

VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ A JEJICH PLÁNOVÁNÍ

Lukáš Vacek^{*)}

Téma veřejných prostranství se v různých podobách dostává do celospolečenského diskursu a je bezesporu velmi aktuální. V souladu s obecnou poptávkou města a obce investují nemalé prostředky do jejich revitalizací. Je proto na místě ptát se po efektivitě a účelnosti takto vynaložených prostředků. Tento text nezpochybňuje důležitost investic do veřejného prostoru, snaží se upozornit na důležité aspekty kvalitní územně plánovací přípravy zadávání a managementu veřejného prostoru pro účelnost a efektivitu investic s ohledem na širší společenské a dlouhodobé dopady. Pro uchopení tématu pomůže vědomí, že veřejný prostor není pouze zásadním urbanistickým úkolem, ale (snad i v první řadě) i zásadním sociokulturním fenoménem.

Sociokulturní význam veřejných prostranství

U všech veřejných prostranství vyvstává vedle tématu jejich náplně a významu i jejich sociokulturní dopad, jenž by měl být rozhodujícím faktorem pro jejich existenci. Veřejný prostor slouží jako jeviště městského způsobu života, jehož podoba není konstantou, a vyvolává potřebu jejich proměny. Ze vztahu fyzického prostoru, dějů a vnímané symboliky je odvozen i společenský, kulturní a ekonomický význam místa.

Sociokulturní a ekonomické faktory předurčují formu místa stejně jako forma místa umožňuje jen určité způsoby využití. Základem pro identitu místa je právě tento vztah, jenž se propisuje do jeho uspořádání, podoby a určuje i strukturu veřejných prostranství ve městě. Pro utváření tohoto vztahu vstupuje jako významný faktor jejich diverzifikace a hierarchie, stejně jako charakter míst (od intimních po veřejné, od živých po symbolické) a jejich propojení. Sdílené prostory (veřejné i poloveřejné) jsou podmínkou aktivního sousedství a živého veřejného prostoru.

Z určitého úhlu pohledu jsou právě sdílená veřejná prostranství základem městské kultury. Jejich život a podoba jsou výrazem městské společnosti ve společném fyzickém prostoru s velkým zpětným dopadem na život městské komunity. Utváření veřejného prostoru je tedy i v pravém smyslu slova politikum – rozhodování o jejich podobě by tedy mělo odrážet demokratický a samosprávný charakter společnosti. Význam a zásadní dopad veřejných prostranství leží nejen v kvalitě jeviště, ale především v aspektu sdílení místa i dějů.

Identita městského prostoru má tedy jednoznačný vliv na potřebu existenciálního ukotvení a orientace a jako taková je i podmínkou identifikace s místem. V chápání místa (a tedy i vymezení jeho potenciálu) hrají významnou roli měkké faktory jako je paměť místa, orientace a identifikace s místem i obecně symbolické a historické a významové hodnoty, ale i míra „demokratičnosti“ společnosti.

Podstata těchto úvah přenáší těžiště diskuse o podobě veřejných prostranství z jejich fyzické podoby k jejich významům a společenskému kontextu.

Dvojitý charakter veřejných prostranství v českém kontextu

Úspěch utváření veřejných prostranství tedy naráží na základní problém nalezení kritérií a požadavků, díky kterým lze určit adekvátní strategii jejich obnovy a rozvoje. Veškeré záměry musejí zahrnovat nejen cost-benefit analýzu, ale i definici základních požadavků na jejich funkci. Ty je nutno jasně určovat v zadáních i formalizovat v procesních požadavcích při určování jejich podoby a strategie jejich tvorby a přeměny.

Specifikem českých měst je na jedné straně relativní dostatek či dokonce přebytek veřejných prostranství, na druhé straně obecná absence strategie při určování jejich podoby a rozhodování o prioritách investic. Podstatným problémem je i správné zvážení vyvolaných nákladů při jejich následné údržbě. Stejně jako u ostatních veřejných investic je nezbytné správně určit obecný přínos vzhledem k investicím.

Významným faktorem pro přístup k veřejným prostranstvím je jejich rozdělení na dva identifikovatelné základní typy, které předjímají nutnost dvojího přístupu. Jsou to za prvé veřejná prostranství v tradiční kompaktní zástavbě a za druhé veřejná prostranství v zástavbě, která nemá jasně definovanou uliční čáru, tedy především v zástavbě modernistického a sídlištního typu.

