

Štrasburský soud a ochrana kulturního dědictví v Evropě

Jan MALÍŘ

ANOTACE: Článek rozebírá stávající judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) týkající se ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu. Ač je tato judikatura často kritizována za to, že otázky kulturního dědictví nahlíží příliš úzce prizmatem zásahů do práva na pokojné užívání vlastnictví ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), článek argumentuje, že přínos této judikatury není přesto zanedbatelný.¹



1

Úvod

Právní rámec ochrany kulturního dědictví dnes v ČR není dán zdaleka jen normami vnitrostátního práva, ale vliv na něj má i nemalý okruh závazků, které ČR plynou z mezinárodního práva. Pozornost odborné veřejnosti se v tomto ohledu soustřeďuje především na pravidla, která stanoví speciální mnohostranné mezinárodní smlouvy, jež byly přijímány postupně po roce 1945 s cílem zajistit ochranu kulturního dědictví jak v průběhu ozbrojeného konfliktu, tak mimo něj. Takové mezinárodní smlouvy dnes existují na univerzální (globální)² i regionální úrovni³ a čas od času jsou předmětem rozboru také u nás.

Nepřehlédnutelný potenciál ve vztahu k ochraně kulturního dědictví však mohou mít i jiná pravidla mezinárodního práva než ta, která jsou obsažena ve zmíněných speciálních mezinárodních smlouvách o ochraně kulturního dědictví. Necháme-li stranou obyčejová pravidla mezinárodního práva, která mohou mít význam např.

v kontextu sporů o navrácení kulturních památek, nelze přehlédnout ani roli, kterou v současnosti hrají nebo mohou hrát mezinárodní smlouvy o lidských právech.

Z hlediska ČR zaujímá mezi zmíněnými smlouvami o lidských právech zvláštní místo Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), která je od roku 1950

■ Poznámky

1 Věnováno památce Jiřího Kalfersta (1956–2013), výrazné osobnosti nejen (východo)české archeologie, který inspiroval daleko za hranicemi svého oboru a jehož odkaz i za těmito hranicemi nadále přetrvává.

2 Na globální úrovni jde především o korpus specializovaných mezinárodních smluv uzavřených v rámci UNESCO jako přidružené organizace OSN, z nichž nejstarší je Haagská úmluva o ochraně kulturního dědictví v případě ozbrojeného konfliktu, podepsaná 14. května 1954 a vstoupivší v platnost 7. srpna 1956, nejmladší pak Úmluva o ochraně nehmotného kulturního dědictví, podepsaná 17. března

Obr. 1. Štrasburk (Francie), budova Evropského soudu pro lidská práva. (Převzato z: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/en/thumb/a/ac/European_Court_of_Human_Rights.jpg/1280px-European_Court_of_Human_Rights.jpg)

2003 a vstoupivší v platnost 20. dubna 2006; přehledně k nim např. FORREST, Craig. *International Law and the Protection of Cultural Heritage*. Abingdon / New York 2010. ISBN 978-0415684170.

3 V evropském případě jde zejména o korpus mezinárodních smluv uzavřených v rámci Rady Evropy, z nichž nejstarší je Evropská úmluva o ochraně archeologického dědictví, podepsaná 6. května 1969 a vstoupivší v platnost 20. listopadu 1970, a nejmladší Rámcová úmluva Rady Evropy o hodnotě kulturního dědictví pro společnost, známá též jako Úmluva z Faro, podepsaná 27. října 2005 a vstoupivší v platnost 1. června 2011; přehledně k nim např. PICKARD, Robert. *European Cultural Heritage – Volume II. A review of policies and practice*. Strasbourg : Council of Europe, 2002. ISBN 92-871-4865-1.



2



3

Obr. 2. *Projev současného předsedy ESLP Deana Spielmanna na slavnostním zasedání ESLP v r. 2013. (Foto: Council of Europe Credits, 2013)*

Obr. 3. *Slavnostní zahájení soudního roku 2015 u ESLP (Foto: Council of Europe Credits, 2015)*

základem evropského systému ochrany lidských práv.⁴ Význam EÚLP spočívá nejen v tom, že jde o vůbec první katalog práv a svobod, který se stal na mezinárodní úrovni právně závazným,⁵ ale i v tom, že na jejím základě vznikl systém mezinárodního dohledu nad dodržováním jí garantovaných práv a svobod ze strany smluvních států. Tento dohled se dnes opírá o Evropský soud pro lidská práva (ESLP), u nás známější podle místa, kde sídlí, jako Štrasburský soud. Právě tento stálý regionální soud má obligatorní a výlučnou pravomoc rozhodovat, zda se kterýkoli ze 47 smluvních států EÚLP dopustil porušení práv a svobod garantovaných touto úmluvou, a to na základě stížností. Tu k němu může podat buď jiný smluvní stát, nebo, což je převládající případ,⁶ jednotlivec, který má za to, že je dotčen porušením EÚLP. Konstatuje-li ESLP porušení EÚLP, je jeho rozhodnutí pro dotčený smluvní stát závazné a takový stát je povinen přijmout opatření k nápravě v konkrétním případě a případně poskytnout dotčenému jednotlivci spravedlivé zadostiučinění v penězích, přizná-li je ESLP,⁷ má-li ale porušení strukturální příčiny, musí smluvní stát provést i takové změny ve svém právním řádu, které taková porušení do budoucna vyloučí.⁸ Váhu rozhodnutí ESLP zvyšuje, že nad jejich prováděním existuje politický dohled, který vykonává Výbor ministrů Rady Evropy.⁹ Dodát je třeba, že ESLP dlouhodobě vychází z toho, že ač je jeho primárním posláním rozhodovat o dodržování EÚLP v kontextu konkrétních stížností, závěry týkající se výkladu ustanovení EÚLP, které přitom učiní, „při-

nejmenším v určitém rozsahu zakládají precedent platný pro všechny smluvní státy“.¹⁰ Jinak řečeno, závěry ohledně výkladu EÚLP formulované v konkrétním případě týkajícím se konkrétního smluvního státu budou uplatňovány i v dalších obdobných případech týkajících se dalších smluvních států, čímž účinky rozhodnutí ESLP nabývají obecný význam.

Za situace, kdy se v ČR dlouhodobě debatoje o ochraně kulturního dědictví a předpokládá se, že Ministerstvo kultury v dohledné době předloží do legislativního procesu návrh nového zákona o ochraně kulturního dědictví,¹¹ je proto na místě vzít v úvahu i závěry, které ve vztahu k ochraně kulturního dědictví vyplývají právě z výkladu EÚLP prováděného v rozhodovací činnosti ESLP.¹²

Místo ochrany kulturního dědictví v právu EÚLP

Mluvit v souvislosti s ochranou kulturního dědictví v evropských státech o závazcích plynoucích z práva EÚLP může na první pohled působit nepřipadně. Jak totiž uznává i sama kancelář ESLP, „Soud nikdy neuznal právo na ochranu kulturního a přírodního dědictví jako takové“.¹³

Tato skutečnost přímo koresponduje s tím, že EÚLP, sjednáváná v raných letech studené války, byla programově koncipována jako mezinárodní smlouva, na jejímž základě byly ve smluvních státech na západní straně železné opony – v opozici ke státům někdejšího sovětského bloku – zavedeny garance politických a občanských práv, tedy tzv. lidských práv prv-

člověka přijatá konferencí amerických států téhož roku byly přijaty ve formě pouhé deklarace, nikoli jednoznačně závazné mezinárodní smlouvy.

⁶ Zatímco smluvní státy proti sobě stížnosti podávají výjimečně, což má politické důvody, počet individuálních stížností od 80. let s ohledem na růst počtu smluvních států i sudičskosti evropských společností trvale stoupá natolik, že to ohrožuje fungování celého kontrolního systému EÚLP. V roce 2013 tak bylo k ESLP podáno 63 500 stížností, a i když většina z nich nesplňuje podmínky přijatelnosti, rozsudkem rozhodoval ESLP o 3 659 stížnostech.

⁷ Srv. čl. 43 a 46 odst. 1 EÚLP.

⁸ Viz např. *Scozzari a Giunta v. Itálie*, 13. července 2000, bod 249; podotknout je třeba, že veškerá v tomto článku citovaná rozhodnutí ESLP je možné najít v oficiální databázi rozhodovací činnosti ESLP HUDOC, dostupné na <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/>.

⁹ Srv. zejména čl. 32–46 EÚLP; základní přehled o EÚLP a systému dohledu nad jejím dodržováním podává v češtině např. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha : C. H. Beck, 2010 (3. vydání). ISBN 978-80-7400-318-9. S. 31–68; podrobně pak viz např. KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

¹⁰ *Sentges v. Nizozemsko*, 8. července 2003, s. 7.

¹¹ K rekonstrukci českého práva kulturního dědictví viz zejména <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkového-zakona-126465/>.

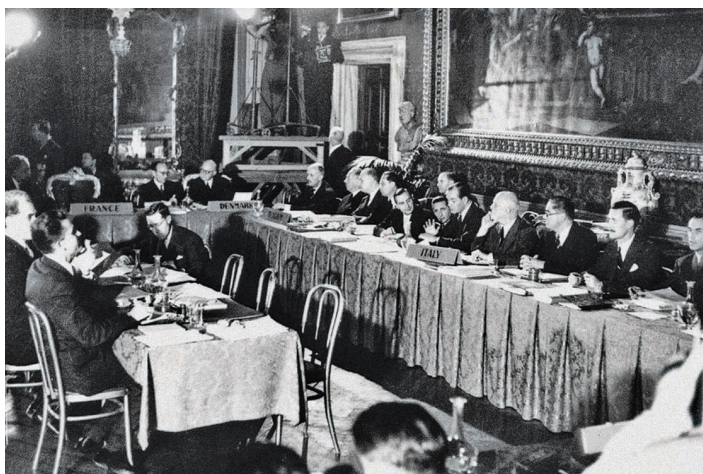
¹² Ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu ČR, uvozené nálezem Pl. ÚS 36/01 z 25. června 2002, je EÚLP jakožto mezinárodní smlouva o lidských právech postavena na roveň norem ústavního pořádku ČR, což z ní činí jedno z východisek pro přezkum ústavnosti zákonů a podzákoných právních předpisů ČR.

¹³ Srv. zprávu výzkumného oddělení kanceláře ESLP *Cultural rights in the case-law of the European Court of Human Rights*, která je dostupná na http://www.echr.coe.int/Docs/Research_report_cultural_rights_ENG.pdf.

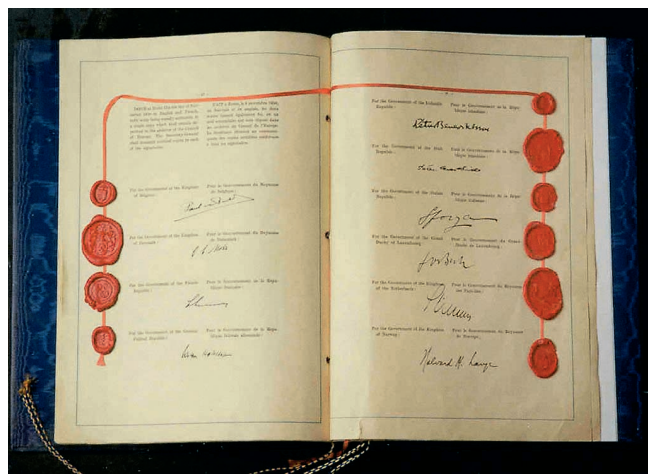
■ Poznámky

⁴ Podepsána 4. listopadu 1950, vstoupila v platnost 3. září 1953; pro ČR závazná od 18. března 1992, viz sdělení MZV č. 209/1992 Sb.

⁵ Jak Všeobecná deklarace lidských práv přijatá VS OSN v roce 1948, tak Americká deklarace práv a povinností



4



5

Obr. 4. Podpis EÚLP dne 4. listopadu 1950 v Římě.
(Foto: Council of Europe Credits, 1950)

Obr. 5. Oficiální znění EÚLP. (Foto: Council of Europe Credits, 2010)

ní generace.¹⁴ Garance dalších práv – což byl i případ kulturních práv řazených už tehdy mezi lidská práva a dnes označovaných jako lidská práva tzv. druhé generace – do EÚLP zahrnuty nebyly. To má dodnes za následek, že EÚLP neobsahuje žádné výslovné ustanovení, ze kterého by bylo možné v individuálním, tím méně v kolektivní rovině dovozovat právo na přístup ke kulturnímu dědictví a domáhat se jeho ochrany, jak je to možné zejména na základě univerzálních (globálních) smluv o lidských právech, na prvním místě Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.¹⁵ Na tomto stavu nic nezměnily ani pozdější protokoly k EÚLP, ani evolutivní judikatura ESLP, jenž od konce 70. let jednak s odkazem na nutnost vykládat EÚLP jako živý instrument v závislosti na vývoji evropských společností, jednak s využitím konceptu tzv. pozitivních povinností smluvní státy k ochraně a prosazování některých práv majících přímý vztah k lidským právům druhé a třetí generace zavázal, jak na to vzorově ukazuje rozvoj práv vztahujících se k právu na příznivé životní prostředí, které EÚLP ani její protokoly rovněž výslovně nedeclarují.¹⁶

Ač v oblasti ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu k podobně přímé a výrazné expanzi práva EÚLP – alespoň prozatím – nedošlo, bez vlivu na tuto oblast právo EÚLP nezůstalo a tento vliv postupně roste. To je důsledkem skutečnosti, že stále více opatření, která smluvní státy v oblasti kulturního dědictví a přístupu k němu přijímají, je před ESLP v posledních letech opakovaně zpochybňováno s tím, že jde o zásahy do práv a svobod, která

EÚLP nesporně garantuje. Ke způsobu ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu ve smluvních státech se tak ESLP vyslovuje sice nepřímě, avšak nepřehlédnutelně.

