

# LEKTORSKÝ POSUDEK

**Územního plánu hl. m. Prahy (Metropolitního plánu, MPP)**  
(návrhu MPP pro lektorský posudek ze dne 31. července 2017)

**Objednatel:** Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, příspěvková organizace

**Autor** lektorského posudku (zhotovitel): doc. Ing. arch. Ivan Plicka, CSc.

na základě smlouvy č. ZAK 17-0254/8 ze dne 31. 8. 2017

listopad 2017

## **ÚVODEM (1)**

Posudek se soustředí přednostně na posouzení metody; čas na posouzení a podrobnost plánu neumožňuje komentovat konkrétní návrhy v úrovni například doplnění stávající zástavby města – to je ponecháno k předpokládanému prověření při projednávání návrhu MPP. V posudku jsou přesto zachyceny některé připomínky i k věcné stránce návrhu.

Předkládaný posudek obsahuje doporučení ke zvážení při dopracování návrhu MPP pro společné jednání. Jedná se o doporučení směřovaná jak ke zpracovateli, tak i v některých pasážích k pořizovateli – to tehdy, dotýkají-li se spíše procesních a formálních stránek MPP. V případě plánu, jakým je MPP, není možné od sebe zcela oddělit doporučení, určená pořizovateli, a doporučení, určená zpracovateli.

Podkladem pro tato doporučení byly poznámky a připomínky, týkající se jednotlivých částí výrokové části MPP; pokud to bylo účelné, jsou tyto poznámky a připomínky uvedeny v následujícím textu. Podobně byly pro tento text využity poznámky, vzešlé z diskusního setkání nad pracovními výstupy posudků na konci října 2017.

Autor posudku vychází z předpokladu, že lektorský posudek je interním dokumentem, určeným objednateli – z toho vyplývá možnost zcela otevřeného a kritického posouzení, soustředění se na problematická místa, které může napomoci dopracování návrhu MPP do konečné podoby ke společnému projednání.

## **ÚVODEM (2)**

Územní plány mají tři zásadní okruhy uživatelů, politickou reprezentaci města, stavební úřady a developery / stavebníky. Pro všechny svoje uživatele musí být územní plán jednoznačně "user-friendly".

Územní plán je základním dokumentem - podkladem pro politické (strategické, koncepční) rozhodování o budoucnosti města, pro správu města, svěřeného území. Územní plán má nabídnout jasné priority rozvoje města, které politická reprezentace využije při (každodenním) rozhodování o rozvoji města, včetně směřování investic (veřejných i soukromých – synergie) a včetně dohadování s politickými reprezentacemi sousedních obcí / regionu.

Územní plán je základním dokumentem pro rozhodování stavebních úřadů o změnách v území. Územní plán má obsahovat jednoznačná normativní pravidla pro rozhodování, přesně formulovaná, umožňující jednoznačný (právní) výklad, z něhož vyplývá přezkoumatelnost a vymahatelnost.

Územní plán je základním dokumentem – zdrojem informací o území pro developery, investory, (individuální) stavebníky, projektanty. Územní plán musí být jednoznačně srozumitelný, přehledný. Územní plán je zároveň zárukou stability prostředí, do kterého tito účastníci rozvoje území a výstavby vstupují (jasná pravidla, regulace = garance).

