

Štrasburský soud a ochrana kulturního dědictví v Evropě: pět let poté

Jan MALÍŘ

ANNOTACE: Článek shrnuje novou rozhodovací činnost Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) na poli ochrany kulturního dědictví. I nadále se ESLP touto ochranou nejčastěji zabývá na základě individuálních stížností proti zásahům smluvních států Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) do práva na vlastnictví. Nově navíc ESLP tuto ochranu označil též za záležitost veřejného zájmu pokrytou svobodou projevu. Odmítl ale, že by EÚLP garantovala individuální právo na přístup ke kulturnímu dědictví nebo na jeho ochranu.

Úvod

Před pěti lety jsme se na tomto místě pokusili podat přehled o tom, jak Evropský soud pro lidská práva (ESLP)¹ přistupuje ke stížnostem, na jejichž základě jsou pro rozpor s právy a svobodami garantovanými Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a jejími protokoly zpochybňovány koncepty, o které se opírá právo na ochranu kulturního dědictví ve 47 evropských státech, které jsou smluvními stranami EÚLP a jejich protokolů.² Bylo tehdy konstatováno, že příspěvek práva EÚLP k ochraně kulturního dědictví není zanedbatelný, byť bylo uvedeno i to, že ochrana kulturního dědictví zůstává pro EÚLP stále výzvou, a to zejména pokud jde o odpověď na otázku, zda lze ochranu kulturního dědictví a přístup k němu „obléci“ do hávu lidských práv a ochrany kulturního dědictví nebo přístupu k němu přiznat povahu individuálního lidského práva.³

Období, které uplynulo od zveřejnění původního článku, představuje vhodnou příležitost zastavit se u toho, zda a jak se od té doby situace posunula.⁴

Zdůraznit je hned úvodem třeba, že „nejoblibnější“ právní základ, s odkazem na nějž jsou před ESLP otevírány právní otázky vyplývající z ochrany kulturního dědictví, představuje i nadále článek 1 Protokolu č. 1 k EÚLP, který garantuje právo na vlastnictví.⁵ Je tomu tak přesto, že, jak bylo patrné z rozboru rozhodovací činnosti ESLP už před pěti lety, ESLP považuje ochranu kulturního dědictví za legitimní důvod, který je s to principiálně ospravedlnit omezení práva na vlastnictví. To ve svých důsledcích významně zužuje pravděpodobnost, že stížnosti, jimiž jsou pro rozpor s vlastnickým právem napadána opatření přijímaná smluvními státy z důvodu ochrany kulturního dědictví, před ESLP uspějí. Základní přístupy, které ESLP v těchto případech volí, přitom zůstávají v zásadě stejné jako před pěti lety a v rozhodovací činnosti ESLP na tomto poli dochází celkově spíše k „ladění“ než k jakýmkoli citelnějším

„obratům“ (angl. *overrulings*, fr. *revirements*).

Co je ale hodné zvláštní pozornosti, ESLP byl v uplynulých pěti letech konfrontován s ochranou kulturního dědictví nově i s odkazem na další práva a svobody, které EÚLP garantuje, jmenovitě na právo na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP a dále na svobodu projevu ve smyslu článku 10 EÚLP. Ruku v ruce s tímto vývojem byla před ESLP skutečně nastolena i otázka, zda a nakolik lze z práv a svobod garantovaných EÚLP dovozovat právo na ochranu

■ Poznámky

1 Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících; platné znění EÚLP a jejich protokolů lze najít na https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf, vyhledáno 13. 10. 2020; z početné zahraniční literatury k právu EÚLP a výkladu jednotlivých práv a svobod, které EÚLP a její protokoly garantují, srv. např. Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 14^e édition, Paris 2019. – David Harris – Michael O'Boyle et al., *Law of the European Convention on Human Rights*, 4th edition, Oxford 2018 nebo Pieter van Dijk – Fried van Hoof – Arjen van Rijn, Leo Zwaak (edd.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 5th edition, Antwerp 2018; pro pochopení historického a politického kontextu, ve kterém se EÚLP uplatňuje, si význam stále zachovává Steven Greer, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006; v češtině je literatura k EÚLP a jejímu vlivu na právní řády smluvních států roztroušena převážně do učebnic a statí v odborných periodických, výjimku představuje v zásadě jen Jiří Kmeč – David Kosář – Jan Kratochvíl – Michal Bobek, *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*, Praha 2012.

2 Jan Malíř, Štrasburský soud a ochrana kulturního dědictví v Evropě, *Zprávy památkové péče* LXXV, 2015, č. 1, s. 49–64.

3 Idem, s. 64.

4 Veškerá rozhodnutí ESLP, o kterých je v tomto článku



1

Obr. 1. Evropský soud pro lidská práva, zahájení soudního roku, 31. 1. 2020. Zdroj: Council of Europe Credits.

řeč, lze dohledat v oficiální databázi judikatury ESLP nescoucí název Hudoc, dostupné na <https://hudoc.echr.coe.int/eng>; stejně jako před pěti lety platí, že určitou soustavou představou o vývoji judikatury ESLP v oblasti ochrany kulturního dědictví lze čerpat i ze speciálního přehledu judikatury, který pod názvem „Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights“ vydává a občas aktualizuje (naposledy se tak stalo v roce 2017) samotný ESLP, srv. https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_cultural_rights_ENG.pdf, vyhledáno 13. 10. 2020.

5 K tomuto právu v právu EÚLP viz např. Sudre (pozn. 1), s. 873–907 nebo Harris – O'Boyle et al. (pozn. 1), s. 849–895, monograficky pak např. H. Vandenberghe – M. Muylle – T. Viaene (edd.), *Propriété et droits de l'homme*, Brugges 2006; srv. též „Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights Protection of Property“, vydávaný ESLP a dostupný na https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf, vyhledáno 13. 10. 2020, nebo Aida Grgiæ – Zvonimir Mataga – Matija Longar – Ana Vilfan, *The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols*, Human rights handbooks, No. 10, Strasbourg 2007, dostupný na [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10\(2007\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRHAND/DG2-EN-HRHAND-10(2007).pdf), vyhledáno 13. 10. 2020.

Obr. 2a, b. Etruské nálezy, Museo archeologico nazionale di Firenze, Florencie. Foto: Jan Malíř, 2013.

kulturního dědictví, které by mělo individuální povahu a umožňovalo by tedy jednotlivcům nebo různým článkům občanské společnosti v jurisdikci smluvních států domáhat se s odkazem na EÚLP ochrany konkrétního kulturního dědictví před orgány smluvních států, zejména soudy, a ovlivňovat jejich rozhodování na tomto poli tak, jako se to dnes rutinně děje například v záležitostech ochrany životního prostředí. ESLP se musel nově vyslovit i k tomu, zda a v jakém rozsahu kryje svoboda projevu vyjadřování o kulturním dědictví, a to i vyjadřování, které je silně kritické. Naplnil se tak už před pěti lety vyjádřený předpoklad, že takové otázky se v agendě ESLP mohou dříve či později objevit.

Ochrana kulturního dědictví a zásahy do vlastnického práva: nová judikatura

Jde-li o stížnosti napadající opatření přijatá smluvními státy za účelem ochrany kulturního dědictví, stejně jako dříve setrvává ESLP, jak už bylo uvedeno výše, na postoji, že z hlediska článku 1 Protokolu č. 1, který právo na vlastnictví konstruuje jako relativní právo,⁶ jsou taková opatření slučitelná s EÚLP, pokud

- i) mají řádný právní základ ve vnitrostátním právu (princip formální a materiální legality),
- ii) sledují cíl, který lze z hlediska EÚLP kvalifikovat jako legitimní, a
- iii) je nastolena spravedlivá rovnováha mezi „obecnými požadavky společnosti“ na straně jedné a požadavkem ochrany vlastnického práva jednotlivce na straně druhé.

