



MHMPXP8U2235

Informace

Z-6584

k vyhodnocení návrhu ÚP hl. m. Prahy před společným jednáním

Obsah materiálu:

1. Informace do Zastupitelstva HMP
2. Příloha č.1 k informaci do Zastupitelstva HMP
3. Příloha č.2 k informaci do Zastupitelstva HMP

Zpracoval:

Bc. Lukáš Haupt, vedoucí sekretariátu nám. Petry Kolínské

Úvod provádí:

Předkládá:

náměstkyně primátorky Kolínská

Informace Z-6584 k vyhodnocení návrhu ÚP hl. m. Prahy před společným jednáním

1. ÚVOD

V souladu s usnesením RHMP č. 811 ze dne 12. 4. 2016 předkládám Zastupitelstvu hl. m. Prahy informaci o závěrech kritického zhodnocení návrhu Územního plánu hl. m. Prahy (Metropolitního plánu), a to zejména zhodnocení jeho souladu se ZHMP schváleným Zadáním a s platnými právními předpisy a jeho využitelnosti pro rozhodování v území.

Pro toto zhodnocení byly využity dvě nezávislá vyhodnocení, a to zejména *Kritické vyhodnocení stavu předloženého návrhu (Metropolitního plánu)* od **Fakulty životního prostředí České zemědělské univerzity, který je Přílohou č. 1 Informace**. Podkladem pro zhodnocení bylo též *Posouzení vybraných otázek návrhu Metropolitního plánu Hlavního města Prahy* zpracované **Českou společností pro stavební právo** na základě zadání MČ Praha 4, které se v podstatných otázkách shoduje s hodnocením od Fakulty pro životní prostředí ČZU.

Cíle a úkoly nového územního plánu

Nový územní plán **má přinést shodu nad budoucím směřováním města a jasnější pravidla, přičemž předpokládaným benefitem nového ÚP mělo být i omezení počtu budoucích změn územního plánu.** Základní rámec podoby nového územního plánu je stanoven **na jedné straně zákony České republiky** stavebním zákonem (zejména v §18, §19 a §43), Politikou územního rozvoje ČR (zejména pak v republikových prioritách územního plánování) a dále v dalších zákonech ČR s územním průmětem, chránících veřejný zájem, jejich prováděcích právních předpisech. **Na druhé straně stojí vůle zastupitelstva jako nejvyššího orgánu samosprávy hl. m. Prahy,** vyjádřená schváleným Zadáním, územnímu plánu nadřazenými Zásadami územního rozvoje a schvalovanými změnami platného územního plánu. Nad rámec úkolů pro územní plán stanovené zvnějšku si zpracovatel ve formulovaných tezích stanovuje úkoly další.

Všechny tyto **mnohdy protichůdné požadavky není snadné naplnit.** Předkládaný návrh územního plánu hl. m. Prahy má tuto dohodu **navrhnout,** a v rámci projednání s veřejností, samosprávami a státní správou **upřesnit.**

Úkolem územního plánu je **srozumitelně vyjádřit společenskou dohodu** nad tím, jak dosáhnout udržitelného rozvoje města. Jak chránit jeho hodnoty a jak zajistit kvalitní prostředí pro život. **Územní plán samozřejmě musí umožnit výstavbu, protože ta je nedílnou součástí života města. V každém případě všem musí být jasné, co se kde smí, a co se kde nesmí** a s jasností a vymahatelností regulativů souvisí například to, že by územní plán měl už v hlavním výkrese zobrazovat to, co je v území skutečně možné.

Zpracovatel zvolil pro zaznamenání této dohody cestu nové metodiky. Metodika je inovativní, založená na obohacení dosavadní metody založené pouze na regulaci funkcí a jejich intenzit o úroveň fyzické struktury města. Tato inovace může, dobře pojatá, Praze významně pomoci.

V zájmu všech je, aby (nový) územní plán Prahy nastavil čitelná a vymahatelná pravidla pro všechny. Pro občany, pro stavebníky, pro všechny úředníky, kteří budou v území rozhodovat. Čitelná a vymahatelná přitom neznamená příliš restriktivní, přeregulovaná či byrokratická.

2. ZÁSADNÍ TÉMATA METROPOLITNÍHO PLÁNU

Témata, která byla externími odborníky vyhodnocena jako problematická nebo nedostatečně dopracovaná jsou zejména tato:

2.1 ZASTAVITELNOST A NEZASTAVITELNOST ÚZEMÍ

Za správný přístup považují externí hodnotitelé stanovení hranice zastavitelnosti, jako hlavního rozlišení mezi krajinou a městem. Návrh však trpí jistou schematičností, která se projevuje například zahrnutím ploch nezastavěných i fakticky nezastavitelných (přírodní chráněná území, ÚSES, parky) do zastavitelného území nestavebního, s poněkud zavádějícím odkazem na stavební zákon, označující za stavbu i park sám. Plán přitom nepřináší spojitě zastavitelné území, ale uvnitř plochy zastavitelného území města jsou navrženy i nezastavitelné „krajinné“ lokality.

Nebylo by tedy z hlediska metodiky MPP nijak výjimečně definovat lokality parkových prostranství (typ struktury 12) a parkových lesů (typ struktury 13) jako nezastavitelné lokality, s pravidly pro omezenou výstavbu, která bude sloužit pro jejich často rozdílně intenzivní využití.

Omezily by se, mimo jiné, četné námitky občanů a spolků na „zastavování parků“. Plán by nepoužíval krkolomné pojmy „zastavitelná lokalita s nestavebními bloky“. Toto řešení přitom nijak nerozporuje existenci nestavebních bloků uvnitř zastavitelné lokality dle Pražských stavebních předpisů (dále PSP; nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy).

