

7. Závěr

V předcházejících šesti kapitolách jsem se snažila popsat problematiku právní úpravy světového kulturního a přírodního dědictví. Mým úmyslem bylo osvětlit jakými právními prostředky je zajišťována ochrana světového dědictví. Téma je to značně obsáhlé, proto jsem vybrala úmluvy a zákony, které z mého pohledu jsou podstatné a těm jsem se věnovala podrobněji. V páté kapitole jsem se zmínila také o úpravě v rámci Evropských společenství. Považovala jsem to za důležité vzhledem k aktuálnosti tohoto tématu.

Světové kulturní a přírodní dědictví je hodnotou, která příznivě ovlivňuje život společnosti. Jeho prostřednictvím se z generace na generaci přenášejí materiální i duchovní hodnoty, vytvořené za celou existenci lidstva, je zdrojem vzdělanosti občanů, napomáhá vytváření jejich sounáležitosti s obcemi, regiony i státem, spoluvytváří pozitivní obraz České republiky v zahraničí. Významně se podílí i na ekonomice České republiky, protože představuje základní podmínku prosperity tzv. turistického průmyslu.

Pojetí přírody a kulturních památek jako součásti světového dědictví lidstva a jejich ochrany jako mezinárodního zájmu, a ne pouze zájmu státu, na jehož území se nachází, se dostalo mezinárodního uznání na konferenci OSN ve Stockholmu v roce 1972. Postupné přijetí tohoto pojetí je pokrok s ohledem na tradiční citlivost států k mezinárodním zásahům do jejich vnitrostátních záležitostí.

Památková péče a ochrana životního prostředí spolu nepochybně souvisí. Toto propojení vyjadřuje **Úmluva o ochraně kulturního a přírodního světového dědictví** (č. 159/1991 Sb.) již ve svém názvu. Její přijetí v roce 1972 bylo velkým mezníkem ve vývoji právní úpravy ochrany světového dědictví. Mezinárodní společenství tak přijalo odpovědnost za ochranu svého kulturního a přírodního dědictví. Stojí za zmínku, že tato Úmluva je jedna z nejúspěšnějších smluv co se ratifikace týče, neboť jejími stranami jsou skoro všechny státy světa. Úmluva v sobě spojuje dva cíle a to ochranu přírody a zachování kulturních památek. Jejím posláním je určit světové dědictví a zajistit jeho ochranu prostřednictvím mezinárodní spolupráce.

Od doby přijetí prvních úmluv na ochranu životního prostředí se objevily nové hrozby pro životní prostředí. V minulosti se smlouvy na ochranu přírody zabývaly konkrétními druhy ohrožených živočichů. V současnosti je kladen důraz na roli ohrožených druhů v celém

ekosystému a jejich ochranu před vyhynutím.⁹⁹ Jde o významnou změnu v přístupu v mezinárodním právu životního prostředí. V oblasti ochrany přírody dříve převažoval názor, že ochrana by měla být zajišťována především zřizováním rezervací, národních parků a jiných chráněných oblastí. Postupem času se objevil nový přístup, který naopak ponechává zemědělské a průmyslové aktivity v dané lokalitě za podmínky, že ji nebudou poškozovat. Příkladem je čl. 6 b) Bernské úmluvy¹⁰⁰, na jehož základě si každá smluvní strana této úmluvy mohla zvolit, zda založí rezervaci, národní park nebo jinou chráněnou oblast či zda ponechá danou oblast, v níž se vyskytují chráněné druhy, k užívání jako doposud v takovém rozsahu, aby nedocházelo k jejímu poškozování.

Definice přírodního dědictví podle Úmluvy o světovém dědictví za něj považuje pouze: výjimečné příklady reprezentující přírodní jevy, geologické a fyziografické útvary a přírodní lokality. Tato Úmluva na rozdíl od jiných mezinárodních úmluv neupravuje druhové seznamy a jednotlivé ohrožené druhy nejsou považovány za předmět světového dědictví podle této Úmluvy.

