

SPOLUÚČAST OBČANŮ NA ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Helena Lendová

Tento článek pojednává o současném stavu spoluúčasti veřejnosti na procesu územního plánování v České republice z pohledu odborníků zapojených od tohoto typu plánování. Zde zveřejněné informace byly získány z rozhovorů vedených s českými plánovači/architekti, sociology a starosty a jsou zaměřeny na následující aspekty spoluúčasti veřejnosti na územním plánování: podíl participující veřejnosti, její sociální složení, rozhodovací pravomoci občanů, důvody a prostředky spoluúčasti občanů, problémy současné praxe a návrhy na zlepšení spoluúčasti.

Podnětem pro článek je autorčino přesevědčení, že spoluúčasť občanů na místních záležitostech - projektech zdokonalení v menším rozsahu, na obecní veřejné správě, územním plánování atd. - je pro rozvoj a zdravé fungování demokratické společnosti nesmírně významná. Toto aktivní zapojení umožňuje a zároveň vyžaduje, aby občané v budoucnu rozhodovali o svých obcích a orgánech veřejné správy. V nejnovějším výzkumu mezi českými starosty, jehož autorkou je Dr. Vajdová, podpořila většina z nich tento názor: 72 % souhlasilo s tvrzením, že aktivní spoluúčasť občanů - kromě pouhého výkonu volebního práva ve volbách každé čtyři roky - je pro fungování demokracie na místní úrovni důležitá.

V roce 1998 je však spoluúčasť občanů v České republice spíše ideálem než běžnou praxí. Mám zkušenost, že starostové velkých i malých českých obcí jsou konsternováni nedostatkem zájmu na straně občanů a nevědí, jak zlepšit tuto situaci, jež může být nejlépe popsána jako „neparticipovalí“. Důvody v pozadí neparticipovalí jsou mnohočetné a složité, protože jsou zakořeněny nejen v historických zvyklostech z komunistického období, ale také rozjířňovaný rozšířeným pesimismem, který pramení ze současných ekonomických a politických těžkostí a z deziluze, která vystřídala optimistická očekávání celého národa po změnách na začátku 90. let. Teoreticky vzato, tato situace hlasitě volá po participaci, ale ve skutečnosti projevují lidé velice malý zájem o participaci na úsilí o rozvoj obce a místo toho se soustřeďují na své vlastní osobní problémy.

Je důležité poznamenat, že tato apatie není typická pouze pro Čechy: je to rys obvyklý v západních demokraciích, jako např. USA. Je však důležité, že malý zájem o záležitosti obce u většiny obyvatelstva USA je v protikladu vůči intenzivnímu a často rafinovanému zapojení do skupin něco prosazujících, které se tvoří na podporu če-

hokoli, co se objeví, nebo na protest proti tomu. V žádném případě to není spravedlivý nebo vyvážený stav spoluúčasti, ale je to aktivní stav. V České republice jsou mnohé skupiny, které něco prosazují, ještě v raných vývojových fázích a většina občanů jejich úlohu ve společnosti nechápe. To nás přivádí k závažné otázce: Jak je možno v současném českém klimatu dodat občanům odvahu k aktivní participaci na rozvoji jejich obcí?

Význam spoluúčasti občanů pro demokracii

Názor, že spoluúčasť občanů je způsob, jak zvýšit rozhodovací pravomoci lidí v jejich obcích, se zakládá na teoriích obce jako společenského systému, společenského kapitálu a společenské solidarity a svépomoci, což vše patří k významu interpersonálních sítí. Jak píše Putnam, základním problémem je, že silný společenský kapitál - sítě a vytvořené zvyky zapojení do občanského života - má pro demokratickou, zdravou obec maximální význam. Silný společenský kapitál se zakládá na pokladnici těchto jevů, což Rubin a Rubin nazývají „společenská solidarita“ jako smysl pro „vzájemnou podporu a sdílenou identitu, která se vyvíjí ze společenského členství ve skupině, organizaci či společenském hnutí. A právě toto lidské „spojenectví“ dodává sílu a pocit bezpečnosti, který podporuje jak společenskou interakci, tak politickou angažovanost (Rubin a Rubin 1988).

