

PARTICIPATIVNÍ PLÁNOVÁNÍ – V POLOVINĚ CESTY?

Milan Brlík

Článek se věnuje participativnímu plánování v České republice od jeho počátků až po současnost, a to pohledem Kanceláře participace Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy. Kancelář zpracovala dodnes používaný Manuál participace a začala hledat systémové a celopražské řešení, které by zakotvilo know-how v participativním plánování na úřadech městských částí. Zjištění z pilotního projektu jsou zapracovány do celoměstského programu koordinace plánování a rozvoje s městskými částmi hlavního města Prahy.

V České republice jsme v zavádění participativního plánování zhruba v polovině cesty. Zapojování občanů do rozhodování vzniklo původně jako bottom-up proces na vlně předrevolučního disentu a porevolučního nadšení. V 90. letech byly aktivistické snahy doplněny o dobrou praxi ze zahraničí, která byla implementována ve formě řízené top-down participace pod vedením samospráv. V dnešní době se na místní úrovni participace stává čím dál více přirozenou součástí rozhodování některých obcí, samospráv i krajů. Přestože takových samospráv přibývá, stále se však jedná o menšinu. České republice chybí funkční, ucelený celorepublikový systém podpory, který by pomohl šířit dobrou praxi českých měst a obcí a motivoval ostatní obce k její adopci. Zároveň chybí funkční zastřešující systém, který by poskytoval nástroje, praktickou podporu, know-how a finanční motivaci. Určité zárodky podobných systémů existují v Praze a na Slovensku. Česká republika by mohla tyto příklady systémové praxe v budoucnu využít a vykročit tak do druhé poloviny procesu zavádění participativní demokracie.

Co je participativní plánování a jak vzniklo?

Participativní plánování, tedy zapojení občanů do procesu tvorby města (nebo krajiny či jiných celků), nabírá v posledních desetiletích rychlý rozmach celosvětově. Se zvyšující se životní úrovní obyvatel roste i jejich zájem o okolí, životní prostředí a fungování města, což vytváří prostor a touhu po zapojení „zespoda“ (bottom-up), jíž jde naproti zapojování obyvatel shora (top-down) [Lefebvre, 1996].

Jako počátek moderního participativního plánování se často zmiňují aktivity Jane Jacobs v New Yorku v 60. letech 20. století. Jane Jacobs byla spisovatelka a aktivistka, která stála v čele hnutí proti proměně Greenwich Village. Greenwich Village byla původní čtvrt, která měla být nahrazena vizemi Roberta Mosese pro dálnici běžící přes dolní Manhattan, kvůli níž měla být Greenwich Village zbourána [Flint, 2009]. Jane Jacobs se postavila těmto plánům na odpor s argumentem, že takové změny by ničily životní prostředí a komunitní charakter její čtvrti. Organizovala protesty a komunitní setkání, při kterých zdůrazňovala význam zachování městského prostředí podporujícího interakci mezi lidmi a udržitelný městský život [Caro, 1974]. Jacobs prosazovala ideu, že obyvatelé by měli mít možnost ovlivnit změny ve svém okolí **a poukazovala na škody způsobené top-down rozhodnutími bez účasti těch, kterých se rozhodnutí týkají** [Jacobs, 1961]. Její odkaz a přístupy k městskému plánování, které zdůrazňují lidské měřítko a potřeby komunit, jsou stále aktuální a inspirativní pro současné diskuse o plánování a rozvoji měst.

Například Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy (IPR), kde působí autor tohoto článku, používá pro top-down participativní plánování definici, která přímo navazuje na odkaz Jane Jacobs:

„Participativní plánování je zapojení subjektů nebo lidí, které není nutné ze zákona (nebo ze zvyku) do realizace projektu zapojit, ale kterých se plánovaný projekt dotýká.“

Přestože jde o velmi stručnou definici, je v ní obsaženo logické zdůvodnění pro zapojení občanů do projektu i vymezení cílových skupin participace. Pokud město nebo soukromý developer plánuje projekt, který bude mít dopad na občany, podnikatele i uživatele dané lokality (popř. celého města), je vhodné do jeho tvorby zapojit ty, kterých se v budoucnu dotkne – ať už pozitivním, či negativním způsobem.