Oba typy veřejných prostranství vyžadují rozdílné přístupy a oba narážejí na potřebu nového nalezení svého smyslu a obsahu.

Život a aktivity veřejných prostranství historických částí měst jsou z hlediska hierarchie v městské struktuře, ale i z hlediska tradice, symboliky a paměti místa základem struktury veřejných prostranství většiny měst. Jejich forma i charakter má také jasné ukotvení v jazyce (náměstí, ulice, nábřeží, park...), i místních názvech, které místa jasně identifikují. Tato ukotvenost se ne vždy odráží v jejich uspořádání a současném způsobu užívání.

Jedná se často o prostranství s preferencí dopravní funkce, základní funkce sdílení a chápání místa je narušena (není společně chápaným centrem setkávání obyvatel, základní správní, veřejné, komerční a symbolické funkce bývají z tradičních míst vytlačovány). Je třeba říci, že ačkoli máme jasnou představu o podobě tradičních prostranství (ulice, náměstí, piazzetta, park) a mnohem méně umíme určit charakter prostoru v zástavbě volné, oba narážejí na problém určité vyprázdňenosti smyslu a významu. Tradiční děje, které jejich význam a vzájemnou hierarchii

^{*)} Autor je doktorandem na Fakultě architektury ČVUT pod vedením Ing. arch. Jana Sedláka, vyučuje na Architectural Institute in Prague (ARCHIP).

utvářely v postupném vývoji, již mnohdy ve městech nehrají významnou roli nebo zcela zmizely. „Uvolněný“ prostor byl často nahrazen potřebami zejména motorové, především automobilové dopravy. Nejednoznačnost významu a určení tradičních míst je tématem, které klade mnohé strategické a plánovací úkoly, které by měly předcházet návrhu architektonicko-urbanistickému řešení veřejných prostranství.

U veřejných prostranství modernistických městských struktur s nejednoznačným určením uliční čáry, tedy převážně u sídlištní zástavby, je problém jejich nejasného určení a identifikace ještě znásoben. Tato prostranství jsou plošně velká a většinou plná zeleně, souživající více či méně s dopravou v klidu, naráží ovšem na problém nestrukturovanosti, nejasnosti vymezení, nákladnosti údržby, a především neposkytují dostatečnou míru diverzifikovanosti charakteru a nabídky pro aktivity. Tyto prostory většinou nemají dostatečný potenciál podmínek vybavenosti ve svém okolí a redukují se většinou na prostory pro odpočinkové funkce s menším potenciálem sdílení. Schází jim tedy část jak funkční potenciál a určení, tak i dostatečná variabilita charakterů.

Mnohé z aspektů veřejných prostranství jsou povahou měkké, sociokulturní. Tyto aspekty není jednoduché institucionalizovat a přetvořit v efektivní nástroje jejich utváření.

Podmínky, určující budoucí charakter veřejných prostranství

Klíčem k uchopení sociokulturní povahy veřejných prostranství jsou děje v nich probíhající, ale i významy, které vycházejí z celkové kompozice a hierarchie městských struktur. Neopomenutelné jsou i další měkké faktory, jako je například paměť místa, vnímaný charakter či způsob sdílení místa.

Zaměření pouze na architektonicko-urbanistickou podobu se může ukázat jako významný problém. Jejich úspěšné řešení je mnohem více závislé na jejich kontextuálním zakotvení.

Pro úspěšnou (a efektivní) správu veřejných prostranství je základním úkolem správné uchopení smyslu a významu budoucího prostoru.

Lze si těžko představit funkční veřejný prostor bez identifikace obyvatel s místem a jeho užívání v synergii s jeho nabídkou a podobou. Investice do zásahů do veřejných prostranství, které neumožní identifikaci obyvatel s místem lze považovat nejen za chybné a neodůvodnitelné, ale jejich dopad je kontraproduktivní pro dalších záměry zásahů do veřejných prostranství.

Všechny aktivity, které mají či mohou ve veřejném prostoru probíhat, mají prostorové, funkční a další nároky. Naneštěstí se dostávají do vzájemných protikladů a konfliktů (např. nároky různých dopravních modalit) a utváření veřejného prostoru stojí před typicky plánovacím problémem řešení konfliktu v území a určení priorit.

Při utváření veřejných prostranství se kromě určení jejich podoby otevírá částečně zapomenutý prostor pro plánovací a regulační nástroje. Ty jsou mnohdy pro veřejná prostranství významnější, než jejich samotná podoba.

