

PARTICIPATIVNÍ PLÁNOVÁNÍ – PODMÍNKY A BUDOUCNOST

Lukáš Vacek

Článek je úvahou o prospěšnosti a využitelnosti participativního plánování s ohledem na jeho podmínky. Představuje základní historický a právní rámec s vyhodnocením zavádění participativního plánování v České republice. V hlavní části shrnuje podmínky úspěšné participace a předpoklady i rizika procesu a požadavky na jeho zajištění. Upozorňuje současně na rizika spojená s nevhodným užíváním participativního přístupu při špatném načasování procesu, zejména v praxi obvyklém použití participace v již vyhodnocených sporných situacích, kdy jsou možnosti konsenzuálních řešení velmi limitované. V závěru otevírá otázku širšího využití participativního plánování při modelování scénářů budoucího vývoje, a to zejména s ohledem na faktor času. Důraz je kladen na otázku „využitelnosti“ procesu participace pro kvalitní plánování, nikoli na jeho sociální východiska a dopady, kterými se teorie participace zabývá do značné podrobnosti a hloubky.

Úvod k tématu

Přestože participativní postupy zejména při utváření veřejných prostranství v našich městech již zakořenily a jsou používány poměrně běžně (byť občas s výhradami metodickými), vznikla řada metodických pomůcek, manuálů a publikací [IPR, 2016; Klápště et al., 2012; Maier, 2012]. Participace v plánování však svůj rámec stále hledá. Je skutečností, že díky základnímu ukotvení účasti veřejnosti v plánovacích procesech se otevřela otázka nezbytnosti nastavení rámce komunikace mezi veřejností, vlastníky, zpracovateli dokumentací i politiky. Došlo tedy k postupně více či méně vědomé aplikaci participativních metod, lze nicméně konstatovat, že stále chybí hlubší ukotvení a reflexe možností, ale i limitů jednotlivých participačních nástrojů. Následující text se pokusí otevřít několik systémových otázek a zaměřit se zejména na podmínky úspěšné participace v plánování a současně i doposud nevyužití benefity participace, jež by mohly prospět v budoucnosti.

Participace v českém kontextu

Územní plánování v centrálně plánované ekonomice se do roku 1990 zabývalo primárně funkčními systémy – je třeba konstatovat, že z hlediska plánování poměrně úspěšně. Politická a socioekonomická realita však nebyla spolu schopna relativně racionální plánování naplnit. A to přes

situaci, ve které územní plánování bylo fakticky navrhováno v časových horizontech, nebylo nuceno řešit protichůdné soukromé a skupinové zájmy a nebylo „omezováno“ soukromým vlastnictvím a právním rámcem. Nahlížení na plánování, které bylo aplikováno po celou existenci Československa, bychom mohli v teorii územního plánování dle Leonie Sandercockové [Sandercock, 2003] označit za racionální komplexní model, byť po druhé světové válce redukovaný pouze na plánování činnosti státu jako jediného relevantního aktéra a nadřazeného hybatele socioekonomických dějů. Zapojení občanů v plánování bylo přes všechny proklamace zcela nefunkční a pouze formální. Vycházelo z konstrukce reprezentace zájmů a potřeb občanů nedemokratickými politickými strukturami.

I proto územní plánování bylo pro novou demokracii v 90. letech nesmírně obtížné přijmout a „rehabilitovat“ územní plánování jako nezbytný nástroj usměrňování rozvoje. Potřeba nastavit zcela nové procesy územního plánování jako nástroje nikoli již plánování investic a rozvoje, ale komplexního nástroje stanovení právních mantinelů v území s ohledem na budoucí potřeby, však vyvstala záhy s rozšířením soukromého vlastnictví a rychlým ekonomickým rozvojem.

Právní rámec

Územní plánování je v naší právní tradici nástrojem, který je upraven staveb-

ním zákonem. Tato skutečnost vychází z logického předpokladu (obdobně jako ve většině ostatních států), že veškeré změny v území s větším dopadem musí být posouzeny z hlediska souladu se stavebními zákony. Je však otázkou, zda tento přístup přes svou právní logiku nenaráží na limity nemožnosti zahrnout i jiné zásadní aspekty, které vývoj měst a krajiny ovlivňují (např. způsob hospodaření v krajině, daňové a pobídkové politiky, vnější a vnitřní migrace, politika financování výstavby, zajištění občanů na stáří, směřování investic do regionů apod.). Tato otázka sice není předmětem této úvahy, ale s participací v územním plánování jednoznačně souvisí. Neprovozanost územního plánování se strategickými dokumenty totiž ve svém důsledku v praxi zužuje téma participace v územním plánování na téma výstavby a investic a opomíjí základní strategická rozhodnutí s územním dopadem.

