

METROPOLITNÍ OZVUČNÁ DESKA 4.2

12. 6. 2015

Kulaté stoly – ZÁPIS



Stůl č. 1 – Manuál participace v plánování města

Je participace veřejnosti na tvorbě města v konfliktu s principem zastupitelské demokracie? Je možné přimět většinu, aby se jí účastnila? Jak rozlišit mezi hlasitou menšinou a mlčící většinou? I na tyto otázky se zaměřil první diskuzní stůl červnové Metropolitní ozvučné desky. Diskuze zároveň posloužila specialistům participace z IPR Praha, kteří v současné době zpracovávají tzv. Manuál participace, k získání zpětné vazby a posílení mandátu. Manuál participace poslouží městským úředníkům jako příručka k zajištění většího zapojení veřejnosti do procesu plánování.



Proč participovat?

Důvodů, proč zapojovat své spoluobčany do procesu plánování města, je mnoho. Participace dodává projektům větší legitimitu, využívá místních znalostí, napomáhá odhalit možné konflikty a zároveň na ně reaguje. Projekt, na němž participovala veřejnost, posiluje komunitu a vytváří lepší dialog mezi občany, odborníky a politiky (Návrat). Participaci lze zároveň vnímat jako základ moderního vědeckého řízení. Pokud chceme dělat efektivní rozhodování, potřebujeme k tomu totiž co nejvíc informací (Tožička).

Tento proces však má i svá úskalí, jež si musíme uvědomit a se kterými se musíme vyrovnat. Je nutné podotknout, že výstupy participace nebývají reprezentativní, protože některé skupiny obyvatel se zákonitě zapojují méně než jiné, protože je tato problematika nezajímá, nebo na ní nemají čas. Musíme se vyrovnat i s otázkou efektivity – participace trvá dlouhou dobu, a pokud není dobře provázána s dalšími kroky, nikam nevede. Je proto nutné nalézt balanc mezi efektivní participací a nekonečnou diskuzí (Návrat). Účastníci diskuze se přitom shodli, že špatně vedená participace může být v důsledku mnohem horší než žádná participace. Pokud participace není provázána s dalšími – např. investičními – kroky, pak hrozí, že nebude dodrženo to, co bylo v rámci participace dohodnuto. V takovém případě mohou být občané od další participace odrazeni (Ander).

V Praze je častým jevem stav, kdy se nové stavby, ať už jde o soukromé developerské projekty nebo městské investice, dostávají do konfliktu s veřejností. Proto bychom neměli dělat pouze to, co nám diktuje zákon, ale využívat i další prostředky nad rámec zákona, jak odstranit neporozumění a zmírnit konflikty. Právě takovým nástrojem může být vznikající Manuál participace (dále jen Manuál), který poslouží jako „baterie návodů“ pro zapojování veřejnosti (Stropnický).

Pro koho je Manuál?

Primárně je Manuál určen zaměstnancům Magistrátu hl. m. Prahy, zaměstnancům úřadů městských částí a příspěvkových organizací města (Návrat). Za problematické bylo vnímáno, že se Manuál zaměřuje jen na státní aparát. Neměl by být cílen jen na politiky a zaměstnance samospráv, ale i na občanskou společnost, která je sice aktivní, ale nemá povědomí, jak by měla participace fungovat (Hanus).

V současné době v České republice vznikají i další projekty, které vytvářejí metodiku pro větší zapojení veřejnosti jako například v celorepublikovém kontextu projekt PAKT. Problémy s participací, jak jsou definované v Manuálu, s tímto projektem do velké míry korelují, přičemž Manuál reprezentativně shrnuje, co městské části řeší (Bursíková). Jako slabinu však lze vnímat, že není jasně definované, co je to městská část – zastupitelstvo, rada či starosta? Když rozhoduje rada, jde totiž o mnohem větší demokratický deficit (Drhová).