Když jsou lidé zapojeni do neoficiálních nebo oficiálních občanských asociací - zdraví se se svými sousedy při navštěvování kostela nebo klubu - vytvoří pouta, jež Putnam nazývá společenská důvěra, a budou s větší pravděpodobností pracovat pro cíle celé obce. Při svých výzkumech, které Putnam prováděl v italských obcích, byl překvapen, když shledal, že klíčovým prvkem prosperující demokracie je zapojení občanů. V těchto tzv. „občanských“ regionech shle-

dal, že občané jsou aktivní v životě obce, v místní politice a v husté síti klubů a asociací. Občané v těchto městečkách se řídili sami nevyslovenými zákony fair play a byli společensky a politicky organizováni spíše horizontálně než hierarchicky.

Na rozdíl od toho popisuje Putnam „neobčanské“ regiony, v nichž se skutečný pojem občanství nechává zakrtnět. Zapojení do společenských a kulturních asociací je ubohé a společenská struktura je hierarchická. Veřejné záležitosti jsou věcí někoho jiného, ne moje. Zákony jsou na to, aby byly porušovány, a lidé žijí ve strachu. Polapen do těchto bludných kruhů, téměř každý se cítí být využíván a nešťasten - a demokracie je ve psí“ (Putnam 1993).

Putnam dochází k závěru, že občanská angažovanost Italů je výsledkem staletých tradic horizontálně organizovaných společenských institucí a sítí. V České republice bylo v uplynulém století toto historicky zakotvené společenství opakovaně rozvráceno častými změnami vládnoucího režimu, válkami a následným znovuosídlováním v pohraničních oblastech, zvýšenou mobilitou a zrychleným životním stylem; tímto jevem byly ve dvacátém století zasaženy obce na celém světě. S výjimkou vesnic nedotčených hromadným znovuosídlováním nebo jinými ničivými vlivy se tradiční společenské svazky zakládající se na společenství místa zredukovaly do té míry, že se - jak píše Blakely - udržení smyslu pro obec stalo stejně nesnadným a záhadným jako umění.

Svépomoc je přístup vztahující se k těmto ideálům společenské solidarity a občanské angažovanosti, který využívá řešení místních problémů k posílení těchto prvků v obci. Jak konstatuje Littrell, pojem skrývající se v pozadí svépomoci je, že občané jsou schopni a přejí si pracovat společně s cílem rozřešení problémů přímo v jejich obci. Svépomoc působí dvěma způsoby, jednak prakticky a viditelně, jednak méně hmatatelně a „společensky“:

„Zaprvé, od svépomoci se očekává, že se jílepší životní podmínky lidí, zařízení a služby, a zadruhé, svépomocí se zdůrazňuje, že proces, v němž se těchto zlepšení dosáhne, je pro rozvoj obce tím nejdůležitějším. Výsledkem je „rozvinutá obec“, zdomácněná a plnomocná“ (Littrell 1989).

Svépomocné snahy mohou být zaměřeny na celkový rozvoj obce (např. společné vypracování strategického plánu nebo báze pro nový územní plán), nebo se mohou orientovat na specifické územní, event. ekonomické potřeby: výstavba dětského hřiště, rozšiřování pouličního osvětlení nebo pomoc novým podnikům při startu. Ve všech případech se však zdůrazňuje dlouhodobý význam procesu společné práce před krátkodobými fyzickými výsledky: jak poznamenává Littrell, je to proces, který postupně buduje základy pro budoucí spolupráci a další zlepšení v obci. A stejně tak jsou velmi důležité i bezprostřední fyzické výsledky, protože dodávají účastníkům pocit naplnění, který je povzbuzuje k pokračování ve společném díle. Několik svépomocných projektů, které byly v České republice zahájeny s velkými nadějemi, rychle ztratilo místní podporu, když po první vlně výsledků nenásledovaly další malé úspěchy.

Svépomoc, občanská angažovanost a společenská solidarita závisí na aktivní participaci občanů. Littrell zdůrazňuje, že tyto přístupy předpokládají, že vzhledem k možnosti budou lidé chtít participovat, ale že jsou často zadržováni velkými překážkami. Za prvé, nemusí být ochotni participovat, mají-li pocit, že se jim nedostává nezbytné technické zkušenosti. Tento případ je v České republice častý, protože na rozvoj obce a zvláště na územní plánování se většinou pohlíží jako na pole působnosti školených odborníků.