2.2 OBČANSKÁ VYBAVENOST

Oproti předchozím verzím došlo k velikému posunu, protože se podařilo přesvědčit zpracovatele, že si veřejná vybavenost zaslouží mít oporu v závazném výkresu. Přesto je poněkud překvapující, že zpracovatel považuje stávající síť veřejné vybavenosti za dokončenou. Tím spíš, že prakticky ze všech městských částí přichází stížnosti od obyvatel právě na její nedostatečnost, ať už kvůli kapacitě škol, školek anebo zdravotnických zařízení.

Metropolitní plán se až na několik málo výjimek vůbec nesnaží umístit veřejnou občanskou vybavenost v rozvojových plochách a na brownfieldech. **Už při zadávání metropolitního plánu totiž bylo známé, že je obtížné pro ni získat pozemky.** Spoléhat se v téhle situaci na plošně stanovenou „parametrickou regulaci“ je podle mého názoru pro město nevhodné.

Vždyť přece záleží na tom, jak je to z toho kterého místa daleko třeba do stávajících škol a školek. Stejně tak je důležité, jestli se bude v řešené lokalitě spíše bydlet anebo spíše pracovat, a v kolika podlažích (intenzita a způsob využití). 5% veřejné občanské vybavenosti z výměry transformační či rozvojové plochy může být v administrativní čtvrti moc, zatímco v obytné naopak málo.

2.3 KAPACITY

Metropolitní plán **nestanovuje, kolik m² podlažních ploch a jakého využití je v transformačních a rozvojových územích možné umístit** ani na celé transformační ploše, ani ve stavebních blocích, ani v jednotlivých záměrech.

Deklarovaný cíl „zahušťování“ města je z hlediska ekonomiky jeho provozu a zajištění dostupnosti bydlení a prostorů pro podnikání jistě žádoucí. Zahušťování města ovšem musí respektovat kapacity technické a dopravní infrastruktury a veřejné občanské vybavenosti. Proto je ovšem nezbytné, aby plán jednoznačně stanovil, **kolik a jakého využití** bude kde umístěno. **Na tyto otázky zatím Metropolitní plán nenabízí uspokojivé odpovědi.**

2.4 ZPŮSOBY VYUŽITÍ

Kladem návrhu je redukce přemíry funkčních ploch stávajícího územního plánu s jejich rigidním plošným i funkčním vymezením, vynucujícím si tak neustálé administrativně a časově náročné změny.

Opačný extrém třech hlavních „způsobů“ využití (produkce – bydlení – rekreace) však vede k nežádoucímu potlačení ochrany ploch a objektů občanské vybavenosti. Doplnění veřejné občanské vybavenosti do výkresu Z03 (Výkres infrastruktury) tento problém dostatečně neřeší, protože dostatečně jasně **nevytváří podmínky pro její realizaci.**

2.5 VÝŠKOVÁ REGULACE

Pozitivní je zdůrazňování ochrany horizontu a vedut Prahy. Jako v praxi obtížně uplatnitelný je návrh tvrdého rastru 100 x 100 m, s váženým výškovým průměrem budov, který ve stabilizovaném území, kde již dnes stavby se skutečnými výškami jsou, působí zmatečně a nadbytečně.

PSP dávají jasná pravidla pro výstavbu v prolukách i přestavbu ve stabilizovaném území a konkrétní situace každého bloku poskytuje daleko přesnější a objektivnější vodítko pro omezení výšky umísťovaných budov. Jako vodítko pro novou výstavbu v transformačních a rozvojových územích se naopak tento způsob zdá být málo koncepční.

Výšková regulace musí být vztažena k ploše s jednoznačnými hranicemi odpovídajícími struktuře a charakteru urbanizovaného území hl. m. Prahy, a nikoli k uměle vytvořenému rastru 100x100m. Promítnutím pravidelné ortogonální sítě na jinak orientovanou reálnou strukturu města zákonitě vznikají sporné situace a chyby, zejména na rozhraní dvou rozdílných struktur, ale nejen tam.

Již tak vysokou míru nejistoty v možných kapacitách umocňuje tzv. „hladina věží“, která v některých místech „umožňuje“ bez změny územního plánu či jiných podmínek zvýšit kapacitu cca na jedenapůlnásobek. Při nevhodném architektonickém řešení tato území **mohou** při současné absenci nastavení jasných procesních pravidel (výjimečná přípustnost, nezbytnost pořídit např. regulační plán na žádost, pokud chce investor hladinu věží realizovat atp.) **nenávratně poškodit obraz Prahy.**

Výškové hladiny stanovené minimálním a maximálním počtem RNP navíc neumožňují výstavbu objemných staveb s nestandardním počtem podlaží (divadla, tělocvičny, kostely atp.). Navržený způsob výškové regulace rovněž nepočítá s výstavbou kvalitních architektonických dominant doplňujících na exponovaných místech prostorovou scénu a panoramata Prahy, a to ani v režimu výjimečné či podmíněné přípustnosti (nároží, vstupy do území atp.).

2.6 STABILITA

Vcelku výstižně jsou rozlišena území lokalit stabilizovaných, transformačních a rozvojových.

Stabilizované lokality by si při důsledném uplatňování pravidel daných PSP měly udržet svůj charakter tam, kde je to žádoucí. Některé stabilizované lokality však mají výrazně regenerační charakter v důsledku jejich stavební zanedbanosti, která vyžaduje jistou míru změn. Navrhovaný způsob stabilizace často neumožňuje rozumnou míru dostavby a konzervuje stav, který nevyžaduje ochranu, ale stanovení jasných pravidel.

Přehnaně také působí zahrnutí většiny parkových ploch do transformačních ploch pro rekreaci. Některé parky potřebují jen opravit cesty, doplnit parkový mobiliář a lépe pečovat o zeleň, což je pod rozlišovací schopnost územního plánu.

Navržená rozvojová a transformační území trpí v návrhu podobným neduhem jako VRÚ v dnes platném ÚP SÚ HMP - tedy neujasněnou koncepcí těchto území z pohledu vize rozvoje města. Na rozdíl od VRÚ však zde není omezena budoucí výstavba. Pouze okamžitým zahájením zpracování podrobnější dokumentace (územní plán vymezené části Prahy, regulační plán, územní studie) v těchto územích, ještě v souběhu s projednáváním MPP, a jejich následným schválením neprodleně po přijetí plánu, nedojde k rezignaci na koncepční řešení těchto citlivých území města.

