

METROPOLITNÍ PLÁN
-
ÚZEMNÍ PLÁN HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

Lektorský posudek

16. 11. 2017

RNDr. Milan Svoboda

NAMÍSTO ÚVODU

Zadáním posudku byli lektori postaveni před úkol, jehož složitost si naprostá většina z nás nedovedla představit. Kromě několika málo výjimek jsme neměli možnost se s MPP seznámit dříve a sledovat jeho vývoj v čase. Dostal se nám do ruky územní plán, který je zcela odlišný od dokumentů územně plánovací praxe, alespoň té, kterou jsme schopni horizontem své aktivní prací postihnout.

Většina z lektorů pracuje v oblasti územního plánování a tvorbou územních plánů se živí. Každý z nás dospěl během své praxe k určitému osobitému pojetí a přístupu k naplnění požadavků legislativy. Dovolím si tvrdit, že nikdo z lektorů nedošel v „nezávislosti“ na běžné podobě územních plánů tak daleko, jako Kancelář metropolitního plánu IPR (KMP).

Řada lektorů má značné zkušenosti s urbanistickým řešením lokalit v Praze. Já osobně k nim nepatřím, ve svém posudku tedy neoslovuji vlastní návrhy vymezení lokalit, struktur, ploch, infrastruktury a dalších jevů, ale téměř výhradně metodický přístup k vyjádření a popisu těchto jevů a stanovení podmínek a požadavků pro navazující procesy.

Když jsem převzal podklady k vytvoření posudku, očekával jsem, že budu překvapen a nadšen územním plánem, kolem kterého se dosud odehrálo mnohé, bohužel i hodně spíše nepěkného (v souvislosti s tím si dovolím odbočku, neboť musím vyslovit obdiv celému týmu KMP za jeho soudržnost, vytrvalost a urputnost). Po prvním prostudování MPP, jeho textové i grafické části jsem ale tomuto dokumentu neporozuměl. Nedokázal jsem vyčíst, do jaké míry jde o dokument koncepční, popisný či zavazující. Opakované studium mi udělalo více jasno a v MPP jsem rozklíčoval mnoho dobrých a inspirativních postupů a závěrů. Přesto však musím konstatovat, že studium výtahu z MPP a dvě konzultační schůzky nevytvoří prostor pro podstatné pochopení východisek, postupů a důvodů, které vedly zhotovitele k návrhu MPP v předložené podobě, a tudíž diskuse nad MPP mezi lektory a zhotovitelem není zcela vyrovnaná.

Ve své praxi územního plánování jsem vytvářel územní plány pro menší sídla a přistupoval k nim jako k dokumentům s výrazně implementačním charakterem. Moje představa ideálního procesu je taková, že územní plán naváže na urbanistickou strategii, koncepční dokument, který vznikne na základě široké diskuse aktérů ve městě. Tento dokument se promítne do zadání ÚP, které by mělo být daleko propracovanější a konkrétnější, než jsou zadání schvalovaná v současnosti. V tomto procesu pak ÚP přináší především definici jasných pravidel pro rozhodování.

V souvislosti s avizovanou přípravou nového stavebního zákona Česká komora architektů připravila teze, které by mohly být východiskem nového zákona. V oblasti územního plánování se předpokládá vícestupňové plánování. Územní plán má

podobu koncepčního dokumentu, který vytváří prostředí pro vznik podrobnější ÚPD, zastavovacích plánů, které jsou dokumentem implementačním.

V porovnání s touto navrhovanou strukturou chápu MPP jako koncepční dokument, vytvářející rámec pro implementační dokumenty - podrobnější územně plánovací dokumentace.

Základním předpokladem, se kterým jsem k posudku přistupoval, je respekt k individuálnímu přístupu autora a jeho týmu. Řadu výstupů v MPP však považuji za diskutabilní (jak dále uvedeno).