Dominantní „kanál“, jehož prostřednictvím se před ESLP právní i faktické otázky ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu dostávají, představují až dosud stížnosti, ve kterých jsou opatření smluvních států v této oblasti napadána v zásadě jako opatření, která jsou neslučitelná s právem na pokojné užívání vlastnictví garantované v čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP.¹⁷ To z ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 činí hlavní právní základ předurčující základní linie přístupu, který ESLP k ochraně kulturního dědictví a přístupu k němu zaujímá.

Jen zcela ojediněle lze narazit na stížnosti, ve kterých by byly ohledy související s ochranou a přístupem ke kulturnímu dědictví pojímány v jiném kontextu. Příkladem takové stížnosti je např. ta, ve které turecký nakladatel napadl rozhodnutí vydaná v trestním stíhání, které s ním bylo zahájeno poté, co vydal turecký překlad skandálního erotického románu G. Apollinaire.¹⁸ V tom nakladatel spatřoval porušení svobody vyjadřování garantované čl. 10 EÚLP a ESLP mu v tomto ohledu přisvědčil. Ač ESLP souhlasil, že smluvní státy jsou oprávněny omezit svobodu vyjadřování s ohledem na ochranu veřejné morálky, pozoruhodné bylo, že současně zdůraznil, že prostor k uvážení, který v tomto ohledu smluvní státy mají, „nemůže jít až tak daleko, že by bránil v přístupu veřejnosti hovořící určitým jazykem ... k dílu náležejícímu do evropského literárního dědictví“. Jak nedávno konstatovala jedna autorka, taková argumentace, byla-li by ze strany ESLP uplatněna obecně, by pro spory o ochranu kulturního dědictví a přístup k nim v Evropě mohla mít mimořádný význam.¹⁹ Alespoň prozatím však ESLP tuto argumentaci mimo rámec sporů o svobodu vyjadřování nepřenesl a otázky

související s ochranou kulturního dědictví a přístupem k němu nejsou na základě jiných ustanovení EÚLP otevírány.

Skutečností tak je, že otázky spojené s ochranou kulturního dědictví a přístupem k němu ve smluvních státech jsou ze strany ESLP nahlíženy dominantně optikou konfliktu s individuálním vlastnickým právem. Tato okolnost je, jak o tom bude ještě řeč, kritizována,

■ Poznámky

14 Srv. k tomu např. GREER, Steven. *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006. ISBN 9780521608596. S. 18; rozlišení lidských práv do generací vychází v zásadě z historické perspektivy odrážející dobu, kdy byla jednotlivá práva a svobody za lidská, resp. základní uznána; za autora této klasifikace je považován francouzský právník českého původu Karel Vašák.

15 Otevřen k podpisu 16. prosince 1966, vstoupil v platnost 3. ledna 1976, pro ČR závazný od téhož dne, viz vyhlášku MZV č. 120/1976 Sb.; srv. zejména jeho čl. 15 odst. 1 písm. a) a k němu např. SAUL, Ben; KINLEY, David; MOWBRAY, Jacqueline: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases, and Materials*. Oxford / New York : Oxford University Press, 2014. ISBN 9780199640300. S. 1190 a násl.

16 K dynamickému výkladu EÚLP, jakož i konceptu pozitivních povinností viz v češtině blíže literaturu uvedenou v pozn. 9.

17 Protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, otevřený k podpisu 20. března 1953, vstoupil v platnost 18. května 1954, pro ČR závazný od 18. března 1992, viz sdělení MZV č. 209/1992 Sb.

18 Akdaş v. Turecko, 16. února 2010.

19 CLIPPELE, Marie-Sophie de. Quand l'équilibre devient art – Le Conseil de l'Europe et la balance des intérêts des propriétaires et de la collectivité en matière de patrimoine culturelle. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2014, No. 100, s. 913–936. ISSN 2-0777-3579. S. 935–936.

protože optika individuálního vlastnického práva limituje, jak ESLP k ochraně kulturního dědictví přistupuje. Na druhé straně by bylo ale nespravedlivé tvrdit, že s ohledem na tuto optiku rozhodovací činnost ESLP pro ochranu kulturního dědictví a přístup k němu žádný potenciál nemá.

Za této situace je odůvodněné pokusit se postoj, které ESLP v otázkách vztahu ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu na straně jedné a práva na pokojné užívání vlastnictví na straně druhé zaujímá, bilancovat. To se jeví jako o to naléhavější, že od roku 2000, kdy byl ESLP s touto problematikou poprvé výrazněji konfrontován, počet jeho rozhodnutí k této problematice přibývá. Ač je počet těchto rozhodnutí stále nižší, než je tomu v jiných oblastech se srovnatelným celospolečenským významem, ať už tím budeme mínit třeba ochranu životního prostředí nebo otázky spojené se zdravotnictvím, jde už o natolik reprezentativní soubor, že z něj lze bezesporu dovozovat obecné závěry.

Existující rozhodnutí ESLP se přitom dotýkájí v zásadě dvou hlavních okruhů otázek, které jsou s ochranou kulturního dědictví a přístupem k němu spojeny, a to:

i) zda a na kolik může právo na ochranu pokojného užívání vlastnictví vůbec ustoupit imperativům spojeným s ochranou kulturního dědictví a zájmem na zajištění přístupu k němu,

ii) zda a v jakém rozsahu jsou s čl. 1 Protokolu č. 1 slučitelné konkrétní instituty a opatření, která smluvní státy – namnoze v souladu s tradicí, jež někdy sahá do raného novověku – za účelem ochrany kulturního dědictví přijímají.²⁰

V souladu s tím se tedy v následujícím textu pozornost zaměří nejprve na obecný vztah práva na pokojné užívání vlastnictví na straně jedné a zájmu na ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu na straně druhé a poté se pokusíme shrnout závěry ESLP ke slučitelnosti konkrétních opatření na ochranu kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu s čl. 1 Protokolu č. 1 EÚLP.

I. Právo na pokojné užívání vlastnictví ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 versus imperativy ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu

1. Opatření k ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu jako zásah do vlastnického práva

Vlastnické právo a jeho ochrana zaujímají v systému EÚLP nepřehlédnutelné místo, a to přesto, že právo na vlastnictví nebylo zahrnuto do textu samotné EÚLP, ale bylo do systému EÚLP doplněno až na základě čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP. Tato okolnost vyplynula zdaleka

nejen z teoretických sporů o to, zda právo na vlastnictví mezi občanská a politická práva náleží,²¹ ale podstatnou roli hrály zejména politické ohledy související s pochybnostmi o vhodnosti mezinárodní kontroly nad dodržováním individuálního vlastnického práva v podmínkách, kdy velká část států poválečné západní Evropy transformovala své sociální a ekonomické modely a výrazně znarodňovala.²²

Stejně ohledy měly vliv na to, jak byl čl. 1 Protokolu č. 1 formulován. O tom nápadně svědčí už okolnost, že ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 se vyhýbají tradičnímu pojmu vlastnické právo, resp. právo na vlastnictví, a namísto toho pracují s pojmem právo na pokojné užívání vlastnictví (angl. *right to peaceful enjoyment of property*, fr. *droit au respect des biens*). Toto někdejší váhání ohledně vlastnického práva, které je zjevné z přípravných prací a z vlastního znění čl. 1 Protokolu, je však dnes z převážné části překonáno, a to zejména v důsledku toho, jaký přístup k výkladu čl. 1 Protokolu č. 1 převážil.

Již na konci 70. let tak dal ESLP na srozměnou, že ač čl. 1 Protokolu č. 1 formálně hovoří o právu na pokojné užívání vlastnictví, „zaručuje v podstatě právo na vlastnictví“.²³ ESLP tedy jednoznačně ztotožnil právo na pokojné užívání vlastnictví s klasickým právem na vlastnictví. Toto vlastnické právo je současně – na rozdíl od situace v jiných systémech ochrany lidských práv – pojímáno dominantně v individuálních kategoriích neboli splývá s konceptem práva na osobní vlastnictví, resp. práva na individuální vlastnictví.²⁴ Pojem vlastnictví je současně v právu EÚLP chápán extenzivně a zahrnuje tak nejen vlastnictví hmotných statků, tedy movitých a nemovitých věcí, ale i vlastnictví statků nehmotných, jež sahají od duševního vlastnictví po nároky na plnění ze systému sociálního zabezpečení.²⁵ Toto extenzivní chápání má za následek, že vlastnické právo je nejen chápáno v individuálních kategoriích, ale že působnost čl. 1 Protokolu č. 1 je *a priori* široká.

Tuto širokou působnost umocňuje skutečnost, že ESLP dovozuje, že z čl. 1 Protokolu č. 1 plynou smluvním státům nejen negativní závazky, z nichž základním je povinnost smluvních států zdržet se svévolných zásahů do vlastnického práva jednotlivců nacházejících se v jejich jurisdikci, ale rovněž závazky pozitivní, jež spočívají v povinnosti smluvních států přijímat právní i faktická opatření umožňující jednotlivcům nerušený výkon a užívání vlastnického práva a zajišťující jeho ochranu, a to i před zásahy, jejichž původcem jsou jiní jednotlivci.²⁶ I proto je čl. 1 Protokolu č. 1 přiznáván také tzv. horizontální účinek spojený s možností dovolávat se práva na pokojné užívání vlastnictví, resp. domáhat se jeho dodržování nejen

ve vztahu ke smluvnímu státu, ale také k jakýmkoli osobám soukromého práva.²⁷

Je tedy nesporné, že systém EÚLP poskytuje právu na individuální vlastnictví velmi rozsáhlou ochranu, v níž lze spatřovat přímý odraz významu, který je v klasické západní politické a právní filozofii individuálnímu vlastnictví přisuzován. Za těchto okolností pak nebude překvapivé zjištění, že v zásadě jakákoli opatření, která smluvní státy přijímají za účelem ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu, jsou ze strany ESLP kvalifikována jako zásahy do vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.²⁸

2. Ochrana kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu jako přípustný zásah do vlastnického práva a podmínky této přípustnosti

Skutečnost, že opatření přijímaná za účelem ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu považuje ESLP za zásahy do vlastnického práva, však rozhodně neznamená, že by k takovým zásahům nemohlo za žádných okolností docházet, a že by tedy ochrana kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu byly ve smluvních státech vyloučeny. Přes akcent, který čl. 1 Protokolu č. 1 vykládaný ESLP na právo na individuální vlastnictví a jeho ochranu kla-

■ Poznámky

20 V českém prostředí jsou první opatření směřující k ochraně kulturního dědictví známa již z doby Rudolfa II., byť za nimi zřejmě primárně stála snaha zajistit, aby císařské sbírky nepřišly o významné starožitnosti a kuriozity, které byly na území habsburské říše nalezeny; soustavnější regulace sledující ochranu kulturního dědictví tak nastupuje až od poloviny 18. století, viz k tomu zejména NESVADBÍKOVÁ, Jiřina. *K vývoji památkové péče na území Československa. Svazky 2 a 3*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1983. Bez ISBN.

21 Srv. např. SUDRE, Frédéric. *Droit européen et international des droits de l'homme*. Paris: Presses Universitaires de France, 2012 (11. vydání). ISBN 978-2-13-060717-5. S. 658.

22 Srv. např. HARRIS, David; O'BOYLE, Michael; WARBRICK, Colin. *Law of the European Convention on Human Rights*. London: Oxford University Press, 1995. ISBN 9780406259301. S. 516; přípravné práce vztahující se k čl. 1 Protokolu č. 1 jsou dnes veřejně dostupné na http://www.echr.coe.int/Documents/Library_TravPrep_Table_ENG.pdf

23 Marckx v. Belgie, 13. července 1979, bod 63.

24 SUDRE, F., cit. v pozn. 21. S. 658–659.

25 Podrobně viz např. SUDRE, F., cit. v pozn. 21. S. 659–666.

26 Öneriyildiz v. Turecko, 30. listopadu 2004, bod 134.

27 Sovtransavto Holding v. Ukrajina, 25. července 2002, bod 96.

28 K tomu podrobně viz dále v části 2 tohoto článku.

de, nebylo totiž toto právo v systému EÚLP nikdy pojímáno jako právo absolutní, tedy jako právo, které by nemohlo být ve smluvních státech nikdy omezeno.²⁹ A právě tato okolnost hraje klíčovou roli i z hlediska úvah o tom, zda toto právo může ustoupit před zájmem na ochraně kulturního dědictví a na zajištění přístupu k němu a v jakém rozsahu.

