

Metropolitní plán Prahy: prostorový rozvoj, lidé a mobilita



Doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D.

Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
Urbánní a regionální laboratoř – URRLab

Metropolitní plán: Jaká Praha bude, diskusní večer
Městská knihovna, Praha
20. října 2021



FACULTY OF
SCIENCE
Charles University

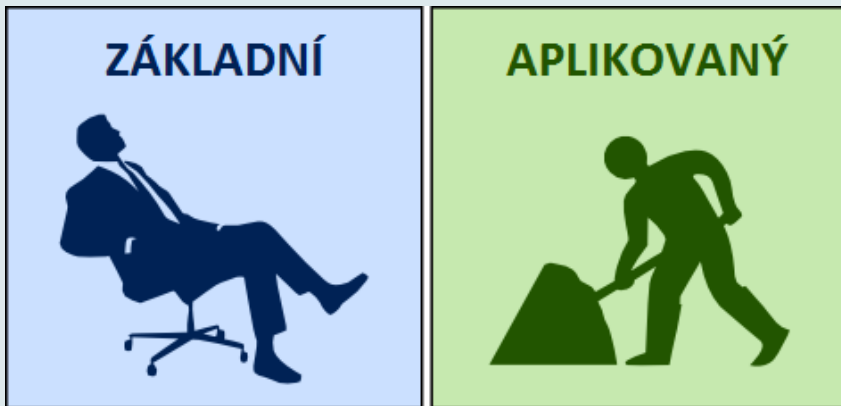


Cíle a struktura příspěvku



- Přednáška je zaměřena na hodnocení vybraných problémů rozvoje hlavního města Prahy ve vztahu k Metropolitnímu plánu Prahy. Pro zevrubnější analýzu byla vybrána čtyři témata, která mají vysokou relevanci ve vztahu k územnímu plánování. Jedná se o
 - (i) koncepci zahušťování kompaktního města (městské krajiny);
 - (ii) vliv Metropolitního plánu Prahy (MPP) na mobilitu obyvatelstva, zejména denní dojížděku;
 - (iii) koordinaci rozvoje Prahy a obcí Středočeského kraje
 - (iv) problematiku rozmístění a kompozice obyvatelstva města.
- Metodou je porovnání jevů, procesů a trendů popsanych v územně analytických podkladech jako slabé a silné stránky, příležitosti a hrozby z hlediska možných (pravděpodobných) dopadů v případě uplatňování zásad a pravidel daných MPP.