POZNÁMKY K MPP

PRÁVNÍ RELEVANCE MPP

Metropolitní plán se zásadně odlišuje od běžně zhotovovaných územních plánů. MPP svým pojetím vyplňuje mezeru, kterou nedokázal explicitně vyřešit stavební zákon. Právní úprava územního plánování počítá s unifikovanou podobou územních plánů pro všechny obce bez ohledu na jejich velikost a význam v sídelní struktuře. To je nemyslitelné a v praxi nepoužitelné. Je zřejmé, že ve městě, jehož počtu obyvatel se vyrovnají jen tři největší kraje ČR, nelze aplikovat přístupy dané stavebním zákonem a jeho prováděcími vyhláškami šité na míru spíše menším sídlům.

Pojetí MPP jako koncepčního dokumentu vytvářejícího rámec pro podrobnějších ÚPD, které budou mít implementační roli, musí být akceptovatelné pro všechny, neboť pro Prahu není jiné možné řešení.

V diskusích nad MPP, které měly nejrůznější podtext, se řada lidí i institucí subjektů uchýlovala a uchyluje k tvrzení, že MPP je nezákonný. Tyto výkřiky úředníků na chodbách, politiků a mnohých „kolegů“ urbanistů, nelze považovat za oprávněné ani relevantní. K tomuto tvrzení mě vede fakt, že urputné dodržování formalit je neopodstatněné a škodící samotnému smyslu územních plánů jako jednoho z hlavních dokumentů rozvoje obcí a měst. Navíc, pokud jde o právní aspekt věci, zákonnost či nezákonnost dokumentu či postupu může posoudit jen soud.

Pokud se uchýlím až do detailu souladu s požadavky stavebního zákona i jeho prováděcích vyhlášek, musím konstatovat, že jsem v MPP našel vše, co právní předpisy požadují, byť v jiné struktuře než běžné územní plány. Soulad s právními předpisy podle mého názoru dostatečně naplňuje textová i grafická část jakéhokoliv ÚP, která obsahují vše, co požaduje příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., přičemž není podstatné v jaké struktuře a členění. Osobně vidím ve struktuře ÚP předepsané zmíněnou vyhláškou mnoho nelogičností a chybných vazeb.

Formalizace územního plánování dohnaná do extrémů díky hrozbám soudních řízení a „všemocnosti“ nadřazených orgánů územního plánování vede k deformaci územního plánování jako kreativní činnosti. Namísto obsahu je sledována jen forma,

kteřá se většinou bez nadhledu a odborné erudice posuzuje podle souladu se stavebním zákonem a vyhláškami č. 500/2006 Sb. a 501/2006 Sb. Je tedy nanejvýš dobře, že autorský tým MPP jde svou cestou. O tom jsem plně přesvědčen i přesto, že k dokumentu mám určité výhrady a že mnohé jeho části bych formálně uspořádal a vyjádřil jinak

Pokud jsem správně pochopil pozici MPP jako koncepčního územního plánu vytvářejícího předpoklady pro rozpracování v podrobnější ÚPD, pak mě ale zaráží, že MPP nedefinuje územní plány městských částí jako povinné a vůbec nevymezuje plochy, v nichž je podmínkou pro rozhodování vydání regulačního plánu. Přitom MPP neobsahuje natolik podrobné regulace, které by se daly bez rizika přenést do fáze rozhodování dle stavebního zákona, tak jak je v současné podobě upravena.

KONCEPCE

První část ÚP je věnována koncepcím. ZÁKLADNÍ KONCEPCE je definována deseti tezemi a čtyřmi souhrnnými principy. Tato část je dle mého názoru velmi zdařilá a vytváří základní pilíře pro veškerá další ustanovení MPP.

Neorganicky na mě však v návaznosti na teze a principy působí část LOKALITY A CHARAKTER. Jsou dle mého názoru spíše provázané s urbanistickou koncepcí a rozhodně bych je neoznačil za koncepci samotnou, ale za nástroj pro naplňování koncepce zásadami a principy.

Specifickou pozici v MPP mají METROPOLITNÍ PRIORITY. Jde o ustanovení strategického charakteru, která by měla nalézt odezvu zejména v rozhodování politických orgánů města a jeho částí např. v investiční politice, jejich provázání s rozhodováním o změnách v území dle stavebního zákona nevnímám jako jednoznačné.

V oblasti urbanistické koncepce považuji za pozitivní zaměření se na struktury a jejich propojení s rastem veřejných prostranství jako základem organizace městské krajiny.