Diskuze se věnovala i skutečnosti, zda je u nás vůbec poptávka po větší participaci a zda je na ni veřejnost zralá. Často jde jen o několik jednotlivců, kteří chodí na veřejná jednání a projevují svůj zájem (Kislingerová). Zde však může být i problém se samotným nástrojem, který se pro zapojení veřejnosti používá: „Pokud chcete lidi odradit od toho, aby se zapojili, tak udělejte veřejné slyšení. A pokud tam přece jen někdo přijde, tak udělejte druhé“ (Tožička). Manuál by také neměl suplovat zastupitelskou demokracii – musí se nalézt určitá shoda mezi volenými politickými zástupci a do jisté míry nereprezentativní skupinou, která se do participace zapojuje.

Implementace Manuálu

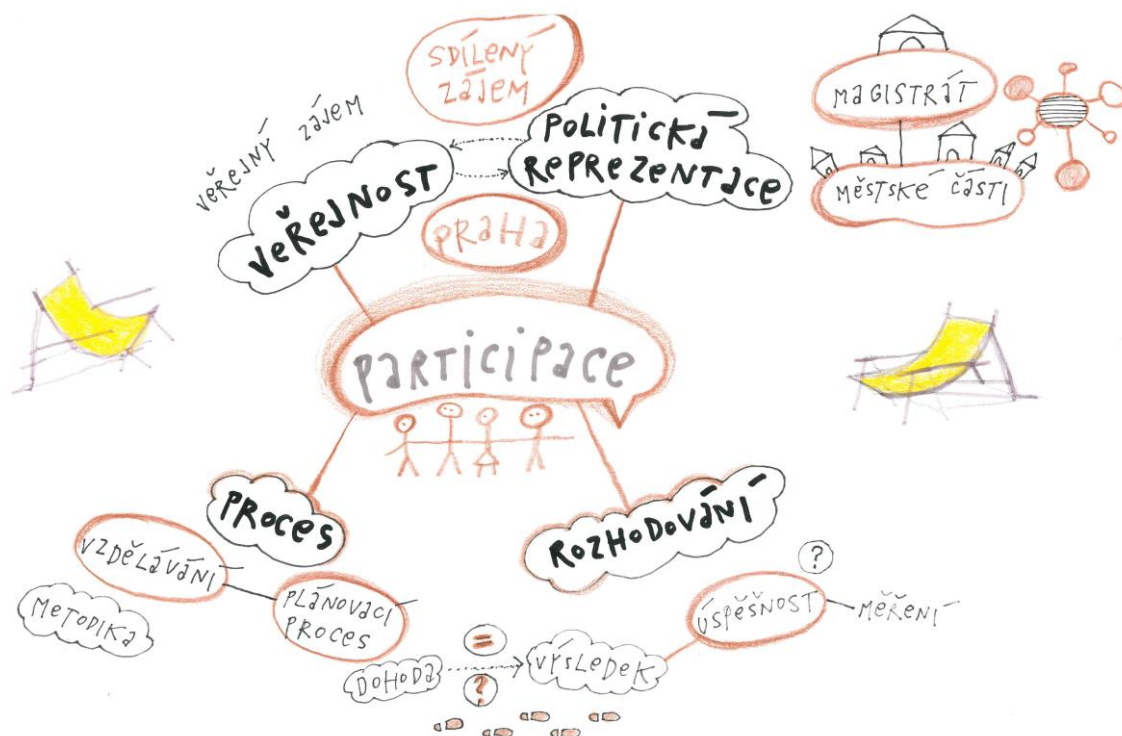
Diskutující se shodli, že hlavní úkol nastává až po odevzdání Manuálu, při jeho implementaci. Cílem je připravit metodiku a zdokonalit nástroj, jehož prostřednictvím by došlo ke zvýšení efektivity veřejné správy (Kislingerová). Důležité je ukotvit metody, jak by se mohli občané zapojovat průběžně, a sledovat, jaké jsou reálné dopady participace na rozhodování (Drhová). Participaci bychom tak neměli vnímat jako cíl, ale jako nástroj (Stropnický).

Za důležitý bod diskuze lze označit i závaznost vznikajícího Manuálu. Na jednu stranu existuje možnost do Statutu hl. m. Prahy zahrnout povinnost městských částí participovat (Kasl). Spíše se však diskutující přiklání k tomu, že by Manuál neměl být povinným dokumentem, který bude na úředníky tlačit. Měl by sloužit těm, co nabídku chtějí využít (Návrat). Měl by být pro městské části pomocnou rukou, když o ni budou mít zájem (Klápště).