Druhá překážka se může objevit tehdy, uvědomují-li si obyvatelé, že z jejich angažovanosti nevyplývají žádné výhody - ani pro ně samotné, ani pro úsilí všech. V tomto případě mohou mít pocit, že jejich spoluúčast je pouze formální, prázdné gesto a že konečné rozhodnutí učiní místní volení úředníci nebo některá velmi hlasitě se projevující skupina bez ohledu na jejich vklad. Při územním plánování českých měst mají občané někdy pocit, že se s nimi manévruje tak, aby si nacpala kapsy zvláštní skupina lidí, k níž sami nenáleží, nebo aby této skupině byly umožněny jiné výhody.

Se všemi těmito problémy s participací se musí vyrovnávat starosta nebo jiný vedoucí činitel tak, že se pokusí zapojit občany do problémů místního územního plánu.

Metodologie: Strukturovaný interview

Tato studie sestávala z řady strukturovaných interview s profesionály zapojenými do územního plánování v České republice, které se uskutečnily na jaře 1998. Tyto interview byly vedeny podle dotazníku rozděleného podle těchto oblastí:

- informace o úloze dotazované osoby v územním plánování a o typech obcí, v nichž pracoval(a);
- struktura spoluúčasti občanů na jeho (její) práci, kolik a jaké typy občanů byly zapojeny a z jakých důvodů;
- jak jsou občané informováni o chystaných procesech územního plánování a jak probíhají diskuse o plánování;
- jak by se podle názoru dotazované osoby mohla změnit spoluúčast na územním plánování.

Strukturovaný interview byl zvolen jako nejvhodnější metoda, protože umožnil získání informací jdoucích do hloubky. Důležité je rovněž to, že dotazník pro interview byl formulován jako flexibilní průvodce, který mohl být snadno přizpůsoben různým dotazovaným osobám (některé otázky např. bylo možno položit pouze voleným úředníkům, jiné byly specifické pro plánovače).

Mezi dotazovanými osobami bylo 7 územních plánovačů/architektů, 4 starostové a 5 sociologů. Tento vzorek byl sestaven ne proto, aby byl získán co největší počet názorů, ale proto, aby byl pokryt různorodý rozsah profesionálních zkušeností a pohledů na toto téma. Proto se pracovní orientace dotazovaných osob pohybovala od profesionálního plánování v soukromém i veřejném sektoru k teoretickým analýzám místní demokracie a politického vedení v obcích různé velikosti a v různých regionech. Za účelem vytvoření tohoto velmi pestrého vzorku byly dotazované osoby kontaktovány prostřednictvím metody „sněhové koule“ (tj. osoby dotazované v prvním kole daly doporučení na osoby pro druhé kolo atd.).

Zkušenosti dotazovaných osob byly získány z obcí všech velikostí, z malých vesnic i velkých měst. Většina respondentů však pracovala nejčastěji ve městech s více než 10 000 obyvateli. Asi polovina osob ve skupině pracovala zcela často v obcích s méně než 2 000 obyvateli a jen velmi málo z nich pravidelně pracovalo ve městech s počtem obyvatel 2 000 - 10 000. Pokud jde o profesi, pokryli plánovači i starostové celé spektrum. Zvláště práce plánovače byla velmi pestrá - sahala od územních plánů pro celé

regiony k plánům a studiím pro jednotlivá malá města a vesnice. Starostové zastupovali malé obce (vesnice s 1 300 obyvateli) i velké obce (městská část se 78 000 obyvateli). Na rozdíl od toho pocházely zkušenosti sociologů převážně z měst s více než 10 000 obyvateli.

Regionální diference v rámci práce osob zahrnutých do vzorku byla méně rozmanitá. Přibližně tři čtvrtiny dotazovaných osob byly soustředěny v Čechách a jedna čtvrtina na Moravě. Většina české části pracovala v Praze (buď pro město jako celek, nebo pro jednu z jeho 15 částí); rozvíjeli předměstské obce, které obklopují Prahu, a města ve středních Čechách. Práce Moravanů byla soustředěna v Brně a několik členů české části nabylo trochu zkušeností v moravských obcích.

Výsledky interview

Část I.

Struktura spoluúčasti občanů Kolik procent občanů participuje?