Co se týče naplnění požadavku legality, nezdá se, že by smluvními státy působil problémy, jelikož opatření, jimiž se prolamuje individuální vlastnické právo z důvodu ochrany kulturního dědictví, mají ve vnitrostátních právních řádech zpravidla nesporný právní základ. Jak potvrzuje novější judikatura ESLP, tímto právním základem přitom nemusí být jen psané právo, resp. právní předpisy, nýbrž může jím být i judikatura vnitrostátních soudů, je-li ustálená a obecně přístupná. Jmenovitě v rozhodnutí *Torno versus Itálie*, které vzniklo na základě sporu, v němž se italský stát na příslušnicích rodiny Torno domáhal vydání římských, etruských a řeckých archeologických nálezů v jejich držení, se ESLP zabýval mj. otázkou, zda je s EÚLP slučitelná právní konstrukce, že chce-li fyzická osoba dosáhnout konstatování, že je vlastníkem takových archeologických nálezů, musí prokázat, že se tyto nálezy v jejím držení nacházely nejpozději v roce 1909.⁷ Tehdy totiž nabyl účinnosti zákon, který do italského práva zavedl nevyvratitelnou domněnku, že archeologické nálezy, ať byly nalezeny náhodně, nebo



2a

při záměrném výzkumu, náleží státu, a nikoli nálezci nebo vlastníkovu pozemku, na kterém byly nalezeny.⁸ V souladu s touto domněnkou vytvořily italské soudy také konstrukci, že důkazní břemeno ohledně toho, že nález se před nabytím účinnosti zákona skutečně nacházel v soukromém vlastnictví, nese soukromá osoba, která si k nálezu nárokuje vlastnické právo, a nikoli italský stát. Ač se stanovení důkazního břemena na straně soukromých osob opíralo o judikaturu italských soudů, nebylo to na překážku tomu, aby ESLP rozhodl, že šlo o opatření s řádným základem ve vnitrostátním právu.⁹

Zásadně se nemění ani náhled ESLP na to, že ochrana kulturního dědictví, chápaná jím v podstatě jako veřejný zájem,¹⁰ představuje legitimní cíl, jenž je s to ospravedlnit zásah do individuálního vlastnického práva. ESLP ochravně kulturního dědictví povahu legitimního cíle nadále přiznává v zásadě automaticky, aniž by přesný cíl opatření na ochranu kulturního dědictví v jednotlivých případech zevrubně zkoumal.¹¹ V návaznosti na svoji starší judikaturu ESLP navíc připomíná, že při omezování vlastnického práva z důvodu ochrany veřejného zájmu mají smluvní státy široký prostor k uvážení, který „je ještě širší, jde-li o ochranu kulturních a historických hodnot (...) nebo je-li (...) cílem ochránit archeologické dědictví země, což je podstatná hodnota, jejíž ochrana a prosazování spočívá na orgánech veřejné moci (...)“.¹²

Hlavním prubířským kamenem, na kterém se stížnosti proti opatřením přijatým za účelem ochrany kulturního dědictví, stavěné na tezi o zásahu do individuálního vlastnického práva, před ESLP reálně „lámou“, je i ve světle judikatury posledních let naplnění požadavku nastolení spravedlivé rovnováhy mezi „obecnými



2b

požadavky společnosti“, resp. mezi veřejným zájmem v podobě ochrany kulturního dědictví na straně jedné a individuálním vlastnickým právem na straně druhé. Tuto rovnováhu ESLP v zásadě spojuje s přiměřeností (proporcionality) zásahu do individuálního vlastnického práva.¹³ Posuzování existence spravedlivé rov-

■ Poznámky

6 Tato jeho relativní povaha implikuje možnost toto právo omezit, srv. k tomu např. Sudre (pozn. 1), s. 886–887, nebo Harris – O’Boyle et al. (pozn. 1), s. 849–850, kde je shrnuta i příslušná judikatura ESLP; v češtině srv. např. Radim Kostík, *Ochrana vlastnictví v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva*, in: Radovan Dávid – David Sehnálek – Jiří Valdhan (edd.), *Dny práva 2010, Brno 2010*, s. 944–956.

7 G. Torno a další v. Itálie, stížnost č. 61781/08, 23. září 2014.

8 Legge del 20 giugno 1909, n. 364, sui beni d’interesse storico-artistico, známý též jako zákon Rosadi – Rava.

9 G. Torno a další v. Itálie (pozn. 7).

10 Srv. k tomu Jan Malíř, *Public Interest Before the ECtHR: Protection of Cultural Heritage and the Right to Property*, in: Luboš Tichý – Michael Potács (edd.), *Public Interest in Law*, Antwerp, s. 311–328 (v tisku).

11 To je patrné z toho, že v žádném ze svých rozhodnutí ESLP zatím nikdy nepřezkoumával, zda a za jakých okolností ochrana konkrétních prvků kulturního dědictví takovým legitimním cílem je, resp. z toho, že nikdy nejudikoval, že by ochrana kulturního dědictví takovým legitimním cílem nebyla nebo že by takovým legitimním cílem byla pouze v určitém rozsahu.

12 G. Torno a další versus Itálie (pozn. 7), bod 28.

13 Blíže k tomu srv. např. Sudre (pozn. 1), zejména s. 887, nebo Harris – O’Boyle et al. (pozn. 1), zejména s. 863–864, kde je shrnuta i příslušná judikatura ESLP; v češtině srv. např. Kostík (pozn. 6), s. 945–946.

nováhy si tak ve sporech o zásahy do vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví zpravidla vyžaduje největší prostor, není však ani mechanisticí, ani nekontroverzní.¹⁴ Třebaže se posuzování existence spravedlivé rovnováhy provádí vždy s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu a často s sebou nese spíše *ex post* korigování reálných situací v duchu pravidel ekvity než důsledné rozhodování podle a priori daných právních norem, lze poukázat alespoň na některé skutečnosti, které naznačují, co při posuzování nastolení spravedlivé rovnováhy hraje v očích ESLP roli.

V již zmíněném rozhodnutí *Torno versus Itálie* tak měl ESLP za to, že spravedlivá rovnováha nastolena byla, a to jak v případě domněnky vlastnictví státu k archeologickým nálezům, tak v případě přenosu důkazního břemena ohledně prokazování vlastnictví archeologických nálezů před rokem 1909 na soukromé osoby.¹⁵ U domněnky vlastnictví státu k archeologickým nálezům bylo pro závěr o nastolení spravedlivé rovnováhy pro ESLP podstatné, že v důsledku domněnky byla nastavena jasná pravidla o vlastnictví archeologických nálezů, aniž by bylo v jejím důsledku dotčeno vlastnické právo osob vlastnících archeologické nálezy před nabytím účinnosti zákona z roku 1909.¹⁶ U důkazního břemena na straně soukromých osob se naopak uplatnil fakt, že pro jeho existenci svědčil inherentní veřejný zájem, a dále to, že soukromá osoba může snáze než stát prokázat, že má legální právní vztah k archeologickým nálezům ve svém držení.¹⁷

Existence spravedlivé rovnováhy tak byla ESLP v zásadě spojena s nastolením právní jistoty a racionálním uspořádáním vztahů k archeologickým nálezům diktovaným ochranou kulturního dědictví.

Zevrubně se nastolením spravedlivé rovnováhy ESLP zabýval též v případě *Malliakou v. Řecko*.¹⁸ V jeho pozadí stál složitý spor, ve kterém obchodní společnost získala po kladném rozhodnutí orgánů památkové péče výjimečné oprávnění k provozování lomu na pozemcích, které byly už dříve prohlášeny za archeologickou zónu, protože se na nich nacházely minojské památky. Orgány památkové péče následně původní přístup přehodnotily a požadovaly, aby bylo povoleno k provozování lomu zrušeno. K tomu otevřely cestu, když zrušily původní kladné rozhodnutí a převážnou část dotčeného území prohlásily za památkovou zónu s absolutní památkovou ochranou. Příslušná prefektura přesto platnost povolení k provozování lomu prodloužila, byť s výhradou dodržení všech podmínek, které stanoví orgány památkové péče. Dříve než tyto orgány prodloužení povolení zpochybnily, obchodní společnost zanikla. Původní společníci se přesto před řecký-

mi soudy domáhali náhrady za omezení, která jim měla vzniknout v důsledku prohlášení území za archeologickou zónu s absolutní, a tedy nejvyšší ochranou, byli však neúspěšní. To společníky následně přivedlo do Štrasburku.

ESLP nepochyboval, že prohlášení za archeologickou zónu s absolutní ochranou mělo řádný základ ve vnitrostátním právním právu.¹⁹ Nezpochybnil ani to, že prohlášení odůvodněné ochranou kulturního dědictví sledovalo legitimní cíl.²⁰ Zevrubně se ale ESLP zabýval posouzením toho, zda v případě byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi ochranou kulturního dědictví a vlastnickým právem společníků. Výsledek tohoto posuzování závisel zejména na tom, jak ESLP přistoupí k faktu, že společnosti nebyla poskytnuta žádná náhrada. V tomto ohledu ale vzal ESLP v úvahu předně okolnost, že už když společnost pozemky kupovala, bylo území prohlášeno za archeologickou zónu.²¹ Z rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování lomu bylo navíc zřejmé, že toto provozování bylo navázáno na dodržení přísných podmínek.²² Důležité podle ESLP bylo i to, že jelikož uvedené podmínky společnost nerespektovala, byl ve vztahu k ní opakovaně vykonáván státní dozor a proti společníkům bylo dokonce vedeno trestní řízení pro poškozování kulturních památek, za které byli odsouzeni.²³ Stěžovatelé tak podle ESLP museli vědět, že oprávnění k provozu lomu bylo podmíněné a zrušitelné, takže orgány veřejné správy svým jednáním nemohly na straně stěžovatelů vytvořit legitimní očekávání, že tito budou moci pokračovat v provozu lomu.²⁴ Orgánům veřejné moci nebylo možné přičítat ani jakoukoli nebdalost, protože přes počáteční zaváhání soustavně jednaly s cílem chránit archeologickou zónu před důsledky neoprávněných těžebních prací.²⁵ Za těchto okolností nebylo podle ESLP nepřiměřené, že Řecko obchodní společnosti, resp. jejím společníkům a jejich právním nástupcům žádnou náhradu neposkytlo, ač tato okolnost má jinak při posuzování nastolení spravedlivé rovnováhy význam.²⁶ Společnost a její společníci, resp. jejich právní nástupci tak nenesli „individuální a nadměrnou zátěž“,²⁷ která by odůvodňovala závěr o porušení EÚLP. K porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Řeckem tedy podle ESLP nedošlo.

Ze závěrů ESLP je každopádně zřejmé, že poskytnutí náhrady za zásah do vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví tedy není ani nadále absolutním předpokladem pro závěr o nastolení spravedlivé rovnováhy, a to zejména v případech, kdy vlastník vědomě nabytí věc, která podléhá památkové ochraně, byť intenzita této ochrany se může v čase měnit.

Nastolení spravedlivé rovnováhy potvrdil ESLP i ve srovnatelném případě *Kristiana versus Litva*.²⁸ Ten se týkal ochrany Kuronské ko-

sy, písčitého poloostrova dnes zapsaného na Seznam světového kulturního dědictví UNESCO. V uvedeném případě si obchodní společnost od státu ve veřejné dražbě koupila vojenský areál, jenž byl vybudován v sovětské éře, přímo v oblasti prohlášené v roce 1991 za Národní park Kuronské kosy. Protože ale na základě plánu rozvoje oblasti z roku 1994 byly vojenské stavby v oblasti určeny k demolici, už dva roky po zakoupení areálu společnost narazila se záměrem na změnu účelu pozemků, na kterých se část areálu nacházela. Tím se rozhořel dlouholetý spor, v jehož rámci orgány veřejné moci neumožnily společnosti areál ani jeho části rekonstruovat, upravit ani pronajmout, na straně druhé ale nestanovily jasný časový plán demolice areálu ani výši náhrady za demolici, což společnost napadla. Když neuspěla před vnitrostátními soudy, obrátila se na ESLP s tím, že jí byl areál *de facto* vyvlastněn. Proti argumentu litevské vlády, že demolici někdejších vojenských budov předpokládal už plán z roku 1994, společnost namítala zejména to, že kdyby tomu tak bylo, nebyly by pozemky státem prodávány, a dále že v prvních dvou letech po zakoupení areálu společností nebyla možnost rekonstrukce areálu orgány veřejné moci zpochybňována.

ESLP sice na tvrzení o faktickém vyvlastnění nepřistoupil, postup litevských orgánů však

■ Poznámky

14 Jak v minulosti názorně ukázalo zejména rozhodnutí *Helly a další versus Francie*, stížnost č. 28216/09, 11. října 2011, ve kterém šlo o otázku, kde leží spravedlivá rovnováha, resp. jak nastavit výši odškodnění v případě vyvlastnění Chauvetovy jeskyně s jejími unikátními prehistorickými malbami, blíže k němu Malíř (pozn. 2), s. 57; nově v kritické perspektivě srv. též Fabian Michl, *The Protection of Cultural Goods and the Right to Property Under the ECHR*, in Evelyne Lagrange – Stefan Oeter – Robert Uerpmann-Witzack (edd.), *Cultural Heritage and International Law. Objects, Means and Ends of International Protection*, New York 2018, s. 109–128.

15 *G. Torno a další versus Itálie*, (pozn. 7), bod 32.

16 *Idem*, bod 29.

17 *Idem*, bod 30.

18 *Malliakou a další versus Řecko*, stížnost č. 78005/11, 8. listopadu 2018.

19 *Idem*, bod 57.

20 *Ibidem*.

21 *Idem*, bod 60.

22 *Ibidem*.

23 *Idem*, bod 61.

24 *Idem*, bod 63.

25 *Ibidem*.

26 *Idem*, bod 64.

27 *Idem*, bod 66.

28 *Kristiana s. r. o. versus Litva*, stížnost č. 36184/13, 6. února 2018.



3



4

Obr. 3. Národní park Kuronská kosa, zapsaný od roku 2000 na Seznamu světového dědictví UNESCO, Litva. Zdroj: Wikimedia Commons, 2017.

Obr. 4. Hasankeyfi, jihovýchodní Turecko. Pozůstatky starověkého osídlení v oblasti podél řeky Tigris zachycené na fotografii v době, kdy nebylo ještě město zatopeno vodou z přehrady Ilisu Dam. Zdroj: Wikimedia Commons, 2010.

kvalifikoval jako omezení užívání vlastnictví.²⁹ Akceptoval ale, že postup litevských orgánů měl dostatečný základ v litevském právu³⁰ a že rovněž sledoval legitimní cíl, a to ochranu kulturního dědictví a jeho udržitelný rozvoj.³¹ Největší pozornost byla posléze opět věnována nastolení spravedlivé rovnováhy. Jak ESLP nakonec konstatoval, spravedlivá rovnováha nastolena byla,³² a to zejména proto, že už z původního plánu rozvoje oblasti z roku 1994 jasně plynulo, že vojenské stavby v oblasti budou muset být zbořeny. Společnost proto nemohla legitimně očekávat, že by s budovami mohla dále nakládat, ať už formou změny účelu areálu, změnou jejich funkce nebo jejich přestavbou.³³ Společnost proto podle ESLP ani nemohla mít nárok na jakoukoli náhradu za demolici budov, ať už by k demolici došlo kdykoli.³⁴ Obecný význam má navíc to, že ESLP při svém rozhodování výslovně zohlednil, že Kuronská kosa byla v době koupě prohlášena za národní park a od roku 2000 též zapsána na Seznam světového kulturního dědictví poté, co několik let předtím figurovala na indikativním seznamu UNESCO. Tento fakt podle ESLP „znamená, že prostor k uvážení státu závisí na závazcích k organizaci UNESCO“, což má ten důsledek, že „není ... pochyb o tom, že opatření přijímaná s ohledem na území v UNESCO mohou být striktní“.³⁵ ESLP také připomněl, že při posuzování nastolení spravedlivé rovnováhy „musí Soud celkově zkoumat různé zájmy, které jsou ve hře, a to s vědomím, že Úmluva má chránit práva, která

jsou „praktická a účinná“, což s sebou nese, že při přezkumu musí určit, zda byla nastolena rovnováha způsobem, „který souzní se stěžovatelčiny práva na vlastnictví“.³⁶

Závěry ESLP tak ukazují, že ač je posuzování nastolení spravedlivé rovnováhy svou podstatou výrazně právněpolitické, na jeho výsledek bude mít vliv, pokud je ve hře ochrana kulturního dědictví, jehož význam je mimořádný. Ve světle rozsudku *Kristiana versus Litva* to jednoznačně platí pro případ památek, jejichž význam je celonárodní, mezinárodní, nebo dokonce globální (což se zpravidla projevuje jejich zápisem na příslušný seznam nebo přiznáním zvláštního právního statusu). U takových památek bude ESLP zjevně ochoten konstatovat nastolení spravedlivé rovnováhy i tehdy, když budou dopady napadených opatření na individuální vlastnické právo fakticky značné.

Vše dosud řečené ale neznamená, že posuzování spravedlivé rovnováhy ve sporech, ve kterých jde o zásahy do vlastnického práva v důsledku ochrany kulturního dědictví, je jen formálním cvičením, které vždy vyústí ve vítězství smluvního státu.

To nově dokládá třeba případ *Petar Matas versus Chorvatsko*.³⁷ V něm stěžovatel, který od státu koupil dům ve Splitu, napadl jako porušení práva na vlastnictví postup chorvatských orgánů. Ty zahájily šetření památkových hodnot uvedeného domu s výhledem na jeho možné prohlášení za industriální památku a do doby, než řízení uzavřou, vztáhly na dům předběžnou památkovou ochranu. V jejím důsledku byl stěžovatel výrazně omezen v možnosti dům užívat a nakládat s ním. Zavedení předběžné památkové ochrany zapisované do katastru nemovitostí přitom chorvatské právo připouštělo, avšak stanovilo, že nemá přesáhnout tři roky. Když však zákonem dané tři roky uplynuly, byla předběžná ochrana prodloužena o další tři roky s odůvodněním, že nebylo možné získat potřebné výpisy z evidence nemovi-

totí a památková kvalita domu se nadále jevila jako nezanedbatelná. Proti prodloužení se stěžovatel neúspěšně bránil před chorvatskými soudy, takže si následně stěžoval u ESLP. Ještě než se řízení o stížnosti před ESLP rozběhlo, rozhodly chorvatské orgány, že dům za industriální památku neprohlásí, a předběžnou památkovou ochranu z něj sňaly.