## **1) INTENZIFIKACE MĚSTA, CHRÁNĚNÉ KRAJINNÉ ROZHRAŇÍ**

V souvislosti se správným základním koncepčním rozhodnutím nerozšiřovat (extenzívně) zástavbu do volné (příměstské) krajiny, ale soustředit se přednostně / spíše na směřování dovnitř hranic zastavěného území (intenzifikaci) města (*viz například čl. 25, čl. 28, odst. 2, čl. 42*), doporučuje autor tohoto posudku znovu zvážit diskutabilní rozhodnutí (pokyn pořizovatele?) vymezit rozvojové plochy v zásadě ve shodě s platným územním plánem (stav k 30. červnu 2015) – *viz čl. 8, odst. 3*. Toto rozhodnutí dosti problematizuje deklarovaný princip jasného vymezení chráněného krajinného rozhraní. Návrh MPP pro společné jednání by měl prověřit vypuštění rozvojových ploch ze stávajícího platného územního plánu – ve smyslu § 102 odst. 3 stavebního zákona - přinejmenším tam, kde se jedná o (i z hlediska stanovené koncepce MPP o neodůvodněné) rozpínání města do volné krajiny; pokud je autorovi posudku známo, nejsou k dispozici judikáty, které by tento postup problematizovaly. Toto doporučení směřuje k pořizovateli územního plánu – autor posudku se domnívá, že pořizovatel by měl tuto možnost požadovat / připustit prověřit.

## **2) METROPOLITNÍ PRIORITY**

MPP pojmenovává / vymezuje metropolitní priority. Stanovení priorit je významným podkladem pro městskou politickou reprezentaci pro stanovení strategie rozvoje území, pro dialog s politickými reprezentacemi metropolitního regionu i pro dohadování s politickou reprezentací státu. Autor posudku se domnívá, že nestačí pouhý výčet / seznam priorit (*Příloha č. 2 MPP*), ale je nezbytně nutné tyto priority hierarchizovat, dát jim váhu

/závažnost, popsat podmíněnost a etapizaci tak, aby se tato část MPP stala opravdu dynamickým podkladem pro cílené rozhodování politické reprezentace města - o rozvoji území, o směřování veřejných a soukromých investic (s cílem dosáhnout jejich synergie).

Metropolitní priority nemohou být prostým seznamem důležitých investic, musí být formulovány, uspořádány a prezentovány (případně i graficky ve schématech) tak, aby z nich byla jednoznačně zřejmá koncepce MPP. Metropolitní priority, vyplývající ze zvolené koncepce, mají být jasným podkladem pro rozhodování politické reprezentace o dalším směřování města, musí mít zřetelný strategický a koncepční vektor. (Dostatečný prostor pak nabízí pro tento podklad i Odůvodnění.)

### **3) LOKALITY (REGULATIVY VÁZANÉ NA LOKALITU)**

Autor posudku rozumí, že MPP zvolil (ve skutečnosti) metodu kombinace "super regulace" (regulativy vázané na lokalitu) a "regulace" (regulativy vázané na plochu).

Čl. 5, písm. g: "*(...) pro potřeby MPP je charakter lokality definován čtyřmi základními vlastnostmi: zastavitelností, strukturou, využitím a stabilitou; tyto základní vlastnosti jsou klíčem k vymezení lokalit i k popisu cílového charakteru (...)*" – tato volba / kombinace je logická a zcela vyhovující pro regulaci území. K diskusi jsou ale váhy vyjmenovaných vlastností, definujících charakter a také jejich obsah.

V této souvislosti je nutno vyslovit pochybnost týkající se strukturálního plánu: výhradně strukturální plán není – obdobně jako výhradně funkční plán – pravdivou, či úplnou informací o území; teprve kombinace struktury a využití je dostatečnou informací o charakteru území.

Autor posudku doporučuje, aby pro určení charakteru lokalit (stávajícího / cílového) byly zcela rovnocennými vlastnostmi struktura (= prostorové uspořádání) a využití (= funkční využití). Kombinace těchto dvou základních a rovnocenných vlastností ať je pak doplněna regulativy, určujícími zastavitelnost / nezastavitelnost a míru stability území (stabilizované, transformační, rozvojové).

Problematickým se jeví definovat výškovou regulaci v rámci popisu / definice jednotlivých struktur paušálně – doporučení: nechat do regulativů lokality.