Všechny dotazované osoby souhlasily s tím, že typický podíl spoluúčasti nepřesáhne 5 % veškerého obyvatelstva v obci a že čím větší obec, tím menší procento spoluúčasti. Několik dotazovaných osob uvedlo, že ve městech s více než 10 000 obyvateli představuje typický počet participantů 30 - 60 osob a ve vesnicích je tento počet příznačně 20 jednotlivců. Ve vesnici s 1 300 obyvateli by to mohlo být méně než 2 %, ale ve vesnici se 200 obyvateli by to bylo 10 %. Ing. arch. Majšnerová, plánovačka a architektka, rozlišila rozmezí úrovně spoluúčasti ve vesnicích takto: když se na jaře, v létě a na podzim konala shromáždění v hospodách, mohl dosáhnout počet ekonomicky aktivních dospělých osob 50 %, ale v zimě, kdy se nezasedalo v hospodě, mohla být úroveň účasti pouze 20 %. Sociolog Mgr. Blažek zachytil rozdíl mezi participací na vesnici a ve městě takto: na vesnici se účastní shromáždění 10 osob, ale každý se doslechne o tom, co se dělo; ve městě se zúčastní 10 osob, ale informace se dál nedostane.

Kteří občané participují?

Vysoký stupeň konsensu panoval o tom, kteří občané skutečně participují a kteří neparticipují na procesu plánování, a to bez ohledu na profesi dotazované osoby nebo velikost obce, v níž pracuje. Téměř všichni dotazovaní uvedli jako nejčastější participanty majitele pozemků. V určitém větším intervalu po nich následovali důchodci jako

„nejčastěji“ participující, ale je zajímavé, že přibližně polovina dotazovaných osob je charakterizovala též jako skupinu, která „nikdy neparticipuje“. (Ti, kteří uváděli důchodce jako nejčastější participující osoby, podali příznačnou připomínku, že důchodci chodí na shromáždění proto, že mají spousty času.) Většina dotazovaných osob pohlížela na podnikatele jako na „příležitostné participanty“, třebaže několik na ně pohlíželo jako na „neparticipující“. Na rozdíl od toho byli potenciální investoři mimo obec zařazeni skoro ve dvou případech jako „neparticipující“. Místní organizace a místní inteligenci vyhodnotila většina jako „neparticipující“, ale na aktivisty/ekology se v několika málo případech pohlíželo jako na „příležitostné participanty“. Mládež a osoby v domácnosti byly jednoznačně zařazeny jako „neparticipující“.

Jak by se dalo očekávat, dotazované osoby souhlasily téměř jednomyslně s tím, že ti občané, kteří participují podle zákona, nepředstavují společenskou strukturu celé obce.

Kdo má v procesu plánování rozhodovací pravomoc?

Dotazované osoby byly tázány, kteří z kterých zapojených do územního plánování jsou klíčoví pro rozhodování. Většina dotazovaných osob uvedla, že nejčastěji je nevlivnější osobou, která rozhoduje, starosta a po něm následují členové rady. Tato odpověď byla obvyklá pro městské i vesnické prostředí, třebaže několik dotazovaných osob zdůraznilo dominantní úlohu vlivné skupiny členů městské rady v mnoha malých obcích. Shoda panovala také v tom, kteří akteři rozhodně nejsou těmi vlivnými, kdo mají rozhodovací pravomoc: místní organizace, inteligence, důchodci, mládež a osoby v domácnosti. Byly rozdílné názory na vliv rozhodovací pravomoci státních úředníků na okresní a státní úrovni, přičemž některé dotazované osoby pohlížely na odbor regionálního rozvoje jako na významného činitele. Na vlastníky pozemků, potenciální investory mimo obec a místní podnikatele se pohlíželo často jako na někoho, kdo nemá na rozhodování vliv, třebaže několik málo dotazovaných osob mělo pocit, že vlastníci pozemků, kteří dostali v restituci velké parcely, určitý vliv mají, zvláště v menších obcích.

Proč lidé participují?