ESLP, který měl za to, že stížnost je i za takových okolností přijatelná, konstatoval, že předběžná památková ochrana zapadající do rámce ochrany kulturního dědictví a jeho udržitelného rozvoje představuje legitimní cíl, který ospravedlňuje zásah do individuálního vlastnického práva.³⁸ S odůvodněním, že výklad vnitrostátního práva je primárně věcí vnitrostátních soudů, nezpochybnil ESLP ani zákonnost prodloužení předběžné památkové ochrany o další tři roky, kterou konstatovaly chorvatské soudy.³⁹ Dospěl ale k závěru, že v okolnostech případu nebyla nastolena spravedlivá rovnováha. V tomto směru sice zdůraznil, že koncept předběžné památkové ochrany nepovažuje per se za nepřiměřený,⁴⁰ a to přesto, že s sebou podle chorvatského práva nese významná omezení vlastnického práva, která jsou v podstatě analogická omezením plynoucím ze zave-

■ Poznámky

²⁹ Idem, body 100–101.

³⁰ Idem, bod 103.

³¹ Idem, body 104–105.

³² Idem, body 112–113.

³³ Idem, bod 110.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Idem, bod 109.

³⁶ Idem, bod 107.

³⁷ *Petar Matas v. Chorvatsko*, stížnost č. 40581/12, 4. října 2016.

³⁸ Idem, bod 35.

³⁹ Idem, body 33–34.

⁴⁰ Idem, bod 40.

dení definitivní památkové ochrany.⁴¹ Závěr o nastolení spravedlivé rovnováhy ale podle ESLP vylučovaly dvě okolnosti v postupu chorvatských orgánů. Za prvé, i když posuzování památkové hodnoty určitého kulturního statku může vyžadovat složitá a časově náročná hodnocení a studie, chorvatské orgány neprokázaly, že by taková hodnocení či studie byly během šesti let, po které předběžná památková ochrana trvala, skutečně realizovány.⁴² Za druhé, postup chorvatských orgánů podle ESLP trpěl dvěma procesními vadami, jejichž význam byl podstatný. Předně chorvatské orgány předběžnou památkovou ochranu zavedly a prodloužily, aniž by vyslechly stěžovatele a daly mu prostor k vyjádření.⁴³ Kromě toho, když chorvatské správní soudy rozhodovaly o stěžovatelově žalobě, dostatečně neposoudily, zda prodloužením předběžné památkové ochrany nedochází k nepřiměřenému zásahu do stěžovatelova vlastnického práva.⁴⁴

Existence spravedlivé rovnováhy je tak ve světle případu *Petar Matas versus Chorvatsko* jasně závislá i na tom, zda orgány smluvních států, a to zejména orgány památkové péče, postupují v souladu se zásadami vyplývajícími z konceptu „dobré správy“, jež s sebou například při zkoumání památkových hodnot kulturních statků nesou nejen nutnost dát prostor pro vyjádření individuálním vlastníkům příslušných kulturních statků, kteří jsou nebo mohou být zásahy odůvodněnými ochranou kulturního dědictví dotčeni, ale také nutnost rozhodovat ve lhůtách přiměřených okolnostem věci při šetření podstaty individuálního vlastnického práva. Dodržení principů plynoucích z konceptu „dobré správy“ musí následně přezkoumávat i vnitrostátní soudy, pokud se před nimi individuální vlastník domáhá ochrany proti opatřením přijatým orgány památkové péče.

Nová judikatura: ochrana kulturního dědictví v nových právních kontextech

Judikaturu ESLP týkající se zásahů do vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví lze celkově hodnotit jako ustálenou. Současně jde o judikaturu, která je k této ochraně vstřícná. Zejména je vstřícná v tom rozsahu, ve kterém je tato ochrana ze strany ESLP ustáleně kvalifikována jako legitimní cíl ospravedlňujících zásahů do individuálního vlastnického práva, a rovněž, ve kterém je ESLP ochoten akceptovat, že spravedlivá rovnováha může být v těchto případech nezanedbatelně vychýlena ve prospěch ochrany kulturního dědictví jako veřejného zájmu.

Bilance závěrů ESLP týkajících se místa ochrany kulturního dědictví v kontextu dalších ustanovení EÚLP a jejich protokolů je však,

diplomaticky řečeno, komplikovanější, což ukazuje další nová judikatura.

Odmítnutí existence individuálního práva na přístup ke kulturnímu dědictví a jeho ochranu

O tom, zda lze z práva EÚLP dovozovat právo na přístup ke kulturnímu dědictví, které by mělo individuální povahu, případně přímo individuální právo na ochranu kulturního dědictví, se diskutovalo už dříve.⁴⁵ Ve světle nové štrasburské judikatury je však zřejmé, že ESLP není prozatím ochoten takové individuální právo uzнат.

To se projevilo už ve stížnosti, kterou proti Spojenému království podal v roce 2015 k ESLP athénský spolek *Sylogos Ton Athinaion*, vzniklý už na konci 19. století, mezi jehož cíle náleží i péče o zachování athénských památek a uměleckých děl.⁴⁶ Smyslem této stížnosti nebylo nic menšího než dosáhnout konstatování, že tím, že Spojené království zadržuje proslulé Elginovy mramory z objektů na Akropoli⁴⁷ a že v roce 2015 odmítlo přistoupit na návrh na mezinárodní mediaci ohledně řešení sporu o jejich vydání, porušuje řadu práv a svobod garantovaných právem EÚLP.⁴⁸ Ač mezi těmito právy a svobodami figurovalo i právo na vlastnictví ve smyslu článku 1 protokolu č. 1, spolek se ve stížnosti dovolával zejména práva na respektování soukromého a rodinného života garantovaného článkem 8 EÚLP.⁴⁹ Tato konstrukce nebyla právně nesmyslná, protože právě na základě článku 8 EÚLP byl ESLP v minulosti ochoten rozšířit působnost EÚLP do mnoha nových oblastí sahajících od ochrany osobních údajů přes ochranu osobní autonomie ve zdravotnictví až po právo na příznivé životní prostředí, a to úměrně tomu, jak široce působnost článku vyložil.⁵⁰ Případ měl bezesporu silný emocionální a politický rozměr a byl bezprecedentní v tom, že stěžovatel se v jeho rámci pokusil využít EÚLP k tomu, aby ESLP z titulu ochrany individuálních práv a svobod podle EÚLP uložil Spojenému království povinnost přistoupit na řešení sporu o vydání Elginových mramorů s využitím mezinárodní mediace jako prostředku pokojného řešení mezinárodních sporů, nebo dokonce povinnost Elginovy mramory vydat.

Tentokrát však ESLP konstatoval, že stížnost je nepřijatelná z časového hlediska, protože k odvezení mramorů z území dnešního Řecka došlo o 150 let dříve, než EÚLP vstoupila v platnost.⁵¹ ESLP přesto považoval za nezbytné doplnit, že i kdyby tomu tak nebylo, stížnost by byla zjevně neopodstatněná, a to proto, že žádné z ustanovení, kterých se spolek dovolával, nedává podle ESLP základ k tomu, aby mohl ESLP konstatovat porušení vedoucích k navrácení Elginových mramorů, ani aby

mohl zavázat Spojené království k přijetí návrhu na mezinárodní mediaci ohledně sporu o jejich vydání.⁵² Co je nejpodstatnější v perspektivě tohoto článku, na adresu vztahu mezi ochranou kulturního dědictví a článkem 8 EÚLP přitom ESLP výslovně uvedl, že si není vědom, že by existovala jakákoli jeho judikatura, ze které by plynulo, že článek 8 EÚLP zakládá obecné individuální právo na ochranu kulturního dědictví toho druhu, kterého se spolek dovolával.⁵³

Ač výroky obsažené v rozhodnutí *Sylogos Ton Athinaion versus Spojené království* rozhodně nevyznívají ve prospěch uznání individuálního práva na ochranu kulturního dědictví opíraného o EÚLP, stále je bylo možné chápat jako hypotetické a nadto učiněné ve specifickém kontextu. V něm šlo v podstatě o uložení povinnosti státu k vrácení kulturních statků,

■ Poznámky

41 Idem, bod 39.

42 Idem, body 41–43.

43 Idem, bod 45.

44 Idem, bod 46.

45 Jan Malíř (pozn. 2), s. 64 a tam citovaná literatura.

46 Srv. <http://www.sylogostonathinaion.gr/>, vyhledáno 19. 10. 2020.

47 Jde o prvky sochařské výzdoby, které byly sňaty z Parthenonu a dalších budov na Akropoli z příkazu lorda Elgina, britského velvyslance u Vysoké Porty, mezi lety 1801–1812 na základě povolení sultána, které je mnohými považováno za padělané. Původně měly být tyto prvky zahrnuty do Elginovy soukromé sbírky, v důsledku finančních potíží je ale Elgin prodal britské vládě, která je nechala umístit do Britského muzea, ve kterém náleží mezi nejproslulejší sbírkové předměty. Sejmutí a odvoz těchto prvků byl kritizován už současníky, spor o vydání Elginových mramorů do Řecka se na mezinárodní úrovni vede od 80. let 20. století.

48 *Sylogos Ton Athinaion v. Spojené království*, stížnost č. 48259/15, 31. května 2016.