V MPP je jasně viditelná snaha o dokonalý strukturovaný popis území Prahy a forem jeho rozvoje. Je otázkou, zda je to opravdu úlohou MPP. Některé informace považuji z hlediska využití MPP pro rozhodování za zbytečně komplikující. Např. vymezení typů městské krajiny a prstenců je ve vztahu k definici struktur dle mého názoru zbytečné, regulativy míry zastavění by byly přesněji definovatelné a uplatnitelné ve vztahu k vlastním strukturám.

V KONCEPCI KRAJINY (myšleno volné nebo otevřené) se zpracovatel snaží o stejný nebo výrazně podobný přístup jako v krajině městské. Vlastní koncepce je charakterizována spíše podrobně popsány nástroji, jako jsou typologie krajiny, vymezení rozhraní apod.

Koncepci krajiny v jejím průmětu považují za silnou stránku celého MPP, pozitivní je zejména vymezení zelených ploch ukončujících zastavěné území.

KONCEPCE KRAJINNÉ INFRASTRUKTURY zohledňuje současný trend v pohledu na krajinu jako na strukturu provázanou krajinnou (zelenou) infrastrukturou. *Zaráží mě však, že krajinná infrastruktura je omezena jen na ÚSES, byť je prokazatelně nejsnáze popsatelnou a definovatelnou infrastrukturou krajiny. Charakter infrastruktury z pohledu územního plánování pohledu má jistě i hydrografická síť jako infrastruktura vodního režimu krajiny, jehož řešení je v současnosti velmi akcentováno.*

Ve vlastním ÚSES se objevují skladebné části k upřesnění (výkres Z02). Právní dokumenty sice hovoří o potřebě přesného vymezení skladebných částí v ÚP. Protože se na MPP dívám (jak už bylo výše uvedeno) jako na plán, který vytváří rámec k dopracování v podrobnější ÚPD, je logické, že k upřesnění vymezení může dojít v podrobnější ÚPD. Poněkud zarážející je, že MPP zpřesnění ÚSES v článku 154 v podrobnější ÚPD nevyžaduje, ale pouze připouští.

Ke koncepci ostatních typů infrastruktury se nevyjadřuji, nemám v těchto oblastech dostatečné zkušenosti a znalosti.

REGULATIVY

Členění území Prahy na lokality a REGULATIVY VÁZANÉ NA LOKALITY jsou zásadním přínosem MPP, neboť jasně reagují na potřebu členění tak složitého a tak velkého území, jakým Praha je, na menší a do jisté míry homogenní celky, na sledování a usměrňování vazeb těchto celků v kontextu celého města i metropolitního regionu a na stanovení podmínek pro rozhodování v území na do určité míry obecnější úrovni.

Regulace je vztažena především ke strukturám, což je významná odlišnost od běžně užívané regulace v jiných ÚP. Zním dlouhodobě prosazovaný názor autora, že využití by nemělo být stavebním kamenem územního plánování, neboť negarantuje posun k vyšší urbanistické či architektonické kvalitě vystavěného prostředí. Osobně se nedomnívám, že přímá vazba mezi urbanistickou a architektonickou kvalitou a formou regulace v územním plánu je nějak silná. Mezi územním plánem a vlastní stavbou je příliš velký prostor a příliš mnoho aktérů, což vede k odclonění vlivu územního plánu na architekturu konkrétní stavby. Kvalita výstavby je ovlivněna přístupem aktérů k architektuře jako oboru i jako vizuálnímu projevu. Je ale pravdou, že regulace postavená na struktuře může optimalizovat základní hmotové a výškové parametry a udržet či dát dané lokalitě jasný ráz a charakter. Využití má naopak daleko blíže k ovlivnění vztahů uvnitř lokality a mezi lokalitami a vnímání jiných charakteristik vystavěného prostředí, než urbanistických a architektonických. Smiřme

se s tím, že hledání optimálního přístupu k plánování bude asi věčným procesem a tématem diskusí urbanistů a dalších odborníků účastnících se v územním plánování.

