



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

navrhovatele:

Statutární město Brno

sídlem Dominikánské náměstí 196/1, 601 67 Brno-město
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno – Veverí

proti

odpůrci:

Ministerstvo kultury

sídlem Maltézské náměstí 471/1, 118 00 Praha 1 – Malá strana

za účasti osoby

na řízení zúčastněné: **Městská část Brno-střed**

sídlem Dominikánská 264/2, 602 00 Brno-město
zastoupené advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýľem
sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno – Veverí

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 3/2021 o prohlášení památkové zóny Brno a určení podmínek ochrany ze dne 30. 1. 2023, č. j. MK 71265/2022 OPP,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba na řízení zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podaným u Městského soudu v Praze (dále též „soud“ či „městský soud“) dne 20. 2. 2024 se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 3/2021 o prohlášení památkové zóny Brno a určení podmínek ochrany ze dne 30. 1. 2023, č. j. MK 71265/2022 OPP, ve znění opravy zřejmých nesprávností ze dne 10. 2. 2023 (dále též „Opatření obecné povahy“ nebo „Opatření“), které odpůrce vydal na základě § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“).

II. Opatření obecné povahy

2. Napadeným Opatřením obecné povahy odpůrce prohlásil část území s historickým prostředím statutárního města Brna, katastrální území nebo jejich část: k. ú. Černá Pole (610771), k. ú. Husovice (610844), k. ú. Město Brno (610003), k. ú. Pisárky (610208), k. ú. Ponava (611379), k. ú. Staré Brno (610089), k. ú. Stránice (610330), k. ú. Veverčí (610372), k. ú. Žabovřesky (610470), k. ú. Zábrdovice (610704), okres Brno-město, kraj Jihomoravský, za památkovou zónu.
3. V čl. I. Opatření obecné povahy odpůrce za předmět ochrany památkové zóny označil urbanistické, architektonické, výtvarné a kulturněhistorické hodnoty vybraných částí území města Brna, které dokládají zejména urbanistický, stavebně historický, umělecký a kulturní vývoj města Brna a vytvářejí jeho charakteristické urbánní prostředí. Konkrétně jde podle odpůrce o památkově hodnotné prvky stávající urbánní struktury, charakter zástavby, hmotové a výškové uspořádání objektů s charakteristickými pohledovými vazbami, charakteristickým architektonickým tvaroslovím a siluetou, veřejná prostranství a volné plochy zeleně s charakteristickými prvky městského interiéru a uličního parteru a historická zeleň.
4. V čl. II. Opatření obecné povahy odpůrce stanovil, že ochrana památkové zóny musí být zajištěna tak, aby byly rozvíjeny a posilovány základní životní funkce města, jeho životní prostředí a kulturní hodnoty, a to v závislosti na památkovém významu příslušné části, za stanovených podmínek.
5. Podmínky ochrany byly stanoveny diferencovaně pro čtyři části památkové zóny označené písmeny A, B, C a D, odstupňované sestupně podle svého památkového významu. Část A představuje území určující charakter památkové zóny s vysokou koncentrací kulturních památek, památkově hodnotných staveb a urbánních prvků, s charakteristickým urbanismem, které vyžaduje památkovou ochranu, zachování a obnovu, přičemž pod písm. a) – e) byly stanoveny podmínky způsobu údržby, využívání a změn jak u stávající zástavby a pozemků, tak u výstavby nové. Část B představuje území dotvářející charakter památkové zóny s nižší koncentrací kulturních památek, avšak s památkově hodnotnými objekty a urbánními prvky, s charakteristickým urbanismem, které vyžaduje přiměřenou ochranu a má být v hlavních rysech zachováno a dále zhodnocováno, přičemž pod písm. a) – e) stanovil podmínky přiměřeného způsobu zachování hodnotných staveb, úprav pozemků a zasazení nových staveb přiměřeně respektujících prostorové uspořádání památkové zóny a její dotváření soudobou tvorbou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

odpovídající památkovému významu. Část C představuje území doplňující charakter památkové zóny, kde památkově hodnotné prvky neurčují charakter území a kde je přípustná vhodně zakomponovaná výstavba za podmínek pod písm. a) – c) týkající se umístění staveb, zařízení a změn dokončených staveb a terénních úprav v podstatě v kompoziční návaznosti a souladu s okolní zástavbou. Část D představuje území tvořící prostorovými vazbami a kontextem součást památkové zóny, ve kterém však jsou přítomny památkové hodnoty, pro které je památková zóna vyhlášena jen v omezené míře, přičemž pod písm. a) – b) jsou stanoveny podmínky týkající se umístění staveb, zařízení a změn dokončených staveb.

6. Vymezení hranic památkové zóny odpůrce uvedl v čl. 3 Opatření obecné povahy a vyznačil je v podrobné mapě v grafické části, která je dle čl. 4 nedílnou součástí výroku Opatření obecné povahy.
7. V odůvodnění Opatření obecné povahy odpůrce nejprve uvedl svou pravomoc prohlásit určitá území vybraných částí krajinných celků za památkovou zónu závazným aktem, kterým je Opatření obecné povahy.
8. K vlastním důvodům prohlášení památkové zóny vyšel z historického vývoje území a poukázal na mimořádnou hodnotu tamějšího urbanistického prostoru. Vložil, že do současné doby bylo na území vyhlášeno toliko ochranné pásmo městské památkové rezervace, které však slouží k ochraně vnějšího obrazu památkové rezervace, pro zajištění urbanistické a architektonické kvality jejího bezprostředního okolí a pro uchování pohledových vztahů chráněného území k širšímu okolí, nikoliv však k ochraně památkových hodnot v rámci navrhované památkové zóny. Ochrany zde požívají pouze jednotlivé nemovitosti prohlášené za kulturní památky, zatímco ostatní památkově hodnotné nemovitosti, které významně spoluvytváří prostředí, zůstávají bez památkové ochrany. Dále odpůrce vysvětlil, že prohlášení daného území za památkovou zónu je nezbytné, aby nedošlo k zániku památkových hodnot území v důsledku realizace nevhodných stavebních záměrů. Hranice památkové zóny se promítne do územně analytických podkladů a bude rovněž reflektována ve stavebních a územních řízeních prostřednictvím závazných stanovisek orgánů památkové péče.
9. Odpůrce dále v Opatření ve vztahu k rozčlenění území památkové zóny na části A, B, C a D uvedl zásady činností, které odpovídají stanovené ochraně, jejich přípustnost, nepřípustnost likvidace některých urbanistických prvků a druhově jmenoval hodnotné objekty a prostory a komplexní přístup k zachování a rozvoji území.
10. V další části Opatření odpůrce pojednal o historické a urbanistické charakteristice jednotlivých čtvrtí, na jejichž území se rozkládá památková zóna.
11. V části Opatření obecné povahy označené „Přínosy památkové zóny“ odpůrce uvedl, že přínosy Opatření k uchování kulturních hodnot nemovitostí, vytvoření podmínek pro zachování prostředí kulturních památek a udržení a další zlepšení kvality životního prostředí jsou nevyčíslitelné. Od vyhlášení památkové zóny lze očekávat zvýšení atraktivity území pro turistický ruch a minimalizaci rizik vzniku nevhodných realizací, které by mohly ovlivnit prodejnost nebo snížit hodnotu nemovitostí. Podle dosavadních zjištění by naopak na cenu jednotlivých nemovitostí prohlášení památkové zóny nemělo mít negativní vliv. Pozitivní stránky existence památkové zóny tak podle odpůrce do velké míry kompenzují dopady na práva vlastníků nemovitostí v ní se nacházejících.