49 Idem, sub Complaints.

50 K článku 8 EÚLP, jeho působnosti a jeho výkladu srv. např. Sudre (pozn. 1), s. 697–784, nebo Harris – O’Boyle et al. (pozn. 1), s. 501–570; jak připomíná David Harris – Michael O’Boyle et al., článek 8 EÚLP chrání v podstatě čtyři velké kategorie zájmů, a to soukromý život, rodinný život, obydlí a listovní tajemství, resp. svobodu sdělování, viz ibidem, s. 503–510.

51 Idem, sub The Law.

52 Ve skutečnosti šlo o vůbec první pokus přenést spor o Elginovy mramory před mezinárodní soud, srv. <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/elgin-marbles-return-greece-legal-bid-thrown-out-eu-court-human-rights-a7145216.html>, vyhledáno 19. 10. 2020.

53 *Sylogos Ton Athinaion v. Spojené království*, cit., sub The Law.

Obr. 5. Palác v Caricynu, Moskva, Rusko. Zdroj: Wikimedia Commons, 2012.



5

keré byly ze „země původu“ odvezeny před nabytím účinnosti EÚLP. To, že uvedené výroky nebyly ve skutečnosti míněny jako hypotetické, potvrdilo ale rozhodnutí *Ahunbay a další versus Turecko*, vydané počátkem roku 2019.⁵⁴

Dotčené rozhodnutí vyplynulo ze sporu o rozhodnutí turecké vlády vybudovat na horním toku řeky Tigris přehradu a elektrárnu Ilisu, a to jako součást grandiózního projektu na výstavbu přehrad na řece Tigris, jehož kořeny sahají už do 50. let 20. století a který postupně získal silný politický rozměr. Kromě toho, že výstavba na řece, o jejíž mezinárodní povahu je veden spor, je sama o sobě citlivá, delikátnost rozhodnutí ještě zvyšoval fakt, že výstavba přehrady nebyla možná nejen bez vyvlastnění a přesunu nemalé části obyvatelstva, jehož převážná část byla kurdská, ale také bez zatopení řady kulturních památek a archeologických nalezišť včetně těch nacházejících se v katastru města Hassankeyf, považovaného za jednu z nejméně dotčených historických lokalit v Turecku, ceněnou zvláště proto, že byla kontinuálně osídlena po více než 10 000 let.⁵⁵ Tyto skutečnosti vedly k řadě protestů a pokusů tuto stavbu zastavit.

S odkazem na mezinárodní právo lidských práv⁵⁶ se o to pokusil i okruh osob kolem profesorky architektury na istanbulské technice Zeynep Ahunbayové, která se výrazně angažuje na poli ochrany kulturního dědictví v Turecku.⁵⁷ Právě ona a její kolegové se po neúspěšných pokusech zvrátit rozhodnutí o výstavbě přehrady před tureckými soudy obrátili v roce 2006 se stížností na ESLP.⁵⁸ Stížnost postavili na argumentu, že zatopení a následná destrukce kulturního a archeologického dědictví jsou v rozporu nejen se závazky, které Turecku v oblasti kulturního dědictví plynou z mezinárodního práva, na prvním místě z Úmluvy z La Valetty,⁵⁹ ale především s řadou práv garantovaných EÚLP. Důraz přitom položili na fakt, že porušením uvedených práv dojde nejen k zásahu do jejich práv jako práv jednotlivců (a to zejména do jejich práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP a dále do práva na vzdělání ve smyslu čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 1), ale též do práv lidstva jako celku a do práv budoucích generací. Jinak řečeno, stížnost koncipovali velmi širokým způsobem se zohledněním zájmu na ochraně kulturního dědictví pro současnost, ale i budoucnost. Stížnost navíc podali nejen proti Turecku, ale též Německu a Rakousku, jelikož na výstavbě přehrady a jejím financování se podle plánů z jedné fáze přípravy projek-

tu měly podílet též německé a rakouské společnosti.⁶⁰

Stížností se ESLP začal ve skutečnosti zabývat až o desetiletí později. Teprve v roce 2016 totiž rozhodl, že stížnost není přijatelná proti Německu ani Rakousku, jelikož stěžovatelé nedoložili, že by za domnělá porušení EÚLP nesly odpovědnost německá nebo rakouská vláda.⁶¹ S odůvodněním, že není s to se v dané fázi řízení vyslovit k přijatelnosti stížnosti, která se opírá o domnělé porušení článku 8 EÚLP, přerušil ESLP řízení a vyzval tureckou vládu, aby se ke stížnosti a její přijatelnosti vyjádřila.⁶² Je pravda, že tím, že stížnost proti Turecku neodmítl jako nepřijatelnou a navíc vzal v úvahu řadu mezinárodních smluv a aktů, které se týkají ochrany kulturního dědictví, mohl ESLP vytvořit u někoho dojem, že bude ochoten vyjít stěžovatelům vstříc.⁶³ K řízení se každopádně ale vrátil až v roce 2019,⁶⁴ a to poté, co vyšlo najevo, že lokalita Hasankeyf nebude navržena na zápis na Seznam světového kulturního dědictví UNESCO,⁶⁵ a poté, co byla přehrada dokončena a byly zahájeny přípravy na její napuštění. Právní závěry, ke kterým dospěl, přitom rychle vyvrátily dojem, že bude ochoten na argumentaci stěžovatelů přistoupit.

Hned v úvodu svého rozhodnutí se ESLP musel vypořádat s principiálním argumentem turecké vlády, podle které nebyl vůbec věcně příslušný k rozhodování o stížnostech týkajících se zásahů do kulturního dědictví, a to tím

■ Poznámky

⁵⁴ Zeynep Ahunbay a další v. Turecko, stížnost č. 6080/06, 21. února 2019.

⁵⁵ Srv. k tomu Berenika Drazewska, *Hasankeyf, the Ilisu Dam, and the Existence of "Common European Standards" on Cultural Heritage Protection*, *Santander Art and Culture Law Review* 2018 (4), č. 2, s. 89–120, zvl. s. 90–91.

⁵⁶ Kurdské ozbrojené skupiny se tak po neúspěchu jednání s tureckou vládou pokusily učinit i za použití síly, srv. heslo Ilisu Dam na wikipedii, https://en.wikipedia.org/wiki/Ilisu_Dam, vyhledáno 30. 6. 2020.

⁵⁷ Srv. její medailonek in Wikipedia (vyhledáno 30. 6. 2020).

⁵⁸ Za zmínku stojí, že další osoby se o totéž pokusily mj. na základě článku 15 odst. 1 písm. a) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který na základě výkladu Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva (General Comment No. 21 přijatý na zasedání konaném ve dnech 2.–20. listopadu 2009; k jeho významu pro kulturní dědictví viz např. Julie Ringelheim, *The Rise of Cultural Rights in International Human Rights Law*, *Cridho Working Paper* 2017, č. 3, s. 9–11, dostupný na <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working-Papers/CRIDHO-WP-2017-3-J.Ringelheim-Cultural-Rights.pdf>), vyhledáno 19. 10. 2020, zavazuje smluvní státy mj. k tomu, aby uznávaly a chránily kulturní dědictví, viz blíže Drazewska (pozn. 55), s. 104–105.

⁵⁹ Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, *European Treaty Series* č. 143, otevřená k podpisu dne 16. ledna 1992, vstoupila v platnost dne 25. května 1995; předpokládaný přesun některých prvků dědictví na bezpečnější místa podle stěžovatelů zejména porušil povinnost zajistit ochranu kulturního dědictví in situ a také chránit celkový ráz památky a prostředí, ve kterém se nachází.

⁶⁰ Ke genezi projektu a problémům s jeho financováním, ovlivněným mezinárodními spory o stavby na řece Tigris a o právní status této řeky (kterou turečtí sousedé považují za mezinárodní), viz blíže Drazewska (pozn. 55), s. 94–98.

⁶¹ Zeynep Ahunbay a další versus Turecko, Rakousko a Německo, stížnost č. 6080/06, 21. června 2016.

⁶² Rozhodnutí ze dne 21. června 2016, dostupné na https://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2016_07_198_ENG.pdf, vyhledáno 19. 10. 2020.

⁶³ Drazewska (pozn. 55), s. 107–108.

⁶⁴ Zda tato skutečnost měla například politické důvody, nebo byla projevem strategického načasování rozhodování (angl. *strategic timing*), není veřejně známo (pojmem *strategic timing* se rozumí rozhodování, kterým se soudy vyhýbají politicky citlivému rozhodování, resp. odkládají je na politicky vhodnější dobu); jak uvádí Drazewska (pozn. 55), s. 100, podle předběžných analýz lokalita každopádně splňovala 9 z 10 kritérií uplatňovaných Výborem pro světové dědictví při posuzování globálních památkových hodnot.

spíše, že podle názoru této vlády EÚLP ani její protokoly nezakládají individuální právo na přístup ke kulturnímu dědictví.

