

ÚČAST OBYVATEL PŘI ŘEŠENÍ DOPRAVNÍ PROBLEMATIKY V ÚPD A PROGRAMECH ROZVOJE MĚST

V poválečné době se dopravní plánování a urbanismus staly technickou a administrativní disciplínou, která zahrnovala malou či vůbec nezahrnovala žádnou účast občanů. Participace veřejnosti v procesu přípravy rozvojových programů a projektů stejně tak jako v procesu realizace nových komunikací, sídlišť a přestavby začala v šedesátých letech, kdy byl ve vyspělých zemích saturován poválečný nedostatek bytů a skupiny občanů vystoupily s kritikou nových sídlišť a požadavkem návratu k tradičnímu bydlení ve městě. Tyto demokratizační tendence byly přeměněny v politické programy a od sedmdesátých let se garanto-

vaná občanská participace stala částí právních norem v kreativním a rozhodovacím procesu týkajícím se důležitých změn ve městech. Občan se ovšem nestal pouze oponentem, ale spoluřešitelem a účastníkem důležitých rozhodnutí o intervencích v teritoriu. Tato změna přinesla četné pozitivní výsledky – např. v rekonstrukci a modernizaci bytových domů místo demolice, úpravě či odklonu rušných komunikací, odmítnutí nadměrných staveb s očekávaným negativním efektem na životní prostředí atd.

Je jasné, že odborníci v dopravě, technických sítích či urbanisté – t.j. profesionálové – nemohou nést hlavní zod-

povědnost za realitu urbánního života. Ta odráží sociálně-ekonomické a kulturní fenomény všech druhů ve světě, kde se začínají více zdůrazňovat rozdíly, kde se volá po změnách. Je třeba široké diskuse o rozvojových možnostech současného města, ve kterém se často nacházejí rozdílné kultury, náboženství, zájmy a ekonomické systémy a jsou schopny koexistovat. A to tak, že rozdíly jsou zdrojem vzájemné inspirace a ne podmínkou růstu izolace nebo ještě hůře konfrontace.

I samotné řízení rozvoje měst a aglomerací bylo postaveno v devadesátých letech před nové problémy. Politické

změny a nový žebříček hodnot zpochybnily dosavadní plánovací praxi. Z četných konfliktů zájmových skupin, řízení a správy vznikají nové průřezové úkoly, jako je vytvoření identity a domova, integrace okrajových skupin, ekologie města, zklidnění dopravy, obyvatelnosti ulic a problematika trvale udržitelného rozvoje měst atd. Tato složitá a komplexní zadání je těžko možné řešit doposavad platnými postupy. Proto se hledají nové cesty, diskutují nové cíle rozvoje měst a zpochybňují dosavadní plánovací metody a nástroje. V programu Agenda 21 z Rio de Janeira se hovoří o společném postupu všech stran v obci - obyvatel, podniků a zájmových skupin:...*“uvědomujeme si nutnost rozšířit mezi všemi těmito stranami výzvu k zodpovědnosti za uskutečnění Pátého environmentálního akčního programu Evropské unie, daného heslem „Směřem k udržitelnému vývoji“.* Proto založíme své snahy na spolupráci mezi všemi zúčastněnými stranami. Zajistíme, aby všichni obyvatelé a zájmové skupiny měli přístup k informacím a mohli se podílet na místním rozhodování. Budeme hledat příležitosti pro osvětu a školení o udržitelném rozvoji a to nejen pro širokou veřejnost, ale také pro zvolené zástupce a úředníky místních úřadů... Míra, s níž jsou města schopna reagovat na tuto výzvu záleží na rozsahu kompetencí daných samosprávám na základě principu subsidiarity. Je nezbytné, aby na místní úrovni zůstal dostatek pravomocí a aby měly místní samosprávy solidní finanční podmínky“...