Zákonným rámcem pro většinu územních plánů byl v okamžiku proměny úkolů územního plánování z centrálně plánovaných akcí státu na přechod ke strategickému plánování v 90. letech stavební zákon č. 50/1976 Sb. Ten ovšem, jak bylo naznačeno dříve, zcela postrádal nástroje pro aktivní zapojení veřejnosti. Tuto skutečnost je zde nezbytné zmínit i proto, že některé územní plány opravdu strategického významu, kterým je například územní plán hlavního města Prahy¹, (sic!) jsou dodnes účinné a termín pro jejich nahrazení

¹ <https://praha.eu/uzemni-plan-sidelniho-utvaru-hlavniho-mesta-prahy>

novými územními plány je periodicky parlamentem prodlužován.

Česká republika následně uzákonila dva stavební zákony – zákon č. 183/2006 Sb. a zákon č. 283/2022 Sb., které stanovují cíle a úkoly územního plánování [ÚÚR, 2024] a spolu s dalšími právními předpisy, jako je zákon o obcích, zákon o hl. m. Praze, správním řádem a ústavou², stanovují nové mantinely pro zapojení a ochranu práv všech subjektů dotčených územním plánováním. Vymezení tak nezbytnou nepodkročitelnou mez „participace“, ale pro její efektivní zapojení do procesu plánování nepřináší její podstatný podnět.

Česká republika v souvislosti se vstupem do Evropské unie přihlásila k několika zásadním mezinárodním úmluvám, které zavazují státy k udržitelnému rozvoji a implementaci participačních procesů do územního plánování. Aarhuská úmluva³ z roku 1998, Úmluva Rady Evropy o krajině (původní název Evropská úmluva o krajině)⁴ z roku 2000, Lipská charta o udržitelných evropských městech⁵ z roku 2007 a Nová Lipská charta⁶ z roku 2020 vycházejí z potřeby zapojení obyvatel do územního plánování jako podmínky zajištění udržitelného rozvoje.

Z hlediska procesu plánování tak dva poslední stavební zákony stanovily závazné cíle a úkoly územního plánování, zavedly veřejné projednání územně plánovací dokumentace a změnily formu vydávání územního plánu z vyhlášky na opatření obecné povahy, které mj. obsahuje zásadní část odůvodnění pro jeho následnou aplikaci a přezkum. Možnosti opravných prostředků a stanovení práv aktérů územního plánování v dnes již široké judikatuře potvrdilo, že územní plánování je skutečně záležitostí daleko přesahující původně zažitý odborný přístup k funkčním systémům a vyvolalo i skutečnou potřebu včasné diskuse s aktéry územního rozvoje a iniciovalo rozvoj sofistikovanějších metod participativního plánování.

Postupná cesta k participaci

Potřeba projednání, zastoupení a posílení hlasu veřejnosti i dalších aktérů vznikala postupně od 60. let. Jednalo se o poměrně zásadní obrat od klasické představy plánování jako vysoce odborné a komplikované vědy o funkčních systémech, která doposud byla vyhrazena jen skupině zasvěcených. Potřeba zajistit veřejnou kontrolu a aktivní spolupodíl na rozhodování o rozvoji území vznikla po několika liniích. Především však byla iniciována různými konflikty, které vyvolávalo uzavřené plánování ve spojení s ambiciózními záměry své doby. Současně se ukázalo, že jsou i skupiny obyvatel, jejichž zájmy skutečně nikdy nebyly zahrnuty do úvah politiků a urbanistů. Z hlediska sociálního smíru a demokratických tradic bylo výzvou nastavit procesy, díky nimž by bylo možno jejich potřeby zohlednit. Vztah mezi vlastníky, urbanisty, politiky a staviteli se ukázal jako příliš úzký a zaměřený na ekonomicko-funkční perspektivu – a jak se ukázalo později – v mnohých případech přímo ohrožující kulturní a společenské hodnoty. Participace se stala jedním z nástrojů jejich ochrany. Vede tedy ke zcela jinému přístupu k plánování.

