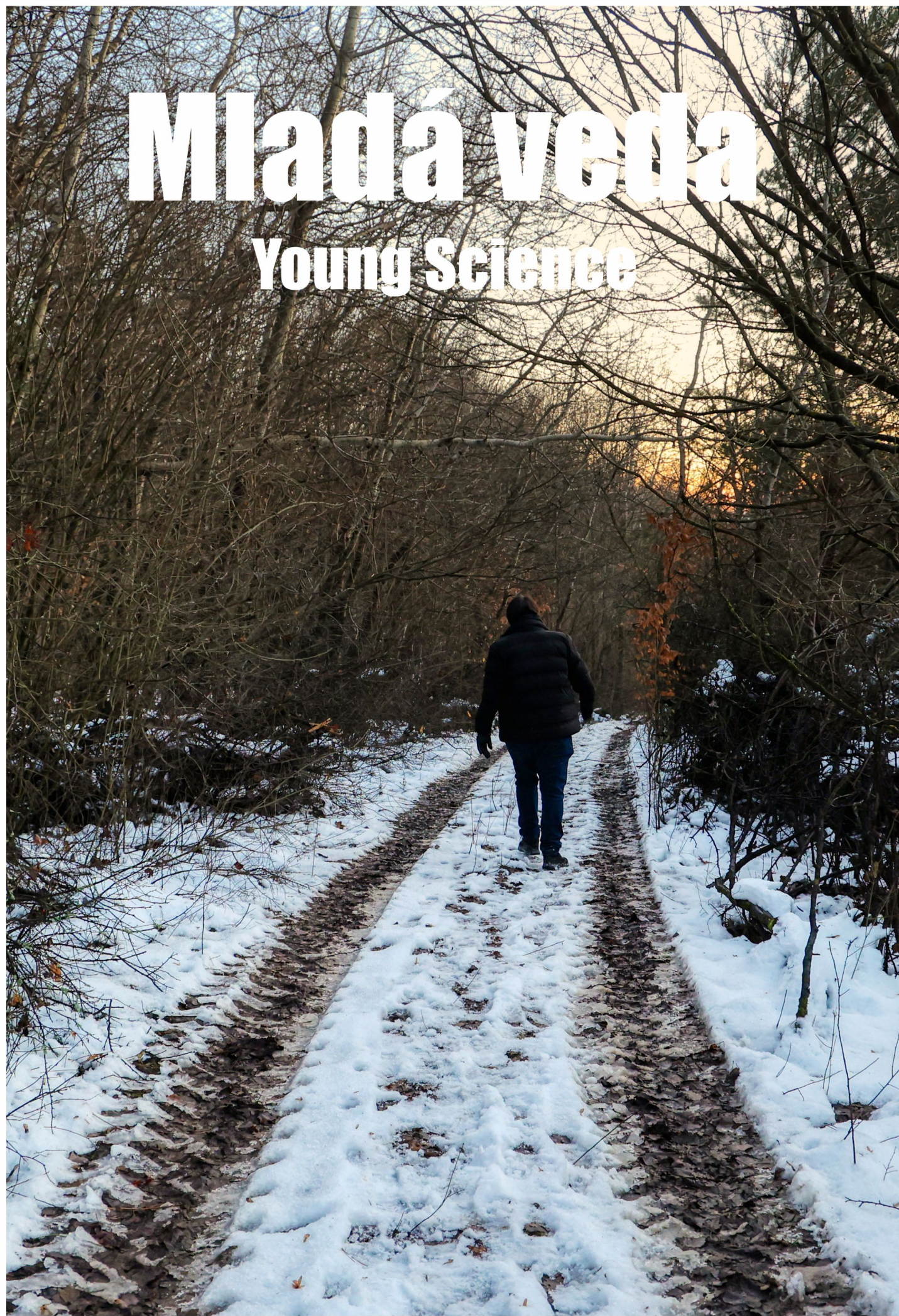


Mladá veda

Young Science



Mladá veda

Young Science

MEDZINÁRODNÝ VEDECKÝ ČASOPIS MLADÁ VEDA / YOUNG SCIENCE

Číslo 5, ročník 11., vydané v decembri 2023

ISSN 1339-3189, EV 167/23/EPP

Kontakt: info@mladaveda.sk, tel.: +421 908 546 716, www.mladaveda.sk

Fotografia na obálke: Zimná prechádzka. © Branislav A. Švorc, foto.branisko.at

REDAKČNÁ RADA

doc. Ing. Peter Adamišín, PhD. (Katedra environmentálneho manažmentu, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Dr. Pavel Chromý, PhD. (Katedra sociálnej geografie a regionálneho rozvoje, Univerzita Karlova, Praha)

Mgr. Jakub Köry, PhD. (School of Mathematics & Statistics, University of Glasgow, Glasgow)

prof. Dr. Paul Robert Magocsi (Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto; Royal Society of Canada)

Ing. Lucia Mikušová, PhD. (Ústav biochémie, výživy a ochrany zdravia, Slovenská technická univerzita, Bratislava)

doc. Ing. Peter Skok, CSc. (Ekomos s. r. o., Prešov)

prof. Ing. Róbert Štefko, Ph.D. (Katedra marketingu a medzinárodného obchodu, Prešovská univerzita, Prešov)

prof. PhDr. Peter Švorc, CSc., predseda (Inštitút histórie, Prešovská univerzita, Prešov)

doc. Ing. Petr Tománek, CSc. (Katedra verejnej ekonomiky, Vysoká škola báňská - Technická univerzita, Ostrava)

Mgr. Michal Garaj, PhD. (Katedra politických vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda, Trnava)

REDAKCIA

Mgr. Branislav A. Švorc, PhD., šéfredaktor (Vydavateľstvo UNIVERSUM, Prešov)

Mgr. Martin Hajduk, PhD. (Banícke múzeum, Rožňava)

PhDr. Magdaléna Keresztesová, PhD. (Fakulta stredoeurópskych štúdií UKF, Nitra)

RNDr. Richard Nikischer, Ph.D. (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha)

PhDr. Veronika Trstianska, PhD. (Ústav stredoeurópskych jazykov a kultúr FSS UKF, Nitra)

Mgr. Veronika Zuskáčová (Geografický ústav, Masarykova univerzita, Brno)

VYDAVATEĽ

Vydavateľstvo UNIVERSUM, spol. s r. o.

www.universum-eu.sk

Javorinská 26, 080 01 Prešov

Slovenská republika

OBČANSKÁ PARTICIPACE V PROCESU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ: PRINCIPY A PRVKY OPTIMÁLNÍHO ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

CIVIC PARTICIPATION IN THE LAND-USE PLANNING PROCESS:
PRINCIPLES AND ELEMENTS OF OPTIMAL PUBLIC INVOLVEMENT

Miroslav Kopáček¹

Autor působí od roku 2015 jako odborný asistent na Katedře regionálního rozvoje a veřejné správy Fakulty sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem. Odborným zaměřením autora je regionální rozvoj s důrazem na prostorové plánování, přičemž v této oblasti se nejvíce zaměřuje na aplikaci principů a prvků udržitelné rozvoje do praxe a na problematiku populačně malých obcí.

The author is an assistant professor at the Department of Regional Development and Public Administration at the Faculty of Social and Economic Studies of Jan Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem from 2015. The author focuses on regional development with an emphasis on spatial planning and, more specifically, the practical implementation of principles and elements of sustainable development and the question of low-population municipalities.

Abstract

Civic participation has an irreplaceable role in the land-use planning process because it contributes a practical perspective to expert knowledge. This article discusses whether there is actually a level of civic participation that can be considered optimal, which would allow experts to effectively obtain information from everyday users of the territory, who have the best practical knowledge of it; experts may also gain sufficient feedback on intended developments, based on knowledge about civic participation from representatives of individual municipalities. The fieldwork was conducted in the form of semi-structured interviews with the mayors of municipalities with a population of up to 2,000 inhabitants in the Czech Republic. The results suggest that the optimal degree of civic participation in land-use planning should have a representative extent, so it should not merely be a matter of individuals, but also one of groups of dozens of people, and such groups should encompass a

¹ Adresa pracoviště: Ing. Miroslav Kopáček, Ph.D., Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta sociálně ekonomická, Katedra regionálního rozvoje a veřejné správy, Moskevská 54, 400 96 Ústí nad Labem, Česká republika
E-mail: miroslav.kopacek@ujep.cz

balanced variety of characteristics; an optimal level of civic participation should also provide the maximum number of relevant impulses. Measures that may secure and foster an optimal degree of civic participation in land-use planning include: striving to avoid preferring purely voluntary participation; simultaneously utilizing various tools to engage inhabitants; educating inhabitants on a regular basis; and consistently communicating and providing feedback, while also searching for informal means of communication and discussion.