Využití území: autor posudku doporučuje zvážit, zda by si občanská vybavenost (objekty, areály) nezasloužila ze své podstaty specifickou ochranu. Čl. 185, odst. 1: "*(...)*

*graficky; pro stabilizovaná území, (...) parametricky; pro transformační a rozvojová území (...)" – ve stabilizovaných územích vymezit (ne jen označit – viz čl. 191, odst. 2, 3); nevyloučit (byť výjimečnou) možnost / schopnost vymezit i v transformačních, nebo rozvojových územích. Zásadní otázkou pak je, jak může v praxi fungovat parametrická regulace veřejné vybavenosti (bez nutnosti zpracovat ÚPČP, nebo RP, nebo ÚS – teprve ty promění parametrickou regulaci v grafickou).*

Stabilita a míra využití území - není zcela zřejmé, jak se určuje regulace pro volné stavební parcely (proluky) ve stavebních blocích.

#### **4) PLOCHY (REGULATIVY VÁZANÉ NA PLOCHU)**

Zásadní otázkou je, zda v praxi může vůbec uspokojivě fungovat parametrická regulace veřejných prostranství (bez nutnosti zpracovat ÚPČP, nebo RP, nebo ÚS – teprve ty promění parametrickou regulaci v grafickou). Jeví se takřka nemožné aplikovat ji v běžném městském stavebním provozu, při rozhodování v území.

Dále jsou k diskusi hodnoty koeficientů veřejných prostranství (viz čl. 116) – podíl uličních prostranství  $UP_{min}$  pro typy struktur (01) až (03) se zdá být nepřiměřeně vysoký, údaje  $UP_{min}$  a  $PP_{min}$  pro typ struktury (07) se zdá být nesrozumitelný / nepřiměřeně nízký.

Otázkou k diskusi je vzájemný vztah "super regulace" (regulativů vázaných na lokalitu) a "regulace" (regulativů vázaných na plochu).

#### **5) VÝŠKOVÁ REGULACE**

Výšková regulace (rastr 100 x 100 metrů) je patrně nejvíce problematickou částí MPP. Údaje výškové regulace ploch stabilizovaných, vycházející z aktuálního stavu, obsahují řadu chyb a až zmatečných údajů (viz příklady na konci kapitoly). Nejvíce problematickou částí MPP je však zvolený rastr 100 x 100 metrů, který je obtížně aplikovatelný téměř na jakémkoliv území, s největšími problémy (v zásadě neaplikovatelný) na historické jádro Prahy – a problematická je i sama distribuce výšek pomocí tohoto rastru v jakémkoliv území.

Výšková regulace musí být nezbytně vázána na jasně určené území (lokalitu, plochu, obecně polygon) a má vždy představovat projekci budoucího stavu - návrhu (konzervace, nebo změny). To se týká i stabilizovaných ploch, kde výšková regulace nemůže být

průmětem statistického výsledku stávajících výšek, ale návrhem, odrážejícím míru dynamiky rozvoje území (tedy i případnou korekci stavu směrem nahoru, nebo dolů).

Výšková regulace by neměla být vázána na počet podlaží, ale logičtěji a vhodněji – ve shodě s § 25 Pražských stavebních předpisů - na výškovou úroveň (například hlavní římsy / atiky).

Rastr výškové regulace, promítnutý do hlavního výkresu (i výkresu jednotlivých lokalit), značně zhoršuje, komplikuje čitelnost těchto výkresů.

Několik vybraných příkladů chybných / nepochopitelných / nelogických údajů výškové regulace (čerpáno z poskytnutých krycích listů lokalit):

001 / Staré Město: údaje ve čtvercích rastru: 6 – naprosto převládající stávající výšková úroveň je však (3 -) 4 podlaží – znamená to možnost navýšení většiny zástavby Starého Města na dvojnásobek?

020 / Vinohrady: dva čtverce rastru, zahrnující mmj. blok vymezený ulicemi Lucemburská, Přemyslovská, Sudoměřská, Jičínská: 12 / ostatní čtverce rastru v souvisejících částech Vinohrad: 6 – nejvyšší budova (panelová dostavba bloku v ulici Přemyslovské) má 9 podlaží, sousední blok administrativní stavba / hotel má 7 – 9 podlaží, převládající standardní výška budov v sousedních vinohradských blocích je 7 podlaží – což by patrně měl být navržený regulativ pro tuto část Vinohrad.