2.7 PŘEDVÍDATELNOST

Jednoznačné stanovení přípustnosti, nepřípustnosti, a podmíněné/ výjimečné přípustnosti, a to s ohledem na vzájemnou koordinaci/ kompatibilitu různých přípustných využití tak, aby byla zajištěna předvídatelnost rozhodování v území, je naprosto zásadní pro aplikovatelnost MPP v praxi územního rozhodování. Omezení vlastnických práv vyplývající z regulativů MPP musí být **po celou dobu platnosti plánu stabilní a dopředu známá již v okamžiku projednání návrhu MPP**. Jejich změny pak musí být možné pouze změnami MPP a nikoliv např. stavební činností a využitím dříve umístěných záměrů.

Zvolená forma regulace tak v konečném důsledku zvýší nejistotu v území a povede k neopodstatněným průtahům v územních řízeních, což je vzhledem ke stavu trhu s nemovitostmi v Praze hazard s udržitelným rozvojem města a například dostupností bydlení.

Nejistota a průtahy v povolování staveb v zastavěném a zastavitelném území hl. m. Prahy jsou v přímé kontradikci s proklamovanou „dostředností“ rozvoje hl. m. Prahy, protože **nevyhnutelně vytlačí investory do předvídatelnějšího prostředí obcí Středočeského kraje se všemi negativními dopady skutečné suburbanizace.**

2.8 KONCEPCE ROZVOJE MĚSTA

Zadání jednoznačně vyplývá, že ZHMP zadalo MPP koordinovat základní koncepci rozvoje hl. m. Prahy s cíli Strategického plánu hl. m. Prahy a formulovat ji dostatečně konkrétně, aby byla použitelná při rozhodování v území. Tím ZHMP zjevně sledovalo cíl, aby MPP zaručoval, že stavební rozvoj hl. m. Prahy bude naplňovat vize rozvoje hl. m. Prahy.

Základní koncepce rozvoje území hl. m. Prahy je základní ochranou koncepčního rozvoje území hl. m. Prahy při dílčích nezbytných změnách MPP a zároveň slouží jako opora při rozhodování v území. Deset tezí Metropolitního plánu (čl. 10) za konkrétní a jednoznačnou koncepci nelze považovat, protože popisují obecné přístupy k plánování, ale nikoliv koncepci rozvoje města. Deset tezí neposkytuje dostatečně konkrétní vodítko ani pro změny v zastavěném a zastavitelném území, ani v krajině. Stejně jako MPP umožňuje nekoordinovaně měnit strukturu a charakter krajiny¹, tak de-facto neurčuje konkrétní pravidla pro uspořádání využití a jejich intenzit v území zastavěném a zastavitelném.

¹ Není zřejmé, na jakém základě se bude u jednotlivých ploch a koridorů v krajině přistupovat k aplikaci čl. 108, ze kterého jednoznačně vyplývá, že MPP principiálně umožňuje plošnou transformaci zemědělských ploch na „ekologicky stabilnější“ využití bez ohledu na koncepci uspořádání krajiny. Některá využití s vyšším SES definovaná v čl. 111 a 112 navíc vyžadují vynětí půdy ze ZPF (např. nelesní zeleň, jiná plocha přírodě blízká, parková sportoviště ad.). Čl. 108 tak umožňuje zábory zemědělské půdy, aniž by umožnil jejich jednoznačné vyhodnocení v odůvodnění MPP.

3. ZÁVĚR

Na základě externího odborného zhodnocení, projednávaných připomínek městských částí a z ohlasů z dosud proběhlých veřejných diskusí, lze říci, že:

1. NÁVRH JE MÁLO SROZUMITELNÝ

- regulativy MPP jsou těžko pochopitelné i pro odborníky a velmi nesrozumitelné pro laiky,
- některé regulativy si protirečí, jsou na různých místech a není jasné, který kdy má přednost

2. NÁVRH JE MÁLO PŘEHLEDNÝ

- Použité grafické prvky se často překrývají a jsou nečitelné,
- Používá velmi podobné barvy (u „zelené“ barvy je to celkem 12 odstínů, které lze jen obtížně prostým okem odlišit).

3. JE MÁLO PŘEDVÍDATELNÝ

- Návrh MPP umožňuje tolik výkladů pravidel pro jednu plochu, že zjištění podmínek rozvoje území není možné bez závazného stanoviska orgánu územního plánování,
- V některých konkrétních místech stále trvají pochybnosti o tom, jak se MPP podařilo zpracovat požadavky zvláštních právních předpisů (například vymezení prvků ÚSES „k dopřesnění“, nebo jako překryvné šrafy přes zastavitelné plochy).
- Rozhodování o podobě města v rozvojových, transformačních, a dokonce i některých stabilizovaných územích odkládá návrh MPP až do územních a stavebních řízení, a to včetně vymezení ploch, kde je vůbec možné stavět. **Přenáší tak odpovědnost ze zpracovatele, veřejnosti a politiků na majitele pozemků, úředníky – a v důsledku na soudní moc při řešení sporů.**

4. JE MÁLO STRATEGICKÝ

- Návrh MPP hlavně popisuje současný stavu města, ale nedostatečně určuje pravidla pro výstavbu v rozvojových a transformačních územích.
- Návrh MPP nepřináší již dnes intenzivně diskutovaná řešení výhledového rozvoje města v konkrétních územích, při rozvoji dopravní, technické i přírodní infrastruktury (např. výhledové trasy metra a tramvají)
- Tím, že se nesnaží rozsoudit spory o tom, který veřejný zájem má v konkrétních územích hl. m. Prahy přednost, či jakým způsobem se má naplnit, odsouvá tyto spory a dohady až do územních řízení, která tím neúměrně znesnadní **(a prodlouží)**.
- Nejednoznačně popsaná koncepce rozvoje města v MPP a nepropsání koncepce do konkrétních pravidel odkládá potřebnou dohodu o realizaci strategií v území.