Při dotazu na důvody, proč občané participují, odpověděly téměř všechny dotazované osoby, že občané, kteří se účastní projed-

návání plánování, tam jdou spíše proto, že určitým způsobem jsou v sázce jejich vlastní zájmy (než proto, že mají zájem na celkové prosperitě obce). Dotazované osoby se nejčastěji setkávají charakteristicky s vlastníky pozemků, kteří usilují o změnu v určitém využití ploch na jejich majetku na výnosnější nebo výhodnější určení. Tento názor byl nejběžnější, a to bez ohledu na velikost obce. Dotazované osoby vylíčily rovněž dosti časté případy, kdy občané protestovali proti navrhovaným plánům regionální infrastruktury nebo dopravy (ne místní), ale často pouze proto, že navrhovaná aktivita by přímo zasáhla jejich majetek. Některé spoluúčasti byly vedeny zvědavostí, v prvé řadě v případě důchodců nebo místních osobností, které jsou zvědavé na všechny činnosti. Dotazované osoby poznamenaly, že občané vskutku participují jen velmi zřídka proto, aby přispěli k celkovému rozvoji obce, a že tyto řídké případy se vyskytují na vesnicích.

Je zajímavé, že nikdo z dotazovaných osob neměl pocit, že lidé participují, protože jim dodává odvahy spoluobčan, ale někteří plánovači upozorovali (nezávisle na této otázce), že úroveň dodání odvahy vedením města může participaci významně ovlivnit. To znamená, že jestliže se vedení města ujme iniciativy a aktivně dodává lidem odvahy k participaci, pak se mnoho lidí z těch, kteří by jinak plánovací proces ignorovali, skutečně zapojí.

Část II.

Jak občané participují

Jak jsou občané informováni o shromážděních za účelem projednání územního plánování?

Nejčastěji uváděným způsobem informování veřejnosti o shromážděních za účelem projednání územního plánování bylo přirozeně spíše to minimum, jež požaduje zákon: vyvěšení písemného oznámení na veřejném místě 30 dní před zahajovacím veřejným projednáním. Mnoho dotazovaných osob připomnělo též využití místních novin a několik málo z nich se zmínilo o využití místních rozhlasových programů. Méně často zmiňované metody zahrnovaly dopisy vložené do poštovní schránky každé domácnosti; ve větších obcích pak oznámení v televizi nebo diskusní programy; a průzkumy mezi občany.

Na otázku, které způsoby jsou k informování veřejnosti nejvhodnější, řekla většina dotazovaných osob: „Všechno, co bylo řečeno výše“, nebo uvedly kombinaci způ-

sobů. Několik jich bylo pro články v místních novinách (ve městech s 10 000 - 50 000 obyvateli) společně s dopisy vloženými do každé domovní poštovní schránky. Názory na hodnotu osobního kontaktu byly smíšené - od „neúčinných“ k „užitečným“. Ing. arch. Körner navrhoval osobní kontakt prostřednictvím vystavení plánů, přičemž by plánovač byl přítomen, aby odpovídal na dotazy občanů. Ing. arch. Mejsnarová doporučovala osobní rozhovory, neoficiální setkání s různými skupinami osob s rozhodovací pravomocí a průzkumy mezi občany. Ing. arch. Maier připomněl, že volba metod je závislá na regionu, velikosti obce a rovněž na vůli starosty. Sociolog Mgr. Blažek vyjádřil souhlas s tím, že velikost obce je nejvýznamnějším faktorem, přičemž osobní kontakt s osobami s rozhodovací pravomocí je velmi důležitý na vesnicích a ve větších městech jsou důležité méně osobní typy médií (místní rozhlas a televize atd.).

Jak jsou občané zapojeni do diskusí během procesu územního plánování?

Většina dotazovaných osob konstatovala, že občané jsou nejčastěji zapojeni do diskuse o plánování prostřednictvím jednoho nebo několika projednání. Jen málo dotazovaných osob využilo k diskusi o specifických problémech obce otevřených fór, a stejně jako tomu bylo s předchozí otázkou, plánovači uváděli jako jiné formy zapojení průzkumy, setkání s různými skupinami a vystavení navrhovaných územních plánů.

Z interview dále vyplývá, že občané se jen zřídka angažují ve stádiích přípravy nebo shromáždování informací pro tvorbu územního plánu. Výše citované metody - diskusní fóra, neformální setkávání skupin a průzkumy - jsou příležitostně používány v počátečních stádiích. Sociolog Mgr. Blažek popsal řadu participačních aktivit, které pokud možno používá, včetně metod vhodných pro vesnice, kde je kladen důraz na přímý neformální kontakt s občany (např. při identifikaci problémů jejich mapováním a hledání spojitosti mezi nimi, vytváření vizuálních skupin) a oficiálnějších metod vhodných pro městské obvody (např. formulace a analýza strategií, prognóza politik/zásad). Dr. Cicvářková, socioložka při úřadu městského architekta v Brně (hlavního architekta města Brna?) obhajovala kombinaci participačních technik. Metody použití během procesu strategického plánování Brna zahrnovaly dotazování občanů a podnikatelů, vystavování plánů, plánovací víkend, při ni-

chž se veřejnost vyjadřovala k ideám plánu, a intenzivní kampaň v místních médiích. Nicméně podotkla, že takové techniky jsou proveditelné jen ve zvláštních případech a že při procesech územního plánování je většinou optimální použít jednu nebo dvě participativní aktivity.