Strukturální pojetí regulací v MPP uplatňující se městské krajiny je poměrně důsledně uplatněno i ve volné krajině. Nejsm však přesvědčen, že se stejným úspěchem, což ale není úplně problém autorského týmu. Problémem je aplikovatelnost ÚP na ovlivnění změn ve volné krajině. Pokud se shodneme na chápání ÚP (v obecné podobě) jako nástroje, který ovlivňuje rozhodnutí města v samostatné působnosti (samospráva vč. politického vedení) v otázkách rozvoje města (zejména investice do dopravní a technické ale i krajinné infrastruktury, vybavenosti apod.) a rovněž rozhodnutí v působnosti přenesené (hlavně rozhodování dle stavebního zákona), pak tento model lze úspěšně aplikovat v zastavěném prostředí a velmi omezeně v krajině. Převaha změn krajiny není vázána na souhlas z hlediska ÚP nebo jen formálně. Nejsilnějším nástroji ÚP v krajině jsou tedy vymezení konkrétních opatření v krajině (cyklostezky, ÚSES) a podmínky pro povolování staveb v nezastavěném území (vyloučení staveb uvedených v § 18 odst. 54 stavebního zákona)

V MPP je použita v úrovni lokalit pro otevřenou krajinu typologie vycházející z morfologie a využití krajinných matric, což je poměrně běžný přístup užívaný v rámci ZÚR ev. územních studií krajiny. Podmínky pro krajinné struktury reflektují především využití krajiny, morfologie a její přípustné změny nejsou osloveny. S ohledem na výše uvedené si nejsem jist, zda toto členění krajiny lze vůbec efektivně stanovenými podmínkami a regulativy doprovodit.

Ustanovení o ČLENĚNÍ ÚZEMÍ PODLE STABILITY přehledně a logicky upravují podmínky pro plochy odlišné z hlediska žádoucích změn.

Charakteristika transformačních ploch (čl. 95 odst.1) je dle mého názoru neúplná. Existuje přeci možnost, že transformační plochou se může stát i území v zásadě nenarušené nebo narušené jen málo, u něhož existuje veřejný (nebo jiný) zájem pro transformaci.

Na regulativy vázané na lokality navazují REGULATIVY VÁZANÉ NA PLOCHY. *Toto dvojí stanovení regulativů akceptuji, jistě vyplynulo z procesu přípravy MPP, ale z hlediska přehlednosti a aplikovatelnosti MPP bych ho osobně nepoužil.*

Za zásadní v této části považuji ustanovení Hlavy I VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ, která by si zasloužila v textu MPP svou samostatnou část. Za prospěšné pro přehlednost MPP bych považoval začlenění čl. 102 do této části.

Opodstatněnost oddělení regulací lokalit a ploch podle mého snižuje fakt, že v části REGULATIVY VÁZANÉ NA LOKALITY se objevují (logicky a organicky) i regulativy vztažené k plochám (čl. 86 – 99).

Největším dilematem je pro mě užití regulace vázané na stavební bloky (čl. 125-126). Domnívám se, že řada zde uvedených charakteristik a požadavků může být,

resp. z hlediska logiky dokumentu by měla být uvedena v části týkající se struktur. Vymezení stavebních bloků a jejich regulace bude předmětem podrobnější ÚPD.

Obdobná je situace i s uvedením regulativů pro PLOCHY NESTAVENÍCH BLOKŮ A OTEVŘENÉ KRAJINY. V této části je opakováno popř. odděleně doplňováno mnohé, co již bylo uvedeno v předchozích částech MPP (srov. čl. 14 odst. 1 / čl. 135 odst. 1, čl. 44 / čl. 138).

V čl. 139 je použito podrobné členění městských parkových ploch v zásadě dle jejich pokryvu. Dle sdělení zhotovitele MPP jde o informativní údaj. Toto členění působí jako poněkud násilná a formální snaha dodržet pro všechny typy struktur v území shodné úrovně popisu, aniž by byla zřejmá potřeba takového členění. Nedomnívám se, že je totiž vůbec potřebné členění na parkové plochy, že základní jednotkou krajiny ve městě může být městský park.