Bottom-up procesy v ČR

V České republice se již před pádem komunismu z protestních hnutí a občanského bottom-up aktivismu zrodil zárodek občanské společnosti a později i participativního plánování. V 80. letech v Československu došlo k vzestupu prvních environmentálních hnutí, která byla často spojována s disidentskými aktivitami proti komunistickému režimu. Tyto skupiny reagovaly na alarmující znečištění ovzduší způsobené intenzivní industrializací, typické pro průmyslové oblasti jako Ostravsko nebo střední Slovensko. Postupně vznikly skupiny jako hnutí Brontosaurus, které se snažily o ekologickou výchovu a aktivismus [Frouz, 2017].

Aktivismus v oblasti životního prostředí hrál klíčovou roli v rozvoji občanské společnosti a později posloužil jako jeden z katalyzátorů demokratizačního procesu. Protesty a vzdělávací kampaně organizované skupinami jako Brontosaurus poukazovaly na environmentální problémy a demonstrovaly možnosti občanského zapojení do rozhodovacích procesů, což vedlo k větším požadavkům na transparentnost a podílení se

na veřejném životě po sametové revoluci [Vaněk & Mücke, 2016].

Počátky top-down participativního plánování v ČR

Systematicky se participace dostala do ČR po konferenci OSN s názvem Agenda 21 v Rio de Janeiro v roce 1992 na vlně porevolučního nadšení. Z konference v Riu vyšel dokument Místní agenda 21 (MA21), který doporučoval procesy pro zavádění udržitelného rozvoje (včetně participace) na místní úrovni, zejména na úrovni samospráv.

Přestože byl dokument MA21 v ČR přijat již v 90. letech s cílem propagovat udržitelný rozvoj a participaci, zavádění tohoto programu se setkala s byrokratickým přístupem a složitým systémem auditů, což vedlo k upozadění samotného cíle – udržitelného rozvoje [Pavolčíková, 2005]. V důsledku těchto překážek se Místní Agenda 21 stala účinným nástrojem jen v omezeném počtu českých obcí. Často se stává, že obce využívají principy MA21 bez oficiální účasti samospráv v systému auditů [Petrovičová, 2017]. Obecným problémem českého systému MA21 je také fakt, že je jen do omezené míry napojen na financování udržitelných projektů, narozdíl například od Norska, kde se MA21 stala běžným systémem řízení rozvoje samospráv a kde jsou projekty municipalit splňující kritéria udržitelného rozvoje financovány dedikovanou bankou specializující se na financování udržitelného rozvoje municipalit: Kommunalbanken Norway [KBN, 2024].

Na druhou stranu tam, kde se principy Místní agendy 21 podařilo zavést díky leadershipu místních politických reprezentací a nadšení úřednického aparátu, došlo k významným posunům v rozvoji obcí, měst a regionů. Participace se zde stala základním přístupem k rozhodování o rozvoji měst, obcí a regionů. Příkladem dobře fungujících měst díky MA21 jsou například Litoměřice, Krnov, Šumperk, Litomyšl, Brno, České Budějovice, Třebíč, Jihlava, Uherské Hradiště a v Praze městské části Praha 10, Praha 12 a Praha 14. Tento seznam je pouze částečný a zahrnuje nejznámější příklady; existuje řada dalších měst,

obcí, regionů a městských částí směřujících k udržitelnému rozvoji a efektivnímu participativnímu řízení, které si také zaslouží pozornost dalšího výzkumu v oblasti pozitivního vlivu MA21 a participativního řízení na udržitelný rozvoj.

Reforma plánování v Praze a postupný rozvoj participace

Pražské participativní plánování se rozvinulo díky územně-plánovací reformě vedené Tomášem Hudečkem, který byl od roku 2011 radním pro rozvoj hl. m. Prahy a později primátorem. Cílem reformy bylo nastartovat rozvoj Prahy, který byl do té doby relativně nekoordinovaný a netransparentní. Reforma zahrnovala restrukturalizaci Útvaru rozvoje hl. m. Prahy na Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy. IPR dostal za úkol zpracovat nový metropolitní plán, založit Kancelář veřejného prostoru, zavést open-data politiku a zaměřit se na komunikaci s veřejností.

Narozdíl od New Yorku 60. let 20. století tak byla reforma plánování v Praze zaváděna spíše směrem top-down. Neziskové organizace jako např. Arnika či AutoMat sice odvedly v občanském aktivismu kus práce, např. otevřenou kritikou vedení města, organizací občanských akcí a protestů nebo koordinací festivalu Zažij město jinak, nicméně fungovaly vždy spíše jako konstruktivní kritici a později dokonce i partneři města v zavádění těchto reforem (AutoMat dnes např. často konzultuje plánovanou dopravní infrastrukturu). Praha tedy nečekala na svou Jane Jacobs a po vzoru západních metropolí a zkušenostech z Místní Agendy 21 se vydala naproti svým obyvatelům ve spolupráci se spolkem a občanským sektorem.

Po několika úvodních letech řízených diskusí s odborníky i laickou veřejností IPR v roce 2015 založil svou dedikovanou Kancelář participace o třech zaměstnancích. Kancelář zpočátku postrádala návod, jak aplikovat zahraniční know-how na specifický kontext Prahy, a proto zvolila testovací přístup a na pilotních projektech otestovala postupy ze zahraničních brožur a manuálů, které zpracovala do „Manuálu participace“ [IPR, 2017].

Manuál participace, i přes své zastarávání, slouží dodnes jako dobrý podklad pro participativní plánování. Kancelář participace nyní využívá spíše „Base-Camp participativního plánování“ [IPR, 2024], on-line doplněk manuálu, který pravidelně aktualizuje informace, metody a postupy participace. Zájemci zde naleznou také „Manuál koordinátora participativního plánování“, který je praktičtější a podrobnější verzí Manuálu participace a který lze využít jako návod pro plánování participativního procesu krok za krokem.

Zpočátku existence Kanceláře participace IPR chyběl zájem o participační služby mezi organizacemi hlavního města a dokonce i mezi kolegy z IPR. Kancelář participace proto zvolila přístup zaměřený na projekty s vysokou pravděpodobností úspěšného dokončení. Největším rizikem participativního plánování je totiž zapojení obyvatel do projektů, které se nakonec nezrealizují, což vede ke ztrátě důvěry veřejnosti v politickou reprezentaci a participaci samotnou. Tomuto osudu se IPR chtěl vyhnout, a proto volil zpočátku cestu nejmenšího odporu.

Díky několika úspěšným pilotním projektům začala po zhruba dvou letech poptávka po zapojování veřejnosti v Praze narůstat, což logicky vedlo k potřebě externích zakázek. Kancelář participace však narazila nejen na své personální limity, ale i na nedostatek zkušených dodavatelů, což vyřešila důkladným designem veřejných zakázek a školeními, které předaly participační know-how jak dodavatelům participačních služeb, tak i architektonickým a urbanistickým studiím, a vytvořila si tak rostoucí síť dodavatelů schopných zajistit participační služby v požadované kvalitě.

I přes rostoucí počet kvalitních dodavatelů měla Kancelář participace v letech 2018 a 2019 nabitý program, proto začala hledat systémové a celopražské řešení, které by zakotvilo know-how v participativním plánování na úřadech městských částí. K tomuto účelu si nechala kancelář v roce 2018 zpracovat průzkum „Propojit Prahu“ [IPR, 2018], který se zaměřil na zjišťování podmínek pro participativní plánování na úřadech městských částí. Průzkum zjis-

til nerovné podmínky mezi městskými částmi – zejména ty městské části, které byly po delší dobu zapojeny v systému MA21, vykazovaly vysoké know-how a praktické zkušenosti v participativním plánování, zatímco většina městských částí byla tímto novým oborem doslova nepolíbená. Druhým významným problémem, který průzkum Propojit Prahu zjistil, byla slabá účast Magistrátu hl. m. Prahy (MHMP) a hlavního města a jeho organizací při participativním plánování projektů městských částí, což oslabilo celý proces participace tím, že se projekty vzešlé z participace s veřejností nedařilo dotahovat k úspěšné realizaci.

Koordinace, komunikace, kooperace

Po vyhodnocení výsledků průzkumu Kancelář participace navrhla pilotní program „Koordinátoři participativního plánování“, jehož cílem bylo otestovat roli koordinátorů na jednotlivých městských částech. Tento pilotní program byl mezi lety 2020 a 2022 úspěšně od-pilotován a vyhodnocen [RHMP, 2020].

Do pilotního programu se zapojilo dvanáct městských částí Prahy, které byly rozděleny do skupin podle velikosti a know-how v participativním plánování. Každá městská část dostala dotaci na plat koordinátora a na pokrytí části rozpočtu koordinátora pro externí do-dávky.

Výběr koordinátorů probíhal na základě diagnostiky potřeb každé jednotlivé městské části tak, aby koordinátor dobře zapadl do týmu a doplnil kompetence chybějící na úřadu konkrétní městské části.

Všichni koordinátoři prošli systémem desítek pravidelných školení v průběhu celého programu, měli k dispozici pravidelné i ad-hoc konzultace, systém pravidelných porad a koordinačních setkání. Hlavní filozofií pilotního programu byla teze, že participativní plánování se nelze efektivně naučit teoreticky, ale je třeba si jej vyzkoušet v praxi. Program byl proto postaven na reálném plnění pilotních projektů dohodnutých s politickou reprezentací a úřadem účastnících se městských částí.

Projekty, které koordinátoři řešili, byly například:

- pořízení strategie rozvoje městské části (participativní cestou),
- participativní pořízení urbanistické koncepce rozvoje veřejných prostranství (např. revitalizace náměstí, přednádraží, parku, ulice atd.),
- participativní plánování vnitrobloku,
- participativní řešení architektonické sou-těže,
- participativní rozpočty,
- revitalizace sídliště,
- nejrůznější menší projekty.

Hlavní zjištění pilotního programu:

1. Participativní plánování posílené o základy projektového a procesního řízení a zkvalitnění výběrových řízení se ukázalo jako dostatečný mix pro posílení kapacit městských částí ve vlastní přípravě projektů.
2. Tento mix nástrojů byl podpořen finanční podporou hlavního města, školeními a každodenní podporou IPR při přípravě projektů.
3. Hlavním problémem pilotního programu byl nedostatek strategického řízení a, přes snahy při nastavení programu, nedostatečná koordinace s hlavním městem, což ostatně vyplynulo již z průzkumu Propojit Prahu.
4. Některé městské části nebyly na nástup koordinátora dostatečně připraveny a postupně z programu vypadly, což vyžaduje do budoucna zpřísnění vstupních podmínek pro návazné programy a zároveň systém vzdělávání a průpravy pro městské části, které podmínkám nevyhoví.

5. Během 12–18 měsíců se podařilo většinu koordinátorů připravit na jejich práci tak, aby ji mohli vykonávat samostatně a zároveň zvyšovat kvalitu přípravy projektů městských částí.

6. Výsledkem pilotního programu jsou desítky rozpracovaných i dokončených projektů, sedm plně zaškolených a fungujících koordinátorů a ponaučení pro další rozvoj návazných programů.

IPR nyní připravuje návazný program „Celoměstský program koordinace plánování a rozvoje s městskými částmi HMP“, který je ve fázi projednávání. Druhé kolo programu bude cílit na odstranění nedostatků pilotního programu a lepší provázání s financováním projektů pomocí existujících dotací a aktivní účastí MHMP a organizací hlavního města.

Za zmínku stojí také inspirace pražským pilotním programem na Slovensku. Slovenské Ministerstvo vnitra vytvořilo obdobný program na státní a krajské úrovni. Stejně jako se IPR v pilotním programu zabýval koordinací plánování rozvoje na městských částech, slovenské Ministerstvo vnitra podobným způsobem skrze síť koordinátorů otestovalo program na úrovni slovenských krajů (žup) s tím rozdílem, že na každém z pěti participujících krajských úřadů byli koordinátoři tři. Výsledky i ponaučení ze slovenského programu byly vesměs podobné s určitými rozdíly díky vyšší úrovni projektů (stát vs. kraje) [MINV, 2024].



Jednání s občany Suchdolu (ilustrační foto)

Zdroj: IPR Praha

Systémová podpora je klíč

Důraz na participativní plánování a udržitelný rozvoj je výhodnou investicí, jak ukazuje dlouholetá praxe Místní Agendy 21 v ČR i IPR. Výzkumy dokazují, že regiony s aktivní občanskou společností a zapojením obyvatel do rozhodování mají vyšší životní úroveň, kvalitnější prostředí, silnější lokální kulturu a ekonomiku [Amin, 1995].

Zatím jsme však v ČR zhruba v půli cesty. Desítky samospráv již ověřily, že zavádění participativního plánování je realizovatelné i přínosné. Pro zavedení podobných systémů plošně, např. v celém kraji nebo v celé ČR, je však nutné vybudovat dostatečně robustní infrastrukturu podobnou systému pilotního programu IPR a slovenskému Ministerstvu vnitra. Poté bude možné vytvořit plošný systém podpory pro participativního plánování v celé ČR – ať už na platformě dnešní MA21 nebo jiným podobným způsobem.

Na základě zkušeností z pražského a slovenského programu lze konstatovat, že je možné relativně rychle naučit i vel-

ké úřady participativnímu plánování a dosáhnout lepšího zapojení občanů do rozhodování. Systém koordinace participativního plánování na způsob Prahy či slovenského Ministerstva vnitra dokazuje, že top-down systémy podpory pro participativní plánování spolu s personálním posílením úřadů o specializované koordinátory mohou přispět k efektivnějšímu zavádění participativních procesů na úřadech samospráv.

Použité zdroje:

CARO, R. A. 1974. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*. New York: Vintage Books.

FLINT, A. 2009. *Wrestling with Moses: How Jane Jacobs Took On New York's Master Builder and Transformed the American City*. New York: Random House.

FROUZ, J. 2017. *Environmental History in the Making: Volume II: Acting*. Basel: Springer International Publishing.

IPR. 2017. *Manuál participace*. Dostupné z: https://iprapraha.cz/uploads/assets/dokumenty/Manual_Participace/manpart_1510.pdf. [cit. 18. 5. 2024].

IPR. 2018. *Propojit Prahu*. Dostupné z: https://iprapraha.cz/uploads/assets/dokumenty/participace/propojit_prahu_final.pdf. [cit. 18. 5. 2024].

IPR. 2024. *BaseCamp participativního plánování*. Dostupné z: <https://iprapraha.cz/page/4101/base-camp-participativniho-planovani>. [cit. 18. 5. 2024].

JACOBS, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books.

KBN. 2024. *Kommunalbanken Norway Official Website*. Dostupné z: <https://www.kbn.com/>. [cit. 16. 5. 2024].

LEFEBVRE, H. 1996. *Writings on Cities* (E. Kofman & E. Lebas, Trans.). Oxford: Blackwell.

MINV. 2024. *Ministerstvo vnitra Slovenskej republiky*. Dostupné z: https://www.minv.sk/?ros_participacia_2_RUS. [cit. 18. 5. 2024].

PAVOLČÍKOVÁ, I. 2005. *Problémy implementace Místní Agendy 21 v České republice*. Praha: Ústav pro životní prostředí.

PETROVIČOVÁ, J. 2017. *Udržitelný rozvoj a lokální správa: Efektivita Místní Agendy 21 v Českých obcích*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava.

RHMP. 2020. *Usnesení RHMP č. 277 ze dne 17. 2. 2020, k pilotnímu programu koordinátorů participativního plánování*. Dostupné z: <https://praha.eu/web/praha/>. [cit. 18. 5. 2024].

VANĚK, M.; MÜCKE, P. 2016. *Velvet Revolutions: An Oral History of Czech Society*. Oxford: Oxford University Press.

*Milan Brlík, MSc.
vedoucí Kanceláře participace
Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy*

ENGLISH ABSTRACT

Participatory Planning – Being Halfway? by Milan Brlík

The article focuses on participatory planning in the Czech Republic from its origins to the present, from the point of view of the Participatory Office of the Prague Institute of Planning and Development. The office has developed the Planning Coordinator's Manual, which is still in use today and started to look for a systemic and Prague-wide solution that would embed the know-how in participatory planning in the urban district offices. The findings resulting from the pilot project have been incorporated into a citywide programme of coordination of planning and development with the urban districts of the Capital City of Prague.