Key words: land-use planning, land-use plan, civic participation, low-population municipalities

Abstrakt

Občanská participace má v rámci územně plánovacího procesu nezastupitelnou úlohu, jelikož doplňuje odborné znalosti o praktické postřehy. Článek se zabývá tím, zdali reálně existuje něco jako optimální míra občanské participace, která efektivně umožní odborníkům získat poznatky od každodenních uživatelů území znajících dané území z praxe nejlépe a zároveň prostřednictvím ní získají dostatečnou zpětnou vazbu o plánovaných záměrech, a to na základě poznatků o občanské participaci od představitelů jednotlivých obcí. Terénní výzkum byl prováděn formou rozhovorů polostrukturovaného formátu se starosty obcí s populační velikostí do 2 000 obyvatel v České republice. Bylo definováno, že optimální míra občanské participace při územním plánování by měla být reprezentativní, tedy ne pouze záležitostí jednotlivců, ale minimálně skupin o desítkách osob, dále by tyto skupiny měly být dle různých charakteristik co nejvíce vyvážené a optimální míra občanské participace by i měla přinášet od občanů co nejvíce relevantních podnětů. Mezi opatření, která mohou zajistit a podpořit optimální míru občanské participace při územním plánování, patří následující kroky: snažit se nepreferovat jen dobrovolnou participaci, k zapojení obyvatelstva využívat najednou různé nástroje, provádět průběžně osvětovou činnost, důsledně komunikovat a dávat zpětnou vazbu i hledat neformální cesty pro komunikaci a jednání.

Klíčová slova: územní plánování, územní plán, občanská participace, populačně malé obce

Úvod

Participace je v současné době pro plánování velmi významným prvkem, jelikož hledá odpovědi na otázky veřejného zájmu, a to za asistence veřejnosti (Nabatchi a Amsler, 2014), a tak její uplatňování napomáhá k posílení a prohloubení demokracie (Jacquet, 2014; Natarajan, 2017) a agregaci demokracie (Bradley, 2015). Tím, že se participace uskutečňuje, tak dochází ke kolaborativnímu učení (Bradley, 2015; Elbakidze et al., 2015; Natarajan, 2017), čímž dochází i k diskusi mezi zúčastněnými stranami (Wilker et al., 2016). Participace má i psychologické aspekty, jelikož podporuje u člověka potřebu vyjádřit se a případně se i zapojit (Sutton, 2020). Z hlediska přístupů k plánování je participace základem pro plánování „zdola nahoru“ (McCall a Dunn, 2012).

Pro efektivní a udržitelné plánování mnohdy pouze odborné znalosti nestačí, a tak právě občanská participace poskytuje možnost odborné znalosti doplnit (Tennøy et al., 2016), ale u jednotlivých záměrů je vhodné vždy předem vyhodnotit, zdali je participace pro daný záměr relevantní a prospěšná (Nyseth et al., 2019). Komplexně má participace pozitivní vliv na plánování, ale v jednotlivých aspektech lze nalézt vždy i nějaká negativa (Gaventa

a Barrett, 2012). Z tohoto důvodu se tento článek zaměřuje na komplexní zhodnocení participace z hlediska pozitivních i negativních aspektů v rámci procesu územního plánování a snaží se zodpovědět na základní otázku, která už je obsažena v názvu článku, zdali reálně existuje a dá se definovat něco jako optimální míra občanské participace, která efektivně umožní odborníkům získat poznatky od každodenních uživatelů území znajících dané území z praxe nejlépe a zároveň i prostřednictvím ní získají zpětnou vazbu o plánovaných záměrech.

Cílem článku je zhodnotit, zdali při procesu územního plánování existuje něco jako optimální míra občanské participace a definovat její podobu a charakteristické znaky, a to na základě poznatků o občanské participaci od představitelů jednotlivých obcí. Dílčím cílem práce je navrhnout vhodná doporučení, která mohou participaci v rámci procesu územního plánování podpořit k tomu, aby její míra byla optimální. Výzkum je založen na vlastním terénním výzkumu, který je doplněn o teoretický výzkum založený na rešerši relevantní literatury.

Občanská participace a územní plánování

Územní plánování je zapotřebí k vědomé správě půdy a udržitelnosti územních politik (Zysk et al., 2020), přičemž v současné době participace má již tradici v územním politikách a stala se jedním z jejich základních pilířů, a tak se někdy zmiňuje i pojem komunikativní plánování (Damurski a Oleksy, 2018). Účast veřejnosti je důležitá pro získání místních znalostí (Elbakidze et al., 2015), na základě kterých je možné následně zlepšit proces plánování (Gaventa a Barrett, 2012; Wang et al., 2015), jelikož napomáhá předpovídat a identifikovat oblasti, ve kterých může potenciálně nastat konflikt v budoucím využití půdy (Brown a Raymond, 2014). Pokud těmto problémům a celkově fungování daného územního systému odborníci-plánovači porozumí, tak mohou efektivně plánovat (Fürst et al., 2014; Hersperger et al., 2014; von der Dunk et al., 2011). Pro participaci je důležitá i historická zkušenost s participací, která může determinovat podobu participace ve vztahu politici a odborníci versus občané a občanská hnutí, a tak někde může mít participace povahu konfliktu a jinde neutrální spolupráce (Martínez, 2011).

Územní plánování patří k politickým nástrojům, které mají zajistit udržitelný rozvoj území, přičemž je důležitá komunikace a vyjednávání zúčastněných stran, a tak se někdy hovoří o současné formě územního plánování jako o participativním územním plánování (Bourgoin et al., 2012). Formy občanské participace mohou mít v rámci procesu územního plánování různé formy, a to je z hlediska přímého setkání občanů a odborníků například: slyšení, dialogové setkání a workshop (Meilvang et al., 2018) nebo další které mají vizuální charakter (Eiter a Vik, 2015). Participační nástroje mohou být měkké a tvrdé (Kopáček, 2019), přičemž tzv. tvrdé nástroje vychází z legislativy (Chabot a Duhaime, 1998), což je např. veřejné projednávání (Kyttä et al., 2015) a tzv. měkké nástroje, které mají neformální a doplňkový charakter, např. veřejné průzkumy nebo participační workshopy (Golobič a Marušič, 2007).

Občanská participace – silné stránky a pozitiva pro územní plánování

Participace posouvá rozhodování o rozvoji blíže k aktérům územního rozvoje (Nunbogu et al., 2018), kteří jsou každodenními uživateli předmětného území a napomáhá identifikovat

konzistenci, kompatibilitu nebo potenciální konflikt při využívání území (Brown et al., 2018). Občanská participace napomáhá začlenit know-how místních obyvatel do plánování (Glackin a Dionisio, 2016) a dále porozumět fungování a přirozenému nastavení daného místa (Natarajan, 2017), čímž je možné následně účinněji rozhodovat (Jacquet, 2014). Participace může mít i preventivní charakter, jelikož do budoucna může zabraňovat protestům občanů ohledně realizace plánovaných záměrů (Eshuis et al., 2014). Zapojení více relevantních stran do plánování, včetně obyvatelstva, přispěje k lepšímu řešení problémů (Koontz a Newig, 2014) a vyšší spokojenosti občanů s uskutečněným řešením (Jacquet, 2014). Dále zapojení veřejnosti celkově zlepší účinnost plánování a spokojenost občanů s ním (Nenko et al., 2019) a plánování je tím více legitimní a informované (Wilker et al., 2016).

Pokud jsou poznatky od veřejnosti aplikovány dostatečně, tak nastavení územního plánu a následná jednotlivá rozhodnutí učiněná dle něho mohou vést k jejich vyšší účinnosti a efektivitě (Bağowska-Waldmann a Kaczmarek, 2019; von der Dunk et al., 2011), jelikož plánování vycházející pouze z odborných a akademických přístupů může být mnohde málo účinné (Nenko et al., 2019). Občané mohou poskytnout i základní informace a jsou jedním ze stavebních kamenů k tomu, aby se obce staly inteligentními (Martinelli et al., 2020), navíc lidé se stejnými záměry a zájmy se mohou shromažďovat a formovat do skupin a koalic (Henry et al., 2010), čímž se může posilovat místní sociální soudržnost. Větší potenciál pro zapojení veřejnosti se otevírá v dnešní době i se stále vyšší mírou užívání online technologií (Santos, 2017).

Občanská participace – slabé stránky a negativa pro územní plánování

Participace bývá v oblasti územního plánování zakotvena legislativně (Kopáček, 2019), avšak to je mnohdy spíše pro-forma povaha (Nared et al., 2015) a participační mechanismy jsou velmi slabě institucionalizovány (Häkli et al., 2019). Proto se mnohdy dobrovolně v praxi neuskutečňují kroky k posílení participace, ale pouze povinně na základě legislativy (Eshkol a Eshkol, 2017), což jen mnohde dokresluje malý význam participace z hlediska chápání politiků a odborníků (Tudor et al., 2014). Odborníci nemají zpravidla dostatek znalostí k tomu jak poznatky od obyvatel efektivně do územního plánování promítnout a zakomponovat, i když je považují za hodnotné (Kahila-Tani et al., 2016; Nared et al., 2015), avšak na druhou stranu nemusí vždy z jejich strany být k těmto laickým názorům a postřehům respekt a důvěra, jelikož občané nemají většinou odborné znalosti a nechápou proces komplexně v celé složitosti (Curry, 2012). Nicméně důležité a podstatné je pro odborníky mít schopnost jednat (Blicharska et al., 2011), a to i z důvodu, že záměry a vize odborníků a veřejnosti mohou být mnohdy i velmi odlišné (Hofmann et al., 2012). Problematická je i častá absence metodických rámců pro participační plánování (Hewitt a Escobar, 2011).

