obecná představa. Naopak - při pořizování územního plánu je zásadně třeba dát prostor každému, aby mohl uplatňovat svoje požadavky a vedle toho je nezbytné spolupracovat mnohem úžeji s vybranou skupinou. Výběr konzultovaných subjektů je základem pro budoucí dobrý územní plán.

4.5. Veřejné projednání – jak probíhá?

„O změně územního plánu se může rozhodnout už v září: Atmosféra mezi příznivci a odpůrci golfového hřiště v Klánovickém lese nabírá s blížícím se zasedáním zastupitelstva Hlavního města Prahy na obrátkách. Zatímco lidé, kteří golfu v Klánovicích říkají ne, uspořádali v sobotu 4. srpna 2007 již druhý happening, investor golfového hřiště změnil komunikační strategii a najal si pro ni profesionální agenturu.“⁵⁴

Veřejné projednání často vypadá tak, že před sálem, ve kterém se shromáždí občané, vystoupí urbanista a pořizovatel, zahrne všechny kvanty odborných pojmů bez bližšího vysvětlování a na věcné připomínky veřejnosti, které jsou vznášeny reaguje dalším odborným vysvětlováním. Takový postup nejspíše vede ke znechucení občanů,

⁵³ Viz http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaD/D54_PripravaRealizacePlanuZapojeni_20061206.pdf.

⁵⁴ Citace je použita z Pražský deník, dne 6. 8. 2007. Dostupný z http://prazsky.denik.cz/zpravy_region/golf220070805.html.

netransparentnosti a vyhocení vzájemných vztahů. Jak by tedy mohlo a mělo veřejné projednání vypadat?

4.5.1. Vhodné datum pro pořádání veřejného projednání

„Chceme se ale zeptat i na to, jakou účast veřejnosti očekává magistrát na prvním veřejném projednání zadání územního plánu 6. října, když začátek (10.00 hodin) je v čase, kdy většina Brňanů pobývá v zaměstnání.“⁵⁵

Pokud pořizovatel opravdu stojí o zapojení veřejnosti a naopak se nebude snažit jí prakticky znemožnit efektivní účast, musí počítat s tím, že je většina lidí, kterých se budoucí územní plán bude týkat, v práci. Je sice složité hledat vhodné datum a čas, aby vyhovoval dostatečnému počtu lidí, nicméně by bylo vhodné počítat alespoň s odpoledními hodinami a neplánovat takové důležité fáze územního plánování jako je veřejné projednání na páteční odpoledne, dobu prázdnin nebo před státními svátky, kdy je zřejmé, že spousta dotčených občanů má jiný program, který nebude moci změnit. Navíc právě takové jednání vzbuzuje v občanech pocit netransparentnosti celého procesu, že už bylo rozhodnuto předem a jejich účast je zbytečná.

4.5.2. Přístup ke všem informacím

Při územním plánování je vždy nutné poskytovat participantům všechny potřebné informace permanentně. Pokud jsem již hovořili o informování před zahájením procesu územního plánování a po jeho zahájení, neznamena to, že se tímto vyčerpají povinnosti pořizovatele a urbanisty. Naopak – všechny nové dokumenty, které jsou zpracovány nebo jakkoli doplněny musí být zpřístupněny.

4.5.3. Facilitátor

„Ve vášnivou hádku mezi odpůrci a zastánci rychlostní silnice se zvrhlo střeďeční veřejné projednávání zadání třetí varianty Územního plánu města Brna, který by neobsahoval rychlostní komunikaci R 43.“⁵⁶

Facilitace je způsob řešení problémů za účasti většího počtu zainteresovaných osob. Úkolem facilitátora je vést diskusi, usnadňovat projednání. Samozřejmě také odpovídá za průběh procesu (nikoli ale za obsah).⁵⁷ Facilitátor především musí být ve

⁵⁵ Tisková zpráva ZO ČSOP Veronica, www.veronica.cz/tiskove_zpravy/tiskova_zprava_UP_kulaty_stul.doc.

⁵⁶ Silnice jablkem sváru, právo, 14. 4. 2007, dostupný z <http://pravo.novinky.cz/p088m20c.php>.

⁵⁷ Definice převzata z <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/facilitator>.

vztahu k řešenému problému neutrální, nezávislý, stanoví pravidla diskuse, soustředí se na vedení projednávání problému, zajišťuje, aby všem byly zajištěny rovné podmínky při vyjednávání, řídí diskusi, zvládá krize a může navrhnout řešení problémů.⁵⁸ Výsledkem zapojení úspěšného facilitátora zpravidla bude úspěšné veřejné projednání, které se nezvrhne v bezvýsledné dohadování a prostor pro diskusi umožní veřejnosti vystupovat vůči pořizovateli a urbanistovi jako partner.

4.5.4. Materiál určený pro veřejné projednání

Účelem veřejného projednání je především bližší a podrobnější seznámení občanů s procesem pořizování územního plánu a zjištění názorů občanů. Materiál určený pro veřejné plánování) a platí to obdobně pro všechny podklady a dokumenty, které se používají při územním plánování pro zapojování veřejnosti) mají být formulovány jasně a srozumitelně. Jestliže musí být užívány technické pojmy, musí být vždy vysvětleny.