Participace jako cesta k představě o budoucnosti

Vzhledem k situaci ve východní části rozdělené Evropy zůstaly tendence pro zapojení všech aktérů do územního plánování až do 90. let v podstatě ne-reflektovány. Ale právě transformace a přesuny vlastnictví spolu se zásadním posílením soukromých práv v demokratickým procesem v 90. letech ukázaly, jak složité a současně naléhavé je procesně ošetřit protichůdné soukromé, veřejné a společenské zájmy v plánování a zajistit společenskou kontrolu nad stanovováním podmínek pro výstavbu a plánování rozvoje území.

Překvapením pro mnohé pak byl zcela nový typ střetu mezi poměrně dobře

plánovanými funkčními systémy a nově chráněným soukromým vlastnictvím. Tento střet ještě zvýraznily restituční, které nereflektovaly 40–50 let urbánního vývoje. Zmíňme zde nesoulad s plochami pod školami, školkami a pod veřejnými budovami, navrácení pozemků pod dopravní a technickou infrastrukturou a další. To vedlo k potřebě uzavřít mnoho **dohod** mezi aktéry rozvoje i nástrojů jejich vzniku i vynucení, aby byl koncepční rozvoj území vůbec **reálně možný**. Problémy tohoto charakteru začínáme řešit až dnes, byť stále pro mnohé zásadní investice nemají stát ani samosprávy zajištěné pozemky, které by odpovídaly plánovacím dokumentacím (zde leží část odpovědi na to, proč dnes, v době historicky bezprecedentního blahobytu, nemáme vybudovanou dopravní infrastrukturu anebo – přinejmenším v Praze – dostatek škol, školek a další veřejné vybavenosti).

Pro zavedení participativního plánování se stal kromě nezbytnosti dosažení společenské **dohody** ještě jeden důležitější aspekt, který nás transformace naučila, a to nepředvídatelnost společensko-ekonomického rozvoje. Nebylo skutečně možné si v době transformace na odborné rovině představit, jakým způsobem budou obyvatelé žít a jakým směrem se bude vyvíjet ekonomika, způsob obživy a životní styl. Střet s časem bychom možná zvládli lépe, kdybychom se včas všech aktérů zeptali na jejich plány a tužby. Je přirozené, že se často stanou realitou.

Prožitý překotný společensko-ekonomický vývoj, spolu se společenským tlakem vyvolaným ne vždy pozitivní zkušeností, obrátily pozornost plánovačů od primárního zajištění funkčních systémů k reflexi více pohledů. Tématem se stala realizovatelnost plánů a zohlednění faktorů proměny a času, které vedly k uplatnění nových metod zajištění společenské dohody. Změna pozornosti od věcného řešení k procesu přinesla implementaci participativních metod, a to i nad rámec veřejného projednání ze zákona.

² www.psp.cz/docs/laws/constitution.html

³ www.mzp.cz/cz/umluva_pristup_informace

⁴ www.mzp.cz/cz/umluva_rady_evropy_krajina

⁵ www.databaze-strategie.cz/cz/eu/strategie/lipska-charta-o-udrzitelnych-evropskych-mestech-2007-2

⁶ www.mmr.gov.cz/cs/microsites/sc/aktuality/nova-lipska-charta

Význam zapojení všech aktérů do územního plánování

Přijmeme-li skutečnost, že z dlouhodobého časového horizontu je akceptovatelné a žádoucí, aby budoucí vývoj vycházel zejména z potřeb, představ a svobodných rozhodnutí jednotlivých občanů a subjektů, musíme jejich potřeby reflektovat již při vytváření právních a prostorových podmínek pro jejich život a činnost. To samozřejmě neznamená, že je současně nezbytné rezignovat na zajištění celistvých a velice komplexních veřejných zájmů, které dnes zahrnujeme do zajištění podmínek pro budoucí generace – udržitelný rozvoj. Naopak, jedná se o hledání procesů, které pomohou k nalezení **realizovatelného a akceptovatelného** řešení, které díky zapojení více pohledů a zájmů může přinést i vyšší kvalitu. To je zásadní změna a přínos, i pokud odhlédneme od všech bezesporu zásadních společenských a filozofických důvodů, proč sebelepší a sofistikovanější plánování nemůže být nadiktováno shora a proč je dobré zahrnout i lokální znalosti a vnímání místa těch, kteří na území žijí a pracují.

Výhody participativního přístupu

Již přijatým konsenzem je skutečnost, že participativní přístup (právě například při tvorbě veřejných prostranství) má přes počáteční časovou a procesní náročnost diskuse přínos v **zahrnutí více pohledů a aspektů v návrhu, přesnější identifikaci hodnot, problémů a potřeb a určení podmínek realizovatelnosti** (někdy dokonce teprve na základě participace jejich **vytvoření**).