Připomínky vznesené k návrhu Metropolitního plánu v tzv. společném jednání mohou výše uvedené nedostatky odstranit, resp. vést k dopracování návrhu tak, aby byl skutečnou dohodou o využití území odpovídající potřebám města v 21. století.

METROPOLITNÍ PLÁN

kritické vyhodnocení stavu
předloženého návrhu
ÚP hl.m. Prahy
(Metropolitního plánu)

executive summary



Fakulta životního
prostředí

Česká zemědělská univerzita v Praze
Fakulta životního prostředí

Ing. Vojtěch Novotný, Ph.D.
a kol.

1. ÚVOD

Pořizování MPP bylo zahájeno po zastavení prací na územním plánu hl.m. Prahy rozhodnutím ZHMP na mimořádném zasedání ZHMP 7. 6. 2012. O pořizení nového územního plánu hl.m. Prahy (Metropolitního plánu) Zastupitelstvo rozhodlo v roce 2012 rozhodnutím č. č. 2M/2 ze dne 7.6.2012. Zadání Metropolitního plánu (dále jen Zadání) bylo Zastupitelstvem schváleno usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 31/6 v roce 2013. Společné jednání o návrhu (Metropolitního plánu) se uskutečnilo 27.6.2018, což bylo oznámeno veřejnou vyhláškou 11.6.2018. Návrh Metropolitního plánu byl zveřejněn v podobě pro projednání dle §50 Zákona 183/2006Sb. (Stavebního zákona) na stránkách UZR dne 16.4.2018.

Autoři tohoto zhodnocení nemají pochybnosti o tom, že Zpracovatel byl veden nejčistšími úmysly a **vizí udržitelného a krásného města s vysokou kvalitou života**. Způsob, jakým tyto vize vtělil do **závazných** a (ze strany vlastníků pozemků **vymahatelných**) regulativů využití území, tj. **pravidel** pro ty investory **kterí** tyto ideály **nesdílejí**, však pro svou nejednoznačnost vytváří podhoubí pro ty, kteří dlouhodobě podezřívají správu města z netransparentnosti a ze snah upřednostňovat své (ekonomické) zájmy před zájmy veřejnosti, kterou zastupují.

MPP **musí** ze zákona naplnit požadavky Zadání MPP, schválené ZHMP. Případné odchylky od schváleného Zadání pak musí řádně odůvodnit nemožností jejich věcného naplnění **změnou vnějších podmínek či legislativního prostředí**. Z tohoto hlediska jsou naprosto zásadní zejména níže uvedené požadavky Zadání:

1. bod 2 kap. II.A.1: „*Bude vytvářet zejména vhodný rámec pro rozhodování (...)*“;
2. bod 3 kap. II.A.1: „*(...) jednoznačně **definuje základní členění území a z hlediska požadavků na uspořádání a využití území rozdělí plochy do odlišných kategorií: území zastavěného, ploch zastavitelných, území nezastavěného a ploch nezastavitelných.***“;
3. bod 8 kap. II.A.1: „*Metropolitní plán bude **dbát ve vymezených zastavitelných částech území na vyváženou a charakteru prostředí odpovídající strukturu zástavby s náležitou kompozicí veřejných prostranství, na která bude navázáno odpovídající zastoupení občanské vybavenosti***“;
4. bod 9 kap. II.A.1: „*Metropolitní plán **vymezí plochy a koridory infrastruktury**. A to s vědomím, že veškerá infrastruktura je v území službou (...). **Infrastruktura bude navrhována tak, aby byla nezbytným předpokladem spolehlivého chodu města a zásadním způsobem podpořila kvalitu života v jednotlivých částech města.***“;
5. bod 10 kap. II.A.1: „*Metropolitní plán stanoví základní koncepci hl. m. Prahy, urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a koncepci uspořádání krajiny v souladu s výše uvedenými zásadami a dále s ohledem na koordinaci se sousedním Středočeským krajem a zejména pak s obcemi, které s hl. m. Prahou sousedí.*“.

Tento posudek je proto **zejména** zaměřen na posouzení věcného souladu Návrhu nového územního plánu – Metropolitního plánu Prahy (dále jen „MPP“) se Zadáním, jeho souladu s platnými právními předpisy a využitelnosti pro právně závazné a souladem s MPP odůvodnitelné rozhodování v území.

2. PŘEDVÍDATENOST

ZHMP v bodu 2 kap. II.A.1 Zadání požaduje po MPP nastavit předvídatelné podmínky pro rozhodování v území, cit: „**Bude vytvářet zejména vhodný rámec pro rozhodování (...)**“, ze kterého jednoznačně vyplývá požadavek aby MPP **možnost i nemožnost umístování staveb v ÚŘ nejen umožňoval, ale také garantoval. Tj., aby mimo jiné garantoval zastavitelnost zastavitelných pozemků a nezastavitelnost nezastavitelných pozemků¹.**

S požadavkem na předvídatelnost (vytvoření vhodného rámce pro rozhodování) souvisí zejména možnost vyčíst z regulativů MPP bylo možné řádové hodnoty realizovatelných m² zastavitelných ploch budov/ HPP a jejich předepsané využití².

MPP obsahuje celou řadu nedostatečně definovaných, popisných a protichůdných ustanovení, překryvných (mnohdy vzájemně se vylučujících) vrstev na jedné ploše, a definic a regulativů odkazovaných na nařízení RHM (aniž by bylo zřejmé, zda každá změna PSP, kterou schválí Rada HMP bude automaticky vyžadovat změnu MPP, příp. zda zrušení PSP – což je úkon v pravomoci Rady hl. m. Prahy, příp. Ministerstva pro místní rozvoj anebo Parlamentu ČR – bude znamenat zrušení MPP).

