

Výzvy při správě veřejného prostoru: poznatky z praxe správy veřejných prostranství

Veřejných prostorů města se samozřejmě dotýkají aktuální problémy měst, k nimž mj. patří energetická transformace či klimatická adaptace, které vyžadují různé úpravy stávajících veřejných prostranství. Článek, který byl publikován v periodiku Journal of Environmental Planning and Management (č. 3/2025) zkoumá, jak nizozemské obce zvládají krátkodobé i dlouhodobé výzvy, které ovlivňují efektivitu správy veřejného prostoru. V článku, který poskytuje vhled do zákulisí organizace práce obce, jsou představeny výsledky studie založené na rozhovorech se správci veřejných prostorů.

Veřejná prostranství vyžadují pravidelnou údržbu fyzických prvků, tj. majetku obce, a koordinovanou správu. Kromě toho vyžadují i dlouhodobé strategické plánování včetně investic do obnovy a modernizace veřejných prostranství s cílem zajistit jejich kvalitu a funkčnost tvář v tvář nepředvídatelným změnám.

Úspěšně koordinovaná správa veřejného prostoru by tedy měla vycházet z dlouhodobé strategie podpořené spolehlivými zdroji financování a pravidelným hodnotícím procesem. Jaká je ovšem praxe?

Hlavní výzkumná otázka studie proto zněla: „*Jak obec řeší krátkodobé a dlouhodobé výzvy ovlivňující kvalitu a funkčnost veřejných prostranství?*“

Správa veřejného prostoru neřeší pouze zachování stávajících míst, ale i regulaci a koordinaci změn v jejich využívání poté, co projektant opustí scénu. Například energetická transformace může vést k dodatečné instalaci nabíjecích stanic pro elektromobily, nebo požadavky na klimatickou adaptabilitu vyvolají potřebu změny koncepce modrozelené infrastruktury.

Praxe neřídka ukazuje, že jakmile je projekt veřejného prostranství dokončen, zájem veřejné správy i občanů o jeho užívání často klesá, což může vést k podcenění péče o něj.

Aby autoři studie správně pochopili, jak správci veřejného prostoru zvládají krátkodobé a dlouhodobé výzvy ovlivňující jeho kvalitu a funkčnost, vedli s nimi řízené rozhovory. Pro zkoumání osobních vnímání, zkušeností a názorů i odborných znalostí byly použity otevřené a polostrukturované otázky.

Rozhovory se zaměřily na:

- (a) zapojení respondentů do správy veřejných prostranství,
- (b) popis procesu správy podle názoru respondenta,
- (c) překážky, se kterými se správci potýkají při zajištění funkčnosti a kvality,
- (d) způsob, jak tyto překážky řeší.

Na základě odpovědí byly kladeny doplňující otázky, které umožnily získat hlubší vhled do dílčích problémů. Přestože se v otázkách výslovně nerozlišovaly krátkodobé a dlouhodobé cíle péče o veřejná prostranství, respondenti o obou hovořili. Správci zodpovědní za každodenní údržbu sdíleli především zkušenosti s krátkodobými úkoly, zatímco strategií manažeri se zaměřovali na dlouhodobé výzvy.

Tematická analýza dat pak umožnila identifikovat vznikající a překrývající se problémy v oblasti správy veřejného prostoru. Odhalila tři hierarchicky propojené úrovně správy, ve kterých lze danou problematiku řešit: struktura správy (systém řízení), organizační úroveň a taktická úroveň. Autoři se následně pokusili vytvořit pragmatické propojení mezi těmito interpretacemi a obecnými koncepty z praxe i teorie.

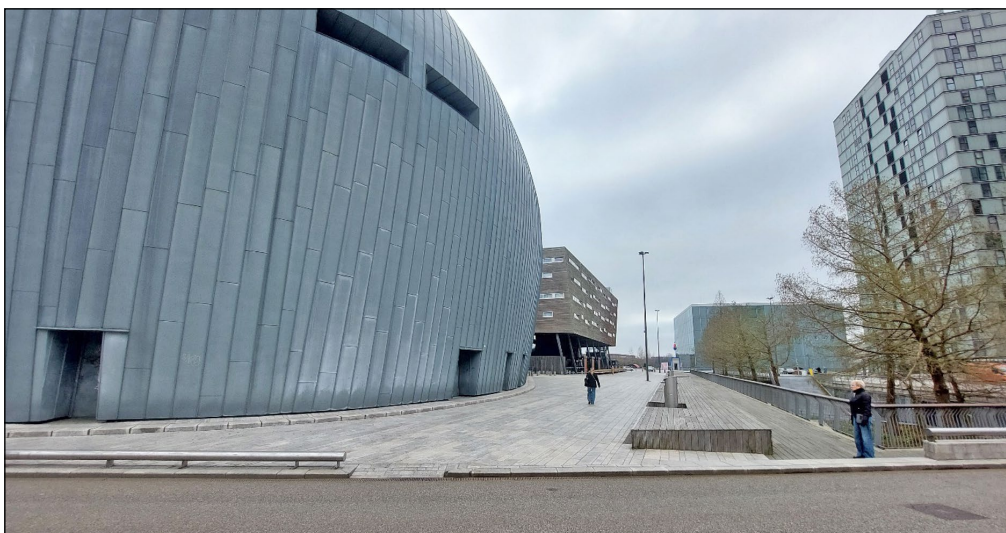


Foto © Vít Řezáč, 2025 – Almere, Nizozemsko

Vyhoví veřejné prostranství požadavkům na adaptaci na klimatickou změnu?