Relativní povaha vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 je opět založena už samotným zněním jeho ustanovení. Ač smluvní státy na prahu 50. let 20. století souhlasily, že ochrana vlastnického práva bude do systému EÚLP nakonec zahrnuta, byly tento posun ochotny akceptovat pouze za podmínky, že jim bude umožněno, aby do vlastnického práva mohly zasahovat. To se přímo projevilo v redakci ustanovení čl. 1 odst. 1 větě druhé a v čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1, která výslovně předpokládají, že vlastnické právo může být ve smluvních státech nejen omezeno, resp. může dojít k úpravě jeho užívání, ale jednotlivce jej může být zcela zbaven formou vyvlastnění. Znění čl. 1 Protokolu č. 1 nutně předurčilo i postoj orgánů, které byly dohledem nad dodržováním EÚLP pověřeny a z nichž do současnosti přetrval ESLP. I když je pravda, že od počátku 80. let ESLP nad zásahy do vlastnického práva dohlíží podstatně intenzivněji poté, co začal přezkoumávat, zda smluvní státy svévolně nezasahují do podstaty vlastnického práva i jiným způsobem než formou zbavení vlastnictví (vyvlastnění) nebo úpravy jeho užívání,³⁰ i dnes platí, že vlastnické právo je v právu EÚLP chápáno jako relativní právo. To má přímé dopady i na to, jak ESLP posuzuje stížnosti na opatření k ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu, jež mu jsou předkládány. ESLP tak sice ustáleně judikuje, že čl. 1 Protokolu č. 1 „zahrnuje tři samostatná pravidla. První pravidlo, které je obecné povahy, vyjadřuje zásadu pokojného užívání vlastnictví; je zakotveno v první větě odstavce 1. Druhé pravidlo dopadá na zbavení vlastnictví a podřizuje je určitým podmínkám; figuruje v druhé větě téhož odstavce. Třetí pravidlo uznává, že státy jsou mimo jiné oprávněny dohlížet nad užíváním vlastnictví v souladu s obecným zájmem, a to vynucováním takových právních předpisů, které k takovému účelu považují za nezbytné; toto je obsaženo v odstavci 2“.³¹ Žádné z těchto tří pravidel však podle ESLP neimplikuje, že by vlastnické právo nebylo možné principiálně omezit, nebo dokonce zrušit.³²

Jasnou protiváhou k tomu, že do vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 lze ve smluvních státech zasahovat – ať už v podobě zbavení vlastnictví (vyvlastnění), úpravy užívání vlastnictví anebo jakoukoli jinou formou – je skutečnost, že ESLP trvá na tom, že k zásahu



6

do vlastnického práva nemůže ve smluvních státech docházet svévolně, ale pouze při splnění určitých podmínek. Ty jsou – přes místy odlišné formulace v rámci jednotlivých tří pravidel plynoucích z čl. 1 Protokolu č. 1 – v zásadě tři.³³

Zaprvé, jakýkoli zásah do vlastnického práva, k němuž ve smluvním státu dochází, je s čl. 1 Protokolu č. 1 slučitelný pouze tehdy, má-li jasný právní základ ve vnitrostátním právu; jinak řečeno, zásah do vlastnického práva ve smluvním státě musí respektovat zásadu legality. Ta je přitom vykládána jednak v tom smyslu, že do vlastnického práva nelze zasáhnout, pokud to nemá oporu v normách vnitrostátního práva (formální legalita), jednak tak, že normy vnitrostátního práva musí vykazovat také určité kvalitativní vlastnosti, mezi nimiž ESLP uvádí zejména požadavek, aby tyto normy byly dostatečně přístupné, přesné a předvídatelné (materiální legalita), což je vlastně odkaz ke konceptu právního státu.³⁴

Zadruhé, zásah do vlastnického práva je přípustný pouze tehdy, pokud sleduje legitimní cíl ve veřejném, resp. obecném zájmu;³⁵ jinak řečeno, smluvní státy nemohou do vlastnického práva zasahovat kdykoli, ale pouze tehdy, když je zásah odůvodněn ochranou konkrétního druhu veřejného zájmu. Jde-li o identifikaci veřejného zájmu, vychází ESLP dlouhodobě z toho, že smluvní státy mají v tomto ohledu prostor k uvážení (angl. *margin of appreciation*, fr. *marge d'appréciation*), který se odvíjí od hodnot, k nimž se smluvní státy hlásí a které se mohou stát od státu lišit. Tento prostor k uvážení mají podle ESLP smluvní státy navíc i potud, pokud jde o to, jaké prostředky za

Obr. 6. Měšov (okres Litoměřice), zahradní pavilon zámku, dílo neznámého architekta z doby kolem r. 1700. (Foto: Jan Malíř, 2011)

účelem realizace příslušného druhu veřejného zájmu zvolí.³⁶

Přes tento prostor k uvážení však ESLP zatím trvá na tom, že mezi požadavky veřejného zájmu a imperativy ochrany vlastnického práva jednotlivce musí existovat spravedlivá rovnováha, která podle ustáleného názoru ESLP

■ Poznámky

²⁹ K tomuto rozlišení lidských práv viz např. SUDRE, F., cit. v pozn. 21. S. 217–218.

³⁰ Jde o následky rozsudku *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko*, 23. září 1982, který je často chápán jako soudní „přepis“ čl. 1 Protokolu č. 1, který má za následek podstatně širší soudní kontrolu zásahů do vlastnického práva, viz k tomu např. SUDRE, F., cit. v pozn. 21. S. 669 a násl.

³¹ *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko*, cit. v pozn. 30, bod 61.

³² *Beyeler v. Itálie*, 5. ledna 2000, bod 106 a násl., jde-li možnost zásahu smluvních států do podstaty vlastnického práva jiným způsobem, než je zbavení vlastnictví nebo úprava užívání vlastnictví.

³³ Srv. tamtéž; doktrinálně např. SUDRE, F., cit. v pozn. 21. S. 669–686.

³⁴ *Beyeler v. Itálie*, cit. v pozn. 32, bod 109.

³⁵ Ke shodě mezi pojmem veřejný zájem a obecný zájem v kontextu čl. 1 Protokolu č. 1 viz např. *Beyeler v. Itálie*, cit. v pozn. 32, bod 111.

³⁶ Srv. např. *Ruspoli Morenes v. Španělsko*, 28. června 2011, bod 39.



7

Obr. 7. Milešov (okres Litoměřice), zahradní pavilon zámku, rozpadající se fresková výzdoba s výjevy z antické mytologie z doby kolem r. 1739, připisována J. J. Čechovi (Czechovi). (Foto: Jan Malíř, 2011)

splývá se stavem, kdy existuje rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.³⁷ S tím souvisí, že zásah do vlastnického práva v konkrétním případě nemůže být bezbřehý a musí vycházet z toho, co je v okolnostech případu nezbytně nutné k ochraně příslušného veřejného zájmu.

Vydeme-li z těchto tří podmínek, skutečně kardinální je, že ESLP má dlouhodobě za to, že legitimními cíli ve veřejném zájmu, které mohou odůvodňovat zásahy do vlastnického práva, jsou v obecné rovině zcela jednoznačně i cíle související s ochranou kulturního dědictví a zajištěním přístupu k němu.

To platí na prvním místě o zájmu na ochraně kulturního dědictví smluvního státu.³⁸ Tento zájem, jak ESLP konstatoval už v případě Beyeler – prvním, ve kterém byl s dopady opatření na ochranu kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu konfrontován³⁹ – představuje legitimní cíl pro zásah do vlastnického práva a tohoto postoje se ESLP přidrží až do současnosti. Od legitimacy zájmu na ochraně kulturního dědictví se následně odvíjí i legitimita dílčích zájmů, které s tímto obecným zá-

jmem přímo souvisejí a které ESLP občas rozlišuje, ať už je to např. zájem na ochraně nemovitého kulturního dědictví,⁴⁰ zájem na ochraně archeologického kulturního dědictví⁴¹ nebo zájem na ochraně trhu s kulturními a uměleckými památkami.⁴²

Kromě zájmu na ochraně kulturního dědictví *stricto sensu* lze zaznamenat, že v novější judikatuře považuje ESLP za legitimní cíl ve veřejném zájmu, který je způsobilý odůvodnit zásah do vlastnického práva, navíc i zájem na zajištění přístupu veřejnosti ke kulturní památce nebo uměleckému dílu, slovy ESLP, zájem „usnadnit ve výrazné míře veřejné vystavování (památky nebo díla – doplnil JM)“ a umožnit, „aby z něj měla prospěch širší veřejnost“.⁴³ Ač ESLP na zájem na zajištění přístupu ke kulturnímu dědictví odkazuje prozatím především v souvislosti s předkupním právem veřejné moci ke kulturním památkám a uměleckým dílům, je z jeho výroků možné opatrně usuzovat na další posun směrem k výraznějšímu reflektování otázek spojených s rozvojem kulturního dědictví ve smluvních státech.⁴⁴ Tento posun přitom není nahodilý, ale zdá se, že ESLP v tomto případě reaguje na vstup v platnost evropských úmluv o ochraně kulturního dědictví, na které také při posuzování legitimacy zásahů do vlastnického práva neváhá přímo odkazovat.⁴⁵

■ Poznámky

37 Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 114.

38 Z poslední doby srv. např. kníže von Thurn und Taxis v. Německo, 14. května 2013, bod 21; podotknout je třeba, že terminologie ESLP lehce kolísá, někdy se mluví i o ochraně kulturního a uměleckého dědictví (Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 112), jindy o ochraně historického a kulturního dědictví (Helly a další v. Francie, 11. října 2011, s. 9), aniž by to ale, jak se zdá, mělo významové dopady.

39 Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 112.

40 Debelianovi v. Bulharsko, 29. března 2000, body 53–54.

41 Longobardi a další v. Itálie, 26. června 2007, s. 5.

42 Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 112.

43 Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 42.

44 Srv. CLIPPELE, M. S. de, cit. v pozn. 19. S. 935

45 Nejčastěji jde přirozeně o úmluvy o ochraně kulturního dědictví uzavřené v rámci Rady Evropy, z nich např. Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy z r. 1985 (viz např. Kozacioğlu v. Turecko, 19. února 2009, bod 54) nebo Rámcovou úmluvu Rady Evropy o hodnotě kulturního dědictví pro společnost z r. 2005 (viz např. Debelianovi v. Bulharsko, cit. v pozn. 40, bod 54); výjimečně ESLP odkazoval i na mezinárodní smlouvy o ochraně kulturního dědictví přijaté na univerzální úrovni, konkrétně na Úmluvu o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků sjednanou v rámci UNESCO v r. 1970 (viz Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 113).

Skutečnost, že ochrana kulturního dědictví, ale také zajištění přístupu k němu jsou považovány za legitimní důvod zásahu do vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1, však nemá za následek, že by opatření přijímaná smluvními státy za tímto účelem byla vždy automaticky slučitelná s EÚLP. Slučitelnost s EÚLP totiž závisí na tom, zda opatření současně vyhoví i dvěma dalším podmínkám přípustnosti zásahu do vlastnického práva, o nichž byla řeč výše. Zatímco dodržení zásady legality zpravidla problémem nebude, jelikož opatření k ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu ve smluvních státech zpravidla více či méně přesný právní rámec ve vnitrostátním právu mají, složitější to nepochybně je se splněním podmínky zajištění spravedlivé rovnováhy mezi zájmem na ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu na straně jedné a vlastnickým právem na straně druhé, která s sebou nese další požadavky. Ty má ovšem smysl analyzovat s ohledem na konkrétní opatření, jež smluvní státy za účelem ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu zavádějí.