Obecná teze

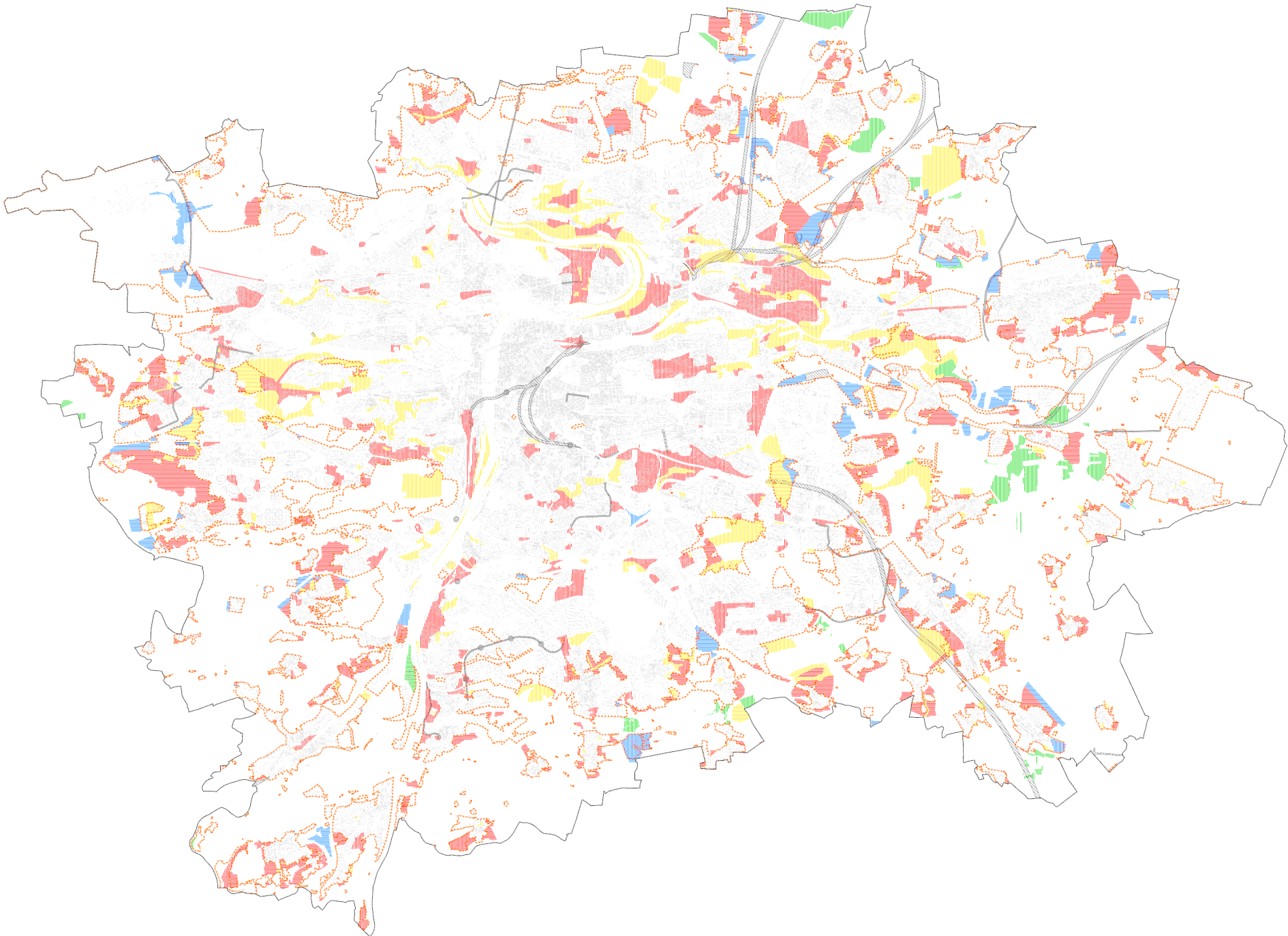


- Současné sociální urbánní vědy se nacházejí v postpozitivistickém (post-paradigmatickém) období
 - Pluralita přístupů, diskurzů, metod a technik
- X
- Aplikovaný (český) urbánní výzkum a zejména praxe nakládání s městem setrvává často v deskripci bez využití teorie nebo s nevhodnou teorií a následně i metodikou

1. Zahušťování kompaktního města



- Za jeden z nejvýraznějších prvků MPP a také rozdíl oproti předchozím přístupům v rozvoji Prahy patří snaha o koncentraci rozvoje a aktivit do nově vymezeného souvisle zastavitelného území. Zahušťování vnitřního kompaktního území města patří mezi základní koncepce ochrany hodnot a rozvoje území hlavního města Prahy. Podle MPP *„nejvýše stojí ústřední myšlenka návratu ke středu, ke koncentraci energie a k aktivaci celku. Dostřednost je definováním hranice města a vztahu k jeho okolí.“*
- MPP nepokračuje v rozšiřování zastavitelného území, naopak stabilizuje hranici mezi městem a jeho krajinným zázemím a aktivuje vnitřní potenciál města dostatečnou intenzitou zastavění, osídlení, dějů a činností. Metropolitní plán jednoznačně vymezuje plochu *„krajinného rozhraní“*, které odděluje město od aglomerace a je důležitým kompozičním prvkem celé metropolitní oblasti. Krajinné rozhraní podporuje hranici zastavitelného území a jednoznačně říká *„kde je uvnitř a kde je vně“*.

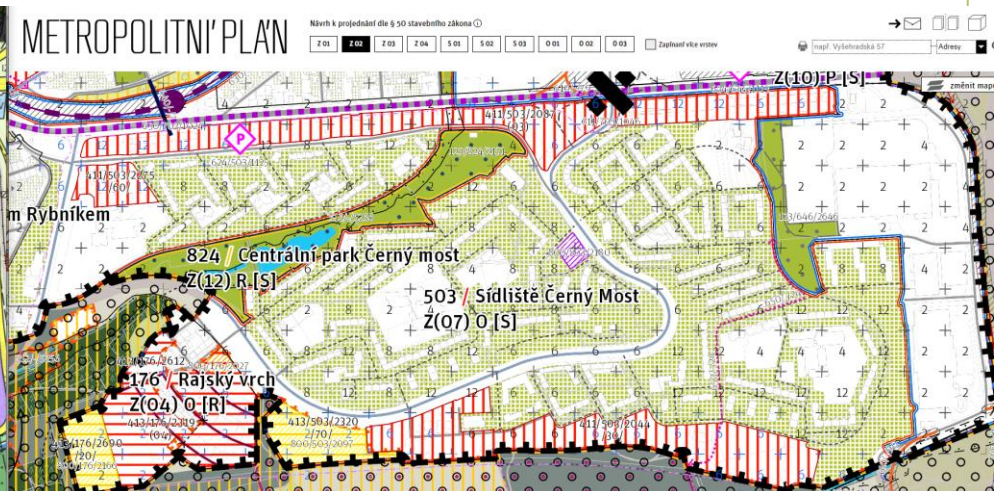
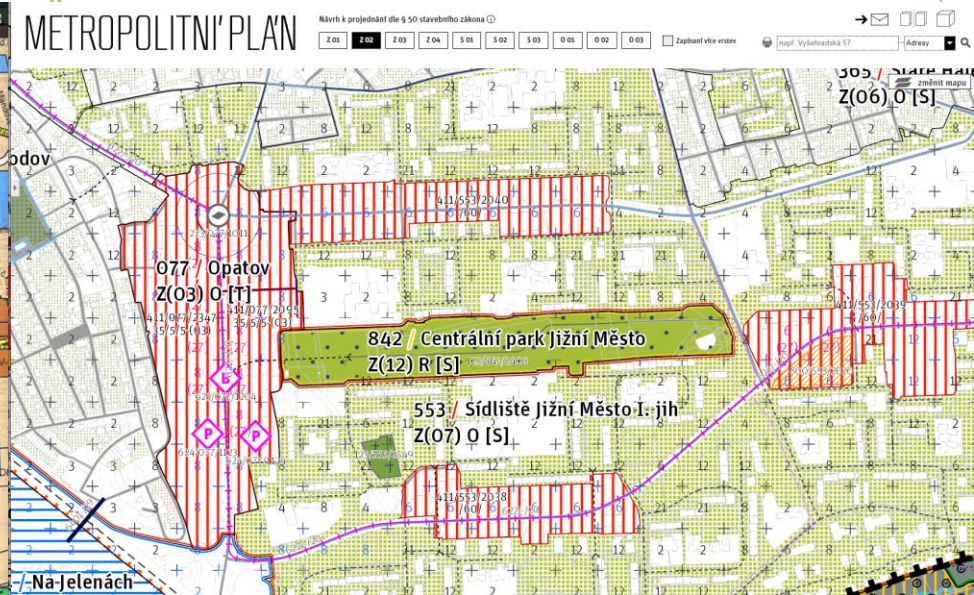
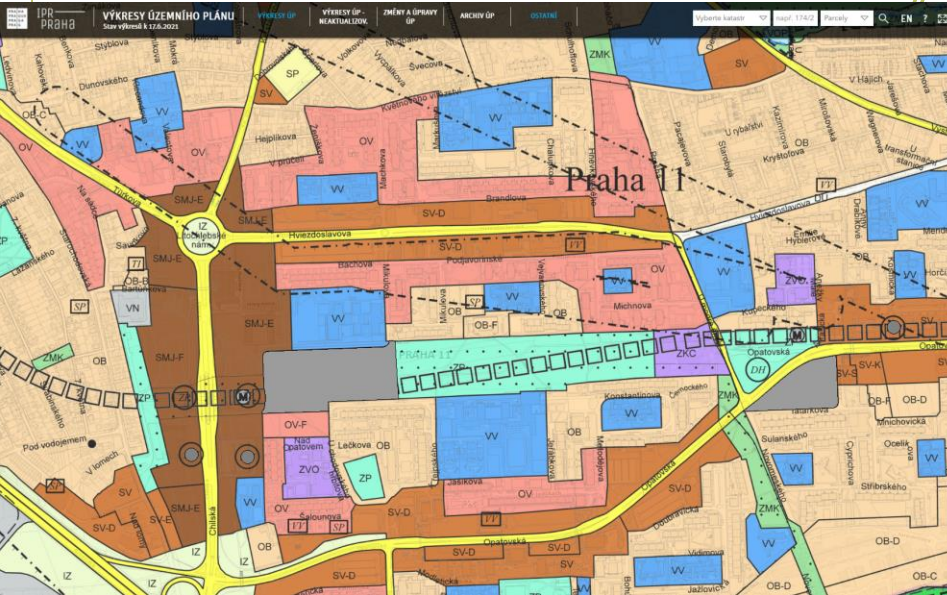


