Informace k možnosti oplocení funkčních ploch v územním plánu

Zveřejnění dle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“)

Žádost o poskytnutí informace podle InfZ.

Žadatel požádal o poskytnutí následujících informací:

1) Kde se nachází informace o tom, zda lze či nelze oplotit určité funkční plochy v územním plánu, pokud jsou v soukromém vlastnictví, konkrétně nově ustavená funkční plocha: zeleň, popřípadě zeleň, izolační v intravilánu (nejde o historicky vzniklé ani nově prohlášené veřejné prostranství zapsané v seznamu veřejných prostranství dle zákona o obcích, ani o komunikaci dle zvláštního zákona o komunikacích)?

2) Vztahuje (či nevztahuje) se zákon o vyvlastnění na faktické omezení vlastnických práv restituovaného pozemku změnou funkcí pozemku v územním plánu, právě a jen tehdy, pokud taková změna je pouze ve výkresové části územního plánu obce podle zákona č. 183/2006 Sb.?

3) Kde jsou v současnosti upraveny podmínky, za kterých lze v současnosti funkční plochu nově územním plánem ustavené zeleně, izolační oplotit pevným oplocením do výšky dvou metrů?

4) Existuje v ČR obecně závazné ustanovení obecně závazného předpisu, které obecně brání tomu, aby funkční plocha: zeleň, popřípadě zeleň, izolační v intravilánu mohla být oplocena? Pokud takové zákonné omezení není, kde jsou dány podmínky, za kterých lze v současnosti takovou plochu oplotit pevným oplocením do výšky dvou metrů?

Odpověď:

Úvodem odpovědi k této žádosti Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) uvedlo, že působnost MMR v oblasti územního plánování a stavebního řádu je specifikována v § 11 a 12 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), v souběhu s ustanovením § 334a zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), dle něhož se v přechodném období do 30. června 2024 ve věcech týkajících se územního plánování, s výjimkou územního řízení týkajícího se vyhrazené stavby nebo stavby s ní související, postupuje podle dosavadních právních předpisů, tj. podle starého stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek. Ve věcech týkajících se (stavebních) záměrů se v témže přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou věcí týkajících se tzv. vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 nového stavebního zákona (tj. s výjimkou velkých či složitých staveb, jejichž povolování je svěřeno novému Dopravnímu a energetickému stavebnímu úřadu, např. staveb dálnic, drah aj.).

MMR se seznámilo s obsahem podání žadatele a dospělo k závěru, že po věcné stránce se nejedná o žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., nýbrž o dotaz v oblasti metodiky územního plánování, neboť předmětem podání není žádost o určité informace, kterými by MMR již disponovalo a mohlo by je bez dalšího poskytnout, nýbrž o žádost o přípravu a poskytnutí metodického výkladu MMR na otázky z oblasti územního plánování, které jsou v podání kladeny.

Dle § 11 odst. 2 starého stavebního zákona MMR zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků územního plánování, urbanismu, architektury a poznatků stavebně technických, jakož i veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví. Na základě takto vymezené působnosti, MMR k jednotlivým dotazům žadatele sdělilo v obecné metodické rovině následující:

Ad 1):

Obsah územního plánu v obecné rovině stanoví § 43 starého stavebního zákona – územní plán je mj. zmocněn vymezovat plochy a koridory a stanovit podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Náležitosti obsahu územního plánu v souladu se zmocněním v § 43 odst. 6 starého stavebního zákona uvádí příloha č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. Dle uvedené přílohy uvedené vyhlášky grafická část územního plánu obsahuje mj. hlavní výkres s vymezením ploch s rozdílným způsobem využití a textová část obsahuje mj. stanovení podmínek

pro využití ploch s rozdílným způsobem využití s určením hlavního využití (pokud je možné jej stanovit), přípustného využití, nepřípustného využití a případně podmíněně přípustného využití, a stanovení podmínek prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Základní kategorizaci ploch s rozdílným způsobem využití pak uvádí § 4 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

Z uvedených vyhlášek, ani z jiných právních předpisů neplyne, že by v plochách zeleně či úžeji v plochách zeleně ochranné a izolační nesmělo být budováno oplocení. Ust. § 7a vyhlášky č. 501/2006 Sb. pouze (paušálně k jakýmkoliv plochám zeleně) uvádí, že *„plochy zeleně se obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění územních podmínek pro existenci či vývoj vegetace v území,“* a že *„plochy zeleně zahrnují zejména pozemky nelesní vegetace. Další přípustné využití plochy zeleně nesmí významným způsobem omezit její hlavní využití.“*

Jak MMR zmínilo výše, územní plán stanoví pro vymezené plochy určité podmínky; může tedy rovněž stanovit, že v určitém druhu plochy (např. v plochách zeleně) je oplocení nepřípustným využitím, případně může umisťování oplocení v dané ploše určitým způsobem omezit, např. stanovit maximální výšku oplocení. Informaci o tom, zda územní plán v určité ploše vyloučil či omezil výstavbu oplocení, je potřeba hledat v daném územním plánu. MMR nevede evidenci případů ploch vymezených v územních plánech, ve kterých je umisťování oplocení vyloučeno či omezeno.

MMR vyjma zákonem uvedených případů nepřísluší vykládat obsah konkrétního územního plánu, nemůže tedy v rámci metodické činnosti (a ani v rámci poskytování informací dle InfZ) sdělovat svůj názor na to, zda určitá konkrétní formulace z územního plánu či územní plán jako celek vylučuje či omezuje výstavbu oplocení.

MMR také v rámci metodické činnosti ani v rámci poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. není zmocněno se vyjadřovat, zda dle názoru MMR je určitý konkrétní pozemek veřejným prostranstvím či nikoliv. Obecně lze pouze odkázat na definici veřejného prostranství uvedenou v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Ad 2):

Právo nakládat s pozemkem, vč. práva na pozemku stavět, lze omezit pouze zákonem nebo na základě zákona.[1] Tato práva lze každopádně omezit i v řadě jiných případů, nežli pouze v režimu podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů – vizte např. § 67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který až na výjimky zakazuje jakoukoliv výstavbu v aktivní zóně záplavového území, přičemž výslovně zakazuje v aktivní zóně záplavového území zřizovat oplocení.

Územní plán je ze zákona zmocněn vymezovat plochy a stanovit podmínky jejich využití. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy. Je-li určité správní rozhodnutí (např. rozhodnutí o umístění stavby, jehož podkladem je mj. závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b starého stavebního zákona, ve kterém orgán územního plánování mj. ověřuje, zda je záměr v souladu s územně plánovací dokumentací) podmíněno souladem záměru žadatele s územím plánem, a záměr není v souladu s územním plánem, nemůže být souhlasné rozhodnutí vydáno.

Toto je ve stručnosti mechanismus, kterým na stavebníka dopadá regulace územního plánu. Zákon o vyvlastnění s výše uvedeným mechanismem nikterak nesouvisí. Předmětem úpravy zákona o vyvlastnění je stanovení podmínek odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě a přechod vlastnického práva nebo nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, podmínek poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě apod.

---

[1] Viz zejm. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“* a čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod: *„Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“* K podrobnostem okolností, za nichž se lze domáhat náhrady za změnu v území MMR odkázalo na § 102 starého stavebního zákona.

Je běžné, že textová část územního plánu stanoví na jednom místě stejnou regulaci pro všechny plochy stejného druhu, tedy např. pro všechny plochy zeleně ochranné a izolační.

Regulace tedy nemusí být stanovena pro každou jednotlivou plochu zeleně ochranné a izolační zvlášť. Pokud by však územní plán v grafické části vymezil plochu určitého druhu, např. plochu zeleně ochranné a izolační, ale v textové části by zcela chyběla regulace jak k této konkrétní ploše, tak ke všem plochám zeleně ochranné a izolační jako celku, jednalo by se o vadu územního plánu, která by zároveň způsobovala, že by se z názvu plochy nedalo dovodit nic více, než co je uvedeno obecně k plochám zeleně v ustanovení § 7a vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Ad 3):

Právní předpisy na úseku stavebního práva nekladou požadavky na oplocení speciálně vztažené k oplocení v plochách zeleně či v plochách zeleně ochranné a izolační.

Na základě ustanovení § 79 odst. 2 písm. f) starého stavebního zákona, je možné oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nachází v zastavěném území či v zastavitelné ploše, realizovat bez posouzení stavebního úřadu (při naplnění všech zákonných požadavků nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas, stavební povolení ani ohlášení). I když je stavbu možno realizovat ve volném režimu, tak tato stavba musí splňovat obecné požadavky na výstavbu stanovené příslušnými prováděcími právními předpisy, kterými jsou obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb.

Obecné požadavky na oplocení pozemku uvádí § 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (cit.):

> *§ 7*
>
> ***Oplocení pozemku***
>
> *(1) Oplocení pozemku nesmí svým rozsahem, tvarem a použitým materiálem narušit charakter stavby na oploceném pozemku a jejího okolí a nesmí omezovat rozhledové pole sjezdu připojujícího stavbu na pozemní komunikaci.*
>
> *(2) Provedení oplocení pozemku nesmí ohrožovat bezpečnost osob, účastníků silničního provozu a zvířat.*
>
> *(3) V záplavových územích nesmí typ oplocení pozemku a použitý materiál zhoršovat průběh povodně, oplocení pozemku musí být zejména snadno demontovatelné, bez pevné podezdívky a musí umožnit snadný průchod povodňových průtoků.*

Územně plánovací dokumentace (např. územní plán) obsahuje podmínky, které omezují využití území. Územní plán může případně v určité ploše výstavbu oplocení zcela vyloučit, příp. omezit, nicméně velmi často územní plán žádné podmínky ohledně oplocení neobsahuje, neboť při podrobnosti řešení územního plánu často není důvod již na úrovni územního plánu takové podmínky stanovit.

Další podmínky ohledně oplocení, např. požadavky na jeho půdorysnou polohu, výšku, materiál, barvu, členění aj. může obsahovat individuální správní akt (např. územní rozhodnutí), kterým je v daném případě povolen konkrétní stavební záměr oplocení, přičemž tyto podmínky představují aplikaci požadavků právních předpisů na konkrétní případ – na úseku stavebního práva může jít zejm. o aplikaci požadavků výše citovaného § 7 vyhlášky č. 268/2009 Sb. Další požadavky mohou vyplynout z aplikace ustanovení složkových právních předpisů mimo gesci MMR.

Ad 4):

Lze shrnout, že v ČR není právní předpis, který by paušálně vztahoval k územím vymezeným v územním plánu jako plocha zeleně, příp. plocha zeleně ochranné a izolační požadavek na vyloučení či omezení výstavby oplocení. Pro konkrétní plochu či kategorii ploch může takový požadavek stanovit územně plánovací dokumentace, zejména územní plán. Další omezující požadavky na oplocení může stanovit individuální správní akt, kterým je povolen konkrétní stavební záměr oplocení.