V mnoha směrech se vytvářejí nové organizační formy dopravních a urbanistických zásahů. Plánování má vycházet z potřeb občanů, proto se v tomto ohledu posiluje význam místních zastupitelstev. Podstatné je, že čisté „přifazovací“ plánování je překonáno. Jeho další použití by znamenalo naprogramování konfliktů s postiženými. Čas, kdy na jedné straně politici a urbanisté formulovali cíle městského rozvoje, je navždy pryč, občan požaduje své právo na spoluúčast. Pole aktérů ovlivňujících rozvoj města se značně rozšířilo. Vznikly nejrozmanitější zájmové skupiny, které prosazují nárok na to, aby mohly vznést a uplatnit své zájmy a představy v rozvoji města. Demokratická spoluúčast lidí na spolurozhodování o způsobech rozvoje je jedním z principů trvale udržitelného rozvoje, která podmiňuje úspěšnost ostatních snah. Spoluúčast uživatelů (či budoucích uživatelů) je

jednou z moderních tendencí vývoje urbanismu.

Právě v dualitě nároků, kde na jedné straně je integrace do globální společnosti (např. město jako dopravní uzel a nositel střediskových funkcí), na druhé straně potřeba obyvatel na identitu bydliště či zklidnění dopravy je nutnost formulace nových cílů rozvoje - program rozvoje města. Protože městu bez vlastních cílů hrozí nebezpečí, že bude manipulováno z venku. Proto je nezbytné najít „pružné formy rozvoje měst“. Náměty a podklady mohou poskytnout specifická šetření a zjišťování, např. dotazníkové ankety rozšířené obyvatelům a podnikům, rozhovory a konzultace. Švédské územní plánování má pravděpodobně světové provenství v přímém zapojení občanů do procesu plánování. V roce 1949 dostal každý občan města Oskarshamu letáček se schematickým návrhem územního plánu města a s anketou, kde se měl k návrhu územního plánu vyjádřit. Také to může být například takzvané „městské forum“, ve kterém jsou zastoupeny nejrozmanitější skupiny městské veřejnosti s nejružnějšími zájmy. Jeho účelem je příprava a hledání optimálních rozhodnutí v urbanistických otázkách. Ve Velké Británii se užívá při zapojení veřejnosti těchto nástrojů: **Urban Design Alliance** (= sdružení občanů majících zájem na řešení určité části svého městského prostředí a **Collaborative Ventures** (= uskupení zahrnující nejčastěji občany, místní politiky, podnikatele a profesionály - developery, architektky a urbanisty). Nejčastěji používané postupy jsou: *visioning* - hledání vize, *neighbourhood fora* - místní fóra, *consensus building* - hledání a vytváření shody, *focus groups* - významné cílové skupiny atd. Mimořádným zdrojem informací a přímého rozhodování obyvatel je referendum. V řadě zemí užívají této formy přímé demokracie obce i města při zásadních rozhodnutích, např. o umístění velké a významné investice na území obce (komunikace a jejich křižovatky, velké nákupní centrum, regionální složiště odpadů atd.). Rozhodnutí občanů v referendu je určující pro územní plán. Všechny tyto formy účasti obyvatel jsou časově, kapacitně i finančně značně náročné. Perfektní znalost názorů obyvatel je však nutná při formulaci základních rozvojových cílů, je významná při volbě optimální varianty a může odstranit možné chyby a nedostatky v přípravě rozvoje obce. V součas-

né době je hledání cílů místem ostrých rozepří, což se děje především proto, že tyto cíle nebyly předem diskutovány a připraveny. Konflikty vzplanou až při realizaci jednotlivých projektů.

V zásadě je definice cílů na všech úrovních úkolem zvoleného zastupitelstva či magistrátu. Faktem ale je, že díky společenským a politickým změnám po roce 1989 čím dál více sebevědomých občanských seskupení zasahuje do dění ve městě či regionu. Potíže tvoří to, že žádné seskupení není připraveno bezvýtku respektovat rozhodnutí většiny. Vypracování společných cílů a z toho odvozených opatření cestou dialogu všech zainteresovaných zvyšuje možnost jejich přijetí a realizace. Jde tedy o to, najít otevřený a demokratický postup, při kterém by byly všechny podstatné části urbánního společenství vtaženy do rozhodování. Získávání a užívání dat o názorech veřejnosti je v naší územně plánovací praxi zatím výjimečné. Postupy, využívající účasti občanů, jsou dobrým vstupem do nové dimenze plánování. Jde o to, aby byly profesními odborníky skutečně využívány. Pochopení jejich významu a jejich běžné užívání je podmínkou skutečné demokratizace plánovacích procesů. Zkušenosti s občanskou participací v procesu plánování dopravy u nás i v zahraničí vedou k těmto závěrům:

- Participace, proaktivní plánování a spolupráce občanů v procesu vytváření územně plánovací dokumentace je nezbytná. Spolupráce občanů tak tvoří část správy města a patří ke kulturní úrovni inženýrské a urbanistické tvorby. Ohnisko zájmu občanů by se mělo přesunout z negativismu, kritiky a opozice do pozitivní spolupráce takovým způsobem, že urbánní struktura bude vycházet ze společné vůle občanů, tak jak to bylo praktikováno v nejstarších demokraciích.
- Občanská participace je přínosem a lze ji doporučit v počáteční fázi, během vytváření přípravných dokumentů, rozborů a vyhodnocení. Mohou být získávány ve formě např. sociologických výzkumů veřejného mínění, rozvoje či transformací určitého území. Velmi důležité jsou vize urbánních změn. Občanské aktivity mohou být koordinovány a tak může vzniknout kooperace již během formulace podmínek a požadavků na budoucí řešení.
- Jako účinná forma bývá pokládána kombinace úředního postupu dle zá-

kona o územním plánování a stavebním řádu a navíc dobrovolných neformálních jednání (např. prezentace plánů a jejich revize, setkání občanů, individuální diskuse s místními konzultanty atd.), která dává všeobecně přijatelné řešení.

- Operativní kooperace a účast občanů je náročná na čas a pracovníky. Setkání občanů šetří čas, ale zahrnuje skryté nebezpečí náhodných rozhodnutí. Naproti tomu skutečný dialog s občany, spojený s evaluací dílčích a všeobecných zájmů, je v menších diskusních skupinách lépe proveditelný. Další možností jsou veřejné diskuse a workshopy.
- Čím více je projekt komplikovanější a komplexní, tím omezenější může být vliv skupiny občanů a tím jasněji musí být stanoveny politické cíle a odsouhlaseny postupy. Vyvážený přístup odborné veřejnosti by měl vytvořit informační tok za pomoci médií a integrovat profesionální aktivity. Anthony Silvestrone, americký architekt působící v Holandsku, doporučuje jinou míru občanské participace v celoměstském centru, kde je participace více abstraktní, protože uživatelé pocházejí ze všech částí města, lokální rezidenti tvoří menšinu. Je nutno věnovat zvláštní pozornost detailům. V okrajových polohách subcenter je úroveň občanské participace daleko vyšší.
- Během procesu rozhodování by měla převažovat technická hlediska.
- Osvědčilo se vytvořit stálý management městského života a jeho změn.
- Při prosazování ekologicky vyváženého přístupu k sídelnímu rozvoji by zřejmě pomohla i lepší informovanost občanů o záměrech rozvoje, především však jejich „senzibilizace“ k dopravním a environmentálním problémům. Je zbytečné poskytovat informace, pokud tyto neovlivní postoje. Ideálním výsledkem takového působení by měla být skutečná a aktivní účast lidí na formování jejich prostředí.
- Významná je kontrola implementace připraveného urbánního rozvoje a jeho realizace.

Je nutná opatrnost a kvalifikovaný přístup. Účast veřejnosti může také přinést negativní efekty, jestliže je založena na víře, že skupina laiků je moudřejší než

vyškolený specialista. Výše uvedené úvahy by proto neměly vést k závěru, že zkušení experti v oblasti urbanismu jsou zbyteční a že občané sami nejlépe vědí, co chtějí a jsou schopni rozhodnout, co a kde stavět. V zemích, kde účast veřejnosti byla akceptována jako oficiální metoda, procedura územního a regionálního plánování se někdy stala těžkopádnou, zdlouhavou, nákladnou a vedoucí k průměrným výsledkům. Role urbanisty a dopravního inženýra byla degradována na pozici vyjednavče. Na občanskou participaci bylo pohlíženo jako na trest za to, že urbanisté, vedeni čistou teorií, navrhovali města bez hlubších znalostí potřeb těch, kdo v nich budou bydlet, pracovat a žít. Aktivita různých iniciativ a asociací mohou být negativně orientovány a manipulovat kampaněmi v médiích a osobními útoky objektivitu rozhodovacího procesu. V této souvislosti se často zneužívá pojmu životní prostředí.