Místní znalosti mají významnou prostorovou povahu (Natarajan, 2017), a tak není možné poznatky aplikovat i jinde (Mierzejewska, 2017; Shaker a Sirodoev, 2016) a naopak není možné ani aplikovat univerzální řešení (von der Dunk et al., 2011). Navíc může dojít i k participační zaujatosti, v rámci které určité skupiny prosazují své zájmy (Brown et al., 2016), a tak mohou svým působením způsobovat škody v oblasti územního plánování pro sledování svých individuálně prospěšných zájmů, například v oblasti povodňových rizik (Han et al., 2020; López-Martínez et al., 2020) a v důsledku preference rychlých ekonomických

návratností investic (Tudor et al., 2014). Celkově v oblasti územního plánování je poměrně velký prostor na obohacení se, k čemuž může být využita právě participace, například formou změny ve využití pozemků (např. změna zemědělského pozemku na stavební parcelu), čímž se reálně otevírá i potenciální prostor pro korupci, a tak by plánování mělo mít v sobě implementovány prvky protikorupčních opatření (Chiodeli a Moroni, 2015).

Při participaci není vhodné spoléhat jen na dobrovolnou účast občanů, jelikož tím se nezískají komplexní informace o území (Brown et al., 2014). Dobrovolná participace způsobuje zpravidla nerovnoměrné zastoupení jednotlivých kategorií občanů, například mladí občané mívají v tomto ohledu minimální zapojení (David a Buchanan, 2019), přičemž jednotlivé skupiny (ne jenom dle věku, ale i dle způsobu výběru) mohou identifikovat různé problémy a definovat odlišné preference (Brown et al., 2014), a tak pokud skupina nemá při plánování zastoupení, tak se jejich stanoviska a potřeby neodrazí ve výsledném plánu. Nezapojení jednotlivých skupin může vést ke špatné interakci plánu s prostředím (David a Buchanan, 2019), a tak je vždy důležité zapojení všech stran a skupin vymezených dle různých kritérií (Hewitt a Escobar, 2011) a nespoléhat se pouze na dobrovolnou participaci vlastní aktivitou (Brown et al., 2016). V praxi často existuje mezera mezi iniciačním orgánem a reálnou úspěšností participace (Eshkol a Eshkol, 2017), jelikož místní správy a zpracovatelé plánů spoléhají pouze na dobrovolnou participaci a nejsou aktivní v tom informace získat i jinou cestou (Brown et al., 2014).

Výzvy v oblasti občanské participace a územního plánování

Důležitá je interakce mezi jednotlivými občany, jejich komunitami a tvůrci politik (Natarajan, 2017), přičemž velmi často mezi těmito dvěma skupinami se vyskytuje nedostatečná sociální soudržnost, což snižuje možnost zapojení komunity (Esmailpoorarabi et al., 2020). Ovšem tvůrci územních plánů, ale i politici a občané jsou schopni efektivně a správně plánovat jen pokud jsou dostatečně informováni o daném území (Zysk et al., 2020), přičemž plno důležitých informací a postřehů mohou získat právě od občanů – obyvatel a vlastníků pozemků (Björstig et al., 2018). V rámci participace je vhodné nastavit vztah mezi plánováním a soukromým vlastnictvím, u kterého panuje při plánování obava, že bez regulace povede k neproduktivnímu a nehospodárnému využívání půdy (Blomley, 2017), a tak v tomto ohledu vyvstává potřeba tzv. soukromé účasti (Jacquet, 2014).

K angažovanosti občanů je nutná i jejich vlastní motivace, která občany vtáhne do procesu (Delitheou et al., 2019), přičemž úplně nejlepší cestou k zajištění angažovanosti je v občanech vyvolat pocit, že daný projekt (např. území obce prostřednictvím územního plánu) je jejich vlastní, čímž budou kreativnější a usilovnější (Martinaityte et al., 2019). Avšak k tomu je třeba občanům zprostředkovat informace jak o územím plánování, tak i možnostech se zapojit (Santos, 2017). Důležité je přesvědčit obyvatele, že účast na procesu územního plánování je klíčovým nástrojem pro zajištění udržitelného rozvoje území (Nared et al., 2015; Wang et al., 2015), která v dlouhodobém horizontu zabezpečí kvalitní životní prostředí a potřeby obyvatel území (Fürst et al., 2014; Tudor et al., 2014). Primárně by bylo vhodné vypěstovat v občanech, že participace a spoluvytváření politiky je znakem dobrého občanství (Horst et al., 2020). Avšak je nutné řešit i přidanou hodnotu zapojení veřejnosti (Afzalan a

Muller, 2018) a vyvstává nutnost definovat kritéria pro zapojení veřejnosti z hlediska evaluace použitých participativních nástrojů (McCall a Dunn, 2012).

Místní správy by měly být otevřené jak tradičním, tak i novým formám a nástrojům účasti veřejnosti (Kaczmarek a Wójcicki, 2016). V oblasti participace je v současné době významným tématem využívání informačních a komunikačních technologií (Santos, 2017), potenciálu webu 2.0 (Brown et al., 2014) a online nástrojů pro větší zapojení občanů do procesu územního plánování (Brown a Kytta, 2014). Přidanou hodnotou online nástrojů je snazší šíření informací, lehčí zapojení veřejnosti a shromažďování místních znalostí (Afzalan a Muller, 2018) a negativem sociální nespravedlnost, kdy ne všechny skupiny populace mohou tyto nástroje používat stejně (Afzalan a Muller, 2018). Například využívání sociálních sítí přibližuje lépe řešenou problematiku mladší populaci, avšak naopak papírové dotazníky zajišťují lepší zastoupení jednotlivých věkových kategorií v šetřeních, ale například neřeší rozdílnost v účasti respondentů z hlediska vzdělání (Czepkiewicz et al., 2017).

Metodologie výzkumu

Výzkum byl z hlediska území zaměřen na obce jednoho z vyšších územně samosprávných celků České republiky, a to na Ústecký kraj. Toto území se dále vnitřně dělí na sedm okresů, které mají význam administrativní a statistický. Výzkum se uskutečnil pouze ve čtyřech okresech situovaných do střední a východní části Ústeckého kraje, a to v okresech Teplice, Ústí nad Labem, Děčín a Litoměřice. Zbylé tři okresy Chomutov, Most a Louny nebyly brány v potaz, jelikož relevantní výzkumný vzorek bylo možné sestavit z výše uvedených čtyřech okresů. Jednotlivé obce byly vybírány metodou stratifikovaného náhodného výběru (Hendl a Remr, 2017), přičemž hlavním kritériem výběru byla populační velikost, přičemž horní hranice (maximum) byla stanovena na 2 000 obyvatel a dolní hranice (minimum) stanovena nebyla. Dále bylo u vybraných obcí ověřeno, že obec disponuje zpracovaným územním plánem (obec k tomu v České republice nemá povinnost), čímž se zajistilo, že v obci budou mít s analyzovanou problematikou územního plánování zkušenosti, přičemž ve všech vybraných obcích tomu tak bylo. Ve stanoveném území bylo k 31. 12. 2018 celkem 180 obcí s počtem obyvatel do 2 000 (ČSÚ, 2019). Z tohoto celkového počtu obcí bylo s žádostí o rozhovor osloveno 63, přičemž následně se rozhovor podařilo uskutečnit ve 24 z nich, které tvoří případovou studii. V 9 obcích byl rozhovor odmítnut, hlavními důvody byla pracovní zaneprázdněnost představitelů obce, případně čerpání dovolené a dále pocit nekompetentnosti k řešené problematice. Zbylé obce (celkem 30) na emailovou žádost vůbec nereagovaly.

Místní šetření bylo prováděno formou rozhovorů se starosty obcí. České prostředí se vyznačuje poměrně vysokým počtem základních územně samosprávných celků (obcí), a tak hlavně v populačně malých obcích je starosta mnohdy „jediným zaměstnancem“ obce, který má ze své pozice komplexní přehled o fungování a rozvoji obce, navíc velmi často starosta v úřadu setrvá i více než jedno funkční období. Aby se informace od starostů daly získat, byl právě rozhovor vybrán jako vhodná výzkumná technika. Rozhovory byly polostrukturovaného formátu (např. Hendl a Remr, 2017; Thomas et al., 2020), přičemž tento typ rozhovoru je založen na tom, že otázky jsou předem stanovené a otevřené. Mezi výhody tohoto typu rozhovoru patří, že předem stanovené otázky eliminují vliv tazatele, zlepšují možnost další analýzy (Hendl a Remr, 2017) a poskytují v rámci rozhovoru prostor věnovat se

i oblastem, které vyplynuly až v průběhu rozhovoru (Thomas et al., 2020). Nevýhodou je standardizace rozhovoru, která může ubírat přirozenosti a pružnosti rozhovoru (Hendl a Remr, 2017). Rozhovory byly provedeny ve všech obcích jedním stejným tazatelem, aby byla zajištěna jejich kontinuita a jednotné vedení. Všem respondentům byla přislíbena anonymita jejich výroků a poskytnutých informací, a tak po ukončení terénního výzkumu byly jednotlivé rozhovory před jejich následným vyhodnocením zakódovány. Kontaktování starostů s žádostí o rozhovor probíhalo výhradně formou emailu, a to počátkem července 2019, přičemž samotná realizace rozhovorů se uskutečnila od 24. července 2019 do 21. září 2019. Z důvodu nedostupnosti či zaneprázdněnosti starosty byl rozhovor třikrát poskytnut jeho zástupcem – místostarostou. Časová dotace rozhovorů do pohybovalo od 15 minut do 30 minut, přičemž průměrná délka rozhovoru byla cca 20 minut. Bližší informace k jednotlivým respondentům jsou shrnuty v tabulce 1.