Veřejné versus soukromé

Plánovací procesy mají různé cíle, stejně jako je různá míra zapojení veřejnosti (Návrat). Diskutovalo se proto i o tom, zda by Manuál neměl odlišit participaci na projektech města a na ochraně veřejného zájmu v rámci soukromých investic (Kasl). Legislativa investory v současné době nevede ani nezavazuje k tomu, aby o svých projektech informovali občany. Mohl by proto pomoci etický kodex. I investor však má svá práva a potřebuje jistotu (Klápště). Tu by mělo zajistit město pomocí jasně nastavených regulativů. Ty však zároveň mají garantovat, že investor nepostaví úplný nesmysl (Mohelník).

Důležité je tedy zapojit developery do procesu plánování a zajistit lepší komunikaci s veřejností. Když developer podává záměr, měl by být veřejný, aby se o něm dozvěděli lidé (Zima). Brání tomu však ostých části politické reprezentace – neví proč prezentovat něco, co je soukromým projektem. V IPR Praha existuje záměr na realizaci informačního centra, které by veřejnosti představovalo jak veřejné, tak soukromé záměry. Aby nešlo o krizovou debatu, ale aby projekty byly představeny již od prvopočátku (Stropnický).



Zpětná vazba pro zpracovatele

Jedním z důvodů konzultace vznikajícího Manuálu participace bylo získání zpětné vazby pro zpracovatele. Diskuze se tak točila i okolo specifických částí Manuálu.

První z těchto témat byl výběr městských částí, se kterými zpracovatelé spolupracují – na základě čeho bylo například vybráno 9 městských částí z 57, které slouží jako podklad pro vypracování Manuálu participace. Jiné problémy totiž řeší relativně malý Suchdol, jiné o mnoho větší Praha 10 (Kislingerová). Tato volba byla odůvodněna na základě různé velikosti, struktury zástavby a místa v rámci Prahy – v centru nebo na okraji (Návrat). Specifickým příkladem je Praha 1 a 2 – centrum Prahy je jiné než zbytek, a proto by měla vzniknout i pravidla participace v památkové zóně. Zároveň bylo zmíněno, že výsledky dotazování městských částí nevypovídají o současném stavu, ale zahrnují určité zkreslení. Je tam jen to, co se ony rozhodly sdělit (Klápště).

Dalším tématem byla i otázka názvosloví – participace je vztažný pojem, je to participace na něčem. Každý participuje trochu jinak. Nějakým způsobem participují politici, kteří ale mají jiný vztah než jiní zúčastnění. Za objekt participace lze určit veřejný zájem (Mohelník). A je otázka, zda spíše než veřejný zájem není dobré používat slovo sdílený zájem. Tím můžeme lépe definovat, kdo ho sdílí a jaké instrumenty můžeme použít (Ctibor).

Zpracovatelům bylo doporučeno Manuál ještě více „okořenit“ konkrétními příklady dobré praxe ze zahraničí – ať nejde jen o teorii (Matoušek). Ne všechno, co bylo napsáno někde v literatuře, by se

však v Manuálu mělo promítnout. Musíme si uvědomit, že tento dokument bude po úřednících vyžadován, a proto je nutné říct, co všechno jsou schopni zvládnout (Návrat). Diskutující se dále zabývali variantami, zda je přínosnější, aby Manuál zveřejnil jen několik modelových scénářů, které jsou vyzkoušeny v praxi, nebo zda je lepší „vystřelit“ všechny scénáře najednou a až později je dopracovávat. Shoda panovala hlavně v tom, aby se dávala doporučení tam, kde je zkušenost.