Důsledky zahušťování



Relevantní jevy a trendy (SWOT, ÚAP Praha)	Předpokládaný vliv MPP
Tlak na necitlivé zahušťování obytné zástavby, s důsledkem snížení kvality obytného prostředí pro stávající obyvatele.	MPP předpokládá zahušťování obytné zástavby i dalších funkcí ve vnitřním městě i v rámci modernistických struktur sídlišť.
Chybějící jednoznačná podpora výstavby uvnitř zastavěného území a na transformačních plochách.	Tuto podporu MPP jednoznačně deklaruje.
Celkové přetížení centra města dopravou, nepříznivé prostorové aspekty dopravních staveb.	MPP přispěje k další koncentraci aktivit i denního obyvatelstva ve vnitřním městě. To povede ke zvýšení intenzity hromadné i individuální dopravy.
Přetrvávající upřednostňování rozvoje zástavby do volné krajiny před využíváním rezerv v již urbanizovaných oblastech. Absence stanovení jasné hranice pro rozvoj městské krajiny (zastavěného území).	MPP se snaží zabránit rozvoji zástavby ve volné krajině a zároveň stanovuje krajinné rozhraní mezi kompaktním (rozvíjeným) a periferním (nerozvojovým) územím v rámci administrativních hranic hl. m. Prahy.
Nedostatečná ochrana ZPF a srůstání zastavěných území ve volné krajině, srůstání této zástavby s obcemi ve správním území Středočeského kraje.	MPP omezuje rozvoj ve volné krajině v periferní části administrativního území hl. m. Prahy, oproti platnému ÚP neobsahuje některé menší rozvojové plochy v tomto území. MPP neomezuje rozvojové plochy ve většině sídel periferní části města. Ke srůstání zastavěných území ve volné krajině bude nadále docházet jak mezi okrajovými sídly navzájem, tak i okrajových sídel Prahy s některými obcemi Středočeského kraje.

Zahušťování sídlišť



Možné důsledky zahušťování



- Metropolitní plán navrhuje prioritně doplňování transformačních ploch blízko centra. Předpokládaným dopadem zahušťování **kompaktního města** bude zcela jistě koncentrace a lepší obslužnost jako výsledek aglomeračních výhod (synergie koncentrace aktivit a funkcí). Tento efekt však bude doprovázen rovněž některými negativními jevy obecně spojenými s vyšší koncentrací lidí a jejich aktivit. Jedná se zejména o zvýšenou koncentraci denního obyvatelstva, nárůst jeho mobility a zvýšené dopravní zatížení vnitřní části města.
- Současnou koncepci MPP je možné také vnímat jako alternativu k předchozím koncepcím upřednostňujícím rozvolňování městského centra a polycentrický rozvoj. Podle autorů je „*metropolitní plán reakcí na solitérní rozpad městské struktury, ztrátu hierarchie veřejných prostranství, fragmenty pokusů o polycentricnost města.*“ V detailním pohledu na výkresy obou posledních územních plánů Prahy – MPP a Územního plánu hl. m. Prahy z roku 1999 - však podstatné rozdíly v množství a lokalizaci zastavitelných ploch nenajdeme, proto nelze současnou koncepci označit za radikální změnu ve funkčním využití území. MPP mimo jiné nevymezuje žádná nová rozvojová území, která nejsou vymezena platným Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy z roku 1999.
- Z pohledu správy a lokálního obyvatelstva **sídel periferního pásu** Prahy stojí alespoň za zmínku tzv. urbanizace suburbií, která uplatňuje prvky polycentrického rozvoje vybraných center obslužnosti nebo pracovních příležitostí mimo centrální části města. Tzv. ostrovní rozvoj, v rámci kterého by se autonomizovaly některé funkce denních dojížděkových systémů – základní obslužnost, správa, sociální a zdravotní služby, rekreace, zábava, nákupy apod. - by pravděpodobně znamenal snížení některých negativních dopadů nadměrného zahušťování vnitřního města. V tomto ohledu by bylo možné podpořit vybraná centra na okraji města Uhřetěves, Zbraslav, Horní Počernice, Ruzyně a v rámci MPP brát v potaz rovněž funkci měst lokalizovaných v těsném **zázemí města** – Černošice, Říčany, Úvaly aj.