12. Za tyto (negativní) dopady na práva vlastníků dotčených nemovitostí odpůrce označil především vznik povinnosti žádat o závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči. Uvedl, že orgány památkové péče nemohou ukládat vlastníkům, jejichž nemovitosti se toliko nachází v památkové zóně, ale nepodléhají individuální památkové ochraně, povinnosti spočívající ve stavbě, její změně nebo v udržovacích pracích. Přípustnost realizace však může být vázána na splnění konkrétních podmínek.
13. Za osoby Opatřením přímo dotčené odpůrce označil kromě všech vlastníků, správců, uživatelů a stavebníků dotčených nemovitostí také Městskou část Brno-střed, Městskou část Brno-sever, Městskou část Brno-jih a Městskou část Brno-Žabovřesky, dále Magistrát města Brna, Ministerstvo kultury a Krajský úřad Jihomoravského kraje. Nepřímo dotčeným pak je Národní památkový ústav. Náklady spojené s výkonem státní správy v oblasti památkové péče, především na vydávání závazných stanovisek podle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči, mají v důsledku prohlášení památkové zóny vzniknout především Magistrátu města Brna.
14. K postupu vydání Opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že návrh Opatření obecné povahy projednal s Krajským úřadem Jihomoravského kraje. Tento návrh byl vyvěšen na úřední desce odpůrce ve lhůtě od 20. 12. 2021 do 5. 1. 2022 a na úřední desce obecních úřadů obcí, jejichž správních obvodů se Opatření týká, a současně byl zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
15. Proti návrhu na vydání Opatření obecné povahy vzneslo námitky devět podatelů. Městská část Brno-střed, jejíž procesní práva navrhovatel hájí v tomto soudním řízení, byla v Opatření označena jako podatel B a své námitky podala dne 17. 1. 2022. Toto podání bylo rozčleněno na devět částí uvozených následujícími nadpisy:
 - I. *Zveřejnění NOOP MPZB (tj. Návrhu Opatření obecné povahy o prohlášení městské památkové zóny Brno – pozn. soudu) bylo zmatečné a nebylo provedeno v souladu s legislativními požadavky – proces pořízování je tak od počátku vadný.*
 - II. *Dokumentace NOOP MPZB je nepřehledná, zmatečná a nekonzistentní*
 - III. *Zdánlivou diferenciaci režimu ochrany vymezených částí MPZB dle jejich památkového významu lze chápat i jako snahu Orgánu odvést pozornost dotčených osob od podstaty a rozsahu mimořádné zátěže, kterou jim existence památkové zóny přináší.*
 - IV. *Nadměrná obecnost a nesrozumitelnost výrokové části NOOP MPZB je v přímém rozporu s požadavkem předvídatelnosti správního jednání orgánů památkové péče (tj. požadavek právní jistoty)*
 - V. *Nadměrná obecnost a nesrozumitelnost výrokové části NOOP MPZB je v přímém rozporu s Konceptí památkové péče v České republice*
 - VI. *Nadměrná obecnost a nesrozumitelnost výrokové části spolu s nekonzistentní a nedostatečnou podrobností odůvodnění způsobují nepřezkoumatelnost NOOP MPZB*
 - VII. *NOOP MPZB je nepřiměřeným zásahem do vlastnických nebo jiných věcných práv uživatelů dotčeného území.*
 - VIII. *Na základě předmětu a odůvodnění předešlých námitek existují důvodné pochybnosti o souladu NOOP MPZB se souvisejícími ustanoveními legislativními čl. 11 Listiny základních práv a svobod*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

IX. Návrh Podatele na úpravu NOOP MPZB.

16. Městská část Brno-střed ke svým námitkám připojila rovněž grafickou přílohu - *Návrh na vymezení MPZ Brno*.
17. Odpůrce shora uvedené námitky navrhovatele proti Opatření obecné povahy zamítl, přičemž ke každé z nich uvedl důvody zamítnutí.

III. Návrh na zrušení Opatření obecné povahy

18. V návrhu na zrušení Opatření obecné povahy navrhovatel uplatnil tři důvody pro zrušení Opatření obecné povahy:
19. *První důvod* spatřoval navrhovatel ve vyprázdnění procesních práv svých a jeho městské části. Namítal, že odpůrce postupoval v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „*zákon o obcích*“), ve znění pozdějších předpisů, když v průběhu pořizování Opatření obecné povahy nejednal s Městskou částí Brno-střed, a porušil tak jeho právo na samosprávu a zákonem stanovená procesní pravidla. Podle navrhovatele je městská část obcí podle § 5 odst. 2 zákona o obcích a pečuje o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Podle navrhovatele tedy Městská část Brno-střed byla v řízení o pořízení napadeného Opatření obecné povahy dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, neboť se napadené Opatření obecné povahy bezesporu týká jejího práva na samosprávu. Z toho plyne, že odpůrce měl městské části umožnit nahlížet do spisu, obdržet z něj kopie a vydat vyjádření, které mělo být podkladem napadeného Opatření obecné povahy.
20. Dále navrhovatel brojil proti způsobu, jakým odpůrce vypořádal námitky uplatněné Městskou částí Brno-střed proti návrhu Opatření obecné povahy. Považuje jejich zamítnutí za nesprávné a namítá též vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách této městské části.
21. Jako *druhý důvod* návrhu na zrušení Opatření obecné povahy navrhovatel označil nepřezkoumatelnost Opatření. Má za to, že toto Opatření je určité ve vymezení územního rozsahu, nikoliv však ve vymezení předmětu ochrany a omezení práv dotčených vlastníků. Uvedený předmět a podmínky ochrany jsou podle navrhovatele natolik obšírné a nekonkrétní, že pověřené úřední osoby nabývají pověřením k jejich výkladu nepředvídatelnou a nepřiměřenou diskreci v rozhodování.
22. Ve výroku Opatření obecné povahy podle navrhovatele absentuje konkrétní vymezení chráněných prvků a podmínky ochrany se naopak soustředí spíše na nové stavby a zařízení, čímž se omezování stavební činnosti stává nepředvídatelným. Opatření obecné povahy tak selhává ve své podstatě, kterou má být určitost, když z něj není možné zjistit odpovědi na dvě základní otázky – co se konkrétně chrání a proč právě to. Frázovité odůvodnění nenabízí upřesnění chráněných hodnot. Navrhovatel upozornil i na rozpornost formulace odůvodnění, kdy odpůrce za jednu z životních funkcí města označil vytváření předpokladů pro výstavbu a zároveň tuto podmínkami omezil. Zejména regulací novostaveb v částech památkové zóny C a D podle navrhovatele odpůrce vybočuje z předmětu ochrany, jímž jsou stávající památkově hodnotné prvky, a proto by tyto zóny neměly být součástí památkové zóny, když je dostatečné, že ochrana je zajištěna evidováním kulturních památek v Ústředním seznamu kulturních památek, tedy cestou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

individuální ochrany. Navrhovatel považuje další existenci napadeného Opatření obecné povahy za neslučitelnou s územním rozvojem.

23. *Třetím* navrhovatelovým důvodem pro zrušení Opatření obecné povahy je neproporcionalita a nadbytečnost zvoleného způsobu zásahu do jeho samosprávy a vlastnických práv. Odpůrce mohl podle názoru navrhovatele dosáhnout shodné, či dokonce lepší ochrany konkrétních nemovitostí jejich prohlášením za kulturní památky dle ustanovení § 2 zákona o památkové péči. Odpůrce na ústní dotaz navrhovatele při nahlížení do správního spisu, proč nepřistoupil k individualizaci ochrany, údajně sdělil, že k tomu není dostatek pracovníků. Své vlastní nedostatky v organizaci úřední činnosti tak přenesl na navrhovatele a ostatní dotčené vlastníky. Nevhodnosti zvoleného nástroje ochrany podle navrhovatele nasvědčuje i samotné odůvodnění napadeného Opatření obecné povahy, ve kterém odpůrce opakuje, že se záměry vlastníků mají posuzovat individuálně, přičemž závazné stanovisko orgánu ochrany je vyžadováno do veškerých řízení podle části třetí a čtvrté zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), včetně udržovacích prací. Napadeným Opatřením obecné povahy tedy byly zcela zásadně a neselektivně omezeni všichni vlastníci nemovitostí v dotčeném území. Navrhovatel v rámci třetího návrhového bodu namítá rovněž absenci zdůvodnění, proč není dostatečná dosavadní plošná ochrana prostřednictvím městské památkové rezervace a jejího ochranného pásma.
24. S ohledem na tyto tři důvody navrhovatel žádal, aby soud opatření obecné povahy Ministerstva kultury č. 3/2021 o prohlášení památkové zóny Brno a určení podmínek ochrany zrušil.

IV. Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy

25. V písemném vyjádření odpůrce vyslovil nesouhlas s návrhem na zrušení Opatření obecné povahy, neboť jej považuje za nedůvodný.
26. K *prvnímu* důvodu návrhu odpůrce uvedl, že do práva navrhovatele na samosprávu vydáním tohoto opatření nezasáhl. Ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích totiž ze samostatné působnosti obce vylučuje takové záležitosti, které spadají do působnosti svěřené zvláštním zákonem správním úřadům jako výkon státní správy; takto činí ve věcech ochrany a péče o kulturní dědictví právě zákon o památkové péči. Odpůrce tak neměl povinnost záměr před zveřejněním návrhu Opatření projednat s dotčenými územními samosprávnými celky. V takovémto případě má dotčená obec možnost hájit svá práva cestou podání námitek proti zveřejněnému návrhu připravovaného opatření, nikoliv zapojením se do procesu jeho přípravy.
27. Odpůrce dále sdělil, že návrh na vyhlášení předmětné památkové zóny byl po celou dobu připravován v úzké a intenzivní konzultační součinnosti s Kanceláří architekta města Brna a s vědomím Statutárního města Brna i Městské části Brno-střed. Po finálním jednání dne 26. 8. 2020, kterého se zúčastnili zástupci Ministerstva kultury, Národního památkového ústavu, Kanceláře architekta města Brna, Statutárního města Brna za účasti médií, Krajského úřadu Jihomoravského kraje a Magistrátu města Brna (které bylo uspořádáno v brněnském sídle Kanceláře architekta města Brna), se Ministerstvo kultury účastnilo i dvou online jednání, vyvolaných právě Městskou částí Brno-střed, přičemž jedno z těchto jednání, označené jako kulatý stůl, se uskutečnilo s účastí Ministerstva kultury dne 22. 2. 2021. Záznam tohoto jednání je dostupný na webové adrese <https://kambrno.cz/uplynule-akce/kulaty-stul-mestska-pamatkova-zona-iii/>. Další jednání, opět organizované Kanceláří

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

architekta města Brna, proběhlo dne 19. 3. 2021, toto jednání již nebylo veřejnosti zpřístupněno online, z jednání byl ale pořízen záznam, který však Ministerstvo kultury neobdrželo. Obou těchto jednání se za přítomnosti Ministerstva kultury a dalších subjektů účastnil i Ing. arch. Vojtěch Mencl, starosta Městské části Brno-střed. Na těchto jednáních byl předložen staronový redukovaný plán památkových zón, který zcela popíral společně sjednanou dohodu z roku 2020 a vracel veškerá jednání a odsouhlasené kompromisy na úplný začátek. Oba návrhy, tedy kompromisní návrh odsouhlasený na společném jednání dne 26. 8. 2020, i jeho značně redukovaná staronová verze, byly následně předloženy Radě města Brna k vyjádření nového stanoviska Statutárního města Brna. Rada města Brna sice jednomyslně odsouhlasila podporu vyhlášení městských památkových zón v Brně obecně, ale pro žádnou jeho konkrétní variantu se nenašla nadpoloviční většina pro přijetí usnesení.

28. Odpůrce dále prostřednictvím primátorky Statutárního města Brna obdržel návrh Městské části Brno-střed, ve kterém poukazuje na údajné vady připravovaného návrhu a navrhuje jeho další úpravu textovou i rozsahovou. Předložený návrh však obsahoval nelogickou územní fragmentaci, která se navíc nepřekrývala se sledovanými památkovými hodnotami území a byla by z památkového hlediska neobhajitelná a těžko odůvodnitelná. Návrh ochrany podstatně zredukovaného území nebyl zpracován z hlediska odbornosti vyžadované pro památkovou péči, ale s cílem regulovat hodnotné území Městské části Brno-střed co nejméně. Z předloženého textu i z textu návrhu na zrušení Opatření je podle názoru odpůrce zřejmé, že si autoři nejsou vědomi existence urbanistických hodnot území a veškerou pozornost vztahují pouze na stavby, které se na území nacházejí. Navržené změny byly kontraproduktivní i co do obsahu textu. V navržené formě by památková zóna nemohla plnit stanovené cíle, a moravská metropole by tak nadále ztrácela významné součásti svého kulturního dědictví.
29. Odpůrce z výše uvedených důvodů pokračoval s přípravou Opatření v rozsahu, který byl po letitých jednáních odsouhlasen dne 26. 8. 2020 zástupci všech zúčastněných stran, tedy Ministerstvem kultury, Národním památkovým ústavem, Kanceláří architekta města Brna, Statutárním městem Brnem, Krajským úřadem Jihomoravského kraje a Magistrátem města Brna.
30. Po zveřejnění návrhu Opatření podala Městská část Brno-střed na Ministerstvo kultury v podstatě identické námitky. K těmto námitkám se odpůrce detailně a důkladně vyjádřil na stranách 40-75 napadeného Opatření, kde podrobně vysvětlil, proč byly zamítnuty.
31. Odpůrce má za to, že je doloženo, že Statutární město Brno i Městská část Brno-střed věděli dostatečně dlouho před samotným zveřejněním návrhu, že se památková zóna připravuje, nikdy však o nahlížení do spisu či pořizování kopií materiálů nežádali, odpůrce ničemu z toho nebránil. Návrh Městské části Brno-střed, který Ministerstvo kultury obdrželo prostřednictvím primátorky Statutárního města Brna, podle názoru odpůrce dokládá, že byla o obsahu připravovaného Opatření po celou dobu velmi dobře informována ještě před jeho zveřejněním.
32. Ve vyjádření k návrhu na zrušení Opatření se odpůrce dále vyjádřil k jednotlivým námitkám Městské části Brno-střed, proti jejichž zamítnutí navrhovatel brojil, a odkázal na příslušné části odůvodnění rozhodnutí o těchto námitkách, jež je součástí napadeného Opatření obecné povahy.
33. Ke *druhému* důvodu návrhu na zrušení Opatření obecné povahy, tedy nepřezkoumatelnosti pro nedostatek určitosti předmětu a podmínek ochrany, odpůrce opětovně zdůraznil, že text Opatření je konsenzuálním výsledkem intenzivního procesu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

korektur a hledání vhodných formulací během náročných jednání o návrhu brněnských zón, která byla vedena reprezentanty Kanceláře architekta města Brna, Odboru památkové péče a Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna, Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Statutárního města Brna, Národního památkového ústavu a Ministerstva kultury. K odsouhlasení konečné podoby všemi přítomnými došlo dne 26. 8. 2020 v sídle Kanceláře architekta města Brna za účasti přizvaných médií. Toto konečné znění je tedy výsledkem dlouhodobého odborného zkoumání.

34. Odpůrce dále uvedl, že předmětné Opatření není ve svém obsahu o nic obecnější než další již vydaná opatření obecné povahy, kterými byly prohlášeny jiné památkové zóny, naopak se s nimi ve svém obsahu v obecné rovině shoduje. Z výrokové části podle odpůrce jednoznačně vyplývá, co (články 1 a 3) a jak (článek 2) se chrání, a obsah Opatření je zcela v souladu s vyhláškou č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*vyhláška č. 66/1988*“).
35. Odpůrce poukazuje na to, že chráněné památkové hodnoty jsou popsány v článku 1 *Předmět ochrany*, ze kterého vyplývá, že zde byly v rámci dotčeného území shledány hodnoty urbanistické, architektonické, výtvarné a kulturněhistorické. Tyto památkové hodnoty jsou v kontextu širšího centra města Brna zřejmé a jsou obecně dlouhodobě známé a reflektované v odborných člancích a publikacích, vysokoškolských výzkumech i popularizujících monografiích, včetně turistických průvodců a propagačních materiálů Statutárního města Brna. Jsou ověřitelné a čitelné v dochovaném charakteru historické zástavby, ve hmotovém a výškovém uspořádání objektů a v jejich esteticky působivých pohledových vazbách, v architektonickém tvarosloví a siluetě, v bohatém uměleckořemeslném detailu stavebního fondu, v urbanistické struktuře jednotlivých městských čtvrtí, v uspořádání veřejných prostranství a ploch zeleně, ve vysokém autorském podílu významných architektů a dobových stavitelů 19. a 20. století na tehdejší stavebně-typologicky rozmanité výstavbě města. V odůvodnění Opatření obecné povahy jsou pak tyto hodnoty specifikovány v části Důvody k prohlášení památkové zóny a následně detailněji v části Charakteristika předmětného území – historický vývoj a urbanistické zhodnocení. Je zde například uvedeno, že oblast památkové zóny Brno představuje urbanisticky mimořádně hodnotné území s výraznými architektonickými a uměleckými hodnotami. Z hlediska urbanismu a architektury, stejně jako z hlediska popsaných kulturněhistorických kontextů moravské metropole a druhého největšího města České republiky, jde o jedno z nejhodnotnějších velkoměstských území v měřítku celé střední Evropy. Urbanistickou rozmanitost a mnohohvrstevnatost tohoto historického sídla ilustrují i tři přítomné základní typy hodnotné městské urbanistické struktury:
 1. přítomnost reprezentativních městských čtvrtí činžovních domů zejména z 19. století a následujícího období meziválečného (např. Veverčí, Lužánky v Černých Polích a Husovice),
 2. přítomnost koncepčně založených a řešených zahradních vilových čtvrtí a někdejších předměstských letovisek zejména z 19. století a následujícího období meziválečného (např. Masarykova čtvrť, Pisárky, Černá Pole, Žabovřesky) a
 3. přítomnost bývalých dělnických a továrních předměstí s velkými nájemními domy a industriálními rezidui s ojedinělými sídly a správními budovami někdejší podnikatelské honorace (např. Cejl v Zábrdovicích).
36. Urbanisticky zcela specifickým územím je dále areál brněnského Výstaviště v Pisárkách s hodnotnou architekturou meziválečného a poválečného období 20. století. Kromě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

převažující obytné zástavby je v celém území soustředěn vysoký počet reprezentativních veřejných a správních budov. Významnou urbanistickou a kulturněhistorickou součástí širšího historického centra moravské metropole je i park Lužánky v Černých Polích a plochy dalších parků či lesoparků.