Zde by si zasloužilo v našem kontextu zmínit obrovský přínos průkopníků a praktických propagátorů participativního přístupu – zejména Nadace Via⁷, Nadace Partnerství⁸ i přínos Agendy 21⁹.

Je zřejmé, že správně vedené participativní plánování může přinést nejen akceptovatelnější řešení, ale může zohlednit i lokální znalosti a potřeby, které

by jinak odborným plánovačům zůstaly skryty. **Zvyšuje se tak kvalita výsledného rozhodnutí a návrhu.**

V neposlední řadě zapojení veřejnosti a všech aktérů vede, **za podmínky zvládnutí procesu**, k následnému snazšímu **přijetí změn v místě**. Tento přínos **participativního plánování** je pravděpodobně jedním ze zásadních aspektů širokého přijetí zapojení veřejnosti samosprávami, ale i soukromými investory v posledních letech, a zaslouží více pozornosti. Z obecného hlediska je jakákoli, i třeba obecně prospěšná, změna místa vždy vnímána jako **nebezpečí**. Vždy je změnou stavu, k němuž mají všichni utvořený vztah, a také je vždy ohrožením jednotlivých nebo skupinových zájmů. Proces zapojení ale umožňuje seznámení se se základními důvody budoucí změny, včasné informování i možnost úpravy návrhu. Z toho důvodu je hledání rovnováhy a pochopení v některých případech významnější výsledek procesu než případná samotná úprava a **zkvalitnění návrhu**.

Je dobré zde připomenout, že **nelze očekávat nalezení takového řešení, které bude všemi přijato a zajistí ochranu všech zájmů a potřeb**. Taková ambice je naopak nebezpečná a **může vést ke zklamání všech zúčastněných, což je stav horší, než kdyby proces participace nebyl proveden vůbec**. Toto je velká výzva pro všechny, kteří tento proces připravují a vedou, zejména pak pro profesionální **facilitátory**.

Z úspěšné participace vyplývá vedlejší, nikoli však nepodstatný „vedlejší produkt“ zapojování aktérů, čímž je **sociální učení** – všichni aktéři si mohou uvědomit rozdílné pohledy na rozvoj území, naučí se je formulovat a také se seznámí s právním a procesním rámcem. To může významně pomoci v dalším usměrňování rozvoje i posílit celkovou úroveň diskuse a demokratické kontroly, aniž by musela jedna „strana“ vždy vítězit na úkor druhé. Lze říci, že bez diskuse a zapojení všech aktérů v území není prakticky možné dosáhnout

všeobecné dohody nad rozvojem území, ani nalézt skutečné **win-win** řešení protichůdných zájmů.

Rizika neúspěšného participativního plánování

S otevřením prostoru pro parciální pohledy a snahou o uspokojení potřeb, které s vlastním komplexním řešením uspořádání území souvisí, přicházejí samozřejmě i rizika. Participace jako taková nám udržitelný rozvoj nezajistí. Plánovači a urbanisté, stejně jako další odborníci, se nemusí o svou odbornost a její význam vůbec obávat. Naopak je možné, že jejich význam v trochu pozmeněné roli vzroste. Je zřejmé, že zahrneme-li všechny potřeby všech aktérů, získáme neřešitelnou matematickou matici. A to ještě složitější a hlubší otázky udržitelného rozvoje ani jeden aktér nemusí vznést.

Úkol participace je jiný a je třeba od počátku do konce vysvětlovat, na co se ptáme, jaké řešení hledáme a co je k diskusi. Pokud mantinely překročíme, může se stát, že celé snažení dospěje pouze ke zklamání v případě, že požadavky vznesené v participaci budou zahrnuty do řešení dílčím způsobem, anebo vůbec na straně jedné, nebo naopak konečné řešení bude neefektivní „eintopf“ částečného vyhovění většině vzneseným požadavkům, které ovšem bude postrádat jakýkoliv plánovací koncept a dosažení cíle na straně druhé.

