Application of Participatory Methods in Urban Planning

Aplikace participačních metod v městském plánování

Ing. arch. Jakub HANŽL

Tutor: doc. Ing. arch. Karel Havliš; Ústav urbanismu, Fakulta architektury, Vysoké učení technické v Brně, Česká republika

E-mail address: xahanzl@stud.fa.vutbr.cz

ABSTRACT: Participatory urban planning, where the public is involved in the process, is one of the prerequisites for sustainable development. It has a direct impact on the quality of life, strengthens democratic principles, transparency and accountability in city planning. Still, putting these methods into practice faces a number of problems. The author of this article examines the application of participatory methods in urban planning, their effectiveness, ethics and legislative framework, and compares them with conventional methods and examines the limits of their use.

KEYWORDS: public policy; city planning; urbanism; society; community; participation

ABSTRAKT: Participační plánování měst, kdy je do procesu zahrnuta veřejnost, je jedním z předpokladů udržitelného rozvoje. Má přímý vliv na kvalitu života, posiluje demokratické principy, transparentnost a odpovědnost při plánování města. Přesto se uvádění těchto metod do praxe potýká s řadou problémů. Autor se v článku zabývá aplikací participačních metod v městském plánování, jejich efektivitou, etikou a legislativním rámcem, srovnává je s metodami konvenčními a zkoumá limity jejich využití.

KLÍČOVÁ SLOVA: veřejná politika; městské plánování; urbanismus; společnost; komunita; participace

Úvod

V současnosti se konvenční modely plánování v demokratických společnostech proměňují a cílí více na uživatele již v procesu tvorby plánů a jejich cílů. Tato proměna paradigmatu ideální podoby plánovacího procesu vychází z měnícího se vnímání vztahu veřejné správy a občanů.

Příklon k vědomému posilování role občana v rámci politického rozhodování je pak reakcí na prohlubující se nedůvěru občanů k politickému zastoupení, tu označujeme jako krizi zastupitelské demokracie [Mansbridge 2003]. Principy volby nutně nezařazují soulad názorů občanů s rozhodnutími jejich zastupitelů. Odtazitost, komplexita a neprůhlednost politického rozhodování pak ústí v nedůvěru voličů k politické reprezentaci a ke konceptu zastupitelské demokracie jako takové. Šancí na obnovení důvěry se stává důraz na zapojování širší společnosti do rozhodovacích procesů a hledání způsobů, jak učinit vlády otevřenější a transparentnější [Mulgan 2009].

Právě míra důvěry hraje v procesech zapojování občanů významnou roli, participace je dobrovolná, a je tedy závislá na ochotě občanů se do těchto procesů zapojovat. Ta pak vyplývá ze zájmu o veřejné dění a z důvěry, kterou vkládají do veřejných institucí.

Rozšířená představa, že cílem veřejné správy není naplňování nejlepších zájmů občanů, a vlády tak nejsou důvěryhodné, dnes sílí i ve vyspělejších státech [Mulgan 2009]. Metody zapojování širší společnosti do plánovacích procesů by mohly občanům tyto procesy přiblížit a pomoci ke zvýšení jejich důvěryhodnosti.

Společnost a komunita

Pojem společnosti v nejširším slova smyslu charakterizuje lidský rod jako celek, daleko častěji ho však využíváme v kontextu užším, kdy jím označujeme skupiny jedinců, které jsou vzájemně propojeny na společném vymezeném teritoriu kontrolovaném politickou mocí. Sdílejí společné hodnoty, řídí se stejnými základními normami a chovají se podle společných kulturních vzorů.

Komunita je označována jako vyšší stupeň společenství spojený vnitřními vazbami a specifickým postavením navenek. Zakládá se na rozvinutých mezilidských vztazích a společných hodnotách. Jedná se o sociální útvar, který odpovídá potřebě lidských vztahů založených na důvěře, vstřícnosti a solidaritě, proto je funkčnost komunity faktorem rozhodujícím o atraktivitě místa a hodnocení kvality života v dané lokalitě. [Jíra 2018] Pojem komunity stavíme často proti pojmu masové společnosti, o které se předpokládá, že izoluje jednotlivce a přivyká ho pasivitě.

Specifickým příkladem mohou být například obyvatelé venkova, kteří v rámci komunit sdílejí obrovský potenciál kulturního dědictví po předcích a udržují množství tradic, řemesel a tradičních spolkových aktivit, které se posléze v jejich životě projevují například silnou vůlí si vzájemně pomáhat.