⁵⁸ Viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm#integrovane_planovani.

5. Veřejné projednání nestačí aneb Jiné možnosti konzultací

Jak už jsme naznačili, veřejné projednání je jedním z minimálních požadavků, které požaduje stavební zákon pro zapojení veřejnosti do územního plánování. Existuje však řada dalších metod, na základě kterých lze posunout účast občanů od pouhého pasivního sledování přípravy územního plánu a podávání připomínek k aktivní kooperaci mezi obcí, urbanistou a veřejností.

Mnohé z těchto postupů jsou známé a propracované, mnohé se používají také v jiných oblastech.⁵⁹ Jde o techniky, které mohou být náročné, jak z hledisek časového tak odborného, je proto třeba racionálně zhodnotit, zda má pořizovatel k dispozici odborně vzdělanou osobu, která zdárně zvládne např. mediaci nebo realizaci workshopu. Pokud ne, je zapotřebí obrátit se na specialistu. Bez odborného vedení jsou tyto postupy zbytečné nebo dokonce mohou mít negativní výsledky a výstupy jsou nepoužitelné. Vždy je třeba zvážit, zda daná metoda odpovídá tomu, jakým způsobem má být veřejnost do územního plánu zapojena a zda je pořizovatel schopen zajistit vhodné vyhodnocení výsledků a využít je.

5.1.1.Konzultace

Konzultace mají probíhat ve všech fázích přípravy územního plánu (průběžné konzultace) nebo ještě lépe – před vlastním rozhodnutím o pořízení územního plánu jako jakési předběžné zhodnocení nutnosti pořizovat změnu územního plánu (rané konzultace).

5.1.2.Elektronická diskuse

Zajímavým moderním způsobem zjišťování názorů široké laické veřejnosti je elektronická diskuse. I tady ovšem platí základní pravidla zapojení veřejnosti – musí být předem stanoveno a avizováno, kdy bude diskuse probíhat, jak se jí účastnit, jakým způsobem budou vyhodnoceny připomínky v ní vzešlé. Diskuse by neměla probíhat k územnímu plánu (resp. jeho např. návrhu), ale ke konkrétní otázce. Může se jednat o řízenou on-line diskusi nebo mohou být připomínky zaslány konkrétnímu člověku, který ponese zodpovědnost za jejich vyřizování.

5.1.3.Dotazníky a spol.

Sociologické metody mohou být samozřejmě v rámci procesu použity a mohou být přínosné, zejména při využití dotazníku, kterým lze získat reprezentativní odpověď na

⁵⁹ Zajímavé jsou např. metody pro zapojování veřejnosti v rámci hodnocení dopadu regulace RIA, více informací např. na www.mvcr.cz.

konečný počet otázek. Dotazníkové šetření lze považovat za vysoce efektivní techniku, která může postihnout veliký počet jedinců při relativně malých nákladech.⁶⁰

Pokud je rozhodnuto, že se informace budou získávat také prostřednictvím dotazníků, je vždy nezbytné předem stanovit, komu budou dotazníky distribuovány. Vedle toho je žádoucí, aby před vlastním dotazníkovým šetřením proběhlo alespoň krátké informativní setkání s občany, na kterém bude všem podrobně vysvětleno, jak se mají dotazníky vyplňovat, co se má jejich prostřednictvím zjistit, jak budou vyhodnoceny a kde budou dostupné informace o výsledcích.

Dotazníky bývají anonymní, můžeme očekávat, že dotazník vyplní i ti, kteří by se veřejně např. ostýchali ozvat nebo vyjádřit svoje názory. Přesto je třeba počítat s tím, že návratnost je velice nízká. S výjimkou některých speciálních případů dokonce tak, že jakákoliv reprezentativnost vzorku je ztracena.⁶¹ Někdy se uvádí, že jde asi o 5-10%. Proto je třeba s touto skutečností počítat a rozdat dostatečný počet dotazníků.

Výsledky dotazníkových šetření ale závisí do značné míry na kvalitě otázek. Lze doporučit, aby se na přípravě dotazníků podílel odborník. Přesto můžeme nastínit, resp. shrnout základní požadavky na tvorbu otázek pro dotazníkové šetření:

- Směřuje otázka k tomu, co chceme zjistit?
- Je otázka jasně formulovaná?
- Není to otázka, ve které už je obsažena očekávaná odpověď?
- Budou respondenti znát odpověď?
- Není otázka příliš obecná?
- Mají otázky logický sled?
- Nejde o agresivní otázku?
- Není dotazník moc dlouhý?
- Zjišťujeme všechny potřebné informace?
- Nesměřujeme otázky jen k tomu, co bychom chtěli slyšet?⁶²

5.1.4. Pracovní skupiny

Pracovní skupinu je třeba sestavit již na samém začátku procesu. Jedná se o tým (optimální počet členů je 8 – 12), který se pravidelně schází a operativně řeší vznikající problémy a plní jí svěřené úkoly. Skupinu by měli tvořit zástupci pořizovatele, zpracovatele dokumentu (urbanista), samosprávy a samozřejmě konzultovaných subjektů. Pokud jde o otázky a povinnosti pracovní skupiny, měla by se především zaměřit na:

⁶⁰ Viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm.