Toto nebezpečí není hypotetické a zkušenost ukazuje, že držet diskusi v hranicích realizovatelnosti a v perspektivě cíle vyžaduje velké úsilí a trpělivost. Sebelepší shoda na návrhu, který není z ekonomických, vlastnických či právních důvodů realizovatelný, anebo vyžaduje násobně více času na přípravu, než je k dispozici, vede nevyhnutelně ke kolapsu celého náročného procesu a jeho nezrealizování, byť by dosažené řešení bylo jakkoli obecně akceptovatelné. Stěží si lze představit akceptaci řešení, které z jakýchkoli důvodů vede nakonec k jeho nerealizovatelnosti. Opačný

⁷ www.nadacevia.cz

⁸ www.nadacepartnerstvi.cz

⁹ www.ma21.cenia.cz

případ selhání procesu vede ve formální „vypořádání“ nerealistických požadavků veřejnosti, která nechápe problém a následné sledování původního cíle. Oba případy selhání mají pravděpodobně příčinu v nezvládnutém procesu či jeho časování, ale zklamání vede často k ještě většímu odporu a nepřijetí jakéhokoli řešení či kompromisu.

Nedobrá zkušenost a zklamání pak vedou zákonitě k odmítnutí procesu participace jako takového, a to i v budoucích případech, kdy by mohl být veden profesionálněji. Nejvyšším platidlem a podmínkou je zde důvěra, a to všech stran: politiků, investorů, odborníků a vlastníků, nikoli jen veřejnosti. Tato důvěra nesmí být zklamána.

Podmínky úspěšného participativního plánování

Již bylo řečeno, že špatně vedená participace může společenskou dohodu uškodit a paradoxně se může stát naopak dohodě překážkou. V čem je tedy schované kouzlo úspěchu? Jako vždy je nezbytné zajistit více podmínek.

Jedna z nejsložitějších výzev je komunikace **jasných vymezení cílů a možností** (v matematice vymezení definičního oboru a oboru hodnot), což je zásadní podmínkou smysluplnosti operace. Efektivní diskuse potřebuje jasně vymežit to, co je a není jejím předmětem, a to, co lze měnit a jaký lze očekávat výsledek. Vyvolání nerealistických očekávání je vždy základem budoucího zklamání a havárie celého procesu. Zde je zcela nenahraditelná úloha architektů, urbanistů a plánovačů, kteří musí srozumitelným způsobem vysvětlit rámec, tedy otázky a otevřené části k řešení, a to jak s ohledem na definované veřejné zájmy a právní stav, tak zejména jasným vysvětlením a odůvodněním navrhovaných změn.

Je zřejmé, že pokud je participace vážně myšlena jako nástroj návrhu, je nezbytné ji zahájit **včas**, aby návrh řešení dokázal dostatečně reflektovat výsledek dohody, ideálně v několika fázích již od tvorby zadání a koncepce. Praxe bohužel často vede k participativnímu plánování

až v okamžiku, kdy standardní metody plánování narazí na **problém**, což znamená použití nástroje nalezení dohody až v okamžiku **sporu**, přičemž často již z časově-procesních důvodů není možné se přiklonit k vhodnému řešení zjištěných problémů. Ačkoli je stále participativní plánování i v těchto situacích možná nejlepším řešením, není tak využít celý potenciál a hrozí i selhání procesu a zvýšení potenciálu konfliktu. Problém **správného načasování** se netýká pouze zvolení správných otázek ve správné fázi přípravy, ale i času jako takového. Ekonomické děje a příležitosti mají své načasování a navržená řešení tuto skutečnost musí odrážet. Bez ekonomické aktivity územní rozvoj lze jen těžko iniciovat; změna neprobíhá v bezčasí a vyžaduje energii a časoprostorovou koordinaci. Plánování musí potřebu a vůli po změně využít, nikoli odložit na dobu, kdy již potenciál nemusí být aktuální nebo se energie přesune jinač (to je výzva nejen pro politiky, ale i pořizovatele i stavební úřady a další dotčené orgány). Souhra potenciálu změny v území v čase s možnostmi procesního nastavení participace a dalších správních úkonů je enormní výzvou. Lze si snadno představit, že obecně vhodnější řešení i efektivnější procesy zapojení aktérů mohou být zamítnuty zejména s ohledem na neakceptovatelné zdržení.

Opomenutí potřeby všeobecné akceptace vstupu do území ale naopak mohou přinést zastavení procesů na základě opravných prostředků později, kdy již budou vynaloženy nemalé prostředky a prostor pro smír a úpravu řešení bude značně zúžený.

