

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Petra Teršlová

**Právní úprava
světového kulturního a přírodního dědictví**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Katedra: Právo životního prostředí

Datum vypracování práce: 3. dubna 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 3. dubna 2014

Poděkování

Děkuji panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za velmi cenné připomínky, odborné rady a poskytnuté konzultace, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK | 6 |
| ÚVOD..... | 7 |
| ČÁST PRVNÍ..... | 9 |
| HISTORICKÁ VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ | 9 |
| 1. Vymezení základních pojmů | 9 |
| 2. Vývoj na úrovni mezinárodního práva..... | 14 |
| 3. Vývoj na úrovni českého práva | 17 |
| 4. Shrnutí | 19 |
| ČÁST DRUHÁ..... | 19 |
| PLATNÁ MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ | 19 |
| 1. Institucionální zajištění ochrany světového kulturního a přírodního dědictví | 19 |
| 2. Mezinárodní úmluvy na ochranu světového přírodního a kulturního dědictví | 27 |
| 2.1. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví..... | 27 |
| 2.2. Evropská úmluva o krajině | 31 |
| 2.3. Úmluva o architektonickém dědictví Evropy..... | 33 |
| 3. Shrnutí | 34 |
| ČÁST TŘETÍ..... | 35 |
| PRÁVNÍ ÚPRAVA PROCESU ZÁPISU STATKŮ NA SEZNAM SVĚTOVÉHO DĚDICTVÍ A NAKLÁDÁNÍ SE STATKY ZAPSANÝMI..... | 35 |
| 1. Prohlášení mimořádné univerzální hodnoty statku | 36 |
| 2. Indikativní seznam..... | 40 |
| 3. Harmonogram nominace..... | 41 |
| 4. Management Plan | 42 |
| 5. Postup orgánů UNESCO při výběru statků na Seznam světového dědictví | 44 |

| | |
|---|----|
| 6. Proces sledování zachovalosti statků světového dědictví | 45 |
| 7. Shrnutí | 46 |
| ČÁST ČTVRTÁ | 47 |
| PROGRAMY UNESCO NA OCHRANU PŘÍRODNÍCH A KULTURNÍCH HODNOT | 47 |
| 1. Biosférické rezervace..... | 48 |
| 2. Geoparky..... | 51 |
| 3. Shrnutí | 53 |
| ČÁST PÁTÁ | 54 |
| PLATNÁ ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ | 54 |
| 1. Prameny české právní úpravy | 54 |
| 2. Aktuální otázky právní úpravy..... | 67 |
| 3. Shrnutí | 71 |
| ZÁVĚR..... | 72 |
| SEZNAM PRAMENŮ..... | 78 |
| SEZNAM PŘÍLOH | 80 |
| SUMMARY | 90 |
| ABSTRACT..... | 92 |

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

| | |
|--------|--|
| ČR | Česká republika |
| ČSR | Československá republika |
| EHS | Evropské hospodářské společenství |
| EIA | Environmental impact Assessment |
| EU | Evropská unie |
| ICOMOS | Mezinárodní rada pro památky |
| IUCN | International Union for Conservation |
| LZPS | zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod |
| NP | národní park |
| CHKO | chráněná krajinná oblast |
| OSN | Organizace spojených národů |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation |
| č. | číslo |
| čl. | článek |
| písm. | písmeno |
| Sb. | Sbírký |

ÚVOD

Pro diplomovou práci jsem si zvolila téma Právní úprava světového kulturního a přírodního dědictví. Hlavním důvodem mého výběru je vážný zájem o pracovní uplatnění v oblasti ochrany kulturních a přírodních památek. Věřím, že tato diplomová práce mi umožní detailnější seznámení se nejen s historickým vývojem ochrany světového kulturního a přírodního dědictví, ale především s jeho aktuální právní úpravou. Zpracování zmíněného tématu považuji za první krok směrem k mé specializaci v praxi a zvýšení šancí na získání zaměstnání.

Klíčovou úlohu v ochraně světového kulturního a přírodního dědictví má Centrum světového dědictví UNESCO, které rovněž poskytuje definici pojmu dědictví (*heritage*). Dědictvím se podle jeho informačních materiálů rozumí *odkaz minulosti, s nímž žijeme v současnosti a který předáme budoucím generacím*. Přírodní a kulturní dědictví je chápáno jako *nenahraditelný zdroj života a inspirace a je i základ našeho jednání, jakož i měřítko uvažování a základ naší identity*.¹ Přívlastek „světové“ kulturní a přírodní dědictví vyjadřuje zájem celého lidstva na ochraně nejvýznamnějších kulturních a přírodních památek bez ohledu na to, na jakém území se nacházejí. Z uvedeného vyplývá, že je v zájmu nás všech, abychom zabránili negativním dopadům moderní doby na přírodní a kulturní hodnoty. Výsledkem snah o jejich zachování je v současnosti celá řada mezinárodních úmluv, vnitrostátních právních předpisů, jakož i zřízení mnoha organizací a institucí.

Předkládaná práce se člení do pěti hlavních částí. V první části se věnuji vysvětlení základních pojmů a představení historického vývoje ochrany světového kulturního a přírodního dědictví z pohledu práva mezinárodního i vnitrostátního. Druhá část je věnována mezinárodní právní úpravě ochrany světového kulturního a přírodního dědictví. Stručně se zmíním také o nejvýznamnějších organizacích a institucích, které se na jeho ochraně rovněž podílejí. Ve třetí části se zabývám právní úpravou procesu zápisu statků na Seznam světového dědictví a úloze nejvýznamnějších správních orgánů. Problematice se zadaným tématem úzce související, a to biosférickým rezervacím a geoparkům UNESCO a jejich roli při ochraně kulturních a přírodních památek krátce pojednávám ve čtvrté části diplomové práce. Tuto specializovanou

¹ World Heritage Information Centre: World Heritage Information Kit, 2008, str. 5

kapitolu jsem se rozhodla do své práce zařadit jednak s ohledem na již 41. výročí programu UNESCO „Man and Biosphere“, a také proto, že jsem velkou část života prožila v biosférické rezervaci Křivoklátsko. Přestože dnes již žiji ve městě, osud tohoto výjimečného území mi není lhostejný. Závěrečná pátá část zahrnuje přehled a rozbor vnitrostátní právní úpravy včetně jejích aktuálních problémů.