V reakci na tento názor ESLP uvedl, že v souladu s principy mezinárodního smluvního práva je třeba EÚLP i její protokoly vykládat a uplatňovat při zohlednění všech dalších příslušných norem mezinárodního práva, které dopadají na vztahy mezi smluvními stranami. To podle ESLP platí i o dalších normách mezinárodního práva, které se týkají ochrany lidských práv. V tomto ohledu ESLP výslovně konstatoval mj. to, že „lze mít za to, že postupně uvědomování si hodnot spojených s ochranou kulturního dědictví a přístupem k němu vedlo ke vzniku určitého mezinárodního právního rámce“.⁶⁶ Současně připustil i to, že s ohledem na existující závazné i doporučující mezinárodní instrumenty týkající se ochrany lidských práv lze dovozovat, že „existuje evropská a mezinárodní shoda na nutnosti chránit právo na přístup ke kulturnímu dědictví“.⁶⁷ Tento jazyk vzbuzoval dojem, že ESLP přijme alespoň některé z argumentů vznesených stěžovateli. Tento dojem, jak se ukázalo, byl však pouze zdánlivý.

Jak totiž ESLP zdůraznil vzápětí, „tato ochrana dopadá obecně na situace a regulace, které se týkají práva menšin těšit se svobodně vlastní kultuře, jakož i práva autochtonního obyvatelstva na zachování, kontrolu a ochranu jejich kulturního dědictví“.⁶⁸ ESLP, jinak řečeno, zaujal náhled, že individuální právo na přístup ke kulturnímu dědictví náleží za současného stavu mezinárodního práva lidských práv pouze těm jednotlivcům, kteří jsou součástí menšin nebo autochtonního obyvatelstva, a týká se přístupu ke kulturnímu dědictví jejich sociální skupiny. Aby nikoho neoponechal na pochybách, doplnil ESLP ještě i to, že za platného právního stavu neexistuje „mezi členskými státy Rady Evropy ani evropský konsensus a dokonce ani tendence, která by vyžadovala přehodnocení působnosti dotčených práv nebo která by opravňovala, aby z ustanovení Úmluvy [EÚLP – pozn. autora] bylo vyvozeno univerzální individuální právo na ochranu toho nebo jiného kulturního dědictví, jak se tvrdí v této stížnosti“.⁶⁹ Takový náhled ale znamenal jediné, totiž závěr, že ESLP není oprávněn stížnost dále meritorně přezkoumat, že stížnost je zjevně neopodstatněná a že musí být zamítnuta.

O tom, co rozhodnutí znamená právně, není sporu. ESLP na prvním místě odmítl přistoupit na evolutivní výklad EÚLP a jejích protokolů, ke kterému jej v zásadě vyzývali stěžovatelé, a konstatovat, že s ohledem na vývoj mezinárodního práva nebo krystalizující evropský konsensus zakládá EÚLP individuální právo na přístup ke kulturnímu dědictví nebo jeho ochranu. To by jednotlivcům v jurisdikci smluvních států

umožňovalo domáhat se s odkazem na závazky z práva EÚLP přístupu ke konkrétním hmotným nebo nehmotným statkům, které tvoří součást konceptu kulturního dědictví, a jejich ochrany, resp. konkrétního způsobu jejich ochrany. Z tohoto principiálního odmítnutí připustil ESLP jedinou výjimku, a to pro příslušníky etnických menšin nebo autochtonní obyvatelstvo, pokud jde o přístup k vlastnímu kulturnímu dědictví těchto společenských skupin, a to jako přímý důsledek jejich práva na respektování jejich kulturní identity. Tím, že odmítl uznat existenci obecného práva na přístup ke kulturnímu dědictví nebo jeho ochranu, které by mělo individuální povahu, postavil na druhém místě ESLP nenápadnou, avšak jasnou hráz judicializaci sporů o kulturní dědictví a jeho ochranu. Tyto spory nemohou jednotlivci ve smluvních státech přenést do soudní roviny na základě práva EÚLP, jelikož evropské právo lidských práv neumožňuje jednotlivcům přímou judicializaci sporů o ochranu kulturního dědictví před vnitrostátními soudy.⁷⁰ Je sice pravda, jak uvedla nedávno Berenika Drazewska, že z formálního právního hlediska v tom jednotlivcům nadále nic nebrání,⁷¹ naděje na úspěch je při postoji, který ESLP zaujal, podle názoru autora tohoto článku ovšem v současnosti velmi malá, a to i v případě, že bychom měli za to, že smyslem takových stížností bude podnítit strategické vedení sporů (angl. *strategic litigation*), které by v budoucnosti vedlo k přehodnocení postoje ESLP.

Znamená toto rozhodnutí, že se ESLP vůči ochraně kulturního dědictví otočil zády? Jisté je přinejmenším to, že rozhodnutí vzbuzuje smíšené reakce.

Na jedné straně závěr, ke kterému ESLP dospěl, není nelogický.

Od rozsudku *Beyeler versus Itálie*, kde se ochranou kulturního dědictví zabýval poprvé,⁷² se ESLP ustáleně klonil k názoru, že ochrana kulturního dědictví je součástí veřejného zájmu, jehož prosazování představuje legitimní cíl, který je s to ospravedlnit zásahy do individuálního vlastnického práva. Aniž by takovou úvahu ESLP výslovně zmínil, veřejný zájem je v právu tradičně chápán jako zájem, který má kolektivní povahu a který je kolektivně naplňován, což obvykle vylučuje, aby se tohoto naplňování v konkrétních případech dovolávali jednotlivci pořadem práva jako individuálního práva. Náhled, že právo EÚLP negarantuje individuální právo na přístup ke kulturnímu dědictví a na jeho ochranu, by tak s tímto pojetím poměrně přesně korespondovalo.

Kromě toho je známo, že ochota ESLP k evolutivnímu výkladu EÚLP, který od 70. let vedl k rozšiřování okruhu individuálních lidských práv a svobod daleko nad rámec výslov-

ných ustanovení EÚLP a jejích protokolů,⁷³ je předmětem nezanedbatelné kritiky. Pokud nyní v rozhodnutí ESLP projevil zdrženlivost ohledně práva na přístup ke kulturnímu dědictví, bylo by to možné chápat i jako reakci na uvedenou kritiku.

Na druhé straně nelze přehlédnout, že jestliže ESLP obecně vychází z toho, že při výkladu a aplikaci EÚLP je třeba zohledňovat i další normy mezinárodního práva zavazující smluvní státy, je zvláštní, že ESLP v podstatě přehlédl celý korpus univerzálních i evropských smluv o ochraně kulturního dědictví, jakož i aktů obecných i specializovaných mezinárodních organizací, v jejichž ustanoveních by dnes základ pro uznání individuálního práva na přístup ke kulturnímu dědictví a jeho ochranu bylo možné v určitém rozsahu hledat.⁷⁴ Stalo se tak přesto, že na tento korpus stěžovatelé výslovně odkázali⁷⁵ a že v iniciálním rozhodnutí z roku 2016 si sám ESLP byl existence tohoto korpusu dobře vědom.⁷⁶ Právně tak bylo nepochybně zužující omezit se jen na mezinárodní smlouvy

■ Poznámky

65 Srv. <https://www.hurriyetdailynews.com/hasankeyfi-not-submitted-to-unesco-94758>, vyhledáno 19. 10. 2020.

66 Idem, bod 22.

67 Idem, bod 23.

68 Idem, bod 24.

69 Idem, bod 25.

70 Může se tak stát výlučně na základě jiných právních titulů, jakými mohou být mezinárodní smlouvy o ochraně kulturního dědictví nebo vnitrostátní právo.

71 Drazewska (pozn. 55), s. 113.

72 *Beyeler v. Itálie*, stížnost č. 33202/96, 5. ledna 2020.

73 K evolutivnímu, resp. dynamickému výkladu, chápanému někdy přímo jako nástroj soudcovského aktivismu, a otázkám, které jeho uplatňování vyvolává, srv. přehledně Greer (pozn. 1), s. 213–214, k úzce provázané otázce odvolávání se na konsensus mezi smluvními státy viz např. Kanstantsin Dzehtsiarou, *European Consensus and the Legitimacy of the European Court of Human Rights*, Cambridge 2015.

74 To platí podle názoru autora článku zejména o Rámcové úmluvě Rady Evropy o hodnotě kulturního dědictví pro společnost (Úmluva z Faro), otevřena k podpisu dne 27. října 2005, vstoupila v platnost dne 1. června 2011, CETS č. 199; k individualizaci ochrany kulturního dědictví jasně směřuje i zánovní Úmluva Rady Evropy o trestných činech týkajících se kulturního dědictví, otevřena k podpisu dne 19. května 2017, CETS č. 221.

75 Zejména šlo o Úmluvu z La Valetty (pozn. 59), viz Zeynep Ahunbay a další versus Turecko (pozn. 61), bod 17; srv. ibidem, bod 20, v němž ale stěžovatelé odkázali i na řadu dalších globálních i regionálních smluv o ochraně kulturního dědictví.

76 Srv. Drazewska (pozn. 55), s. 113.

týkající se přístupu ke kulturnímu dědictví etnických menšin a autochtonního obyvatelstva.

