

Lektorský posudek k návrhu Metropolitního plánu

posuzovaná verze: 3.2 stav k 2017-07-31
lektor: Pavel Hnilička
zpracováno: 5.10. 2017

Zpracovaný text je neveřejným pracovním dokumentem pro zpracovatele plánu.

Manažerské shrnutí:

Představená verze plánu ukazuje poctivou práci, dobrou znalost míst a kvalitní základ pro nový územní plán. Oceňuji snahu o soustředění se na důležité aspekty rozvoje města, zejména veřejná prostranství a strukturální pojetí krajiny a typů zástavby. Ze zpracování plánu je vidět správné pochopení města jako celistvého organismu a uvažování v širokých souvislostech. Celkový dojem umocňuje pečlivé grafické uspořádání a digitální zpracování v přehledných vrstvách plánu. Jelikož se plán dokončuje, bude mít smysl, namísto vyhledávání vydařených částí, se spíše soustředit na ty méně vydařené, aby mohl být plán dokončen a naplňován.

Myslím si, že představená verze dobře popisuje aspekt formující, ale slabě aspekt limitující. Nastavená urbanistická koncepce je dobrá. O pravidlech pro jednotlivé stavebníky mám ale vážné pochybnosti. Zdá se mi, že navržený plán je skvělý jako horní vrstva, která je připravena pro další dílčí plány, ať už jsou to územní plány části Prahy nebo regulační plány. Pokud by však měl navržený plán využít jednotlivý stavebník a úřad jeho žádost posoudit, vidím to problematicky. Jsem toho názoru, že před vlastním projednáním je nutné upravit textovou část, kterou jsem studoval nejvíce podrobně. Především je zapotřebí dát pozor na kategorie pojmů a jejich užití. Například "krajina" je podle plánu zároveň "ve městě" a zároveň jedním z jejich typů je "krajina městská", přičemž zároveň podtyp krajiny městské je zase zpátky "město". Vedle práce na kategoriích je nutné přepracovat přístup k výškové regulaci. Zpracování výškové regulace je podle mého názoru nejvíce problematická část plánu. Jestliže se chce, aby toto byl právní základ regulace pro jednotlivé stavebníky, pak je nový pokus o systém regulačních čtverců 100 x 100 m příliš hrubý a toporný. Jsem přesvědčen, že stávající podoba právně závazné regulace nemůže v praxi takto obstát.

Obecně:

Zásadní otázka, kterou si musím položit, než budu návrh plánu zkoumat je: pro koho je plán určen? Kdo je příjemcem sdělení? Ke komu se plánem mluví? Smyslem a účelem plánu by mělo být řízení výstavby města. V demokratické společnosti s mnoha různými stavebníky to znamená především nastavení pravidel pro ty, kdo staví. Město totiž

plánuje město, nikdo jiný tuto roli za něj nemůže plně převzít. Ten, kdo nestaví, se plánem řídit nebude. Stavebníkem je buď veřejný zadavatel (město) nebo soukromý investor (resp. developer). U veřejných zadavatelů je vztah k územnímu plánu snazší, protože staví ponejvíce infrastrukturu, tedy dopravní stavby, městské sítě, školy apod. Je-li dána idea, jak stavět město městem "samo pro sebe", lze očekávat, že bude pak snadněji naplněna. Při vší složitosti je tu shodný veřejný zájem. U soukromých stavebníků je vztah k plánu složitější a nutně bude více skřípat. Plán by měl koordinovat všechny stavební aktivity do smysluplného celku, měl by vytyčit cíl a hledat harmonii mezi jednotlivými stavebními záměry. Jinak hrozí kakofonie, ve které může jeden škodit druhému. V demokracii však lze řídit jen něco. Otázka míry řízení je otázkou společenské dohody. Složitá společnost se však bez pravidel neobejde. Podobně jako řídký provoz pěších a několika kočárů dovozoval svobodný pohyb, s rostoucím houstnutím dopravy byla nutná pravidla pro vyhýbání a směr jízdy. Přednost zprava v neoznačené křižovatce je užitečné a zároveň i nutné pravidlo, které snad každý chápe, že je nutností. Vzájemná blízkost vyžaduje nastavení pravidel, protože svoboda člověka končí tam, kde začíná svoboda druhého člověka. Kde však je tato hranice, když se jeden chystá stavět dům vedle druhého? Kudy vede hranice mezi jednotlivými svobodami? Ve svobodných demokratických městech by tyto hranice měly v obecném nastavit stavební předpisy a konkrétním plán. V obou případech se ale jedná o pravidla pro výstavbu, pravidla města, které samo řídí stavební aktivity podléhající povolování na svém území.

Dále se budu soustředit na to, co mám jako konkrétní stavebník podle plánu činit. Co jsou ony podmínky, které musím splnit? Na začátek se ještě zastavme u přístupu k obecným i konkrétním pravidlům ze strany jejich uživatelů, tedy stavebníků (a jejich architektů). Jsou tací, kteří budou chtít pochopit smysl pravidel a budou se jimi plně řídit jednoduše proto, že je považují za správné. Nazvěme je skupinou A. Pak budou tací, kteří se budou řídit jen tím nejnutnějším (nepodkročitelným) jedině proto, že musí, resp. si nechtějí působit problémy při povolování stavby (skupina B). A pak bude třetí skupina stavebníků (C), která bude pravidla všemožně narušovat (stavět celé stavby či části bez povolení a dodatečně povolovat apod.) Přestože existuje různý přístup, musí být pravidla shodná pro všechny bez rozdílu. Plán není jen pro ty "hodné" ze skupiny A, nebo "zlé" ze skupiny C.

