

## PODNĚTY A PŘIPOMÍNKY PRAŽSKÉHO URBANISTICKÉHO KROUŽKU K NÁVRHU ZADÁNÍ METROPOLITNÍHO PLÁNU

21. 3. 2013

*Vítáme snahu kultivovat a posunout pražské plánování kupředu a záleží nám na tom, aby k tomuto pozitivnímu posunu došlo. Zadání Metropolitního plánu bude v tomto směru klíčové, protože může jasně vytyčit směr. Chceme přispět k tomu, aby zadávání, příprava a projednávání Metropolitního plánu přineslo pro Prahu pozitivní impulzy.*

*V předloženém návrhu zadání zatím spatřujeme řadu dílčích rizik a nedostatků, pojmenováváme je proto, abychom přispěli k jejich řešení. Níže uvedený dokument tedy vnímáme jako inspirativní databázi věcných podnětů pro úpravy a doplnění návrhu za účelem eliminace hlavních rizik, nikoli jako snahu změny v plánování zastavit.*

*Jsme si vědomi stručnosti a neúplnosti předložených tezí a nezbytnosti jejich dalšího diskutování a rozpracování. Vzhledem k časové tísně se vyjadřujeme pouze k částem, které považujeme za klíčové a zároveň v nich spatřujeme určité nejasnosti či problémy. Záměrně opomíjíme části, které za takové nepovažujeme.*

### PŘIPOMÍNKY K ZADÁNÍ OBECNĚ

*Zadání je pro koncepční směřování zásadní. Může jasně definovat priority, cíle a úkoly k řešení, požadavky na variantní řešení, požadavky na řešení hlavních střetů zájmů a problémů. V principiální rovině - zatím bez zatížení osobními zájmy v konkrétních lokalitách - vytváří základní měřítko, kterým se budou v budoucnu posuzovat neshody a spory v konkrétních lokalitách. Proto musí dokázat propojit obecné, ideové principy do konkrétních a jednoznačně formulovaných cílů a úkolů.*

Návrh zadání Metropolitního plánu má zřetelně proklamativní povahu. Jeho značná část popisuje velmi obecné principy. Je přitom pro vytyčování cílů a úkolů používána řada termínů, které mohou být vykládány různým způsobem a nejsou pro potřebu zadání přesně definovány (městské hodnoty, kvalita života, obytná kvalita, vlastnosti městskosti, produkční vybavenost, stejný nebo obdobný charakter území, morálně dožilá struktura atd.). A to i v případech, kdy jsou rovnocenné termíny legislativně ukotveny. Konkrétnější rozvedení toho, co tyto obecné proklamace znamenají, v textu až na výjimky není. Návrh zadání se dále ve větší podrobnosti zabývá pouze formální stránkou dokumentace a nikoli problémy města, vytyčením úkolů pro územní plán. Zadání tak

z velké části postrádá konkrétněji formulovanou obsahovou složku. Nedefinovanost klíčových pojmů v podstatě znemožňuje věcnou odbornou diskusi nad záměry zadání.

Tento přístup tak přenáší podrobnější definici cílů o koncepčním směřování Prahy ze zadání na zpracovatele, kterému nechává nebývale volný prostor a v budoucnu ho pravděpodobně zároveň vystaví silným tlakům z nejrůznějších stran. V situaci, kdy návrh plánu bude dokončován až po volbách, není možné garantovat, že plán bude dokončen v personálně a ideově předvídatelném prostředí. Proto ponechání naprosté volnosti představuje velké potenciální riziko. Je možné, že volnost a mnohoznačnost zadání přispěje k inovativnosti a kvalitě plánu, ale stejně tak je možné, že vytvoří bezprecedentní prostor pro jeho manipulaci a zneužití.

## ZADÁNÍM OPOMÍJENÁ TÉMATA

### Etapizace

Není integrálním nástrojem zadání. Pro podporu kompaktního města, zamezení šíření tzv. sídelní kaše a nekonceptního ad-hoc rozvoje a efektivní využití existujících infrastruktur (komunikací vč. kapacitní MHD i inženýrských sítí) je třeba zabránit inflaci rozvojových ploch a zároveň směřovat investice do prioritních území. Toho cíle lze dosáhnout jedině prostřednictvím realisticky nastavené podmíněnosti a etapizace.