Část III: Současné problémy s participací občanů Vedení

Jak se dalo očekávat, většina plánovačů poznamenala, že bez silného a široce podporovaného lídra ve městě nebo vesnici, který by občany povzbuzoval k participaci, je malá naděje, že spoluúčast bude fungovat. Touto silnou vůdčí osobností bývá většinou starosta, ale může to být i zástupce starosty nebo jiný činitel. Občané potřebují viditelnou postavu, se kterou mohou identifikovat svoji participaci. Někteří plánovači se vyslovili, že ke stimulaci spoluúčasti nemohou mnoho učinit v situaci, kdy vedení města nemá zájem angažovat občany - iniciativa musí přijít od starosty.

Ing. arch. Körner prohlásil, že vážný problém existuje v mnoha malých obcích, kde starosta (často zaměstnaný na plný úvazek jinde) prostě nemá čas věnovat se procesu územního plánování. Obec pak má možnost najmout odborníka, což však je většinou příliš nákladné.

Často se vyskytla kritika neetického chování členů městské rady a starostů. Dotazované osoby se vyslovily, že úředníci v malých municipalitách někdy vytvářejí úzkou kliku a zneužívají svého postavení při schvalování takových variant, z nichž mají osobní prospěch (např. změna zemědělského využití nemovitosti na komerční, čímž se zvýší její prodejní cena).

Nezájem občanů a nedůvěra vůči veřejné správě

Téměř všichni dotazovaní si stěžovali na nezájem občanů o veřejné záležitosti, zejména ve větších obcích. Někteří poznamenali, že občané jsou znechuceni neetickým chováním volených zástupců popsaným výše.

Dr. Vajdová, socioložka, která se zaměřuje na úlohu místních elit (např. členů městské rady a jiných činitelů s rozhodovací pravomocí), poznamenala, že občané postrádají předvídatost v záležitostech týkajících se rozvoje obce. Dle jejího názoru občané nevidí žádný vztah mezi projekty rozvoje obce a jejich vlastním životem v současnosti, ani jejich vliv v budoucnu.

Tato mezera mezi soukromými problémy občanů a celé obce, zcela oddělené vnímání vlastních životů a veřejné sféry má svůj původ v nedůvěře společnosti k institucím a politikům. Podle Dr. Vajdové příliš mnoho režimů 20. století zneužívalo moci, což jistě nepřispělo k rozvoji důvěry k institucím. Osm let od pádu komunismu je k obnově této společenské důvěry příliš krátká doba. Nedůvěra se pak přenáší i na politiku, což se projevuje v nepochopení a nezájmu o ni. Krátce po euforii tzv. sametové revoluce následovalo znechucení nad kupíci se politickými skandály, takže lidé nakonec vnímají jen špinavou stránku politiky. Dr. Vajdová však věří, že tyto extrémně kladné a později záporné postoje budou vystřídány vcelku vyrovnanějším názorem na politiku.

Legislativní problémy

Řada dotazovaných se vyslovila, že současná právní úprava klade značný díl zodpovědnosti na organizační jednotku, která je objednatelkou územního plánu (pořizovatel), jímž může být místní orgán veřejné správy nebo vládní resort. V mnoha případech je tomu tak, že tato organizační jednotka nechápe potenciální důležitost územního plánu.

RNDr. Matějka řekl, že současná právní úprava nezajišťuje adekvátní ochranu vlastníkům nemovitostí; podle nového zákona připomínky vlastníků vyžadují odpověď, ale nemusí být plánem řešeny. Další dotazovaný zjistil, že právní úprava územního plánování se zabývá pouze plánovací dokumentací, ale neobsahuje žádné ustanovení k realizaci.