Obec	Počet obyvatel ²	Termín rozhovoru	Rozhovor poskytl	Pohlaví	Věková skupina	Uvolněný
Ctiněves	336	21. 9. 2019	starosta	muž	45-64	ne
Dobrná	436	11. 9. 2019	starosta	muž	30-44	ano
Dolní Poustevna	1 732	7. 8. 2019	místostarosta	muž	30-44	ano
Doubovice	112	31. 7. 2019	starosta	muž	30-44	ne
Horní Beřkovice	930	28. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Hrob	1 998	26. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Jeníkov	856	4. 9. 2019	starosta	žena	45-64	ano
Kostomlaty pod Řípem	440	4. 9. 2019	starosta	muž	65+	ne
Libouchec	1 835	19. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Malečov	817	26. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Malé Žernoseky	719	29. 7. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Měrunice	303	4. 9. 2019	starosta	žena	30-44	ano
Moldava	192	9. 9. 2019	starosta	muž	30-44	ano
Mšené Lázne	1 790	12. 8. 2019	starosta	muž	65+	ano
Petrovice	883	21. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Rybniště	665	22. 8. 2019	místostarosta	žena	30-44	ano
Řehlovice	1 435	8. 8. 2019	starosta	žena	30-44	ano
Staré Křečany	1 260	2. 9. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Straškov – Vodochody	1 070	19. 8. 2019	starosta	muž	30-44	ano
Tašov	151	12. 9. 2019	starosta	muž	45-64	ne
Újezdeček	887	23. 7. 2019	místostarosta	muž	45-64	ano
Velká Bukovina	507	28. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ano
Zabrušany	1 143	24. 7. 2019	starosta	muž	30-44	ano
Zubrnice	239	7. 8. 2019	starosta	muž	45-64	ne

Tabulka 1 – Obce zahrnuté do výzkumu a charakteristika jednotlivých respondentů
 Zdroj: ČSÚ, 2019; vlastní výzkum

² Počet obyvatel k 31. 12. 2018.

Rozhovor obsahoval celkem 11 otázek, přičemž k naplnění cílů této práce byly primárně analyzovány 4 otázky, které měly na stanovené cíle přímou návaznost. Zbýlých 7 otázek bylo pro analýzu sekundárních, tyto otázky měly pouze podpůrný a doplňkový charakter. Primární čtyři otázky, které jsou v následující části článku dále podrobněji zanalyzovány, byly následující:

- Dokážete odhadnout, kolik občanů Vaší obce participovalo na přípravě územního plánu?
- Považujete občanskou participaci za nezbytnou při zpracování územního plánu? Pokud ano, v jakých oblastech je občanská participace významná a důležitá? V čem má nenahraditelnou úlohu?
- Může být v nějakých oblastech občanská participace kontraproduktivní nebo neprospěšná (škodlivá) pro proces územního plánování? Případně v jakých ohledech a oblastech?
- Mohlo by se územní plánování zcela obejít bez zapojení občanů? Případně proč?

Výsledky

Nejprve starostové zhodnotili úroveň participace v rámci územního plánování v jejich obci, přičemž byly identifikovány tři úrovně participace z hlediska kvantity, a to vysoká, kdy se procesu územního plánování zúčastnilo více než 50 % obyvatelstva, přičemž takto vysoká úroveň je spíše raritní, jelikož se takto vyjádřili jen 2 starostové z 24. „*Valná část, více než polovina*“ (rozhovor 22), přičemž jeden starosta účast označil až za maximální možnou „*U nás tím žili snad všichni a myslím si, že to opravdu byla 100% účast. Měli jsme tu nejprve žadatele o změnu a pak nám v obci vznikla petice desítek občanů proti návrhu architekta*“ (rozhovor 8). V dalších 14 obcích byla dle jejich starostů účast veřejnosti střední, tedy se na procesu podílely skupiny, řádově desítky obyvatel. „*Účast byla v rámci desítek občanů. Řekl bych, že ten počet lidí se odvíjel od toho, jak byly zahrnuty potřeby lidí, kteří měli povědomí o tom, co je to ten územní plán a co zahrnuje*“ (rozhovor 24). A ve zbylých 8 obcích starostové označili míru participace jako nízkou, tedy že účast byla pouze v rámci jednotek osob. „*V naší obci bych participanty spočítal na prstech jedné ruky*“ (rozhovor 2) a „*... měli jsme na počátku požadavky od jednoho nebo dvou občanů, pak už se dále nikdo neangažoval*“ (rozhovor 18). Zkušenosti starostů jednotlivých obcí se velmi liší, a to od téměř žádné participace občanů, až téměř po účast celé obce. Nelze tak tedy u populačně malých obcí charakterizovat obvyklou míru participace a je patrné, že míra účasti je individuální záležitostí každé obce.

Z hlediska důležitosti, respektive nezbytnosti, participace pro územní plánování starostové nejčastěji zmiňovali, že participace v rámci procesu územního plánování umožňuje občanům spolupodílet se na rozvoji území jejich obce „*... pokud obývám nějaké území, tak díky participaci se mohu zapojit do toho, co tam do budoucna bude a co se tam plánuje...*“ (rozhovor 10) a tím formovat podobu obce a jejího území směrem k budoucnosti. „*Participace je nutná, územní plán je projekt, který se váže na rozvoj obce i na okolí obce, na budoucnost a její dlouhodobé výhledy*“ (rozhovor 23). Dále participace může do plánování přinést zajímavé postřehy a nápady na řešení území „*... jak se říká „víc hlav, víc ví“, tak jsou lidé, kteří mohou mít dobrou myšlenku a dobrý nápad na nějakou změnu v rámci území*“

(rozhovor 5) a „*nikdo není ve všem moudrý, tak názor někoho jiného a jiný pohled může věci prospět*“ (rozhovor 17). Participace je i významným doplňkem jednak pro odborníky – plánovače, kteří proces územního plánování uskutečňují, tak i pro místní politiky. „*Můžete mít kvalitní vedení obce, odborníky na zpracování územního plánu, ale ta participace tam musí být, jelikož ti občané vidí ten vývoj toho území a politikům i plánovačům něco může klidně utéct ...*“ (rozhovor 13) a pokud občané vstoupí do procesu územního plánování, tak může být výsledný územní plán nastaven dle jejich reálných potřeb. „*Bez veřejnosti se nedá život v obci dobře nastavit, samozřejmě se nedá vyhovět všem, ale bez občanů se nic jinak nedozvíte*“ (rozhovor 20). A v neposlední řadě je participace i znakem demokratické společnosti v tom smyslu, že občané mají možnost spolurozhodovat o podobě územního plánu a tím reálně ovlivňovat budoucí podobu své obce. „*Významná je především v tom právu občana moci se vyjádřit, aby byl občan spokojen, měl by mít právo se vyjádřit*“ (rozhovor 11). Všichni starostové na otázku ohledně nezbytnosti participace odpověděli kladně, tedy, že je nezbytná a nikdo z dotazovaných starostů nevěděl, že by participace byla dle jeho názoru při územním plánování zbytná.

Z hlediska negativních dopadů participace starostové poukazují na prosazování individuálních záměrů, ze kterých nemá mnohdy prospěch obec jako celek „*... v těch případech, kdy osobní zájmy občana nejsou přínosem pro obec a nejsou v souladu se zájmem a strategií obce*“ (rozhovor 11), ale pouze osoba, od které námět přichází, což se může odehrávat v rovině snahy obohatit se, respektive zhodnotit svůj majetek „*... lobbying za zhodnocení pozemků je vždy silný, ale už jsem jinde viděl, že bylo zhodnoceno a vzápětí prodáno*“ (rozhovor 2), případně se může stát, že občané jsou zaměřeni pouze na krátkodobý časový horizont. „*Lidé často myslí na svůj krátkodobý účel, ale nevidí dlouhodobě dopředu. Těžko jim pak vysvětlíte, že za pár let bude všechno úplně jinak, než je dosud*“ (rozhovor 10) a sehrát roli může i fakt špatného chápání podstaty územního plánování a jeho hlavních principů „*... někdy nevědomost, že územní plán řeší obec jako celek a ne individuální majetkové vztahy, to si většina neuvědomuje a snaží se bránit jen své zájmy*“ (rozhovor 19). Participace může potenciálně i velmi snadno otevírat prostor pro zdržování „*...když se například někomu nevyhoví v jeho požadavcích, tak se může odvolávat a protestovat, a to může celý proces prodlužovat*“ (rozhovor 16). A také můžou participativní nástroje být negativně využity k obstrukcím, které třeba ani nemusí souviset s problematikou územního plánování, ale jen mohou být zneužity za účelem prosazení záměru v jiné oblasti a upozornění na sebe „*... pokud někdo možnosti participace zneužije a nemá to opodstatnění nebo pokud jenom něco blokuje ze svého jednostranného pohledu ... jeden člověk tak může blokovat rozvoj celé obce*“ (rozhovor 17). V rámci účasti veřejnosti se také obce mohou setkávat s řadou nereálných požadavků na změny v území i jeho vybavenost a odpor k nutným omezením „*... tak všichni chceme mít všude vodu, plyn, elektřinu, případně další věci pro kvalitní život, ale na druhou stranu nikdo nechce žádná omezení*“ (rozhovor 4) a vysoká míra angažovanosti může umocňovat emoce, čímž se vyhrocují jednání a tím je v důsledku negativně ovlivněn celý proces územního plánování „*...stává se, že když máme pracovní schůzku, kde se neudrží emoce, tak se ten problém vyhrotí, a to může samozřejmě ovlivnit všechny účastníky ... z osobní zkušenosti vím, že pak to uklidnění situace je obtížné a může jít*

i proti obecnímu zájmu“ (rozhovor 13). Pouze dva starostové ze všech dotazovaných se domnívají, že participace nemá žádné negativní aspekty.

