

Tel. +420 224 234 958

www.pierstone.com

Na Příkopě 9, Praha 1
Česká republika

Právní stanovisko

Příjemce	Oddělení památkové péče, Odbor sportu, kultury a památkové péče Krajského úřadu Olomouckého kraje
Odesílatel	Mgr. Lenka Suchánková, LL.M., Mgr. Dominik Vítek, PIERSTONE s.r.o., advokátní kancelář
Datum	17. dubna 2019

Ochranné pásmo městské památkové rezervace města Olomouce

OBSAH

A.	SHRNUTÍ FAKTICKÉHO STAVU A ZADÁNÍ	3
A.1	Stručné shrnutí historického vývoje.....	3
A.2	Shrnutí aktuální situace	4
A.3	Zadání	4
B.	ROZSAH POSOUZENÍ	4
C.	VZNIK OCHRANNÉHO PÁSM A JEHO PRÁVNÍ ÚČINKY	6
C.1	SHRNUTÍ.....	6
C.2	ANALÝZA	7
C.2.1	Vyhlášení památkové rezervace na základě Výnosu 1971.....	7
C.2.2	Vyhlášení ochranného pásma k památce bez existující památkové rezervace.....	8
C.2.3	Posouzení otázky příslušnosti k vydání Rozhodnutí 1987	11
C.2.4	Posouzení absence podmínek v ochranného pásma	15
D.	POSOUZENÍ OTÁZKY PŘEZKUMU ROP 1987 SPRÁVNÍM ORGÁNEM	19
D.1	SHRNUTÍ.....	19
D.2	ANALÝZA	19
D.2.1	Shrnutí dosavadního stavu a právní úpravy.....	19
D.2.2	Nicotnost správního aktu	20
D.2.3	Vyslovení nicotnosti v rámci řízení dle § 142 správního řádu	21
	Příloha č. 1	24

A. SHRNUÍ FAKTICKÉHO STAVU A ZADÁNÍ

A.1 STRUČNÉ SHRNUÍ HISTORICKÉHO VÝVOJE

Ministr kultury Československé republiky vydal podle zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách (dále jen „**Zákon o kulturních památkách**“), dne 13. 4. 1971 výnos č. 6489/71-II/2 (dále jen „**Výnos 1971**“), jímž prohlásil historické jádro města Olomouce za památkovou rezervaci. Tento výnos byl zveřejněn ve Věstníku Ministerstva školství a Ministerstva kultury České socialistické republiky, ročník XXVII, sešit 9, dne 20. 9. 1971.

Dne 27. 7. 1987 Okresní národní výbor v Olomouci (dále jen „**ONV OL**“) vydal rozhodnutí č.j. kult 1097/87/Tsř (dále jen „**Rozhodnutí 1987**“), kterým se zřizovalo ochranné pásmo (dále jen „**Ochranné pásmo**“) městské památkové rezervace města Olomouce. Rozhodnutí 1987 bylo vydáno v době, kdy se již blížila účinnost nového zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „**Zákon o státní památkové péči**“); ten nabyl účinnosti 1. 1. 1988 (a platnosti 13. 4. 1987).

ONV OL v odůvodnění Rozhodnutí 1987 přímo odkazuje na (i) Výnos 1971 („*Ministerstvo kultury ČSR dne 13. 4. 1971 svým výnosem [pozn. Výnosem 1971] vyhlásilo historické jádro města Olomouce městskou památkovou rezervací.*“) a dále na (ii) usnesení vlády ČSR č. 230 ze dne 17. 9. 1985, které v bodě č. 2 ukládalo povinnost určit pro všechny památkové rezervace v ČSR ochranná pásma. Rozhodnutí 1987 bylo vydáno po projednání návrhu na vyhlášení ochranného pásma radou ONV OL, přičemž i tento návrh odkazuje na Výnos 1971. Projednaný návrh, na rozdíl od výsledného Rozhodnutí 1987, obsahuje i podmínky ochrany, které by v ochranném pásmu měly být dodržovány.

ONV OL byl následně dopisem Státního ústavu památkové péče ze dne 7. 8. 1987 upozorněn, že v Rozhodnutí 1987 chybí podmínky ochranného režimu, a tudíž ochranné pásmo postrádá smysl a nelze jej považovat za pravomocné rozhodnutí o určení památkového ochranného pásma.

Výnosem ministerstva kultury ČSR č. 16 417/87-VI/1 ze dne 21. 12. 1987 (dále jen „**Výnos 1987**“) bylo historické jádro města Olomouce (*opětovně*) prohlášeno za památkovou rezervaci. Výnos 1987 byl vydán v souladu se Zákonem o kulturních památkách a byl oznámen ve Sbírce zákonů v částce č. 26/1987, publikované dne 29. 12. 1987, tedy těsně před nabytím účinnosti nového Zákona o státní památkové péči.

Ustanovení § 7 bod 19 Výnosu 1987 výslovně zrušilo Výnos 1971, jímž mělo být historické jádro Olomouce v minulosti prohlášeno za památkovou rezervaci: „*Zrušují se: 19. Výnos ministra kultury ČSR č. 6489/71-II/2 o prohlášení historického jádra města Olomouce za památkovou rezervaci (publ. Věstník MŠ a MK ČSR – sešit 9/1971)*“.

Následně, dne 1. 1. 1988, nabyl účinnosti Zákon o státní památkové péči, který je účinný, v novelizovaném znění, doposud. Přejídné ustanovení § 42 odst. 2 Zákona o státní památkové péči stanoví, že:

„Památkové rezervace prohlášené za ně podle dřívějších právních předpisů se považují za památkové rezervace podle tohoto zákona. Ochranná pásma zřízená podle dřívějších právních předpisů se považují za ochranná pásma podle tohoto zákona.“

A.2 SHRUTÍ AKTUÁLNÍ SITUACE

Společnost Office Park Šantovka s.r.o. (dále jen „**žadatel**“) podala Magistrátu města Olomouce (dále jen „**MMOL**“) žádost o zahájení řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Žadatel požaduje výrok, že se pozemky žadatele nenacházejí na území Ochranného pásma vyhlášeném Rozhodnutím 1987. Žadatel poukazuje na domnělou nicotnost, nezákonnost a neplatnost Rozhodnutí 1987. MMOL v první instanci rozhodl, že pozemky žadatele se na území Ochranného pásma nacházejí.

Žadatel podal proti rozhodnutí MMOL odvolání na Krajský úřad Olomouckého kraje („dále jen „**KÚOK**“, „**Olomoucký kraj**“ nebo „**klient**“), ve kterém opětovně poukazuje na nicotnost Rozhodnutí 1987, a to zejména z následujících důvodů:

- 1) Městská památková rezervace dle žadatele ke dni vydání Rozhodnutí 1987 neexistovala, a proto ani nemohlo být vyhlášeno Ochranné pásmo.
- 2) V době vydání Rozhodnutí 1987 nebylo dle žadatele právně možné vyhlásit ochranné pásmo k památkové rezervaci.
- 3) ONV OL dle žadatele nebyl příslušný k vydání Rozhodnutí 1987.
- 4) Rozhodnutí neobsahuje podmínky, jichž by bylo nutno dbát při činnostech v ochranném pásmu, a proto nemůže vyvolávat právní účinky.

A.3 ZADÁNÍ

Ve světle výše uvedených skutečností nás Olomoucký kraj požádal o vypracování odborného právního posudku ve věci existence či neexistence Ochranného pásma, a to v rozsahu následujících otázek:

- 1) Určení toho, zda Ochranné pásmo vůbec platně vzniklo, zda vyvolalo právní účinky, a pokud ano, zda jeho účinky trvají dodnes.
- 2) Určení toho, zda se správní orgán (KÚOK) může zabývat otázkou přezkumu Rozhodnutí 1987, a to s ohledem na rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 330/2016-192 a č.j. 2 As 51/2018 – 140.

B. ROZSAH POSOUZENÍ

Toto právní stanovisko („**Stanovisko**“) je chráněno jako důvěrná komunikace mezi advokátem a klientem, je součástí advokátního tajemství a vztahují se na něj všechny další příslušné předpisy týkající se ochrany komunikace s advokátem.

Stanovisko slouží výhradně pro účely klienta. Zpřístupnění Stanoviska třetím osobám nezakládá přímý právní vztah mezi námi a třetími osobami.

Naším cílem je předvídat výklad, který by s největší pravděpodobností byl přijat příslušnými orgány veřejné moci v řízeních souvisejících s touto záležitostí. Pokud však neexistují závazné interpretační zdroje, nemůžeme potvrdit, že příslušné orgány skutečně přijmou výklad, který v tomto Stanovisku předvídáme.

Při zpracování Stanoviska jsme vycházeli z právních předpisů, literatury a podkladů dále v textu Stanoviska uvedených. Informace použité v tomto Stanovisku vycházejí z informací

poskytnutých klientem, které jsou dále identifikovány v seznamu poskytnutých podkladů v příloze č. 1 tohoto Stanoviska.

Posouzení bylo provedeno dle právních předpisů identifikovaných v tomto Stanovisku a dle právních předpisů České republiky, zejména zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“). Předmětem tohoto stanoviska není posouzení otázky, zda v daném případě jsou splněny zákonné podmínky pro vedení řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu.