Příkladem matoucích ustanovení týkajících se zastavitelnosti území je např. „nezastavitelné území“ v němž je ovšem podle čl. 65/2 **možné umístovat budovy a jiné stavby**, které *“zlepší podmínky využití území pro účely rekreace a cestovního ruchu”*, jejichž rozsah je omezen pouze překryvnými prvky MPP, a „zastavitelná území“, přes která je vymezena překryvná vrstva z podstaty zastavitelnost lokality vylučující (plochy parků, VKP, ÚSES, koridory a osy TI a podob.). Podobné nejasnosti jsou s umístováním staveb podle SZ v „zastavitelných rekreačních lokalitách“ (čl. 64), kde je přípustné umístovat *„budovy a jiné stavby pro městské parky, rekreaci a sport (...)*“, či (čl. 64/2), z něhož nejsou zřejmá omezení pro např. sportovní stadiony, hotely a restaurační zařízení, které bezesporu do těchto kategorií spadají. Stejně tak nejasná je možnost realizace či doplnění adekvátního zázemí pro rekreační aktivity (občerstvení, šatny, záchody, sprchy), a to zejména v lokalitních, čtvrtových a metropolitních parcích v závislosti na jejich rozloze a stávajícím vybavení parku. Vztah umístování budov v parcích (čl. 90) a pravidel pro samoty (čl. 91) je v tomto kontextu zcela zásadní pro nezastavitelné lokality regulované zároveň překryvným prvkem „metropolitního parku“. Při jejich aplikaci totiž může výstavba budov v parku v některých výkladech regulativů MPP znemožnit přiměřené úpravy samot a/nebo rozvoj samot naopak umístování pro rekreační využití parku nezbytných budov.

Do značné míry problematické je rovněž v MPP nevyužívaný institut podmíněného či výjimečně přípustného využití. Jednoznačné stanovení přípustnosti, nepřípustnosti, a podmíněné/výjimečné přípustnosti je zejména s ohledem na zajištění koordinace/kompatibility různých přípustných využití tak, aby byla zajištěna předvídatelnost rozhodování v území, naprosto zásadní pro aplikovatelnost MPP v praxi územního rozhodování. Omezení vlastnických práv vyplývající z regulativů MPP musí být **po celou dobu platnosti plánu stabilní a dopředu známá již v okamžiku projednávání**

¹ Přitom je nezbytné, aby podmínkou rozvoje nebyla např. velikost vlastnických podílů na rozvojových územích).

² Viz rovněž §7 PSP

návrhu MPP. Jejich změny pak musí být možné pouze změnami MPP a nikoliv např. stavební činností a využitím dříve umístěných záměrů.

Územní plány (vč. MPP) jsou určeny k tomu, aby se řešení rozporů (dotčených orgánů) a protichůdných potenciálů v konkrétních lokalitách neřešilo územních řízení, kde vytváří zásadní právní nejistoty, ale bylo vyřešeno v průběhu pořizování územního plánu. Tím je zajištěno, aby se rozhodování o budoucím rozvoji obcí a měst ČR **řešilo v kompetenci samosprávy** (v případě Prahy ZHMP) a **nikoliv v nárokových územních řízeních, na které má samospráva a veřejnost jen velmi omezený vliv. Územní plán je významným zásahem do vlastnických práv a v okamžiku jeho vydání musí být všem účastníkům zřejmé, jak budou jejich vlastnická práva omezena.**

Pružné regulace MPP tak v konečném důsledku **rozhodování o podobě města v transformačních, rozvojových, a dokonce i v některých stabilizovaných územích odkládá až do územních řízení**, a to včetně vymezení ploch, kde je vůbec možné stavět. Přenáší tak odpovědnost ze zpracovatele a samosprávy na úředníky a majitele pozemků – a v důsledku pak na soudní moc řešící vzniklé spory – a **politické reprezentaci (ZHMP) bere možnost ovlivňovat rozvoj města a vykonávat tak povinnosti a pravomoci samosprávy.**

Zvolená forma regulace tak v konečném důsledku zvyšuje nejistotu v území a z důvodu nezbytnosti řešení širších vazeb záměrů a vyvážení různých veřejných (a soukromých) zájmů **povede k neopodstatněným průtahům v územních řízeních.** Nejistota a průtahy v povolování staveb v zastavěném a zastavitelném území hl. m. Prahy **jsou v přímé kontradikci s proklamovanou „dostředností“ rozvoje hl. m. Prahy**, protože **nevyhnutelně vytlačí investory do předvídatelnějšího prostředí obcí Středočeského kraje se všemi negativními dopady skutečné suburbanizace pro hl. m. Prahu** (např. dopravní zátěž, příjmy hl. města a náklady na zajištění veřejných služeb).

3. KONCEPČNÍ ŘEŠENÍ

Bod 10 kap. II.A.1 Zadání požaduje po MPP následující: *‘Metropolitní plán stanoví základní koncepci hl. m. Prahy, urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a koncepci uspořádání krajiny (...)’*. Tento požadavek pak doplňuje v kapitole II.A.1.3.3, cit.: *„(...) v souběhu se zpracováním návrhu územního plánu dojde také k novému zpracování Strategického plánu hl. m. Prahy, budou tyto dokumenty koordinovány a provázány.“*

Z těchto ustanovení Zadání jednoznačně vyplývá, že ZHMP zadalo MPP koordinovat základní koncepci rozvoje hl. m. Prahy s cíli Strategického plánu hl. m. Prahy a formulovat ji dostatečně konkrétně, aby byla použitelná při rozhodování v území. Tím ZHMP zjevně sledovalo cíl, aby MPP zaručoval, že stavební rozvoj hl. m. Prahy bude naplňovat vize rozvoje hl. m. Prahy.