V posledním okruhu byl zjišťován pohled starostů na to, zdali se potenciálně územní plánování může obejít bez zapojení veřejnosti. Tuto možnost kategoricky odmítly dvě třetiny všech starostů, a to z důvodu, že se územní plán je nástroj, který bude v budoucnu ovlivňovat fungování obce „... je to dokument, se kterým budeme pracovat v obci třeba i dvacet let, a tak je z mého pohledu zapojení občanů důležité“ (rozhovor 5) a také dále zmiňovali, že participace patří k demokracii a plánovacímu přístupu „zdola nahoru“ „... při vyloučení společnosti bychom se vrátili o pár desítek let zpátky do doby socialismu...“ (rozhovor 20), přičemž ovlivňuje jak majetek obce „... obecní pozemky jsou majetkem obce, a tak má právo se vyjádřit každý občan obce...“ (rozhovor 3), tak i soukromý majetek jednotlivých obyvatel „...bez participace to nejde, protože směrem k obyvatelům jde mnohdy o dotčení jejich vlastnických práv“ (rozhovor 17). Část starostů připouští, že územní plánování by se dalo provést i bez účasti veřejnosti pouze expertní formou, avšak zároveň dodávají, že by to nebylo k prospěchu kvality zpracování územního plánu „... asi by to bez lidí šlo, ale bylo by to špatně ... územní plán slouží občanům obce, a tak každý by si měl mít možnost říct to své“ (rozhovor 14). A jeden starosta uvádí, že by vyloučení občanů bylo možné pouze, pokud by se „... plán dělal jen pro potřeby obce a obecních pozemků a zcela by vynechal pozemky soukromé“ (rozhovor 9). Celkově lze konstatovat, že nikdo ze starostů kategoricky neuvedl, že je možné veřejnost z procesu územního plánování vyloučit. Pokud už tuto možnost někdo za starostů připustil, tak vzápětí dodal, že to bylo pro plánování negativní, případně specifikoval, za jakých okolností by to potenciálně šlo. Kvantifikované odpovědi dle vymezených kategorií jsou zpracovány v tabulce 2.

Míra účasti veřejnosti na procesu územního plánování	vysoká (maximální) - většina, více než 50 % obyvatel	2 obce; 8,34 %
	střední – skupiny, desítky obyvatel	14 obcí; 58,3 %
	nízká (minimální) - pouze jednotlivci	8 obcí; 33,3 %
V jakých oblastech je občanská participace v rámci územního plánování významná a důležitá	podílení se na rozvoji a směřování obce	11 obcí; 45,83 %
	zdroj postřehů a nápadů pro jednotlivé záměry	8 obcí; 33,3 %
	doplňk k odbornému a politickému pohledu	4 obce; 16,7 %
	umožňuje nastavení plánu dle reálného fungování (života v území)	4 obce; 16,7 %
V jakých oblastech je občanská participace kontraproduktivní nebo neprospěšná (škodlivá)	aplikace principu demokracie	4 obce; 16,7 %
	prosazování individuálních (osobních) zájmů	11 obcí; 45,83 %
	riziko zdržování a prostor pro obstrukce	10 obcí; 41,67 %
	nereálné požadavky a odmítání regulace	1 obec; 4,17 %
	vyhrocení sporů – nárůst emocí	1 obec; 4,17 %
Mohlo by se územní plánování zcela obejít bez zapojení občanů	participace nemá negativa	2 obce; 8,34 %
	ne	16 obcí; 66,67 %
	ano, ale bylo by to negativní	7 obcí; 29,17 %
	ano, pokud by se změny týkaly pouze obecních pozemků	1 obec; 4,17 %

Tabulka 2 – Kvantifikovaná kategorizace odpovědí ke čtyřem primárním otázkám výzkumu

Zdroj: vlastní výzkum a zpracování

Výsledky lze shrnout tak, že občanská participace poskytuje prostor pro vyjádření se k plánovaným záměrům, přičemž může vyústit až v intervenci, která upraví zpracování územního plánu v místě, ve kterém obyvatelé žijí a mají s ním spojený svůj život. Prospěšné je, pokud dochází k prezentaci různých, případně i velmi odlišných názorů, jelikož přednesení jiného názoru, který může být jiným pohledem na věc, tak může dojít ke zformování finálního řešení k lepšímu. Současně tím lze předcházet i tomu, že po schválení územního plánu nepůjdou realizovat záměry (zpravidla stavební), které by si lidé přáli, protože plán je nastaven jinak. Případně někteří obyvatelé (zpravidla vyššího věku) mohou poskytnout retrospektivní pohled, jak určité věci fungovaly v rámci obce dříve a obec se k tomu může nějakým způsobem vrátit, a to v režimu, který je přizpůsoben současným podmínkám. Analogicky obyvatelé, kteří bydleli dříve jinde nebo alespoň přechodně bydleli jinde, tak mohou do plánování vnést pohled a zkušenost z jiného místa. Velmi důležitá je i sociální kontrola, která může vykrýt nedostatky, které mohou vzniknout a mohou ujít zkušeným odborníkům i kvalitnímu managementu obce, protože nemají osobní zkušenost i s třeba drobnými problémy, se kterými se potýkají každodenní uživatelé území, přičemž management obce může trpět i tzv. provozní slepotou. A v neposlední řadě je občanská participace důležitým prvkem demokracie, jelikož občané mají právo angažovat jak v oblasti vlastních záměrů a pozemků, tak i v oblasti veřejných záměrů a pozemků.

Diskuse

Výzkumem se potvrdilo, že participace při územním plánování napomáhá identifikovat místa, kde potenciálně hrozí konflikt při využívání území (Brown et al., 2018). Současně se potvrdilo, že s každým participačním nástrojem jsou spojena i nějaká negativa (Gaventa a Barrett, 2012), jelikož velmi často se představitelé obcí netkávají s participační zaujatostí (Brown et al., 2016), kdy jednotlivci či skupiny prosazují své zájmy „... *jednalo se zejména o občany, kteří chtěli nějakým způsobem změnit typ svého pozemku*“ (rozhovor 9). Pokud je podnětů tohoto typu mnoho, tak to může působit negativně, jelikož celý proces se může prodlužovat. Ovšem pokud jsou náměty občanů věcné, tak je pozitivní, že se občané angažují a tím si prohlubují povědomí o územním plánování a dochází ke kolaborativnímu učení se (Bradley, 2015; Elbakidze et al., 2015; Natarajan, 2017). Určité riziko představují podněty občanů, kterým nebylo vyhověno „... *ti lidé, když mají pocit, že ty jejich potřeby nebyly vyslyšeny, tak pak se obrátí i na druhou stranu, což se může negativně odrazit do další fáze územního plánování*“ (rozhovor 24), a tak je důležité s občany komunikovat (Damurski a Oleksy, 2018), tudíž musí mít i odborníci schopnost jednat (Blicharska et al., 2011). Ale i zamítnuté podněty jsou pro plánovací proces cenné, jelikož k vydiskutování problematiky může dojít během přípravy územního plánu a tím se dá do budoucna zabránit protestům občanů ohledně plánovaných záměrů místní správy (Eshuis et al., 2014) a navíc i na základě zamítnutých podnětů mohou vznikat synergetické efekty. Pokud je námětu ze strany občanů vyhověno, tak to zpravidla přispívá k vyšší spokojenosti s řešením územního plánu (Jacquet, 2014; Martinaityte et al., 2019). Důležité je vždy i vyhodnotit, zdali je participace pro daný záměr relevantní a prospěšná (Nyseth et al., 2019), jelikož třeba v oblasti technické infrastruktury tomu být nemusí „... *to je pak úkol odborníků a nás jako představitelů obce, do jaké míry tam ta participace je a jak jsou využity ty informace*“ (rozhovor 13), což má

pozitivní faktor ten, že dochází k diskusi mezi zúčastněnými stranami (Wilker et al., 2016) a tím se i šíří informace o plánování, jelikož obyvatelé jsou schopni efektivně a správně plánovat jen pokud jsou dostatečně informováni o daném území (Zysk et al., 2020).

Výzkum nepotvrdil, že by participace měla v rámci územního plánování v analyzovaných obcích pouze pro-formu povahu (Nared et al., 2015) a její význam byl politiky a odborníky podceňován (Tudor et al., 2014) „... *to nejde, aby tam byl jenom ten pohled zvenčí ...*“ (rozhovor 12), avšak na druhou stranu se potvrdilo, že i participační mechanismy jsou institucionalizovány slaběji, než by bylo vhodné (Häkli et al., 2019), což je způsobeno i absencí metodických rámců, které by měly participaci při plánování podporovat (Hewitt a Escobar, 2011) „... *pak záleží na obci, aby to rozšířila mezi lidi a ti si uvědomili, že je to součástí rozvoje obce*“ (rozhovor 10), přičemž v tomto ohledu si v některých obcích uvědomují své limity „... *ta naše činnost pokulhávala, abychom mezi lidi dostali, jak je ten plán důležitý a co znamená*“ (rozhovor 24). Pro místní představitele i odborníky je velkou výzvou se s podněty od občanů vypořádat a případně je implementovat (Kahila-Tani et al., 2016; Nared et al., 2015) „... *pořizovatel by se měl s těmi připomínkami nějak vypořádat, aby ty názory těch lidí byly vážně brány a kvalitně vyhodnoceny*“ (rozhovor 16). Problémem a zároveň nevyužitým potenciálem je to, že obce spoléhají zpravidla pouze na dobrovolnou participaci a nejsou aktivní v tom informace získat i jinou cestou (Brown et al., 2014), avšak je pozitivní, že neformální jednání a cesty, jak šířit informace o územním plánování jsou v obcích hledány, například formou místních zpravodajů, neformálních pracovních schůzek nebo obecního rozhlasu.