552 / Sídliště Jižní Město I. sever: čtverce rastru jižně od ulice Mírového hnutí popisují aktuální stav údaji: 8, 12, ale na několika místech se uprostřed zástavby objevuje údaj: 21; kromě toho při okrajích této části (majících charakter brownfieldů) je ponecháno konstatování aktuálního stavu: 2 (podobně jako na místě dnešních dožívajících bývalých jeslí a mateřských školek) – znamená to tedy, že zde se může doplnit stávající okolní zástavba území (výška 8 – 12 podlaží) novou pouze dvoupodlažní zástavbou?

## **6) KRYCÍ LISTY LOKALIT**

Úvodem je nutno ocenit osvojení si lokality jako základní jednotky MPP, jejíž hranice jsou vymezeny na základě převažujícího charakteru (viz čl. 56). K lokalitě / lokalitám následující poznámky v několika rovinách:

**1.** Lokalita je jistě dobrý nástroj na popis a regulaci území. Otázkou je, zda nevyžaduje – tam, kde je to vhodné (a lze předpokládat, že to tak bude na většině řešeného území) – ještě jednu vrstvu nad sebou – "superlokalitu", která by obsahovala pravidla pro větší území, které z mnoha důvodů patří k sobě. Výhody tohoto řešení by působily dvěma směry: v popisu a regulaci jednotlivých lokalit by nebylo třeba opakovat údaje, jež jsou společné (všem) lokalitám, tvořícím "superlokalitu", a v popisu a regulaci "superlokality" by bylo možné akcentovat více koncepční / strategický vektor většího celku, jehož vymezení a role ve struktuře města přesahuje vymezení jedné (či více) lokalit.

Příklad: Jižní Město se skládá z lokalit, jež některé mají odlišný charakter, ale jistě pro "superlokalitu" Jižní Město I. (a podobně pro "superlokalitu" Jižní Město II.) lze najít řadu společného jak z hlediska stavu, tak z hlediska (žádoucího) směřování – popisu a regulace. Aplikace na další části města je z tohoto příkladu jistě zřejmá.

**2.** Vymezení lokality pomocí jejího charakteru je dobrou volbou, správným rozhodnutím. – Jak již bylo vysloveno v kapitole 3 tohoto posudku, autor posudku doporučuje, aby pro určení charakteru lokalit (stávajícího / cílového) byly zcela rovnocennými vlastnostmi struktura (= prostorové uspořádání) a využití (= funkční využití). Kombinace těchto dvou základních a rovnocenných vlastností ať je pak doplněna regulativy (pro cílový stav), určujícími zastavitelnost / nezastavitelnost a míru stability území (stabilizované, transformační, rozvojové).

**3.** Lokalita by měla být základním zdrojem informací o pravidlech, která MPP přináší, pro všechny skupiny uživatelů plánu (viz úvod tohoto posudku). Celá výroková část MPP je poměrně složitě konstruovaná (protože popisuje složité město) a pro prvotně nepoučeného uživatele (a těch bude většina) může být značně nepřehledná, komplikovaná a tedy nesrozumitelná / obtížně použitelná. Výhodou krycích listů jednotlivých lokalit by mělo být, že po jejich prostudování získá uživatel – bez nutnosti složitého hledání odkazů ve výrokové části MPP – všechny potřebné informace. Za předpokladu implementace "superlokalit" by se krycí listy mohly do jisté míry odlehčit a využít toho pro zlepšení uživatelského standardu ("user friendly") – i za cenu případného opakování / kopírování údajů, dosažitelných z textové části MPP.

Pokud bude možné dobrat se komplexních, přehledných a srozumitelných informací o jednotlivých lokalitách (částech lokalit) pomocí (bonusové) digitální aplikace / uživatelského rozhraní MPP, bude to jistě ku prospěchu základního uživatelského standardu MPP.