C. VZNIK OCHRANNÉHO PÁSM A JEHO PRÁVNÍ ÚČINKY

C.1 SHRUTÍ

Při posuzování vzniku, platnosti a účinnosti Rozhodnutí 1987 jsme se zabývali následujícími otázkami, které potenciálně mohou představovat vady tohoto rozhodnutí:

1. Došlo k nabytí účinnosti Výnosu 1971 a tedy ke vzniku městské památkové rezervace? (kapitola C.2.1)
2. Bylo možné vyhlásit Ochranné pásmo pouze k památkám bez existující městské památkové rezervace, tj. pouze k samotné památce? (kapitola C.2.2)
3. Byl ONV OL věcně příslušný správní orgán k vydání Rozhodnutí 1987, kterým se zakládalo Ochranné pásmo? (kapitola C.2.3)
4. Je absence podmínek Ochranného pásma závažným nedostatkem Rozhodnutí 1987 a, pokud ano, jak závažným? (kapitola C.2.4)

Na základě analýzy podkladů uvedených v bodě B tohoto Stanoviska a posouzení právních zdrojů uvedených v tomtéž bodě jsme dospěli k závěru, že Rozhodnutí 1987 o zřízení Ochranného pásma lze považovat za nicotné správní rozhodnutí, které nemůže vyvolávat právní účinky. Ochranné pásmo v Olomouci na základě Rozhodnutí 1987 nikdy nevzniklo a nelze k němu přihlížet. Zároveň se tak neuplatní přechodné ustanovení § 42 odst. 2 nového Zákona o státní památkové péči – neexistující Ochranné pásmo nelze považovat za ochranné pásmo podle tohoto zákona.

Tento právní názor opíráme o následující závěry:

Rozhodnutí 1987 žádným způsobem nestanovovalo podmínky, jichž by bylo nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů. Určení těchto podmínek bylo jednou z obligatorních kumulativních podmínek pro vyhlášení Ochranného pásma ve smyslu § 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách platného a účinného v době vydání Rozhodnutí 1987. Bez určení podmínek navíc nedošlo k naplnění účelu vyhlášení Ochranného pásma; to mohl příslušný orgán vyhlásit, vyžadovala-li to ochrana příslušné nemovité památky, ke které se Ochranné pásmo mělo zřídit. Bez stanovení podmínek ochrany, resp. jednání v ochranném pásmu, nedochází k nastavení účinného systému ochrany nemovité památky a vyhlášení „holého“ ochranného pásma samo o sobě neposkytuje nemovitým památkám jakoukoliv míru ochrany.

Rozhodnutí 1987, kterým mělo dojít ke zřízení Ochranného pásma, bylo navíc vydáno věcně nepřislušným orgánem. Nedostatek příslušnosti ONV OL pro vydání Rozhodnutí 1987 představuje dle našeho názoru takovou vadu správního rozhodnutí, která sama o sobě vede k jeho nicotnosti. I kdybychom však připustili – vzhledem k určitým nejasnostem právních předpisů upravujících kompetence národních výborů a jejich vazeb na Zákon o kulturních památkách, jakožto i vzhledem k dobové rozhodovací praxi – že příslušnost ONV nebyla tak zásadní a zjevnou vadou, aby mohla sama o sobě způsobit nicotnost, kumulace dvou závažných nedostatků (absence podmínek Ochranného pásma a nepřislušnost ONV OL k vydání Rozhodnutí 1987) vede k závěru, že Rozhodnutí 1987 je nicotným správním rozhodnutím (tzv. paaktem). Rozhodnutí 1987 je, s přihlédnutím k oběma těmto vadám, právně a fakticky neuskutečnitelné.

C.2 ANALÝZA

C.2.1 VYHLÁŠENÍ PAMÁTKOVÉ REZERVACE NA ZÁKLADĚ VÝNOSU 1971

Výnosem 1971 mělo být historické jádro města Olomouce prohlášeno za městskou památkovou rezervaci, a to za účelem „zabezpečit tomuto celku zvýšenou ochranu, jakožto nejvýznamnějšímu a nejlépe dochovanému urbanistickému souboru na Moravě (...)“.

Obecná pravidla pro publikaci předpisů a dalších aktů ve Sbírce zákonů byla stanovena v zákoně č. 3/1969 Sb., o vyhlášení zákonů České národní rady a jiných obecně závazných právních předpisů České socialistické republiky (dále jen „**Zákon o publikaci**“). Dle § 4 odst. 1 Zákona o kulturních památkách mohl skupinu památek *prohlásit* za památkovou rezervaci ministr školství a kultury, a to po dohodě s jinými členy vlády; konkrétní forma prohlášení památkové rezervace nebyla dále upravena a nebylo tedy stanoveno, jak měl ministr památkovou rezervaci prohlásit, jakou povahu mělo toto prohlášení mít (zda se jedná např. o opatření, rozhodnutí nebo sdělení, nebo zda jde o obecně závazný právní předpis), a proto nemusí být na první pohled jednoznačné, jakou formou mělo být prohlášení za památkovou rezervaci publikováno. V praxi pravděpodobně právě proto neexistoval jednotný a ustálený postup.

Zákon o publikaci výslovně zveřejňování „výnosu“ neupravuje, avšak lze jej zřejmě považovat buď za „*obecně závazná nařízení*“ ve smyslu § 2 odst. d) Zákona o publikaci, nebo za „*jiná opatření České národní rady a jejího předsednictva, vlády, jejích členů nebo ústředních orgánů České socialistické republiky*“ dle § 2 odst. e) tohoto zákona. V obou případech byla možnost Výnos 1971 ve Sbírce zákonů publikovat, přičemž dobová literatura¹, na kterou odkazuje i JUDr. Ščerbová, považuje oznámení (registraci) obecně závazných předpisů za nezbytnou podmínku jejich účinnosti.

Pro posouzení účinnosti Výnosu 1971 je však zásadní především znění jeho čl. 3. Podle tohoto čl. 3 měl Výnos 1971 nabýt účinnosti v „*registraci ve Sbírce zákonů*“². Ministr školství a kultury tak účinnost Výnosu 1971 výslovně podmínil jeho publikací („registrací“) ve Sbírce zákonů. Nejenže tedy Výnos 1971 potvrzoval nezbytnost publikace ve Sbírce zákonů, ale sám si výslovně a jednoznačně stanovil, kdy nabude účinnosti.

Z těchto důvodů souhlasíme se závěry JUDr. Ščerbové, že Výnos 1971 měl být podle tehdy účinných právních předpisů ve Sbírce zákonů oznámen, aby mohl nabýt účinnosti, a to bez ohledu na jednotnou a mnohdy rozporuplnou praxi státních orgánů.

Jak je dále rozvedeno v kapitole C.2.2 tohoto Stanoviska, nedostatek účinnosti Výnosu 1971, v důsledku kterého v roce 1971 nedošlo k předpokládanému vzniku památkové rezervace, nemá dle našeho názoru na posuzovanou platnost a existenci Rozhodnutí 1987 prakticky žádný dopad.

¹ Lukeš, Z. a kol.: Správní právo. Texty II. (Československé správní právo. Obecná část.) Praha: Panorama, 1981, str. 61, 62, 64.

² Zákon o kulturních památkách ani Zákon o publikaci výslovně nepředpokládá publikaci („registraci“) ve sbírce zákonů jako podmínku nabytí účinnosti tohoto právního předpisu.

C.2.2 VYHLÁŠENÍ OCHRANNÉHO PÁSMO K PAMÁTCE BEZ EXISTUJÍCÍ PAMÁTKOVÉ REZERVACE

C.2.2.1 Shrnutí dopadů vyhlášení Ochranného pásma k památce bez existující památkové rezervace

ONV OL vydal Rozhodnutí 1987 dne 27. července 1987. Tím mělo být ve vymezených hranicích určeno Ochranné pásmo pro tzv. městskou památkovou rezervaci ve smyslu Výnosu 1971³, na které se Rozhodnutí 1987 odkazuje ve svém odůvodnění (tj. v nenormativní části). Rozhodnutí 1987 dále odkazuje na usnesení vlády ČSR č. 230 ze dne 17. září 1985, které příslušným orgánům mělo ukládat určit pro všechny památkové rezervace v ČSR ochranná pásma. Podle Rozhodnutí 1987 se zakládá „*ochranné památkové pásmo městské památkové rezervace města Olomouce*.“ Podle odůvodnění Rozhodnutí 1987 je tato městská památková rezervace druhým nejvýznamnějším a nejzachovalejším urbanistickým souborem. Účelem tohoto Ochranného pásma mělo být zajištění zvýšené ochrany širšího území okolo městské památkové rezervace před nepříznivými vlivy a zásahy.

Vzhledem k tomu, že v kapitole C.2.1 jsme dospěli k závěru, že Výnos 1971 nikdy nenabyl účinnosti, nedošlo ke vzniku (městské) památkové rezervace města Olomouce⁴ a tedy tato (městská) památková rezervace neexistovala ani době vydání Rozhodnutí 1987 v červenci 1987, kterým mělo dojít k vyhlášení Ochranného pásma. Z tohoto důvodu jsme si dále položili otázku, zda bylo možné vyhlásit Ochranné pásmo i k jinému předmětu ochrany než jen k památkové rezervaci.

Na základě analýzy dále rozvinuté v této kapitole C.2.2 jsme dospěli k závěru, že Ochranné pásmo bylo možné dle dobových právních předpisů platně vyhlásit i bez existence památkové rezervace. Historické jádro města Olomouce (jak bylo vymezeno v normativní části Rozhodnutí 1987) bylo v červenci roku 1987 možné považovat za soubor památek (tj. „*památku*“ ve smyslu § 2 odst. 2 Zákona o kulturních památkách). Vzhledem k dobovým vyjádřením a významu, který byl historickému jádru města Olomouce připisován („*nejvýznamnější a nejlépe dochovaný urbanistický soubor na Moravě*“), jej lze považovat dokonce za „významnou nemovitou kulturní památku“. Dle platných předpisů (§ 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách a jeho prováděcí Vyhlášky OP, jak je dále specifikovaná níže) bylo možné ochranné pásmo zřídit buď k *národní kulturní památce*, nebo právě k **jiné významné nemovité kulturní památce**, kterou právě historické jádro města Olomouce nepochybně bylo.