Úroveň struktury správy, resp. použitý systém řízení, se týká toho, jak obec řídí péči o veřejná prostranství. Městská správa je definována jako procesy kontroly, koordinace a regulace městských záležitostí. Směřování města ke společně definovaným cílům úzce souvisí se strukturou moci v politickém systému a odráží všeobecně platné hodnoty a vztahy ve společnosti. Tradičně je vlastnictví veřejného prostoru svěřeno obci. Vývoj a údržba veřejného prostoru je tedy spojována s veřejným sektorem a místními samosprávami.

Organizační úroveň označuje cílenou kombinaci znalostí, dovedností a pravomocí skupiny lidí, kteří společně sledují určitý cíl. Ve vztahu k cílům městské správy lze organizaci správy veřejného prostoru chápat jak z hlediska sociologie, tak managementu. V sociologii je „organizace“ chápána jako plánovaná, koordinovaná a cílevědomá činnost lidí směřující k vytvoření nebo zajištění společného hmotného či nehmotného produktu či služby. Tato činnost se obvykle řídí institucionálními pravidly.

Taktická úroveň zahrnuje plány a kroky, které umožňují organizaci dosáhnout dlouhodobých cílů pomocí výběru možných cest a zdrojů. Jde o odbornou schopnost plánovačů, kteří dokážou převést strategická rozhodnutí na realizovatelné cíle na provozní úrovni. Aktivita na taktické úrovni zahrnují řízení rizik, pravidelná setkání, řešení konfliktů a problémů.

Výsledky studie

Studie nizozemských urbanistů ukazuje, že vztahy a interakce mezi jednotlivými výše zmíněnými úrovněmi mohou ovlivnit efektivitu správy veřejného prostoru. Na jedné straně systém správy ovlivňuje organizační a taktickou úroveň. Na straně druhé je pro úspěšné řízení veřejného prostoru a zajištění jeho kvality a funkčnosti klíčová právě taktická úroveň.

Níže uvedené členění ukazuje, jak pochopení vzájemných vztahů mezi těmito úrovněmi poskytuje vhled do dynamiky překážek, kterým správci čelí. Na základě analýzy dat lze běžné charakteristiky současné praxe správy veřejného prostoru rozdělit do těchto kategorií:

1) **Sektorové rozdělení řízení mezi návrh a správu** – tento pohled vysvětluje tradiční pojetí řízení jako důsledek politického rozhodnutí, tj. že společného cíle je možné dosáhnout prostřednictvím řízení, kontroly a dohledu nad organizací. Respondenti se domnívají, že sektorové rozdělení funguje efektivně, pokud veřejná prostranství nevyžadují významné úpravy, změny prostředí. Jak uvedl jeden respondent: „Rozdělení mezi rozvoj města a správu města možná dávalo smysl před 20 lety. Ale v dnešní situaci stojí vedle sebe mnoho úkolů – například biodiverzita, energetická transformace a udržitelnost, které v souhrnu přesahují hranice jednotlivých odborů správy obce.“

Z odpovědí vyplynulo, že rozdělené financování a odpovědnost vytvořily ve veřejném prostoru dva oddělené světy: svět projektanta a svět správce veřejného prostoru, což vedlo k sektorově orientované struktuře, která ve většině případů postrádá potřebnou koordinaci. Jednotlivé sektory nesledují cíle jako celek.

2) **Přístup založený na konfliktu a akci** – politicky orientovaná koordinace činností na organizační úrovni zaměřená na řešení problémů, odpovědnost a správný formální postup. Většina respondentů popisuje současnou organizaci správy veřejných prostranství jako „řešení konfliktu a akce“. „Konflikt“ je označení pro narušení funkčnosti majetku, ať už kvůli problému v systému nebo vnějším vlivům (např. klima), které vedou k narušení funkce veřejného prostoru. „Říkáme, že správa veřejného prostoru je záležitost dlouhodobá, ale většina správců dlouhodobě neuvažuje. Jsou zodpovědní za řešení každodenních problémů – a to je to, co se od nich očekává jako první.“ Dále respondenti upozorňují, že přístup založený na „konfliktu a akci“ omezuje působnost správce pouze na operativní úkoly. Výsledkem je, že správci často postrádají znalosti a nemají k dispozici potřebný čas na dořešení úkolu, např. kvůli krátkému volebnímu období, aby mohli přistupovat k péči o veřejná prostranství dlouhodobě a analyticky na takticko-strategické úrovni.