Základní koncepce rozvoje území hl. m. Prahy je základní ochranou koncepčního rozvoje území hl. m. Prahy při dílčích nezbytných změnách MPP a zároveň slouží jako opora při rozhodování v území. Deset tezí Metropolitního plánu (čl. 10) za **konkrétní a jednoznačnou** koncepci nelze považovat, protože popisují **obecné přístupy** k plánování, ale nikoliv **koncepci rozvoje města**. Deset tezí neposkytuje dostatečně konkrétní vodítko ani pro změny v zastavěném a zastavitelném území, ani v krajině. Stejně jako MPP umožňuje nekoordinovaně měnit strukturu a charakter krajiny³, tak de facto neurčuje konkrétní pravidla pro uspořádání využití a jejich intenzit v území zastavěném a zastavitelném.

³ Není zřejmé, na jakém základě se bude u jednotlivých ploch a koridorů v krajině přistupovat k aplikaci čl. 108, ze kterého jednoznačně vyplývá, že MPP principiálně umožňuje plošnou transformaci zemědělských ploch na „ekologicky stabilnější“ využití bez ohledu na koncepci uspořádání krajiny. Některá využití s vyšším SES definovaná v čl. 111 a 112 navíc vyžadují vynětí půdy ze ZPF (např. nelesní zeleň, jiná plocha přírodě blízká, parková sportoviště ad.). Čl. 108 tak umožňuje zábory zemědělské půdy, aniž by umožnil jejich jednoznačné vyhodnocení v odůvodnění MPP.

4. KAPACITY A S NIMI SOUVISEJÍCÍ ZAŘÍZENÍ MĚSTA

Zadání v bodu 4 kap. II.A.1, a v kapitolách II.A.1.1 a II.A.1.2.2 požaduje po MPP ve stabilizovaných územích **popisat charakter lokalit tak, aby umožňoval jednoznačnou interpretaci podmínek pro změny v území** vč. změn jeho využití a kapacit.

Způsob, jakým MPP popisuje cílové charaktery stabilizovaných lokalit, zejména ve vazbě na ostatní regulativy MPP (např. výšková regulace, popis struktur atp.) je v některých oblastech příliš komplikované a v jiných naopak nedostatečné. Zásadním nedostatkem je zejména nedostatečná ochrana bydlení v centrální části města, stejně jako nedostatečné nástroje pro ochranu nebytových využití (zejm. občanského vybavení) v jeho okrajových částech.

Zadání v bodu 8 kap. II.A.1 Zadání po MPP požaduje, aby v rozvojových územích vytvořil **návrh jejich uspořádání s „náležitou kompozicí veřejných prostranství, na která bude navázáno odpovídající zastoupení občanské vybavenosti“**.

MPP však transformační a rozvojová území urbanisticky **neřeší** a nevyužívá ani **možnost vymežit** transformační a rozvojové lokality jako plochy, v nichž je rozhodování o změnách v území **podmíněno** zpracováním podrobnější dokumentace. Pro zajištění jejich koncepčního rozvoje s náležitou kompozicí veřejných prostranství, intenzit a využití je však jedno nebo druhé řešení nezbytné.

Parametrická regulace vytváří právní nejistotu v území a negarantuje plochy pro veřejnou infrastrukturu a znesnadňuje odhad nároků na ní⁴. Současně na okrajích těchto ploch u vymezených stávajících uličních prostranství pak umožňuje výstavbu, která koncepční vyřešení parametricky regulované plochy či lokality zkomplikuje či přímo znemožní, viz např. možnost umístování záměrů podle čl.77/4⁵.

Bod 9 kap. II.A.1 Zadání, který ZHMP dále rozpracovává v kapitolách II.A.3.2.1, II.A.3.2.2, II.A.3.2.5 a II.A.3.2.7, požaduje po MPP zajistit **územní podmínky** (plochy a koridory) pro realizaci staveb a zařízení technické infrastruktury tak, aby byly z hlediska ekonomiky provozu realizovatelné a zároveň byly v souladu s **MPP navrženou koncepcí uspořádání a intenzit využití území a strukturou města**. Vytvořit podmínky pro realizaci a hospodárné využití zařízení technické infrastruktury je jeden ze základních úkolů územního plánování (viz. §18 SZ).

MPP v návrhové části (tj. návrh nových zařízení technické infrastruktury umožňující rozvoj

⁴ Viz výsledky pořizování podkladových studií pro ÚPČP zpracovávané pro oblast Vysočan a Západního Města, kde se většina zúčastněných architektonických ateliérů shodla na tom, že MPP definované kapacity jsou obtížně dosažitelné s negativními dopady na kompozici a veřejnou infrastrukturu (umístění OV, velikost bloku, koncepce veřejné zeleně apodob.).

⁵ Ten umožňuje založit okraje transformačních území takovým způsobem, že prakticky vyloučí koncepční řešení: jedinými podmínkami pro soulad záměru s MP je maximální délka 100m a maximální hloubka 20m, přičemž pro takovéto záměry se dokonce ani nevztahuje parametrická regulace, viz např. konkrétní investiční akce „Barrandovských výhledů“ v lokalitě Pražská čtvrť, která by byla podle tohoto čl. možná při umístění s ještě většími dopady na další rozvoj lokality, než je tomu dnes.

rozvojových a transformačních ploch a lokalit) TI poněkud překvapivě opomíjí⁶. V odůvodnění se u většiny navrhovaných opatření odkazuje na platný ÚP hl. m. Prahy, a to včetně již některých realizovaných staveb. Faktická nemožnost umístit do lokalitních parků jakoukoliv stavbu a rovněž podmínky umísťování (jiných) staveb ve velkých rozvojových územích pak prakticky znemožňuje vedení technické a dopravní infrastruktury hospodárným způsobem bez předchozího zpracování ÚPČP anebo regulačních plánů, což **významně oddálí jejich rozvoj**.