II. Slučitelnost konkrétních opatření na ochranu kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu s vlastnickým právem ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1

Předkupní právo veřejné moci ke kulturním památkám

Předkupní právo veřejné moci ke statkům majícím povahu kulturních památek je vůbec prvním opatřením v oblasti ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu, k jehož slučitelnosti s garancemi vlastnického práva podle čl. 1 Protokolu č. 1 se měl ESLP příležitost vyslovit. To není překvapivé už proto, že jde o tradiční a rozšířený institut, který státy za účelem ochrany kulturního dědictví používají.⁴⁶

Přestože ve srovnání s jinými opatřeními v oblasti ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu mohou být dopady předkupního práva veřejné moci pro vlastníka relativně nejméně tíživé, ESLP se dlouhodobě kloní k tomu, že předkupní právo státu je *per se* zásahem do vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.⁴⁷

Přinejmenším na první pohled je méně jasné, do působnosti kterého ze tří ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1 předkupní právo státu podle ESLP spadá. Ve starší judikatuře se ESLP přesné kvalifikaci předkupního práva státu z hlediska systematiky čl. 1 Protokolu č. 1 v zásadě vyhýbal, když v případech Beyrel⁴⁸ a Buonomo Gärber⁴⁹ uváděl, že není třeba zkoumat, zda je předkupní právo státu zbavením vlastnického práva spadajícím do působ-

nosti čl. 1 odst. 1 věty druhé Protokolu č. 1, neboť toto ustanovení je podle jeho názoru „jen zvláštním případem zásahu do práva na pokojné užívání vlastnictví garantovaného obecnou normou stanovenou ve větě první“.⁵⁰ Oba případy tak ESLP posuzoval optikou čl. 1 odst. 1 věty první Protokolu č. 1. Jisté světlo do otázky přesné kvalifikace předkupního práva státu tak vnáší až rozsudek Ruspoli Morenes. V něm totiž ESLP výslovně konstatoval, že v případě, kdy je uplatněno předkupní právo veřejné moci, resp. státu v situaci, kdy vlastník kulturní památky státu sám a z vlastního podnětu nabídne, představuje předkupní právo státu opatření k úpravě užívání majetku, které spadá do působnosti čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1.⁵¹ Tuto situaci ale ESLP současně výslovně odlišil od situace, o kterou šlo v rozsudku Beyrel.⁵² Zdá se tak, že v momentě, kdy k uplatnění předkupního práva ke kulturní památce vyzve stát sám vlastník památky, bude ESLP v existenci předkupního práva spatřovat opatření k úpravě užívání vlastnictví ve smluvním státě ve smyslu čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1, a naopak tam, kde předkupní právo k památce uplatní ze své iniciativy stát, a to proti nesouhlasu vlastníka památky, bude mít ESLP tendenci nahlížet na předkupní právo jako na zásah do podstaty vlastnického práva ve smyslu čl. 1 odst. 1 věty první Protokolu č. 1, nebo dokonce jako na zbavení majetku ve smyslu čl. 1 odst. 1 věty druhé Protokolu č. 1.⁵³

Toto až uměle působící „kolísání“ při kvalifikaci předkupního práva státu však ve skutečnosti nemá zásadnější vliv na posuzování toho, za jakých okolností je předkupní právo ke kulturní památce s vlastnickým právem slučitelné. Ať už totiž ESLP nahlíží na předkupní právo optikou kteréhokoli z ustanovení čl. 1 Protokolu č. 1, uplatňuje při posuzování slučitelnosti předkupního práva státu s tímto článkem v zásadě shodný přístup. ESLP tak za všech okolností trvá na tom, že předkupní právo státu je jakožto zásah do vlastnického práva přípustné pouze tehdy, je-li uplatňováno za podmínek stanovených zákonem, sleduje legitimní cíl a je nastavena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce.⁵⁴ Výchozí je v tomto ohledu, jak už bylo zmíněno výše, nepochybně skutečnost, že předkupní právo veřejné moci ke kulturní památce sleduje legitimní cíl ve veřejném zájmu v rozsahu, ve kterém přispívá k ochraně kulturního a uměleckého dědictví smluvních států, a to tím, že umožňuje kontrolovat trh se statky, které jsou z hlediska této ochrany relevantní za situace, kdy mají navíc smluvní státy v oblasti této ochrany široký prostor k uvážení.⁵⁵ Takový postoj tak v zásadě vylučuje, aby bylo

předkupní právo státu ke kulturním a uměleckým statkům před ESLP zpochybňováno jako opatření, které je s vlastnickým právem, jak ho právo EÚLP garantuje, *a priori* neslučitelné, což ESLP dokonce výslovně sám konstatoval.⁵⁶

Na druhé straně to ale neznamená, že při výkonu předkupního práva ke kulturním památkám ponechává ESLP smluvním státům zcela volné pole. I předkupní právo ke kulturním památkám je totiž ve smluvních státech možné uplatňovat jen při dodržení zásady legality, za podmínek stanovených zákonem, přičemž zejména o materiální legalitě mohou být, jak ukazují stížnosti, někdy pochybnosti.⁵⁷ V praxi nejvýraznějším limitem, který ESLP na uplatňování předkupního práva ve smluvních státech klade, je pak podmínka, aby mezi veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví a vlastnickým právem jednotlivce byla v kon-

■ Poznámky

⁴⁶ Viz k tomu zejména NESVADBIKOVÁ, J., cit. v pozn. 20.

⁴⁷ Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 107.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ Buonomo Gärber a další v. Itálie, 20. května 2003.

⁵⁰ Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 106.

⁵¹ Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 29.

⁵² Tamtéž, bod 27.

⁵³ Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 29.

⁵⁴ Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 107; Buonomo Gärber a další v. Itálie, cit. v pozn. 49, s. 4; Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 31.

⁵⁵ Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 107; Buonomo Gärber a další v. Itálie, cit. v pozn. 49, s. 4; Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 31.

⁵⁶ Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, bod 35; na druhé straně je třeba poznamenat, že v rozsudku Beyler v. Itálie na pozadí sporu o předkupní právo k Van Goghovu obrazu, který jeho vlastník zamýšlel vyvézt z Itálie, operoval ESLP s odkazem na Úmluvu o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků z r. 1970 i s principem preferování vazby uměleckého díla k zemi jeho původu, aniž by ale na základě tohoto principu zpochybnil legitimitu předkupního práva v případě, že by bylo uplatňováno k památce, která vznikla v jiném státě, což by bylo nepochybně politicky kontroverzní, viz Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 113.

⁵⁷ V rozsudku Beyeler v. Itálie tak byly takové pochybnosti ohledně toho, že italské právo nebylo dost jednoznačné v tom, zda a v jaké lhůtě je stát oprávněn předkupní právo uplatnit v případě, že oznámení o úmyslu prodat nebo převést památku je neplatné, protože se tak ale stalo v dost zvláštní situaci, kdy původní vlastník převedl vlastnictví díla na jinou osobu s využitím prostředníka, ESLP neshledal, že by zásada legality v materiálním smyslu byla porušena; viz Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 109.



8

Obr. 8. Hrušovany (okres Litoměřice), interiér kostela Narození Panny Marie s epitařem Oswalda a Lukrecie Zeidlitzů ze Schönfeldu z r. 1589. (Foto: Jan Malíř, 2014)

krétních případech nastavena spravedlivá rovnováha.⁵⁸ Rozhodujícím kritériem, od kterého se má závěr o spravedlivé rovnováze odvíjet, je přitom podle ESLP to, zda předkupní právo není konstruováno způsobem, který ve svých důsledcích klade na jednotlivce nepřiměřené břemeno. Ve stížnosti vedoucí k vydání rozsudku Ruspoli Moreno mělo takové břemeno vyplývat ze skutečnosti, že španělské právo při výkonu předkupního práva ke kulturní památce umožňovalo státu zaplatit původním vlastníkům cenu nikoli naráz, nýbrž ve splátkách, a to sice maximálně ve dvou po sobě jdoucích účetních obdobích, avšak bez toho, že by se v takovém případě cena aktualizovala podle vývoje spotřebitelských cen, resp. inflace, což by bylo běžné v případě prodeje soukromé osobě. Jelikož ale španělské právo bylo v tomto ohledu zcela jednoznačné, ESLP odmítl, že by stěžovatelé byli mohli mít legitimní očekávání, že v případě uhrazení kupní ceny za Goyův obraz ve splátkách bude cena aktualizována, a narušení spravedlivé rovnováhy neshledal.⁵⁹ Obdobně v případě Buonomo Gärber a další, v němž bylo předkupní právo uplatněno ke Castel Firmiano ležícímu u národnými tenzemi poznamenaného Bolzana, stěžovatelé zpochybňovali, že by o spravedlivou

rovnováhu šlo v situaci, kdy jim byla za hrad uhrazena shodná částka, za jakou jej získali.⁶⁰ Protože ale od získání hradu stěžovateli do jeho přechodu na stát neuplynulo více než pět měsíců a cena byla navíc stěžovatelům uhrazena neprodleně, neměl ESLP opět za to, že by spravedlivá rovnováha dána nebyla.⁶¹ Jinak tomu ale bylo v rozsudku Beyeler, v němž ESLP soudil, že spravedlivá rovnováha nastolená nebyla, když italský stát, poté, co se dozvěděl, kdo je skutečným vlastníkem Van Goghova obrazu, čekal s uplatněním předkupního práva téměř 4 roky, přičemž vlastníkovu obrazu současně zakázal vyvézt obraz mimo Itálii. To podle ESLP vytvořilo stav nejistoty, který italskému státu umožnil koupit dílo nakonec za výrazně nižší než tržní cenu, což ESLP s ohledem na okolnosti kvalifikoval jako bezdůvodné obohacení na straně italského státu.⁶²

Vyvlastnění kulturních památek

Vyvlastnění je *ex definitione* nejvýraznějším opatřením, jímž může veřejná moc, resp. stát do vlastnického práva soukromé osoby zasáhnout, jelikož stát jím toto právo v konkrétním případě vlastně ruší. Přes tuto svoji povahu toto opatření do instrumentária ochrany kulturních památek v řadě států náleží, přičemž kořeny tohoto opatření oproti očekávání dlouho předcházejí vzniku moderní ochrany kulturních památek i sociálního státu. Vzhledem k tomu, kde na pomyslné škále zásahů do vlastnictví vyvlastnění stojí, je jen logické, že i toto opat-

ření se během posledních desetiletí dostalo před ESLP, přičemž – jak je pro současnost příznačné – hlavním zdrojem sporů o vyvlastnění kulturní památky na pozadí práva EÚLP se stala zejména otázka náhrady za vyvlastnění a její výše.

Jestliže za zásah do vlastnického práva garantovaného čl. 1 Protokolu č. 1 považuje ESLP většinu méně tíživých opatření motivovaných ochranou kulturního dědictví, je takovým zásahem dost logicky vyvlastnění. Z hlediska systematiky čl. 1 Protokolu č. 1 jde přitom o zásah mající povahu zbavení vlastnictví *par excellence*, což znamená, že na vyvlastnění kulturních památek ve smluvních státech se vzta-

■ Poznámky

⁵⁸ Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, bod 114.

⁵⁹ Ruspoli Morenes v. Španělsko, cit. v pozn. 36, body 38–46.

⁶⁰ Zajímavé bylo, že stěžovatel zpochybňoval i to, že by na něj předkupní právo k hradu mohlo být uplatněno, protože vlastnictví k němu nezískal kupní smlouvou, ale smlouvou o směně, což ale z hlediska italského práva, a tedy ani práva EÚLP nebylo pro výkon předkupního práva relevantní.

⁶¹ Buonomo Gärber a další v. Itálie, cit. v pozn. 49, s. 9.

⁶² Beyeler v. Itálie, cit. v pozn. 32, body 114–122; z toho důvodu také ESLP přiznal stěžovateli vysoké spravedlivé zadostiučnění ve výši 1,3 milionu eur navýšené o úroky, viz Beyeler v. Itálie (spravedlivé zadostiučnění), 28. května 2002.

huje čl. 1 odst. 1 věta druhá Protokolu č. 1.⁶³ To s sebou nese skutečnost, že vyvlastnění je ve smluvních státech přípustné pouze při splnění tří podmínek, z nichž dvě – respektování zásady legality a ospravedlnění zbavení vlastnictví legitimním cílem ve veřejném zájmu – plynou přímo ze znění čl. 1 odst. 1 věty druhé Protokolu č. 1, třetí – podmínku proporcionality zásahu – pak dovodil ESLP ve své rozhodovací činnosti.⁶⁴

Jde-li o legitimitu vyvlastňování kulturních památek, považuje je ESLP přes jeho tíživou povahu za opatření, které lze ospravedlnit ochranou kulturního dědictví, a to zejména imperativem jeho zachování a udržitelného využívání.⁶⁵ Jde-li o to, v jakých případech má k vyvlastnění kulturní památky dojít, signifikantní je nepochybně skutečnost, že ESLP má za to, že smluvní státy mají v tomto ohledu široký prostor k uvážení,⁶⁶ a ponechává tak primárně na smluvních státech, pro jaké situace vyvlastňování zavedou. S tím přímo souvisí, že legitimitu vyvlastnění určitého statku kulturní povahy v konkrétním případě bude proto ESLP připraven přezkoumat pouze tehdy, kdy by rozhodnutí o vyvlastnění zjevně postrádalo rozumný základ.⁶⁷ Lze předpokládat, že tak by tomu bylo spíše ve výjimečných případech, kdy by smluvní stát ve skutečnosti zneužil institut vyvlastnění pro jiný cíl, než kterým je ochrana kulturního dědictví nebo zajištění přístupu k němu. V situaci, kdy ale není sporu o tom, že určitý statek má kulturněhistorickou hodnotu, *a fortiori*, je-li statek jako takový klasifikován na vnitrostátní, nebo dokonce mezinárodní úrovni a smluvní stát má současně přesvědčivé důvody domnívat se, že ochranu a zachování takového statku není možné zajistit jinak než vyvlastněním, nebude vyvlastnění s právem EÚLP neslučitelné. To potvrzují i závěry plynoucí z existujících stížností na porušení vlastnického práva v důsledku vyvlastnění kulturních památek, v nichž ESLP nezpochybnil legitimitu vyvlastnění domu v historickém centru tureckého města Adana, který byl klasifikován jako turecká kulturní památka, byť budova sama pocházela z roku 1906,⁶⁸ tím méně pak ESLP polemizoval o kulturněhistorické hodnotě proslulé jeskyně Chauvet, jejíž nález v roce 1994 vyvolal senzaci a vedl nejen k jejímu zařazení na seznam kulturního dědictví Francie, ale rovněž na Seznam světového kulturního dědictví UNESCO.⁶⁹

Problémy ve smluvních státech obvykle nevyvolává ani požadavek, aby byl při vyvlastňování kulturních památek respektován princip legality.⁷⁰ Dochází-li k vyvlastnění tehdy, kdy pro to existuje jasný základ v právu smluvního státu a ustanovení tohoto práva jsou jeho adresátům přístupná, jsou přesná a jejich apli-

kace je předvídatelná, nebude vyvlastnění ze strany ESLP posuzováno jako svévolné, a tedy odporující právu EÚLP.

Slučitelnost vyvlastnění kulturních památek s právem EÚLP tak opět ze všeho nejvíce závisí na tom, zda vyvlastnění nenarušuje spravedlivou rovnováhu mezi veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví a individuálním vlastnickým právem, resp. zda se vyvlastnění a podmínky, za nichž k němu došlo, jeví s ohledem na okolnosti jako přiměřené.⁷¹ Jako klíčová se v tomto směru jednoznačně vyprofilovala otázka, zda nutným předpokladem pro konstatování spravedlivé rovnováhy je poskytnutí náhrady za provedené vyvlastnění a v jaké výši.

Základní postoj ESLP je ten, že „zbavení vlastnictví bez vyplacení částky přiměřené spojené s jeho hodnotou za obvyklých okolností zakládá nepřiměřený zásah“ do vlastnického práva.⁷² Tento zdánlivě striktní postoj však vyvažuje, že ESLP současně dovozuje, že „čl. 1 Protokolu č. 1 ... nezaručuje právo na úplnou náhradu za všech okolností“ a že „legitimní cíle související s ‚veřejným zájmem‘ mohou opravňovat k náhradě ve výši, která je nižší, než je tržní cena vyvlastňovaného majetku“.⁷³ Za takový legitimní cíl, jenž odůvodňuje poskytnout za vyvlastněný majetek nižší náhradu, než odpovídá jeho tržní hodnotě, přitom ESLP uznává ochranu historického a kulturního dědictví.⁷⁴ S tím se navíc pojí okolnost, že smluvním státům ESLP při stanovování výše náhrady za vyvlastnění z důvodu ochrany kulturního dědictví opět přiznává prostor k uvážení, což má za následek, že ESLP přezkoumává pouze to, zda řešení, pro které se smluvní státy při stanovování výše náhrady rozhodnou, nepřekračují meze tohoto uvážení.⁷⁵

Na to, o jaké případy může jít, ukazuje opět rozhodovací praxe ESLP. Za překročení mezí uvážení a narušení spravedlivé rovnováhy, která musí existovat mezi veřejným a individuálním zájmem, tak ESLP *in concreto* označil tureckou konstrukci, kdy se při stanovování výše náhrady za vyvlastněnou nemovitost klasifikovanou jako kulturní památka vůbec nepřihlíželo k vzácnosti ani svébytným architektonickým a historickým prvkům takové nemovitosti.⁷⁶ Ač ESLP připustil, že zohlednění takových prvků je obtížné, protože je nelze provést prostým srovnáním s jinými nemovitostmi na trhu, které takové prvky postrádají,⁷⁷ turecký systém stanovování výše náhrady podle ESLP zakládal tureckému státu neoprávněnou výhodu, jelikož umožňoval „snížení ceny vyplývající z toho, že se při vyvlastnění bere v úvahu klasifikace statku jako kulturní památka, zatímco jakékoli zhodnocení je ... považováno za irrelevantní“⁷⁸ a jelikož takový systém „je nejen s to penalizovat ty vlastníky klasifikovaných budov, kteří

nesou tíživé náklady údržby, ale připravuje je o jakoukoli hodnotu, která by mohla vyplývat ze zvláštních vlastností jejich majetku“.⁷⁹ ESLP tedy kvalifikoval turecký systém náhrady za vyvlastnění kulturních památek jako neslučitelný s čl. 1 Protokolu č. 1.

Jako uspokojivý shledal ESLP naopak francouzský systém poskytování náhrad za vyvlastnění kulturních památek, když ve sporu o náhradu za vyvlastnění jeskyně Chauvet byla výše náhrady stanovena nejen na základě tržní hodnoty samotných pozemků, pod nimiž se nacházela, ale byla vzata v úvahu i „nadhodnota vyplývající z přítomnosti jeskyně“, a tedy zvláštní vlastnosti vyvlastňovaného majetku.⁸⁰ Nic na tom nezměnila argumentace původních vlastníků, že při určování nadhodnoty se komparativně vycházelo z aktualizované hodnoty jeskyně Lascaux v okamžiku jejího darování státu v roce 1972 a nikoli z aktuálních cen obvyklých na trhu se srovnatelnými uměleckými díly, za něž stěžovatelé označili díla předních moderních malířů.⁸¹ Jak totiž ESLP zdůraznil, „s ohledem na imperativ ochrany jeskyně, vy-

■ Poznámky

63 Kozacioğlu v. Turecko, 19. února 2009, bod 49; Helly a další v. Francie, 11. října 2011, s. 9.

64 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 50 a násl.; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 9 a násl.

65 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, body 53–54; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 9–10.

66 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 53.

67 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 53.

68 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, body 10–12 a bod 52.

69 Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 9–10.

70 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 51; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 9; srv. ale Silahyürekli v. Turecko, 26. listopadu 2013, body 41–46, podotknout je však třeba, že v tomto případě nešlo o spor o klasické vyvlastnění, nýbrž o výmaz zápisu vlastnictví pozemku klasifikovaného jak archeologická památka, který byl nabyt vydržením, v katastru nemovitostí.

71 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 63; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

72 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 64; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

73 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 64; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

74 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, bod 64; Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

75 Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

76 Kozacioğlu v. Turecko, cit. v pozn. 63, body 69 a 72.

77 Tamtéž, bod 67.

78 Tamtéž, bod 70.

79 Tamtéž, bod 70.

80 Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 10.

81 Tamtéž, s. 9 a 10–11.

plývající z jejích výjimečných vlastností, jakož i z právních omezení, v nichž se z toho důvodu ocitá, nelze jeskyni Chauvet posoudit stricto sensu obchodně“.⁸²

Prohlášení věci za kulturní památku a z toho vyplývající omezení

Nejrozsáhlejší skupinu stížností týkajících se dopadů ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu do vlastnického práva před ESLP představují ty, jejichž podstatou jsou spory o právní i faktická omezení, která vyplývají z faktu, že určitý statek je prohlášen za kulturní památku a je zapsán do příslušného veřejného seznamu. Taková okolnost má v souladu s principy, které se v evropských státech konstituovaly od poloviny 18. století, za následek, že vlastník takového statku je v nakládání se statkem více či méně podstatně omezen a musí se zejména zdržet jednání, která by kulturněhistorickou hodnotu statku mohla snížit, musí strpět výkon dohledu prováděného nad památkou orgány veřejné moci, jakož i přístup veřejnosti k památce a může být v neposlední řadě povinen k mnoha způsobům aktivního jednání směřujícího k uchování kulturněhistorické hodnoty památky. V éře rostoucí judicializace evropských společností dochází k pokusům tato omezení a jejich rozsah zpochybnit, a to i s odkazem na čl. 1 Protokolu č. 1. Stojí přitom za zmínku, že ve skutečné rovině stojí za těmito spory zejména situace, kdy jsou za kulturní památku prohlášeny pozemky, které by jinak bylo možné využít k výstavbě a hospodářským činnostem.

Tak tomu bylo i v případě Yildiz a další, v němž skupina stěžovatelů, kteří společně vlastnili pozemek a na něm vystavěný dům v tureckém městě Hakkari, přišla poté, co byl tento pozemek koncem 90. let prohlášen za archeologickou kulturní památku první kategorie, s tezí, že „prohlášení jejich pozemku za archeologickou památku bez vyplacení jakékoli náhrady představuje nepřiměřený zásah do jejich práva na pokojné užívání jejich vlastnictví ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1“.⁸³ Soubor jejich stížností tak ESLP přímo konfrontoval s otázkou, zda zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 může představovat už samotné prohlášení statku kulturní památkou a, pokud ano, za jakých okolností mohou být prohlášení za kulturní památku a z něj plynoucí omezení smluvními státy ospravedlněny.

Postoj, který ESLP zaujal, byl poměrně přímočarý. V základní kvalifikaci ESLP stěžovatelům přisvědčil, když výslovně uvedl, že prohlášení určitého statku za kulturní památku skutečně představuje zásah do práva na pokojné užívání vlastnictví.⁸⁴ Jak při té příležitosti ESLP navíc upřesnil, s ohledem na povahu a účinky, který-

mi se prohlášení za kulturní památku vyznačuje, je třeba toto opatření samo o sobě kvalifikovat jako opatření k úpravě užívání vlastnictví ve smluvních státech, tedy jako opatření, které spadá do působnosti čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1.⁸⁵ Tato kvalifikace však současně znamenala, že prohlášení za kulturní památku mohou smluvní státy ospravedlnit při splnění tří podmínek, které jsou na zavádění opatření k užívání majetku obecně kladeny a které, jak rozhodl ESLP v rozsudku Yildiz a další, se použijí i v případě prohlašování za kulturní památku.

První z těchto podmínek představuje požadavek, aby k prohlášení za kulturní památku došlo za podmínek stanovených zákonem.⁸⁶ Tuto podmínku ESLP opět chápe tak, že pro prohlašování statků za kulturní památky musí jednak existovat odpovídající právní základ ve vnitrostátním právu smluvních států (formální legalita), jednak příslušné normy vnitrostátního práva musejí vykazovat určité kvality, zejména být dostatečně srozumitelné, přesné a jejich aplikace musí být předvídatelná (materiální legalita). Jak ukázal rozsudek Yildiz, za situace, kdy se dnes všechny smluvní státy hlásí k ochraně kulturního dědictví a jsou k ní dokonce zavázány mezinárodním právem, bude této podmínce způsob prohlašování za kulturní památky ve smluvních státech vyhovovat a lze si představit jen zcela výjimečné případy, kdy by některé právní aspekty vnitrostátní právní úpravy mohly z hlediska dodržení zásady legality působit obtíže.⁸⁷

Sporné nebude za obvyklých okolností ani to, že prohlášení za kulturní památku je opatřením, které sleduje legitimní cíl, což je druhá z podmínek, od které se odvíjí slučitelnost opatření k užívání vlastnictví s čl. 1 Protokolu č. 1. To plyne *ex definitione*, jelikož prohlašování za kulturní památku bezprostředně slouží k uspokojení veřejného zájmu na ochraně kulturního dědictví ve smluvních státech a jeho jednotlivých kategorií. To je jmenovitě i případ archeologického dědictví, na jehož ochranu položil ESLP v rozsudku Yildiz výslovně důraz, když konstatoval, že „ochrana zóny mající archeologický význam skutečně spadá do rámce veřejného zájmu“, přičemž „nutnost chránit archeologické dědictví představuje zásadní požadavek, a to zvláště v zemi, ve které se nachází významná část světového archeologického dědictví“.⁸⁸ Nic však pochopitelně nebrání tomu, aby závěry týkající se prohlašování za archeologickou památku byly zobecněny a vztaheny i na případ všech dalších kategorií statků, jimž je přisuzována povaha kulturních památek.

Prohlašování za kulturní památku však běžně ob stojí i při konfrontaci se třetí podmínkou kladenou na opatření k úpravě užívání majetku, totiž s podmínkou, aby byla nastavena

spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu a imperativem ochrany základních práv jednotlivce. To ESLP i v tomto kontextu vykládá tak, že musí existovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. Na posuzování toho, kde tato rovnováha leží a co je a není přiměřené při prohlašování za kulturní památku, má přitom vliv, že ESLP přiznává smluvním státům široký prostor k uvážení. ESLP přitom nemá za to, že by meze tohoto uvážení, a tím ani spravedlivá rovnováha mezi veřejným a soukromým zájmem byly narušeny tehdy, kdy smluvní stát prohlásí určitou věc v soukromém vlastnictví za kulturní památku. Toto prohlášení je bezesporu pro individuální vlastníky spojeno s řadou omezení, která plynou z právních předpisů o ochraně kulturního dědictví, za obvyklých okolností ale nebude ESLP mít za to, že by tato omezení „zakládala podstatné snížení možnosti nakládat s majetkem, o který jde“.⁸⁹ Jak ESLP také jasně demonstroval hned v rozsudku Yildiz a další, prohlášení za kulturní památku sice individuálního vlastníka při výkonu vlastnického práva k památce limituje, z toho vyplývající omezení ale nejdou obvykle tak daleko, že by byla nepřiměřená a podstatu vlastnického práva popírala. K omezením stanoveným tureckým právem pro stavební práce na nemovitostech klasifikovaných jako archeologické památky a pro jejich prodej tak ESLP konkrétně poznamenal, že prohlášení za kulturní památku nemá za následek absolutní nemožnost na památce provádět stavební práce nebo ji prodat nebo jinak převést vlastnictví k ní, nýbrž že omezení daná prohlášením statku za kulturní památku spočívají především v tom, že „si stěžovatelé pouze musejí za účelem provádění změn svého majetku nebo jeho prodeje požádat u příslušných orgánů o povolení, a to s cílem chránit zónu mající archeologický význam“.⁹⁰

Důležitý prvek do otázek posuzování spravedlivé rovnováhy mezi kolektivním zájmem na ochraně kulturního dědictví a individuálním vlastnickým právem v důsledku prohlášení

■ Poznámky

⁸² Helly a další v. Francie, cit. v pozn. 63, s. 11.