2. Dojížd'ka



- Dojížd'ka (především do zaměstnání a do škol) je jednou z forem mobility, která do značné míry vyjadřuje funkční diferenciaci městského prostoru. Jelikož je městské prostředí a jeho lokality z hlediska funkcí dosti specializované dochází k tzv. prostorovým neshodám (spatial mismatch), které způsobují zvýšené nároky na dopravní síť i personální mobilitu. MPP v oblasti dopravy „*stanovuje priority zaměřené na zvyšování standardu veřejné dopravy a dostavbu klíčových staveb nadřazené komunikační síti na území hlavního města vytvářející podmínky pro eliminaci zbytné dopravy v kapacitně omezené síti vnitřního města.*“ Více je artikulována dojížd'ka z okolních obcí i regionu. „*Na celkové prosperitě hlavního města s nízkou nezaměstnaností se nepodílí pouze obyvatelé Prahy, ale z velké části dojíždějící obyvatelé z rychle se rozvíjejících příměstských oblastí i celého regionu. Tento stav zásadně ovlivňuje zvýšené nároky na dopravní infrastrukturu. Důležitou součástí koncepce městské a příměstské železnice jsou tangenciální linky nabízející rychlé spojení jednotlivých městských částí. Nezbytnou podmínkou pro fungování těchto linek jsou nové železniční zastávky na těchto tangencích.*“
- Termín dojížd'ka se v MPP používá výjimečně (ve výroku MPP se termín neobjevuje vůbec, v odůvodnění zřídka), MPP je soustředěn primárně na dopravní infrastrukturu, tj. nehodnotí mobilitní vztahy mezi jednotlivými územími uvnitř města ani vztahy s okolním metropolitním regionem.

Důsledky zvýšené dojížděky



Relevantní jevy a trendy (SWOT, ÚAP Praha)	Předpokládaný vliv MPP
Vysoká intenzita dojížděky do zaměstnání – silné proudy denní dojížděky do zaměstnání uvnitř města i přes jeho hranice, vysoké nároky na veřejnou dopravu a uliční síť.	MPP posiluje dojížděku zejména koncentrací aktivit a pracovních příležitostí do kompaktního města. Jako důsledek restrikcí v rozvoji periferní části města může dojít ke zvýšené poptávce po suburbánním bydlení za hranicemi města. To povede ke zvýšení dojížděky přes jeho hranice. V případě sektorů špatně obslužených kolejovou dopravou dojde k nárůstu IAD.
„Vylidňování“ centra města v kombinaci se značnou koncentrací pracovních příležitostí vedoucí k zvýšené mobilitě	MPP bude posilovat spíše koncentraci pracovních funkcí. Depopulaci se zřejmě nepodaří v dlouhodobém horizontu zastavit.
Rozvoj monofunkčních obytných území v okrajových částech Prahy i regionu zvyšující nároky na dopravní systémy i dopravní výkon	MPP neplánuje rozvoj monofunkčních obytných území v okrajových částech Prahy. Zvýšené dopravní nároky vyvolané tímto rozvojem nelze předpokládat.
Suburbanizace v kontaktním území kolem Prahy s vysokými nároky na dopravní obsluhu a stěhování trvale bydlících obyvatel za administrativní hranice města při pokračujícím využívání obslužné infrastruktury Prahy.	MPP nereguluje rozvoj mimo administrativní území Prahy, posiluje rozvoj pracovních příležitostí a obslužné funkce uvnitř města. Výsledný stav povede ke zvýšení nároků na centripetální dopravní obsluhu zejména IAD v sektorech bez napojení na kolejovou dopravu.
Nárůst individuální automobilové dopravy v příměstských a okrajových oblastech Prahy zvyšující zatížení komunikační sítě města	MPP se nesnaží regulovat automobilovou dopravu. Nové dopravní stavby budou indukovat nárůst individuální automobilové dopravy v příměstských a okrajových oblastech Prahy. Vedení tranzitní dopravy územím města (vnější dopravní okruh) bude znamenat další nárůst i této složky dopravy. Rozšíření sítě a posílení její kapacity povede k indukované dopravě ve směru zázemí-centrum.
Výstavba logistických center na území města i v příměstských oblastech podél zatížených kapacitních komunikací mezinárodního významu (podél D1 na území města i přilehlé části regionu; D5, R6, R7, D8, R10, D11 na území regionu)	MPP tento jev nijak nereguluje. MPP obsahuje množství rozvojových ploch v sídlech lokalizovaných v těsné blízkosti kapacitních komunikací