5. DOPRAVA

Zadání po MPP požaduje v písm. a) a b) kap. II.A.3.1.1.1 (odd. 2), aby **navrhl a odůvodnil** podmínky pro koncepční úpravy v chápání systému dopravní obsluhy na území hl. m. Prahy zejména s ohledem na koordinaci dopravní a společenské funkce uličních prostranství⁷. S tím souvisí i požadavek na **návrh** koncepce infrastruktury pro hromadnou veřejnou dopravu a uspořádání kapacit a využití území s ohledem na dopravu tak, aby vytvořil podmínky ke „*zvýšení jejího (veřejné dopravy) podílu přepravní práce v poměru k automobilové dopravě a zvýšení (její) dostupnosti a kvality*“ (kap. II.A.3.1.2).

MPP se při řešení sítě uličních prostranství nevyjadřuje k jejich dopravní funkci a při návrhu jejich prostorových požadavků odkazuje na externí předpisy (PSP). Systém veřejných prostranství lze proto jen s obtížemi považovat za navržený, protože ve stabilizovaných územích nezohledňuje jejich různé funkce, a to zejména ty, které jsou ve vzájemném rozporu. V rozvojových a transformačních plochách pak síť dopravní obsluhy neřeší vůbec (kromě požadavku na minimální a maximální plošný podíl veřejných prostranství).

V této souvislosti je třeba rovněž zmínit, že MPP koncepci dopravy **prakticky řešit nemůže**, protože až na výjimky **nenavrhuje** poptávkovou stranu dopravy (rozmístění pracovišť a ploch pro bydlení a jejich kapacit). Již tak vysokou míru nejistoty v možných kapacitách poptávkové strany dopravy umocňuje tzv. hladina věží, která v některých místech „umožňuje“ bez změny územního plánu či jiných podmínek zvýšit kapacitu cca na jedenapůlnásobek⁸. Podíl dopravní zátěže hl. m. Prahy realizovaný veřejnou hromadnou dopravou je závislý na způsobu a intenzitě rozložení poptávky po (osobní) dopravě s ohledem na hospodárný provoz veřejné hromadné osobní dopravy (a tedy možnost samosprávy hl. m. Prahy tuto službu provozovat).

S výše uvedeným úzce souvisí i požadavek ZHMP formulovaný v kap. II. A.3.1 a písm. a), c) a f), kap. II.A.3.1.1.1 (odd. 1) Zadání, aby MPP **navrhl** doplnění systému komunikací umožňující rovnoměrné rozdělení dopravních vztahů, **vycházel** z vyhodnocení (stávajícího) systému

⁶ Což do značné míry jistě souvisí s tím, že MPP v těchto územích nenavrhuje dostatečně konkrétně koncepci veřejné infrastruktury a její koordinaci.

⁷ Viz rovněž písm. c) (část 2) kap. II.A.3.1.1 a **navrhl** systém řešení silniční dopravy hl. m. Prahy takovým způsobem, aby **vytvořil podmínky** pro „*rehabilitaci uličních prostorů, veřejných prostranství a pro zvýšení komfortu pro pěší a cyklisty*“.

⁸ viz rovněž výsledky podkladových studií pro ÚPČP.

nadřazených komunikací a navrhl **plochy** pro zařízení parkovišť P+R u stanic veřejné dopravy (písm. d) kap. II.A.3.1.2 a kap II.A.3.1.5 a II.A.3.1. Zadání).

Odůvodnění MPP neobjasňuje Zpracovatelem přijaté řešení zásahů do dopravního skeletu hl. m. Prahy, **zejména s ohledem na významnou redistribuci kapacit na území hl. m. Prahy** (hladiny věží, využití území, a podob.) a nabídky a poptávky po dopravní službě (viz např. krajina věží na Nové Harfě, či Západní Město a „stabilizovaná“ Tichá Šárka plošně umožňující další rozvoj nízké hustoty zástavby s neřešenou dopravní infrastrukturou).

Vymezení **ploch** pro parkoviště P+R je **základním předpokladem možnosti jejich realizace**, vyhodnocení jejich kapacit a souvisejících dopadů dopravní zátěže na území hl. m. Prahy, generovanou rezidenty Středočeského kraje se všemi souvisejícími dopady na charakter veřejných prostranství vnitřního města.

S rozvojem infrastruktury pro veřejnou hromadnou dopravu souvisí i potřeba stabilizace koridorů pokračování zvažovaných tras metra a staveb dopravní infrastruktury všeobecně, a to i ve variantních řešeních či v rezervě (požadavek písm. a) kap. II.A.3.1.2 Zadání), aby byly zajištěny podmínky pro možnost realizace těchto staveb v případě, že se k ní samospráva hl. m. Prahy na základě vyhodnocení jejich potřebnosti v budoucnosti rozhodne.

MPP územní rezervy pro významné dopravní stavby až na výjimky nevymezuje. Z těch, které se z platného ÚP do MPP nepropsaly, se jedná se zejména o prodloužení metra linky D na sever, linky A na Letiště Ruzyně a na Zličín, větev metra A do Štěrbohol, rozvoj příměstské železniční dopravy, jakož i o celou řadu dalších připravovaných a zvažovaných staveb (např. územní rezervy pro prodloužení metra C do Čakovic, trasy metra D ze Žižkova do Vysočan, metra A ze Strašnické na nádraží Hostivař atp.).

6. OCHRANA ZELENĚ A NEZASTAVITELNOSTI

ZHMP se v Zadání z pochopitelných důvodů věnuje ochraně zeleně na území hl. m. Prahy velmi obšírně. Základem požadavků zadání pro další kapitoly je bod 3 kap. II.A.1 Zadání, který požaduje jasné rozlišení ploch v území hl. m. Prahy na **zastavitelné** a **nezastavitelné**. Zejména body c) a d) kap. II.A.1.2.1 naprosto jednoznačně požadují, aby pro kvalitu života a přírody ve městě významné zelené plochy byly vymezeny nezastavitelné (a to i tehdy, kdy jsou součástí zastavitelných lokalit). S tímto věcně souvisí i požadavek písm. f) kap. II.A.2.1 Zadání **tvůrčím způsobem do regulativů zapracovat požadavky zvláštních právních předpisů** (v této souvislosti zejména zák. 114/1992 Sb.).