⁸³ Yildiz a další v. Turecko, 12. ledna 2010, s. 5.

⁸⁴ Tamtéž, s. 6.

⁸⁵ Tamtéž, s. 6.

⁸⁶ Tamtéž, s. 6.

⁸⁷ Lze si představit zejména absenci dostatečných vnitrostátních norem týkajících se rozhodování o prohlášení za kulturní památku a jejich správního a soudního přezkumu.

⁸⁸ Yildiz a další v. Turecko, cit. v pozn. 83, s. 6.

⁸⁹ Tamtéž, s. 7.

⁹⁰ Tamtéž.



9



10



11

Obr. 9. Zákupy (okres Česká Lípa), hospodářský dvůr zámku, detail portálu, kolem r. 1700. (Foto: Jan Malíř, 2014)

Obr. 10. Zákupy (okres Česká Lípa), zámek, chýtrající terasy s reliéfními karyatidami v zámecké zahradě, původně opatřené bohatými vodními efekty, z doby kolem r. 1700 – kdysi pýcha zámku Anny Marie Františky, vévodkyně sasko-lauenburské. (Foto: Jan Malíř, 2014)

Obr. 11. Zákupy (okres Česká Lípa), opuštěná kaple svatého Josefa na Kamenickém vrchu, založená r. 1698, jedna z nemnoha dosud stojících připomínek na pobyt posledního Mediceje Giana Gastona de Medici a jeho družiny v Čechách. (Foto: Jan Malíř, 2014)

statku za kulturní památku vnáší dále soubor stížností, v nichž vlastníci pozemků, jež byly prohlášeny za kulturní památku, kteří jsou v důsledku toho omezeni zejména v možnosti tyto pozemky stavebně využít, namítají porušení čl. 1 Protokolu č. 1 z důvodu, že jim za prohlášení za kulturní památku a z toho plynoucí omezení nebyla poskytnuta náhrada. Nechá-

me-li stranou soubor stížností proti Itálii, v nichž tezi o narušení spravedlivé rovnováhy ESLP odmítl v zásadě proto, že vlastníci nikdy před prohlášením svých pozemků za součást kulturní památky, resp. archeologickou zónu nedali najevo úmysl na pozemcích stavět,⁹¹ zevrubnou pozornost roli náhrady za omezení plynoucí z prohlášení statku kulturní památkou věnoval ESLP v rozhodnutí o stížnosti Vallette a Doherier.⁹² V ní šlo o situaci, kdy do seznamu kulturních památek bylo zapsáno prehistorické opevnění nacházející se na pozemcích dvou soukromých vlastníků v archeologicky významné oblasti Puy de Mur. Dotčení vlastníci ale údajně zamýšleli rozšířit na část těchto pozemků lom na bazalt, který už provozovali na sousedních pozemcích.⁹³ Důsledkem zavedení památkové ochrany přitom bylo, že jejich obchodní záměr byl ohrožen, současně byli vlastníci podstatně omezeni i v možnosti využít své pozemky stavebně.⁹⁴ Omezení plynoucí z památkové ochrany tak podle vlastníků ve svých důsledcích snížila tržní cenu pozem-

ků, nebyla ale kompenzována žádnou finanční náhradou ze strany státu. To podle nich narušilo spravedlivou rovnováhu mezi kolektivním a soukromým zájmem, již požaduje čl. 1 Protokolu č. 1.⁹⁵ S názorem stěžovatelů se však ESLP neztotožnil. Jak zdůraznil, i když sám ustáleně trvá na tom, že poskytnutí odpovídajíc-

■ Poznámky

91 Longobardi a další v. Itálie, cit. v pozn. 41, a Perinelli a další v. Itálie, 26. června 2007; od těchto dvou rozhodnutí se poněkud odlišuje Vagnola S.P.A. & Madat S.R.L. v. Itálie, 12. ledna 2010, v němž se stěžovatelé nepokoušeli primárně dosáhnout anulace prohlášení svých nemovitostí za součást římské archeologické zóny nebo náhrady za toto prohlášení, ale dodatečného povolení (regularizace) ke stavbě na pozemcích, které byly vyhlášeny za součást římské archeologické zóny.

92 Valette a Doherier v. Francie, 29. listopadu 2011.

93 Tamtéž, body 3–9.

94 Tamtéž, bod 16.

95 Tamtéž, bod 16.



12

Obr. 12. Osek (okres Teplice), detail ze zahrady cisterckého kláštera. (Foto: Jan Malíř, 2011)

cí náhrady je za obvyklých okolností podmínkou pro existenci spravedlivé rovnováhy v případě, kdy dochází ke zbavení vlastnictví, „z článku 1 Protokolu č. 1 nelze dovozovat zásadu, že náhradu je třeba poskytovat za každý zásah do práva na respektování vlastnictví“.⁹⁶ Důsledkem zápisu určitého statku na seznam kulturního dědictví ale, jak ESLP výslovně uvedl, není zbavení vlastnictví.⁹⁷ To jej vedlo k závěru, že „okolnost, že stěžovatelé ... neměli možnost dosáhnout náhrady z důvodu omezení, kterými trpí při užívání svého majetku, nepostačuje k závěru o narušení ... spravedlivé rovnováhy“.⁹⁸ Současně považoval ESLP za nutné připojit výslovně i to, že omezení vyplývající z prohlášení za kulturní památku, resp. ze zápisu na seznam kulturního dědictví, a to zejména pokud jde o možnost dotčené pozemky stavebně využívat, nejsou s ohledem na legitimitu ochrany kulturního dědictví a široký prostor k uvážení, který v oblasti ochrany kulturního dědictví smluvní státy mají, s čl. 1 Protokolu č. 1 neslučitelná.⁹⁹ Šlo-li nakonec o ohrožení záměru rozšířit lom, podobně jako v dříve zmíněných

italských případech položil ESLP navíc důraz i na to, že vlastníci před zápisem pozemků na seznam kulturních památek nečinili žádné konkrétní kroky k tomu, aby k rozšíření skutečně došlo, což vylučuje, aby bylo o narušení spravedlivé rovnováhy možné hovořit.¹⁰⁰

Rozhodnutí Vallette a Doherier tak nejen potvrzuje, že prohlášení za kulturní památku a z toho plynoucí omezení jsou ze strany ESLP kvalifikována jako opatření k úpravě užívání vlastnictví, ale dává dost jasně na srozuměnou, že slučitelnost prohlášení za kulturní památku a omezení plynoucích ze zavedení památkové ochrany není bezpodmínečně vázána na to, zda je vlastníkům příslušných statků poskytnuta náhrada, tím méně náhrada odpovídající tržnímu rozměru takových omezení. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany kulturního dědictví se tak jeví jako skutečně veřejné služebnosti, které jsou za obvyklých okolností s právem EÚLP slučitelné.

Zatím poslední možnost vyslovit se ke slučitelnosti omezení vyplývajících z památkové ochrany s vlastnickým právem měl ESLP ve stížnosti knížete z Thurnu a Taxisu.¹⁰¹ Kromě toho, že tato stížnost poskytla ESLP příležitost shrnout postoje k omezením plynoucím z kulturněpamátkového statusu statku jako takového, její nesporná zajímavost tkví i v tom, že před ESLP poprvé, byť nepřímou otevřela otázku, zda je s čl. 1 Protokolu č. 1 slučitelná i povinnost pečovat a nést náklady na údržbu kulturní památky uložená jejímu vlastníku.

Důvodem stížnosti příslušníka proslulého aristokratického rodu byla rozhodnutí německých soudů, které odmítly ukončit omezení knížete při nakládání s rodovou dvorní knihovnou a ústředním archivem. Ta byla zavedena počátkem 40. let 20. století v návaznosti na zrušení šlechtických fideikomisů. Jednotlivé části fideikomisu byly sice převedeny do klasického soukromého vlastnictví, v případě knihovny a archivu Thurn-Taxisů bylo ale vlastníkům uloženo, že měnit, stěhovat nebo nakládat s nimi mohou pouze se souhlasem vedení Bavorské státní knihovny a Bavorských státních archivů, a současně, že musejí nést náklady na to, aby byly knihovna i archiv udržovány v řádném stavu. Na úrovni roku 2010 měl ale knížecí vlastník za to, že trvajících omezení jej v kombinaci s absencí jakékoli náhrady za tato omezení při stále rostoucích nákladech na údržbu knihovny i archivů fakticky zbavují vlastnického práva. Když neuspěl se žalobami na zrušení omezení před německými soudy, obrátil se na ESLP. Před ním v zásadě tvrdil, že zavedení omezení při nakládání s knihovnou a archivem bylo od počátku koncipováno jako dočasné s tím, že dojde k jejich zrušení v případě podstatné změny okolností, a že mu tak

to vzniklo legitimní očekávání na zrušení těchto omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.

I tentokrát posoudil ESLP veškerá omezení dopadající na vlastníky dvorní knihovny a ústředního archivu Thurn-Taxisů jako opatření k úpravě vlastnictví, nikoli tedy jako zbavení vlastnictví, jak naznačoval stěžovatel.¹⁰² Tato okolnost sice podle ESLP znamená, že omezení v nakládání s knihovnou a archivem jsou zásahem do práva na pokojné užívání vlastnictví, čl. 1 Protokolu č. 1 však podle něj takové zásahy připouští za předpokladu, že mají řádný právní základ ve vnitrostátním právu, sledují legitimní cíl a je nastolena spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společenství a požadavky ochrany základních práv jednotlivce. O legitimitě omezení zavedených s ohledem na kulturněhistorickou hodnotu knihovny a archivu neměl ESLP opět pochybnosti,¹⁰³ přes jisté výhrady k obecnosti ustanovení příslušné německé právní úpravy neměl ani za to, že by omezení pro vlastníka postrádala řádný právní základ.¹⁰⁴ Nejvíce pozornosti tak bylo věnováno existenci spravedlivé rovnováhy, kterou ESLP posuzoval s ohledem na tři kategorie omezení, jimž byl vlastník thurntaxiské knihovny a archivu podroben v situaci, kdy vlastnictví nabyl dědictvím, což, jak ESLP připomněl, znamenalo, že si musel být vědom omezení, která z vlastnictví knihovny a archivu vyplývají.¹⁰⁵ Spravedlivou rovnováhu podle ESLP zaprvé nenarušovala existence státního dohledu nad nakládáním s knihovnou a archivem, kterou ESLP označil za legitimní, přičemž, jak uvedl, mu nebyl předložen žádný důkaz o tom, že by byl dohled vykonáván nepřiměřeně.¹⁰⁶ Spravedlivá rovnováha nebyla podle ESLP zpochybněna ani požadavkem, že ke změnám, stěhování nebo jinému nakládání s knihovnou a archivem nebo jejich součástmi je nutný předchozí souhlas příslušného orgánu státu, tedy ani druhou kategorií omezení plynoucích z německé úpravy.¹⁰⁷ To podle ESLP platilo tím spíše, že stěžovatel ani netvr-

■ Poznámky

96 Tamtéž, bod 19.

97 Tamtéž, bod 19.

98 Tamtéž, bod 19.

99 Tamtéž, bod 20.

100 Tamtéž, bod 20.

101 Kníže von Thurn und Taxis v. Německo, cit. v pozn. 38.

102 Tamtéž, bod 20.

103 Tamtéž, bod 21.

104 Tamtéž, bod 21.

105 Tamtéž, bod 24.

106 Tamtéž, bod 26.

107 Tamtéž, bod 27.



13

dil, že by mu byl souhlas v konkrétním případě někdy neodůvodněně odmítnut. Nesporně významné a inovativní ale bylo, že ESLP neshledal narušení spravedlivé rovnováhy ani s ohledem na třetí kategorii omezení plynoucích z památkové ochrany, totiž na existenci povinnosti, aby vlastník pečoval o řádný stav knihovny a archivu a nesl s tím korespondující náklady, byť vykazují rostoucí tendenci. V tomto ohledu si ESLP vystačil s překvapivě lakonickým konstatováním, že „Soud uznává, že náklady na údržbu knihovny a archivů jsou významné. Soud má však za to, že je třeba vzít v úvahu, že náklady na údržbu jsou rovněž nezbytné za účelem uchování hodnoty stěžovatelova majetku“.¹⁰⁸ S vědomím širokého prostoru k uvážení, který smluvní státy při ochraně kulturního dědictví mají, tak ESLP dospěl k celkovému závěru, že „rozhodnutí nezrušit omezující opatření na stěžovatele nenaložilo nepřiměřené a nadměrné břemeno“ a stížnost jako neopodstatněnou zamítl.¹⁰⁹

Jak je tedy zřejmé, ani v nejnovější judikatuře nejsou omezení spojená s prohlášením statku za kulturní památku považována za neslučitelná s čl. 1 Protokolu č. 1. Signifikantní i z hlediska české diskuse je, že ESLP za neslučitelnou nepovažuje *a priori* ani povinnost vlastníků nést náklady na údržbu kulturních památek, což odůvodňuje srozumitelným argumentem, že tím vlastník přispívá primárně k zachování nebo zhodnocení vlastního majetku. Na druhé straně je zřejmé, že omezení plynoucí z prohlášení za kulturní památku nepoživají ani absolutní imunitu před přezkumem ze strany ESLP. Jak je z výroků ESLP patrné, působnost čl. 1 Protokolu č. 1 není památkovou ochranou stat-

ku vyloučena a přezkum ze strany ESLP by mohl nastoupit tehdy, kdy by omezení plynoucí z památkové ochrany působila nepřiměřeně, abuzivně nebo šikanózně. Není tak zcela vyloučeno, že by ESLP byl výjimečně připraven přezkoumat zápis statku na seznam kulturního dědictví, pokud by byla rozumná pochybnost o jeho kulturněhistorické hodnotě. To platí i o rozsahu omezení a způsobu jejich uplatňování v konkrétních případech. Vyloučené to ale nakonec není ani v případě rozsahu povinnosti financovat náklady na údržbu kulturních památek. Ač ESLP dává jasně na srozuměnou, že za obvyklých okolností je povinnost, aby náklady na údržbu kulturní památky nesl vlastník, s čl. 1 Protokolu č. 1 slučitelná v rozsahu, ve kterém tím udržuje v první řadě svůj vlastní majetek, lze se ptát, zda by to platilo i v případě, kdy by výše nákladů byla na první pohled nepřiměřená nebo kdy by vlastník evidentně nebyl schopen tyto náklady pro jejich mimořádnou povahu nést a přesahovaly by na první pohled jeho ekonomické možnosti. Zdá se, že zejména v tomto na posledním místě zmíněném bodu by bylo do budoucna vhodné zpřesnění, přičemž prostor vytváří v tomto směru zejména koncept pozitivních povinností, který by ESLP umožňoval, aby konstatoval spoluodpovědnost státu za financování nákladů na údržbu a zhodnocení kulturní památky vyžadující zvláštní péči.

Omezení vyplývající z existence ochranných pásem památek

Nesporný význam zejména z hlediska ochrany té části kulturního dědictví, jež má nemovitou povahu, hraje okolnost, že za ospravedlnitelné zásahy do vlastnického práva ve smyslu

Obr. 13. Osek (okres Teplice), objekt z počátku 18. století v areálu někdejší klášterní manufaktury, jedné z nejstarších manufaktur na našem území založené r. 1697. (Foto: Jan Malíř, 2012)

čl. 1 Protokolu č. 1 jsou v rozhodovací činnosti ESLP považovány i zásahy spočívající v omezeních uložených vlastníkům nemovitostí, které se nacházejí v sousedství chráněných kulturních památek, resp. vytvářejí součást širšího ochranného pásma památky. Tato omezení jsou podstatná nejen s ohledem na zachování rázu památky samotné, ale i jejího okolí a krajiny, ve které je památka umístěna.

Klíčovým rozhodnutím v tomto ohledu zůstává do současnosti to, které ESLP vydal ve stížnosti SCEA Ferme De Fresnoy.¹¹⁰ Její podstatou byl spor o omezení dopadající na zemědělský podnik hospodařící na statku, jehož jádro tvořil soubor nemovitostí zapsaných od konce 80. let 20. století na seznam kulturního dědictví s ohledem na to, že zahrnoval kapli a kapitulní síň ze 12. století, jež náležely k někdejší templářské komendě. Zápis na seznam kulturního dědictví měl však za následek, že zemědělský podnik byl omezen nejen v možnosti stavebně zasahovat přímo do prostor někdejší komendy, s čímž byl v zásadě srozuměn, ale omezena byla také jeho možnost provádět stavební prá-

■ Poznámky

108 Tamtéž, bod 28.

109 Tamtéž, bod 29–30.

110 SCEA Ferme de Fresnoy v. Francie, 1. prosince 2005.

ce na dalších částech statku a na pozemcích nacházejících se v okolí někdejší templářské komendy. To se naplno projevilo, když příslušné orgány veřejné moci podniku vícekrát odmítly vydat povolení k demolici některých starších provozních staveb a ke stavbě nových, a to s odůvodněním, že by tím bylo nepříznivě dotčeno okolí chráněné kulturní památky. Když později zemědělský podnik stavební povolení získal, stalo se tak s podmínkou, že nově vybudované budovy budou přizpůsobeny vzhledu tradičních zemědělských staveb v oblasti v souladu s prvky, jež byly ve stavebním povolení přesně stanoveny. Za těchto okolností s tvrzením, že vytvořením ochranného pásma památky v srdci živého zemědělského podniku je podstatně ztížena možnost hospodářského využívání statku, se zemědělský podnik pokusil dosáhnout náhrady za vzniklá omezení. Před vnitrostátními orgány však neuspěl, a tak následně podal stížnost k ESLP. Před ním argumentoval, že jelikož mu nebyla poskytnuta náhrada za omezení vyplývající z existence ochranného pásma, které bylo v rámci jeho statku v okolí prostor někdejší komendy vytvořeno, nese nepřiměřenou a nadměrnou zátěž, která je neslučitelná s čl. 1 Protokolu č. 1.¹¹¹ Skutečnost, že za omezení plynoucí z existence ochranného pásma památky náhrada nepřísluší, měla navíc podnik jakožto vlastníka nemovitostí v ochranném pásmu v rozporu s čl. 14 EÚLP diskriminovat oproti situaci vlastníků kulturních památek.¹¹²

Přístup, který ESLP k rozhodování o stížnosti zvolil, v zásadě nevybočil z linií uplatňovaných v případech jiných zásahů do vlastnického práva, které jsou motivovány ochranou kulturního dědictví a o nichž už byla řeč.

Předně tak ESLP konstatoval, že omezení podniku jako vlastníka těch částí statku, které obklopují kulturní památku, lze právně kvalifikovat jako služebnost, která je zásahem do jeho vlastnického práva.¹¹³ Tato služebnost však „nezbavila stěžovatele jeho majetku, nýbrž podříдила jeho využívání omezením, jakým je získání předběžného povolení před novou výstavbou nebo demolicí“, což znamenalo, že taková omezení jsou „úpravou užívání vlastnictví ve smyslu čl. 1 odst. 2 Protokolu č. 1“¹¹⁴ a že budou s čl. 1 Protokolu č. 1 slučitelná při splnění tří známých podmínek, na nichž ospravedlnitelnost zásahu do vlastnického práva závisí.

Jestliže posouzení dodržení zásady legality vycházelo z ustálených kontur,¹¹⁵ v zásadě precedenční povahu mělo konstatování, že i omezení vyplývající z existence ochranného pásma kulturní památky jsou legitimizována veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví. To je podle ESLP dáno tím, že podobná omezení mají „za cíl zajistit prostřednictvím dohledu nad výstavbou a budováním realizova-

ným v okolí kvalitní prostředí pro chráněné prvky kulturního dědictví národa“.¹¹⁶ Na zavádění takových omezení, jak ESLP naznačil, mají přitom smluvní státy nejen právo s ohledem na to, že jim EÚLP ponechává široký prostor k uvážení, zda a v jakém rozsahu budou kulturní dědictví chránit, nýbrž jsou k němu vlastně i povinny, a to vzhledem k závazkům plynoucím ze speciálních úmluv Rady Evropy, z nichž ESLP výslovně odkázal na Úmluvu z Faro z roku 2005.¹¹⁷ Tato konstatování nakonec ESLP přivedla ke zkoumání, zda omezení plynoucí z francouzského práva neboří spravedlivou rovnováhu, která musí existovat mezi ochranou veřejného zájmu včetně zájmu na ochraně kulturního dědictví a individuálním vlastnickým právem. U žádného z omezení, která na zemědělský podnik jako na vlastníka dalších staveb a pozemků v okolí kulturní památky dopadala, však ESLP nic takového neshledal. Žádné z omezení týkajících se možnosti bořit a stavět nemělo absolutní povahu,¹¹⁸ důležitou roli však sehrávalo i to, že příslušné francouzské orgány byly se zemědělským podnikem trvale v kontaktu a snažily se ve shodě s ním najít takové řešení, které by umožnilo realizaci jeho stavebních a ekonomických záměrů při zachování přijatelného prostředí kulturní památky.¹¹⁹ Takový závěr s sebou ovšem nesl zamítnutí stížnosti.

Stejný osud potkal stížnost, i pokud šlo o tvrzení o diskriminaci, jíž má být vlastník nemovitostí v ochranném pásmu kulturní památky vystaven oproti vlastníkově samotné kulturní památky, jemuž vnitrostátní právo dosáhnout náhrady za omezení vyplývající ze zápisu součástí jeho majetku na seznam kulturního dědictví umožňovalo. ESLP totiž nepřistoupil na tezi, že by se vlastníci samotných kulturních památek a vlastníci nemovitostí v ochranném pásmu kulturních památek nacházeli ve srovnatelné situaci, což je základní předpoklad pro závěr o existenci diskriminace. Jak ESLP uvedl, zatímco vlastníci kulturních památek „nesou břemena a povinnosti vyplývající z rozhodnutí o zápisu na seznam kulturních památek“, vlastníci nemovitostí v okolí zapsaných kulturních památek „jsou dotčeni pouze služebnostmi omezujícími je v možnosti užívat jejich majetek“ s tím, že obě situace s ohledem na stav vnitrostátního práva „nenesou ani stejná práva, ani stejné povinnosti“.¹²⁰ Nic na tom podle ESLP neměnilo ani to, že jedna a táž osoba může být jak vlastníkem kulturní památky, tak nemovitostí, které se nacházejí v jejím okolí v jejím ochranném pásmu.¹²¹ To je celkově zásadní i pro veškeré budoucí pokusy mající za účel před ESLP jako diskriminační zpochybnit opatření, která jsou spojena s existencí ochranných pásem památek a která

omezují činnosti vlastníků v těchto pásmech, aniž by za tato omezení byla poskytována finanční náhrada.

Restituce a privatizace kulturních památek

Přehled rozhodovací činnosti ESLP týkající se dopadů zájmu na ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu na vlastnické právo podle čl. 1 Protokolu č. 1 by nebyl úplný bez alespoň stručné zmínky o rozhodnutích týkajících se sporů o restituci a privatizaci kulturního dědictví.

Zřejmě nejobecněji otevřela prozatím otázku restituce – či chceme-li navracení – kulturního dědictví stížnost knížete Hanse Adama II. z Lichtenštejnu proti SRN.¹²² Tou se kníže, jednající nikoli jako hlava státu, ale jako soukromá osoba, domáhal konstatování, že SRN porušila jeho vlastnické právo ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1, když mu odmítla vrácení obrazu Velká vápenka ze 17. století. Ten byl do SRN v roce 1991 zapůjčen na výstavu z Československa a kdysi náležel do knížecích sbírek na zámku ve Valticích, na základě dekretů prezidenta republiky však byl konfiskován.¹²³ Německé soudy, před kterými se kníže restituce obrazu domáhal, však konstatovaly, že s ohledem na ustanovení mezinárodního práva přijatá v souvislosti s ukončením 2. světové války nemají pravomoc ve věci rozhodovat, a obraz byl v roce 1998 vrácen do ČR.¹²⁴ Konfiskace obrazu provedená Československem v roce 1946 však byla podle knížete protiprávní, protože měla odporovat dekretům prezidenta republiky i pravidlům mezinárodního práva,¹²⁵ a vrácením obrazu do ČR tak SRN zasáhla do jeho vlastnického práva garantovaného čl. 1 Protokolu č. 1.¹²⁶ Vzhledem k tomu, že ke konfiskaci došlo před vstupem

■ Poznámky

¹¹¹ SCEA Ferme de Fresnoy v. Francie, cit. v pozn. 110.

¹¹² Tamtéž, s. 15. Jim francouzské právo náhradu za určitých okolností přiznávalo.

¹¹³ Tamtéž, s. 20.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 21.

¹¹⁵ Tamtéž, s. 21.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 21.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 21.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 22.

¹¹⁹ Tamtéž, s. 22.

¹²⁰ Tamtéž, s. 22–23.

¹²¹ Tamtéž, s. 23.

¹²² Hans Adam II. z Lichtenštejna v. SRN, 12. července 2001.

¹²³ Tamtéž, body 10–12.

¹²⁴ Tamtéž, body 13–21.

¹²⁵ Jelikož podle svého tvrzení nebyli Lichtenštejnové Němci ve smyslu dekretů prezidenta republiky a jelikož,



14

Obr. 14. Encovany (okres Litoměřice), zámek, od neznámého architekta převážně z doby po r. 1563 za Zeidlitzů ze Schönfeldu. (Foto: Jan Malíř, 2014)

EÚLP i Protokolu č. 1 v platnost, však musel ESLP konstatovat, že za této situace není oprávněn přezkoumávat soulad konfiskace s EÚLP, což znamenalo, že „nemůže být řeči o trvajícím porušení Úmluvy, které by bylo přičitatelné SRN a které by mohlo mít vliv na časové omezení pravomoci Soudu“.¹²⁷ Takové konstatování přesto neznamenal, že by se ESLP zdržel jakýchkoli vyjádření k meritu sporu. Jak totiž připojil, v důsledku konfiskace otec stěžovatele i stěžovatel sám přestali vykonávat jakákoli práva k obrazu, takže nebylo možné tvrdit, že by si zachovali jakýkoli titul k vlastnictví obrazu a s tím i nárok na jeho restituci ze strany SRN, který by mohl na jejich straně zakládat jakékoli legitimní očekávání ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1.¹²⁸ To je však zjištění, které je přenositelné do budoucích sporů o restituce kulturních památek v tom smyslu, že *conditio sine qua non* pro jakékoli stížnosti, které by k ESLP směřovaly v souvislosti s navrácením jakékoli kulturní památky, by bylo prokázání nesporného vlastnictví památky či přinejmenším existence legitimního očekávání na její vrácení vyplývající z její legální držby.

S procesem nápravy „historických křivd“ ve střední a východní Evropě po pádu železné opony jsou ve štrasburské judikatuře spojeny ještě nejméně dva další případy. Ve věci Debelianovi v. Bulharsko šlo o zvláštní situaci, kdy Bulharsko zavedlo moratorium na vydávání věcí vy-

vlastněných komunistickým režimem, pokud byly kulturní památkou.¹²⁹ Toto moratorium Bulharsko odůvodnilo nutností, aby byl před vydáním takových věcí do soukromého vlastnictví vytvořen odpovídající právní rámec pro jejich ochranu, který měl být definován novým zákonem o ochraně kulturního dědictví.¹³⁰ Moratorium by samo o sobě byl ESLP akceptoval jako ospravedlnitelný zásah do vlastnického práva,¹³¹ protože ale nový zákon nebyl přijat ani 12 let od vyhlášení restitučního moratoria, měl ESLP za to, že tím byla narušena spravedlivá rovnováha mezi veřejným zájmem a individuálním vlastnickým právem.¹³² Jelikož stěžovatelům nebyla v zásadě poskytnuta žádná reálná náhrada za vzniklá omezení, konstatoval ESLP, že se Bulharsko dopustilo porušení čl. 1 Protokolu č. 1.

Porušení čl. 1 Protokolu č. 1 shledal ESLP i ve stížnosti Potomska a Potomski v. Polsko.¹³⁴ Tato stížnost pro změnu skutkově souvisela se snahou polských úřadů rehabilitovat někdejší židovský hřbitov, který se od roku 1945 nepoužíval a jehož část v 70. letech úřady prodaly soukromým vlastníkům pro účely budoucí výstavby domu v rámci širšího plánu rozvoje dotčeného území.¹³⁵ Na konci 80. let se ale orgány polské památkové péče rozhodly území hřbitova rehabilitovat jako jednu z mála dochovaných židovských památek v oblasti,¹³⁶ což se odrazilo v zápisu hřbitova na seznam kulturního dědictví a v zavedení příslušných omezení, která pro vlastníky v souhrnu znamenala nemožnost pozemek stavebně a jinak rozvíjet. Od té doby až do roku 2005 vlastníci marně usilovali o to, aby s nimi stát buď jejich

pozemek směnil za jiný, nebo aby jej za náhradu vyvlastnil.¹³⁷ Skutečnost, že v době, kdy k prodeji pozemku stěžovatelům došlo, pozemek polské orgány prodávaly s vědomím, že stěžovatelé na něm budou chtít stavět,¹³⁸ jakož i to, že polský stát nebyl za téměř 20 let od chvíle, kdy byla zavedena památková ochrana hřbitova, schopen na jednu z možných variant řešení situace přistoupit a vlastníky udržoval ve stavu nejistoty ohledně budoucnosti jejich vlastnictví,¹³⁹ vedly k tomu, že ESLP i tentokrát konstatoval, že byla narušena spravedlivá rovnováha, od které se slučitelnost jakéhokoli zásahu do vlastnického práva motivovaného ochranou kulturního dědictví odvíjí.

■ Poznámky

jak uváděli, mezinárodní obyčejové právo zakazuje konfiskaci uměleckých děl.

¹²⁶ Hans Adam II. z Lichtenštejna v. SRN, cit. v pozn. 122, body 78–79.

¹²⁷ Tamtéž, bod 85.

¹²⁸ Tamtéž, bod 85.

¹²⁹ Debelianovi v. Bulharsko, 29. března 2007, body 5–12.

¹³⁰ Tamtéž, bod 50.

¹³¹ Tamtéž, body 53–54.

¹³² Tamtéž, body 56 a 58.

¹³³ Tamtéž, body 57 a 59.

¹³⁴ Potomska a Potomski v. Polsko, 29. března 2011.

¹³⁵ Tamtéž, body 6–9.

¹³⁶ Tamtéž, bod 10.

¹³⁷ Tamtéž, body 11–30.

¹³⁸ Tamtéž, bod 68.

¹³⁹ Tamtéž, body 74–79.

S procesy probíhajícími ve střední a východní Evropě po pádu železné opony pak má vztahu ještě jeden rozsudek, potenciálně zajímavý i v českém kontextu v tom rozsahu, v němž se týká nápravy následků privatizace provedené v rozporu s předpisy o ochraně kulturního dědictví a o stavebním právu, a to rozsudek Bogdel v. Litva.¹⁴⁰ Podnět k tomuto rozsudku ESLP zavdal postup litevských orgánů, které v roce 2000 anulovaly smlouvu o prodeji části pozemku v jádru historického města Trakai (Troky), aspirujícího na zápis na Seznam světového kulturního dědictví UNESCO, rodině, která na tomto místě provozovala kavárnu a později začala usilovat o získání dalších částí pozemku s cílem vybudovat na nich restauraci. Jak se dodatečně ukázalo, k prodeji příslušné části pozemku došlo v 90. letech v rozporu s platným územním plánem města, jenž s ohledem na pravidla o ochraně kulturního dědictví zakázal dotčený pozemek dělit a privatizovat.¹⁴¹ Po neúspěšných pokusech zvrátit anulaci privatizace u vnitrostátních soudů¹⁴² se členové rodiny obrátili se stížností na ESLP s tím, že anulace privatizace znamenala to, že byli v rozporu s čl. 1 Protokolu č. 1 zbaveni vlastnictví. ESLP však stěžovatelům nepřisvědčil a ztotožnil se nejen s tím, že anulace byla provedena při dodržení zásady legality, což potvrzovaly závěry vnitrostátních soudů,¹⁴³ ale že k ní současně došlo ve veřejném zájmu s ohledem na ochranu kulturního dědictví, jejíž význam podle ESLP zesilovaly nejen závazky plynoucí z Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, ale také stížnosti místních občanů.¹⁴⁴ ESLP však nedospěl ani k tomu, že by anulace nebyla neproporcionální, jelikož litevské orgány tímto krokem napravovaly chyby, kterých se při výkonu správních činností v minulosti dopustily, a to bez zbytečného prodlení, přičemž stěžovatelům nejen vrátily částku, za kterou oni příslušnou část pozemku v 90. letech koupili, ale také jim tuto část pozemku, na které provozovali kavárnu, dočasně pronajali.¹⁴⁵ ESLP je tedy, jak je patrné, ochoten za určitých okolností akceptovat i zásahy, jimiž se napravují pochybení, k nimž došlo ve střední a východní Evropě v procesu přechodu k demokracii a tržní ekonomice, což by samozřejmě mohlo mít značný potenciál nejen v rámci ochrany kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu.

Závěr

Pokud je v existující debatě rozhodovací činnost ESLP týkající se kulturního dědictví vůbec komentována, bývají názory na ni spíše kritické. A. Chechi tak na příklad nedávno poznamenal, že „ESLP, jak se zdá, není schopen uznat

nadřazenost neekonomických, veřejných zájmů a chránit je“, s čímž podle něj přímo souvisí, že ESLP není ochoten připustit stížnosti, které by umožňovaly se před ním přímo domáhat ochrany kulturního dědictví a přístupu k němu jakožto „veřejnému statku“.¹⁴⁶ Podobně, byť méně ostře se vyslovuje M. S. de Clippele, která by ráda viděla formování kolektivního práva na kulturní dědictví, které by s sebou neslo právo na přístup ke kulturnímu dědictví a současně povinnost podílet se na jeho ochraně a rozvoji.¹⁴⁷

Je jistě pravda, že nahlížení otázek vztahujících se k ochraně kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu prizmatem zásahů do vlastnického práva a jejich ospravedlnitelnosti, které v rozhodovací činnosti ESLP dosud převažuje, určitým způsobem limituje, v jakém rozsahu může právo EÚLP a ESLP k řešení otázek týkajících se kulturního dědictví přispívat. Ve světle výše provedeného rozboru se však rozhodně nezdá, že by tento příspěvek byl malý nebo zanedbatelný. Tím, že dlouhodobě dovozuje, že vlastnické právo není neomezené a ochrana kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu představuje jeden z legitimních cílů ve veřejném zájmu, pro který lze vlastnické právo omezit nebo dokonce zrušit, umožňuje ESLP na základě své rozhodovací činnosti nepochybně řešit nemalé spektrum právněpolitických sporů, které ochranu kulturního dědictví provázejí. Uznáním kolektivního práva na ochranu kulturního dědictví a přístup k němu by se pochopitelně potenciál práva EÚLP ve vztahu k otázkám týkajícím se kulturního dědictví dále rozšířil. Lze ale realisticky očekávat, že iniciativa k uznání takového práva může sama od sebe přijít od soudu, jehož základním posláním je dohlížet na dodržování politických a občanských práv a který je v případech, kdy dnes expanduje mimo ten rámec, více či méně důvodně podezírán z nepřiměřeného soudního aktivismu, což má za následek zpochybňování jeho legitimacy? Odhlédnout nelze navíc ani od toho, že i kdyby k uznání takového kolektivního práva došlo, nadále by docházelo k případům, kdy by se toto právo dostávalo do konfliktu právě s individuálním vlastnickým právem, který by ESLP musel stejně řešit. Shrňme-li, v tomto ohledu by tak spíše než uznání kolektivního práva na ochranu kulturního dědictví a zajištění přístupu k němu možná dávalo větší smysl, kdyby ESLP v budoucnu začal pracovat s konceptem pozitivních povinností smluvních států, z nichž by mohl dovozovat závazky k formulování aktivních politik k ochraně a k zajištění přístupu ke kulturnímu dědictví s významem pro orgány veřejné moci i osoby soukromého práva.

Tím nemá být na druhé straně řečeno, že ve stávající rozhodovací činnosti ESLP ve vztahu k otázkám týkajícím se kulturního dědictví neexistuje prostor pro další vývoj a upřesnění. Jak je patrné, stále existují otázky, které by si zasloužily hlubší rozbor, ať už je to například rozsah povinnosti vlastníků nést náklady na údržbu kulturních památek nebo třeba otázka regulace činností, jež mohou mít na ochranu kulturních památek vliv, jako je např. prodej a užívání detektorů kovů, což je dnes naléhavé zejména v kontextu ochrany archeologického kulturního dědictví. Jako v jiných oblastech práva EÚLP pak nepochybně složité otázky vyvolává uplatňování podmínky zajištění spravedlivé rovnováhy mezi zásahem odůvodněným ochranou kulturního dědictví a vlastnickým právem, resp. zajištění proporcionality tohoto zásahu. Podle stávající štrasburské judikatury se existence této rovnováhy musí v zásadě posuzovat případ od případu, což na druhé straně ztěžuje možnost definovat, podle jakých obecných linií jednotlivá opatření za účelem ochrany kulturních památek a zajištění přístupu k nim přesně koncipovat, a znamená to, že vždy existuje možnost, že tato opatření budou nakonec s odkazem na to, že spravedlivá rovnováha nastolena nebyla, před ESLP napadena.

Otázky kulturního dědictví tak zůstávají nadále výzvou i pro právo EÚLP a ESLP. Jako jinde však i zde platí, že důležitější než samotná podoba právních norem nebo obecných politických linií je opravdové přesvědčení veřejnosti i každého jednotlivce o tom, že kulturní dědictví má pro Evropu význam z mnoha důvodů, od nichž se následně odvíjí skutečná vůle toto kulturní dědictví nadále nejen chránit, ale i rozvíjet. Role kulturního dědictví při uvědomování vlastní identity a kořenů přitom představuje jen jeden z nejsamozřejmějších takových důvodů.

■ Poznámky

¹⁴⁰ Bogdel v. Litva, 26. listopadu 2013.

¹⁴¹ Tamtéž, body 6–24.

¹⁴² Tamtéž, body 25–31.

¹⁴³ Tamtéž, body 57–59.

¹⁴⁴ Tamtéž, body 60–62.

¹⁴⁵ Tamtéž, body 63–68.

¹⁴⁶ CHECHI, Alessandro. *The Settlement of International Cultural Heritage Disputes*. Oxford : Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-870399-0. S. 163–164.

¹⁴⁷ CLIPPELE, M. S. de, cit. v pozn. 19. S. 934–936.