Zároveň normativní část Rozhodnutí 1987 obsahovala konkrétní územní vymezení Ochranného pásma, přičemž na existenci „*městské památkové rezervace*“ dle Výnosu 1971 se Rozhodnutí 1987 odvolávalo pouze ve svém odůvodnění (tj. nenormativní části). I v případě, že by odkaz na městskou památkovou rezervaci nebyl vůbec uveden, bylo by stále zjevné, jakého území se má vyhlášení Ochranného pásma týkat.

Odkaz na (neúčinný) Výnos 1971 a městskou památkovou rezervaci jím (zdánlivě) zřízenou je sice vadou, ne však natolik významnou, aby sama o sobě zakládala neplatnost či dokonce nicotnost Rozhodnutí 1987. Z hlediska předmětu ochrany lze Rozhodnutí 1987 v zásadě považovat za dostatečně určité a splňující v tomto ohledu zákonné požadavky na vyhlášení ochranného pásma: (i) ochranné pásmo bylo možné zřídit k nemovité památce a nikoli pouze

³ Pro úplnost uvádíme, že Rozhodnutí 1987 pak nepřesně označuje *památkovou rezervaci* jako *městskou památkovou rezervaci*, což je pojem, který tehdejší právní řád neznal.

⁴ Ta platně vznikla až na základě Výnosu 1987 po jeho publikaci ve sbírce zákonů, tj. po 21. prosinci 1987.

k památkové rezervaci, (ii) historické jádro města Olomouce představovalo významnou nemovitou kulturní památku a (iii) území Ochranného pásma bylo v Rozhodnutí 1987 správně vymezeno bez ohledu na existenci památkové rezervace dle Výnosu 1971.

Jednotlivé aspekty rozebíráme v níže.

C.2.2.2 Zákonné vymezení pojmu „památká“ a „památková rezervace“

Ochrana kulturních památek byla v Československé socialistické republice v době vydání Rozhodnutí 1987 upravena Zákonem o kulturních památkách. Ten v § 2 definoval pojem *památká* jako: „*kulturní statek, který je dokladem historického vývoje společnosti, jejího umění, techniky, vědy a jiných oborů lidské práce a života, nebo jest jí dochované historické prostředí sídlištních celků a architektonických souborů, anebo věc, která má vztah k vyznačeným osobám a událostem dějin a kultury.*“

Jak dále vyplývá z ustanovení § 2 odst. 2 tohoto zákona, za *památku* se považuje také „*soubor kulturních statků a věcí, i když některé z nich nejsou památkami*“. Památka tak dle zákona mohla představovat nejen individuální movitou či nemovitou věc, ale i také soubor takových věcí.

Zákon o kulturních památkách dále upravoval specifické druhy památek, kterými byly, kromě jiného, památkové rezervace ve smyslu § 4 tohoto zákona. Zákon o kulturních památkách v § 4 odst. 1 definoval památkovou rezervaci jako skupinu nemovitých památek, které se svým prostředím tvoří celek.

Podle § 7 odst. 1 Zákona o kulturních památkách se památky zapisují do státních seznamů památek. Podle věty druhé jsou však **chráněny i památky do těchto seznamů nezapsaných**. Ochrana památek tak vznikla, jakmile daný kulturní statek naplnil definice památky dle § 2 tohoto zákona a jakýkoliv formální zápis měl pouze deklaratorní povahu. Ztotožňujeme se v tomto smyslu se stanoviskem JUDr. Kyseláka, že pro určení, zda se jedná o památku je třeba, aby daný kulturní statek splňoval materiální podmínky podle § 2 zákona o kulturních památkách. Tento závěr byl podpořen i současným výkladem Nejvyššího správního soudu.⁵ Jedinou výjimku tak tvoří specifické případy, jako jsou národní kulturní památky a památkové rezervace, o kterých nejprve musí rozhodnout příslušný orgán.⁶

C.2.2.3 Historické jádro města Olomouce jako „významná nemovitá kulturní památka“

Dle § 5 Zákona o kulturních památkách bylo možné vydat rozhodnutí o ochranném pásmu, pokud to vyžadovala ochrana „*nemovité památky*“. Bližší podmínky pro určení ochranných pásem památkám stanovil prováděcí předpis – vyhláška ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Ú.l., o památkových ochranných pásmech (dále jen „**Vyhláška OP**“). Dle ustanovení § 1 odst. 1 Vyhlášky OP platilo: „*Jestliže to vyžaduje ochrana národní kulturní památky⁷ nebo jiné významné nemovité kulturní památky (dále jen „památká“), určí jí výkonný orgán*

⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 As 330/2016 ze dne 7.2.2018.

⁶ Pro úplnost: o konstitutivní rozhodnutí se jedná také v případě, kdy by o povaze věci jakožto památky existovaly spory a bylo by tak dle § 2 odst. 3 třeba rozhodnutí výkonného orgánu krajského národního výboru. Není nám známo, že by takové pochybnosti v souvislosti s historickým jádrem města Olomouc byly v rozhodné době vyjádřeny.

⁷ Ty jsou dále vymezeny v § 3 Zákona o kulturních památkách a rozumím se jimi „*Památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa, prohlašuje vláda na návrh ministra školství a kultury za národní kulturní památky. Národní kulturní památky požívají zvýšené ochrany podle dalších ustanovení tohoto zákona.*“

krajského národního výboru v dohodě s dotčenými úřady a orgány ochranné pásma; tento orgán může rovněž v případě potřeby ochranné pásma měnit nebo rušit.“

Dle dostupných pramenů nebylo historické jádro města Olomouce (tj. území vymezené ochranným pásmem) za národní památku prohlášeno⁸, a proto je nezbytné posoudit, zda se jednalo o významnou nemovitou kulturní památku.

Pojem významné nemovité kulturní památky není blíže definován ani ve Vyhlášce OP ani v Zákoně o kulturních památkách a na významnost památky nebyly kladeny žádné formální požadavky (vč. určení či prohlášení příslušným státním orgánem). Dle dobových pramenů a vyjádření orgánů veřejné moci bylo možné historické jádro města Olomouce považovat za významnou kulturní památku, respektive soubor kulturních statků. Zpráva Úřadu předsednictva vlády ČSR, č.j. 103.262/50, která byla podkladem pro jednání a následující usnesení vlády dne 11. 7. 1950, zařadila město Olomouc mezi 30 nejceněnějších historických celků Československé socialistické republiky. Zároveň pak Výnos 1971 (ač neúčinný, ale přesto platný předpis) označuje historické jádro města Olomouce označeno jako „*nejvýznamnější a nejlépe dochovaný urbanistický soubor na Moravě*“.

Historické jádro města Olomouce (jakožto soubor kulturních statků a věcí) bylo možné v době vyhlášení Rozhodnutí 1987 považovat za památku ve smyslu § 2 odst. 2 Zákona o kulturních památkách, již byl zároveň dle dobových vyjádření a pramenů připisován značný význam. Historické jádro města Olomouce tedy představovalo **významnou kulturní nemovitou památku**.

C.2.2.4 Územní vymezení Ochranného pásma v Rozhodnutí 1987

Dle § 5 Zákona o kulturních památkách bylo možné vydat rozhodnutí o ochranném pásmu, pokud to vyžadovala ochrana „*nemovité památky*“. Dle ustanovení § 1 odst. 1 Vyhlášky OP platilo: „*Jestliže to vyžaduje ochrana národní kulturní památky nebo jiné významné nemovité kulturní památky (dále jen ‚památky‘), určí jí výkonný orgán krajského národního výboru v dohodě s dotčenými úřady a orgány ochranné pásma; tento orgán může rovněž v případě potřeby ochranné pásma měnit nebo rušit.*“

Dle § 1 odst. 2 Vyhlášky OP dále platilo, že „*ochranné pásma se určuje **vymezením jeho obvodu***“.

Obsahové podmínky pro rozhodnutí o ochranném pásmu byly stanoveny v prováděcím předpisu k zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „**Stavební zákon**“), konkrétně v § 11 vyhlášky Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu (dále jen „**Stavební vyhláška**“). Dle ustanovení § 11 odst. 3 Stavební vyhlášky mělo Rozhodnutí 1987 obsahovat „*zejména (a) označení (název) a adresu navrhovatele, (b) **vymezení (označení) území, kterého se týká** (c) podmínky ochrany a (d) dobu platnosti rozhodnutí, je-li ji možno předem stanovit*“.

Z výše uvedeného vyplývá, že pro určení ochranného pásma bylo třeba mj. vymezit jeho obvod/území, kterého se mělo týkat. Výše citované právní předpisy však nezakotvují podmínku, na základě které by měl obvod přesně odpovídat vymezené památkové rezervaci. Podmínkou vyhlášení ochranného pásma tedy není existence památkové rezervace. **Ochranné pásma lze**

⁸ Národní památky určovala vláda na návrh ministra školství a kultury.

vyhlásit kdykoliv, kdy to vyžaduje ochrana národní kulturní památky nebo jiné významné nemovité kulturní památky.

Normativní část Rozhodnutí 1987 přímo a přesně stanovuje hranice ochranného pásma pomocí zeměpisných a urbanistických prvků, jako jsou železniční tratě, čísla parcel či toky řek, tj. obsahuje konkrétní územní vymezení Ochranného pásma. Rozhodnutí 1987 se na existenci „městské památkové rezervace“ dle Výnosu 1971 odvolává pouze ve svém odůvodnění (tj. nenormativní části). I v případě, že by odkaz na městskou památkovou rezervaci nebyl vůbec uveden, bylo by stále zjevné, na jakém území má k vyhlášení Ochranného pásma dojít.