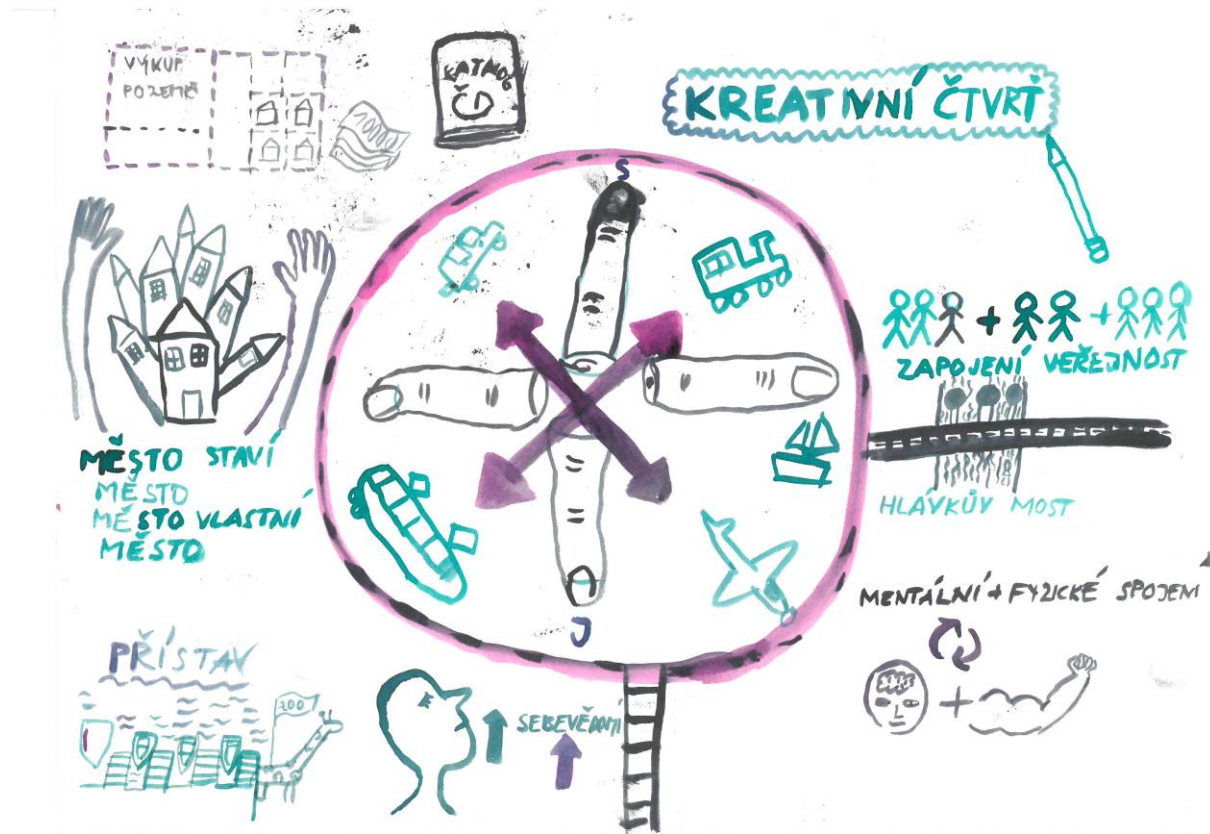
V neposlední řadě bylo zpracovatelům doporučeno sepsat obecný úvod k Manuálu pro laickou veřejnost. Ten by doplnil některé neuváděné předpoklady a vysvětlil princip participace i lidem, kteří o ní nic neví.

Zapsal: Štěpán Bártl

Ilustrace: Klára Marešová

Stůl č. 2 – rozvojové území Bubny-Zátory

Velké rozvojové území Holešovice Bubny-Zátory patří mezi nejvýznamnější transformační území v Praze. Přes dlouhodobý zájem veřejné správy, architektů, investorů i občanské společnosti se dosud nepodařilo nalézt konsenzuální návrh budoucí podoby tohoto území. Diskutující se snažili odpovědět na základní otázky, zda má být území Bubny-Zátory s přilehlým územím centrem Prahy pro 21. století, zda má být metropolitní prioritou a jakým způsobem vypsát plánovanou architektonickou soutěž. Dostali také se ale k otázce, jak zapojit občany do rozvoje území.



Význam, hodnoty a limity území

Na úvod diskuze upozornila radní Prahy 7 Lenka Burgerová, že občané Prahy 7 dlouhodobě Bubny-Zátory zmiňují mezi prioritami, které by měla městská část řešit. Účastníci se shodli, že oblast Bubny-Zátory má význam nejen pro Prahu 7, ale i pro celé hlavní město. V okolí se totiž koncentruje unikátní škála aktivit – zoo, Výstaviště Holešovice, tržnice, špička Štvanice, Vltava a její břehy a přístavy (Vomáčka). Podle Tomáše Ctibora může mít řešená oblast zásadnější vliv i v mezinárodním měřítku a v případě zdařilé výstavby, může Praze zajistit významnou zahraniční pozornost. Podobně Jan Sedlák upozornil, že je nutné přemýšlet i v nadnárodním měřítku i vzhledem k plánovanému železničnímu propojení s Letištěm Václava Havla Praha. Podle některých dokonce Praha nemá větší téma než Prahu 7, která proto musí být náležitě sebevědomou oblastí (Masák). Proto je potřeba oblast řešit v širších souvislostech – nejen územních a dopravních, ale i sociálních (Pixová). Zároveň je potřeba vyvarovat se toho, aby se území rozdrobilo do maličností (Sedlák). Bubny jsou „zipem sešívajícím“ horní a dolní Holešovice (Kasl) a musí zde vzniknout nové propojení nejen fyzické, ale hlavně mentální (Burgerová).

Mezi největší hodnoty patří industriální dědictví, jehož stopa odsud nesmí zmizet. Velkou, nejen historickou hodnotu má také železnice, otázkou je ale její charakter a umístění (Burgerová). Železnice má potenciál stát se nosným prvkem celé oblasti, proto je vhodné ji zviditelnit a chápat jako příležitost, ne jako limit (Lejčar). Dotčená oblast má ale zároveň několik výrazných limitů a výzev, mezi které patří zejména dopravní napojení, roztroušené vlastnictví nebo současné hygienické limity, které výrazně omezují kvalitní městskou zástavbu (Ctibor). Cílem přitom je, aby zdejší výstavba podpořila město krátkých vzdáleností (Burgerová).

Významným faktorem jsou i doposud zpracované studie, které většinou konzervují problematická místa tohoto území. Například poslední studie od CMC Architekti sice správně zachycuje některé body, ale zároveň někdy příliš ustupuje jednotlivým aktérům – například pozicí a výškou železniční trati, řešením křižovatek u Vltavské nebo (ne)průjezdnosti území pro tramvaje. Navíc v okolí území jsou další problematická dopravní řešení – například tunel Pelc-Tyrolka nebo rozšíření Libeňského mostu. Ty přitom velmi ovlivní, zda se do řešeného území dostane dostatečná energie (Burgerová). Je na místě zamyslet se, jestli můžeme ještě přehodnotit plánované projekty jako třeba rozšíření Libeňského mostu nebo řešení ulice V Holešovičkách (Filler). Vzhledem k tomu, jak rozsáhlé je to území, je potřeba zde akumulovat opravdu velké množství energie. Bylo by vhodné napojit je na východní pražské „tykadlo“, kde žije obrovské množství lidí (Sedlák).

Praha 7 se zároveň domnívá, že by v Bubnech měl vzniknout prostor pro významnou veřejnou stavbu namísto obchodního centra uvažovaného ve studii (Burgerová). Veřejná budova typu opery by mohla doplnit unikátní složení atrakcí a činností v blízkém okolí (Vomáčka).

Tomáš Cach dodává, že největším problémem současné studie je, že to je „přízemní kompromis různých zájmů“. Proto zdůraznil, že je třeba ještě před zadáním soutěže formulovat vizi, která například napoví, kam se má ubírat řešení dopravy. Zadání studie či soutěže musí předcházet jasná koncepte na širší oblast vltavského meandru s důrazem na dopravní řešení (Burgerová). Podle některých je pro úspěch procesu klíčové otevřít jej tak, aby se soutěžící mohli vyjádřit i k vedení železnice, tramvají, k automobilové dopravě apod. Je totiž důležité mít odvahu hledat chybu v systému a snažit se ji napravit (Zima).

Vymezení a náplň území

Při úvahách o budoucnosti VRÚ Holešovice Bubny-Zátory se musí brát v úvahu i širší kontext včetně vltavských břehů a napojení na další významné lokality, jako je Výstaviště Holešovice, Pražská tržnice nebo dopravní uzel na Vltavské (Burgerová). Jaroslav Zima souhlasil, že řešené území by mělo být co nejširší včetně Florence, Štvanice nebo Výstaviště. Luděk Sýkora označil dosavadní vývoj v oblasti Holešovic Bubnů za promarněnou příležitost. Tomáš Ctibor dodal, že je možná dobře, že tuto šanci Praha promarnila. V západní Evropě se totiž výstavba 90. let často nahrazuje něčím novým a intenzivnějším.

Důležitou daností území je jeho vlastnická rozdrobenost. Matěj Stropnický v tomto kontextu poznamenal, že je třeba přemýšlet, zda vlastnictví území městem není to, jak nejlépe umožnit kvalitní rozvoj. Například v Bubnech-Zátorech bude veřejná správa propojovat pozemky, ale zisk bude patřit soukromníkům. Proto vnesl otázku, zda město nemá vykupovat od developerů pozemky. Ti jsou dnes podle něj často zoufalí, protože na svých pozemcích stále nemohou stavět. S ohledem na rozdrobenost území mezi vlastníky se bude muset pečlivě vyjednávat se všemi stranami u jednoho stolu a cílem bude najít kvalitní konsenzus (Burgerová). Nejprve by se ale mělo definovat, co od Holešovic chceme – má to být lunapark, chceme zde bydlení, nebo máme jiné plány? Musíme najít vizi, se kterou se ztotožní většina obyvatel (Wolf). Tu by neměla formulovat soutěž, ale politická reprezentace (Burgerová).

Zároveň je nutné začít pracovat hned, ne několik let hledat vizi Prahy, pak další roky připravovat vizi Holešovic a až pak věci měnit. Už dnes je totiž v různých fázích realizace několik dílčích projektů, které mohou ovlivnit celkový ráz řešeného území (Burgerová). Osamu Okamura v reakci na to podotkl, že spíše než hledat, kde chceme být, bychom si měli ujasnit, kde jsme nyní – ujasnit si, co město potřebuje z ekonomického pohledu, na základě analýzy současného stavu.

Holešovice Bubny-Zátory mají potenciál stát se skvělou pražskou kreativní čtvrtí a dotvořit severo-jihní osu od Vyšehradu přes náplavku, Holešovice až do zoo. Ta by mohla nabourat dnes dominující osu východ–západ mezi Hradem a Palladiem, kudy proudí většina turistů (Kašpar). Důležité je ale sledovat také sociální aspekt takové proměny. Už dnes se totiž dostavují první důsledky „hipsterizace“ a gentrifikace, jako je sociální polarizace obyvatelstva. Je sice potřeba využít potenciál kreativních lidí, ale nesmí se z toho pak stát „ghetto“ pro úspěšné (Pixová).

Jak se pohnout z místa?

Dnes jsme konfrontováni se situací, kdy se vrší studie a workshopy na řešené území, ale stále není vidět posun. Je potřeba se ptát proč a co udělat, abychom se pohnuli z místa (Szentesiová). Zásadním problémem je, že v minulosti České dráhy postupně velkou část území rozprodaly (Szentesiová, Zima). Vzhledem ke komplikované vlastnické struktuře je teď klíčové si ujasnit, kdo projekt potáhne (Hnilička). Jinak vznikne v pořadí 23. studie, ale reálně se nic nezmění. Tahounem musí být město, které by si mělo zajistit možnost práva veta. Dodnes totiž hloupě rozprodávalo nevýznamné pozemky a výsledkem je, že v současnosti je logická výstavba do jisté míry znemožněna. Proto bychom neměli přemýšlet, jak získat krásný plán, ale spíše se soustředit, jak ho realizovat (Hnilička). Praha 7 musí být také zahrnuta do procesu (Stropnický), ale nemůže být lídrem (Okamura, Burgerová). Mohlo by vzniknout konsorcium za účasti města, městské části, Českých drah, soukromých investorů a dalších hráčů. To by dalo dohromady odborný tým, který by připravil zadání konkrétní soutěže (Hnilička, Kasl).

Diskutující se shodli, že jednou z cest je postupné ožívání území, které by mohlo pomoci formulovat vizi. Než najdeme vizi, můžeme tam, kde je shoda, realizovat jednotlivosti, které nezabírají možná řešení v budoucnosti, nejsou v konfliktu s žádným s předem definovaných principů a souhlasí s ním stakeholderi. Příkladem by mohlo být zvýšení železnice nebo protnutí oblasti tramvají (Ctibor). Jednou z možností je také území otevřít pro dočasná setkání a kulturní akce, aby si lidé začali zvykat, že je VRÚ součástí města, a začali debatovat o tom, že to je a má být součástí Prahy. Jednou z možností je třeba postavit vyhlídkovou věž s infostánkem nebo jednoduchou lávku přes území. Soukromí investoři by se na tom mohli finančně podílet (Okamura, Cach). Cyklostezka na protějším karlínském břehu pomohla vrátit toto území zpátky do mentální mapy projíždějících cyklistů. Proto už dnes Praha 7 vede jednání s Českými drahami, aby v Holešovicích Bubnech umožnily průjezd pro kola nebo tramvaje (Burgerová).

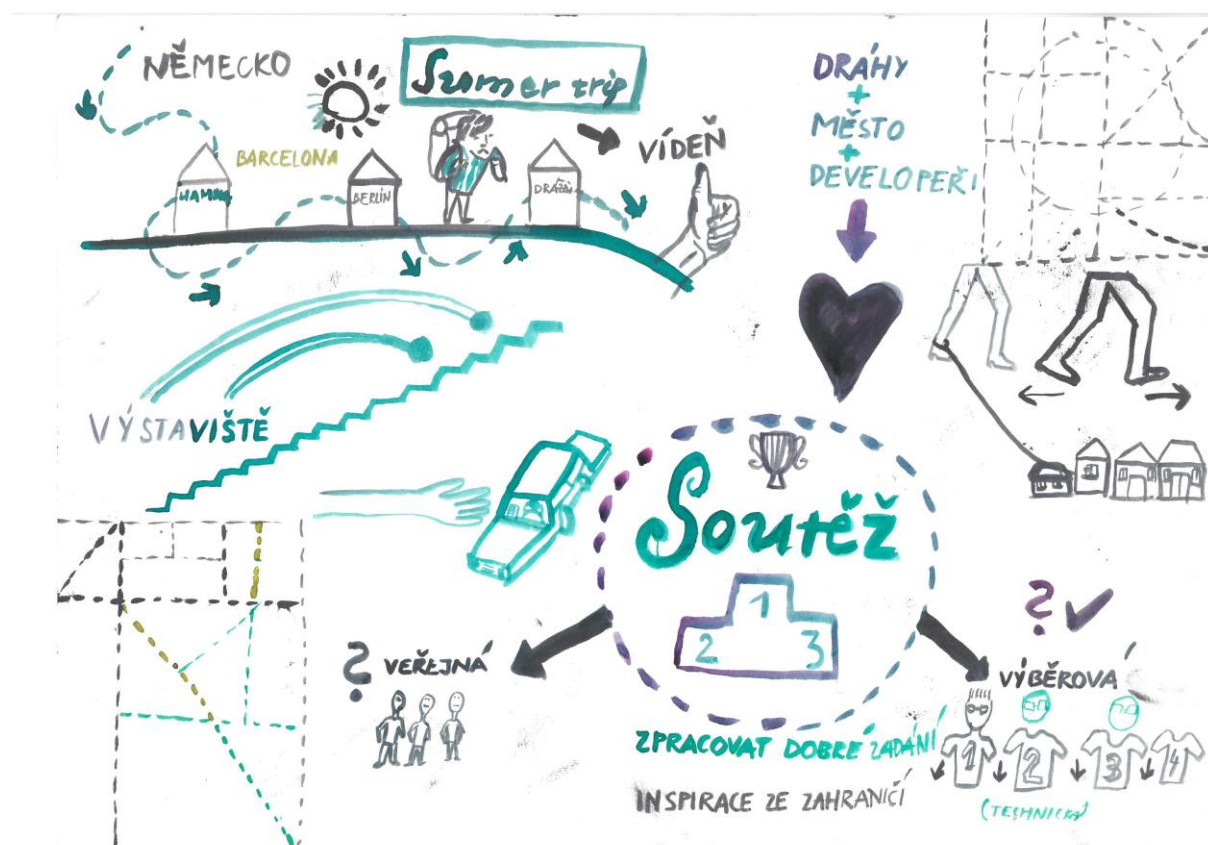
Je důležité si uvědomit, že území skýtá větší potenciál pro výstavbu, než jaké jsou reálné možnosti developerů. Navíc Praha 7 má největší neobsazenost kanceláří v Praze (Burgerová). Výstavba nové čtvrti tak není projekt na zítra, ale na několik desítek let (Ctibor). Proto by měly vznikat aktivity i na plochách, které ještě nebudou dostavěny či přestavěny do cílové podoby. Inspirací může být, jak dnes funguje Nákladové nádraží Žižkov.