Participativní plánování by mělo naopak pomoci konfliktu předcházet a jeho úkolem je nalézt „ideální“ okamžik, **kdy, s jakými otázkami a s jakými podklady** se lze na aktéry obrátit. Je mnohem snazší zajistit zájem v případě sporné „kauzy“ než při probírání abstraktních témat zadání nového územního plánu, ale z mých osobních zkušeností z jednání strukturálního plánu Prahy⁵¹⁰ je to úkol zvládnutelný.

Diskusi nelze samozřejmě vést se **všemi** aktéry, ani s každým stejným způsobem

(např. s občany stotisícové městské části, zástupci předních podnikatelů a současně s významným vlastníkem nebo developerem). **Výběr aktérů a vhodných forem** oslovení a diskuse se ukazuje jako klíčový.

Podmínkou úspěchu je skutečná **vůle reflektovat výsledky**, což mnohdy znamená i opuštění zažitých představ i úprava vize, již urbanisté nebo investoři, ale i například angažovaná veřejnost žijí. Úkol facilitátorů je napomoci tuto vůli všech zainteresovaných probudit a skrze urbanisty ji pak následně uplatnit v navrženém řešení. To po všech vyžaduje pěstovat schopnost **kommunikace, otevřenost** myšlení a v neposlední řadě v mnoha případech velkou míru **invence** a netradičních řešení a **kombinace nástrojů** (smlouvy se samosprávou a mezi stranami, územní studie a regulační plány, směny pozemků, stanovení specifických podmínek atp.).

Celý proces je náročný a také velice nákladný, ale přináší ve svém závěru neocenitelné benefity. Klíčové je sestavení opravdu kvalitního mezioborového týmu – dobrý výsledek nelze očekávat bez profesionálního facilitátora a urbanisty, bez odborníků na komunikaci s veřejností a dalších odborníků, kteří jsou pro kvalifikované rozhodnutí, jako jsou např. sociologové, ekologové, historici, dopravní inženýři apod. Zásadním faktorem je správné načasování, rozfázování a kvalifikované podklady.

Je zřejmé, že naplnění všech těchto podmínek je náročné, nepodaří se vždy vše a je třeba reagovat na konkrétní situaci. Všichni, kdo se cestou participativního plánování vydali, by si měli stále připomínat, že pro všechny aktéry, politiky, urbanisty i facilitátory se z podstaty věci jedná o proces postupného učení, které vyžaduje **trpělivost, důvěru** a osobní **zaujetí**.

Plánování v kontextu a faktor času

Měl jsem čest se shodou okolností účastnit postupného rozvoje oblasti Libně a Palmovky¹¹. Jedna z prvních participa-

¹⁰ www.praha5.cz

cí nad závažným systémovým tématem rozvoje celé čtvrti v Praze proběhla právě díky grantu Nadace Via, iniciována sdružením Palmovka jinak¹² již v roce 2014. Samotný proces byl iniciován občanskou společností a měl záštitu v kandidujícím senátorovi Martinu Potůčkovi. Přes počáteční nedůvěru se podařilo, i díky zkušenostem architektů Petra a Evy Klápšových, odřídit perfektní participaci, která daleko přesahovala původní téma návrhu budovy radnice na Palmovce. Výsledky participace však pro zapracování musely ještě několik let počkat. Původní téma narazilo právě na pozdní načasování. (Poznámka na okraj: doposud nedořešený problém by měl vyústit ve strategickou transformaci objektu architekta Josefa Pleskota na sídlo Evropské vesmírné agentury ESA, samotná nedostavěná budova přešla do vlastnictví hlavního města Prahy.) Tím, že se jednalo o participaci, která byla iniciována bez hlubšího zapojení zásadních aktérů – totiž radnice a smluvního partnera výstavby – a v okamžiku, kdy již nebylo prakticky možné dohody významně upravovat – nebyly splněny základní předpoklady pro úspěch v této stěžejní otázce.

Nicméně v následujícím volebním období se Praha 8¹³ zapojila do Agendy 21 a participativní přístup prohloubila. Palmovka se stala tématem, spolu s architektonickou kanceláří UNIT architekti pokračovaly analýzy a úvahy o trvalém, ale i dočasném řešení místa v širším kontextu. Participace s již obeznámenou veřejností a zainteresovanou radnicí měla jasně perspektivu realizovatelnosti.