Pravidla života veřejných prostranství jako nástroj jejich utváření (měkké nástroje urbanismu a prostorového plánování mimo rámec územního plánování)

Veřejná prostranství jsou ze své podstaty velice komplexním fenoménem, určující charakter městského (sdíleného) prostoru. Termín sdílení je klíčový. Jejich charakter je tedy určován orientací ve smyslu skrytého sdílení o režimu a možných aktivitách – nabídce a možnosti sdílení prostoru.

Ty jednoznačně souvisí i s podstatnou rovinnou jejich života, kterým je režim místa – pravidla jeho užívání.

Úkolem místních samospráv je nalezení takové rovnováhy režimu v místě, která umožní a podpoří žádoucí způsob jeho užívání se zabezpečením základních požadavků veřejného prostranství.

Pro vznik funkčních veřejných prostranství je nezbytné určit rovnováhu a pravidla pro všechny vzájemně si konkurující aktivity (pravidla pro dopravu, dopravu v klidu, pravidla a podmínky užívání prostoru všemi skupinami obyvatel (od mladých přes starší, pravidla pro majitele psů, osob se sníženou schopností pohybu apod.).

Patří sem ovšem i další nástroje mimo územní plánování, jako je časový režim místa, možnost využívání a pronájmu, způsob jejich správy, ale i např. podpora služeb a lokálního podnikání.

Utváření místa a plánovací nástroje

Komplexní vzájemný vztah místa a jeho okolí je určen nejen socio-ekonomicky, ale jednoznačně funkčním využitím města „za zády“ veřejných prostranství, hustotou uživatelů a aktivit, ale i stavebně-technických a dispozičních podmínek města, které veřejná prostranství obklopuje. Zde je úzká vazba na standardní plánovací nástroje zřejmá.

Nově navrhované přestavbové a rozvojové plochy (na rozdíl od ploch stabilizovaných) trpí spíše nedostatkem veřejných prostranství a nezájmem o ně. Naneštěstí územní plány svou podrobností nedokážou do dostatečné hloubky veřejná prostranství definovat a regulační plány z různých důvodů nejsou dostatečně využívány. Územní plány mají nicméně významný vliv na vytváření základních podmínek funkčních veřejných prostranství ve způsobu koncepce základního konceptu města. Například uplatňováním konceptu města krátkých vzdáleností či určením hierarchie významných veřejných prostranství, zajištěním optimálních hustot uživatelů a aktivit či vhodné kombinace funkčního využití. Nástroje územního plánu mohou rovněž zajistit, aby veřejná prostranství byla vymezena a mohou je plošně určit. Požadavek prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb. se jeví jako příliš formální a kvantitativní (viz blok 3) a tedy mnohdy nevhodný a nedostatečný. Nástrojem pro definování veřejných prostranství tedy zůstávají především územní studie či regulační plány, které jim svou povahou i měřítkem lépe odpovídají.

Základní a klíčové je kvalitní **strategické rozhodování – určení priorit a struktury charakterů veřejných prostranství, s důrazem na správné vyvážení a diverzifikaci aktivit**. Děje ve veřejných prostranstvích (i s ohledem na jejich pozici a význam ve struktuře měst) nejsou homogenní a správné určení priorit může znásobit společenský přínos investic, které nikdy nebudou moci být realizovány současně a celoplošně s ohledem na velký podíl veřejných prostranství v českých městech.

Podmínkou je kvalifikované rozhodování především ve fázi přípravy investic a zadání projektů, včetně adekvátního způsobu vybírání kvalitních projektantů. To již není úkolem standardních územně plánovacích dokumentací, ale spíše strategie a správy měst, které by mohly vzkřísit nástroje jako jsou například komplexní územní studie (jako dříve generely) a priority z nich vycházející vázat na rozpočtové výhledy.

Lze tvrdit, že obecně špatný stav správy českých měst ve vztahu ke svým veřejným prostranstvím souvisí s úrovní vyspělosti veřejného prostoru v sociokulturním smyslu.

Zapojení obyvatel do utváření společného prostoru

Podmínkou pro zlepšení stavu českého veřejného prostoru je aktivní zapojení veřejnosti při rozhodování o jeho podobě. Od společné vůle k jeho utváření, užívání, způsobu sdílení a starosti o místo. Pro veřejná prostranství je nadějí využívání odborných participativních metod při utváření a proměně veřejných prostranství. Zapojení veřejnosti do procesu plánování umožňuje využití podrobných lokálních znalostí a paměti místa. Pomáhají přesně identifikovat skutečné potřeby a významně přispívají k identifikaci uživatelů s místem. Identifikace s místem má významný dopad na život místa. Vztah k místu se odráží ve způsobu užívání, zvýšené sociální kontrole a bezpečí míst, i nárocích na údržbu.