### Variantní řešení

Zadání podceňuje význam předložení variantních řešení (a současně společenský význam diskuse nad variantami). Je velmi důležité, která území a problematiky budou zpracovávány ve variantách a jak budou tyto varianty zadány. Při chybném zadání či nezadání alternativ může dojít k opomenutí nejefektivnějšího řešení - což již nelze napravit v územním rozhodování. Proto by měl existovat jasný způsob výběru obojího.

### Pokyny k řešení střetů zájmů

Uplatňování výše uvedených principů obsažených v zadání může vést v některých místech ke střetům, které nejsou v zadání předjíhány, a není určen obecný způsob jejich řešení (např. zahušťování sídlišť vs. potřeba využití ploch pro zajištění ekologické stability apod.). Pro následné systémové řešení je již v zadání třeba jasně stanovit priority územního rozvoje. Tyto priority musí být podkladem pro faktické řešení střetů i pro odůvodnění konečného rozhodnutí.

### Ochrana architektonicko-urbanistických hodnot a vztah k UNESCO

Historické centrum Prahy je nejen územím s velkým rozvojovým potenciálem, ale zároveň památkou světového významu pod ochranou UNESCO. Nezmínění památkové zóny UNESCO a marginální role věnovaná v zadání památkové ochraně je varovným signálem. Tím spíše, že je Praha zařazena mezi památky ohrožené.

## **Polycentricita města (a navazující koncept města krátkých vzdáleností)**

V platném územním plánu i ve strategickém plánu je jako jedna z rozvojových priorit definována polycentricita města - vytváření hierarchické sítě oblastních center (čímž se redukuje doprava a přetížení středu města). To vychází z úvahy, že územní rozvoj může minimalizovat dopravní nároky obyvatel tím, že nabídne dostatek cílů v minimálních vzdálenostech, vést k větší výhodnosti ohleduplných druhů dopravy. Cílem není omezení mobility, ale možnost dosažení stejně kvalitních cílů cest v kratších vzdálenostech.

Návrh zadání se k otázce polycentricity nijak nevyjadřuje. Není tedy jasné, zda MÚP tento koncept opouští (v tom případě u tak zásadního rozhodnutí schází odůvodnění) nebo jej hodlá podporovat (v tom případě je nezbytné, aby byl součástí zadání).

## **Požadavky na vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území**

Zadání se věnuje vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území pouhým odkazem na požadavky zákona. Udržitelný rozvoj je celostní koncept, jenž musí být součástí řešení všech dílčích složek ÚP, bylo by vhodné již do zadání specifikovat pro Prahu specifické věcné oblasti / místa důrazů a potřeby cíleného posouzení.

## **Procesní požadavky**

Není jasně stanoven vztah územního plánu k záměrům městských částí, zapojování veřejnosti, stanovení oblastí pro druhou úroveň ÚP ani principy, podle nichž budou určována území, pro která budou vytvořeny regulační plány. Významný konflikt lze očekávat při stanovování správní odpovědnosti a demokratické kontroly nad druhou úrovní ÚP. V důsledku rozmělnění území na dílčí oblasti neshodné s hranicemi městských částí a (postupným?) schvalováním plánů druhé úrovně je zde reálné riziko oslabení veřejné kontroly a spoluúčasti na jejich schvalování.

V dosavadních materiálech i v zadání zatím nebylo nikde popsáno, zda a jak je plánováno zapojovat veřejnost nad rámec minimálních požadavků stavebního zákona.

## **OBECNÉ PROBLEMATICKÉ ČÁSTI OBSAHU**

### **Volné pole působnosti pro radikální zásahy a implicitní výzva k zahušťování sídlištní zástavby**

Problematická formulace o nahrazování „morálně dožilých“ staveb (bez definice) v kombinaci s proklamovaným posilováním „městského charakteru“ prostředí (bez definice) vytváří neohraničený prostor pro radikální zásahy (II.A.1.3.2.b) a v kombinaci s neumožněním vytvoření ekologicky stabilních ploch v urbanizované krajině města (I.A.4.) implicitně vede výhradně ke stavebnímu zahušťování sídlišť (II.A.1.3.2.c).