- 3) **Zaměření na majetek** – strategie a pokyny na taktické úrovni zdůrazňující dílčí odpovědnost pověřených odborů obce.

Respondenti vnímají jako nejdůležitější pro plánování a realizaci projektů taktickou úroveň. Rozhovory ukázaly, že většina organizačních struktur správy veřejného prostoru má k dispozici plány a vize, které slouží jako důležitý výchozí bod pro dosažení cílů. Podle dotazovaných je v nizozemské praxi správa veřejného prostoru organizována na základě znalostí a odbornosti v oblasti konkrétních prvků (majetku), což vede k vytvoření různých odborných útvarů, jako jsou odbory dopravy (silnice), životního prostředí (parky, zeleň) nebo majetku (voda a kanalizace). Podle účastníků pohled založený na majetku vedl ke zúženému pohledu správců na širší hodnoty veřejného prostoru. Například se jednotlivé odbory správy města cítí zodpovědně za funkčnost infrastruktury (např. propustků a mostů), nikoliv za roli celého vodního hospodářství v obyvatelném prostředí.

- 4) **Lineární přístup** – schopnost nebo omezení volby nejvhodnějších taktik nebo metod pro vzniklé situace. Respondenti tvrdí, že zařazení správy veřejného prostoru jako oddělené „závěrečné fáze“ lineárního procesu způsobilo, že správa je ve většině případů omezena pouze na zachování existujícího majetku. To znamená, že není možné přehodnotit rozhodnutí, která byla učiněna v zadání projektu. Když se pak v uživatelské fázi objeví

problémy, často jsou používána improvizovaná, málo efektivní řešení. To vedlo k tomu, že správci jednoduše plní dané pokyny, přecházejí rovnou k realizaci a například ani nevyhodnocují finanční důsledky projektů. V mnoha případech to znamená dodatečné náklady na naplnění cílů, které nebyly zahrnuty nebo předpokládány v původním plánu, na jehož základě byl vytvořen rozpočet na správu.

Závěr

Výše zmíněné čtyři charakteristiky současné praxe správy veřejného prostoru lze přiřadit ke třem různým úrovním stylu práce ve správě obce: (1) strukturální úroveň správy, (2) organizační úroveň, (3 a 4) taktická úroveň správy.

Lineární proces (4) a sektorové rozdělení mezi návrhem a správou (1) neumožňují provést analýzu proveditelnosti a dopadů před samotnou realizací projektu. Přitom právě zohlednění dlouhodobé údržby už ve fázi návrhu je klíčové pro to, aby bylo možné projekt v průběhu času upravit nebo doplnit.

Přístup založený na konfliktu a akci (2) a zaměření na majetek (3) znamenají, že správa veřejného prostoru se primárně soustředí na předcházení poruchám a minimalizaci konfliktů. Ačkoliv je zajištěna transparentnost v oblasti odpovědnosti a kontroly, zároveň se v krátkodobém pohledu omezuje role správců na řešení každodenních problémů prostřednictvím údržby, regulace a koordinace fyzických prvků veřejného prostoru.

Respondenti uvedli, že současný sektorový model správy nebude schopen zajistit funkčnost a kvalitu veřejného prostoru s ohledem na krátkodobé a dlouhodobé proměny městského prostředí. Nicméně i bez celkové reorganizace na úrovni městské správy by bylo možné formulovat úpravy v rámci stávajícího sektorového modelu, které by pomohly čelit problémům popsaným respondenty. Přestože tato zjištění nenabízejí jednoznačná řešení, poukazují na potřebu přístupu, který:

- 1) podporuje spolupráci mezi projektanty, plánovači a správci,
- 2) umožňuje strategické rozhodování,
- 3) podporuje komplexnější porozumění tomu, co je třeba řídit,
- 4) zohledňuje aspekty správy už od začátku návrhového procesu a zároveň umožňuje adaptaci v jeho průběhu.

Výsledky studie naznačují, že efektivní a odolný veřejný prostor pro budoucí města by zajistilo zavedení **holistického stylu řízení**, který směřuje k interakci a koordinaci mezi „sektorem návrhu“ a „sektorem správy“. Přijetí takového modelu by mělo vést ke změnám jak ve správním modelu, tak i v procesním přístupu k tvorbě a správě veřejných prostranství.

[MOZAFAR, S.; TEMPELS, B. 2022. Challenges in managing public space: insights from public space management practice. In: *Journal of Environmental Planning and Management*, 68(3): 519–38. ISSN 0964-0568. Dostupné z: doi.org/10.1080/09640568.2023.2263635.]

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč