

Metropolitní plán Prahy: Nový přístup k územnímu plánování hlavního města

Územní plánování v hlavním městě Praze prochází nejvýznamnější transformací za poslední čtyři dekády. Hlavním důvodem změny jsou negativní důsledky, které má pro rozvoj území stávající územní plán. Co nový plán přinese městu i veřejnosti?

V obecné rovině územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje obce a jejího prostorového uspořádání ve vertikální i horizontální rovině. Z jiného úhlu pohledu lze územní plán charakterizovat jako nástroj ke koordinaci soukromých a veřejných zájmů v daném území. Nastavení adekvátních podmínek pro výstavbu zároveň umožňuje udržitelný rozvoj území. V právní rovině se územní plán pořizuje na základě stavebního zákona (183/2006 Sb.) a vydává jej zastupitelstvo města (obce). Je tvořen částí textovou (popisovou) a částí výkresovou. Jakkoli to z výše uvedeného (zjednodušeného) popisu vycházejícího ze zákona není zřejmé, územní plán může mít mnoho různých podob a v závislosti na metodě a kvalitě zpracování může být pro město (obec) jak přínosem, tak i přítěží. Druhá varianta je v současné době bohužel i případem hl. m. Prahy.

Územní plánování je komplexní disciplína. Nejde pouze o vlastní odbornou činnost při pořizování územněplánovací dokumentace, ale především o metodu plánování a řízení rozvoje sídel v širokém slova smyslu. Jedná se o nástroj rozvoje města, který se promítá do rozhodování o rozpočtu, do kvality života, udržitelnosti rozvoje, ekonomiky a konkurenceschopnosti atd. Územněplánovací dokumentace má dlouhodobou platnost přesahující několik volebních období. S územním plánem nepracují samozřejmě pouze politici, ale především jej denně používají úředníci samosprávy i státní správy, odborníci a projektanti a v neposlední řadě veřejnost. Role veřejnosti je v rozhodování o území nezastupitelná. Shrňme-li uvedené informace, je zřejmé, že jakost územního plánu významným způsobem determinuje kvalitu života ve městě i jeho rozvoj.

Územní plán hl. m. Prahy

Před pojmenováním klíčových problematických prvků a principů stávajícího pojetí územního plánování v hl. m. Praze je nutné zasadit celé téma do širšího kontextu. Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále stávající územní plán) byl schválen usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy v roce 1999 s účinností od 1. 1. 2000. Stávající územní plán se průběžně aktualizuje vyhláškami hl. m. Prahy. Územní plán je jednou ze tří částí pořizované územněplánovací dokumentace. Nadřazeným dokumentem pro územní plán jsou zásady územního rozvoje, které jsou zpracovává-

ny na úrovni krajů. Praha má v rámci Česka zvláštní postavení, neboť je zároveň obcí i krajem. Jako jediný vyšší územněsprávní celek proto pořizuje pro celou svou rozlohu dva typy dokumentů, které se do jisté míry dublují – zásady územního rozvoje i územní plán. Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy se v současnosti aktualizují a obsahují prvky nadlokálního významu, tj. např. dálkové dopravní tahy, významné přírodní lokality apod. Nejnižším stupněm a nejpodrobnějším dokumentem územněplánovací dokumentace je regulační plán. Platná legislativa však pro složitost postupů reálně neumožňuje tento dokument projednat. Na celém území hl. m. Prahy je z tohoto důvodu pouze jediný regulační plán (Anenská – pro část Starého Města). Veškerá územněplánovací dokumentace vychází z Politiky územního rozvoje ČR jako základního koncepčního dokumentu na celostátní úrovni.

Negativa stávajícího územního plánu

Při pohledu na stávající územní plán se ukazuje mapa města pokrytá nepřehledným množstvím malých barevných ploch mnoha odstínů. Stávající územní plán je nejsložitější ze všech 14 dosavadních plánů města: počet druhů barevných ploch (funkcí) přesahuje čtyřicet a plochy jsou vzhledem k řešenému území velmi malé – v některých případech dosahují až podrobnosti jednotlivých parcel (viz obr. 1). Výsledkem je složitý a rozdrobený obraz, který však není schopen poskytnout potřebné informace o celku. Přílišná podrobnost stávajícího územního plánu je jedním z hlavních negativ s problematickými dopady v rozhodování o území. V plánu se orientuje jen úzká skupina odborníků, pro veřejnost je velmi nepřehledný, nesrozumitelný a v důsledku toho i netransparentní. Právě srozumitelnost a důvěryhodnost (a to i pro laickou veřejnost) je základní podmínkou funkčnosti územního plánu.

Zásadním a největším nedostatkem stávajícího územního plánu je paradigma, z něhož vychází koncepce celého dokumentu. Dodnes stále mechanicky aplikovaný koncept tzv. funkčního města s definováním a prostorovým oddělováním jednotlivých funkcí reagoval na urbánní socioekonomické problémy konce devatenáctého století (viz rámeček). Přístup, jakým je stávající územní plán řešen, se proto dávno vyčerpal.

Metoda stávajícího územního plánu vychází z Athénské charty (1933), která používá pojem funkčního města, kde formu města určují tři základní funkce: bydlení, práce a rekreace. Tyto funkce měly být sceleny do stejnorodých, ale od sebe oddělených zón. Přístup reagoval na problémy vyvolané průmyslovou revolucí a masovým stěhováním obyvatel z venkova do měst v druhé polovině 19. století. Jeho cílem bylo zejména zajištění hygienického standardu a zamezení přelidnění měst. Docházelo tak k výstavbě měst s rozsáhlým zastavěným územím, ale nízkou hustotou zalidnění. Města se začala prostorově rozpadat.

Postupem času začínalo být zřejmé, že takový postup přináší značné negativní dopady ekonomického charakteru a nevede k dobrému fungování města. V případě Prahy i Česka (resp. ČSSR) však ke kritickému pohledu nedocházelo, neboť koncept z Athénské charty konvenoval centrálnímu plánování komunistického režimu a místo změny přístupu byl naopak rozvíjen. Dnes je místo rozvolněného města obecně uznávaným cílem město kompaktní. Namísto oddělování funkcí města je žádoucí funkce míchat a vytvářet tak bohaté a živé polyfunkční město. Dříve vytvářené monofunkční lokality jsou dnes nákladně revitalizovány, nebo postupně upadají.

Stávající územní plán dnes řeší až nesmyslné funkční podrobnosti v území, přitom zcela opomíjí urbanistický charakter a přirozený socioekonomický vývoj města. Nerozlišuje mezi obytnými čtvrtěmi Vinohrad a sídlišť ve Stodůlkách (obě jsou obytné čtvrtě), proti tomu mezi dvěma shodnými činžovními bloky stojícími vedle sebe v jedné lokalitě, ale s rozdílnou funkcí (obsahem) rozdíl „vidí“. Stávající územní plán sleduje jednotlivé funkce, ale to podstatné, tedy struktura a celková funkčnost města, mu uniká. Důsledkem je nestabilita a nutnost neustálých změn stávajícího územního plánu (viz dále), neboť struktura města je stabilní, na rozdíl od funkcí, které se v čase relativně rychle proměňují. Stávající územní plán na jednu stranu umožňuje při zachování obytné funkce postavit ve čtvrti rodinných domků mnohapatrový bytový „věžák“, na druhou stranu při změně rodinného domu na lékařskou ordinaci je nutné měnit územní plán (tedy celoměstskou vyhlášku!).

VÝZKUM A VÝVOJ

Výšková (prostorová) regulace je dnes stanovena pomocí tzv. kódu míry využití území. Kód je dán koeficienty stanovenými jako povolený poměr podlažních ploch k celkové funkční ploše. Místo vnímání stavebního charakteru a výškových hladin lokality, kde se nová stavba realizuje, stačí dnes pouhé číslo, se kterým lze při projektování stavby snadno manipulovat. Při formálním dodržení koeficientu tak může vzniknout i nevhodná stavba, nezapadající do kontextu okolní zástavby.

Vzhledem k dynamice města 21. století je stávající územní plán příliš rigidním nástrojem. Vysoká podrobnost a sledování funkcí vede k jeho neustálým změnám, které přirozeně proměňující se město vyžaduje – změny územního plánu jsou dnes bohužel systémově nutné. Administrativní proces změny je navíc časově náročný (změna trvá cca dva roky), a vzniká tak situace, kdy aktuální podoba územního plánu pokulhává za realitou a potřebami města. Tím i samotné slovo plán ztrácí svůj původní sémantický smysl – dokument má být nejen regulativem, ale opravdu plánem, tzn. záměrem či programem rozvoje města. Vlivem neustálých změn územního plánu se zcela vytratil celkový koncept a směr zdravého rozvoje města.

O změnách stávajícího územního plánu rozhoduje ze zákona zastupitelstvo hl. m. Prahy. Zastupitel však rozhoduje v detailu, o kterém nemá a nemůže mít ponětí, protože plán je příliš podrobný. Takový postup je centralistický a z hlediska praxe nesmyslný. Důsledkem neustálých změn opět narůstá nedůvěra obyvatel města vůči územnímu plánu. Představme si situaci, kdy by se každý měsíc měnila pravidla silničního provozu, protože neumožňují provoz. Nikdo by se v nich neorientoval, přestala by být důvěryhodná a použitelná. Taková je situace v územním plánování v Praze dnes. Logickým krokem je transformace systému územního plánování s novým přístupem, který reflektuje současné město, tak je ho aplikují vyspělá města, např. Vídeň či New York.

Metropolitní plán

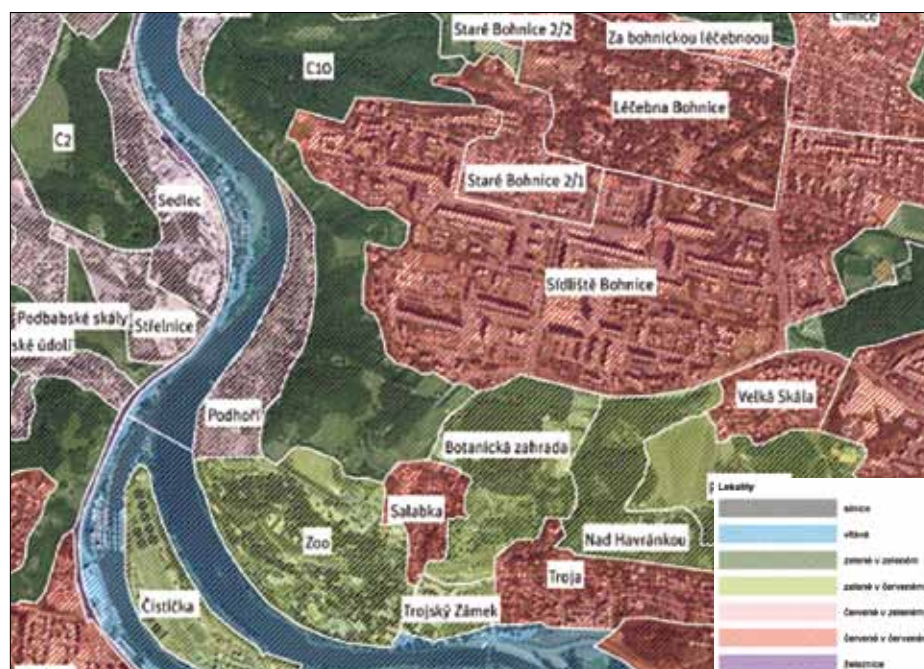
Právě vytvářený nový územní plán hl. m. Prahy (dále metropolitní plán) reaguje na aktuální problémy města, snaží se odstranit anachronismy a eliminovat uvedená negativa stávajícího územního plánu. Metropolitní plán je metodicky a koncepčně zcela nově pojatý. Základní stavební jednotkou není jako doposud barevná plocha s určitou funkcí, ale území města je nově rozčleněno do základních skladebných jednotek podobného charakteru, tzv. lokalit.

Lokalita je urbanistický celek vymezený na základě převažujícího charakteru. Hranice lokalit se proto nemusí nutně kryt s hranicemi městských částí nebo katas-



Obr. 1: Výřez ze stávajícího územního plánu. Lokalita Bohnice a okolí názorně ukazuje rozčlenění území do nepřehledného množství funkčních ploch.

Zdroj: <http://uppraha.cz/clanek/67/vykresy-uzemniho-planu>



Obr. 2: Výřez z návrhu vymezení tzv. lokalit pro metropolitní plán. Porovnání s obr. 1 jasně ukazuje rozdíl v koncepci obou územních plánů.

Zdroj obr. 2 a 3: <http://uppraha.cz/clanek/200/lokality-pro-mc>

trálních území. Každá lokalita je jedinečná a bude slovně charakterizována v textové části plánu. Charakter lokality tvoří zejména typ zastavění, jeho intenzita, dále míra stability a poloha v území města. Každá lokalita má svá socioekonomická specifika, své jedinečné sociokulturní a morfologické prvky i jedinečné vazby na organismus města. Součástí charakteristiky lokality je i výšková regulace, tedy stanovení maximální, popř. minimální výšky budov v dané lokalitě.

Cílem metropolitního plánu je dlouhodobé udržení charakteru jednotlivých lokalit,

ve svém důsledku udržení charakteru a koncepce rozvoje města a předcházení destrukci a degradaci hodnot města a jejich zachování pro další generace. Stanovená výšková hladina zamezí nepromyšlenému umísťování výškových budov kdekoli v Praze. Nebude tedy například již možné postavit v nízké zástavbě budovu o několik pater vyšší. Jakákoliv stavba bude muset zapadat do charakteru dané lokality. Kvalitativně popsání lokality budou významně lepším podkladem pro rozhodování stavebních úřadů. Pro lokality odlišného charakteru budou platit odlišné regulativy.

V neposlední řadě bude charakteristika lokalit garancí občanům, že se v jejich okolí nevyskytne investiční projekt, který by devalvoval hodnotu dané lokality a jejich životního prostředí. Slovní popis je pro veřejnost bezesporu mnohem srozumitelnějším nástrojem než systém funkcí, kódů, koeficientů a výpočtových vzorců.

Úloha barev, princip agregace zátěže, etapizace

V metropolitním plánu mají barevné plochy odlišnou informační úlohu, než je tomu u stávajícího územního plánu. Zatímco dnes barva určuje, jakou má daná plocha konkrétní funkci, v metropolitním plánu barva označuje maximální zátěž daného území. Nový systém lze typově přirovnat k mapám znečištění ovzduší, kdy nejznečištěnější (nejzatíženější) a nejčistší (nejméně zatížená) místa jsou na opačných koncích barevné škály. Základní stupnici tvoří čtveřice území: krajinné, rekreační, obytné a produkční. Toto základní dělení je dále zpřesněno dílčími mezistupni (viz obr. 3).



Obr. 3: Typy lokalit v novém, tzv. metropolitním územním plánu.

Pro rozhodování v území platí princip agregace zátěže. Vymezení maximální zátěže je horní hranicí, pod kterou lze v dané lokalitě realizovat libovolnou zátěž nižší. Ve zjednodušeném příkladu bude možné v území obytném vytvářet plochy pro rekreaci (nižší zátěž), ale nikoli pro produkci (vyšší než přípustná zátěž). Tento princip stávající územní plán neumožňuje. V ploše s obytnou funkcí není například možné vytvořit park bez změny územního plánu.

Metropolitní plán bude moci stanovit pořadí změn v území – tzv. etapizace. To znamená, že například v lokalitě s plánovanou výraznou výstavbou určí plán plochy, jejichž zastavěnost bude podmiňovat výstavbu na jiných plochách. Tento nástroj pomůže zpomalit rozšiřování zástavby do volné krajiny na okraji Prahy.

Další novinkou metropolitního plánu bude nová kategorie veřejných prostranství, která tvoří základní kostru struktury města. Bude určena jejich hierarchie (veřejná prostranství metropolitního významu, lokálního významu – městská část, ostatní), a protože dosud nebyla v územním plánu řešena, půjde o jednu z nejsložitějších vrstev.

Provázanost s dalšími dokumenty

Pro uvedené důvody byl v září 2013 schválen zastupitelstvem hl. m. Prahy návrh zadání metropolitního plánu. V současnosti byly definovány, pojmenovány a popsány lokality. První návrh metropolitního plánu by měl být hotov během roku 2014 a jeho schválení lze očekávat v průběhu roku 2016. Podle novely stavebního zákona musí mít Praha nový územní plán do 31. prosince 2020. Stávající územní plán bude platný do doby začátku platnosti metropolitního plánu.