Odkaz na (neúčinný) Výnos 1971 a městskou památkovou rezervaci jím (zdánlivě) zřízenou je sice vadou Rozhodnutí 1987, domníváme se však, že tato vada sama o sobě nezakládá neplatnost či dokonce nicotnost tohoto Rozhodnutí, když je jinak zřejmé, co je zamýšleným předmětem ochrany (významná nemovitá kulturní památka – historické jádro města Olomouce) a na jakém území se Ochranné pásmo zřizuje.

C.2.3 POSOUZENÍ OTÁZKY PŘÍSLUŠNOSTI K VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ 1987

C.2.3.1 Příslušnost ONV a KNV před rokem 1967 (nepřímá novelizace)

K vydání Rozhodnutí 1987 o zřízení Ochranného pásma byl dle § 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách příslušný výkonný orgán krajského národního výboru (tj. **rada krajského národního výboru**) v dohodě s dotčenými úřady a orgány. Stejným způsobem je stanovena příslušnost i v ustanovení § 1 odst. 1 Vyhlášky OP (tj. v prováděcím předpise k tomuto zákonu).

JUDr. Kyselák a JUDr. Ščerbová odkazují na dobovou literaturou, dle které bylo obecně přijímáno, že v průběhu šedesátých let došlo k nepřímým novelizacím výše uvedených ustanovení o příslušnosti, čímž došlo k přesunu některých pravomocí z krajských národních výborů (dále jen „**KNV**“) na okresní národní výbory (dále jen „**ONV**“), a to včetně působnosti ve věcech ochrany kulturních památek, včetně vyhlášení ochranných pásma. Stanoviska jsou založena na následující argumentaci:

Prvním krokem bylo přijetí zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech (dále jen „**Zákon NV1960**“), který přenášel na KNV více strategickou a dohlížecí pravomoc, zatímco ONV měly být hlavními orgány odpovědnými za každodenní chod svěřených činností, včetně hospodářské a kulturní výstavby. Ustanovení § 45 odst. 1 Zákona NV1960 dále zmocňovalo vládu ČSSR k tomu, aby podrobněji upravila „**rozšíření pravomoci národních výborů, zejména okresních, městských a místních, stanoví pravomoc a odpovědnost národních výborů jednotlivých stupňů, vymezí úkoly při řízení jednotlivých úseků hospodářství a kultury a okruh hospodářských a rozpočtových organizací, které spravují národní výbory jednotlivých stupňů.**“

JUDr. Kyselák i JUDr. Ščerbová se shodují, že cílem tohoto ustanovení § 45 Zákona NV1960 bylo posílit postavení a pravomoci ONV, což se dále promítlo v prováděcím předpise vydaném na základě tohoto zmocnění – nařízení vlády č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání činnosti jejich orgánů (dále jen „**Nařízení NV1960**“). Dle § 21 odst. 6 Nařízení NV1960 mělo dojít k obecnému zakotvení působnosti ONV

v oblasti památkové ochrany⁹. Ustanovení § 76¹⁰ a 77¹¹ Nařízení NV1960 pak měly nepřímo novelizovat a přenést veškerou působnost z KNV na ONV. Podle závěrů JUDr. Kyseláka i JUDr. Ščerbové touto nepřímou novelizací došlo rovněž k přenesení působnosti z KNV na ONV vydávat ochranná pásma podle Zákona o kulturních památkách.

S tímto posouzením neztotožňujeme, a to hned z několika důvodů:

- Nařízení NV1960 představuje podzákonný předpis, který sám o sobě nemůže změnit právní předpis vyšší právní síly (tj. zákon), jakkoli tomu gramatický výklad § 76 odst. 1 Nařízení NV1960 nasvědčuje. Přijetí opačného výkladu by bylo v přímém rozporu s principiální hierarchií právních předpisů a základní zásadou kontinentálního práva *lex superior derogat inferior*. Přitom i vzhledem k výslovnému zmocnění vlády v Zákoně NV1960 k úpravě pravomocí národních výborů lze důvodně předpokládat, že i v Československu 60. let 20. století tyto základní právní zásady a principy (byť často víceméně jen formálně) platily.
- JUDr. Ščerbová dovozuje, že dle této právní úpravy byly ONV nadány obecnou pravomocí rozhodovat o ochraně památek. Domníváme se však, že takto obecná úprava nemohla mít za následek zrušení úpravy speciální, kterou v té době byla úprava Zákona o kulturních památkách (tj. specifický sektorový předpis v oblasti památkové péče). Přijetí opačného výkladu by přímo popíralo základní zásadu *lex specialis derogat legi generali*.

Z dikce § 6 Zákona o kulturních památkách vyplývá, že ochrana památek se netýká pouze ochranných pásem, ale může se týkat územního plánování obecně či schvalování různých projektů, které mohou mít na památku vliv. Zákon o kulturních památkách tak úpravu a existenci ochranných pásem spojoval s dalšími důsledky. Je tedy minimálně sporné, že by takto obecně a široce vymezená pravomoc „rozhodovat o ochraně památek“ stanovená v § 21 odst. 6 Zákona NV1960 automaticky derogovala, byť nepřímo, speciální úpravu stanovenou Zákonem o kulturních památkách.

C.2.3.2 Příslušnost ONV a KNV po roce 1967 (nepřímá novelizace)

I pokud vezmeme v potaz politické a společenské poměry počátku 60. let 20. století v socialistickém Československu a připustíme, že by i přes výše zmíněné právní principy došlo tzv. nepřímou novelizací k přenesení působnosti z KNV na ONV, je nezbytné zabývat se otázkou, zda byla takto přenesená kompetence ONV zachována i po účinnosti nového zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech (dále jen „**Zákon NV1967**“).

Zákon NV1967 zcela nahradil předcházející úpravu z roku 1960, tedy nahradil původní Zákon NV1960 a zároveň zrušil Nařízení NV1960. Ustanovení § 19 pouze stroze konstatovalo, že „národní výbory podle zvláštních předpisů vykonávají státní správu, zejména na úseku... ochrany kulturních památek.“ Bližší podmínky nebyl určen.

⁹ Podle § 21 odst. 6 Nařízení NV 1960 platí, že „ONV rozhodují o kulturně politickém využití a ochraně památek i přírody v okrese a spravují významné památkové objekty.“

¹⁰ Podle § 76 odst. 1 Nařízení NV: „Zrušují se předpisy, které odporují tomuto nařízení; ustanovení o dosavadních komisích sociálního zabezpečení rad národních výborů se nahrazují ustanoveními zákona o národních výborech a tohoto nařízení.“

¹¹ Podle § 77 Nařízení NV: „Úkoly, které podle platných předpisů náleží výkonným orgánům národních výborů nebo které pozdější předpisy svěří národním výborům, budou obstarávat národní výbory a jejich orgány příslušné podle zákona o národních výborech a tohoto nařízení.“

Dobová literatura ani předcházející posudky se neshodují na jednotném závěru, jaký dopad měl Zákon NV1967 na příslušnost ONV. Pokud připustíme možnost nepřímé novelizace předpisů z roku 1960, a tedy přenesení působnosti z KNV na ONV, přichází v úvahu dvě možnosti:

- Po zrušení nepřímé novelizace se obnovuje stav před touto novelizací, tedy dochází k obnovení příslušnosti KNV (tento názor zastává JUDr. Ščerbová).
- Po zrušení nepřímé novelizace bez stanovení alternativy se má postupovat analogicky jako doposud, a to až do té doby, než bude přijata úprava, která příslušnost definitivně stanoví (tento názor prezentuje JUDr. Kyselák, který zároveň odkazuje na dopis ministra kultury ČR z 4.5.1973).

V této věci se ztotožňujeme s názorem JUDr. Ščerbové. I pokud přijmeme závěr, že na základě předpisů z roku 1960 (tj. Zákona NV1960 i Nařízení NV1960) v důsledku nepřímé novelizace došlo k přenesení působnosti na ONV, oba tyto předpisy byly Zákonem NV1967 zrušeny a neexistovala jiná úprava, která by příslušnost ONV dále upravovala. Absence jiné úpravy znamená automaticky obnovení, resp. potvrzení příslušnosti KNV. Jinými slovy, po zrušení jakékoliv novely, ať již přímé nebo nepřímé, se nepochybně obnovuje stav před touto novelou.

Navíc platí, že ustanovení § 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách (jako *lex specialis*) nikdy nebylo fakticky zrušeno ani měněno bez ohledu na to, jak se v mezidobí měnily právní předpisy upravující působnost národních výborů v obecné rovině.

„Přetrvání“ příslušnosti ONV i po nabytí účinnosti Zákona NV1967 nelze, dle našeho názoru, dovozovat ze skutečnosti, že se jednalo o zavedené postupy a ustálenou a běžnou praxi. Pokud ONV i po nabytí účinnosti Zákona NV1967 nadále běžně rozhodovaly v 1. stupni o ochraně památek (ať již z důvodu setrvačnosti, pokračování v zavedené praxi, neznalosti právní úpravy či dobového výkladu), nelze takovou „obvyklou praxí“ zhojit zjevný rozpor s tehdy platným Zákonem o kulturních památkách.

JUDr. Ščerbová dochází k závěru, že i přes výše uvedené argumenty měla být v době vydání Rozhodnutí 1987 ve věcech ochrany památek – a tím pádem i rozhodování o ochranných pásmech – zakotvena obecná příslušnost ONV, a to zejména s přihlédnutím k zákonu č. 146/1971 Sb. (dále jen „**Novela**“), který novelizoval Zákon NV1967. Účelem této Novely z roku 1971 bylo upravit specifické postavení některých městských národních výborů (dále jen „**MNV**“) – měst Brna, Ostravy a Plzně – a současně zrušit zákony, které do té doby statuty těchto výborů upravovaly (tedy zajistit jednotnou úpravu pro tyto vybrané MNV). V čl. III. Novely dochází k určitým přenosům působnosti, kde jsou jednotlivé činnosti rozděleny podle příloh A – E, přičemž významná je zejména příloha C obsahující působnost, která je dle ustanovení článku III. (1) 3. přenesena z KNV na jednotlivé MNV (tj. MNV v Brně, Ostravě a Plzni). Součástí této přílohy C je také, kromě jiného, zakotvení působnosti v oblasti ochrany památek, a to včetně působnosti ve věci vyhlášení ochranných pásem k nemovitým památkám dle § 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách.

JUDr. Ščerbová usuzuje, že jediným možným závěrem, proč dle čl. III odst. 1 bod 3 a dle přílohy C dochází k přenosu působnosti v oblasti Zákona o kulturních památkách z KNV na tři vymezené MNV, avšak zároveň nedochází k přenosu příslušnosti z KNV na ONV dle čl. III odst. 1 písm. 2 a související dle přílohy A, je, že ONV tuto působnost dle Zákona o kulturních památkách již vykonávaly, a proto bylo třeba upravit pouze již nově vzniklé MNV Brna, Ostravy a Plzně.

S tímto závěrem se neztotožňujeme.

Již z původního znění Zákona NV1967 vyplývá, že MNV Brna, Ostravy a Plzně měly zvláštní postavení ve srovnání s ostatními MNV¹². MNV jsou obecně podřízeny ONV¹³, zatímco MNV Brna, Ostravy a Plzně jsou výslovně podřízeny pouze KNV¹⁴. Novela přitom do Zákona NV1967 zakotvila nové ustanovení § 26a; podle odst. 1 tohoto ustanovení: „*Národní výbory měst Brna, Ostravy a Plzně a obvodní národní výbory v těchto městech mají působnost městských i okresních národních výborů. Národní výbory měst Brna, Ostravy a Plzně kromě toho vykonávají ve zvlášť stanovených věcech státní správu, která jinak přísluší krajským národním výborům.*“

Z citovaného ustanovení § 26a vyplývá specifické postavení MNV Brna, Ostravy a Plzně, které lze tak považovat za jakýsi mezičlánek s působností na pomezí ONV a KNV a kterým byla Novelou výslovně svěřena působnost KNV v oblasti ochrany památek dle Zákona o kulturních památkách. Z tohoto důvodu se domníváme, že specifické postavení MNV Brna, Ostravy a Plzně znamenalo, že byly jedinými „ne-krajskými“ národními výbory, které byly k rozhodování o ochranných pásmech dle Zákona o kulturních památkách oprávněny. Pro všechna ostatní města a okresy zůstala zachována působnost KNV stanovená jediným relevantním, a navíc speciálním právním předpisem – Zákonem o kulturních památkách.

Vzhledem k tomu, že MNV města Olomouce ani ONV OL neměly žádné specifické postavení, nebyl ONV OL k vydání Rozhodnutí 1987 vůbec příslušný.

C.2.3.3 Nepříslušnost ONV k vydání Rozhodnutí 1987 a nicotnost tohoto rozhodnutí

V návaznosti na skutečnosti uvedené výše v této kapitole C.2.3 se přikláníme k závěru, že existující vady příslušnosti představují vady absolutní¹⁵, které na základě ustálené literatury a judikatury zakládají nicotnost daného správního aktu.¹⁶

S ohledem na tehdejší poměrně nejasnou kompetenční legislativu a s ohledem na tehdejší běžnou praxi správních orgánů nicméně připouštíme i možnost, že by taková vada v nepříslušnosti nemusela nutně, bez dalšího, zakládat nicotnost, neboť není možné tuto vadu (vzhledem k zmatečnosti a nedůsledné provázanosti a aplikaci tehdejších právních norem, jakožto i vzhledem k dobovým poměrům) kvalifikovat jako vadu zjevnou. Nejvyšší správní soud v obdobné věci¹⁷ odkázal, mimo jiné, i na německou právní teorii, dle které je zjevnost nezbytným předpokladem nicotnosti. Pokud by tedy jedinou vadou Rozhodnutí 1987 byla tato vada příslušnosti, bylo by možné uvažovat o tom, že se nejedná o rozhodnutí nicotné, nýbrž pouze nezákonné, na které se do jeho zrušení uplatní presumpce správnosti.

Avšak vzhledem k tomu, že Rozhodnutí 1987 nad rámec nedostatku příslušnosti vykazovalo i další vady (především absenci podmínek Ochranného pásma; k tomu viz kapitola C.2.4),

¹² Na okraj upozorňujeme, že MNV Brna, Ostravy a Plzně nebyly novelou č. 146/1971 Sb. nově zavedeny, pouze došlo k úpravě jejich působnosti.

¹³ Srov. ustanovení § 26 Zákona NV1967.

¹⁴ Srov. § 12 odst. 2 Zákona NV1967.

¹⁵ O absolutní vadu nepříslušnosti by se samozřejmě nejednalo, kdyby místo podřízeného orgánu rozhodoval orgán nadřízený. To se však v tomto případě neuplatní, neboť ONV, který ROP 1987 vydal byl orgánem podřízeným vůči příslušnému KNV.

¹⁶ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu 5 A 116/2001 ze dne 21.8.2003 nebo 6 A 76/2001 ze dne 22.7.2005 nebo 8 Afs 78/2006 ze dne 13.5.2008.

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 Afs 78/2006 ze dne 13.5.2008.

příkládáme se k názoru, že vady Rozhodnutí 1987 dosahují takové intenzity, že se ve svém důsledku jedná o rozhodnutí nicotné.

C.2.4 POSOUZENÍ ABSENCE PODMÍNEK V OCHRANNÉHO PÁSMU

C.2.4.1 Obsah Rozhodnutí 1987

Rozhodnutí 1987 obsahuje pouze určení vzniku Ochranného pásma, vč. jeho územního vymezení (normativní část), a dále krátké odůvodnění přijetí tohoto Rozhodnutí 1987. Rozhodnutí 1987 neobsahuje žádné podmínky, *jichž je nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů* (dále jen „**podmínky stavební činnosti**“).

Původní návrh Rozhodnutí 1987 přitom tyto podmínky stavební činnosti obsahoval.

C.2.4.2 Zákonné požadavky na procesní postup určení ochranného pásma

Ustanovení § 5 odst. 1 Zákona o kulturních památkách stanoví: „Vyžaduje-li to ochrana nemovité památky, určí pro ni výkonný orgán krajského národního výboru v dohodě s dotčenými úřady a orgány ochranné pásma **a stanoví podmínky, jichž nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů**; může při tom v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo nařídít odstranění nebo úpravu stavby nebo jiného zařízení, úpravu prostoru, popřípadě i úpravu pozemků, nebo učinit jiná vhodná opatření.“

Gramatickým výkladem („určí ... ochranné pásmo a stanoví“) tohoto ustanovení lze dospět k závěru, že stanovení podmínek je kumulativní obligatorní náležitostí pro vyhlášení ochranného pásma.¹⁸ V případě, že nejsou podmínky v Rozhodnutí 1987 o vyhlášení Ochranného pásma uvedeny, nejsou splněny zákonné podmínky jeho vyhlášení.

Zároveň citované ustanovení Zákona o kulturních památkách stanoví, že účelem („vyžaduje-li to ...“) vyhlášení ochranného pásma je ochrana nemovité památky. Deklarovaným účelem Rozhodnutí 1987 pak měla být dokonce *zvýšená* ochrana. Poskytnutí ochrany památkám, v jejichž prospěch se vyhláší Ochranné pásmo, přitom není možné bez zajištění prevence negativních zásahů a vlivů v důsledku neregulované stavební činnosti, tj. bez stanovení konkrétních podmínek a omezení činností v Ochranném pásmu.

Dle ustanovení § 11 Stavební vyhlášky navíc platí, že Rozhodnutí 1987 mělo obsahovat „**zejména (a) označení (název) a adresu navrhovatele, (b) vymezení (označení) území, kterého se týká (c) podmínky ochrany a (d) dobu platnosti rozhodnutí, je-li ji možno předem stanovit**“. Tento závěr je podpořen i zněním § 11 odst. 3 Stavební vyhlášky, dle kterého jsou podmínky ochrany nezbytnou náležitostí rozhodnutí o ochranném pásmu. Podmínkami takového rozhodnutí se pak rozumí způsob ochrany, zejména zákaz, omezení nebo způsob provádění staveb, terénních úprav, těžebních prací, výsadby a postřiku stromů, hnojení půdy, provozu vysokofrekvenčních přístrojů, zabezpečují se požadavky dotčených orgánů státní správy apod.¹⁹

Podmínky ochrany jsou jednou ze základních náležitostí rozhodnutí o ochranném pásmu. Stanovení podmínek je nezbytnou součástí rozhodnutí o ochranném pásmu, bez jejichž

¹⁸ Poslední část § 5 odst. 1 začínající za středníkem gramaticky pouze rozšiřuje předchozí větu („*stanoví podmínky...*“) o demonstrativní výčet konkrétních podmínek, které lze v rámci rozhodnutí určit; nejedná se tak o zakotvení možnosti podmínek vůbec uvádět, jak by se mohlo zdát z počátečního uvození této věty („*může při tom*“), ale o demonstrativní výčet možných omezujících podmínek. V tomto duchu je pak nezbytné vykládat i § 1 odst. 1 Vyhlášky OP, která jakožto prováděcí předpis musí být vždy upravena a vykládána v mezích zákona.

¹⁹ Ustanovení § 11 odst. 4 Stavební vyhlášky.

vymezení nelze prakticky naplnit účel ochrany památek; na jedné straně je přiznána ochrana (v tomto případě dokonce zvýšená ochrana), aniž by bylo zřejmé, v čem přesně spočívá a jak má být naplněna. Vzniká tak stav právní nejistoty, potenciálně umožňující nepřiměřené zásahy do práv třetích osob. Nahlíženo prizmatem dnešní doby a aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu²⁰ je tento závěr poměrně zřejmý. Nicméně již z dopisu Státního ústavu památkové péče ze srpna roku 1987, kterým byl ONV OL upozorněn na nedostatky vydaného Rozhodnutí 1987, je nepochybné, že absence podmínek Ochranného pásma byla i v době vydání považována za vadu způsobující neexistenci (nicotnost) správního rozhodnutí: „**rozhodnutí o ochranném pásmu, v němž nejsou stanoveny podmínky ochrany, nelze z hlediska [Vyhlášky OP] považovat za pravomocné rozhodnutí o určení památkového ochranného pásma.**“

Vzhledem k tomu, že Rozhodnutí 1987 podmínky neobsahuje, postrádá jednu ze základních zákonných náležitostí ochranného pásma. Pokud by takový nedostatek bylo možné vykládat jako způsobující neurčitost či bezobsažnost daného aktu, jednalo by se rovněž o paakt, tedy nicotný správní akt, který nemůže vyvolávat právní účinky²¹.

Pro úplnost uvádíme, že JUDr. Kyselák se zároveň zabýval zákonností procesního postupu pro vydání Rozhodnutí 1987, zejména v souvislosti s účastníky řízení a doručováním. V této věci se s názorem JUDr. Kyseláka ztotožňujeme a neshledáváme v procesním postupu (ve věci příslušnosti viz níže) podstatné nedostatky.

C.2.4.3 Záměrné neuvedení podmínek v Rozhodnutí 1987

JUDr. Kyselák předkládá ve svém stanovisku argumentaci založenou na tom, že Rozhodnutí 1987 bylo vydáno záměrně bez uvedení podmínek ochrany, neboť ONV OL si v rozhodné době patrně byl vědom nově přijatého, ale zatím neúčinného, Zákona o státní památkové péči²², který dle JUDr. Kyseláka povinnost uložení podmínek ochranného pásma neukládal.

Zákon o státní památkové péči neobsahuje žádná přechodná ustanovení odůvodňující jeho použití na řízení zahájená před jeho účinností. Rozhodnutí 1987 bylo vydáno v červenci roku 1987, kdy, dle poskytnutých informací, také nabylo právní moci, čímž bylo správní řízení skončeno. Zákon o státní památkové péči nabyl účinnosti v lednu 1988. ONV OL tak nebyl za stálé účinnosti Zákona o kulturních památkách, na který se Rozhodnutí 1987 výslovně odkazuje a podle kterého bylo vydáno, oprávněn při vyhlášení Ochranného pásma postupovat dle Zákona o státní památkové péči.²³

I kdybychom tuto hypotézu připustili, nesouhlasíme s názorem JUDr. Kyseláka, že nová právní úprava stanovení podmínek ochrany při vyhlášení ochranného pásma nepředpokládá. Nová právní úprava Zákona o státní památkové péči a dále provedená ve vyhlášce č. 66/1988 Sb. požadavek na stanovení podmínek i nadále obsahovala. Připouštíme však, že v době vydání Zákona o státní památkové péči se mohlo jevit, a to zejména vzhledem k ustanovení § 17

²⁰ Dle které je „**podstatou ochranného pásma kolem nemovité kulturní památky stanovit formou územního rozhodnutí ve veřejném zájmu režim, který omezuje nepříznivý vliv okolí, zejména nevhodné stavební zásahy, na kulturní památku.**“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 51/2018 ze dne 25.10.2018, bod 32).

²¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001 ze dne 22.7.2005.

²² Tento zákon nabyl platnosti 13.4.1987 a účinnosti 1.1.1988. Rozhodnutí 1987 bylo vydáno v průběhu této legisvakční lhůty – dne 27.7.1987.

²³ Takový postup by byl rovněž v rozporu s principem právní jistoty, podpořený také (byť současným) výkladem dle např. judikatury Nejvyššího správního soudu, čj. 8 As 114/2013 ze dne 4.8.2014.

Zákona o státní památkové péči²⁴, že stanovení podmínek je jen fakultativním požadavkem. Tento požadavek byl však dále vyjasněn ustanovením § 17 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., podle které „*vymezení ochranného pásma obsahuje určení předmětu ochrany, důvod vymezení, popis hranice ochranného pásma a stanovení podmínek pro činnosti v ochranném pásmu.*“ Tedy jedná se taktéž o kumulativní podmínku, stejně jako tomu bylo i v případě Zákona o kulturních památkách.

JUDr. Kyselák v této souvislosti navíc poukazuje na fakt, že v nové právní úpravě chybělo explicitní stanovení, že těchto podmínek je „*nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů*“. Domníváme se, že stanovení jakýchkoliv podmínek jednání v ochranném pásmu by nedávalo smysl, kdyby jich při vypracování nových územních plánů nebylo nutno dbát. I na novou právní úpravu ochranných pásem tedy bylo pro účely ochrany památek nezbytné subsidiárně aplikovat obecnou úpravu ochranných pásem dle Stavebního zákona a Stavební vyhlášky.

Zákon o státní památkové péči Stavební zákon ani Stavební vyhlášku nezrušil a v rozhodném období nedocházelo k jiným novelám Stavebního zákona²⁵ ani Stavební vyhlášky²⁶. Nová úprava obsažená v Zákoně o státní památkové péči (a jeho prováděcích předpisech) neobsahuje procesní postup pro vydávání rozhodnutí o ochranných pásmech.²⁷ Neexistuje proto žádný důvod, proč by se tato subsidiární úprava neuplatnila.

Z výše uvedeného dovozujeme, že stanovení podmínek ochrany je nezbytnou součástí rozhodnutí o ochranném pásmu, bez jejichž vymezení nelze prakticky naplnit účel ochrany památek; území je tak přiznána ochrana (v tomto případě dokonce zvýšená ochrana), aniž by bylo zřejmé, v čem přesně spočívá a jak má být naplněna. Rovněž Státní ústav památkové péče se již v srpnu roku 1987 domníval, že absence podmínek Ochranného pásma byla i v době vydání považována za vadu způsobující neexistenci (nicotnost) správního rozhodnutí.

C.2.4.4 Nezákonnost a nicotnost Rozhodnutí 1987

V důsledku neuvedení stavebních (a jiných) podmínek v Ochranném pásmu došlo při vydání Rozhodnutí 1987 k porušení zákona. Uvedení podmínek je přitom podstatnou náležitostí ochranného pásma.

Zároveň dle našeho názoru samotné vymezení ochranného pásma bez souvztažného stanovení podmínek ochrany není vůbec schopné splnit účel a smysl rozhodnutí o ochranném pásmu ve smyslu Zákona o kulturních památkách, kterým je zajištění ochrany vymezeného území *erga omnes*. Z Rozhodnutí 1987 není jasné, k čemu opravňuje nebo jaké povinnosti ukládá, což je dle literatury vadou způsobující nicotnost²⁸.

²⁴ Původní znění § 17 Zákona o památkové péči stanovilo: „*Vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vymezí okresní národní výbor po vyjádření krajské organizace státní památkové péče ochranné pásmo.14 Okresní národní výbor po dohodě s dotčenými orgány státní správy může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření.*“

²⁵ Poprvé novelizován až v roce 1990.

²⁶ Novela v roce 1980 a pak až v roce 1992.

²⁷ Ochranná pásma bylo stále třeba vyhlášovat správním rozhodnutím, jelikož Zákon o státní památkové péči nezaváděl jakýkoliv jiný systém, např. vznik ochranných pásem *ex lege*.

²⁸ Viz např. HENDRYCH, Dušan, a kol., *Správní právo obecná část*, 9. vydání, 2016.

Vzhledem k výše uvedenému se přikláníme k názoru, že Rozhodnutí 1987 je z důvodu absence vymezení konkrétních podmínek aktem s absolutně neurčitým obsahem, a tedy nicotným správním aktem.

D. POSOUZENÍ OTÁZKY PŘEZKUMU ROP 1987 SPRÁVNÍM ORGÁNEM

D.1 SHRNU TÍ

Přikláníme se k názoru, že Rozhodnutí 1987 je nicotným rozhodnutím, které nikdy nevyvolávalo a ani nemohlo vyvolávat právní účinky. Z tohoto důvodu nelze Rozhodnutí 1987 dále věcně přezkoumávat a příslušný orgán by měl pouze deklarovat jeho nicotnost. Deklarace nicotnosti nepředstavuje přezkum rozhodnutí ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu 9 As 330/2016, ani rozsudku stejného soudu 2 As 51/2018.

K prohlášení nicotnosti je ve smyslu aktuálního znění § 77 správního řádu příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal; vzhledem k přechodnému ustanovení § 182 správního řádu se však na úkony správních orgánů učiněné před 1. 1. 2006 ustanovení § 77 správního řádu v tomto případně výslovně neuplatní. Přesto lze v posuzovaném probíhající řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu deklarovat nicotnost Rozhodnutí 1987 a na základě toho pak vydat rozhodnutí o právech a povinnostech žadatele. Takový postup by byl v souladu s nedávným rozsudkem Městského soudu v Praze 5 A 64/2015, který deklaraci nicotnosti v rámci řízení o určení právního vztahu výslovně podpořil, a to i ve vztahu k rozhodnutím vydaným podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád.