Proměny venkovských společenstev můžeme sledovat v příměstských venkovských oblastech, které se vlivem vnitrostátní migrace proměňují a získávají charakter suburbií. Původní komunity s přílivem obyvatel mizí a převládá zde městský způsob života, vytrácí se tak pocit sounáležitosti s místem.

Společnými aktivitami a participativními procesy je možné hledat společné zájmy obyvatel a utvářet vnitřní vazby, které se mohou stát základem pro vznik lokálních komunit.

Klasifikace participace

Existuje několik klasifikací, které definují míru zapojování občanů do rozhodovacích procesů, nejčastěji se můžeme setkat s žebříčky participace, které jsou postaveny na míře vlivu občanů na proces a jeho výsledek. Jejich předobrazem se stal žebřík participace od Sherry Arnstein. Ten má osm příček, kde na jedné straně stojí takzvaná „občanská kontrola“, která reprezentuje absolutní moc v rukou občanů, a na straně opačné je „manipulace“, tedy stav, kdy je občan od procesu zcela odtržen a nedochází k žádné spolupráci. Žebřík se často vyskytuje i v různých zjednodušených variacích.

[May 2006]

Obr. 1. Žebřík participace, podle S. Arnstein (upraveno: autor)

Z hierarchického seřazení vztahu občana a veřejné správy podle míry spolupráce s občany pak vychází i následující kategorizace na informování, zjišťování potřeb a aktivní účast občana. [Linek, Trnka 2005, upraveno]

Obr. 2. Stupně participace (zdroj: autor)

Informování

Vyjadřuje jednosměrnou komunikaci od veřejné správy směrem k širší společnosti. Při samotném informování nevzniká žádná zpětná vazba směrem k veřejné správě.

Zjišťování potřeb a preferencí

Konzultace vyjadřuje vztah veřejné správy a občana, při kterém dochází k poskytování zpětné vazby na řešené podněty. Sledovaná témata jsou však výhradně definována veřejnou správou.

Aktivní účast

Aktivní účast pak vyjadřuje přímou spolupráci správy s veřejností. občané již pouze poskytují zpětnou vazbu k daným tématům, ale stávají se rovnocennými partnery v procesu definování cílů plánovacího procesu a mohou tak přinášet i témata nová, rozhodnutí stále spočívá na veřejné správě.

U prvních dvou kategorií, tedy u informování a zjišťování potřeb, můžeme rozlišovat z hlediska role veřejné správy mezi přístupem pasivním a aktivním. U pasivního přístupu je aktivita čistě v roli občana, který se zapojuje na základě svého osobního zájmu a využívá legislativně poskytnutých prostor. Naproti tomu při aktivním přístupu veřejná správa zapojuje občany záměrně, oslovuje je, sděluje informace nebo je dotazuje. Aktivní účast jako kategorie pak vždy vyžaduje aktivní přístup veřejné správy, protože sama legislativa nestanovuje žádné prostory pro aktivní zapojování veřejnosti.

Obr. 3. Vztah veřejnosti a veřejné správy (zdroj: autor)

Legislativní rámec

Česká legislativa má nastavený rámec pro zapojování veřejnosti do procesů územního plánování. Informativní rovina je zaručena jak zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, tak stavebním zákonem, stanovujícím povinnost zveřejňovat informace o připravovaných záměrech. Veřejnost má zákonem dané právo se těchto procesů účastnit více způsoby, zejména skrze podávání připomínek a námitek k probíhajícím záměrům.

Stavební zákon rozlišuje pojmy připomínka a námitka. § 22 stavebního zákona určuje, že při pořizování územních plánů lze podávat stanoviska, námítky a připomínky ve fázi veřejného projednávání. Připomínku k územněplánovací dokumentaci a k politice územního rozvoje může ve lhůtě stanovené stavebním zákonem podat každý.

Námítky mají větší právní váhu než připomínky. O námítkách musí být rozhodnuto a součástí rozhodnutí je i odůvodnění. Podat námitku může veřejnost prostřednictvím zmocnění tzv. zástupce veřejnosti. Tímto způsobem mohou občané uplatnit námitku na základě věcně shodné připomínky k návrhu územněplánovací dokumentace.