Na plán lze nahlížet ze dvou úhlů pohledu. Jedním je pohled formující, řekněme inspirativní a iniciační, který vytyčuje cestu a vyžaduje od uživatele pochopení a porozumění smyslu a účelu plánu. Tento pohled ztělesňuje urbanistickou koncepci, která už z povahy věci musí být do určité míry křehká a filosofická, protože popisuje těžko měřitelné jevy. Něco lze změřit a spočítat, tedy konkrétně popsat, něco však lze pouze naznačit a nechat otevřenou interpretaci, jako je například kvalita místa nebo obraz města. Asi není nutné zdůrazňovat, že pohled formující bude vodítkem pro skupinu A, protože skupina C využije umění sofismu a argumentačně bude jistě schopná obrátit cíle podle své aktuální potřeby. Pohled limitující představuje konkrétní pravidla pro konkrétní stavebníky. U nich lze relativně snadno dovodit, zda jsou splněny, či nikoli. Je zřejmé, že oba aspekty plánu, jak formující, tak i limitující, mají své místo, přestože je nevyužijí všechny skupiny uživatelů. Zároveň je ale zřejmé, že předmětem většího zájmu

veřejnosti bude aspekt limitující. Ten bude nejvíce sledován a diskutován, proto se mu budu více věnovat.

Zde se dostáváme k hlavnímu bodu mého posudku. Myslím si, že představená verze dobře popisuje aspekt formující, ale slabě aspekt limitující. Nastavená urbanistická koncepce je dobrá. O pravidlech pro jednotlivé stavebníky mám ale vážné pochybnosti. Kdyby se plánem řídila pouze skupina A, pak by to bylo snadné, ale co skupina B a C? Co když se pojetí osobní svobody v konkrétním místě vyhrotí a lidé se nedomluví, jak se děje dnes a denně? Kdo jejich spor rozsoudí? Podle jakého klíče? Jak může stavebník předvídat vývoj povolovacího procesu?

U předvídatelnosti se musíme zastavit. Má-li být plán iniciační, potom by měl pomoci stavebníkovi definovat právo stavby. Víme, že proces povolování je nesmírně složitý a trvá velmi dlouho¹. Největší problém je s umístěním stavby². Při povolení stavby je vždy nejtěžší otázkou, zda je plánovaná stavba na svém místě správně veliká a vysoká. Kdo to má rozhodnout? Samozřejmě, že v konečném důsledku stavební úřad. Když se ale sousedé odvolávají, na čem má své rozhodnutí postavit, resp. jej odůvodnit? Na pocitu, že je to tak "prostě správně"? Není to málo? U jednoduchého rodinného domu to asi stačí, podobně jako u proluky. Ale současné roztržité město je mnohem složitější. Mnoho míst je obtížně uchopitelných. Na základě jakého klíče lze odhadnout objem stavby na určitém pozemku? Než se stavebník pustí do řešení, měl by alespoň rámcově znát limity území. Limity neznačí pouze omezení, ale pomáhají definovat zásadní právo stavět. Jejich velkou výhodou je garance, že za splnění obecných podmínek lze určitý objem stavby na místě realizovat. Podle toho může stavebník zahájit investiční přípravu a pustit se do tří až pětiletého procesu povolení stavby, jinak je výsledek nejistý. Je důležité si uvědomit, že pozemek je mimo jiné předmětem směny. Plán zásadním způsobem určuje jeho hodnotu. Když se tato hodnota stanoví veřejně nekontrolovatelným způsobem, to znamená návrhem plánu a jeho schválením volenými zástupci, je to lepší, než když rozhodnutí o hodnotě pozemku spadne pouze na stavební úřad, který vykonává navíc pouze státní správu, nikoliv samosprávu. Otázka rozvoje místa je mimo jiné otázka politická. Můžeme spekulovat o nevýhodách demokracie při správě území, ale pořád tento systém nabízí nejlepší projev vůle těch, kdo území spravují. Plánování má dopad na celou správu území. Na dopravu, sítě, školy, školky, parky. Nastavení možností stavět s tím úzce souvisí. Správu a plánování nejde od sebe odtrhnout. Plán mimo jiné určuje hodnotu pozemků. Hodnotu pozemku by neměl stanovovat stavební úřad, protože tím se zvedá riziko korupce. Podle schválené novely stavebního zákona bude sice úřad územního plánování vydávat stanovisko k souladu navrhované stavby s územním plánem, je to však dostatečné? Nahradí toto stanovisko vyjádření vůle volených zástupců? Jistě nikoliv. Nejistota výsledků, jak může dopadnout plánovaný objem stavby, vede k tomu, že se buď vůbec nestaví anebo, že stavebníci přehánějí metry HPP, aby dohnali ztráty, které způsobilo zdržení při povolení stavby. Koupit drahý pozemek a pak jej 5 až 10 let držet (protože úřad není schopen vydat povolení stavby), aniž by se pozemek využil, je velmi drahé a musí se nutně někde

¹ Podle srovnání Světové banky z roku 2016 jsme v rychlosti povolování staveb na 130. místě na světě ze 190 pozorovaných států. Před námi jsou např. Papua Nová Guinea, Kongo či Nepál.

² viz. Pražské územní a stavební standardy - Analýza stávajícího předpisu a celkového legislativního systému (2012) <http://www.iprpraha.cz/clanek/397/zpracovatelske-podklady>

vrátit. Je lepší, když se všichni účastníci procesu výstavby pohádají nad celkovým plánem, kde se řeší větší kus území v souvislostech, než pouze nad jedním konkrétním projektem, kde širší vztahy mohou snadno unikat. Limit pro výstavbu tedy znamená určitou garanci objemu a právo stavět. Město říká: tady je vhodné, aby vznikl takový objem takových vlastností a takto utvářel veřejné prostranství. To ale současný územní plán neříká a jsem přesvědčen, že to neříká ani ten nově navrhovaný.

Srovnajme, co říká stávající platný plán. Pro stabilizované území téměř nic. Nastavuje pouze pravidla pro účel využití. Stávající plán nestanoví ve stabilizovaném území žádné limity objemu ani výšky staveb³, pouze nastavuje část území města, kde jsou zakázány výškové stavby. V rozvojových územích stanoví stávající územní plán kódy míry využití (KPP). Je to sice nástroj nedokonalý, přesto však alespoň částečně řeší problematiku výše zmíněných limitů. Podstatným problémem je samozřejmě to, že plochy jsou zakresleny přes vícero pozemků, a pak otázkou zůstává, jak řešit vztahy mezi jednotlivými stavebníky. Z praxe víme, že mnoho stavebních úřadů vyžaduje, aby se míra zastavitelné části pozemků stanovila podílem podle velikosti pozemků jednotlivých stavebníků. Víme, že takto stávající územní plán zamýšlen nebyl, nicméně v praxi se to takto mnohde vyžaduje, protože jednoduše neexistuje žádný jiný nástroj pro spravedlivé dělení limitů. Dalším problémem je navyšování koeficientů úpravami a změnami územního plánu. K částečnému řešení tohoto neduhu poslední dobou velmi přispěl systém, kdy se každá jednotlivá žádost řeší samostatným hlasováním zastupitelstva, každá změna se registruje zvlášť a je možné si k ní hledat příslušné informace. Na druhou stranu je potřeba přiznat, že v případech, kdy má jednotlivý stavebník ve vlastnictví celou rozvojovou plochu, má limity pro výstavbu z hlediska objemu jasně stanoveny. Osobně znám řadu příkladů, ve kterých stavebníci brali tyto limity jako dané a respektovali je. Pokud půjde nový plán s objemy dolů, a zdá se mi, že tak činí, lze očekávat spory, protože v pozemcích jsou uloženy nemalé částky kvůli kterým stojí za to zaplatit drahé právníky.

Co jednotlivému stavebníkovi přináší nový plán? Ve stabilizovaném území je pevně stanovena regulovaná výška (k té se ještě vyjádřím) a zastavěnost, ke které se pouze přihlíží. Každá lokalita stabilizovaného území má stanovený stávající index využití a index navrhovaný. Jednotlivý stavebník k indexu využití pouze přihlíží. Je otázkou budoucího výkladu, jak se budou stavební úřady indexy využití řídit. Podle stavebního zákona může stavební úřad ve správním uvážení například stanovit, že index je třeba splnit na daném pozemku. Bylo by pak otázkou, co znamená, když je index využití shodný se stávajícím, nebo je naopak nižší. Znamená to, že v území nesmí vzniknout další stavba? Zpracování výškové regulace je podle mého názoru nejproblematictější v celém návrhu nového plánu a budu se mu věnovat ještě samostatně⁴. V transformačním rozvojovém území je stanoveno závazně dělení bloků a uličních prostranství, dále zastavěnost a výška. Pokud by v předmětném transformačním nebo rozvojovém území zpracovával architekt dílčí územní plán, respektive regulační plán, tak by nastavení těchto limit bylo pochopitelné a dobře srozumitelné. Jak s nimi má však naložit jednotlivý stavebník? Pokud by byl vlastníkem celé rozvojové plochy, tak by to bylo snazší. Přesto

³ samozřejmě vyjma Annenské čtvrti, která má zpracovaný regulační plán. Nejedná se ale o plán územní.

⁴ viz. článek 130 - 132 dále

však nebude schopen stanovit objem staveb, protože je ve výpočtové metodě příliš mnoho proměnných. Nejvíce problematické je nastavení výškového omezení, ze kterého přímo plyne objem staveb.

Samozřejmě, že lze namítnout, že plán má být flexibilní a proto není třeba stanovovat předem hodnoty objemu. Já jsem však toho názoru, že dohoda nad objemem stavby má být stanovena plánem, nikoliv stavebním úřadem při konkrétním povolení jednotlivé stavby. Ještě větší problém nastane tehdy, pokud je více vlastníků transformačního nebo rozvojového území. A to bude drtivá většina všech případů. Jakou garanci stavebních objemů potom mají tito jednotliví stavebníci v daném území? Jak dopočtu plánovaný objem? Kdo rozsoudí případné námítky účastníků řízení? Absence pravidel paradoxně vede k tomu, že se ve složitých územích nestaví. Podívejme se například na současný Opatov na Jižním Městě, kde je mnoho rozvojových ploch a 20 let na nich nic nestojí. Jednotliví majitelé se přou o to, kudy mají vést jednotlivé komunikace a nemohou začít stavět. Ještě hůře jsou na tom tzv. velká rozvojová území: Bubny, Smíchov, Žižkov a mnohá další. Jedině město může být v těchto případech mediátorem a tím, kdo nastaví pravidla. Zdá se mi, že navržený plán je skvělý jako horní vrstva, která je připravena pro další dílčí plány, ať už jsou to územní plány části Prahy nebo regulační plány. Pokud by však měl navržený plán využít jednotlivý stavebník a úřad jeho žádost posoudit, vidím to problematičtěji. Sám jsem si zkusil v místech, které znám, jak bych byl schopen aplikovat pravidla navrženého plánu, a bohužel musím říct, že mi pravidla unikala, resp. jsem nebyl schopen určit jasný limitující aspekt. Ten formující jsem pochopil. Kdybych však zpracovával územní plán části Prahy nebo regulační plán, pak by byl pro mě nově navržený plán skvělým výchozím podkladem. Je potřeba zmínit souvislost toho, že územní plán by měl být zároveň dokumentem koncepčním a ideovým, a zároveň právně závazným. Musí tedy obsahovat sobě aspekt formující a limitující, jak jsme již uvedli výše. Jsem přesvědčený, že limitující aspekt lze dobře zobrazit pouze ve větším urbanistickém detailu, že to prostě není možné zobrazit v měřítku 1 : 10 000.

V Německu, Rakousku, Švýcarsku, Nizozemsku, Polsku a Maďarsku je plánování nastaveno tak, že územní plány jsou koncepčními dokumenty, které samy o sobě nezakládají jednotlivým stavebníkům žádné právní nároky ani povinnosti. Strategické a územní plány tvoří přípravnou část procesu plánování a jsou závazné pro veřejné instituce a pro zpracovatele podrobnější dokumentace, nikoli však pro jednotlivé stavebníky. Ti se řídí až podrobnější dokumentací - zastavovacím plánem. Tento systém dovoluje, aby nadřazené dokumentace (plány státu, krajů, obcí) mohly být zpracovány s důrazem na urbanistickou koncepci a strategii rozvoje bez nutnosti zásadních změn při práci na detailu. Česká praxe, kdy se všechny úrovně plánů schvalují stejným opatřením obecné povahy, je ojedinělá. Požadavek, aby každá úroveň dokumentace byla zároveň ideově koncepční a právně nenapadnutelná ("neprůstřelná"), nutně vede k nefunkčnosti systému přes nutnost neustálých změn. Naopak model s rozlišením účinnosti dovolí lepší správu území, projednání plánů a jejich naplnění v zastavovacích plánech.

Zastavovací plány lépe zakládají veřejná prostranství a spravují vedení uliční sítě. Z logiky věci jsou nutné především v zastavitelných plochách a v plochách přestavby. Pokud se pozemky již jednou ocitnou v tzv. zastavitelných plochách, je vyjednávací pozice samosprávy v následných správních řízeních zbytečně velmi slabá. Dotčené

orgány státní správy mají své zásadní požadavky na území promítat předem do zastavovacích (regulačních) plánů, a nikoli až u jednotlivých staveb, aby byly požadavky pro stavebníka známe předem. Protože jedině obec (město) dokáže plánovat obec (město), tuto roli žádný se soukromých majitelů pozemků plně nenahradí. Zastavovací plán by měl být výslednou přípravou území, měl by stanovit podmínky pro využití pomocí jednoduchých pravidel jako je uliční čára, stavební čára, regulovaná výška budovy a dalších vybraných nástrojů (stanovení limitních kapacit). Tento způsob by významně urychlil proces povolování staveb, protože zásadní otázky ohledně umístění, způsobu užití a objemu staveb by byly vyřešeny dopředu.

Konkrétně k jednotlivým částem plánu:

V dalším textu se soustředím pouze na ty části, které je podle mého názoru potřeba upravit. Text je konstruktivně kritický. Ty části, které nepoznámkuji považuji za dobré, místy i výborné. Tyto části doporučuji upravit před projednáním plánu.

Textová část

článek 6

- v odst. 1 písm. a) jsou definovány dva základní typy krajiny - městská a otevřená. To si myslím, že je správné členění. Následně je v písm. e) určena "krajina za městem" s tím, že to je krajina otevřená spolu se sídly. Z hlediska kategorií je to nepřehledné a může se to snadno plést. Něco jiného by bylo, kdyby se kategorie otevřené krajiny dále dělila na další podkategorie. To ale není zřejmé.

článek 9

- zavedení pojmu "formální rozvoj města" je zřejmý pokusem překonat jakousi nedokonalost platného právního řádu, nicméně musí existovat lepší cesta. Přeci nejde říkat, že něco je v plánu formální a něco neformální. To je zmatečné. Stejně to platí pro "formální rozvoj krajiny".
- v odst. 2 je vysvětlení, jak formální rozvoj krajiny vzniká odkazem na platnou zákonnou úpravu. To patří do odůvodnění, ne do výroku. Pokud je zákonná úprava špatná, musí se bohužel napřed změnit, jinak to nepůjde.
- věta v odst. 3 "Pro formální rozvoj krajiny se uplatňují stejné požadavky jako pro stabilizovanou lokalitu otevřené krajiny" upřímně vůbec nerozumím a nechápu, co to znamená v praxi.

článek 10

- není zřejmé, co jsou "skutečné kapacity" a co "bilancované kapacity". V odst. 4 se objevuje informace, že se skutečné kapacity od těch bilancovaných mohou lišit, ale jaký to má dopad na konkrétního stavebníka v jeho stavebním záměru na konkrétní lokalitě?

- v odst. 5 se praví, že veškeré údaje o potenciálu slouží k tomu, aby mohly být průběžně sledovány při aktualizacích UAP. Zároveň se v odst. 2 říká, že potenciál je důležitým nástrojem pro zvyšování kvality života ve městě apod. Není však jasné, jaký má potenciál dopad na jednotlivé stavebníky a jak s nimi má stavebník naložit.

článek 11

- odst. 1 sděluje, že využití lokality je informací o potenciálu. Index je tedy informace? Jaký vztah má tato informace ke stavebnímu záměru jednotlivého stavebníka? Jak s ní naloží stavební úřad při umístění a povolení stavby.
- co se stane, když je index návrhový shodný s indexem stávajícím, nebo je dokonce menší, než index stávající? Znamená to, že se již v lokalitě nesmí dál stavět, že potenciál již byl vyčerpán? Jaký to má dopad do praxe? Kdo rozsoudí, co je prolukou a co již není?

článek 12

- v odst. 3 je pouze informace, že prostřednictvím indexu ekologické stability je možné něco v čase sledovat. Co s tím má dočinění jednotlivý stavebník? Zastupitelstvo hl. m. Prahy tímto má rozhodnout, že něco je možné sledovat v čase? To by bez rozhodnutí zastupitelstva možné nebylo?

článek 13

- v odst. 1 se praví, že naplnění plánu = stabilizace Prahy. Je třeba Prahu pouze stabilizovat? To nesedí s hlavou I - základní koncepce.
- odst. 3 obsahuje zásadní formulaci, která má dopad na urbanistickou koncepci a změny územního plánu formou rozšiřování zastavitelného území. Určuje 70% naplnění předpokládaného potenciálu města v transformačních a rozvojových plochách. Je možné výrokem územního plánu předurčit konání dalších zastupitelů? Výčet % by měl logiku například v etapizaci: pokud se naplní 70% etapy I je možné přikročit k etapě II. Přestože rozumím přání, myslím si, že to takto není možné.
- v odst. 4 se mluví, že cílem plánu je naplnění "*budoucí kompozice města*". Je tato kompozice stabilizací Prahy? Jaká je budoucí kompozice Prahy? Kde je možné ji nahlédnout? Je to "*základní koncepce*" definovaná v článku 16 a dále?

článek 14

- říct ve výroku, že je něco "obecně chápáné" je divné. Buď je něco opravdu obecně chápáné, a pak pojem jednoduše použiji, anebo to není obecně chápáné a musím vysvětlit, k čemu a jak pojem používám. Podle evropské úmluvy o krajině je navíc krajina vše a sídla na ní. Zdá se mi dobré úvodní členění na krajinu městskou a otevřenou. V tomto článku se ale zavádí "město" a "krajina" jako protipóly. To je zbytečné a bohužel nesprávné. Jsou to další pojmy, které se kryjí s tím, co bylo řečeno, a navíc je to proti té evropské úmluvě. Navíc i otevřená krajina, jak je definována dříve, je krajina člověkem přetvořená. Vždyť zde dříve vůkol byly jen husté hvozdy.
- v odst. 3 se říká, že některé plochy jsou definovány pro větší flexibilitu a zároveň pro stabilitu. Buď je něco flexibilní (ohebné), nebo stabilní (pevné) a nemůže to být zároveň. To je nesmysl. Následná informace o možnosti podrobnější dokumentace

je zbytná. O ní přeci nebude rozhodovat zastupitelstvo. Navíc to již nyní umožňuje stavební zákon.

článek 15

- jak má konkrétní stavebník naložit s výrokem v odst. 4, že veškeré strukturální regulativy jsou předřazeny všem regulativům infrastruktury, když se vzápětí v odst. 5 píše, že dílčí koncepce struktury a infrastruktury působí vždy společně a nerozdílně a vzájemně se doplňují. Je jasné, že je třeba nějak říct, že prostor města nemohou určovat ti, kdo staví městské sítě, a že mají bohužel před kvalitou prostoru často navrch. Tomu rozumím. Formulace je ale nešťastná a nevystihuje podstatu věci.

článek 18

- z odst. 1 vyplývá sdělení, které patří do odůvodnění: "plán respektuje... sídliště jako autorská díla". Nebo by tím zastupitelé měli rozhodnout o konzervaci všech sídlišť jako autorských děl, které nesnesou další sebemenší zásah (snad vyjma od dosud žijících autorů)?

článek 19

- název článku je "Krajina ve městě". Zatím byla definována krajina městská a krajina otevřená. Nesprávně potom "město a krajina" jako protipóly. Teď se zase mluví o krajině ve městě. V jakém vztahu jsou pojmy vzájemně? Co znamenají? Je to zmatené.

článek 21

- v odst. 3 definován kontrast mezi městem a krajinou ... viz. poznámky k článku 14

článek 26

- první princip mluví o návratu ke středu. Podle předběžného vhledu do nastavených limitů indexu využití a výškové regulace se mi zdá, že se princip nenaplnuje.

článek 30

- v odst. 3 by bylo vhodnější mluvit o síti, než o mřížce. Mřížka asociuje pravoúhlý systém. Může ale být radiální nebo jakýkoliv jiný.

článek 31

- co znamená, že plán preferuje transformaci stávajících ploch? V článku 13 jsme se dočetli, že cílem plánu je stabilizace Prahy. Jak tomu máme rozumět? Je to informace, že v plánu jsou transformační území? Nebo, že každá stávající plocha je preferována, aby se nějak transformovala? Jedná se o transformaci všech ploch, nebo ploch transformačních?
- v odst. 2 se píše, že jsou "*výslovně stanoveny podmínky zástavby v případných prolukách*". Kde jsou stanoveny? Jsou stanoveny pouze větou, že se mají přizpůsobit okolí? Co je na tom výslovného?

článek 32

- co máme rozumět pod "zvýšením intenzity městskosti jednotlivých lokalit"? Je to vyšší index využití. Výkresová část s tím ale takto nepočítá? V jakém vztahu je výrok o zvýšení intenzity městskosti s "nepřiměřeným zahušťováním stabilizovaných lokalit", který je stanoven v článku 31 v odst. 2 ?

článek 33

- co znamená "samoorganizace městských struktur"? Městské struktury se mohou samy nějak organizovat? Jak s tím má naložit jednotlivý stavebník? Co z tohoto výroku pro něj plyne, když hodlá získat územní rozhodnutí a stavební povolení?

článek 34

- v odst. 2 jsou určeny 3 typy struktur městské krajiny: (1) město (2) předměstí a (3) periferie. Pojem "město" je ale již zabrán v článku 14 na "význam zastavitelného území". Nyní se využívá jako kategorie pro strukturu městské krajiny. Zároveň článek 19 mluví o "krajíně ve městě". Takže "krajina" je zároveň "ve městě" a zároveň jedním z jejich typů je "krajina městská" a podtypů krajiny městské je "město"? Hlavní město Praha pokrývá celé své území, jak může být jen jeho část městem? Jistě platí, že charakter zástavby je odlišný, může být dejme tomu město kompaktní a město rozvolněné, ale oboje je městem Prahou. Stejný pojmový zmatek se ukazuje v zavedení kategorií předměstí a periferie. Za předměstí neboli „sub-urb“ a periferii bývá označováno to samé. Skoro každé město mělo na okrajích (periferii) svá sub - urbia. Rozlišení na dva oddělené světy je umělé a neodpovídá realitě. Zavedení typologie je správné, ale je třeba najít jiné názvy. Pro doplnění stojí ještě za zmínku "krajina za městem" (článek 6, odst. 1, písm. e) jako zvlášť definovaný pojem, kterým se definuje převážně venkovský charakter krajiny.

článek 62

- zavedení typů struktur je jistě krok správným směrem. Název hybridní a heterogenní jsou si příliš podobné. Hybridní znamená vzniklý smíšením, křížením, heterogenní pak různorodý, nesourodý. Obě kategorie mají podobný význam, ledaže by plán pracoval s tím, že hybridní spojuje (kříží) pouze určité podkategorie. To však z požadavků na prostorové uspořádání nijak neplyne. U hybridní struktury se v článku 65 dozvídáme, že je "*vyhovující současným i budoucím nárokům na městskou výstavbu*". Ponechme stranou, že ani současné nároky na městskou výstavbu nejsou blíže určeny, natož pak ty budoucí, které stěží můžeme znát.
- v odst. 4 je dán požadavek, aby nově navržené struktury byly stanoveny na základě analýz stávajících pražských struktur. Znamená to, že jednotlivý stavebník má analýzu provést vždy sám, nebo je tato analýza dostupná jako zdroj? Jestliže ano, je potom závazná?

článek 63

- výšková hladina rostlé zástavby jednotná vůbec není. Pohybuje se od dvou po šest až sedm nadzemních podlaží, výjimečně i více. Rozhodně nemá jednotnou výšku římsy, jako například pozdější zástavba 19. století (i ta je v Praze různá). V rostlé zástavbě se v Praze navíc výrazně uplatňují věže (Praha stověžatá). U popisu výškové regulace se nesmí zapomínat na veřejně významné stavby, jako jsou

kostely, divadla, knihovny apod. U nich musí existovat možnost překročit hranice dané pro běžné stavby.

článek 66

- v odst. 5 by se mělo spíše mluvit o "urbanistických blocích", nikoli pouze o blocích. Je vhodné rozlišit urbanistický blok (jako soubor pozemků, resp. stavební blok), od pouhého "bloku", který je často spojován s formou zástavby. Koneckonců i článek 64 je nazván bloková struktura, již se rozumí urbánní struktura kompaktních bloků.
- v odst. 6 se upřímně ztrácím; je to strašně nepřehledné

článek 68

- z textu odst. 2 plyne, že "zahradní město" najdeme na "předměstí". Jinde se od sebe odděluje "město" a "předměstí", tady se to zase míchá spolu.

článek 69

- v modernistické struktuře musí být určena uliční čára (alespoň u významných ulic), není správné napsat, že nemusí. Uliční čára vymezuje prostor pro technickou infrastrukturu a pro parkování. Uliční čára je dělící hranice s podstatnými právními dopady. V určitých případech může být sídliště pojaté jako jeden velký areál, ale nese to s sebou všechny negativní dopady s umístováním sítí. Ze zahraničních příkladů je zřejmé, že uliční čáru lze vymezit i v modernistické struktuře (viz např. str. 58, obr. 10 PSP s odůvodněním, 2016, včetně popisu u §12). Že v realitě nepředstavuje hranice ani fasádu, či plot ještě neznamená, že je vymezení sdruženého prostoru pro infrastrukturu nemožné.

článek 72

- dopravní a technická infrastruktura by se podle odst. 4 písm. f) nikdy neměla umísťovat úplně libovolně, ale vždy s ohledem na obraz města. Tato formulace nese s výrokem v článku 15 odst. 4

článek 84

- přestože rozumím výkladu rozhraní (z přednášek o plánu, nikoli z textu), není mi jasné, jak se mají "přiměřeně splnit" podmínky sousední plochy. Co když se sousedům plánovaný projekt prostě nebude líbit a využijí při odvolání např., že plánovaný bytový dům by měl přiměřeně splnit podmínky sousední lokality nezastavitelné přírodní, protože se na ní nachází kriticky ohrožený brouk? Anebo v lokalitě zastavitelné produkční se má přiměřeně zohlednit, že se ve vedlejší ploše může bydlet? Jak velké má rozhraní být? Co to znamená pro konkrétního stavebníka?

článek 91

- do nezastavitelné produkční plochy by podle definice měl patřit i hospodářský les. Je to tak správně? Nebo se tím myslí jenom pole a louky? Rekreační lze přeci velmi dobře vykonávat i v hospodářsky udržovaném lese. Jsou nezastavitelné rekreační plochy jen na místa "bez - zásahová"? V legendě ve výkresové části se používá jiné členění, než je uvedeno v článku 89 až 91. Text a výkresy by se měly sjednotit.

článek 92

- plochy, a nejenom ony, mohou být buď stabilní nebo nestabilní. Jsou tedy dvě kategorie (nikoli tři). Správné by bylo uvést, že nestabilní se dále člení na rozvojové a transformační.

článek 94

- v odst. 1 písm. b) se uvádějí "plochy stabilizované flexibilní". Stabilní znamená pevný a flexibilní ohebný, takže jsou to jakési plochy pevně-ohebné, podobně by mohly být také popisy "měkko-tvrdé", nebo "horko-studené". Jaký konkrétní dopad má tato kategorie pro konkrétního jednotlivého stavebníka? Znamená to, že když je nějaká plocha takto označena, tak si zde může dovolit více? O kolik oproti ploše "stabilizované chráněné"? Jak se mění pravidla výstavby? Jaký je konkrétní dopad do indexu využití území? Může zde být vyšší?

článek 97

- míra využití k zastavění musí mít jednoznačně stanovené, k čemu se vztahuje. V §7 PSP je řečeno, že se stanovuje odlišně pro část zastavitelného území, lokalitu, plochu, blok anebo pozemek. Čísla podle velikosti nahlížené části města musí být z povahy věci nutně odlišná i při zachování jedné struktury osídlení. Míra je nepřenositelná napříč měřítky. Rozumím tomu dobře, že v plánu se vztahuje na určitou plochu v rámci lokality? Takto by to plynulo z popisu dalších článků. Avšak článek 11 hovoří jasně o indexu využití vztáženému na lokalitu. Je tedy míra využití k zastavění něco jiného, než index využití lokality? Pokud ano, je to zmatečné, pokud ne, jsou zmatečné pojmy.

článek 98

- fixně daná výšková regulace pro celé město má zásadní dopad na objemy staveb. Principiálně je dobře s výškovým omezením pracovat. Nastavený model je bohužel velmi nevhodný. Viz. dále výšková regulace. Stavebník se z plánu nedozví limitní hodnoty objemu.

článek 99

- soubory regulativů popsaných v odst. 4 se vztahují na transformační a rozvojové plochy (tzn. nikoli na stabilizované). Jak se má potom chápat popis v článku 100: mezery ve stávající struktuře? Ta je obsažena v transformačních plochách? K čemu je informace, že se tyto plochy pro nepřiměřenou podrobnost ve výkrese nezobrazují? Je to tak, že v rámci stabilizovaného území je proluka, která je součástí transformačního a rozvojového území, jenom se nezobrazí? Jak to pak ale všichni poznají? Tomu upřímně nerozumím a nevím, jaký to má dopad na jednotlivého stavebníka. Stojí doplnit, že podle § 2 písm. r) PSP je prolukou i urbanistický blok, takže se může jednat o poměrně velké území.

článek 101

- limit 200 m² popsaný v odst. 4 lze obejít násobným umístěním na více menších pozemků. Možná i spojitě. Bylo by vhodné mluvit o stavebním pozemku a textaci upravit.

článek 102

- odst. 1 - pokud nelze síť veřejných prostranství stanovit plánem, čím už tedy? Necht' je to ÚPČP, ale není možné říct, že to nejde. Kdo síť stanoví, když ne město? Ať jsou části, kde to nevadí, že si přístupové ulice určí stavebník sám, ale aspoň lokální ulice (§13 PSP) a určitě pak městské třídy a významné ulice musí být stanoveny plánem.
- odst. 4 - pokud se parametrické regulativy neuplatní do hloubky 20 m od hrany vyznačeného uličního prostranství, jak se potom počítá celková míra využití? Je to z celého území mínus tento pás? Z textu to není zřejmé.
- odst. 5 - záměr by měl být vždy menší, než vymezená plocha, nebo se tímto uvažuje, že by záměry vznikaly přes různé plochy? Jsou pak plochy správně nastaveny a vymezeny? Tomuto nerozumím. Pokud je to tak myšlené, chybí řešení situace, kdy záměr např. naplní velikost 5 ha, ale nenachází se pouze v jedné ploše, ale na rozhraní několika ploch („leží přes více T/R ploch – přes jejich hranice). Stejně tak není stanoven požadavek pro plochu záměru, která je větší než 5 ha. Budou se tedy záměry rozdělovat účelově na záměry o velikosti 5 ha? Nestačilo by, aby bylo řečeno, že je záměr buď min. 5 ha, pak platí parametry pro plochu, nebo je velký dle bodů a, b, c v článku 102 odst. 5 a pak plní zase požadavky stanovené v těchto bodech.

článek 104

- odst. 2 - věta: "parky nejsou v produkčních plochách vymezeny" znamená, že tam sice jsou, ale nevymezují se? Jaký to má potom konkrétní dopad na povolování staveb?

článek 107

- odst. 5 - pokud není vymezení uličního prostranství závazným vymezením přesné polohy uliční čáry, což je vzhledem k měřítku logické, bylo by vhodné doplnit, co to tedy pro praxi znamená.
- plán nechce podrobněji řešit rozvojové plochy, ale v určitých momentech stanovuje velice podrobné požadavky pro věci, které se ani neumisťují – odst. 3 zmiňuje, že mobiliář musí odpovídat charakteru dané lokality, např. lavičky se neumisťují. Pojem „drobná architektura“ zahrnuje třeba kavárny, galerie, osvětlení vedle uměleckých prvků, apod. Není problém s tím pojmem, ale směšuje stavby a „nestavby“, což by plán vůbec neměl řešit a tato informace by se mohla objevit v odůvodnění.

článek 118

- u regulované plochy staveb by bylo vhodné doplnit podlažnost staveb, protože znamená pouze půdorysný průmět (zastavěnou plochu). Restaurace v parku může být se zázemím třeba i čtyřpodlažní a stále na 150 m².

článek 120

- rostlá zástavba nemá klasický vnitroblok jako bloková struktura. Není to stejné.

článek 122

- podle odst. 4 je umístění nových budov do parku ve volné zástavbě výjimečně přípustné, pokud doplňuje celkovou koncepci modernistické struktury. Jestliže se ale v článku 18 řeklo, že modernistická sídliště jsou autorská díla (tedy do určité míry hotové a neměnné celky), kdo pak rozsoudí vhodnost doplnění záměru? Dosud žijící autor?
- odst. 4, písm. b) co je ještě podstatná diversifikace bydlení a co už ne? V čem má být bydlení diversifikované? Velikostí bytů?

článek 130 - 132 (výšková regulace)

Zpracování výškové regulace je podle mého názoru nejvíce problematická část plánu. Zavádí systém, který není prověřený praxí v žádném jiném městě ve světě. Jak říkal Masaryk, proč vymýšlet abecedu, když je rozumnější stávající abecedu používat. Proč se v Praze zavádí nová abeceda? Rozčleněním celé Prahy na čtverce (o velikosti běžného urbanistického bloku) je nesmírně hrubé. Kdyby se jednalo pouze o doporučení a ideový základ pro zpracování dílčích plánů, tak by tento hrubý způsob měl smysl. Jestliže se ale chce, aby toto byl právní základ regulace pro jednotlivé stavebníky, pak je systém příliš hrubý a toporný. Z jakého titulu je například na Vinohradech téměř všude výška 6 NP a na některých místech 8 NP? Je jasné, že tam někde je lokálně vyšší stavba, ale znamená to, že podle této náhody mají ti stavebníci, co mají pozemky v celém čtverci o rozměru 100 x 100 m, právo na větší objem, než sousedé, když tento čtverec jde naprosto mimo uliční síť a zasahuje do míst, kde navýšení o 2 nadzemní podlaží nemá žádnou logiku? Jak k tomu přijdou ostatní? Přísná ortogonální síť nutně naráží na jinak položenou strukturu města nesmírně tvrdě a necitlivě.

Ve výše zmíněném případě se jedná pouze o rozdíl dvou nadzemních podlaží, ale co když je rozdíl až 25 podlaží, jako například v blízkosti stanice metra Kačerov a na mnoha dalších místech? Najednou se podle hranic přísně ortogonální sítě natočené osou na sever dramaticky mění hodnota pozemků! Je-li dána dovolená zastavěnost, potom je počet pater proměnnou, která určuje majiteli hodnotu jeho pozemku! Jak je možné stanovit takhle příkrý a absurdní rozdíl?

Pokud je výška zásadním faktorem pro určení hodnoty pozemku a je možné podle čl. 131 odst. 1 využít vyšší hladinu v sousedním menším čtverci (podle návrhu je to do 25% regulované plochy stavby a délky 25 m sic!), potom se bude dít to, že každý stavebník bude své architekty (projektanty) nutit k tomu, aby využili maximum možného objemu. Takže namísto hledání nejlepší architektury bude docházet k absurdním pokusům vysát co největší možnou plochu vyššího čtverce na rozhraní s menším čtvercem. Pokud má jeden čtverec výšku 25 NP a ten vedle něj pouze 2 NP, pak je jasné, že stavba nutně bude muset využít potenciál 25% plochy sousedního "méně obdařeného čtverce", a na tom "hojností kynoucím čtverci" bude vždy jen 75% plochy. Toto pokušení bude platit i pro daleko menší rozdíly. Protože, co je obvykle cílem stavebníka (investora)? Vydělat peníze. Na tom není nic špatného. Čím více objemu může postavit na často drahém pozemku, tím se mu cena pozemku lépe "rozpustí" směrem ke koncovému zákazníkovi, ať je to kupující bytu nebo pronajímatel kanceláří či obchodů. To je v pořádku. Úkolem města je stanovit, co je v kterém místě z hlediska objemu a celkových kapacit města

přípustné, a co již nikoli a tím využít dravý kapitál ku prospěchu stavby hlavního města. Navržený systém výškové regulace to nemůže v této podobě zajistit.

Podle čl. 131 odst. 2 není jasné, podle které nejbližší plochy se má výšková regulace stanovit, když není plánem vymezena. Bude to ta vpravo, nebo vlevo?

Současná verze plánu nezohledňuje doporučení odborné pracovní skupiny pro posouzení návrhu nového územního plánu (27.6.2016), kde jsme tehdy k výškové regulaci společně napsali:

- *Prověřit vhodnost regulace rastrem 100 x 100 m, její aplikovatelnost v praxi a možnosti alternativ, zejména ve vztahu ke stavbám umístěným na hranici rastru.*
- *Jako základ využít výškové hladiny v metrech dle § 25 PSP oproti počtu podlaží a v odůvodněných případech pak komplementárně v kombinaci se stanovením maximální podlažnosti zástavby.*
- *Při definování výšek dbát na zajištění dostatečných rezerv pro rozvojové kapacity hl. m. Prahy.*

Celkově pochybuji, že jsou výšky nastaveny správně. Na řadě míst, které znám regulace neodpovídá realitě. Jejich výčet je mimo rámec možností tohoto textu a jistě má smysl je ponechat až na projednání a soustředit se teď spíše na metodu regulace. Pochybuji též, že je správné na některé dnešní brownfieldy nastavit výšku pouze 2 NP, která možná odpovídá stávajícím halám, ale jistě ne budoucí možné výstavbě.

Jsem přesvědčen, že stávající podoba právně závazné regulace nemůže v praxi obstát. Buď by bylo možné říci, že ve stabilizovaném území se k výškám pouze přihlíží, stejně jako je tomu v případě zastavitelné plochy, a že v rozvojovém a transformačním území lze objem v rámci plochy posunout nebo upravit. Tzn., že v případě lichoběžníkového tvaru pozemku cípem na sever (tedy naprosto mimo přísnou ortogonální síť) by se povinně nemusela vést hranice rozdílů výšek podlaží po trase východ-západ, ale bylo by ji možné nějak logicky přizpůsobit terénu, ulici, krajině, struktuře okolní zástavby apod. Znovu opakuji, že každý stavebník (developer) si přísně hlídá limity, které jsou na pozemcích možné a bude se je vždy snažit naplnit. Proto by tyto náhodně dané hranice čtverců předurčily formu budoucí zástavby, a to věřím nebylo cílem plánu.

Ideálně by bylo nastavit výškové hladiny pomocí polygonů, které by reagovaly na Prahu takovou, jaká je, a upřesnily se tím čitelná pravidla pro to, jaká by Praha měla být.

článek 161

- odst. 6: Metropolitní plán předpokládá doplnění stanic metra bezbariérovými přístupy. „Pokud budu dělat něco ve stanici metra – např. oprava Jinonic, protože tam zatékalo, tak musím udělat doplnění bezbariérového výstupu, protože mi to říká plán a stanici bez tohoto neopravím. Pro stavební povolení potřebuji posoudit soulad s územně plánovací dokumentací, pokud nevydávám územní rozhodnutí. Nevadí mi obsah tohoto sdělení, ale skutečnost, že to řeší plán a ještě je to pro rozhodování závazné.“

článek 163

- odst. 2 říká, že se mají redukovat autobusy a nahradit tramvajemi – v novém záměru je možné umístit autobusovou zastávku, nebo se bude polemizovat, že se má redukovat autobusová doprava? Nezpochybňuji význam ustanovení, jen upozorňuji na to, že by všechny tyto úvahy měly být uvedeny v odůvodnění.

článek 203

- více podrobná výšková regulace v ÚPČP nesmí být pouze čtverci 50 x 50m! Pro zpracování musí být možné užití polygonů, nebo jiných forem podrobnější regulace.

Příloha č. 1

- kódy transformačních a rozvojových ploch jsou velmi obtížně srozumitelné. Proč se užívá kód pro transformaci nebo rozvoj? Proč není rovnou napsané písmeno "T" nebo "R"? Kombinace písmen a čísel je vždy lépe srozumitelná a uživatelsky zapamatovatelná, než dlouhá řada čísel. Obdobně to platí i pro další popisy.

Krycí listy

Cílem bylo, aby byly krycí listy uživatelsky přívětivé, což se nestalo. Kromě krycího listu si každý uživatel bude muset otevřít nejen další výkresy – schémata, ale i textovou část. Takže namísto: **výkresy + text** jsou tu **výkresy+text+schémata+krycí listy** Krycí listy se jeví jako zajímavý nástroj pro bližší popis a regulaci lokalit. Jejich potenciál je ale nevyužitý.

Výkresy

Přílišné množství popisu často zakrývá řešené území.

Velmi dobrý je samostatný výkres hierarchie uličních prostranství a parků. Měly by se ale sladit domluvené pojmy dle §13 PSP: městské třídy, významné ulice, lokální ulice a obslužné ulice. V legendě jsou jiné pojmy.