Předpokládané důsledky na mobilitu

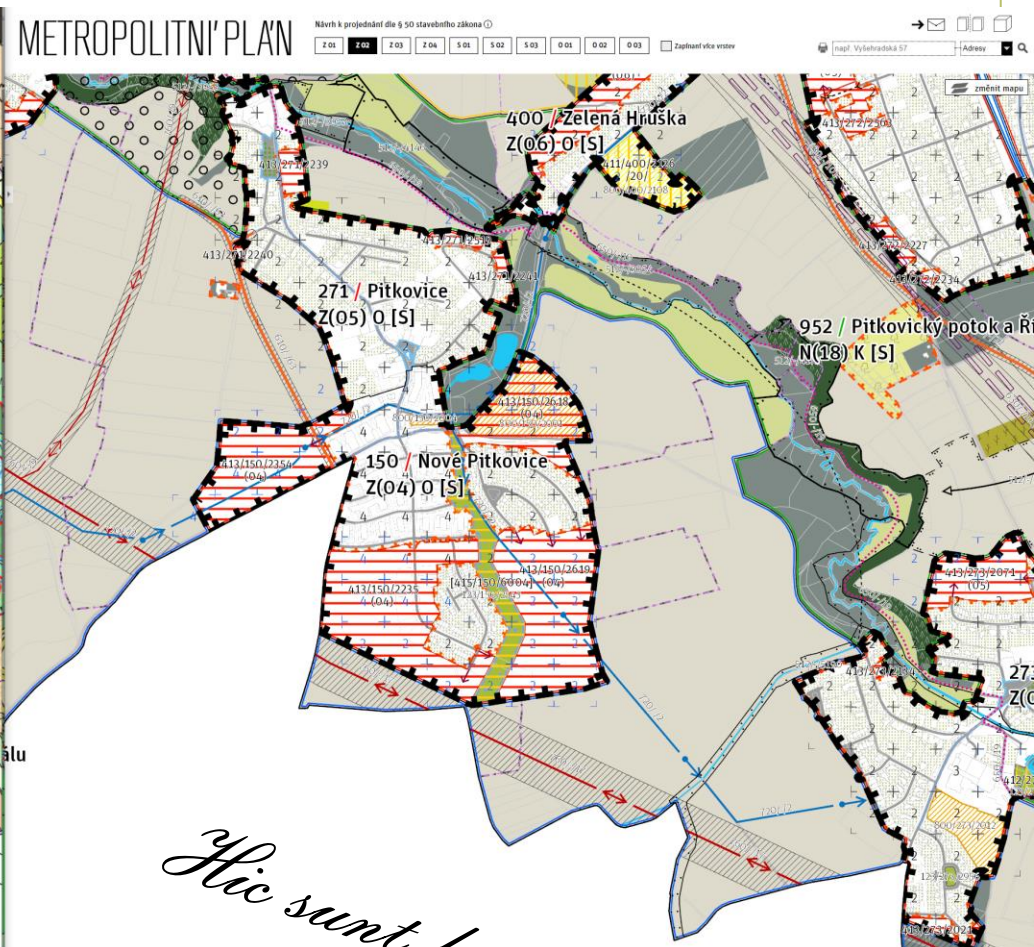
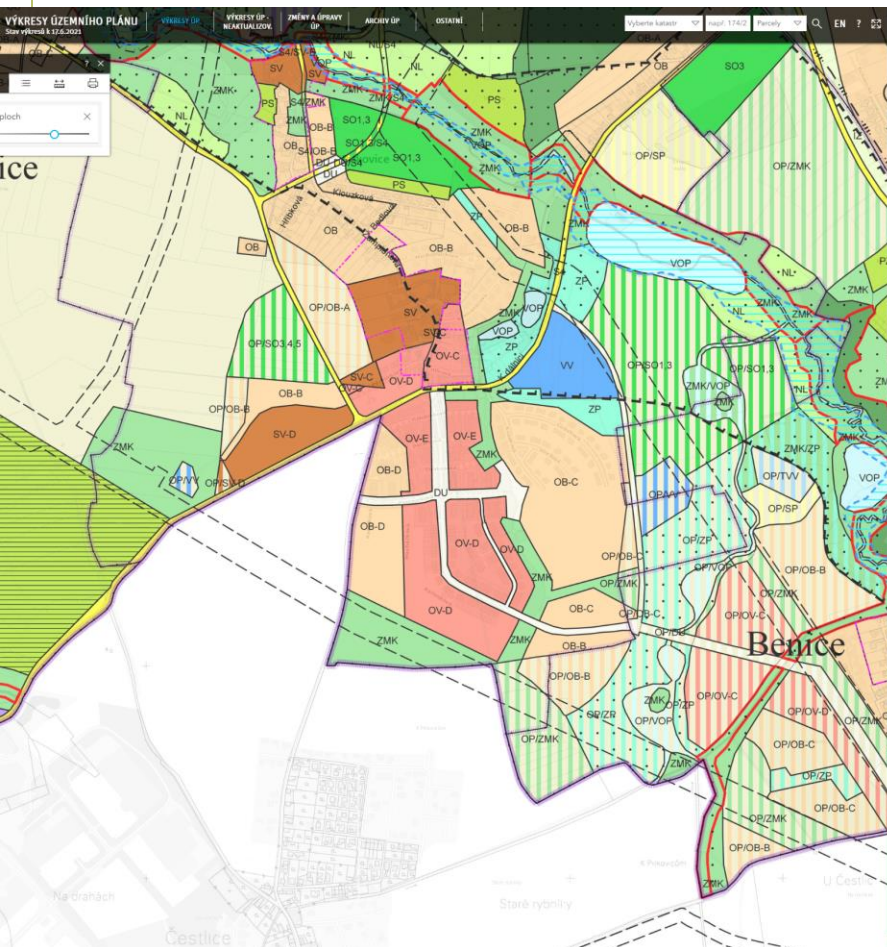