37. Odpůrce má za to, že na takto rozsáhlém a rozmanitém území by další konkretizování bylo kontraproduktivní. Specifické kulturní hodnoty jednotlivých nemovitostí a stanovení podmínek pro jejich ochranu je věcí budoucích individuálních správních aktů, nikoli napadeného Opatření. Při takto nastavené regulaci má státní památková péče možnost vypořádat se s již nehodnotnými prvky chráněných území minimalizací regulace stavebních zásahů, kdy posuzuje pouze kontextové působení případných změn a stavebních zásahů na sousední hodnotné objekty, respektive na památkově hodnotný celek. Případná konkretizace, že se např. chrání všechna průčelí, všechny dveře či okna atd., by naopak více a nesmyslně zatěžovala státní památkovou péči i vlastníky daných objektů. Dále nelze konkretizovat, že se např. chrání jen „památkově hodnotná průčelí“, protože v některých případech památková hodnota nemusí být vlastníkově věci na první pohled zřejmá a mohlo by docházet k nevhodným a nevratným zásahům a ztrátám bez vědomí státní památkové péče, jak se ostatně v daném historickém území i dělo.
38. K výhradě navrhovatele, že deklarace důležitosti životní funkce města ve smyslu výstavby a udržitelného rozvoje území je v rozporu s jejím omezením, odpůrce uvedl, že Opatření nestanovuje žádný konkrétní plošný zákaz stavební činnosti. To, že budoucí stavby budou individuálně posuzovány z hlediska souladu s cílem ochrany, neznamena, že je výstavba znemožněna.
39. Stran názoru navrhovatele, že části C a D nemají být součástí památkové zóny, odpůrce vysvětlil, že památkově chráněné území nechrání pouze architekturu, nýbrž všechny hodnoty urbánní krajiny, přičemž urbanistická struktura jako celek vykazuje větší stálost a kontinuitu než vlastní architektura. Její ochrana je dle odpůrce nutná i proto, že laiky bývá přehlížena. Jakkoli se v částech památkové zóny C a D nacházejí i objekty památkově méně významné či nevýznamné, tato skutečnost nepopírá význam celku, jehož jsou takové objekty součástí.
40. Význam plošné ochrany a její výhody oproti ochraně selektivní (individuální) odpůrce zdůrazňoval i v reakci na *třetí* důvod návrhu, neproporcionalitu a nadbytečnost napadeného Opatření obecné povahy.
41. Odpůrce vysvětlil, že ochranné pásmo městské památkové rezervace chrání hodnoty památkové rezervace, nikoli shledané urbanistické hodnoty území nacházejícího se v ochranném pásmu ani památkové hodnoty vázané na exteriér jednotlivých stavebních objektů v tomto území. Stavební činnost na území ochranného pásma je regulována jenom ve vztahu k památkovým hodnotám městské památkové rezervace a brání jejich narušování. Památková zóna obecně má primárně uchovat hodnotné prvky historického urbanismu, celkový půdorys a jemu odpovídající prostorovou a hmotovou skladbu, charakter střešní krajiny a staveb co do jejich výšky, vzájemné pohledové vazby, veřejná prostranství, historickou zeleň, dále charakteristické architektonické tvarosloví historické zástavby, výtvarné umělecké, uměleckořemeslné a řemeslné prvky exteriéru, případně specifickou siluetu historické zástavby. Prohlášením nemovitosti za kulturní památku je naopak chráněna pouze tato nemovitost a její konkrétní hodnoty, které byly ve správním řízení shledané. Selektivní ochrana jednotlivých staveb a pozemků prostřednictvím statusu

kulturní památky tedy není cestou umožňující efektivní ochranu urbanistických hodnot a širších urbanistických vztahů.

42. Odpůrce je přesvědčen, že zvolil nejšetrnější způsob, kterým lze ještě dosáhnout zamýšleného cíle. Prohlášení nemovitosti za kulturní památku totiž zatěžuje vlastníka dotčených objektů více než regulace formou památkové zóny, neboť v tomto případě podléhá ochraně i interiér objektu. Řešená památková zóna byla navíc rozdělena do částí A, B, C a D s ohledem na charakter území, urbanistický rozvrh a památkové hodnoty, aby bylo možné zachovat zřejmé kulturní hodnoty a současně přes míru nezatěžovat vlastníky nemovitostí nacházejících se v památkové zóně. Toto odstupňování míry ochrany tedy přispívá k proporcionality zvoleného řešení.
43. K navrhovatelovu tvrzení, že důvodem zvolené plošné ochrany je nedostatek zaměstnanců Ministerstva kultury, odpůrce uvádí, že nutně pramení z nedorozumění či neporozumění dané problematice. Odpůrce také přiblížil současnou situaci, kdy mnoho objektů v Brně přestalo být v nedávné době památkově chráněno. Tato skutečnost však nebyla důvodem přípravy napadeného Opatření, pouze tento dlouholetý odborný proces urychlila.
44. V závěru odpůrce odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 136/2023-58 ze dne 31. 1. 2024 (dále též „rozsudek č. j. 9 A 136/2023-58“ či „rozsudek devátého senátu“), kterým soud zamítl návrh Statutárního města Brna na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2021 o prohlášení památkové zóny Královo Pole. Odpůrce má za to, že hodnotící závěry a argumenty soudu uvedené v tomto rozsudku jsou z povahy věci aplikovatelné i na nyní řešený případ, a není proto dán relevantní důvod, aby bylo v nyní řešeném případě soudem rozhodnuto odlišně.
45. Odpůrce shrnul, že postupoval v předmětném řízení řádně, objektivně a nestranně, na základě důkladného posouzení všech podkladů, stanovisek a vyjádření, a že řádně vypořádal veškeré námitky, které byly v řízení podány. Je přesvědčen i o souladu svého postupu se zákonem o památkové péči i správním řádem. Ze všech těchto důvodů navrhl, aby návrh na zrušení Opatření obecné povahy soud zamítl.

V. Jednání před soudem

46. Při jednání před soudem, které se konalo dne 3. května 2024, navrhovatel i odpůrce setrvali na svých stanoviscích. Jednání se zúčastnil i Ing. Arch. Vojtěch Mencl, starosta Městské části Brno-střed, který potvrdil svou účast u 3 „kulatých stolů“ a stanovisko Městské části Brno-střed, které již vyjádřila v podaných námitkách proti předmětnému opatření. Soud zamítl provedení důkazu listinou „Sdělení ve věci Zahradníková 14, Brno - výměna vstupních dveří ze dne 10. 1. 2024, č. j. JMK 4968/2024, kterou navrhl zástupce navrhovatelky k prokázání problémů, které při aplikaci předmětného Opatření nastanou. Soud zamítl provedení tohoto důkazu pro nadbytečnost, neboť se zcela míjí s předmětem řízení (proces přijetí předmětného Opatření, včetně vypořádání námitek a porušení práv osoby na řízení zúčastněné), blíže k důvodům rovněž 80. bod tohoto rozsudku.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

47. Soud při přezkumu Opatření obecné povahy vycházel v souladu s ust. § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání. V důsledku právní úpravy dané § 101b odst. 2 s. ř. s. a judikaturou soudů (srov. rozsudek Nejvyššího

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138) byl městský soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

48. Úvodem soud považuje za vhodné poukázat na skutečnost, že městský soud se již zabýval návrhem Statutárního města Brna na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2021 o prohlášení památkové zóny Královo pole a určení podmínek ochrany a tento návrh soud zamítl rozsudkem č. j. 9 A 136/2023-58. Vzhledem k značné blízkosti některých právních otázek řešených devátým senátem a nyní, přičemž i námitky navrhovatele se do značné míry překrývají, neshledal soud důvod, pro který by se měl odchýlit od dříve vyslovených závěrů, a to i s ohledem na zásadu předvídatelnosti soudních rozhodnutí. V některých právních otázkách tedy soud postupoval shodně, s odkazem na rozsudek devátého senátu.
49. *V prvním bodu návrhu* je namítáno vyprázdňení procesních práv navrhovatele a jeho městské části v průběhu pořízení Opatření obecné povahy. Tento návrhový bod je pro účely vypořádání námitek v něm obsažených vhodné rozdělit na dvě části. (1) V první řadě navrhovatel namítá, že odpůrce v průběhu pořizování Opatření obecné povahy nejednal s Městskou částí Brno-střed, a to ačkoli byl povinen umožnit jí nahlížet do spisu, obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu a umožnit vydat vyjádření, které se mělo stát podkladem Opatření. (2) Dále v rámci tohoto bodu navrhovatel brojí proti způsobu, jakým odpůrce vypořádal námitky Městské části Brno-střed. Rozhodnutí o těchto námitkách navrhovatel považuje za nesprávné a rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
50. Ve vztahu k první části prvního návrhového bodu se soud zabýval otázkou, jaká oprávnění přísluší obci v procesu přípravy a vydání Opatření obecné povahy, které je v dané věci v působnosti Ministerstva kultury jako orgánu státní správy. Průběh pořizování opatření obecné povahy je nutné rozdělit na dvě fáze, a to na fázi příprav a projednání před zpracováním a zveřejněním návrhu opatření a na fázi od zveřejnění návrhu opatření, v níž se postupuje podle § 171 správního řádu.
51. K fázi přípravy vymezení památkové zóny
52. Podle § 35 zákona o obcích *do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*
53. Podle § 25 zákona o památkové péči *státní památkovou péči vykonávají orgány státní památkové péče, jimiž jsou Ministerstvo kultury, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a stavební úřady.* Rovněž z úvodních ustanovení zákona o památkové péči (§ 1 a § 2) vyplývá, že státní památková péče je svěřena státu.
54. Podle § 6 odst. 1 zákona o památkové péči *území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může Ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem prohlásit opatřením obecné povahy za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany.*
55. Protože zákon o památkové péči svěřil vymezení památkové zóny Ministerstvu kultury, po projednání tohoto záměru s krajským úřadem, nejde o záležitost náležející do samostatné působnosti obcí ve smyslu § 35 zákona o obcích. Obec, potažmo městská část zde proto nemá postavení dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu. Současně však podle § 13 zákona o obcích platí, že státní orgány a kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce, což je

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

právní úprava, která směřuje k určité účasti obce na opatřeních, která se jí dotýkají. Takto zákonem stanovenou součinnost lze považovat za žádoucí i v případě opatření, které je územním záměrem majícím zásadně a plošně vliv na plnění povinností obce podle § 2 odst. 2 zákona o obcích. I když si je soud vědom toho, že ust. § 6 zákona o památkové péči úzce vymezuje povinnost odpůrce projednat záměr prohlášení památkové zóny jen s krajským úřadem a povinnost projednání s obcí výslovně nestanoví, má za to, že pokud k takovému projednání dojde, je žádoucí, je-li to možné, aby odpůrce i ve fázi projednání vymezení záměru (před podáním návrhu na vydání opatření obecné povahy) vyšel i z případných stanovisek obce. Pokud lze usuzovat na povinnost dle § 13 zákona o obcích, je tato povinnost vázána na možnost projednání (skutkovou i právní). Je třeba zdůraznit, že v této fázi přípravy opatření obecné povahy nejde o procesní právo obce, ale spíše o oprávnění konzultační či připomínkové činnosti, které je předepsáno a předpokládáno pro případ, že mu nic podstatného nebrání, přičemž ani odpůrce ani součinný krajský úřad nejsou případnými stanovisky obce při tomto projednávání vázány. Zákon o památkové péči ani správní řád nestanovují povinnost Ministerstva kultury konat projednání vymezení památkové zóny s obcí či částí obce ve fázi přípravy, tvrzení navrhovatele o vyprázdnění procesních práv v této fázi přípravy Opatření obecné povahy tedy není důvodné (srov. rozsudek č. j. 9 A 136/2023-58).

56. Navzdory tomu, že tedy obec ani městská část nejsou při pořizování opatření obecné povahy v této fázi přípravy v oblasti státní památkové ochrany dotčenými orgány podle zákona o památkové péči a správního řádu, v případě napadeného Opatření obecné povahy má soud za prokázané, že odpůrce vešel v součinnost s navrhovatelem, potažmo s Městskou částí Brno-střed. Ze spisového materiálu vyplývá, že vydaný návrh Opatření byl výsledkem letitých jednání a konzultační součinnosti odpůrce s Kanceláří architekta města Brna, Statutárním městem Brnem, Krajským úřadem Jihomoravského kraje a Magistrátem města Brna. Z odpůrcem odkazovaného záznamu dostupného na <https://kambrno.cz/uplynule-akce/kulaty-stul-mestska-pamatkova-zona-iii/> je pak zřejmé, že dne 22. 2. 2021 se uskutečnilo jednání označené jako *Kulatý stůl: Městská památková zóna III.*, kterého se účastnila také primátorka města Brna, 1. náměstek primátorky města Brna, 2. náměstek primátorky města Brna, radní města Brna, ředitel odboru památkové péče Ministerstva kultury, zástupce vedoucího oddělení ochrany kulturních památek Ministerstva kultury a starosta Městské části Brno-střed. Soud má proto za dostatečně doložené, že navrhovatel i Městská část Brno-střed věděli dostatečně dlouho před samotným zveřejněním návrhu Opatření, že se památková zóna připravuje, a bylo jim umožněno se k připravovanému návrhu vyjádřit. Pro úplnost lze dodat, že pokud jde o tvrzené neumožnění nahlížení do spisu, navrhovatel nikterak nedoložil, že by v tomto směru u odpůrce podal neúspěšně žádost.
57. K fázi od zveřejnění návrhu na vydání Opatření obecné povahy v řízení dle § 171 a n. správního řádu
58. Ke zveřejnění návrhu předmětného Opatření došlo jeho vyvěšením dne 20. 12. 2021 do 5. 1. 2022. Od tohoto data svědčila navrhovateli jako obci práva, která má v procesu projednání návrhu opatření obecné povahy podle správního řádu. Jinými slovy od uvedeného data běžela navrhovateli, potažmo osobě na řízení zúčastněné lhůta k podání námitek, což se promítlo v podání námitek Městskou částí Brno-střed dne 17. 1. 2022.
59. Podle § 172 odst. 5 správního řádu *vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny,*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.

60. V souzené věci byl navrhovatel bezesporu v postavení subjektu, který může být Opatřením obecné povahy přímo dotčen, a to jak na právech, povinnostech nebo zájmech souvisejících s výkonem vlastnického práva, neboť je vlastníkem nemovitostí nacházejících se na území navržené památkové zóny, tak jako zásahem státu do práv a činnosti územního samosprávného celku. Mezi osobami přímo dotčenými Opatřením obecné povahy byl v návrhu Opatření uveden i Magistrát města Brna jakožto orgán Statutárního města Brna, tento však proti návrhu Opatření žádné námitky nepodal. Stejně tak Městská část Brno-střed byla v řízení o návrhu Opatření v pozici osoby, jejíž zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, neboť má přímý a nezprostředkovaný vztah k území prohlašovanému za památkovou zónu, a odpůrce ji v návrhu Opatření jako přímo dotčenou osobu označil. Městská část Brno-střed podala proti návrhu Opatření rozsáhlé námitky, jejichž vypořádání ze strany odpůrce je součástí odůvodnění napadeného Opatření. Městská část Brno-střed tedy nebyla v průběhu řízení o návrhu Opatření obecné povahy nikterak opomenuta.
61. Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že námitka vyprázdnění procesních práv navrhovatele a jeho městské části v průběhu pořizování Opatření obecné povahy není důvodná ani ve vztahu k fázi od zveřejnění návrhu na vydání Opatření obecné povahy.
62. Dále se soud zabýval druhou částí prvního návrhového bodu, v jejímž rámci navrhovatel brojí proti způsobu, jakým odpůrce vypořádal námitky Městské části Brno-střed.
63. Soud předesílá, že řízení před správními soudy je ovládané dispoziční zásadou. Je tedy na navrhovateli, aby uvedl konkrétní důvody, ve kterých spatřuje nezákonnost napadeného opatření obecné povahy (viz § 101b odst. 2 s. ř. s.). Přitom platí, že míra precizace návrhových bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se účastníkovi řízení u soudu dostane. Čím je návrhový bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78).
64. V daném případě navrhovatel namítá nepřezkoumatelnost a nesprávnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách Městské části Brno-střed, které je součástí Opatření. Uvádí sice, jaké námitky byly neúspěšně vzneseny, avšak vesměs nijak konkrétně nereaguje na vypořádání těchto námitek ze strany odpůrce, nepředkládá vlastní oponenturu k odůvodnění tohoto rozhodnutí o námitkách. Navrhovatel v zásadě jen vyjadřuje nesouhlas s jejich zamítnutím. Bez významu není ani skutečnost, že tak činí způsobem nepřiliš přehledným. Soud proto zejména ověřoval, zda odůvodnění Opatření v části rozhodnutí o námitkách Městské části Brno-střed netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, a k posuzování věcné správnosti odůvodnění přistoupil v míře obecnosti odpovídající formulaci návrhových námitek.
65. K námitce poukazující na nedostatky při zveřejňování návrhu Opatření se odpůrce vyjádřil na str. 40 – 41 Opatření. Zcela správně uvedl, že nedošlo k porušení procesních předpisů,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

které by mohly mít vliv na zákonnost Opatření obecné povahy, a nikdo nebyl zkrácen na svých právech. I z včasného a rozsáhlého podání Městské části Brno-střed je zřejmé, že podatel byl s návrhem Opatření detailně obeznámen a nic mu nebránilo v uplatnění jeho procesních práv.

66. K formální stránce návrhu Opatření se odpůrce vyjádřil na str. 43 až 45 Opatření, přičemž námitce Městské části Brno-střed částečně vyhověl, když na jejím základě učinil grafickou část nedílnou součástí výroku Opatření obecné povahy (čl. 4 Opatření) a upravil textovou část mapových příloh.
67. Pokud jde o charakteristiku významných kulturních hodnot, již navrhovatel považuje za nezbytnou, avšak chybějící součást výrokové části Opatření, soud se ztotožňuje s názorem odpůrce, že podstatnými obsahovými náležitostmi výrokové části opatření obecné povahy, jímž se prohlašuje památková zóna, je vymezení hranic území, které je památkovou zónou prohlašováno, a způsob, resp. podmínky ochrany vymezeného území. Takové náležitosti předmětné Opatření splňuje. Charakteristika významných kulturních hodnot je v obecné rovině uvedena v čl. 1 tohoto Opatření a skutečnost, že je podrobněji rozvedena v odůvodnění, soud nepokládá za vadu napadeného Opatření. Tyto hodnoty jsou totiž ze své podstaty důvodem, proč je určitý urbanistický celek prohlašován památkovou zónou, a to právě v takové podobě a takovém rozsahu, jak je vymezeno ve výrokové části Opatření. V souvislosti s ust. § 2 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988, které ve svých námitkách citovala Městská část Brno-střed a dovozovala z něj povinnost uvést charakteristiku významných kulturních hodnot ve výrokové části, odpůrce zcela přiléhavě odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 5. 6. 2015, č. j. 52 A 22/2013-152. Podle tohoto rozsudku *„V citovaném ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky Ministerstva kultury č. 66/1988 Sb., v tehdy platném a účinném znění (znění tohoto ustanovení rozhodné pro nyní řešenou věc je totožné – pozn. soudu) není stanovena povinnost, aby text vyhlášky explicitně obsahoval charakteristiku významných kulturních hodnot území, ani takovou povinnost nelze výkladem dovodit, jednalo by se o nedůvodně extenzivní výklad. Charakteristika významných kulturních hodnot území je určující pro prohlášení památkové zóny, tedy jde zde o stanovení sjednocujícího kritéria či vícero kritérií, podle kterého či podle kterých, je vybíráno území, které se prohlašuje památkovou zónou. Nadto lze poukázat na čl. 1 odst. 1 dotčené vyhlášky, z kterého je zjevné, čeho se památková ochrana týká: „Účelem prohlášení památkových zón je zajistit zachování kulturně historických a urbanisticko-architektonických hodnot vybraných historických jader při rozvoji těchto měst.“ Tedy již stanovením účelu dotčené vyhlášky v jejím čl. 1 odst. 1 lze mít důvodně za to, že určující charakteristika významné kulturní hodnoty území - kulturně historické a urbanisticko-architektonické hodnoty historických jader měst - je v ní obsažena.“* Soud uzavírá, že argumentace odpůrce uvedená v odůvodnění rozhodnutí o námitkách Městské části Brno-střed v této otázce je věcná, dostatečně podrobná a přesvědčivá. Soud se plně ztotožnil s právním názorem odpůrce, že předmětné Opatření obecné povahy namítanou formální vadou netrpí.
68. Navrhovatel dále namítal, že nesprávně byl posouzen návrh, aby vydání předmětného Opatření bylo podmíněno vydáním plánu ochrany městské památkové zóny Brno podle § 6a zákona o památkové péči, v němž by mohly být identifikovány nemovitosti a druhy prací na nich osvobozené od posouzení v oblasti památkové péče. Tento požadavek uvedla Městská část Brno-střed závěrem k námitce č. III, jejímž hlavním obsahem je tvrzená neúčelnost rozdělení památkové zóny na části A, B, C a D vzhledem k vágní formulaci této diferenciaci. Podle názoru Městské části Brno-střed by mělo dojít k diferenciaci

v uplatňování památkové péče právě cestou vydání plánu ochrany, neboť jedině § 6a zákona o památkové péči poskytuje pro takovou diferenciaci zákonnou oporu. S podstatou námítky č. III se odpůrce vypořádal na straně 47, kde vyložil, že diferenciaci památkové zóny je v souladu se zákonem o památkové péči, přičemž svůj právní názor opřel o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2020, č. j. 8 A 102/2017, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 30. 7. 2021, č. j. 9 As 2/2021-40. Ve vztahu k plánu ochrany odpůrce na straně 71 Opatření uvedl, že ani z § 6a zákona o památkové péči, ani z vyhlášky č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón, nevyplývá, že by diferenciaci památkové zóny byla svěřena krajským úřadům prostřednictvím plánu ochrany, a opětovně odkázal na to, že rozčlenění památkové zóny bylo opakovaně aprobevováno soudy. K samotnému požadavku na podmínění vydání Opatření vydáním plánu ochrany se odpůrce vyjádřil na straně 74 Opatření, kde uvedl: *„Podmínění vydání opatření obecné povahy vydáním plánu ochrany nelze. Z textu památkového zákona (§ 6a odst. 1) vyplývá, že plán ochrany je možné vydat až poté, co památková zóna existuje. Není proto možné opatření obecné povahy o prohlášení památkové zóny a opatření obecné povahy o ochraně památkové zóny současně, nebo opatření obecné povahy o prohlášení památkové zóny podmiňovat existencí opatření obecné povahy o ochraně této památkové zóny.“* Soud konstatuje, že odpůrce se s námitkou Městské části Brno-střed důkladně vypořádal, přičemž jeho právní závěry jsou opřeny o zákonná ustanovení a soudní judikaturu. Pokud jde o podmínění vydání Opatření vydáním plánu ochrany památkové zóny, soud se ztotožňuje s odpůrcem, že z ust. § 6a odst. 1 zákona o památkové péči jednoznačně vyplývá, že plán ochrany památkové zóny je možné vydat pro již existující památkovou zónu, tedy až po jejím prohlášení. Zákon o památkové péči přitom odpůrci nikterak neukládá, aby se v Opatření, jímž se prohlašuje památková zóna, zavázal k vydání plánu její ochrany. Pokud tedy se odpůrce s takovým požadavkem Městské části Brno-střed neztotožnil, neučinil tak v rozporu se zákonem.

69. Navrhovatel rovněž namítal, že Městská část Brno-střed neuspěla s požadavkem na větší srozumitelnost a konkrétnost výrokové části. Odpůrce na straně 55 až 58 Opatření vysvětlil, že podatelem uváděné pojmy nejasného obsahu jsou v oblasti památkové péče užívané konzistentně a srozumitelně po desetiletí a nejedná se o novotvary vymyšlené účelově pro předmětné Opatření obecné povahy. Dále nastínil význam jednotlivých pojmů, které ve své námitce relativizovala Městská část Brno-střed, a pro hlubší výklad odkázal na odborné publikace Národního památkového ústavu. Stejně tak odpůrce pečlivě reagoval na poznámky k jednotlivým bodům podmínek ochrany. Soud neshledal nepřezkoumatelnost této části odůvodnění rozhodnutí o námitkách, neboť odpůrce předmětné námitky srozumitelně a vyčerpávajícím způsobem vypořádal. Otázkou obecnosti výrokové části předmětného Opatření obecné povahy se soud bude věcně zabývat níže, neboť navrhovatel uplatnil obdobnou argumentaci ve druhém bodu svého návrhu.
70. Dále navrhovatel namítal, že odpůrce řádně neposoudil námitku Městské části Brno-střed, že předmětné Opatření obecné povahy nemůže zdárně projít testem racionality, účelnosti a srozumitelnosti, jednoznačnosti, konkrétnosti a též předvídatelnosti výsledků aplikace, když pro své naplňování potřebuje navazující řízení, v němž bude uplatněno. K námitkám nesrozumitelnosti, obecnosti, nekonzistentnosti a nepřezkoumatelnosti Opatření se odpůrce vyjádřil zejména na str. 55-58, na str. 59-60 či na str. 61-66 Opatření. Pokud jde o námitku, že k naplnění cílů Opatření je zapotřebí navazujících řízení, je nutné v první řadě

poukázat na podstatu opatření obecné povahy, jež se odlišuje od rozhodnutí správního orgánu tím, že se jedná o správní akt s obecně vymezeným okruhem adresátů. S konkretizací práv a povinností jmenovitě určených osob v rámci správních rozhodnutí navazujících na opatření obecné povahy se tak z podstaty tohoto institutu počítá. Dále pak soud upozorňuje na to, že jakkoli ne jediným, tak jedním z hlavních účelů opatření obecné povahy, kterým se prohlašuje památková zóna, je zajistit ochranu kulturních hodnot na konkrétně vymezeném území tak, že druhově vymezený okruh adresátů (zejména vlastníci nemovitostí nacházejících se na území památkové zóny), bude mít do budoucna ve správních řízeních týkajících se jejich nemovitostí jiné postavení. Jinými slovy, jedním ze základních cílů předmětného Opatření obecné povahy je úprava povinností účastníků „navazujících“ řízení, a proto tato námitka navrhovatele nemůže být úspěšná. Lze doplnit, že na podobném principu je založen i územní plán obce, který má taktéž formu opatření obecné povahy a na jehož základě se o konkrétních stavebních záměrech rozhoduje až v rámci územního rozhodnutí.

71. Městská část Brno-střed dále rozporovala velký rozsah památkové zóny vyhlášené na jejím území a plošnou povahu Opatření. Z odůvodnění zamítnutí této námítky podle navrhovatele vyplývá, že odpůrce nevnímá rozsah omezení, které do území přináší. Navrhovatel brojí proti tomu, že Opatření zasahuje i nemovitosti s nízkou kulturní hodnotou a že zde nejsou předem stanovené podrobné podmínky zajištění památkové péče. Má za to, že nebyl zvolen nejmenší možný zásah ještě vedoucí ke stanovenému cíli a že Opatření je diskriminační, když nemovitosti se stejnou úrovní kulturní hodnoty mohou být zatíženy různou intenzitou památkové péče a současně nemovitosti diametrálně odlišné úrovně kulturní hodnoty mohou být zatíženy stejnou intenzitou památkové péče v důsledku diferenciacie památkové zóny. K otázce ústavnosti a přiměřenosti zvoleného zásahu do práv adresátů se odpůrce vyjádřil zejména na stranách 67 – 68 a 71 až 73 Opatření. Vysvětlil, že výjimečnost zásahu do vlastnických práv v důsledku Opatření spočívá v přijetí regulace na vybraném území České republiky, které vykazuje vysokou koncentraci posuzovaných hodnot, objasnil podstatu institutu památkových zón, jeho odlišnosti od památkové rezervace a ochrany jednotlivých objektů, poukázal na proces přípravy Opatření, pokud jde o stanovení konkrétní podoby jím vyhlášené památkové zóny (na provedený průzkum území a proběhlá jednání), a zabýval se souladem přijatého Opatření se zákony. Soud neshledal odůvodnění odpůrce nepřezkoumatelným a věcnou stránkou výše uvedených námitek se bude dále zabývat ve vztahu ke třetímu návrhovému bodu.
72. Soud shrnuje, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách Městské části Brno-střed netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť odpůrce každou jednotlivou námitku podrobně vypořádal a z odůvodnění je jasné zřejmé, proč považuje tvrzení podatele námitek za nerozhodná či nesprávná a o jaké prameny práva se při svých úvahách opíral.
73. Za *druhý* důvod návrhu navrhovatel označil nepřezkoumatelnost Opatření obecné povahy pro nedostatek určitosti předmětu a podmínek památkové ochrany.
74. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 *pro prohlášení památkové zóny podle § 6 odst. 1 zákona je určující charakteristika významných kulturních hodnot území, vymezení hranice památkové zóny, popis předmětu ochrany a péče, stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí.*
75. Jak bylo již naznačeno výše, soud dospěl k závěru, že přezkoumávané Opatření obecné povahy je dostatečně určité, a to jak ve vymezení územního rozsahu, tak i v popisu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

předmětu ochrany a stanovení podmínek této ochrany. Soud z Opatření obecné povahy shledal vymezení předmětu ochrany v návaznosti na konkrétní architektonické i urbanistické hodnoty, na základě jakých historických, kulturních a urbánních souvislostí památkovou ochranu vyžadují a rovněž z jakých současných územních poměrů a ochrany odpůrce vycházel.

76. Konkrétně se vymezením předmětu ochrany zabývá napadené Opatření obecné povahy zejména na stranách 9 až 33, kde odpůrce v rámci jednotlivých označených částí zóny a také ve stati „Charakteristika předmětného území“ vymezuje konkrétně uspořádaná území a podmínky jejich ochrany. Upozorňuje na památkové hodnoty od minulosti až po současnost a uvádí i příklady konkrétní zástavby objektů, propojení konkrétních ulic, náměstí a v urbanistickém zhodnocení uvádí typy a styly dřívější i soudobé zástavby. Pokud navrhovatel zmiňuje obšírnost a nekonkrétnost vymezení předmětu ochrany, je třeba mít na zřeteli, že prohlášení městské památkové zóny je jedním ze způsobů plošné ochrany urbanistického celku. Tuto úpravu tedy umožňuje samotný způsob ochrany většího území, u něhož jsou významné historické, kulturní, architektonické a urbanistické návaznosti všech objektů a prostor v území, což determinuje i způsob popisu předmětu ochrany. Plošnému vymezení památkové zóny pak musí odpovídat i přiměřené odůvodnění, bez přehnaných nároků na odůvodnění každých dílčích památkově chráněných hodnot a podmínek ochrany každé z nich. Dle povahy předmětné památkové ochrany postačuje logické, přesvědčivé a o srovnání historických i současných hodnot opřené odůvodnění, čemuž odpůrce v předmětném Opatření dostál. Odpůrce současně jak ve vztahu k předmětu ochrany, tak ve vztahu k podmínkám ochrany vymezil a odlišil v částech památkové zóny A, B, C a D celky ochrany, jejich okolí a podmínky, za nichž lze památkové objekty, prvky, prostory a také jejich souvislosti v rámci odstupňované ochrany chránit. Odpůrce postavil vydané Opatření jak na důvodech vyslovených v obecné rovině, tak na příkladech konkrétních památkových hodnot a jejich souvislostí. Při tomto vhodném kompromisním vyličení objektů ochrany, důvodů ochrany a jejich podmínek je, a to i v souvislosti s grafickou částí, seznatelné a přezkoumatelné, co se chrání, proč se to chrání, jakým způsobem a za jakých podmínek. Požadavky na individualizaci objektů a způsobu jejich regulace tak nesouzní s povahou předmětného Opatření obecné povahy.
77. Soud se neztotožnil ani s argumentací navrhovatele, že části C a D by neměly být součástí památkové zóny, jelikož se její podmínky ochrany soustřeďují zejména na novostavby, čímž Opatření obecné povahy vybočuje z předmětu ochrany. Výstavba nových objektů má bezesporu vliv na celkový urbanistický ráz chráněné oblasti. Byť nemusí být urbanistické hodnoty každému natolik patrné na první pohled, jak uvádí i odpůrce, lze přisvědčit tomu, že mají svůj význam a vykazují výrazně větší stálost a kontinuitu jako celek urbánní antropologie města. V tomto smyslu je racionální, aby byly rovněž předmětem ochrany a je důvodné, že Opatření obecné povahy po nové výstavbě požaduje, aby tyto hodnoty nenarušovala, ale naopak doplňovala.
78. Dále soud přistoupil k posouzení *třetího* důvodu návrhu, údajné neproporcionality zvoleného způsobu zásahu do práva navrhovatele na samosprávu a do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se na území památkové zóny. Podle názoru navrhovatele mohl odpůrce dosáhnout shodné či lepší ochrany konkrétních nemovitostí jejich prohlášením za kulturní památky a plošná ochrana drtivé většiny dotčeného území byla zajištěna již před vydáním napadeného Opatření prostřednictvím městské památkové rezervace a jejího ochranného pásma.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