Aktivisté

Několik respondentů uvedlo, že aktivisté komplikují proces plánování tím, že v obcích rozdmýchávají emoce proti rozvoji, čímž blokují jakýkoliv užitečný progres. V této souvislosti se nejčastěji uvádí odpor proti budování silnic v obcích, viz známou kontroverzi k navrhovaným obchvatům kolem Prahy a Plzně.

Část IV: Návrhy na zlepšení spoluúčasti

Na otázku, jak by zlepšili participaci, dotazovaní nabídli řadu strategií, např.:

- vystavit návrh územního plánu na veřejném místě v obci po celý měsíc,
- poskytnout plánovači v průběhu plánování více možností k prodiskutování plánu s občany,

- dát kopii plánu (v koncepčním stádiu) do každé soukromé poštovní schránky,
- v rámci přípravy konceptu plánu sestavit přehled o potřebách obce,
- vést diskusní fóra s různými skupinami obyvatel,
- uspořádat plánovací víkendy, v nichž občané budou participovat na přípravě plánu kritikou koncepčního plánu a nabídkou vlastních námětů.

Závěry

Výsledky interview jasně ukazují, že spoluúčast občanů v České republice není zdaleka ideální; procesu územního plánování se účastní méně než 5 % populace a ti, kteří participují, v žádném případě nereprezentují populaci jako celek, nýbrž se ve svém účinkování omezí na obranu vlastních zájmů. Spoluúčast je z větší části omezena na oficiální kanály uprostřed nebo na konci procesu plánování, zatímco v raných koncepčních či přípravných fázích mají občané jen velmi málo příležitostí uplatnit své náměty.

Je rovněž zřejmé, že některé z těchto problémů vyplývají z právního rámce a jen stěží jsou ovlivnitelné starostou nebo jinými vedoucími činiteli v obci. I tak však mají ze zákona možnost povzbuzovat občany k zapojení do procesu plánování v obci a nabídnout jim k tomu konkrétní příležitosti. Lze říci, že toto není jen otázka kvalifikace a schopností, ale i zodpovědnosti těchto činitelů v demokratickém státě.

Bylo by ovšem možno argumentovat tím, že občané takové příležitosti již mají - mohou se účastnit oficiálního veřejného projednávání a iniciativně diskutovat své záležitosti se starostou a členy městské rady. Je však nerealistické očekávat, že obyčejní občané, obtíženi svými vlastními problémy a povinnostmi, se iniciativně zúčastní dlouhých, nudných veřejných jednání. Ani od nadprůměrně agilního občana nelze očekávat, že bude mít neutuchající zájem o veřejně prospěšné záležitosti, jestliže veřejná jednání o nich jsou formální, neinspirující a v žádném případě nevedou ke konstruktivnímu dialogu.

V tomto bodě by bylo možno namítnout, že obce si už nemohou dovolit uspořádat nějaké další „extra“ příležitosti k zapojení veřejnosti. Dokonce i v Brně bylo konání participativních aktivit možné jen čerpáním zvláštních dotací. Mnoho malých municipalit má co dělat, aby zajistilo základní potřeby, jako čistou vodu a likvidaci odpadů, a může se tudíž domnívat, že nemá

čas ani peníze na zajišťování spoluúčasti. K tomu však Dr. Cicvářková poznamenává, že obce by se měly snažit zajistit alespoň jednu levnou příležitost k zapojení občanů do procesu plánování v jeho počátečních fázích. Z hlediska vývoje demokratické občanské společnosti a pro dlouhodobý rozvoj obce je to stejně důležité jako zajištění čisté vody nebo energie.

V interview byla popsána řada metod - diskusní fóra, zmapování problémů ve skupinách účastníků, plánovací víkendy, televizní a rozhlasové pořady. Z informací získaných od starostů, plánovačů a sociologů se zdá, že pro plánovací proces v českých obcích jsou potenciálně zvlášť významné dvě metody. První z nich je průzkum o potřebách obce (v české terminologii sociologický průzkum), v němž jsou občané žádáni, aby vyjádřili svůj názor na problémy, potřeby a možnosti své obce. V malé vesnici plánovač může průzkum provést velmi neformálně při setkání s různými občany v místní hospodě. Ve středně velkých městech a v městských částech velkých měst může mít průzkum oficiálnější a širší formu dotazníkové ankety nebo řady strukturovaných interview s 30 až 50 lidmi, kteří reprezentují širokou paletu zájmů. Tato verze může být nákladná, ale náklady lze značně snížit zapojením studentů Sociologického ústavu, Filozofické fakulty Karlovy univerzity, ČVUT a jiných institucí.