- MPP posiluje koncentraci funkcí vnitřního města, zároveň nerozvíjí centra vnější zóny a neřeší (nemůže řešit) nekoordinovaný rozvoj v zázemí města (v kontaktním území ani ve vzdálenějších částech metropolitního regionu). Tím přímo i nepřímo posiluje centripetálně-centrifugální mobilitu, zejména prostorové neshody mezi lokalitami bydliště a pracovišť a některých služeb. To se týká i rozvoje specifických pracovních příležitostí v obchodu, logistice. Zatímco pracovní příležitosti suburbanitů jsou lokalizovány především ve vnitřním městě, pracovní místa v nižších službách, hypermarketech, logistice a výrobě jsou lokalizována na periferii nebo v zázemí mimo administrativní území města.
- V dopravních řešeních posiluje MPP spíše radiální spojení. V případě městské hromadné dopravy uvažuje posílení tangenciálních tramvajových spojení, ale již nikoliv okružních spojení zejména kolejovou dopravou (metro, vlak). MPP sice nevymezuje žádná nová rozvojová území, která nejsou vymezena platným Územním plánem Prahy z roku 1999, ale na druhou stranu nijak nebrání živelnému nárůstu komerční a rezidenční suburbanizace v zázemí města (tedy za hranicemi Prahy). Zároveň ani neodejímá ze zastavitelného území v některých případech předdimenzované rozvojové plochy postupně propojující dříve autonomní sídla ve volné krajině uvnitř administrativního území města.
- Tyto trendy povedou (i) k segregaci pracovní a obytné funkce a posílení prostorových neshod mezi místy bydliště a dalších funkcí (pracovní, obslužné, rekreační, zábavy apod.) zejména v obou vnějších suburbanních zónách, jak uvnitř administrativní hranice, tak za ní; (ii) k nárůstu indukované i reálně potřebné obousměrné radiální mobility (dojížděky).

3. Koordinace rozvoje Prahy a Středočeského kraje



- Koordinace územního rozvoje a regionálního plánování mezi Prahou a Středočeským krajem je zásadním požadavkem smysluplného rozvoje obou územních celků. Samospráva reprezentovaná politickými stranami s odlišným programem, ale i rozdílné možnosti rozvoje obou samosprávných krajů, vedly na konci 20. století k rozpadu koordinované správy i plánování v oblasti Pražské aglomerace. Tato situace se částečně podařila zlepšit při vymezení Pražské metropolitní oblasti pro integrované teritoriální investice. Bohužel mezi oblastí společné politiky nebylo zařazeno územní (regionální) plánování. V současné době tak jsou v platnosti nejen dva územně plánovací dokumenty krajů – Zásady územního rozvoje - ale vedle územního plánu Prahy také stovky samostatných územních plánů jednotlivých obcí ve Středočeském kraji. Tyto územní plány nejsou většinou žádným způsobem koordinovány s dokumenty pražskými. Totéž však bohužel platí i z druhé strany, když MPP nezohledňuje rozvoj obcí ani v těsném zázemí Prahy.



Hic sunt leones

Důsledky nekoordinovaného rozvoje Prahy a Středočeského kraje



Relevantní jevy a trendy (SWOT, ÚAP Praha)	Předpokládaný vliv MPP
Organizačně i věcně neúplné koordinační vazby Prahy se Středočeským krajem, neexistence dlouhodobého komplexního provázaného programu rozvoje	MPP nekoordinuje regionální vztahy s ÚPD obcí Středočeského kraje a přispívá k nekoordinovanému rozvoji metropolitního regionu jako celku.
Absence koordinace rozvoje bydlení a dalších aktivit v rámci města a příměstského území.	MPP nekoordinuje rozvoj bydlení ani dalších aktivit v rámci města a příměstského území.
Nedostatečná koordinace zájmů a záměrů se Středočeským krajem a sousedními obcemi	MPP nekoordinuje zájmy a záměry se Středočeským krajem a sousedními obcemi