**4.** Základní strukturu informací, které krycí listy lokalit MPP přinášejí, je možné respektovat / akceptovat. Ke zvážení je, zda by popis a zejména regulativy cílového stavu lokality neměly být podrobnější, konkrétnější, jedinečné pro lokalitu (jinak je totiž otázkou, jakou přidanou hodnotu – kromě výše zmíněného potenciálního vyššího uživatelského standardu – tyto listy přinášejí: neměly by být pouhým "soutiskem" informací a regulativů, zřejmých z jednotlivých výkresů). Tedy: v popisu dnešního stavu a v popisu a regulativech cílového stavu by měla být podrobně popsána jedinečnost charakteru lokality, její hodnoty, které je nutno respektovat, chránit a případně rozvíjet, podmínky / pravidla ochrany a rozvoje jedinečných hodnot lokality, ochrana a rozvoj jedinečného charakteru lokality, včetně pozice / úlohy lokality v širším kontextu ("superlokality", části města, města / metropole).

**5.** Ke zvážení je, zda grafická část krycích listů lokality má být pouhým svého druhu výřezem Hlavního výkresu. Nabízí se možnost podrobnějšího měřítka (1 : 5 000) a regulacím, obsaženým v krycím listu, adekvátní grafiky / grafických informací. V této souvislosti je možno zmínit například vyznačení proluk (s popisem / regulací v textu krycího listu), vyznačení uličních, či stavebních čar (tam, kde je to žádoucí – v případě kolize s platnou legislativou by to bylo schema / součást odůvodnění). Výše popsané by vedlo k doplnění potřebných informací pro práci s krycím listem / lokalitou, pro práci s MPP vůbec. Tato zvýšená podrobnost, včetně dodatečných (grafických) regulativů, by se mohly stát součástí krycích listů lokalit poté, co budou pro potřebnou část území zpracovány ÚPČP / ÚS (z toho vyplývá i výhodnost paralelního zpracování ÚPČP / ÚS s MPP) – více též v závěru tohoto lektorského posudku.

**6.** Samostatnou kapitolou je výšková regulace – autor posudku se domnívá, že výšková regulace má být vázána jednoznačně na lokalitu, resp. na plochy, ze kterých se lokalita skládá (případně na plochy / polygony napříč lokalitami - oblasti homogenních výškových hladin mohou být, samozřejmě, položeny i "napříč" jednotlivých ploch, ze kterých se lokalita skládá). O výškové regulaci - viz také kapitolu 5 tohoto posudku.



## 7) DIGITÁLNÍ PLÁN

Při přípravě MPP bylo nashromážděno velké množství informací, které slouží nejen pro práci na MPP, ale jsou (mohou být) dostupné jako komplexní informační systém o městě. Proto je, samozřejmě, žádoucí a praktické tyto informace zpřístupnit digitálně.

Rovněž je zcela samozřejmé, že MPP je zpracován elektronicky (viz čl. 3, odst. 1). V tom případě může být / je i nositelem užitečného systému dat (a informací) o území – nikoliv však především (viz čl. 3, odst. 2). Nositelem komplexního sdělení (strategie, koncepce, celkového uspořádání a regulace) je vždy celý plán (ne pouze jeho části, zoomy). Pro práci s MPP (viz tři skupiny uživatelů MPP, uvedených v úvodu tohoto posudku) je tedy zcela zásadní a základní tištěná podoba MPP – přinejmenším do doby, než budou standardně k dispozici displeje o velikosti tištěného plánu v základním (použitém) měřítku. Není proto možné si představit rozhodování o směřování města, o strategii rozvoje, či o jeho koncepci výhradně na základě digitální podoby plánu.

To, samozřejmě, nesnižuje možnost přidané hodnoty například v podobě aplikace pro hledání dílčích informací (pravidel pro stavění). Aplikace, umožňující rychlou základní informaci o konkrétním území / pozemku, bude, samozřejmě, skvělým bonusem pro uživatele MPP.

### ZÁVĚREM (1)

Závěrem několik poznámek napříč textem MPP, případně doplňujících doporučení.