Významnou otázkou, která by usnadnila definování optimální míry občanské participace, by bylo identifikování faktorů, které ovlivňují míru zapojení veřejnosti, a to jak pozitivně, tak i negativně. Stimulem pro zapojení se do územního plánování je mnohdy osobní prospěch, který se týká snahy prosadit svůj zájem, případně zhodnotit majetek (Kopáček, 2019), tudíž je důležité hledat cesty k posílení participace i v záležitostech týkajících se obce jako celku. Jelikož prostřednictvím participace lze něco tvořit nebo změnit, tak je důležité, aby fungovala i jako sociální kontrola (Aitken, 2010). Je pravděpodobné, že celkově míru zapojení veřejnosti významně ovlivňují sociální faktory, které určují, jak daná společnost funguje. Pokud je v obci dlouhou dobu nízká míra participace a celkově nezájem o věci veřejné, tak se tento stav může stát přirozeným stavem daného místa. S tím velmi úzce souvisí kolaborativnímu učení (Bradley, 2015; Elbakidze et al., 2015; Natarajan, 2017), které může být u jedince i o tom, že pokud se o danou věc zajímají lidé v mém okolí, tak se budu zajímat také, protože je to asi důležité, přičemž samozřejmě to celé může fungovat i opačně, když nikdo v mém okolí nejeví o danou věc zájem, tak je to normální a já se nebudu chovat jinak. To celé je spojeno s kolektivní akcí (Castella, 2014) a schopností v komunitě spolupracovat (Henry et al., 2010), přičemž to celé je dále provázané se sociální soudržností (Esmaeilpoorarabi et al., 2020; Rashidfarokhi, 2018). Ovšem bude problematické nalézt cesty k tomuto hlavně pro obce, ve kterých je zájem o věci veřejné tradičně malý, přičemž možným řešením může být třeba vyprofilování leadera (Lamker, 2019), který by byl hlavní vůdčí osobností v dané problematice a dokázal by přilákat další obyvatele a probudit v nich zájem, přičemž velmi vhodnou variantou je, když roli leadera vykonává starosta nebo jiný významný představitel obce.

Kombinace tradičních a moderních nástrojů je pro posílení občanské participace vhodná. Nemusí jít pouze o zpravidla zjednodušený názor, že tradiční nástroje jsou pro starší obyvatelstvo a moderní nástroje jsou pro mladé obyvatelstvo, jelikož jde o to, aby si každý mohl vybrat to, co mu vyhovuje a je mu vlastní. V důsledku toho, že se daný občan bude při využívání daného nástroje cítit komfortně, tak pak zle očekávat, že poskytne v rámci svých individuálních možností dostatečnou zpětnou vazbu. Nicméně je důležité hledat cesty, jak v celém procesu potlačit projevy participační zaujatosti (Brown et al., 2016; Chiodelli a Moroni, 2015), protože pokud je účast malá a zapojí se jen ti, co chtějí něčeho dosáhnout a prosadit svůj individuální záměr, tak to může být pro obec velmi negativní. Navíc důležité je nespoléhat jen na dobrovolnou účast občanů (Brown et al., 2014) a následně opravdu poznatky od veřejnosti využívat, nikoliv jen pro podporu participace vytvářet možnosti pro zapojení (Aitken, 2010). Obec může využívat pro získávání postřehů i tzv. webů 2.0 (Brown et al., 2014), které s aktuálním masivním rozvojem sociálních sítí jsou snadno dostupné, a tak si obec může průběžně monitorovat zpětnou vazbu a problémy. Ovšem hlavně v populačně malých obcích může být problematické na tuto činnost vyčlenit personální kapacity.

Závěr

V oblasti územního plánování občanská participace poskytuje a přináší prostor pro obyvatele, aby se mohli významným způsobem angažovat, avšak pro angažování se je nutná sociální soudržnost a její posilování (Rashidfarokhi, 2018). Angažovat se obyvatele mohou jak z hlediska vlastních a individuálních záměrů, např. pokud chtějí měnit využitelnost pozemků, aby mohli stavět to, co plánují nebo mohli ovlivnit i záměry v jejich blízkém okolí, které mohou mít vliv na jejich majetek, tak i ve všeobecných a komplexních záměrech, které jsou o vizi pro budoucnost ve smyslu „kde jsme a kam jdeme“, přičemž v tomto ohledu je důležitá pluralita názorů. Participace občanů na vizi pro budoucnost, která se zabezpečí vhodným nastavením územního plánu, je vhodná z důvodu, že občané se tím da facto stávají účastníky projektu, který z územního hlediska velmi ovlivní do budoucna fungování obce. Pozitivní na občanské participaci je to, že občané si prostřednictvím ní mohou „budovat své místo“, přičemž pokud se s nastavením územního plánu identifikují a vezmou ho za svůj vlastní, tak pravděpodobně následně budou i k danému místu více inklinovat. Ovšem k tomu, aby to takto fungovalo, tak se potvrzuje, že je zpravidla nutné uskutečnit kolektivní akci a provádět kroky k sociálnímu učení (Castella, 2014), přičemž významnou hybnou silou v tomto směru může být vyprofilování i následná činnost a působení leadera (Lamker, 2019). Občanská participace je mimo jiné důležitá i jako zdroj postřehů a nápadů pro jednotlivé záměry, přičemž tím může být konána i sociální kontrola (Aitken, 2010).

Občanská participace je podstatnou součástí územně plánovacího procesu, přičemž proces uskutečňují odborníci i na základě politického zadání. Občanská participace má nezastupitelnou úlohu v tom, že plánování a odborné znalosti doplňuje (Tennøy et al., 2016) o know-how místních obyvatel (Glackin a Dionisio, 2016). Optimální míru občanské participace při územním plánování nelze definovat všeobecně platným způsobem, ale lze definovat jejich několik základních charakteristických znaků. Optimální míra občanské participace: 1) by měla být reprezentativním vzorkem populace, která obývá předmětné území - jednotlivci jsou málo, 50 % a více procentní účast není zcela nutná, avšak skupiny o

desítkách osob už mohou být dostačující, pokud 2) tyto skupiny jsou dobře vyvážené a reprezentují jednotlivé složky populace (mladí X staří; zaměstnanci X podnikatelé; zdraví X nemocní atd.) a 3) přináší od občanů relevantní podněty, kterým je a může být vyhověno, ale i podněty, kterým není a nemůže být z různých důvodů vyhověno a také umožňuje jednotlivým občanům či skupinám možnost se vyjádřit a diskutovat, čímž se podporuje povědomí o řešené problematice a probíhá kolaborativní učení (Bradley, 2015; Elbakidze et al., 2015; Natarajan, 2017), a tak daná obec získává vzdělanější a zkušenější obyvatele a posiluje se občanská společnost (Horst et al., 2020) s do budoucna větším potenciálem participovat. Ovšem vždy je nutné brát v potaz participační zaujatost (Brown et al., 2016) jako negativní externalitu.

Doporučení, která mohou zajistit a podpořit optimální míru občanské participace při územním plánování, lze shrnout do následujících bodů: 1) Nepreferovat jen dobrovolnou participaci, ale být ze strany zpracovatele aktivní v získávání informací (Brown et al., 2014). Například provádět cílené průzkumy pokrývající všechny skupiny populace a typy domácností, které mohou identifikovat odlišné preference oproti dobrovolně zapojeným. Reprezentativně pokrýt všechny skupiny populace je v praxi velmi obtížné, avšak každý krok, který k tomu přispěje je prospěšný a zvýší diversitu poznatků. 2) K zapojení obyvatelstva využívat najednou různé nástroje. Nevyužívat jenom ty dle legislativy povinné (Kopáček, 2019), ale i nějaké další. Diverzita využitých participačních nástrojů může přispět ke zvýšení míry participace, jelikož každému jednotlivci či skupině vyhovuje něco jiného (Afzalan a Muller, 2018), např. starší obyvatele mohou preferovat získávání informací při osobním jednání, z obecního rozhlasu či z klasických (fyzických) úředních desek a zpětnou vazbu mohou dávat raději ústně nebo prostřednictvím papírového dotazníku a mladí získávají informace z internetu i sociálních sítí a nemají problém online poskytnout zpětnou vazbu. Právě mladí obyvatele mají většinou nízkou míru zapojení (David a Buchanan, 2019), a tak využití moderních nástrojů toto může prolomit (Brown et al., 2014). Vhodné je participantům umožnit zhodnocení i používaných nástrojů participace (Arciniegas a Janssen, 2012). 3) Provádět průběžně osvětovou činnost, důsledně komunikovat a dávat zpětnou vazbu. Obec a její představitelé by měli co nejvíce šířit informace o důležitosti územního plánování a jeho přímého vlivu na budoucí rozvoj obce, možnostech participace a její důležitosti a významnosti, aby v nejlepší případně obyvatele vzali územní plánování de facto za vlastní projekt (Martinaityte et al., 2019). Dále by se mělo i důsledně komunikovat ohledně jednotlivých záměrů a podnětů, ať se implementovaly či nikoliv, čímž participanté dostávají zpětnou vazbu (Kytä et al., 2015). 4) Hledat i neformální cesty pro komunikaci a jednání. Pokud to je prakticky možné, tak organizovat například i neformální jednání, která mohou mít uvolněnější atmosféru, a tím lze získat další podněty. Případně veřejnost neinformovat jen úředními dokumenty, ale i nějakými neoficiálními dokumenty, které mají pouze informativní charakter, ale jsou pro běžného občana snadněji pochopitelné. Mohou to být například stručné informace na webových stránkách obce či články ve zpravodaji vydávaného obcí, a to třeba i formou rozhovoru se starostou či odborníkem, který plán připravuje.