V roce 2019 jsem byl shodou různých jiných okolností pověřen založením Oddělení plánování a rozvoje Úřadu městské části Praha 8. Tentokrát s širokou podporou vedení radnice. Jedním z prvních úkolů bylo připravit územní studii Palmovka, jejíž potřeba byla mimo jiné i hlavním závěrem „občanské“ participace o pět let dříve. Participační proces nad zadáním územní studie tentokrát řídil Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (IPR)¹⁴ a podporu celý



Zdroj: IPR Praha

Participativní setkání organizované IPR Praha ve spolupráci s městskou částí Praha 8, platformou Palmovka TED a zpracovateli ÚS Palmovka – UNIT architekti – v době covidových opatření v červnu 2020

projekt získal i od hlavního města Prahy a pořizovatele.

Dnes, deset let po první participaci Palmovky, je připravena rozsáhlá územní studie k zapsání, několikrát projednána s veřejností a schválena drtivou většinou jinak rozděleného zastupitelstva městské části, stejně jako postupně realizovaná studie náměstí Bohumila Hrabala v jejím jádru. Byl opuštěn záměr vybudování tunelu pod Palmovkou, v jednání je kompletní přeřešení Palmovky i dávno participovaného palmovického kopce, úprava koryta Rokytky včetně návazných veřejných prostranství a okolí a léta nedořešeného využití a stavu Löwitova mlýna. Připravuje se též již zmíněná transformace původního projektu radnice na významnou evropskou instituci. Vzhledem k celé souhře náhod během posledních deseti let mohu s plnou odpovědností říci, že většina témat, která vyvstala v roce 2014 při prvních setkáních, byla reflektována a bylo společnými silami všech nalezeno všeobecně akceptovatelné řešení, aniž by byl opomenut koncept udržitelného města v celoměstském kontextu.

Proces navrhování a hledání shody ale zasáhl do čtyř volebních období a samotné institucionální a politické hledání shody trvalo deset let, přičemž

realizace bude nejméně dalších deset let trvat.

Rozhodnutí jít takto náročnou cestou se zdá být neracionální, a to ani není prostor zde popsat tisíce hodin jednání s desítkami institucí a aktérů, bez jejichž dobré vůle by nebylo možno dosáhnout výsledku a shody nad podrobnou územní studií, která svým rozsahem patří v ČR mezi naprosto nejrozsáhlejší.

Zkušenosti s postupnou a opakovanou participací pak byly využity při participaci v Praze 5, kde od roku 2022 působím jako vedoucí Odboru územního rozvoje, která si pro strategické plánování nechala zhotovit tzv. strukturální plán Prahy 5 (obdobně si Praha 8 na základě zkušeností a participací nechala vyhotovit plán rozvoje MČ Praha 8).

Strukturální plán pak byl místně participován s občany i politiky na úrovni návrhu a témat k řešení, spolu s rozsáhlým průzkumem, aby strategická témata a hierarchie témat k řešení byly participovány **včas**, na úrovni územního a strategického plánování. Dnes probíhají na základě participace rozsáhlé změny včetně rozsahu a uspořádání strukturálního plánu ve spolupráci s Českou zemědělskou univerzitou v Praze a architektky z Fakulty architektury Českého vysokého učení v Praze.

¹¹ www.palmovkated.cz

¹² www.8jinak.cz/tags/palmovka-jinak

¹³ www.praha8.cz

¹⁴ www.iprpraha.cz

To samozřejmě neznamená, že participaci je nutno vždy úspěšně provést jen v měřítku a čase přípravy strategií a územních plánů. Naopak, jedná se spíše o výjimku umožněnou dobrou vůlí politických reprezentací obou městských částí, velkou dávkou štěstí a souhrou náhod doprovázenou velkým osobním zaujetím zúčastněných.

Nicméně obavy z participativního přístupu snad byly rozptýleny a dnes například v Praze 5 probíhá další participativní projekt „Kde začíná hřiště“, který se zaměřuje na podobu a využití veřejných prostranství okolo škol, v Praze 8 participativně pokračuje řešení a územní studie sídliště Ďáblice nebo ještě v minulém volebním období proběhla rozsáhlá participace budoucnosti území Invalidovny, jež vedla k radikální změně přístupu všech investorů a jednoznačnému zlepšení urbanistického návrhu. Řešení s cílem nalézt všeobecně přijatelný konsenzus je ovšem často snažší hledat v menších městech. Osobní zkušenost mám například s participací řešení regulačního plánu Proseče v Jablonci nad Nisou¹⁵, kde jsem jako poradce pro územní plánování hledal pomocí participativního procesu za podpory radnice, opozice i vlastníků nové řešení, které by se mělo v nejbližší době promítnout do finálního návrhu regulačního plánu. Společnou zkušeností je zásadní potřeba komunikovat a vysvětlovat, k čemu slouží a co lze a nelze ovlivnit, a následně tvrdě pracovat na konkrétním urbanistickém řešení, které by mělo v maximální možné míře, která neohrozí koncepci, potřeby a podněty z participace zapracovat. Naopak smrtící pro proces je ne-

dostatečná podpora klíčových aktérů a radnice, zneužití věci z jakékoli strany pro politické cíle, anebo sklouznutí do mentality fotbalového zápasu a počítání „brank“ směřující k win-lose či ještě častěji lose-lose výsledku.