Architektonická soutěž

Jan Šépka otevřel téma architektonické soutěže. Nabízí se více způsobů, jak ji uspořádat a Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy s Prahou 7 jedná o optimálním nastavení celého procesu. Nejprve je potřeba sestavit pracovní skupinu za účasti Českých drah, Prahy 7, soukromých vlastníků a

dalších, pak pečlivě nastavit vstupní podmínky a limity. To může u takto komplikovaného území trvat i půl roku. Jednou z možností jak soutěž realizovat je mezinárodní anonymní soutěž. Otázkou je, zda by taková soutěž území dostatečně prověřila. V oblasti je totiž velké množství limitů. U tohoto typu soutěže tak hrozí, že výsledkem budou návrhy, které budou trpět podobným nedostatkem jako výsledky minulých soutěží na toto území – nedostatečná znalost území, komplikovaných vztahů a souvislostí (např. dopravní napojení) plodí nerealizovatelné návrhy.

Druhou uvažovanou možností je otevřená výzva na portfolia, ze kterých porota vybere několik týmů, které by již dostaly zaplacenou práci. Byla by to neanonymní soutěž s možností konzultovat práci v průběhu. Týmy by si mohly zaplatit odborníky na dopravu, krajinu apod. Diskutující se shodli, že vhodnější je druhá možnost otevřené výzvy na portfolia a následná užší vyzvaná neanonymní soutěž. První možnost, kdy lze očekávat, že by přišlo několik stovek návrhů, které ale nebudou dostatečně propracované a nebudou dostatečně brát v úvahu limity území, by mohla spíše vytvořit neprostupnou „kouřovou mlhu“ a neodpovídající výsledky (Zima). Soutěž musí mít tahouna, ideálně IPR Praha, a měla by být formulována široce, aby umožňovala nově řešit celé území včetně např. vedení železnice (Kasl, Zima).



Participace

Posledním diskutovaným tématem byl způsob jak vést participaci s veřejností při realizaci projektu. Účastníci se shodli, že participace by měla být nezbytnou součástí projektu výstavby v Holešovicích Bubnech. Způsob a načasování participace by měly být podle některých v rukou lídra projektu (Šépka), podle druhých přímo v rukou IPR (Hanus), nebo by na tom měl IPR alespoň spolupracovat (Burgerová). Podle šetření IPR si městské části přejí, aby existovala autorita pro oblast participace, se kterou mohou své záměry konzultovat (Macáková). IPR si svou dosavadní aktivitou (zejména přípravou Manuálu participace) říká o respekt v této oblasti (Hanus).

Participace veřejnosti na rozvoji velkých rozvojových území by také mohla být tématem pro rozšíření Manuálu participace (McGarrel, Klimentová). Dalším námětem pro činnost IPR je vyjednávání s městskými částmi v případě, že se neshodnou na záměru, který je na rozhraní více MČ. Zároveň je potřeba prohloubit vzájemné informování sousedících městských částí o projektech, jejichž význam přesahuje do území sousedních MČ.

Zapsal: David Hájek

Ilustrace: Pavla Šnajdarová