## Zónování

Předem jsou rigidně stanoveny čtyři způsoby využití území. S jiným možným členěním v reakci na vývoj v průběhu práce na plánu návrh zadání vůbec nepočítá. To je problematické zejména proto, že v návrhu chybí podrobnější definice, co tyto striktně dané kategorie skutečně znamenají. Rovněž zde není popsána metodika, která má být základem pro stanovení navrhovaného využití. Zcela chybí smíšená území a využití vhodná městskému jádru.

## Nadřazování soukromého vlastnictví nad ochranu životního prostředí

Návrh zadání stanovuje, že *(vymezení skladebních částí ÚSES) musí být prováděno se snahou maximálně ochránit soukromé vlastnictví před neodůvodněnými omezeními v možnostech s dotčenými pozemky nakládat. (I.A.4.)* a dále *(skladebné části ÚSES) budou v urbanizovaném území vymezeny v minimálních prostorových parametrech dle platných metodik pro vymezení ÚSES. (II.A.2.2.)*

Smyslem ÚSES je poskytovat ochranu ekologické stability krajiny, nikoliv maximální ochranu soukromému vlastnictví. Je zřejmé, že tyto dvě hodnoty se často dostávají do konfliktu, nicméně konflikt nemůže být systémově řešen jen ve prospěch zájmů soukromých vlastníků. Naopak samotná existence institutu ÚSES vyžaduje případné omezení soukromých vlastníků v nezbytném rozsahu (citovaná formulace I.A.4. je tak právně irelevantní a symbolicky nebezpečná). Zároveň jde proti smyslu existence ÚSES - podpořit ekologickou stabilitu území - limitovat jeho rozsah pouze na minimální výměry dle metodiky. A to zejména v urbanizovaném území, kde některé skladebné části nelze vzhledem k objektivním podmínkám vymežit jako funkční a je třeba tam, kde je to možné, vytvořit jako protiváhu silnější prvky.

## Neujasněná dvouúrovňovost vs. regulační plány

Návrh zadání koncipuje územní plán hl.m. Prahy ve dvou úrovních. To, jak je definuje, otvírá řadu problematických a sporných právních konsekvencí. Potřeba dvouúrovňového plánu není v zadání zdůvodněna (obě úrovně budou například zpracovány nad tímtež mapovým podkladem, pouze pro tisk bude voleno jiné měřítko). V důsledku nejsou také stanoveny cíle obou úrovní ani exaktně rozděleny podrobnosti obsahu náležející oběma úrovním. Není jasně popsán způsob jejich (postupného) pořizování. Nejasné je rovněž vymezení území, pro něž bude druhá úroveň pořizována. Hrozí tak v budoucnu rozpory, formální spory a průtahy. Problémem se může stát nesamozřejmý vztah k územním samosprávám i způsob politické a veřejné kontroly.

Jako alternativní řešení návrh zadání zmiňuje i využití třetí, nejpodrobnější kategorie územně plánovací dokumentace – regulačních plánů. Ty však současně odsouvá do ústraní, když stanovuje, že mají být pořizovány jen ve „*zvláště odůvodněných případech*“. Návrh zadání působí dojmem, že záměrem zadavatele a pořizovatele je se regulačním plánům v maximální míře vyhnout. Nepochopení smyslu regulačních plánů jako nástroje, který ze zákona patří do systému rozvoje území a je důležitou součástí hierarchie územně plánovací dokumentace dle stavebního zákona, je alarmující. Regulační plány totiž nejsou jen možností, jak v historicky hodnotném území ochránit charakter (jak jsou často vnímány), ale v představbových a rozvojových oblastech zároveň umožňují realizovat dlouhodobě vytyčenou koncepci, čímž chrání jak obyvatele, tak investory před nejistotou.

## Terminologie

Protože návrh zadání staví na neukotvené terminologii, je nezbytné tyto termíny územního plánování přesně definovat. V případě, kdy nový termín nahrazuje ustálenou či legislativně ukotvenou zvyklost, je nezbytné, aby se s touto zvyklostí (ustáleným kontextem) explicitně vypořádal a umožnil jednoznačný výklad. Jako nedostatečně metodicky a prostorově definované se jeví zejména dva stěžejní termíny zadání - charakter a lokalita.