Závěr a budoucnost

Plánování je přípravou na různé scénáře budoucnosti, které jsou v komplexním a propojeném světě velmi těžko předvídatelné a prožívané změny jsou extrémně rychlé. Uzavřené dohody mezi aktéry v území se v praxi zdají být trvalejšího charakteru, což by jistě zasloužilo hlubší studii. Aktéři, kteří se kdy pokusili o nalezení kompromisu a dohody, si jí samozřejmě váží jak pro práci a vůli, kterou si vyžádala, ale i pro potřebu její pevnosti a trvanlivosti.

Je nicméně otázkou, zda právě pochopení stran a vstřebání různých pohledů na rozvoj nedokáže lépe reflektovat a předvídat pravděpodobný vývoj, než je předpověď založená na extenzi křivky stávajících trendů. Z osobních zkušeností jsem byl překvapen, jak často požadavky na rozvoj reflektují představy aktérů o potřebách budoucnosti spíše než reakce na minulé výzvy a problémy. A to od snahy předjímat životní styl svůj i dětí až po odhady potřeb trhu s nemovitostmi a formulování možných potřeb vybavenosti. S ohledem na sledování indikátorů různých strategií a akčních plánů se nabízí v participativním plánování nový nástroj pro zvládání budoucích výzev a lepší pochopení pravděpodobné budoucnosti.

Použité zdroje:

- IPR. 2016. *Manuál participace: jak zapojit veřejnost do plánování města*. Praha: IPR. 135 s. Dostupné z: <https://praha.eu/uzemni-planovani>.
- KLÁPŠTĚ, P.; BEČKA, M.; KLÁPŠTOVÁ, E. 2012. Jak uvažovat o budoucnosti suburbii. In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. 15, č. 5/2012, s. 49–54. ISSN 1212-0855. Dostupné z: https://www.uur.cz/media/nbwf1hit/08_jak.pdf.
- MAIER, K. (ed.) 2012. *Udržitelný rozvoj území*. S. 11–34. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4198-7.
- SANDERCOCK, L. 2003. Význam a rozdíl v teoretických školách. In: MAIER, K. (ed.). *Urbanistická čítanka II. Vybrané texty urbanistické literatury XX. století*. Str. 94–112. Praha: ČKA. ISBN 80-902735-8-0.
- ÚÚR. 2024. *Pomůcka k uplatňování republikových priorit Politiky územního rozvoje České republiky (ve znění závazném od 1. 3. 2024)*. Brno: Ústav územního rozvoje. 57 s. ISBN 978-80-7663-057-4. Dostupné z: https://www.uur.cz/media/rmbug0s/92-apur-1_2_3_4_5_6_7-pomucka-k-uplatnovani-priorit_2024-05-final.pdf.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *ASPI [právní informační systém]*. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 5. 2024].

Ing. arch. Lukáš Vacek, Ph.D.
Odbor územního rozvoje
Úřad městské části Praha 5

ENGLISH ABSTRACT

Participatory Planning – Conditions and Future, by Lukáš Vacek

The article reflects on the usefulness and applicability of participatory planning with regard to its conditions. It presents the basic historical and legal framework with an evaluation of the participatory planning introduction in the Czech Republic. It summarizes the conditions for successful participation and the prerequisites and risks of the process together with the requirements for their provision in the main part. At the same time, it draws attention to the risks associated with the inappropriate use of the participatory approach in case of poor timing of the process, especially in the practice of its usual use in already escalated controversial situations, when the possibilities of consensual solutions are highly limited. Finally, it raises the question of the wider use of participatory planning in modelling future development scenarios, especially concerning the time factor in the summary. The emphasis is put on the issue of the “usability” of the participatory process for quality planning, not on its social background and impacts, which participation theory addresses in considerable detail and depth.

¹⁵ www.mestojablonec.cz