79. K navrhovatelovým námitkám je zapotřebí připomenout samou podstatu institutu památkové zóny. Z ustanovení § 6 odst. 1 zákona o památkové péči vyplývá, že za podmínky, že určité území vykazuje významné kulturní hodnoty, je možné jej prohlásit za památkovou zónu, pokud se jedná o území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, o historické prostředí nebo o část krajinného celku. Zákon tedy připouští prohlášení památkové zóny i na území, na němž nejsou žádné kulturní památky, podstatnou roli zde totiž hrají právě významné kulturní hodnoty tohoto území. Navrhovatelův požadavek na více individualizovanou památkovou ochranu cestou prohlášení konkrétních nemovitostí za kulturní památky se tedy míjí se smyslem zvoleného typu ochrany, který má zcela jiný předmět a jiný cíl, a sice právě plošnou ochranu charakteru vymezeného územního celku se všemi prvky, jež ho utvářejí, a jejich vzájemnými vazbami. Nejedná se zde tedy pouze o ochranu jednotlivých staveb, ale o celkový vzhled dané krajiny v souvislosti s terénní konfigurací, typické znaky a kvality místní zástavby či urbanistickou strukturu.
80. Jak vyslovil i devátý senát městského soudu v již výše citovaném rozsudku, vymezení předmětu ochrany je dáno úvahami a důvody nejprve se odvíjejícími od památkových hodnot a teprve poté je toto vymezení hodnoceno z hlediska přínosu i dopadu do práv vlastníků nemovitostí na území památkové zóny. Nemůže to být logicky naopak. Pokud odpůrce na základě dlouholetých odborných konzultací a analýz přistoupil k vymezení památkově chráněné zóny, a nikoliv k dílčí ochraně jednotlivých objektů bez urbanistických souvislostí, pak omezení vyplývající z takového stupně ochrany dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči nelze vyzdvihovat jako důvod pro nevyhlášení památkové zóny, ale jako jeho nutný důsledek předvídaný zákonem. Stručně řečeno omezení pro vlastníky nemovitostí v chráněném území nepředchází úvahám o vyhlášení či nevyhlášení památkové zóny, ale je jejím důsledkem, nicméně vstupuje do úvah o přiměřenosti Opatření obecné povahy, s nimiž se odpůrce rovněž vypořádal. K navrhovatelem tvrzené nepředvídatelnosti omezování stavební činnosti soud souhlasí s odpůrcem, že z Opatření obecné povahy nevyplývá žádný zákaz, pouze to, že povolení některých stavebních činností mohou být podmíněna závaznými stanovisky orgánu ochrany památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči. Předvídat obsah těchto budoucích individuálních právních aktů v Opatření obecné povahy nelze, přičemž ze strany navrhovatele není předestřen ani žádný argument k tomu, jak toto opatření brání územnímu rozvoji. Zvláštní režim zástavby, údržby či oprav objektů nacházejících se v památkové zóně zákon váže na závazné stanovisko, které však nelze obecně považovat za převažující a neproporcionální dopad tohoto typu opatření obecné povahy do práv navrhovatele a občanů městské části. Bylo proto nadbytečným, aby soud prováděl nyní dokazování, které by mělo za cíl v jednotlivém konkrétním případě demonstrovat problémy, které při aplikaci předmětného Opatření mohou nastat.
81. Navrhovatel rovněž považuje vyhlášení památkové zóny Brno za nadbytečné pro existenci památkové rezervace na části dotčeného území. I v této souvislosti musí soud upozornit na rozdílnost obou institutů a jejich účelů. Na rozdíl od památkové zóny je definičním znakem památkové rezervace soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů. Jak uvádí komentářová literatura: *„Památkové zóny - stejně jako památkové rezervace - patří k územním předmětům ochrany památkové péče. Na rozdíl od památkových rezervací byly jako předmět ochrany zavedeny až v zákoně o státní památkové péči. Předchozí zákon o kulturních památkách tento předmět ochrany neznal. Památková zóna se od památkové rezervace podstatně liší již samotným definičním vymezením. Vymezení*

památkové zóny není vázáno, na rozdíl od památkové rezervace, na počet a kvalitu kulturních památek, jež se v lokalitě nacházejí, ani na archeologické dědictví. ... Podmínkou pro prohlášení území za památkovou zónu není to, zda se v území nacházejí kulturní památky, v jakém počtu a v jaké kvalitě. Stejně tak platí, že ne vždy musejí být hodnoty jednotlivých kulturních památek, jež v území jsou, shodné s hodnotami, pro které je vymezována památková zóna jako celek. Příklad: Památkovou zónou se stalo v Praze 6 území vilové kolonie Baba, v němž v době prohlášení za památkovou zónu v roce 1993 byly zastoupeny jako kulturní památky eneolitické výšinné sídliště - hradiště Baba a zřícenina Na Babě, tedy viniční lis ze 17. století, upravený v roce 1858 na romantickou zříceninu jako součást letohrádku Serváce Engela z Engelflussu. Tyto kulturní památky tak neměly a ani dnes nemají žádný vztah k hodnotám, pro které se prvorepubliková funkcionalistická vilová kolonie stala památkovou zónou.“ [ZÍDEK, Martin, TUPÝ, Michal, KLUSOŇ, Jiří. Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2019. ISBN: 978-80-7598-381-7]. Pokud tedy odpůrce přistoupil k prohlášení památkově chráněné zóny částečně se překrývající se stávající památkovou rezervací, nelze takový krok vnímat jako zdvojení téže ochrany, ale jako vymezení území, k němuž bude přistupováno odlišným způsobem – při jehož ochraně bude nahlíženo na jiné hodnoty. Památková zóna Brno navíc byla vyhlášena na větším území, než kam sahají hranice stávající památkové rezervace, což je podstatné s ohledem na to, že památková zóna i přes rozčlenění na části A až D tvoří ve vztahu k chráněným hodnotám souvislý, respektive vzájemně související celek.

82. Soudu nezbyvá, než konstatovat, že odpůrce v odůvodnění dostatečně vysvětlil vyvážení přínosů i dopadů Opatření. Snahu o proporcionální řešení lze nalézt v odstupňování míry ochrany a stanovení jejích podmínek v jednotlivých částech vyhlášené památkové zóny A, B, C a D, jakož i v tom, že plošná ochrana pomocí prohlášení památkové zóny je nástrojem určeným právě pro případy, kdy je nutné chránit území jako celek pro jeho kulturní hodnoty.
83. Na základě uvedeného Městský soud v Praze shrnuje, že odpůrce nikterak neporušil procesní práva navrhovatele v procesu pořizování napadeného Opatření obecné povahy a toto Opatření soud považuje za dostatečně odůvodněné co do přezkoumatelnosti i proporcionality přijatého řešení.
84. Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítne, není-li důvodný. Pro nedůvodnost námitek navrhovatele posouzených shora tedy soud návrh na zrušení napadeného Opatření obecné povahy zamítl.
85. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel neměl ve věci úspěch, soud mu proto nepřiznal náklady řízení a odpůrci žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.
86. Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost v řízení neuložil a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jí mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 3. května 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.