NEPŘEHLÉDNUTELNÉ DROBNOSTI

1. V textové části se v čl. 10 hovoří o **potenciálu plánu**, SCHÉMA POTENCIÁLU A PRIORIT však uvádí termín **potenciál města**. Dívám se na to tak, že MPP má potenciál stát se prvním vydaným územním plánem pracujícím se zásadně odlišným přístupem k vyjádření plánovaných a regulovaných jevů. Město má potenciál rozvoje v transformačních a rozvojových plochách a zčásti ve stabilizovaných plochách. MPP vytváří podmínky k využití tohoto potenciálu města. Správný termín pro čl. 10 i pro schéma S04 je dle mého názoru **potenciál města**.
2. V čl. 150 odst. 3 se objevuje pojem **transformační a rozvojový směr**. Nenašel jsem vysvětlení tohoto pojmu a jeho použití považuji za zbytečně komplikující.
3. Místy jsou v MPP použity překvapivě učebnicové informace, u nichž jsem nedokázal najít vztah k definici podmínek a regulativů. Příkladem je vysvětlující popis nestavebních bloků v čl. 37 odst. 2 či čl. 107 odst. 2.
4. V strukturách otevřené krajiny čl. 76 – 82 je užit pojem **cílová kvalita**. I když je tento pojem běžný zejména v oblasti plánování krajiny, považuji s ohledem na kontext za logičtější pojem **cílový charakter**, který je používán pro lokality v obecnější úrovni (čl. 57). Přispělo by to i k žádoucímu pojmovému sjednocení MPP, které považuji za zásadní.
5. V čl. 117 odst. 5 je uvedeno, že „v transformačních a rozvojových plochách se má za to, že celá plocha mimo **již vymezená** zastavěná veřejná prostranství je určena k zastavění a k vymezení nových veřejných prostranství“. Postrádám informaci, kde mají být tato veřejná prostranství **již vymezena**.

RELEVANTNÍ ZKUŠENOSTI AUTORA POSUDKU

Při zhotovení lektorského posudku Metropolitního plánu Prahy (MPP) vycházím z dlouhodobých zkušeností s územním plánováním a zejména jeho aplikací ve veřejné správě, které vyústily v poměrně jasnou představu o pozici územně plánovacích dokumentací v systému rozvojových dokumentů měst.

V letech 1992 – 2007 jsem pracoval jako projektant a posléze jako ředitel Útvaru koncepce a rozvoje města Plzně. Nejdůležitějšími výstupy organizace, na nichž jsem se autorsky významně podílel, jsou:

1. Územní plán města Plzně, který byl zpracován v letech 1992 – 1995 a schválen v roce 1995. Po roce 1995 byl pravidelně aktualizován. Územní plán z roku 1995 byl v roce 2016 nahrazen novým územním plánem.
2. Program rozvoje města Plzně, což je strategický dokument z roku 2003. Program rozvoje navázal na strategii ekonomického rozvoje města z roku 1993 a poměrně inovativním způsobem nastavil rozvojovou vizi Plzně a strategii k jejímu dosažení pro léta 2004 – 2015. V současnosti je připravován nový Program rozvoje města Plzně.

Mimo výše uvedené dokumenty jsem se podílel i na řadě jiných koncepčních dokumentů, urbanistických studií, programových dokumentů Plzeňského kraje, územních plánů menších obcí a řízení projektů města, mezi něž patří zejména projekt Evropské hlavní město kultury Plzeň 2015.

K mým relevantním zkušenostem patří i autorství a spoluautorství zásad územního rozvoje a jejich aktualizací (kraj Vysočina, Pardubický kraj, Královéhradecký kraj), územních plánů (Lovosice, Bílina, Havlíčkův Brod, Pardubice, Švihov, Zdice, Sedlec-Prčice, Železnice ad.) v rámci firmy DHV CR spol. s r.o., od roku 2014 HaskoningDHV Czech Republic v letech 2007 - 2010 a 2015 – dosud a v mezidobí v samostatném působení jako OSVČ.

Za důležité považuji i zkušenosti s plánováním krajiny a krajinářskou architekturou.

PŘEDMĚT POSUDKU

Posouzení je provedeno k verzi 3.2 Metropolitního plánu Prahy (ve fázi návrhu pro společné jednání), resp. k podkladové dokumentaci připravené 31. 7. 2017 týmem zpracovatele jako podklad pro posuzovatele.

V Hrádku dne 16. 11. 2017

RNDr. Milan Svoboda