Další varianta spočívá v tom, že plánovač se setkává s různými skupinami individuálně - se zahrádkáři, zaměstnanci služeb, podnikateli, studenty, dobrovolnými hasiči - aby s nimi neformálně diskutoval o problémech obce. V této variantě plánovač přiřadí skupiny žijící v obci k tématům či problémům řešeným plánem, a to tak, že v územním plánu identifikuje specifické zájmy skupiny. Pak např. s dobrovolnými hasiči nejdříve projedná možné umístění nové požární zbrojnice a po navázání kontaktu je zainteresuje, aby se vyjádřili i k dalším problémům řešeným plánem.

Výsledky průzkumu, ať už formou skupinových diskusí, interview nebo dotazníku,

nakonec předá vedení města a tisku. Někdy následuje ještě další projednání na veřejných shromážděních.

Řada dotazovaných vyslovila názor, že takový průzkum, provedený na začátku zpracovávání plánu, pozitivně v dlouhodobé perspektivě ovlivňuje participaci. Ing. arch. Mejsnarová využívá každé příležitosti k průzkumu, což vede lidi, kteří se vyhýbají problémům obce, aby se o ně začali zajímat. Výsledky průzkumu jsou v několika směrech přínosné také pro místní orgány veřejné správy zejména tím, že dávají celkový obraz o názorech občanů na řadu témat, která mohou být použita v rozhodování. Další užitek pro volené úředníky spočívá v tom, že když občané vidí, že jejich názory jsou respektovány, mohou jim svou přízeň projevit při dalších volbách.

Další metodou, kterou dotazovaní hodnotili kladně, je veřejné vystavení návrhu územního plánu, který si občané mohou v klidu prohlédnout, a na dotazníky, které jsou u vystaveného návrhu k dispozici, napsat své komentáře, otázky a náměty. Za měsíc od vystavení návrhu plánu se za účelem jeho veřejného projednání koná shromáždění. Tato metoda je poměrně levná - stačí zajistit místnost, kde se plán vystaví a honorář pro plánovače - a dle některých plánovačů i vhodná ke zvýšení dlouhodobé spoluúčasti občanů.

Tyto metody představují ovšem dva z mnoha možných způsobů, jak zapojit občany. Není naším záměrem kompilovat zde vyčerpávajícím způsobem všechny možnosti, nýbrž uvést diskusi k příkladům, které mohou být inspirativní. Není třeba zdůrazňovat, že situace v každé obci je jedinečná - finanční zdroje a iniciativa jsou všude jiné. Navíc je třeba přiznat, že realizace těchto aktivit je vždy obtížnější než pouhá diskuse o nich. V širším smyslu však lze konstatovat, že spoluúčast občanů na územním plánování reflektuje širší sociální trendy. V zemi, která usiluje o to, stát se fungující demokracií, je taková spoluúčast nepochybně důležitým prvkem, který by neměl být opomíjen jako něco, co je nákladné, nepodstatné a „navíc“.

Literatura:

- Blakely, Edward J. Planning Local Economic Development: Theory and Practice. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994, p.325.
- Littrell, Donald W. and Hobbs, Daryl. "The Self-Help Approach" in Christenson, James A. and Robinson, Jerry, eds, Community Development in Perspective, Iowa State University Press, 1989. P.48-49, after Summers 1986; Wilkinson 1986.
- Putnam, Robert D., "What Makes Democracy Work?", National Civic Review, Spring 1993, p.106.
- Rubin, Herbert J. and Rubin, Irene S., "Community and Organizations" in Community Organizing and Development. New York: MacMillan Publishing Co, 1992, p.81, after Morgen and Bookman, 1988, p.19.
- Vajdová, Zdenka. "Local Democracy in Communities and Towns in the Seventh Year of Existence" in Data & Fakta, Sociologický Ústav AV ČR, Prague, No. 6, 1997. The survey respondents included 72.6% of all mayors of towns with more than 2000 inhabitants and 1.3% of all mayors of municipalities with less than 2000 inhabitants.

Helena Lendová, MSc.
University of California, Berkeley, USA