Výzkum se zabývá optimální mírou občanské participace, která by měla být významným prvkem pro územní plánování z hlediska kvalitativního. Toto předloženou studii odlišuje od většiny odborných studií, které se tématu občanské participace také věnují, jelikož ty zpravidla řeší hledisko kvantitativní, tedy jak posílit účast veřejnosti a získat od veřejnosti

více poznatků pro územní plánování a už velmi málo nebo vůbec neřeší, jak zajistit, aby participace byla efektivní. A další významná skupina publikací se občanské participaci věnuje ve smyslu toho, jaká přináší územnímu plánování pozitiva, ale i negativa. Další výzkumy by se mohly zaměřit na motivaci občanů účastnit se procesu územního plánování a na identifikaci toho, co může participaci posílit, přičemž dle Kyttä et al. (2015) je důležité zpětná vazba pro participanty o využití jejich poznatků, a tak by bylo na místě i prozkoumat tento prvek. Dále byl výzkum zaměřen pouze na prostředí populačně malých obcí, a tak by bylo vhodné a prospěšné provést komparaci s populačně většími obcemi a městy, případně se zaměřit na identifikaci charakteristických rysů dobrovolných participantů. A v neposlední řadě, tento výzkum byl založen pouze na hodnocení představitelů obcí, tedy jednotlivých starostů, a tak by bylo velmi přínosné v dalších výzkumech optimální míru občanské participace zhodnotit i prostřednictvím pohledu plánovačů a veřejnosti, respektive jejich zástupců.

*Tento článek doporučil k publikování ve vědeckém časopise Mladá veda:
doc. RNDr. Jaroslav Koutský, Ph.D.*

*Tento článek vznikl za podpory studentské grantové soutěže na Univerzitě Jana Evangelisty
Purkyně v Ústí nad Labem, konkrétně v rámci grantu UJEP-SGS-2022-45-003-2.*

Použitá literatura

1. AFZALAN, N. a B. MULLER, 2018. Online Participatory Technologies: Opportunities and Challenges for Enriching Participatory Planning. In: *Journal of The American Planning Association*. Roč. 84, s. 162-177.
2. AITKEN, M., 2020. A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: Empowerment or social control? In: *Planning Theory*. Roč. 9, s. 248-264.
3. ARCINIEGAS, G. a R. JANSSEN, 2012. Spatial decision support for collaborative land use planning workshops. In: *Landscape and Urban Planning*. Roč. 107, s. 332-342.
4. BAŁOWSKA-WALDMANN, E. a T. KACZMAREK, 2019. The Use of Geo-Questionnaire in Spatial Planning. In: *International Journal of E-planning Research*. Roč. 8, s. 45-67.
5. BJÄRSTIG, T., C. THELLBRO, O. STJERNSTRÖM, J. SVENSSON, C. SANDSTRÖM, P. SANDSTRÖM a A. ZACHRISSON, 2017. Between protocol and reality - Swedish municipal comprehensive planning. In: *European Planning Studies*. Roč. 26, s. 35-54.
6. BLICHARSKA, M., P. ANGELSTAM, H. ANTONSON, M. ELBAKIDZE a R. AXELSSON, 2011. Road, forestry and regional planners' work for biodiversity conservation and public participation: a case study in Poland's hotspot regions. In: *Journal of Environmental Planning and Management*. Roč. 54, s. 1373-1395.
7. BLOMLEY, N., 2017. Land use, planning, and the "difficult character of property". In: *Planning Theory and Practice*. Roč. 18, s. 351-364.
8. BOURGOIN, J., J. C. CASTELLA, D. PULLAR, G. LESTRELIN a B. BOUAHOM, 2012. Toward a land zoning negotiation support platform: "Tips and tricks" for participatory land use planning in Laos. In: *Landscape And Urban Planning*. Roč. 104, s. 270-278.
9. BRADLEY, Q., 2015. The political identities of neighbourhood planning in England. In: *Space and Polity*. Roč. 19, s. 97-109.
10. BROWN, G. a M. KYTTÄ, 2014. Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. In: *Applied Geography*. Roč. 46, s. 122-136.
11. BROWN, G. a C. M. RAYMOND, 2014. Methods for identifying land use conflict potential using participatory mapping. In: *Landscape and Urban Planning*. Roč. 122, s. 196-208.

12. BROWN, G., M. KELLY a D. WHITALL, 2014. Which 'public'? Sampling effects in public participation GIS (PPGIS) and volunteered geographic information (VGI) systems for public lands management. In: *Journal of Environmental Planning and Management*. Roč. 57, s. 190-214.
13. BROWN, G., J. STRICKLAND-MUNRO, H. KOBRYN a S. A. MOORE, 2016. Stakeholder analysis for marine conservation planning using public participation GIS. In: *Applied Geography*. Roč. 67, s. 77-93.
14. BROWN, G., S. SANDERS a P. REED, 2018. Using public participatory mapping to inform general land use planning and zoning. In: *Landscape and Urban Planning*. Roč. 177, s. 64-74.
15. CASTELLA, J. C., J. BOURGOIN, G. LESTRELIN a B. BOUNTHANOM, 2014. A model of the science–practice–policy interface in participatory land-use planning: Lessons from Laos. In: *Landscape Ecology*. Roč. 29, s. 1095–1107.
16. CURRY, N., 2012. Community Participation in Spatial Planning: Exploring Relationships between Professional and Lay Stakeholders. In: *Local Government Studies*. Roč. 38, s. 345-366.
17. CZEPKIEWICZ, M., P. JANKOWSKI a M. MŁODKOWSKI, 2017. Geo-questionnaires in urban planning: recruitment methods, participant engagement, and data quality. In: *Cartography and Geographic Information Science*. Roč. 44, s. 551-567.
18. ČSÚ, 2019. *Veřejná database* [online]. Praha: Český statistický úřad, [cit. 18. prosince 2019]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf>.
19. DAMURSKI, Ł. a M. OLEKSY, 2018. Communicative and participatory paradigm in the European territorial policies. A discourse analysis. In: *European Planning Studies*. Roč. 26, s. 1471-1492.
20. DAVID, N. P. a A. BUCHANAN, 2020. Planning Our Future: Institutionalizing Youth Participation in Local Government Planning Efforts. In: *Planning Theory and Practice*. Roč. 21, s. 9-38.
21. DELITHEOU, V., E. BAKOGIANNIS a C. KYRIAKIDIS, 2019. Urban planning: integrating smart applications to promote community engagement. In: *Heliyon*. Roč. 5, s. e01672.
22. EITER, S. a M. L. VIK, 2015. Public participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway. In: *Land Use Policy*. Roč. 44, s. 44-53.
23. ELBAKIDZE, M., L. DAWSON, K. ANDERSSON, R. AXELSSON, P. ANGELSTAM, I. STJERNQUIST, S. TEITELBAUM, P. SCHLYTER a C. THELLBRO, 2015. Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden. In: *Land Use Policy*. Roč. 48, s. 270-285.
24. ESHKOL, B. a A. ESHKOL, 2017. Participatory planning in Israel: from theory to practice. In: *Journal of Place Management and Development*. Roč. 10, s. 213-239.
25. ESHUIS, J., E. H. KLIJN a E. BRAUN, 2014. Place marketing and citizen participation: branding as strategy to address the emotional dimension of policy making? In: *International Review of Administrative Sciences*. Roč. 80, s. 151-171.
26. ESMAELPOORARABI, N., T. YIGITCANLAR, M. KAMRUZZAMAN a M. GUARALDA, 2020. How can an enhanced community engagement with innovation districts be established? Evidence from Sydney, Melbourne and Brisbane. In: *Cities*. Roč. 96, s. 102430.
27. FÜRST, C., P. OPDAM, L. INOSTROZA a S. LUQUE, 2014. Evaluating the role of ecosystem services in participatory land use planning: proposing a balanced score card. In: *Landscape Ecology*. Roč. 29, s. 1435-1446.
28. GAVENTA, J. a G. BARRETT, 2012. Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. In: *World Development*. Roč. 40, s. 2399-2410.
29. GLACKIN, S. a M. R. DIONISIO, 2016. 'Deep engagement' and urban regeneration: tea, trust, and the quest for co-design at precinct scale. In: *Land Use Policy*. Roč. 52, s. 363-373.
30. GOLOBIČ, M. a I. MARUŠIČ, 2007. Developing an Integrated Approach for Public Participation: A Case of Land-Use Planning in Slovenia. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*. Roč. 34, s. 993-1010.
31. HÄKLI, J., K. P. KALLIO a O. A. RUOKOLAINEN, 2019. A Missing Citizen? Issue Based Citizenship in City-Regional Planning. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Roč. 44, s. 876-893.
32. HAN, Y., Q. HUANG, C. HE, Y. FANG, J. WEN, J. GAO a S. DU, 2020. The growth mode of built-up land in floodplains and its impacts on flood vulnerability. In: *Science of The Total Environment*. Roč. 700, s. 134462.
33. HENDL, J. a J. REMR, 2017. *Metody výzkumu a evaluace*. Praha: Portál.
34. HENRY, A. D., M. LUBELL a M. MCCOY, 2011. Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Roč. 21, s. 419-444.
35. HERSPERGER, A. M., M. P. G. FRANSCINI a D. KÜBLER, 2014. Actors, Decisions and Policy Changes in Local Urbanization. In: *European Planning Studies*. Roč. 22, s. 1301-1319.
36. HEWITT, R. a F. ESCOBAR, 2011. The territorial dynamics of fast-growing regions: Unsustainable land use change and future policy challenges in Madrid, Spain. In: *Applied Geography*. Roč. 31, s. 650-667.
37. HOFMANN, M., J. R. WESTERMANN, I. KOWARIK a E. VAN DER MEER, 2012. Perceptions of parks and urban derelict land by landscape planners and residents. In: *Urban Forestry and Urban Greening*. Roč. 11, s. 303-312.

