

# The Basis of Flexible Spatial Planning

## Východiska flexibilního územního plánování

Norbert Obršál

Ústav urbanismu, Fakulta architektury, Vysoké učení technické v Brně

školicel: doc. Ing. arch. Karel Havliš

**ABSTRACT:** Planning cities in the traditional way is a long and inflexible process. New peer-to-peer technologies reveal the limits of the current land-use planning system in the Czech Republic. The paper deals with the question of whether it is possible to create a concept of flexible spatial planning in which inhabitants have a real influence. The inductive and qualitative research method maps the anchored theory of communicative planning. Detailed research into the theory of communicative planning sets out the main elements that form the foundation for the concept of peer-to-peer decentralized planning documentation.

**KEYWORDS:** conformity; urbanism; peer-to-peer; decentralization; cooperation

**ABSTRAKT:** Plánování měst tradičním způsobem je zdoluhavý a neflexibilní proces. Nové technologie na bázi peer-to-peer odhalují limity současného systému územněplánovací dokumentace v České republice. Práce se zabývá otázkou, zda je možné na základě dostupných plánovacích teorií vytvořit koncept flexibilního územního plánování, ve kterém mají obyvatelé opravdový vliv. Induktivním způsobem a metodou kvalitativního výzkumu mapuje zakotvenou teorii komunikativního plánování. Na základě podrobné rešerše teorie komunikativního plánování jsou vytyčeny hlavní prvky, které jsou základem konceptu decentralizované územněplánovací dokumentace na bázi peer-to-peer.

**KLÍČOVÁ SLOVA:** shoda; urbanismus; peer-to-peer; decentralizace; spolupráce

## Úvod

V několika posledních letech jsou velkým tématem nové územní plány velkých českých měst, především Brna a Prahy. Platný územní plán Brna pochází z roku 1994. V roce 2020 měla vypršet jeho platnost, byl však schválen nový zákon, který prodloužil platnost územních plánů o dva roky (Česko, 2017). V současnosti existuje v Brně několik rozpracovaných verzí územního plánu, což zvyšuje nejistotu investorů v území. V případě, že záměr nesouhlasí s územním plánem, mohou investoři požádat o změnu územního plánu, což je ale několikaletý proces s nejistým výsledkem.

Dalším z aktuálních problémů měst je rozmach sdílené ekonomiky na bázi peer-to-peer (dále jen P2P). Služby jako Uber, Lyft či AirBnB jsou flexibilní a reagují na okamžité požadavky svých klientů a zákazníků. Uber a Lyft podnítily větší sdílení automobilů a staly se rychlou a dostupnou alternativou k MHD. Sdílení automobilů nabourává tabulkové požadavky na počet parkovacích míst u novostaveb. AirBnB, ale také Couchsurfing dokáže bez ohledu na územní plán proměnit byty v bytových domech na hotel (Guttentag, 2013). Města reagují zpožděně zákazy a regulacemi. Územněplánovací dokumentace (dále jen ÚPD) na tyto technologie reagovat nedokáže.

Dochází ke střetu dvou druhů systémů – centralizovaných orgánů veřejné správy a flexibilních P2P aplikací. Potlačení třetích stran u P2P aplikací umožňuje rychlejší propojení a spolupráci jednotlivých účastníků, zatímco v ÚPD musí být veškeré změny a záměry posvěceny centrálním orgánem.

Zapojení veřejnosti do plánování je dnes zúženo jen na připomínkování územního plánu. Větší zapojení lze pozorovat jen u malých a méně podstatných území, a to prostřednictvím participačního rozpočtu (<https://damenavas.brno.cz/>). Zde lidé mohou předkládat vlastní projekty, jako je rozmístění laviček, umístění hřiště či vysazení parčíku, a hlasovat pro ně.

Práce se zabývá otázkou, zda je možné na základě dostupných plánovacích teorií vytvořit koncept flexibilního územního plánování, ve kterém by byli vyzdvíženi jednotliví obyvatelé a upozaděny centrální body veřejné správy.

## Rešerše teorie komunikativního plánování

Jedním z P2P přístupů k plánování je teorie komunikativního plánování (dále jen CPT podle anglického označení *communicative planning theory*). Jedná se o metodu, jejímž výsledkem je konsenzus většiny účastníků v daném území.

CPT vychází z teorie komunikace německého sociologa Jürgena Habermase (Habermas, 1981) a navazuje na spolupracující plánování (*collaborative planning*), jež je definováno v díle britské urbanistky Patsy Healey (Healey, c1997). CPT řeší vztah účastníků v daném území a úlohu urbanisty a mediátora směrem ke komunitě a straně veřejné správy.

CPT vyzdvihuje jednotlivé účastníky, kteří mají svůj zájem v řešení lokalitě. Tím nepřímo potlačuje centrální orgány veřejné správy. Oponuje byrokratickým přístupům a je kritická k systému státní správy, který je navržen tak, aby rozhodoval „správně“. Rozhodnutí často vede k syndromu „rozhodni, oznam a braň“ (DAD – *decide, announce, defend*) (Innes, Booher, 2010).

Aby byla metoda CPT úspěšná a došlo ke konsenzu účastníků, je nutné dodržet rozmanitost a vzájemnou závislost účastníků. Tyto dvě podmínky vedou k vytvoření autentického dialogu, jehož výsledkem jsou sdílená identita, sdílený význam, nová heuristika a inovace. Tento proces je nazýván DIAD (*diversity, interdependence and authentic dialogue network*) (Booher, Innes, 2002). Metoda plánování CPT není hra s nulovým součtem. Většinu požadavků účastníků lze zpracovat. Je snadnější shodnout se na obecném principu než na konkrétním řešení. Aby byl plán úspěšný, je nutné najít shodu alespoň ve výši 75 %, což je proveditelné (Innes, 2004).

Velmi silní hráči v území si pomocí dialogu s menšími účastníky zajistí sociální úspěšnost svého záměru. V praxi byla CPT aplikována na velmi složité územní problémy. Příkladem může být Water Forum (Connick, 2003).

Rozvoj nových technologií a internetu vyústil v novou informační dobu (*information age*), která umožňuje vnímat CPT jako komplexní adaptabilní systém (CAS – *complex adaptive system*). Tedy neustále se proměňující spleť vztahů, které umožňují flexibilitu a rychlou reakci na nové informace (Innes, Booher, 2010).

## **Metodika**

Autor induktivním způsobem a metodou kvalitativního výzkumu mapuje zakotvenou teorii komunikativního plánování. Podrobnou rešerší CPT dochází k vytyčení hlavních prvků, které jsou základem konceptu decentralizované územněplánovací dokumentace na bázi P2P.

## **Mapování východisek**

Územněplánovací dokumentaci lze vnímat jako databázi pozemků, jejichž základní jednotky – metry čtvereční – jsou definovány například souřadnicemi GPS. Jedná

se tedy o komplexní geoinformační systém, na který jsou nanášeny další vrstvy informací. Z pohledu CPT se stává doplňkem komplexního adaptabilního systému (CAS).

Mezi hlavní základní informace patří vlastnictví jednotlivých jednotek – systém tak může nahradit i katastrální registr. Dalšími vrstvami se mohou stát nejen tradiční regulace a omezení jako výška zástavby, index podlažních ploch, index zastavěných ploch a funkční plochy, ale také složitější omezení, která mohou vyplynout ze vzájemných vztahů v území, jako například zajištění věcných břemen nebo podmínek výstavby směrem k osvětlení či oslunění okolních pozemků a domů, a to i požadavky, které současná legislativa neumožňuje. Například neomezení výhledu ze sousedního bytu nebo uvolnění části pozemku pro veřejný park či zahradu sousedního pozemku. Každá jednotka v území – metr čtvereční – může být propojena se svým vlastníkem pro účely informování v případě změn v území, prodeje pozemku nebo zároveň pro hlasování k jednotlivým záměrům v okolí. Každý vlastník, bez ohledu na to, zda se jedná o obyvatele, majitele nebo uživatele, má právo ovlivňovat a spoluvytvářet své okolí. Jsou dodrženy předpoklady DIAD – rozmanitost, vzájemná závislost a autentický dialog.

Možnost podílet se na plánování svého bezprostředního okolí navazuje na CPT a zároveň lze jasnými pravidly nastavit, kdy se vlastník stává účastníkem a jaký má jeho hlas v daném řízení váhu. Malé změny v území, jako je stavba rodinného domu, se nemusí dotknout nikoho, případně jen nejbližších sousedů, kteří si v závislosti na dané situaci mohou definovat vlastní požadavky pro případný souhlas. Naopak velké záměry typu přestavby brownfieldů v centru města mohou zapojit širší okolí, které si může společně klást například podmínku vytvoření veřejného prostoru. Shoda v hlasování nemusí dosáhnout 100 %, ale měla by být alespoň na ověřené hranici 75 %, kterou definuje CPT. Shoda nedosahující sta procent zajistí, že si účastníci budou klást přiměřené požadavky, neboť v případě kladení nesplnitelných podmínek riskují své přehlasování.

## **Koncept decentralizace**

Nejčastější procesy v plánování jsou dvojího typu – změna v již existující struktuře a návrh dosud nezastavěného území. CPT prokázala, že je možné vyřešit v území velmi složité vztahy mezi účastníky s odlišnými zájmy. Její rozšíření o aplikaci na bázi P2P poskytuje další možnosti použití, veškeré variace není možné predikovat. Veřejnou správu je možné zapojit do procesu ve stejné roli jako ostatní účastníky. Může tedy ovlivňovat území dle svých požadavků, zároveň je možné ji při nesmyslných požadavcích přehlasovat. Odpadají byrokratické procesy a zaniká systém DAD.

Plánování a rozvoj města se stanou flexibilnějšími a dokážou rychle reagovat na nový

rozvoj v území i aplikace typu AirBnB. Všichni účastníci vidí nové záměry ve svém okolí a záměry je tak možné lépe koordinovat. Jedná se o princip, u nějž každý účastník může přesně definovat své představy a přenést je do okolí. Plánování není omezeno jen na vlastnické vztahy.

## Literatura

- BOOHER, David E. a Judith E. INNES, 2016. Network Power in Collaborative Planning. *Journal of Planning Education and Research* [online]. 21(3), 221-236 [cit. 2018-06-22]. DOI: 10.1177/0739456X0202100301. ISSN 0739-456X. Dostupné z: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0739456X0202100301>
- CONNICK, Sarah, 2003. The use of collaborative processes in the making of California water policy. Dizertační práce Environmental Sciences, Policy and Management, University of California, Berkeley
- ČESKO 2017. Zákon č. 225/2017 Sb. novela stavebního zákona. In: Sběrka zákonů, Česká republika. 2017
- GUTTENTAG, Daniel, 2014. Airbnb: disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*. 18(12), 1192-1217. DOI: 10.1080/13683500.2013.827159. ISSN 1368-3500. Dostupné také z: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13683500.2013.827159>
- HABERMAS, Jürgen, c2001. On the pragmatics of social interaction: preliminary studies in the theory of communicative action. Cambridge, Mass.: MIT Press. *Studies in contemporary German social thought*. ISBN 02-625-8213-9.
- HEALEY, Patsy., c1997. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Vancouver: UBC Press. ISBN 07-748-0598-6.
- INNES, Judith E., 2016. Consensus Building: Clarifications for the Critics. *Planning Theory*. 3(1), 5-20. DOI: 10.1177/1473095204042315. ISSN 1473-0952. Dostupné také z: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095204042315>
- INNES, Judith Eleanor. a David E. BOOHER, 2010. Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy. New York, NY: Routledge. ISBN 02-038-6430-1.