Podoba veřejných prostranství by nadále neměla být navrhována bez znalostí důsledků a efektů architektonicko-urbanistických nástrojů s ohledem na možnost proměn místa a udržitelnost řešení, mikroklimatické podmínky apod., ale především s vědomím dalších hodnot, jakými jsou významové a symbolické koherence, identifikace s místem, společenský život a další měkké potřeby. Význam veřejných prostranství se musí odrážet v jejich podobě tak, aby adekvátně ke kontextu vytvářela potřebný charakter, umožnila a podporovala potřebné aktivity. Řešení konfliktů různých potřeb v omezeném prostoru musí přesunout těžiště z potřeb technické a dopravní infrastruktury k dějům v nich probíhajících a dalším sociokulturním aspektům.

Při vědomí komplexní povahy veřejných prostranství se otevírá další rovina jejich významu jakou je urbanistická a architektonická kompozice a krása.

Blok 1 – citace

POLITIKA ROZVOJE STAVEBNÍ KULTURY (ARCHITEKTURY) v České republice

Analýza stavební kultury

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Faktory určující kvalitu veřejných prostranství

- vymezení množství a systematičnost uspořádání veřejných prostranství z hlediska jejich funkcí a propojení
- podmínky pro fungování společenských a ekonomických aktivit prostřednictvím návrhu detailního řešení a mobiliáře
- bezpečnost a sociální kontrola
- prostorově úsporné a bezpečné řešení dopravy
- morální i fyzická životnost řešení, nároky na údržbu a dlouhodobá udržitelnost
- mikroklima a fyzikální podmínky pobytu člověka na veřejných prostranstvích ovlivněné vodním režimem, kvalitou a množstvím zeleně
- **identifikace obyvatel s prostorem prostřednictvím možnosti ovlivnit jeho podobu**

Blok 2 – citace

POLITIKA ROZVOJE STAVEBNÍ KULTURY (ARCHITEKTURY) v České republice

Analýza stavební kultury

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Nástroje a mechanismy prosazování kvality a efektivity veřejných prostranství

Veřejný sektor má příležitost coby investor a správce většinu problémů veřejných prostranství řešit koordinací zadávání a vedení veřejných zakázek na plánování, projekci a realizaci veřejných prostranství, popřípadě jejich úprav. Při vymezení, návrhu a realizaci nových veřejných prostranství v zastavitelných plochách či plochách přestavby poskytují platné předpisy týkající se územního plánování a stavebního řádu dostatečnou oporu pro kvalitní řešení.

- Ke shromáždění a zejména vyhodnocování relevantních dat o veřejných prostranstvích je možno využít územně analytické podklady obcí. V rámci podkladů pro rozbor udržitelného rozvoje území lze do sledovaných jevů (vyhláška

č. 500/2006 Sb. příloha 1, část A) jako součást bodu 119 „další dostupné informace“ doplnit místně adekvátní sledované údaje. V rámci rozboru udržitelného rozvoje území lze určit problémy k řešení v územně plánovací dokumentaci [jak to požaduje vyhláška č. 500/2006 Sb. v § 4 odst. 1 b) bod 1].

- K zajištění dostupnosti veřejných prostranství, vymezení nových veřejných prostranství v zastavitelných plochách i plochách přestavby, k vytvoření podmínek pro funkční vztah mezi veřejným prostranstvím a využitím okolních objektů, zajištění dostatečné obytné hustoty i ke koordinaci funkčnosti systému veřejných prostranství jako celku je možno využít územní plán. Konkrétně vymezení ploch s rozdílným využitím a vymezení veřejně prospěšných staveb.
- Ke kompetentnímu zadání projektů veřejných prostranství lze využít urbanistické soutěže s podrobně zpracovaným zadáním.
- Disparitám v kvalitě a údržbě veřejných prostranství lze předcházet transparentním zveřejňováním nákladů na údržbu a realizaci veřejných prostor ve vazbě na konkrétní prostory – je tak možné porovnávat, zda se jednotlivým lokalitám dostává srovnatelné pozornosti a péče.
- Umožnit v jasně definovaných odůvodněných případech v územně plánovací dokumentaci stanovit odstupy staveb tak, aby bylo všude, kde je to účelné možno realizovat typickou středoevropskou blokovou zástavbu.