Důsledky nekoordinovaného rozvoje Prahy a Středočeského kraje

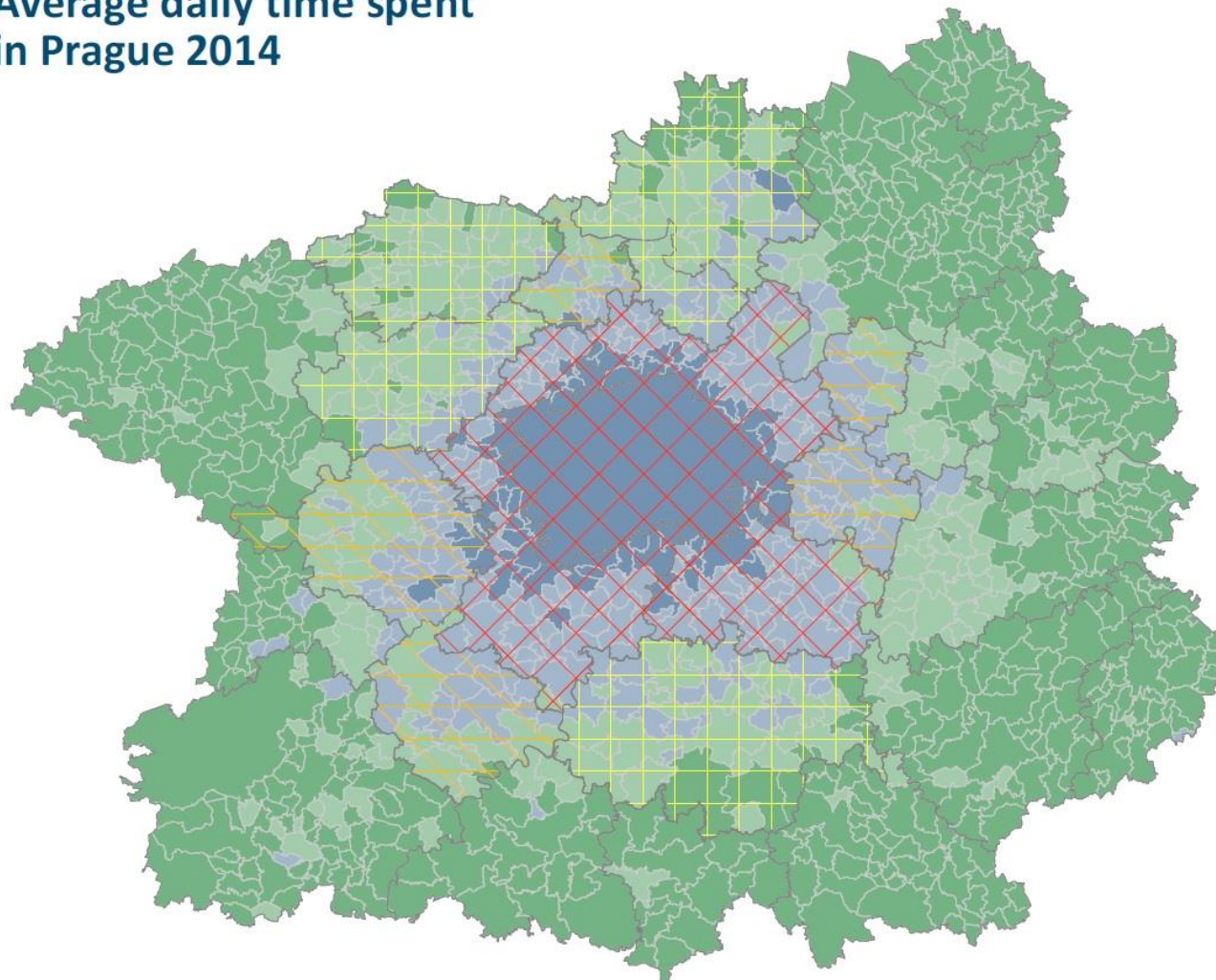


- MPP jako autoritativní plánovací dokument musí aspirovat na koordinaci územního rozvoje se Středočeským krajem. Je to zcela zásadní požadavek pro chytrou správu metropolitního území. Praha a její plánovací instituce mají možnost spolupráci v oblasti územního plánování rozvíjet. Tuto snahu je nutno artikulovat na všech místech MPP, která to umožňují. V současném stavu MPP přispívá k nekoordinovanému rozvoji Prahy a Středočeského kraje, v regionálním měřítku posiluje urban sprawl.
- MPP se zejména nevěnuje rozvoji a podmínkám širších vztahů. Ve výroku MPP není žádný komentář k širším vztahům, v odůvodnění pouze popis výkresu. V samotném výkresu širších vztahů je jen minimum legendy, zejména liniové prvky převzaté z ZÚR – výsledný výkres je mnohem chudší než původní prezentace v odůvodnění, kde byla tematika suburbanizace a přesah do zázemí města přítomny. Ve srovnání s průvodní správou k Územnímu plánu hl. m. Prahy 1999 (ÚRM 1999), která obsahuje celou kapitolu věnovanou kontaktnímu území a jejich ÚPD (70 obcí) je to bezesporu krok zpět.

Vymezení Pražské metropolitní oblasti: čas strávený v Praze



Average daily time spent in Prague 2014



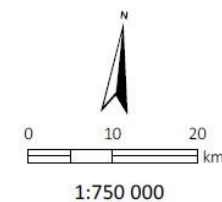
Average number of hours
spent by inhabitants of Central
Bohemian Region in Prague
during working day



Prague metropolitan area



Administrative division



4. Sociální a demografická struktura obyvatelstva



- Obyvatelstvo města je vedle fyzického prostředí druhou komponentou vytvářející lokální prostředí. To se týká jak obyvatelstva v území bydlícího (nočního), tak lidí, kteří využívají dalších funkcí území během dne (denní obyvatelstvo). V návrhu MPP je uvažován demografický výhled a jemu odpovídající kapacity infrastruktury do roku 2050. Podle autorů MPP *„ale vzhledem k míře nespolehlivosti jakékoliv dlouhodobé prognózy o počtu obyvatel, jejich situaci a měnících se preferencích v propojeném globálním světě, nelze tzv. návrhový horizont metropolitního plánu stanovit jako časový údaj, ale vždy pouze jako údaj o míře naplňování potenciálu území, kapacit jeho struktury i infrastruktury.“* MPP tak neobsahuje některé tradiční aspekty rozvoje města, tedy ani rámcové údaje o současném stavu a výhledu počtu obyvatel, počtu pracovních příležitostí, potřebě bytů, sociální, demografické a etnické struktury denního nebo nočního obyvatelstva Prahy jako celku nebo v členění na městské části, popř. lokality.
- MPP deklaruje, že *„každá lokalita je jedinečná a nezaměnitelně nazvaná. Pro jednotlivé zastavitelné lokality bude stanovena jejich identita, struktura veřejných prostranství a kvalita sousedství.“* Krycí listy lokalit však prozatím obsahují pouze popis fyzických struktur a urbanismu, sociální a demografická kompozice není zohledněna ani v případě velmi odlišných lokalit. Identita a kvalita sousedství je přitom rozhodující měrou utvářena lidmi, kteří lokalitu obývají a využívají, nikoliv pouze fyzickými podmínkami zástavby. To je velký rozdíl oproti Územnímu plánu Prahy 1999 (ÚRM 1999), kde je celá kapitola zaměřena na obyvatelstvo, bytový fond a sociální strukturu. I když je danému tématu věnována relativně velká pozornost v rámci územně analytických podkladů, do samotného návrhu MPP se tematika obyvatelstva ale ani bydlení nedostala.