MPP vymezuje městskou krajinu a parky jako nestavební bloky či lokality z nestavebních bloků⁹ v zastavitelném území. Na území HMP se kromě velkého počtu parků vyskytuje i mnoho maloplošných chráněných území, které nejsou v MPP stabilizovány a z výkresu Z02, který má být tím nejzásadnějším podkladem pro práci s MPP, není jejich existence zřejmá. Popisy limitujících faktorů se neobjevují ani v krycích listech lokalit (pokud nejsou součástí systému ÚSES).

Zařazení ploch zeleně ve městě do „nestavebních bloků“ zastavitelných ploch zvyšuje riziko budoucí změny nestavebního bloku na stavební blok, aniž by bylo možné použít nástroj §55 SZ¹⁰ k jejich ochraně. Vymezení zastavitelných a nezastavitelných ploch¹¹ je klíčovým úkolem územního plánování. MPP tak ZHMP předkládá **takový způsob** vymezení zastavitelnosti ploch ve městě, který **nezaručuje trvanlivost jeho rozhodnutí**.

Pro srozumitelnost a jednoznačnost plánu by proto vhodné, aby veškerá chráněná území přírody (přírodní památky, VKP atp.) a plochy, jejichž nezastavitelnost je ve veřejném zájmu (parky, zahrádkářské osady), byly vždy stabilizovány nezastavitelnou plochou.

⁹ V této souvislosti je třeba poznamenat, že pojem „blok“ je v MPP vymezen na právně vratkých základech, protože jeho určení je podle §2 písm. b) PSP založené na uličních čarách, jejichž vymezení je mimo podrobnost MPP.

¹⁰ Nezastavitelné plochy jsou chráněny ustanovením § 55 stavebního zákona, podle kterého lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

¹¹ Tzv. „první čára urbanismu“.

7. VÝŠKOVÁ REGULACE

ZHMP po MPP v kap. II.A.2.1 Zadání požaduje, aby stanovil výškové hladiny **lokalit** takovým způsobem, aby s **respektem ke stávajícím hodnotám** dotvořily výškovou kompozici města, a to takovým způsobem, aby nezpůsobovaly nejasnosti ve výkladu **a odpovídaly existujícím strukturám a navrhovaným kapacitám města.**

MPP při nastavení výškové regulace zvolil regulaci rastrem 100 x 100 m, který ve stabilizovaných územích generuje hladinu počtu RNP z digitálního modelu. V rozvojových a transformačních plochách pak (bez odůvodnění) tým MPP výškovou regulaci autoritativně stanovuje.

Přijaté řešení vnáší do území neodůvodnitelné regulativy: počet RNP ve stabilizovaných lokalitách neodpovídá skutečnému stavu a v rozvojových/transformačních plochách neurčuje výškovou kompozici. Jakou má taková informace pro ev. dostavbu bloků není jasné, ačkoliv podle čl. 10 MPP stanovuje kompletní stabilizující výškovou regulaci. V důsledku tak i ve stabilizovaných plochách může docházet k významnému zvyšování stávající výškové hladiny (a s ní souvisejících kapacit a nároků např. na dopravní infrastrukturu a veřejnou občanskou vybavenost). **Takto nastavená výšková regulace je nepředvídatelná, neodůvodněná a nepřezkoumatelná.** Existence čtvercové sítě v hlavním výkresu vyvolává v mnoha případech neoprávněné očekávání o možné kapacitě území – viz např. osada Buďánka, na jejíž části výšková regulace „umožňuje“ změnu výšek z typických 1-2RNP na 6+1RNP. Za zvláště nebezpečná je formulace čl. 98/2, cit.: „*pro zástavbu v transformačních a rozvojových plochách se k výšce stávající zástavby nepřihlíží*“.

Výšková regulace musí být vztažena k ploše s jednoznačnými hranicemi odpovídajícími struktuře a charakteru urbanizovaného území hl.m. Prahy a nikoli k uměle vytvořenému rastru 100x100m. Promítnutím pravidelné ortogonální sítě na jinak orientovanou reálnou strukturu města zákonitě vznikají sporné situace a chyby, zejména na rozhraní dvou rozdílných struktur ale nejen tam. **Výškové hladiny stanovené minimálním a maximálním počtem RNP navíc neumožňuje výstavbu nestandardních objemných staveb (divadla, tělocvičny, kostely atp.).** Navržený způsob výškové regulace **neumožňuje výstavbu kvalitní architektury na exponovaných místech, a to ani v režimu výjimečné či podmíněné přípustnosti (nároží, vstupy do území atp.).**

Hlavní město Praha
RADA HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY

U S N E S E N Í

Rady hlavního města Prahy

číslo 811
ze dne 12.4.2016

k přípravě společného jednání o návrhu ÚP hl.m. Prahy (Metropolitním plánem)

Rada hlavního města Prahy

I. bere na vědomí

1. stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, uvedené v příloze č. 1 tohoto usnesení
2. stanoviska Advokátní kanceláře Frank Bold, uvedená v příloze č. 2 tohoto usnesení

II. ukládá

1. radní Plamínkové

1. kriticky a podrobně vyhodnotit stav předloženého návrhu ÚP hl.m. Prahy (Metropolitního plánu) a jeho soulad se zadáním a dále s platnými právními předpisy po věcné a formální stránce a s ohledem na použitelnost ÚP hl.m. Prahy (Metropolitního plánu) pro rozhodování v území v dostatečném předstihu před společným jednáním

Termín: 6.9.2016

2. informovat o závěrech vyhodnocení, uvedeného v bodu II.1. tohoto usnesení zastupitele hl.m. Prahy

Termín: 15.9.2016

Adriana Krnáčová
primátorka hl.m. Prahy

Petr Dolínek
náměstek primátorky hl.m. Prahy

Předkladatel: radní Plamínková
Tisk: R-21348
Provede: radní Plamínková
Na vědomí: odborům MHMP