Při řešení specifických problémů obce může být využito místního referenda podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

Role v participačních procesech

Problematickou konvenčních postupů v územním plánování je, že se běžně omezují pouze na minimální rámec zapojování veřejnosti daný legislativou, která na zpracovatele plánů neklade požadavky týkající se aktivního zapojování veřejnosti, a pouze občanům umožňují účast skrze definované prostory, a to až v průběhu přípravy nebo dokončování plánu v rámci veřejných projednávání.

Přitom správné načasování je zásadní pro úspěšné provedení zapojení veřejnosti, v ideálním případě už při přípravě záměru, kdy tak může zpracovatel včas předejít názorovým střetům a kolizním místům, které by v průběhu prosazování záměru mohly představovat potencionální problém.

Pro hladký průběh celého procesu zapojení je klíčová správně zvolená metoda i zkušenosti odborníci pro komunikaci s veřejností. Ti představují jednu z klíčových skupin v procesu participačního plánování. Standardem se dnes stávají zkušení facilitátoři, kteří vedou celý proces od jeho počátku a jsou nestrannými prostředníky mezi zpracovateli záměrů a veřejností. Určují metody a strategie vhodné pro daný záměr a zpracovávají vstupy od uživatelů.

Další klíčovou skupinou jsou uživatelé, ti představují nositele lokálních znalostí, jsou uživateli řešených lokalit a zastávají svoje osobní zájmy na výsledném projektu.

Zpracovatelé a specialisté jsou v procesu nositeli odborných znalostí, přinášejí praktické zkušenosti a metodiky.

Veřejná správa představuje nositele odpovědnosti a pravomoci a je rozhodujícím orgánem.

Na rozdíl od konvenčních metod plánování je u těch, které zahrnují spolupráci s veřejností, hůře předvídatelný výsledek, pro jejich úspěšné provedení je však zásadní správné načasování, volba metody a nezaměňování rolí jednotlivých aktérů.

Dá se říci, že špatně provedená participace přináší horší výsledky než žádná. Neprofesionálně a nevhodně vedené participační procesy prohlubují nedůvěru veřejnosti a snižují motivaci k dalšímu zapojování.

Obr. 4. Vztahy mezi aktéry participace (zdroj: autor)

Závěr

Vlivem ekonomických a společenských proměn dochází v dnešní době ke zrychlování vnitrostátní migrace a přesunům městského obyvatelstva do stále vzdálenějších periferií, to má mimo jiné dopad na podobu fungujících společenstev v jinak dříve stabilizovaných obcích. Úpadek společenské funkce komunit společně s prohlubující se nedůvěrou ve veřejné instituce může představovat potencionální problém, který se projevuje náchylností společnosti k dezinformacím a manipulaci.

Snahou tak je hledat a vytvářet takové prostředí, které umožní vznik a upevňování vnitřních vazeb ve společnosti.

Prostředky k naplnění těchto cílů mohou být procesy komunitního zapojování do samotného plánování obcí, které posilují vztahy uvnitř společenství a pomáhají budovat pocit sounáležitosti a vazby ke svému prostředí.

Výzvu pro veřejnou správu tak představuje vzdělávat veřejnost v těchto postupech, učit se využívat výhod, které tyto metody přinášejí, a zároveň předcházet rizikům, která jsou s nimi spojena.

Zdroje

- DAHL, Robert A. 1995. „Hranice a možnosti demokracie“. Pp. 193–280 in *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-85605-81-3.
- JÍRA, P. 2018. „Východiska a cíle integrovaného rozvoje obce“ [pracovní text Ústeckého kraje]. Ústí nad Labem: Ústecký kraj.
- LINEK, Lukáš, Daniel TRNKA. 2005. „Nové způsoby vládnutí a proměna vztahu veřejné správy a občanů“. Pp. 41–58 in *Mansfeldová, Zdenka, Aleš Kroupa et al. Participace a zájmové organizace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-53-9.
- MANSBRIDGE, Jane. 2003. „Rethinking Representation“. *American Political Science Review* 97(4): 515–528.
- MAY, John. 2006. „Ladders, Stars and Triangles: Old and New Theory for the Practice of Public Participation“. *International Journal of Market Research* 48(3): 305–319.
- Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování [online]. 2. Praha: Agora CE, 2016 [cit. 2018-05-10]. ISBN 78-80-906397-1-3. Dostupné z: <http://www.paktparticipace.cz/dokumenty/metodika-participace>
- MULGAN, Geoff. 2009. *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press. 320 pp. ISBN 978- 01-992-8964-6.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).