⁶¹ Viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm, Participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť.

⁶² Obdobně a podrobněji viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm, Participace nájemníků na regeneraci panelových sídlišť.

- analýzu problému,
- najít možné alternativy řešení sporů,
- doporučovat nápravu nedostatků,
- diskutovat o jednotlivých fázích procesu,
- zkontrolovat připomínky veřejnosti.⁶³

Pracovní skupina musí mít stanoven konkrétní cíl a základní pravidla svojí činnosti, které by měly zahrnovat zhruba vztah mezi pracovní skupinou a zpracovatelem, resp. pořizovatelem – míru závazku mezi zpracovatelem, resp. pořizovatelem k zapracování připomínek a doporučení skupin, zajištění zdrojů pro práci a dostatečný přístup k informacím.

5.1.5. Workshopy

Mezi další možné způsoby komunikace a předávání a získávání informací patří např. workshopy, tj. pracovní setkání zkušených učitelů nebo jiných odborných pracovníků, při němž jsou účastníky řešeny praktické problémy, jež jsou společné všem přítomným. Při workshopu jsou účastníky přesně vymezeny společné cíle, program a pracovní postupy. Na workshopech lze představit trojrozměrné modely budoucího využití území.

5.1.6. Kulaté stoly

Zajímavé jsou tzv. kulaté stoly, u kterých se „scházejí“ odborníci a občané a veřejnosti jsou představovány trojrozměrné plány využití území. Kulatých stolů se účastní 20 až 25 vybraných občanů a tzv. multiplikátoři (tj. osoby, které mohou mít v řešené lokalitě větší vliv a vstupují do vztahů s ostatními občany). V rámci společných setkání se řeší základní problémy a komplikované otázky jsou delegovány k řešení pracovním skupinám.^{64§}

5.1.6.1. Příklad

Kulatý stůl zorganizovala např. ZO ČSOP Veronica na téma Ochrana životní prostředí a komunikace s občany v procesu tvorby nového územního plánu Brna na roky 2010-2020. Pozváni byli zpracovatelé nového územního plánu, odbor územního plánování MMB, Kancelář Brno – zdravé město, média a členové expertní skupiny při Regionálním sdružení Českého svazu ochránců přírody. Akce je přístupná široké veřejnosti.

⁶³ Návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy, viz http://www.mvcr.cz/zpravy/2007/vs_prip3.h.

⁶⁴ http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm.

5.1.7. Mediacie

V našich poměrech je mediace obecně stále neprávem opomíjenou formou řešení rozporů. Otázkou je, zda je možné ji využít v rámci územního plánování. Jedná se samozřejmě o nákladnou záležitost a rozhodně není nutné ji využívat při všech změnách územních plánů. Bylo by však žádoucí, aby byly využity tehdy, pokud by změna územního plánu mohla znamenat velký zásah do území a současně pokud by došlo k výrazným rozporům mezi jednotlivými zainteresovanými stranami (investor, občané, nevládní organizace, atd.).

V čem spočívá tato technika? Jde o řešení sporů a konfliktů mezi dvěma nebo více stranami, kterého se účastní prostředník, mediátor, jako nestranná osoba. Mediátor se snaží během neformálních jednání najít řešení (dalo by se říci, že jde o dohodu), které by bylo přijatelné pro všechny zúčastněné strany. Na rozdíl od facilitátora, jehož hlavním úkolem je řídit diskusi, má mediátor především důkladně znát předmět sporu, poznat účastníky sporu, dát jim možnost, aby na základě předem stanovených pravidel vyjádřili a zdůvodnili svoje názory. Jednání účastníků mohou být oddělená i společná, některé informace navíc mohou mít neveřejný charakter (to samozřejmě musí být velmi omezené, vzhledem k charakteru územního plánování a jeho otevřenosti veřejnosti). Mediace končí dohodu stran nebo prohlášením, že za současného stavu není možné dospět ke shodě. Dohoda má obvykle formu jakési smlouvy mezi stranami. Samozřejmě není možné mediaci použít, pokud je předem jasné, že se ke konsensu nedospěje, protože každá ze stran zaujímá zcela protichůdné stanovisko.⁶⁵

Podstatu mediace lze shrnout následovně: „Mediátor nerozhoduje o věci, rozhodují účastníci konfliktu. Mediátor pouze dbá na to, aby dohoda nebyla učiněna na něčí úkor nebo cestou, která není nenásilná. Kritériem je rovněž, aby jednání uspokojilo účastníky nejen výsledkem (dosaženou dohodou), ale i způsobem (cestou k dohodě).“⁶⁶

⁶⁵ Viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm.

⁶⁶ Viz http://seb.soc.cas.cz/projekty/manual/nastroje_ostatni.htm.