Doc. Ing. arch. PhDr.
Karel Schmeidler, CSc.

Literatura:

1. APPLEYARD, D. and LYNCH, K. (1967), „Sensuous Criteria for Highway Design.“ In. J. L. Shofer and E. N. Thomas, „Strategies for the Evaluation of Alternative Transportation Plans“ (Research Report, the Transportation Center, Northwestern University. Evanston, Illinois).
2. APPLEYARD, D. and OKAMOTO, R. (1968), „Environmental Criteria for Ideal Transportation Systems“, in Barton Aschman Associates (ed). *Guidelines for New Transportation Systems* (U.S. Department of Housing and Urban Development. Washington. D.C.).
3. CHU, C. (1971) *Urban Road Traffic Environmental Research and Studies: A Selective Annotated Bibliography* (Centre for Environmental Studies, London).
4. City of Westminster (1968) *The Pimlico Precinct Study* (London).
5. CRAIK, K. H. (1968), „The Comprehension of the Everyday Physical Environment“, *Journal of the American Institute of Planners*, 34 (January): 29 - 37.
6. FRIED, M. and GLEICHER, P. (1961) „Some Residential Satisfactions in an Urban Slum“, *Journal of the American Institute of Planners*, 27 (November): 305 - 315.
7. Great Britain, Ministry of Housing and Local Government (1968) *The Barnsbury Environmental Study* (Islington, London).
8. Great Britain, Ministry of Housing and Local Government (1969) *Great Improvement Areas*.
9. Greater London Council (1969) *Kensington Environmental Management Study*, publication 39 (London).
10. GRIFFITHS, I. D. and LANGDON, F. J. (1968) „Subjective Response to Road Traffic Noise“, *Journal of Sound and Vibration*, 8 (1): 16 - 32.

11. Her Majesty's Stationery Office (1963) *Traffic in Towns* (The Buchanan Report), London.
12. KAPLAN, M., GANS, S., and KAHN, K., (1969) „Social Reconnaissance Survey, Part 2, „San Francisco Urban Design Study, San Francisco City Planning Department.
13. Michigan, Department of State Highways (1969) „The Economic and Environmental Effects of One-way Streets in Residential Areas“.
14. OWEN, W., „Transport: Key to the Future of Cities“. In II. Perloff (ed). *The Quality of the Urban Environment* (Baltimore: Johns Hopkins Press).
15. San Francisco City Planning Department (1969 - 70) „Preliminary Reports“, nos. 1 to 8, San Francisco Urban Design Study.
16. San Francisco City Planning Department (1971). „The Urban Design Plan for the Comprehensive Plan of San Francisco.
17. SHAFFER, M. T. (1967). „Attitudes, Community Values, and Highway Planning“. *Highway Research Record*, 187.
18. SONNENFELD, J. (1966) „Variable Values in Space Landscape“, *Journal of Social Issues*, 22 (January): 71 - 82.
19. THOMPSON, J. M. (1970) *Motorways in London* (London: Andworth and Co., Ltd.).
20. United States, Department of Housing and Urban Development (1969) „Noise Abatement and Control: Departmental Policy, Implementation Responsibilities, and Standards“. unpublished circular (September).
21. WOHLWILL, J. F. (1966) „The Psychology of Stimulation“. In R. Kates and J. F. Wohlwill (ed.). *Journal of Social Issues* 22 (January): 127 - 136.
22. DONALD P. GRANT: *Aims and potentials of Design Methodology, in Responding to Social Change*, New York 1976.
23. MILLER DAVID: *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*, CDK, Proglas, Jota, Brno 1995
24. kolektiv: *ENCYCLOPEDIA OF SOCIOLOGY STAFF*, The Dushkin Publishing Group, Inc. Guilford, Connecticut, 1974