Definice charakteru území v rámci ÚP otvírá podstatné otázky. Pokud totiž ÚP bude s charakterem pracovat v intencích legislativy v platném znění (Stavební zákon + vyhlášky 500/2006 Sb.), nesmí zacházet do podrobnosti regulačního plánu, jehož úkolem je dle vyhlášky stanovit *podrobné podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území*. A vzhledem k potlačování regulačních plánů (viz výše) nebude pražské územní plánování schopno věnovat se charakteru území tam, kde je to třeba, v dostatečné podrobnosti.

## DALŠÍ NEJASNOSTI A PROBLÉMY

### Dopravní koncepce

Přestože doprava patří k podrobnějším oblastem zadání, řada důležitých dopravních témat zde není rozpracována. Bylo by vhodné zařadit následující body s ohledem na to, že Praha nemá specializovaný "dopravní master plan", kde by mohly být řešeny.

- Definovat cíl snížení zátěže území dopravou (zejména širšího centra Prahy) s ohledem na způsob využití území.
- Při návrhu kapacity komunikační sítě a komfortu komunikací pracovat s cílovým podílem cest jednotlivými druhy dopravy, a to zvláště definovaným pro historické centrum, širší centrum, okrajové části a hranici se Středočeským krajem.
- Zpracovat predikci demografického vývoje, návrhových kapacit a odhadovaných zátěží. Chybí variantní dopravní scénáře.
- V kapitole II. A. 3. 1. 5. doprava v klidu doplnit jako problém obrovský přetlak požadavků na parkování vozidel ve veřejném prostoru ulic.
- Požadavky na vyhodnocení vlivu dopravy na udržitelný rozvoj území řešit podrobněji než pouhým odkazem na požadavky zákona.
- Věnovat se ve větší míře požadavku pěší dostupnosti a požadavků pěší dopravy, která v Praze naráží na mnohé bariéry, způsobené dlouholetou preferencí jiných modalit.

### Plavební komora Smíchov

Letitý a několikrát zamítnutý záměr vybudování paralelní plavební komory na Smíchově (II.A.3.1.6.) je naprosto neakceptovatelný a ohrožuje nejen podobu historického jádra, ale i jeho setrvání mezi památkami UNESCO.

## **Retence dešťových vod**

V rámci kapitoly (II.A.3.2.2.) je vhodné pro posílení retence území a odstranění negativního vlivu urbanizace na podzemní vody i mikroklima města uvést preferování vsakování a retence dešťových vod přímo v místě jejich dopadu tam, kde to místní podmínky umožňují.

## **NEVYJASNĚNÁ NÁVAZNOST NA EXISTUJÍCÍ KONCEPTY, ZÁMĚRY A PODKLADY**

### **Územní studie a velké investiční záměry**

Návrh zadání se nevypořádává s velkými investičními záměry, které byly předloženy pro zpracování opuštěného konceptu. Ty, krom nejasného pozadí, mnohdy vychází z nereálného předpokladu potřeb města a jeho růstu a nereflektují potřeby udržitelného rozvoje. Je proto nutné podle jasných kritérií prověřit jejich soulad s žádoucími směrováním územního rozvoje města.

### **Řešení systému dopravy a revize velkých dopravních záměrů**

Řazení dopravních podtémat v rámci návrhu zadání naznačuje upřednostňování individuální automobilové dopravy. Její nárůst je přitom jedním z největších problémů současné Prahy. To je v rozporu s požadavkem podpory MHD, která je v Praze kapacitně nejvýznamnější a spolu s podporou bezmotorové dopravy a města krátkých vzdáleností představuje způsob řešení problémů s přetížením některých částí Prahy automobilovou dopravou.

Klíčové dopravní záměry (Pražský a Městský okruh, nové trasy metra) je důležité zadat k prověření revizi a přizpůsobit reálným kapacitním požadavkům a možnostem financování.

### **Redukce podkladů**

V zadání je zřejmá redukce podkladů. Chybí například management památkové zóny, nepředpokládá se tvorba alternativních studií. Tento přístup umožňuje „nehodné“, „nehodící se“ podklady zanedbat či opomenout.