38. HORST, C., M. B. ERDAL a N. JDID, 2020. The “good citizen”: asserting and contesting norms of participation and belonging in Oslo. In: *Ethnic and Racial Studies*. Roč. 43, s. 76-95.
39. CHABOT, M. a G. DUHAIME, 1998. Land-use planning and participation. In: *Habitat International*. Roč. 22, s. 429-447.
40. CHIODELLI, F. a S. MORONI, 2015. Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice. In: *Town Planning Review*. Roč. 86, s. 437-455.
41. JACQUET, J. B., 2014. The Rise of “Private Participation” in the Planning of Energy Projects in the Rural United States. In: *Society and Natural Resources*. Roč. 28, s. 231-245.
42. KACZMAREK, T. a M. WÓJCICKI, 2016. Participation in Public Consultations on Spatial Planning Documents. The Case of Poznań City. In: *Quaestiones Geographicae*. Roč. 35, s. 71-81.
43. KAHILA-TANI, M., A. BROBERG, M. KYTTÄ a T. TYGER, 2016. Let the Citizens Map-Public Participation GIS as a Planning Support System in the Helsinki Master Plan Process. In: *Planning Practice and Research*. Roč. 31, s. 195-214.
44. KOONTZ, T. M. a J. NEWIG, 2014. From Planning to Implementation: Top-Down and Bottom-Up Approaches for Collaborative Watershed Management. In: *Policy Studies Journal*. Roč. 42, s. 416-442,
45. KOPÁČEK, M., 2019. Civic Engagement in the Process of Land Use Planning: Case Study of Small Municipalities in the Czech Republic. In: *Geographia Cassoviensis*. Roč. 13, s. 36-52.
46. KYTTÄ, M., A. BROBERG, M. HAYBATOLLAHI a K. SCHMIDT-THOMÉ, 2015. Urban happiness: context-sensitive study of the social sustainability of urban settings. In: *Environment and Planning B: Planning and Design*. Roč. 43, s. 34-57.
47. LAMKER, C., 2019. Leadership roles in local land-use planning for noise control. In: *Town Planning Review*. Roč. 90, s. 275-297.
48. LÓPEZ-MARTÍNEZ, F., A. PÉREZ-MORALES a J. E. ILLÁN-FERNÁNDEZ, 2020. Are local administrations really in charge of flood risk management governance? The Spanish Mediterranean coastline and its institutional vulnerability issues. In: *Journal of Environmental Planning and Management*. Roč. 63, s. 257-274.
49. MARTINAITYTE, I., K. L. UNSWORTH a C. A. SACRAMENTO, 2020. Is the project ‘mine’ or ‘ours’? A multilevel investigation of the effects of individual and collective psychological ownership. In: *Journal of Occupational and Organizational Psychology*. Roč. 93, s. 302-327.
50. MARTINELLI, M. A., J. A. ACHCAR a W. A. MACHADO HOFFMANN, 2020. Cidades inteligentes e humanas: percepção local e aderência ao movimento que humaniza projetos de smart cities. In: *Revista Tecnologia E Sociedade*. Roč. 16, s. 164-181.
51. MARTÍNEZ, M., 2011. The Citizen Participation of Urban Movements in Spatial Planning: A Comparison between Vigo and Porto. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Roč. 35, s. 147-171.
52. MCCALL, M. K. a C. E. DUNN, 2012. Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for ‘good’ governance? In: *Geoforum*. Roč. 43, s. 81-94.
53. MEILVANG, M. L., H. B. CARLSEN a A. BLOK, 2018. Methods of engagement: On civic participation formats as composition devices in urban planning. In: *European Journal of Cultural and Political Sociology*. Roč. 5, s. 12-41.
54. MIERZEJEWSKA, L., 2017. Sustainable Development of a City: Systemic Approach. In: *Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development*. Roč. 12, s. 71-78.
55. NABATCHI, T. a L. B. AMSLER, 2014. Direct Public Engagement in Local Government. In: *The American Review of Public Administration*. Roč. 44, s. 63S-88S.
56. NARED, J., N. RAZPOTNIK VISKOVIĆ, D. CREMER-SCHULTE, R. BROZZI a F. CORTINES GARCIA, 2015. Achieving sustainable spatial development in the Alps through participatory planning. In: *Acta Geographica Slovenica*. Roč. 55, s. 363-373.
57. NATARAJAN, L., 2017. Socio-spatial learning: A case study of community knowledge in participatory spatial planning. In: *Progress In Planning*. Roč. 111, s. 1-23.
58. NENKO, A., J. R. PARKINS, M. G. REED a A. J. SINCLAIR, 2019. Rethinking Effective Public Engagement in Sustainable Forest Governance. In: *Society and Natural Resources*. Roč. 32, s. 1383-1398,
59. NUNBOGU, A. M., P. I. KORAH, P. B. COBBINAH a M. POKU-BOANSI, 2018. Doing it ‘ourselves’: Civic initiative and self-governance in spatial planning. In: *Cities*. Roč. 74, s. 32-41.
60. NYSETH, T., T. RINGHOLM a A. AGGER, 2019. Innovative Forms of Citizen Participation at the Fringe of the Formal Planning System. In: *Urban Planning*. Roč. 4, s. 7-18.
61. RASHIDFAROKHI, A., L. YRJÄNÄ, M. WALLENIUS, S. TOIVONEN, A. EKROOS a K. VIITANEN, 2018. Social sustainability tool for assessing land use planning processes. In: *European Planning Studies*. Roč. 26, s. 1269-1296.
62. SANTOS, B., 2017. Improving Urban Planning Information, Transparency and Participation in Public Administrations. In: *International Journal of E-planning Research*. Roč. 6, s. 58-75.
63. SHAKER, R. R. a I. C. SIRODOEV, 2016. Assessing sustainable development across Moldova using household and property composition indicators. In: *Habitat International*. Roč. 55, s. 192-204.

64. SUTTON, A., 2020. Living the good life: A meta-analysis of authenticity, well-being and engagement. In: *Personality and Individual Differences*. Roč. 153, s. 109645.
65. TENNØY, A., L. HANSSON, E. LISSANDRELLO a P. NÆSS, 2016. How planners' use and non-use of expert knowledge affect the goal achievement potential of plans: Experiences from strategic land-use and transport planning processes in three Scandinavian cities. In: *Progress In Planning*. Roč. 109, s. 1-32.
66. THOMAS, E., M. RILEY a J. SPEES, 2020. Knowledge flows: Farmers' social relations and knowledge sharing practices in 'Catchment Sensitive Farming'. In: *Land Use Policy*. Roč. 90, s. 104254.
67. TUDOR, C. A., I. C.; IOJĂ, I. PĂTRU-STUPARIU, M. R. NITĂ a A. M. HERSPERGER, 2014. How successful is the resolution of land-use conflicts? A comparison of cases from Switzerland and Romania. In: *Applied Geography*. Roč. 47, s. 125-136.
68. VON DER DUNK, A., A. GRÊT-REGAMEY, T. DALANG a A. M. HERSPERGER, 2011. Defining a typology of peri-urban land-use conflicts - A case study from Switzerland. In: *Landscape and Urban Planning*. Roč. 101, s. 149-156.
69. WANG, H., Q. SHEN a B. TANG, 2015. GIS-Based Framework for Supporting Land Use Planning in Urban Renewal: Case Study in Hong Kong. In: *Journal Of Urban Planning and Development*. Roč. 141, s. 05014015.
70. WILKER, J., K. RUSCHE a C. RYMSA-FITSCHEN, 2016. Improving Participation in Green Infrastructure Planning. In: *Planning Practice and Research*. Roč. 31, s. 229-249.
71. ZYSK, E., A. DAWIDOWICZ, S. ŻRÓBEK a R. ŻRÓBEK, 2020. The concept of a geographic information system for the identification of degraded urban areas as a part of the land administration system - A Polish case study. In: *Cities*. Roč. 96, s. 102423.

Mladá veda

Young Science

ISSN 1339-3189