Metropolitní plán je ze zákona systémove provázán s nadřazenou územněplánovací dokumentací. Nově je však obsahově pro-

Nepřehledný systém změn územního plánu také umožnil schválit mnoho změn nevratnými negativními dopady na město. Příkladem může být tzv. pozemkový urbanismus, kdy majitel pozemků díky konexím v politické sféře dokázal prosadit pro něj výhodnou změnu územního plánu, například z funkce orné půdy na funkci obytné plochy, a zhodnotit tak své pozemky. Změny byly často schvalovány bez ohledu na urbanistické konsekvence a dopady na životní prostředí, čímž se dále posiloval systémový negativní jev rozpadu města. Tento princip byl ideálním prostředím pro korupci.

vázán se strategickým plánem (jehož aktualizace se zpracovává současně s metropolitním plánem) a také s nově zpracovanými pražskými stavebními předpisy. Spojením uvedených dokumentů dostává město komplexní nástroj pro koncepční a smysluplný rozvoj, kvalitativně řádově přesnější podklady a přísnější podmínky pro rozhodování o území.

Zároveň je však strukturovaně pojatý metropolitní plán jednodušší, srozumitelný a stabilní (obr. 2). Elektronická verze umožní tzv. rozklikávací aplikace, kdy si bude moci každý v přehledné podobě zobrazit všechny vrstvy (tedy všechny informace) metropolitního plánu, které se k dané lokalitě vztahují. To pomůže omezit prostor pro korupci a zvýší možnost kontrolovat rozvoj území odborníky i veřejností. Každý laik i úředník jednoduše získá přehledné informace o konkrétním místě. Tím se podpoří také zájem obyvatel o své město a jeho rozvoj, jak by tomu ve vyspělé společnosti mělo být.

Ondřej Boháč, ředitel kanceláře primátora,
Magistrát hl. m. Prahy
ondrej.bohac@praha.eu

Prague's Metropolitan Plan: A New Approach to Land-Use Planning in the Capital City. This article discusses differences in the conception of Prague's current land-use plan and the plan currently being prepared for the city (the so-called metropolitan plan). Retaining the character of an area (a "locality") is becoming a new key term in land-use planning.

LITERATURA A ZDROJE DAT:

- HNILIČKA, P. a kol. (2014): Pražské stavební předpisy (návrh znění), Magistrát hlavního města Prahy – Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy, 172 s., dostupné na: <http://www.uppraha.cz/clanek/92/uzemni-a-stavebni-standardy>
- KOUČKÝ, R. a kol. (2013): Územní plán hlavního města Prahy (Metropolitní plán) – zadání, Magistrát hlavního města Prahy – Útvar rozvoje hlavního města Prahy, 36 s., dostupné na: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory_mhmp/uzemni-plan/index.html
- Územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy, Magistrát hlavního města Prahy – Útvar rozvoje hlavního města Prahy, dostupný na: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/odbory_mhmp/uzemni-plan/index.html
- Zákon č. 350/2012 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

APLIKACE DO VÝUKY:

1. Pokuste se vymezit a charakterizovat lokalitu, ve které žijete, tak jak s ní pracuje nový územní plán Prahy. Při popisu si uvědomte, co je vlastně pro vaši čtvrť typické. Není to jen výška domů, ale i charakter veřejných prostor, šířka ulic, typ zeleně, věk a architektura domů apod. V popisu charakteru vaší lokality může pomoci představa, co do vaší lokality naopak nepatří, co by narušilo její charakter. Při úkolu pomůže text článku a informace k metropolitnímu plánu na webových stránkách Prahy www.uppraha.cz. Pokud žijete v Praze, můžete si své vymezení porovnat s návrhem a posoudit rozdíly. Zpracovat můžete více lokalit ve vašem městě.
2. Co by podle vás mělo splňovat ideální veřejné prostranství ve vaší obci? Které činnosti by mělo umožňovat, jak by mělo fyzicky vypadat? Jak zajistit jeho bezpečnost? Diskutujte a své názory obhajujte.