Přímé nástroje jsou v rukou samosprávy obcí; tato úroveň je z hlediska krátkodobého rozhodování zásadní. Vyšší úrovně (stát, kraje) mohou přispět v dlouhodobém horizontu nepřímo pomocí znalostní a metodické podpory. Tím jednak usnadní plánování a navrhování kvalitních řešení a zároveň podpoří kvalifikovanou požávku ze strany veřejnosti.

Blok 3 – citace

VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ V LEGISLATIVĚ

VYHL. č. 501/2006 SB., AKTUÁLNÍ ZNĚNÍ č. 431/2012 SB.; VYHLÁŠKA, KTEROU SE UPRAVUJÍ OBECNÉ POŽADAVKY NA VYUŽÍVÁNÍ ÚZEMÍ

§ 7

Plochy veřejných prostranství

(1) Plochy veřejných prostranství se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro přiměřené umístění, rozsah a dostupnost pozemků veřejných prostranství a k zajištění podmínek pro jejich užívání v souladu s jejich významem a účelem.

(2) Plochy veřejných prostranství zahrnují zpravidla stávající a navrhované pozemky jednotlivých druhů veřejných prostranství a další pozemky související dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, slučitelné s účelem veřejných prostranství. Pro každé dva hektary zastavitelné plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení anebo smíšené obytné se vymezuje s touto zastavitelnou plochou související plocha veřejného prostranství o výměře nejméně 1 000 m²; do této výměry se nezapočítávají pozemní komunikace.

Blok 4 – citace

POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE ČR 2008

ČL. (28)

Pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat nároky dalšího vývoje území, požadovat jeho řešení ve všech potřebných dlouhodobých souvislostech, včetně nároků na veřejnou infrastrukturu. Návrh a ochranu kvalitních městských prostorů a veřejné infrastruktury je nutné řešit ve spolupráci veřejného i soukromého sektoru s veřejností.

Lipská charta o udržitelných evropských městech

Sjednána při příležitosti neformální ministerské schůzky na téma rozvoj měst a územní soudržnost v Lipsku ve dnech 24. a 25. května 2007

VYTVÁŘENÍ A ZAJIŠTĚNÍ VYSOCE KVALITNÍHO VEŘEJNÉHO PROSTORU

Kvalita veřejných prostranství, člověkem vytvořené městské krajiny a architektonický a urbanistický rozvoj hrají důležitou roli při vytváření životních podmínek městského obyvatelstva. Tyto „měkké“ lokalizační faktory jsou důležité pro přilákání podniků v oblasti znalostní ekonomiky, kvalifikované a kreativní pracovní síly a pro cestovní ruch. Proto se musí zintenzivnit vzájemné působení architektury, plánování infrastruktury a urbanistického projektování, s cílem vytvořit atraktivní užitkově orientované území, a dosáhnout vysokého standardu městského prostředí, tedy stavební kultury („Baukultur“). Tento přístup však nemůže zůstat omezen na veřejné prostory, stavební kultura je potřebou celého města i jeho okolí. Města i stát musejí výrazně uplatnit svůj vliv. Proto je také nezbytné přihlížet k udržení kulturního dědictví v oblasti architektury zachováním historických budov a jejich urbanistické a architektonické hodnoty. Vytvoření a zajištění funkčního a kvalitně projektovaného městského prostoru a infrastruktury je úkolem, který se musí řešit ve spolupráci se státem, regionálními a místními samosprávami, ale také s občany a s podnikatelským sektorem.

*Ing. arch. Lukáš Vacek
ATELIER L, s. r. o.*

ENGLISH ABSTRACT

Public areas and their planning, by Lukáš Vacek

In its varied forms the subject matter of public areas has become a topic for a society-wide discourse. In accordance with the general demand municipalities invest large amounts of money in their revitalization. It is therefore necessary to ask about the efficiency and purposefulness of these means. This article does not cast doubt upon the importance of investment in public space but wants to focus attention on important aspects of high-quality physical planning in assigning and managing public space in order to ensure purposeful and efficient investment. To grasp the subject it is necessary to realize that the creation of public space is not only a fundamental task in urban planning but also – and perhaps primarily – an essential sociocultural phenomenon.