Rozhodnutí 1987 vydal ONV, jehož nadřízeným orgánem byl KNV. Působnost ONV na základě postupných změn administrativního uspořádání ČSSR a nástupnických států přešla na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, zatímco působnost KNV přešla na krajské úřady. Na základě výše uvedeného dovozujeme, že KÚOL lze pravděpodobně²⁹ považovat za správní orgán věcně a místně příslušný k rozhodnutí o právním vztahu a v rámci řízení o právním vztahu může prohlásit Rozhodnutí 1987 za nicotné.

Z procesního hlediska se přikláníme k názoru, že v zájmu hospodárnosti správního řízení lze nicotnost Rozhodnutí 1987 deklarovat přímo v rámci řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu a není nezbytné odkazovat žadatele na posouzení nicotnosti v rámci samotného soudního řízení ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

D.2 ANALÝZA

D.2.1 SHRNU TÍ DOSAVADNÍHO STAVU A PRÁVNÍ ÚPRAVY

Z předložené dokumentace vyplývá, že žadatel dne 13. 5. 2014 podal příslušnému stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby dle tohoto stavebního záměru. Příslušný stavební úřad však správní řízení o rozhodnutí o umístění stavby zastavil, neboť dle jeho názoru se stavba měla nacházet v ochranném pásmu a žadatel tak měl povinnost předložit závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku památkové péče v souladu s § 14 aktuálně platného Zákona o státní památkové péči. Následně bylo na základě žádosti žadatele zahájeno řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Ustanovení § 142 stanoví podmínky pro konání řízení o určení právního vztahu. Předmětem tohoto Stanoviska není posouzení otázky, zda v daném případě jsou splněny zákonné podmínky pro vedení řízení o určení právního vztahu. Dále se proto touto otázkou nezabýváme.

²⁹ Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto Stanoviska nebylo posouzení otázky přechodu působnosti správních orgánů v rámci transformace veřejné správy (tj. současné působnosti KÚOK vůči původnímu ONV OL), zabývali jsme se touto otázkou jen velmi okrajově a měla by být předmětem samostatného detailního posouzení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 51/2018 podporuje závěr, že rozhodnutí o ochranných pásmech v rozhodné době měla povahu územních rozhodnutí, a tedy individuálního správního aktu, s přihlédnutím k abstraktně vymezenému okruhu adresátů³⁰. Ztotožňujeme se s názorem JUDr. Ščerbové, že řízení podle § 142 správního řádu nepředstavuje nový opravný prostředek. Zároveň považujeme za nesporné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle kterého platí, že v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu není možné materiálně přezkoumávat jiné správní akty a napravovat jejich vady či nezákonnosti.³¹

D.2.2 NICOTNOST SPRÁVNÍHO AKTU

D.2.2.1 Stávající právní úprava nicotnosti správního aktu

Dle ustálené správní teorie a judikatury je třeba rozlišovat mezi akty nezákonnými, popřípadě neplatnými, a akty nicotnými (tzv. paakty). Všechny tyto instituty se týkají vadných správních rozhodnutí, ale v rozdílné intenzitě. Nezákonné akty jsou v určitém smyslu v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, tedy nesplňují všechny náležitosti, které jsou pro daný akt zákonem kladeny.³² Vady nezákonnosti mohou však být správním rozhodnutím zhojeny např. konverzí nebo konvalidací. Dle ustálené judikatury³³ je pro neplatnost rozhodnutí třeba vyšší intenzity porušení zákona (tj. materiální prvek), než je tomu u *pouhé* nezákonnosti. Takové správní akty pak příslušný správní orgán zruší a řízení zastaví nebo vrátí orgánu, který původně rozhodoval. Na nezákonné i neplatné správní akty se pak obecně uplatní presumpce správnosti (a to do doby, dokud je správní orgán či soud nezruší).

Naopak není možné aplikovat presumpci správnosti na akty nicotné, na které se hledí, jako by nikdy nevznikly. Důvodem je, že nicotný akt trpí vadami takové intenzity, že se vůbec o správní akt vůbec nejedná, tj. nikdy nemohl vyvolávat právní účinky. Vady, které způsobují nicotnost jsou ve správním řádu definovány pouze demonstrativně a zahrnují neexistenci zákonného podkladu, absolutní vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, bezobsažnost či neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle atd. Mnohé důvody nicotnosti byly dovozeny až judikaturou³⁴.

Nicotnost není možné zhojit ani jednáním správního orgánu ani plynutím času. Vzhledem k tomu, že nicotný akt neukládá nikomu práva ani povinnosti, správní orgán či soud nicotnost pouze vyslovují – akt není třeba rušit, protože právně neexistuje³⁵.

Pro úplnost dodáváme, že rovněž předcházející správní řád platný a účinný v době vydání Rozhodnutí 1987 (zákon č. 71/1967 Sb., správní řád) a navazující rozhodovací praxe (byť z pozdější doby, nicméně vykládající tehdy platný správní řád z roku 1967) předpokládaly prohlášení nicotnosti správního aktu.³⁶

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 51/2018 ze dne 25.10.2018, bod 31.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 51/2018 ze dne 25.10.2018, bod 34 a 9 As 330/2016 ze dne 7.2.2018, bod 62.

³² Viz např. HENDRYCH, Dušan, a kol., *Správní právo obecná část*, 9. vydání, 2016.

³³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001 ze dne 22.7.2005.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001, 8 Afs 78/2006 ze dne 13.5.2006.

³⁵ Viz např. HENDRYCH, Dušan a kol., *Správní právo obecná část*, 9. vydání, 2016; Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 A 76/2001 ze dne 22.7.2005, 8 Afs 78/2006 ze dne 13.5.2006.

³⁶ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 28 Cdo 2461/2007, podle kterého platí: „Dovolací soud se v uvedeném směru ztotožnil s názorem dovolatele potud, že k opravě podle § 47 odst. 6 zákona č. 71/1967 Sb.

D.2.2.2 Nicotnost Rozhodnutí 1987

Rozhodnutí 1987 je velmi pravděpodobně nicotným aktem, a to pro kumulaci závažných vad spočívajících v (a) chybějících podmínkách ochrany, bez nichž ztrácí takové „holé“ vyhlášení Ochranného pásma zcela smysl, a (b) vadě příslušnosti. K tomu viz kapitola C tohoto Stanoviska.

D.2.3 VYSLOVENÍ NICOTNOSTI V RÁMCI ŘÍZENÍ DLE § 142 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

D.2.3.1 Podmínky vyslovení nicotnosti

Výše jsme dospěli k tomu, že Rozhodnutí 1987 je velmi pravděpodobně nicotným aktem. Z tohoto důvodu není dále nezbytné se zabývat otázkou, zda lze Rozhodnutí 1987 v rámci řízení dle § 142 správního řádu materiálně přezkoumávat ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 As 330/2016. Při vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí správní orgán (či soud) napadené rozhodnutí materiálně nepřezkoumává, nýbrž pouze konstatuje, že tento akt je nicotný, tedy z právního hlediska nikdy nevznikl a nevyvolával právní účinky.

Odborná literatura se k otázce možnosti vyslovení nicotnosti v řízení dle § 142 správního řádu vyjadřuje velmi stručně, ale nepovažuje takový postup za vyloučený.³⁷ Jak vyplývá z literatury i judikatury³⁸, účelem správního řízení podle § 142 správního řádu je odstranění nejasností či pochybností, což je i tento případ, kdy různým správním orgánům nebylo a není jasné, zda ochranné pásmo platně a účinně vzniklo a zda jeho účinky trvají dodnes. V případě, kdy je Rozhodnutí 1987 nicotné, a tedy nezakládá žádné právní účinky, je možné tyto pochybnosti odstranit pouze vyslovením jeho nicotnosti.

Odborná literatura³⁹ podporuje závěr, že existují-li rozhodnutí vydaná před 1. 1. 2006, u kterých přichází v úvahu vyslovení jejich nicotnosti, avšak správní orgán nemůže, s přihlédnutím k přechodnému ustanovení v § 182 odst. 1 správního řádu, přistoupit k prohlášení této nicotnosti dle § 77 správního řádu⁴⁰, je možné využít řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. V rámci tohoto řízení pak správní orgán **v mezích své místní a věcné příslušnosti** rozhodne, zda právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. V řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je pak možné „**vydat deklaratorní rozhodnutí i o tom, že žádný právní vztah nikdy nevznikl, tedy že např. nevznikl na základě vydaného „rozhodnutí“ z toho důvodu, že šlo o rozhodnutí nicotné, tedy rozhodnutí, které nebylo pro závažné vady s to vyvolat právní účinky.**“⁴¹

Možnost deklarace nicotnosti v rámci řízení o určení právního vztahu výslovně podpořil, a to i ve vztahu k rozhodnutím vydaným před 1. 1. 2006, i Městský soud v Praze v nedávném

*je příslušný správní orgán, který vydal opravované rozhodnutí. Jestliže v dané věci opravu provedl vedlejší účastník na straně žalované, který navíc byl účastníkem řízení před Pozemkovým úřadem m. P., nezbyvá než uzavřít, že oprava správního rozhodnutí vydaného Pozemkovým úřadem m. P. je nicotným aktem, **příčemž k nicotnosti se přihlíží z úřední povinnosti.***

³⁷ Viz HENDRYCH, Dušan, a kol., *Správní právo obecná část*, 9. vydání, 2016, s. 152, pozn. pod čarou č. 430.

³⁸ VEDRAL, Josef, *Správní řád, komentář*, II. vydání, 2012, rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 As 330/2016 ze dne 7.2.2018, bod 64.