Sociální a demografická struktura obyvatelstva



Relevantní jevy a trendy (SWOT, ÚAP Praha)	Předpokládaný vliv MPP
Problém stanovení zdůvodněného limitu růstu počtu obyvatel Prahy a jejích městských částí s ohledem na omezení vyplývající z přírodních podmínek, dopravní obsluhy a životního prostředí.	MPP nestanovuje limity růstu počtu obyvatel Prahy ale prostřednictvím nastavených hodnot indexů využití lokalit.
Tlak na necitlivé zahušťování obytné zástavby, s důsledkem snížení kvality obytného prostředí pro stávající obyvatele.	MPP v mnoha lokalitách vnitřního města umožňuje při výpočtu indexů využití lokalit nárůsty pracovních příležitostí i rezidentů o tisíce, v několika případech i desetitisíce – takový rozvoj by znamenal enormní zatížení stávající dopravní i obslužné infrastruktury.
Stárnutí populace a zvyšující se počet osob v poproduktivním věku, které mají zvýšené nároky na určité typy služeb ve městě.	MPP nezohledňuje demografickou strukturu obyvatelstva.

Sociální a demografická struktura obyvatelstva



- MPP odhlíží od faktu, že území by mělo být plánováno pro specifickou populaci města jako celku i diferencované kompozice lokálních populací z hlediska věku, sociálních a etnických znaků obyvatelstva. V současném stavu MPP neřeší žádné z témat sociální, demografické a etnické diferenciace – tj. nevyužívá ÚP k posilování nebo oslabování těchto procesů v Praze. Nevšímá si základních ukazatelů jako je celkový počet obyvatel, denní/noční obyvatelstvo a jeho přítomnost v jednotlivých lokalitách, nebo jeho složení. Všechny tyto jevy determinují např. požadavky na technickou, obslužnou, dopravní infrastrukturu, denní mobilitu apod. ve městě jako celku i jeho lokalitách.

Koncept sociálního prostředí



SOCIÁLNÍ PROSTŘEDÍ

SOCIÁLNÍ STRUKTURA REZIDENTŮ A UŽIVATELŮ:

demografická, ekonomická, sociální a etnická kompozice,
sociální status, lidský kapitál, životní styly



SOCIÁLNÍ KLIMA UTVÁŘENÉ REZIDENTY A UŽIVATELI

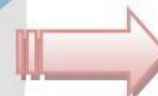
sociální koheze, časo-prostorové chování, bezpečí/kriminalita
mobilita, stabilita/fluktuace a rytmy

FYZICKÉ PROSTŘEDÍ

přírodní a člověkem vytvořené prostředí

GLOBÁLNÍ A REGIONÁLNÍ PROCESY

ekonomické, politické
a sociální trendy a
procesy



Závěry analýzy



- Vybraná čtyři témata územního rozvoje hlavního města Prahy je možné vnímat jako rizika, která nejsou v MPP dostatečně řešena nebo u nichž může při uplatňování MPP dojít k posílení negativních trendů vývoje. Tato analýza není predikcí budoucího vývoje, ale upozorněním na možné (byť nezamýšlené) negativní dopady některých částí MPP.
- Zatímco vnitřní část města je podle MPP možné rozvíjet jako celek, rozvoj v periferní části (Krajiny za městem) je podmíněn naplněním celkového potenciálu MPP:
- *„Naplněním celkového potenciálu transformačních a rozvojových ploch se rozumí naplnění návrhových kapacit minimálně 50% nebo více rozvojových a transformačních ploch, v součtu u minimálně 80% zastavitelných lokalit. Před naplněním celkového potenciálu transformačních a rozvojových ploch je rozšíření vymezeného zastavitelného území na úkor území nezastavitelného v rozporu se základní koncepcí Metropolitního plánu, neboť snižuje ochranu a možnosti rozvoje Krajiny za městem, ekonomickou soběstačnost hl. m. Prahy a ekologickou stabilitu území. Po vyčerpání celkového potenciálu transformačních a rozvojových ploch se považuje základní koncepce za vyčerpanou a je možné přistoupit k novému návrhu, který by měl především sledovat ještě vyšší využitelnost jednotlivých stávajících území (lokalit) a to zejména přiměřeným zvýšením povolených výšek zástavby. Teprve při prokázání nemožnosti takového postupu by mělo být možné přiměřené rozšiřování zastavitelného území – tedy překročení hranice zastavitelného území.“*
- To znamená dosažení řádově statisíce bydlících obyvatel a pracovních míst a následně případné zvýšení zástavby před rozvojem na okrajích města. Vše vyplývá z požadavku chránit volnou krajinu, který je správný a nesporný. Otázkou je ovšem míra této ochrany zejména při velkém podílu orné a zemědělské půdy uvnitř města a dále, **zda restriktce na území města nepovedou k rozvoji za jeho hranicemi. Obecněji, vliv opatření provedených v jednom typu území na ostatní části metropolitního regionu je v tomto aspektu nedostatečně zvažován.**

Obecné závěry



- Urbanistická praxe je značně odtržená od akademie a téměř nevyužívá poznatky zejména ze sociálních věd
- Důsledkem je, že v legislativních a plánovacích dokumentech „chybějí lidi“ – je kladen přílišný důraz na fyzickou a funkční strukturu, často bez ohledu na rozdílnou sociální strukturu a prostředí sídel, čtvrtí nebo sousedství
- Existuje relativně velký a zvětšující se prostor mezi architekturou, urbanismem a sociologií, sociální geografii, který nikdo nemá ambici zaplňovat

Doc. RNDr. Martin Ouředníček, Ph.D.
Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta
katedra sociální geografie a regionálního rozvoje
Urbánní a regionální laboratoř – URRLab

www.urrlab.cz



FACULTY OF
SCIENCE
Charles University