Soudcovská zdrženlivost, kterou ESLP ve druhém rozhodnutí ve věci *Ahunbay a další versus Turecko* projevil, kromě toho nápadně kontrastuje s ochotou téhož soudu k evolutivnímu výkladu v často revolučnějších případech v jiných oblastech, typicky v oblasti ochrany životního prostředí.⁷⁷ Neochota být stejně aktivní ohledně ochrany kulturního dědictví může dlouhodobě vyvolávat otázku, jaké faktory se vlastně skrývají za aktivním, nebo naopak zdrženlivým postojem ESLP k problémům, před kterými stojí, a nakolik v tomto postoji může hrát roli politika, ať už ta velká a obecná, nebo ta soudní. I když byl v literatuře vysloven názor, že druhé rozhodnutí ve věci lze chápat i optimisticky, jelikož naznačuje, že v budoucnu může ESLP na evolutivní výklad článku 8 EÚLP přistoupit a nějakou formu individuálního práva na ochranu kulturního dědictví a přístupu k němu uznat,⁷⁸ autor tohoto článku má za to, že takový vývoj bude nyní přímo závislý především na vývoji politického kontextu a jednání a praxi samotných smluvních států.

Ochrana kulturního dědictví a svoboda projevu

Zatímco postoje ESLP ohledně existence individuálního práva na přístup ke kulturnímu dědictví a jeho ochraně působí v mnoha ohledech diskutabilně, ve druhém rozhodnutí, ve kterém se v roce 2019 ESLP ochranou kulturního dědictví zabýval mimo právní rámec zásahů do vlastnického práva, uznává naopak dost jasně obecný význam ochrany kulturního dědictví a debaty o něm. Tímto rozhodnutím je rozhodnutí ve věci *Margulev versus Rusko*,⁷⁹ jejíž podstatou byla v právní rovině otázka, v jakém rozsahu se na výroky o kulturním dědictví a jeho ochraně vztahuje svoboda projevu.

Uvedené rozhodnutí bylo vydáno na základě stížnosti, kterou k ESLP podal předseda nevládní organizace usilující o rozvoj kulturního dědictví ruského města Caricino. V něm začal koncem 18. století na příkaz Kateřiny Veliké vznikat palácový komplex, jehož výstavbu však přerušila carevna smrt. Nedokončený komplex se zachoval bez větších zásahů do roku 2004. Po jeho převodu do vlastnictví města Moskvy však došlo v letech 2005–2007 k jeho velkolepé obnově, jež byla vedena snahou přeměnit jej na „moskevský Peterhof“. Obnova, na niž bylo vynaloženo přes půl miliardy dolarů, však byla z pohledu památkové péče kontroverzní, jelikož zčásti předpokládala volnou dostavbu a dovybavení dochovaných staveb i parku. To kritizovala nejen řada osob z prostředí ruské památkové péče, ale i část občanské společnosti včetně Andreje I. Marguleva, předsedy zmíněné nevládní organizace.⁸⁰ Ten se

pro jedny moskevské noviny vyjádřil v tom duchu, že obnova je znesvěcením historické památky a že připravila místní obyvatele o jejich historické a kulturní dědictví.

Po zveřejnění článku, v němž byly tyto kritické výroky citovány, podala moskevská městská rada proti vydavateli novin, jakož i proti autorce článku žalobu. Tou se domáhala ochrany své pověsti a zveřejnění omluvy. S touto žalobou uspěla poté, co prvoinstanční soud odmítl, že by výroky citované v novinách měly povahu hodnotového soudu, pokrytého svobodou projevu ve smyslu ruské ústavy a EÚLP, a označil je za faktická prohlášení, jejichž pravdivost redakce, autorka ani Margulev, který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník, neprokázali.

Když tento závěr potvrdil i odvolací soud, napadl Margulev rozhodnutí stížností před ESLP. Ve stížnosti argumentoval, že na základě rozhodnutí ruských soudů došlo k zásahu do svobody projevu garantované mu článkem 10 EÚLP,⁸¹ a to proto, že jím vyslovené kritické výroky, které noviny citovaly, odrážely hodnotové soudy a jejich smyslem bylo vyvolat veřejnou debatu o ochraně kulturního dědictví. Margulev upozornil, že důsledkem rozsudků ruských soudů je, že jeho i další osoby odrazují od toho, aby kritické výroky na adresu rekonstrukce areálu opakovaly, protože by se tím vystavovaly riziku dalších žalob.

Ač to ruská vláda popírala, ESLP dospěl k závěru, že rozhodnutí ruských soudů skutečně znamenala zásah do stěžovatelovy svobody projevu.⁸² Omezení Margulevovy svobody projevu plynulo podle ESLP už z toho, že jej ruské soudy připustily do vnitrostátních řízení jako vedlejšího účastníka. K tomuto kroku by nepřistoupily, kdyby bylo zřejmé, že jeho práva a svobody nemohou být dotčeny.⁸³ Neméně podstatné bylo, že prostřednictvím vyjádření pro noviny chtěl Margulev vyslovit názor na obnovu komplexu Caricino, což byla podle ESLP jednoznačně záležitost „mající význam pro veřejnost, která má nárok na ochranu kulturního dědictví“.⁸⁴ Tím, že poskytl novinám rozhovor, chtěl Margulev „sdělit informace a ideje“ širšímu publiku, takže byla na místě kvalifikace, že „uplatnil své právo na svobodu projevu“.⁸⁵

ESLP se proto dále zaměřil na posouzení otázky, zda byl zásah do svobody projevu plynoucí z rozsudků ruských soudů slučitelný s EÚLP, nebo ne. To předpokládalo posoudit, i) zda k zásahu došlo na základě zákona, ii) zda zásah sledoval legitimní cíl, iii) zda byl zásah nezbytný v demokratické společnosti.

Pochybnosti nepanovaly ohledně zákonnosti zásahu, jelikož rozsudky vycházely z ustanovení ruského občanského zákoníku týkajících se ochrany pověsti osob.⁸⁶ Složitější to již bylo

s legitimitou cíle, který byl zásahem sledován. Ač dal ESLP na srozuměnou, že ochranu pověsti a práv moskevské městské rady bude za legitimní cíl považovat, upozornil, že je diskutabilní, zda se právnické osoby vůbec mohou dovolávat ochrany pověsti na základě EÚLP, a dále, že míra ochrany pověsti právnických osob musí být nutně nižší než ochrana pověsti fyzických osob, resp. jednotlivců, jelikož u té jde vždy i o ochranu důstojnosti jednotlivce.⁸⁷

Nejvíce se ESLP nakonec i v právním kontextu článku 10 EÚLP věnoval posuzování, zda zásah do svobody projevu vyplývající z rozsudků ruských soudů byl s ohledem na okolnosti nezbytný v demokratické společnosti. Pro výsledek tohoto posuzování bylo signifikantní zejména to, že svoboda projevu představitelů nevládních organizací musí za předpokladu, že tyto organizace jednájí v roli „veřejného hlídačského psa“, v demokratické společnosti podléhat podle ESLP stejně vysoké ochraně, jaká je přiznávána svobodě projevu novinářů a sdělovacích prostředků,⁸⁸ pokud tyto jednájí v dobré víře ve snaze „poskytnout přesné a spolehlivé informace v souladu se zásadami odpovědné žurnalistiky“.⁸⁹ Jak ESLP připomněl, pro svobodu projevu je charakteristické, že je-li uplatňována v souvislosti se záležitostmi veřejného (obecného) zájmu, mohou do ní orgány smluvních států zasahovat jen omezeně a jejich prostor k uvážení je podstatně zúžen.⁹⁰ Jelikož podle ESLP nebylo sporu, že debata o kulturním dědictví a jeho ochraně je záležitostí veřejného zájmu, znamenalo to, že na svobodu pro-

■ Poznámky

⁷⁷ Zůstaneme-li jen u blízkých analogií, v minulosti byl ESLP ochoten právě z článku 8 EÚLP dovozovat určitá individuální práva vztahující se k ochraně životního prostředí a posléze i existenci práva na příznivé životní prostředí, srv. k tomu např. Sudre (pozn. 1), s. 745–751.

⁷⁸ Srv. zejména Drazewska (pozn. 55), s. 113–114.

⁷⁹ *Margulev versus Rusko*, stížnost č. 15449/09, 8. října 2020.

⁸⁰ K této kritice srv. obecněji např. Julie Buckler, *Beyond Preservation: Post-Soviet Reconstructions of the Strelina and Tsaritsyno Palace-Parks*, *Revue des études slaves* LXXXVI, 2015, č. 1–2, s. 41–59.

⁸¹ K článku 8 EÚLP srv. Sudre (pozn. 1), s. 807–840.

⁸² *Margulev versus Rusko*, cit., bod 38.

⁸³ *Idem*, bod 36.

⁸⁴ *Idem*, bod 37.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Idem*, bod 45.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Idem*, bod 47.

⁸⁹ *Idem*, bod 48.