Výroková část MPP obsahuje popisné / proklamativní / narativní pasáže, které by mohly být možná součástí Odůvodnění (popis), ale ve Výrokové části (předpis), jež má být normativní (a vymahatelná), jsou problematické – například:

- čl. 17, odst. 1: *"(...) doplňování tkáně města kvalitními současnými stavbami a aktivitami v nich (...)"*

- čl. 17, odst. 2: *"(...) ochrana historického dědictví je pojímána aktivně, jako rozvoj nové vrstvy špičkové architektury na volných místech v okrajových částech památkově chráněných území a zejména v ochranném pásmu Pražské památkové rezervace (...)"*

- čl. 18, odst. 1: *"(...) autorská díla (...)"*

- čl. 26, odst. 2: *"(...) starých a nových měst (...)"*

- čl. 26, odst. 3: "*(...) kontrasty krajin jsou klíčem k obrazu Prahy (...)*"

- čl. 28, odst. 4: "*(...) vytvářet město krátkých vzdáleností (...)*"

- čl. 28, odst. 4: "*(...) současné nároky na život (...)*"

Při aplikaci způsobu využití území podle MPP také dochází k problematickým situacím, daným zvolenou terminologií – například Olšanské hřbitovy jsou nezastavitelným *rekreačním* územím. Dalšími termíny, které mohou vést k nedorozumění, jsou například: *městská krajina* x *otevřená krajina*, nebo: *zastavitelné produkční* x *nezastavitelné produkční*; v textu je sice srozumitelně vysvětleno, ale v rozporu se zaběhlým způsobem užívání.

Autor posudku by také doporučoval, aby se Pražské stavební předpisy – vzhledem k provázanosti MPP s nimi – staly přílohou MPP (přílohou Odůvodnění).

MPP by měl být rovněž podkladem pro politická jednání a rozhodování na ose Praha – Středočeský kraj (metropolitní region). Z tohoto důvodu by měl obsahovat jasnou strategii a koncepci Prahy z hlediska kontextu, širších vztahů, zejména ve vztahu k metropolitnímu regionu (i když třeba jen v Odůvodnění).

## **ZÁVĚREM (2)**

Pro pořízení a zpracování MPP byly ze srozumitelných důvodů zvolena metoda podrobnosti, která předpokládá návazné zpracování (podrobnějších) dokumentací částí města. Tato volba je zcela legitimní a je možno poukázat na zkušenost řady (západo)evropských měst, kde "metropolitní plán" je závazný pouze pro státní správu a pořizovatele podrobnější dokumentace, která je teprve závazná pro všechny uživatele plánu.

MPP vychází z těsné provázanosti s Pražskými stavebními předpisy, které obsahují kvalitní pravidla pro stavbu města – avšak i navzdory tomu je složitě představitelné rozhodování o území pouze na základě MPP (buť v kombinaci s Pražskými stavebními předpisy). Rozhodování o konkrétním území (části území, pozemku) podle parametrické regulace je v praxi velice problematické – převedení parametrické regulace do regulace grafické je nezbytnou podmínkou pro aplikaci MPP všemi uživateli plánu (viz úvod tohoto posudku). MPP – vzhledem ke své podrobnosti a metodě zpracování - neobsahuje pravidla / regulaci pro zástavbu například proluk (skutečných, domnělých) – z tohoto důvodu je téměř nemožné podle něj rozhodovat (územní řízení). A pokud tato pravidla zdánlivě obsahuje, jsou logicky nepřesná a vybočující z metody / pojetí MPP.

Z tohoto důvodu je nutné apelovat na městského pořizovatele, aby v co nejkratším čase byly pořízeny podrobnější dokumentace částí města, které zejména převedou v MPP použitou parametrickou regulaci v regulaci, podle které bude možné rozhodovat o území. Doporučeným řešením (stále ještě reálným) je pořizovat – souběžně s MPP – územní studie (ÚS – jednodušší řešení ve srovnání s ÚPČP) potřebných území tak, aby jejich výsledky bylo možné zapracovat do návrhu MPP pro veřejné projednání (jako podrobnější regulaci například do krycích listů lokalit – viz kapitola 6 tohoto posudku). Pořízení územních plánů částí města, případně územních studií se jeví nezbytnou podmínkou pro rozhodování o rozvoji města / území.