³⁹ VEDRAL, Josef, *Správní řád, komentář*, II. vydání, 2012, s. 1436–1437.

⁴⁰ Dle přechodného ustanovení § 182 odst. 1 správního řádu platí: „*Ustanovení tohoto zákona o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona.*“

⁴¹ VEDRAL, Josef, *Správní řád, komentář*, II. vydání, 2012, s. 1436.

rozhodnutí 5 A 64/2015⁴², ve kterém přezkoumával rozhodnutí z roku 1993 o prohlášení konkrétní věci (obrazu) za kulturní památku. Soud shledal, že i ve vztahu k tomuto rozhodnutí z r. 1993 (kdy stále platil správní řád č. 71/1967 Sb. v původním znění) je správní orgán příslušný v řízení dle § 142 správního řádu deklarovat nicotnost.

Správní orgán tedy v rámci řízení dle § 142 správního řádu rozhodnutím neprohlašuje nicotnost správního aktu (zde Rozhodnutí 1987) ve smyslu § 77 správního řádu (k čemuž není dle § 182 správního řádu oprávněn), nýbrž vydá rozhodnutí, že žadateli z Rozhodnutí 1987 povinnosti nevznikají, a to z důvodu nicotnosti „podkladového“ Rozhodnutí 1987.

Alternativní možností je pak postup žadatele v rámci správního soudnictví, kdy se žadatel může domáhat ochrany a výslovného vyslovení nicotnosti Rozhodnutí 1987 postupem dle § 65 odst. 3 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a to i vůči nicotným aktům z doby před 1. 1. 2006.

V návaznosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 Afs 303/2017⁴³, ve kterém Nejvyšší správní soud posuzoval možnost prohlášení nicotnosti v odvolacím řízení, se domníváme, že obecně preferovaným postupem má být prohlášení nicotnosti v co nejdřívější fázi (tj. jakmile správní orgán (či soud) tuto skutečnost zjistí), přičemž odkaz na jiný postup, vč. odkázání dotčeného účastníka na správní soudnictví, by znamenal přílišný formalismus⁴⁴. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, *„jestliže je totiž odvolací řízení určeno k odstranění všech pochybení správního orgánu prvního stupně, tak tím spíše v něm musí být napravena i nejtěžší vada rozhodnutí, pro kterou na něho nelze nahlížet jako na existující správní akt. Jestliže tedy odvolací správní orgán považuje napadené rozhodnutí za nicotné a žádné jiné jeho vady či vady jemu předcházejícího řízení neshledá, nemůže odvolání zamítnout s odkazem na to, že tato jediná vada zjištěná v odvolacím řízení ho vede k závěru, podle něhož nebylo odvolání podáno proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž proti neexistujícímu správnímu aktu a že se tak náprava lze domáhat jen v řízení o prohlášení nicotnosti podle § 77 a § 78 správního řádu a v soudním řízení správním. Řízení o prohlášení nicotnosti je tedy toliko subsidiární možností k dosažení nápravy nicotnosti rozhodnutí z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu v případech, kdy takové rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení.“*

Vzhledem k důvodům, na základě kterých Nejvyšší správní soud shledal možnost vyslovení nicotnosti i v odvolacím řízení („napravena i nejtěžší vada rozhodnutí, pro kterou na něho nelze nahlížet jako na existující správní akt“), a vzhledem k závěrům odborné literatury a soudů⁴⁵ o přípustnosti deklarace nicotnosti v rámci jiných řízení (vč. řízení o určení právního vztahu), se domníváme, že správní orgán je oprávněn deklarovat nicotnost Rozhodnutí 1987 i v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu.

⁴² Rozhodnutí Městského soudu v Praze 5 A 64/2015 ze dne 9. 1. 2019, bod 17: „V případě namítání vad, které mohou mít za následek nicotnost rozhodně, tak dle soudu **nic nebrání tomu, aby právě v rámci řízení dle § 142 správního řádu správní orgány tyto vady mohly posuzovat**. V dané věci tedy správní orgány správně posuzovaly případné vady zakládající nicotnost **prohlášení z roku 1993**.“

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 9 Afs 303/2017 ze dne 30.1.2018, bod 22.

⁴⁴ Viz JEMELKA, Luboš, PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David, *Správní řád*, 5. vydání, 2016, komentář k § 77.

⁴⁵ Srov. např. výše uvedená rozhodnutí Městského soudu v Praze 5 A 64/2015 či Nejvyššího správního soudu 9 Afs 303/2017.

D.2.3.2 Příslušnost KÚOK jakožto nadřízeného správního orgánu k prohlášení nicotnosti Rozhodnutí 1987

V kapitole C.2.3 výše jsme dospěli k závěru, že ONV OL nebyl příslušným správním orgánem k vydání Rozhodnutí 1987. Tím měl být místně příslušný KNV.

Při transformaci veřejné správy po roce 1989 byly ONV obecně nahrazeny okresními úřady⁴⁶. V roce 1997 došlo k vytvoření krajů jakožto vyšších samosprávných celků. Okresní úřady byly zrušeny v roce 2002.⁴⁷ V roce 2002 dosavadní působnost okresních úřadů zčásti přešla na obecní úřady (resp. obecní úřady obcí s rozšířenou působností) a částečně na krajské úřady.

Krajské úřady tak lze i dle dnešní úpravy považovat ve věcech památkové péče za nadřízené orgány ONV – jejichž působnost přešla na obecní úřady, popř. obecní úřady s rozšířenou působností. Z tohoto důvodu tak lze KÚOK považovat za správní orgán nadřízený ONV, který Rozhodnutí 1987 vydal. KÚOK je proto věcně a místně příslušným správním orgánem, který je oprávněn v rámci řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu vyslovit nicotnost Rozhodnutí 1987, a to v souladu s požadavky § 142 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto Stanoviska nebylo posouzení otázky přechodu působnosti správních orgánů v rámci transformace veřejné správy, zabývali jsme se problematikou nastíněnou v této kapitole D.2.3.2 jen velmi okrajově a měla by být předmětem samostatného detailního posouzení.

⁴⁶ Upravené zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech.

⁴⁷ Zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

PŘÍLOHA Č. 1

- 1) Sdělení Ministerstva kultury ČR č.j. 56778/2016 OPP, ze dne 12. 9. 2016, vyslovující názor, že ochranné pásmo platně vzniklo a trvá.
- 2) Sdělení ministra kultury č.j. MK 56779/2016 OPP, ze dne 15. 9. 2016, vyslovující názor, že ochranné pásmo platně vzniklo a trvá.
- 3) Sdělení Ministerstva kultury ČR zn. 3746/2008, ze dne 1. 4. 2008, potvrzující názor, že ochranné pásmo nevzniklo.
- 4) Sdělení Ministerstva kultury ČR zn. 3053/2008-PI, ze dne 28. 2. 2008, vyslovující názor, že rozhodnutí o ochranném pásmu nemohlo založit právní účinky.
- 5) Dokument nazvaný „Návrh rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma, ze dne 2. 6. 1987, který byl přiložen ke zprávě pro schůzi rady ONV v Olomouci konané dne 12. 6. 1987“.
- 6) Rozhodnutí ONV v Olomouci č.j. kult 1097/87/Tsř, ze dne 27. 7. 1987, jímž bylo vyhlášeno OP MPR OL.
- 7) Sdělení Státního ústavu památkové péče a ochrany přírody v Praze, ze dne 7. 8. 1987, č. 5038/87, adresované ONV, s vyslovením názoru, že bez stanovení podmínek nemá ochranné pásmo smysl a nelze je považovat za pravomocné rozhodnutí.
- 8) Rozhodnutí MMOL č.j. SMOL/150787/2017/OPP/Tom, ze dne 12. 10. 2017, jímž bylo potvrzeno, že pozemky žadatele se nacházejí na území ochranného pásma městské památkové rezervace Olomouc zřízeného rozhodnutím ONV v Olomouci z roku 1987.
- 9) Odvolání žadatele proti rozhodnutí MMOL, ze dne 30. 10. 2017.
- 10) Vyjádření Národního památkového ústavu, ze dne 21. 2. 2018, č.j. NPU-391/14375/2018, k podanému odvolání.
- 11) Odborné právní stanovisko JUDr. Petra Kyseláka zn. 01 640 00, z července/srpna 2008, k posouzení rozhodnutí o ochranném pásmu.
- 12) Odborné právní stanovisko JUDr. Petra Kyseláka, ze dne 9. 12. 2010, k otázce změny ochranného pásma.
- 13) Odborné právní stanovisko JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D., ze dne 1. 3. 2016.
- 14) Žádost o určení právního vztahu, ze dne 22. 6. 2016, zaevidovaná pod č. SMOL/183513/2016.
- 15) Doplnění žádosti o určení právního vztahu, ze dne 29. 5. 2017.
- 16) Vyjádření Univerzity Palackého v Olomouci, ze dne 9. 2. 2018, k podanému odvolání.
- 17) Výnos Ministra kultury ČSR, ze dne 13. 4. 1971, č.j. 6489/71-II/2, o prohlášení historického jádra města Olomouce za památkovou rezervaci.
- 18) Výnos ministerstva kultury ČSR, č. 16 417/87-VI/1, ze dne 21. 12. 1987, jímž bylo prohlášeno mj. historické jádro města Olomouce za památkovou rezervaci.
- 19) Rozsudek NSS č.j. 9 As 330/2016-192.
- 20) Odborné právní stanovisko JUDr. Miloslavy Ščerbové ze dne 4. 6. 2018.
- 21) Doplnění žadatele k podanému odvolání ze dne 30. 11. 2018.
- 22) Rozsudek NSS 2 As 51/2018 – 140.