I přesto se domnívám, že je důležité posuzovat problematiku ochrany světového dědictví v širším kontextu právní úpravy a proto jsem do mé práce zahrнула i některé další úmluvy, které podle mě s oblastí ochrany přírodního a kulturního dědictví souvisí. Následujícím vybraným úmluvám, jejich orgánům a právním nástrojům se věnuji v jednotlivých kapitolách mé práce: Úmluva o archeologickém dědictví (1969), Ramsarská úmluva (1971), Bernská úmluva (1979), Bonnská úmluva (1979), Úmluva o architektonickém dědictví (1985), Úmluva EIA/SEA z Espoo (1991), Úmluva o biodiverzitě (1992) a Evropská úmluva o krajině (2000).

Mezinárodní úmluvy upravují principy ochrany světového dědictví, které pro to, aby se staly právními zásadami, musí mít oporu v existujícím právu nebo musí být uznávanou směrnicí pro tvorbu, interpretaci a aplikaci nových předpisů¹⁰¹. Některé principy ochrany světového dědictví mají proto pouze věcný, politický nebo morální význam.

I přesto že úprava ochrany světového dědictví má poměrně krátkou historii, domnívám se, že jde o účinný systém. Otázka jak účinně slouží mezinárodní úmluvy ochraně světového dědictví souvisí se schopností národních zákonodárců implementovat závazky vyplývající

⁹⁹ Lyster S.: *International Wildlife Law*, Grotius Publications Ltd., Cambridge, 1985, str. 299.

¹⁰⁰ Čl. 6 b) Bernské úmluvy: Každá smluvní strana přijme vhodná a potřebná právní a správní opatření k zajištění zvláštní ochrany druhů volně žijících živočichů uvedených v Příloze II. U těchto druhů je zakázáno zejména:
b) záměrně poškozovat nebo ničit místa sloužící k rozmnožování nebo k odpočinku.

¹⁰¹ Damohorský, M. a kolektiv: *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 48.

z mezinárodních smluv. Pro efektivní ochranu světového dědictví je také důležité, zda a jaké sankční ustanovení o dodržování závazků ta která úmluva obsahuje.

Vhodné opatření upravuje Úmluva na ochranu světového dědictví. Orgány této úmluvy poskytují státům finanční podporu při ochraně památek prostřednictvím svého Fondu, do kterého členské státy finančně přispívají. V případě nedodržení závazků z Úmluvy může být tato finanční podpora odebrána. Státy jsou tak motivovány k dodržování pravidel, ke kterým se přistoupením k této úmluvě zavázaly. Dosud však tento mechanismus nebyl použit.

Regionální **Evropské úmluva o krajině** (č. 13/2005 Sb. m. s.) se věnuje kapitola 4.1. Tato Úmluva upravuje právní a finanční opatření na národní i mezinárodní úrovni, jež mají za cíl vytváření programů na ochranu krajiny. Tam kde není možné krajinu chránit a pečovat o ni prostředky památkové péče (např. krajina poškozená těžbou) je možné aplikovat opatření přijatá na základě této úmluvy v rámci cílů územního plánování podle nového stavebního zákona. Zákon o ochraně přírody a krajiny pojmy, které zavádí Úmluva o krajině (jako např. „krajinné plánování“, „správa krajiny“, „cílová charakteristika krajiny“ nebo „krajinná politika“) zatím bohužel neupravuje. Tento nedostatek by měli zákonodárci napravit, aby byla česká právní úprava v souladu s požadavky Úmluvy o krajině.¹⁰²

Bernská úmluva (č. 107/2001 Sb. m. s.), která se týká ochrany evropské fauny, flóry a přírodních stanovišť, obsahuje kontrolní mechanismus, kdy občan nebo organizace ze státu, který je smluvní stranou Bernské úmluvy, může upozornit Sekretariát, pokud podle jejich názoru vláda dané země neplní v určitém konkrétním případě závazky z Úmluvy.

Do oblasti památkové péče patří **Úmluva o architektonickém dědictví** (č. 73/2000 Sb. m. s.). Stranami Úmluvy jsou členské státy Rady Evropy. Hlavním účelem Úmluvy je posílení a podpora politiky na ochranu Evropského dědictví, které je nenahraditelným výrazem bohatství a různorodosti kulturního dědictví Evropy. Úmluva zakládá principy evropské spolupráce v oblasti ochrany architektonického dědictví.

Jako příklad neúspěšné ochrany architektonického dědictví uvádím případ demolice Kulturního domu Trávník v Přerově, které se i přes úpravu závazků z této Úmluvy v zákoně o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.) nepodařilo zabránit. Tento příklad ukazuje, jak důležité je při přípravě zákonů myslet i na výkon práv a povinností vyplývajících z jejich ustanovení. Procesní úprava je stejně důležitá jako hmotněprávní, zákonodárci by při přijímání nových zákonů měli brát toto v úvahu.

¹⁰² Viz výše pozn. č. 19.

Úmluva o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice (č. 91/2001 Sb. m. s.) zakládá povinnost smluvních stran vyhodnotit dopad negativních vlivů činností přesahujících hranice států (především v sektoru průmyslu, energetiky, dopravy) v co nejranějším stádiu jejich přípravy, a to formou vzájemných oznámení a konzultací navrhovaných činností.

V rámci EU je ochrana světového kulturního a přírodního dědictví ponechána na členských státech. Tvůrci **Smlouvy o Evropském společenství** zdůraznili, že úpravou kulturních záležitostí na mezinárodní úrovni se zabývají jiné mezinárodní organizace (např. UNESCO nebo Rada Evropy). Až v roce 1992 bylo do Smlouvy doplněno ustanovení o kultuře, které je základem pro rozvoj kulturní politiky Společenství: „Společenství přispívá k rozkvětu kultur členských států a přitom respektuje jejich národní a regionální různorodosti a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví.“

Stejně jako ustanovení o kultuře i problematika životního prostředí byla zahrnuta do Smlouvy později. Politika Společenství v oblasti životního prostředí přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství a spočívá na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

Jak uvádí Prof. Dr. Michael Kloepfer ve své předmluvě k učebnici: „Na úrovni mezinárodního práva neexistuje žádný centrální zákonodárský orgán, který by byl nadřízen jednotlivým právním subjektům. Suverénní státy jsou současně tvůrci norem i povinnými subjekty a proto sledují zásadně své vlastní zájmy“¹⁰³.

Česká republika poskytuje ochranu kulturním památkám a přírodnímu bohatství na ústavní úrovni (čl. 7 Ústavy a čl. 34 Listiny) a také prostřednictvím svých zákonů. Ústředními orgány státní správy v oblasti ochrany světového dědictví jsou v ČR Ministerstvo kultury, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo zemědělství.

K nejvýznamnějším zákonům v oblasti ochrany přírodního a kulturního dědictví v České republice patří zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), zákon o státní památkové péči (č. 20/1987 Sb.) a zákon o územním plánování a stavebním řádu (č. 183/2006 Sb.). Tyto zákony provádějí závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy ČR).

Vztah mezi kulturním a přírodním dědictvím je vyjádřen mimo jiné i v ustanovení § 1 zákona o státní památkové péči: „Stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást

¹⁰³ Prof. Dr. Michael Kloepfer, viz předmluva k učebnici *Právo životního prostředí*, 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007.

kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu.“

V ČR definuje principy péče o kulturní dědictví **zákon o státní památkové péči** (č. 20/1987 Sb.). Výkon památkové péče je svěřen orgánům státní památkové péče, kterými jsou Ministerstvo kultury ČR, krajské úřady a obecní úřady s rozšířenou působností. Kromě uvedených správních orgánů, ovlivňuje výkon památkové péče také Národní památkový úřad a Památková inspekce.

Zákon o státní památkové péči byl již mnohokrát novelizován a přesto ještě není plně v souladu nejen s výše zmíněnou Evropskou úmluvou o krajině a s Úmluvou o světovém kulturním a přírodním dědictví. Tyto nedostatky by však měl odstranit připravovaný nový zákon o státní památkové péči.

Zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.) vychází ze zásad prevence, předběžné opatrnosti, udržitelného využívání přírodních zdrojů, integrované ochrany a doplňuje konzervační přístup k ochraně dochovaného přírodního prostředí aktivním přístupem. Tato komplexní právní úprava je založena na obecné (základní) ochraně veškeré přírody a krajiny a zvláštní (zvýšené) ochraně vybraných částí.

Orgány ochrany přírody a krajiny jsou Ministerstvo životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí, krajské úřady, obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností. Tento zákon není zcela v souladu se závazky vyplývajícími z Evropské úmluvy o krajině (viz kapitola o Evropské úmluvě o krajině).

Zákon o územním plánování a stavebním řádu (č. 183/2006 Sb.) byl přijat již po ratifikaci Evropské úmluvy o krajině, jsou v něm již zohledněny závazky z ní vyplývající (čl. 5) pro Českou republiku, např. závazek „právně uznat krajinu jako základní složku prostředí“, povinnost zavést a provádět krajinné politiky, zaměřené na ochranu, správu a plánování. Závazek zajistit účast veřejnosti na definování a provádění krajinných politik je proveden prostřednictvím institutu zástupce veřejnosti (ust. § 23 zákona).

Z hlediska ochrany přírody a krajiny je důležitá zejména Část III o územním plánování, která upravuje cíle a úkoly územního plánování (ust. § 18). Tyto instituty jako např. regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí.

Závazky České republiky z Úmluvy o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice z Espoo byly transponovány do zákona č. 100/2001 Sb., **o posuzování vlivů na životní prostředí** (EIA) a do zákona č. 93/2004 Sb. **o posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí** (SEA). Výsledkem procesu EIA je tzv. stanovisko, které není ani správním

rozhodnutím ani závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu (má pouze doporučující charakter).

Prostředky ochrany přírodního a kulturního dědictví jsou v podstatě stejné, patří k nim zejména koncepční (záchranné programy, plány a projekty), administrativně-právní a ekonomické nástroje, osvětová činnost, tvorba vzdělávacích programů, nápravná opatření a sankční prostředky (správní delikty případně i trestní sankce). Ve skutečnosti se přírodní a kulturní prvky světového dědictví vzájemně ovlivňují a dotvářejí, typickým příkladem je krajina se svými krajinnými prvky. Proto mají vzájemný vztah i právní předpisy z oblasti ochrany životního prostředí a památkové péče.

Péče o kulturní a přírodní památky je ve většině států obrazem kulturní a morální vyspělosti jejich obyvatel. To zda budou ideje ochrany přírody a krajiny prostřednictvím závazků plynoucích z úmluv skutečně efektivně uplatněny v praxi záleží především na jednání jednotlivců, jen zákonná úprava nestačí. Pro správná rozhodnutí v oblasti ochrany světového kulturního a přírodního dědictví je nezbytným předpokladem vzdělaná a dobře informovaná společnost.

Kromě zákonné úpravy a účasti veřejnosti je pro účinnou ochranu světového dědictví potřeba dostatek finančních prostředků. Zde se mi proto zdá jako vhodné opatření dále rozvíjet vztah využívání kulturních památek a cestovního ruchu. V oblasti ochrany přírodního dědictví považuji za smysluplnou činnost organizací, které zvyšují povědomí veřejnosti o nutnosti ochrany tohoto dědictví a tím nutí i společnosti, podniky a státní instituce reagovat na potřebu ochrany a zabývat se jí. Je potřeba šířit znalosti o této problematice od školních dětí, přes vědecké pracovníky až po zákonodárce. Bez podpory těch kteří žijí v blízkosti kulturního nebo přírodního dědictví žádná úmluva ani zákonná úprava neuspěje.