⁹⁰ *Ibidem*.

jevu Andreje I. Marguleva ohledně komplexu Caricino a ochrany jeho kulturního dědictví bylo třeba vztáhnout uvedenou vysokou míru ochrany s tím důsledkem, že prostor ruských orgánů k zásahům do této svobody byl podstatně omezený. Jelikož Margulev i noviny, které otiskly jeho názory, jednali nezpochybnitelně v dobré víře, jelikož ruské soudy nepřihlížely k řadě právně významných faktorů včetně míry relevance informací o kvalitě restaurátorských prací v areálu Caricino,⁹¹ jelikož nezohlednily, že podle judikatury ESLP musejí mít novináři a zástupci občanské společnosti v rámci debaty o záležitostech veřejného zájmu široký prostor k tomu, aby mohli kritizovat jednání orgánů veřejné moci, a to i tehdy, postrádají-li jejich výroky jasný základ ve faktech, a jelikož ani nevzaly v úvahu, že orgány veřejné moci (a to zejména mají-li výkonné pravomoci, což byl i případ moskevské městské rady) musejí ve vysoké míře tolerovat kritiku, jejíž přípustné hranice jsou širší než v případě soukromých osob nebo jednotlivých politiků,⁹² rozhodl ESLP, že zásah nebyl nezbytný v demokratické společnosti. To implikovalo závěr, že Rusko porušilo článek 10 EÚLP.⁹³

Význam rozsudku *Margulev versus Rusko* sahá daleko za hranice ochrany kulturního dědictví. Zůstaneme-li ale na tomto poli, dopad rozsudku je dvojnásobný. Za prvé, plyne z něj, že i v kontextu svobody projevu považuje ESLP ochranu kulturního dědictví za záležitost veřejného zájmu, což s sebou nese, že tato ochrana je tak právně postavena v zásadě na stejnou úroveň jako ochrana takových kolektivních zájmů, jakými je veřejné zdraví, veřejná bezpečnost nebo veřejný pořádek. Za druhé, skutečnost, že ochrana kulturního dědictví je kvalifikována jako záležitost veřejného zájmu, implikuje, že představuje legitimní téma, o kterém se lze vyjadřovat, přičemž toto vyjadřování lze omezit v zásadě jen výjimečně, a to tehdy, pokud by sdělované informace a ideje nebyly vznášeny v dobré víře nebo kdyby rozpor mezi nimi a fakty byl na první pohled flagrantní. Svoboda projevu na poli ochrany kulturního dědictví s sebou navíc nese i právo kritizovat rozhodnutí orgánů veřejné moci, která se ochrany kulturního dědictví týkají, přičemž tyto orgány musí tuto kritiku tolerovat a snést, aniž by se mohly na základě EÚLP dovolávat soudní ochrany. S ohledem na fakt, že svoboda projevu je klíčovou předností demokratického politického systému, je uvedený postoj ESLP odůvodněný, což současně nevylučuje, aby zjevně excesivní případy mohly být posuzovány jako zneužití svobody projevu za hranicemi článku 10 EÚLP.

Rozsudek *Margulev versus Rusko*, třebaže se jeho skutkové okolnosti mohou zdát vzdálené, může mít určitý význam i v českém pro-

středí. Ač veřejná debata o ochraně kulturního dědictví má u nás staletou tradici, i zde se v minulosti objevily pokusy přenést spory z roviny veřejné debaty o ochraně kulturního dědictví do roviny sporů na ochranu pověsti.⁹⁴ Ve světle rozsudku *Margulev versus Rusko* je přitom na místě závěr, že zájem na přesvědčivé veřejné debatě o kulturním dědictví a jeho ochraně převažuje nad soukromými zájmy a více či méně přesvědčivě tvrzenou ochranou pověsti, takže by do projevů učiněných v takové debatě neměly za obvyklých okolností orgány veřejné moci včetně soudů v zásadě zasahovat.

Závěr

Z rozboru judikatury posledních pěti let je patrné, že přes turbulentní proměny, kterými svět prochází, zůstává judikatura ESLP poměrně konzistentní.⁹⁵

ESLP ochranu kulturního dědictví především nadále považuje za legitimní cíl, který opravňuje zásahy do základních práv a svobod, zejména do práva na vlastnictví, přičemž ohledně rozsahu a formy této ochrany přiznává smluvním státům trvale i velmi široký prostor k uvážení. V důsledku toho také poměrně benevolentně přistupuje v řízeních o jednotlivých stížnostech k posuzování toho, co považuje za spravedlivou rovnováhu mezi ochranou kulturního dědictví na straně jedné a individuálním právem, zejména vlastnickým právem, na straně druhé.

Zřejmé je současně ale i to, že na ochranu kulturního dědictví nahlíží ESLP prozatím stále především jako na projev veřejného zájmu, který je svou povahou kolektivní. Následkem toho, jak potvrzuje jeho nová judikatura, odmítá přistoupit na transformaci ochrany kulturního dědictví v individuální lidské právo, ať už by toto právo mělo podobu individuálního práva na přístup ke kulturnímu dědictví, nebo individuálního práva na ochranu kulturního dědictví.

Při bližším zamyšlení není takový náhled neodůvodněný. Právo lidských práv nemůže a ani by nemělo být lékem na veškeré mezinárodní i domácí společenské problémy. Události posledních let ukazují, že trvalá expanze konceptu lidských práv může být v mnoha ohledech kontraproduktivní. Pravdou na druhé straně je, že zdrženlivost ESLP ohledně uznání individuálního práva na přístup ke kulturnímu dědictví nebo na jeho ochranu nápadně kontrastuje s mnohem aktivnější interpretací práva EÚLP v jiných oblastech, a to zejména v oblasti ochrany životního prostředí. To, že by význam hmotných i nehmotných památek odrážejících historické kořeny soudobých evropských společností, větších i menších děl starého i soudobého umění nebo jakéhokoli dalšího kultur-

ního statku, který je významný z hlediska konstruování historické paměti, byl soustavně nižší, je však argument z říše jednoduchého materialismu. Nemusí tak být vyloučeno, že ESLP svůj přístup časem přece jen přehodnotí, bude-li k tomu obecná politická vůle.

■ Poznámky

91 Idem, bod 51.

92 Idem, bod 53.

93 Idem, bod 55.

94 Srv. spor o ochranu osobnosti v případě kritiky za stav Lázní Kyselka, kde teprve druhoinstanční soud tuto kritiku kvalifikoval jako oprávněný názor, https://www.idnes.cz/karlovy-vary/zpravy/kritika-mattonky-za-devastaci-domu-v-kyselce-byla-podle-soudu-opravnen-a140103_2017425_vary-zpravy_slv, vyhledáno 19. 10. 2020.

95 Českému čtenáři je třeba připomenout, že judikatura ESLP je přímo relevantní i pro ČR, a to v tom rozsahu, ve kterém přímo odráží, jaký ESLP zaujímá názor na výklad a uplatňování EÚLP. Význam EÚLP, a přeneseně tedy i judikatury ESLP je v ČR umocněn tím, že Ústavní soud EÚLP jakožto ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvě o lidských právech přiznává zvláštní postavení, jelikož ji považuje za součást ústavního pořádku ČR, což znamená, že hierarchicky je EÚLP postavena na roveň ryze vnitrostátních součástí ústavního pořádku výslovně vypočítaných v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR. Tato skutečnost z EÚLP (srv. Pl.ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002) – a spolu sní i z judikatury ESLP (srv. I.ÚS 310/05 ze dne 15. listopadu 2006 nebo nověji II.ÚS 862/10 ze dne 19. května 2010) – činí jedno z hlavních kritérií, která Ústavní soud používá jak při provádění abstraktní kontroly ústavnosti, tak při rozhodování o ústavních stížnostech, jinak řečeno, rozpor s EÚLP vyloženou ESLP může být důvodem jak pro zrušení běžného zákona, tak pro zrušení rozhodnutí orgánů veřejné moci v ČR včetně rozhodnutí obecných soudů. Srv. k tomu např. Ladislav Vyhnaněk, Ústavní soud ČR a judikatura Evropského soudu pro lidská práva, in Hubert Smekal – Ladislav Vyhnaněk et al., *Beyond Compliance – Implementace rozhodnutí mezinárodních lidskoprávních těles na národní úrovni*, Praha 2018, s. 53–68. EÚLP interpretovaná ESLP je také chápána jako východisko pro interpretaci českého práva. Porušení EÚLP konstatované ESLP může být kromě toho důvodem pro obnovu řízení před samotným Ústavním soudem (srv. např. Pl.ÚS 4/15 ze dne 31. ledna 2017). Tyto okolnosti s sebou nesou, že ve sporech o ochranu kulturního dědictví lze argumentovat EÚLP a judikaturou, ve které ji ESLP vykládá. Této judikatury si je přinejmenším Ústavní soud vědom (srv. III.ÚS 3244/15 ze dne 4. října 2016), před obecnými soudy zaznívá argumentace EÚLP a judikaturou ESLP méně často.