**Vyjádření Úřadu vlády České republiky**

**Sekce Legislativní rady vlády**

**č.j. 30080/2017-OVL ze dne**

**3. listopadu 2017**

Věc: Vyjádření k vyhlášce hl. m. Prahy č. 15/1991 Sb., o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany

Obrátil jste se na Sekci Legislativní rady vlády Úřadu vlády s žádostí o stanovisko k platnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 15/1991 Sb., o prohlášení části území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany, resp. o stanovisko k otázce, zda má ve věci posouzení platnosti dané vyhlášky nějakou působnost Ministerstvo vnitra.

Na úvod své odpovědi Vám musím sdělit, že Legislativní rada vlády je poradním orgánem vlády pro tvorbu právních předpisů na úrovni vlády, tzn. návrhů zákonů, jejichž navrhovatelem je vláda, a nařízení vlády, nikoliv orgánem, který by se měl a mohl závazně vyjadřovat k výkladu právních předpisů, navíc těch, které do působnosti vlády nespadají, nebo zaujímat stanovisko k tomu, zda je některý právní předpisů platný nebo ne. Dále uvedený právní názor, který jsem k Vámi položené otázce zaujal, není proto stanoviskem Legislativní rady vlády ani Sekce legislativní rady vlády, ale jen jedním z možných pohledů na danou věc, neboť tím, kdo může rozhodnout o případném zrušení podzákonného právního předpisu pro rozpor se zákonem, je pouze Ústavní soud. I pro právní předpisy včetně podzákonných, platí princip presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, takže i právní předpis, který je v důsledku svého obsahu nebo v důsledku způsobu přijetí v rozporu se zákonem, je platný a účinný až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem zrušen.

Obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 15/1991 Sb. hl. m. Prahy byla vydána na základě § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který v době vydání této vyhlášky stanovil, že krajský národní výbor může po předchozím projednání s Ministerstvem kultury prohlásit území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany. Krajské národní výbory již v r. 1991 neexistovaly, neboť byly zrušeny v r. 1990 v souvislosti se zřízením okresních úřadů a působnost krajských národních výborů přešla dílem na okresní úřady a dílem na ústřední orgány státní správy. Podle § 18 a přílohy č. 2 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících přešla pravomoc krajského národního výboru podle § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. na Ministerstvo kultury jako příslušný ústřední orgán státní správy, které také na základě tohoto ustanovení několik vyhlášek o památkových zónách vydalo.

V § 14 písm. a) zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, však bylo stanoveno, že hlavní město Praha a vykonává v přenesené působnosti státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů ke dni účinnosti tohoto zákona vykonával Národní výbor hlavního města Prahy. Podle § 8 odst. 4 zákona č. 111/1967 sb., o hlavním městě Praze (který byl zrušen zákonem č. 418/1990 Sb.), vykonával Národní výbor hlavního města Prahy působnost náležející podle jiných zákonů a ostatních předpisů národním výborům, pokud ji tento zákon nesvěřoval obvodním národním výborům, což v případě Národního výboru hlavního města Prahy zahrnovalo i působnost krajských národních výborů. Ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 418/1990 Sb. mělo povahu speciálního ustanovení k § 18 a příloze č. 2 zákona č. 425/1990 Sb., které přenesly působnost podle § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. na Ministerstvo kultury a hlavní město Praha v r. 1991 tedy mělo pravomoc vyhlásit podle tohoto ustanovení na území města památkovou zónu. Tento výklad potvrdilo i rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 93/2004 – 81 z 8. března 2006 a nebyl rozporován ani rozhodnutím Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 49/2006 – 131 z 14. března 2007 o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku.

Případný nedostatek projednání návrhu vyhlášky s Ministerstvem kultury by byl procesní vadou legislativního procesu, která by sama o sobě neměla vliv na platnost právního předpisu, jinou otázkou je, zda by absence projednání odůvodňovala zrušení takové vyhlášky pro rozpor způsobu jejího přijetí se zákonem, což by však mohl učinit jen Ústavní soud.

V § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. nebyla až do r. 2016 výslovně určena forma, jakou se mají památkové zóny vyhlašovat (od účinnosti zákona č. 127/2016 Sb., kterým se mění zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči ve znění pozdějších předpisů se tak děje formou opatření obecné povahy). V § 24 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který se v tomto případě na základě § 41 zákona č. 418/1990 Sb. vztahoval subsidiárně i na hlavní město Prahu, neboť zákon č. 418/1990 Sb. neměl speciální úpravu vydávání právních předpisů, bylo stanoveno, že obec mohla vydávat obecně závazné vyhlášky ve věcech patřících do přenesené působnosti na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích.

V daném případě šlo o přenesenou působnost, tedy státní správu, neboť krajské národní výbory jako orgány státní moci a správy (čl. 86 odst. 1 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a § 1 odst. 1 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech) nic jiného než státní správu nevykonávaly. Působnost stanovená v § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., která po zrušení krajských národních výborů přešla na Ministerstvo kultury a v případě hlavního města Prahy na orgány hlavního města Prahy, byla proto státní správou a nikoliv samosprávou.

Sporné nicméně je, zda na základě § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. bylo možno vydat o vyhlášení památkové zóny právní předpis, když zde tato forma výslovně uvedena nebyla ani před r. 1990 a ani poté. V čl. 86 odst. 5 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky bylo přitom v r. 1991 stanoveno, že obec může vydávat vyhlášky ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem, což se vykládalo jako nutnost výslovného zákonného zmocnění, včetně stanovené formy právního předpsiů. Samo Ministerstvo kultury nicméně na základě § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. po r. 1990 několik památkových zón svými vyhláškami vyhlásilo a jejich platnost nebyla nikdy zpochybněna. Od účinnosti zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů orgány hlavního města Prahy podle § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. již žádnou působnost nemají.

Od účinnosti zákona č. 127/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů se památkové zóny vyhlašují formou opatření obecné povahy, přičemž v čl. II tohoto zákona je uvedeno, že při změnách památkových zón, které byly stanoveny právními předpisy podle dosavadních právních předpisů, se postupuje podle § 6 zákona č. 20/1987 Sb. ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. To znamená, že tyto dříve vyhlášené památkové zóny lze měnit (nebo rušit) jen opatřeními obecné povahy.

V kontextu s judikaturou Nevyššího správního soudu k zákonům, které v nedávané době rovněž změnily formu správních aktů dříve vydávaných v jiné formě na opatření obecné povahy (např. S. NSS č. 2464/2012 k obdobné situaci, která vznikla v důsledku novelizace zákona č. 114/1992 Sb. a absence výslovných přechodných ustanovení v této novele v případě návštěvních řádů národních parků, která by postavila najisto, jak hledět po novele na dříve vydané návštěvní řády původně vydávané jako nařízení, tedy právní předpisy, a po novele pak jako opatření obecné povahy), lze dojít k závěru, že správní akty, kterými byly před účinností zákona č. 127/2016 Sb. vyhlášeny na základě § 6 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. památkové zóny, se účinností této novely automaticky transformovaly na opatření obecné povahy (jinak by nebylo možné je měnit postupem podle § 6 zákona č. 20/1987 Sb. v současném znění). Pravomoc vyhlašovat, měnit nebo rušit památkové zóny má tak dnes Ministerstvo kultury, a to ve formě opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.

Naopak Ministerstvo vnitra žádnou působnost ve vztahu k obecně závazné vyhlášce č. 15/1991 Sb., o prohlášení části území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany, nemá. V daném případě nešlo o výkon samostatné, ale přenesené působnosti hlavního města Prahy a Ministerstvo vnitra vykonává podle § 106 a násl., resp. § 113 a násl. Zákona č. 131/2000 Sb. dozor pouze nad samostatnou působností hlavního města Prahy. V současné době navíc hlavní město Praha v této věci nemá žádnou působnost, která by mohla být předmětem dozoru ze strany ústředních správních úřadů.

Revize aktuálnosti textu stanoviska proběhla naposledy dne: 5. prosince 2017