Vzhledem k výše uvedenému si v této práci kladu za cíl podat přehled a zhodnocení mezinárodní i vnitrostátní právní úpravy světového kulturního a přírodního dědictví, představit základní procesní postup při zařazování statků na Seznam světového dědictví UNESCO, zkoumat některé nedostatky zejména české právní úpravy a pokusit se nastínit možná řešení.

Při zpracování jsem čerpala především z české i zahraniční odborné literatury, dále z řady internetových zdrojů, ponejvíce z oficiálních internetových stránek UNESCO. Cenným zdrojem informací mi byla rovněž odborná publikace Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském kontextu² vydaná Českou společností pro právo životního prostředí ve spolupráci s Ústavem státu a práva Akademie věd ČR a Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze. Tato monografie byla vydána u příležitosti 40. výročí podepsání Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a 20. výročí přistoupení ČR k této úmluvě.

² Damohorský M., Stejskal, V. (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu, roč. XII, č. 31, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012

ČÁST PRVNÍ

HISTORICKÁ VÝCHODISKA PRÁVNÍ ÚPRAVY SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ

V první části této kapitoly se věnuji nejprve vymezení základních pojmů. Poté představuji přehled historického vývoje právní úpravy ochrany světového kulturního a přírodního dědictví na úrovni mezinárodní i vnitrostátní.

1. Vymezení základních pojmů

Světové dědictví (*World Heritage*)

Jak jsem již uvedla v úvodu, pojem světové dědictví je jasně definován organizací UNESCO jako *odkaz minulosti, s nímž žijeme v současnosti a který předáme budoucím generacím* a přímo souvisí se **Seznamem světového dědictví** (*World Heritage List*). Tento seznam je sestavován Výborem světového dědictví na základě Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 (dále jen Úmluva).

Shoda smluvních států Úmluvy na sestavení Seznamu světového dědictví je vyjádřením a převzetím odpovědnosti celého lidstva za ochranu a zachování kulturních a přírodních statků ať už se nacházejí kdekoliv.

V rámci pojmu světové dědictví, jak se o něm můžeme dočíst v anglické verzi Úmluvy, je třeba rozlišovat světové dědictví kulturní a přírodní.

Ve smyslu článku 1 Úmluvy se za **kulturní dědictví** považují:

- 1) památky: architektonická díla, díla monumentálního sochařství a malířství, prvky či struktury archeologické povahy, nápisy, jeskynní obydlí a kombinace prvků, jež mají mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska dějin umění či vědy,
- 2) skupiny budov: skupiny oddělených či spojených budov, které mají z důvodu své architektury, stejnorodosti či umístění v krajině mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska dějin, umění či vědy,
- 3) lokality a místa: výtvořiny člověka či kombinovaná díla přírody a člověka a oblasti zahrnující místa archeologických nálezů, mající mimořádnou univerzální hodnotu z dějinného, estetického, etnologického či antropologického hlediska.

Podle článku 2 Úmluvy se **přírodním dědictvím** rozumí:

- 1) přírodní jevy tvořené fyzickými a biologickými útvary nebo skupinami takových útvarů, které mají vynikající univerzální hodnotu z estetického či vědeckého hlediska,
- 2) geologické a geomorfologické útvary a přesně vymezené oblasti, které tvoří místo přirozeného výskytu ohrožených druhů zvířat a rostlin mimořádné univerzální hodnoty z hlediska vědy či péče o zachování přírody,
- 3) přírodní lokality či přesně vymezené přírodní oblasti mimořádné univerzální hodnoty z hlediska vědy či péče o zachování přírody nebo přírodní krásy.

Výše uvedené pojmy kulturní a přírodní dědictví se tedy liší ve výčtu statků, které zahrnují. Na druhé straně je třeba zdůraznit jejich společný znak, kterým je požadavek **mimořádné světové hodnoty** (*outstanding universal value*).

Termín mimořádná světová hodnota není definován přímo v Úmluvě, ale definici poskytují prováděcí směrnice, kterými se Úmluva implementuje (*Operational Guidelines*). Pravidlo 49 těchto směrnic definuje mimořádnou světovou hodnotu jako mimořádný kulturní a/nebo přírodní význam, který se dotýká lidstva jako takového a který široce přesahuje národní hranice. Je to hodnota stejně cenná pro současné i pro budoucí generace lidstva jako celku³.

³ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 59

Zatímco přívlastek „**mimořádná**“ (*outstanding*) hodnota označuje všechno, co je výjimečné, vynikající, velmi ojedinělé a jakkoliv lepší než je běžné⁴, pojem „**světový**“ (*universal*) může představovat určité interpretační obtíže. V případě přírodního dědictví lze světovost stanovit s ohledem na geologické, biologické nebo fyzikální hodnoty, které mohou být objektivně ohodnoceny či změřeny vědeckými metodami. V oblasti kulturního dědictví však taková měřítko nemůžeme použít z důvodu odlišnosti jednotlivých kultur či sociálních prostředí. Světovostí kulturních památek je tedy třeba rozumět vlastnost statku, který je schopen upoutat celosvětový zájem lidstva a prokázat svou důležitost pro současné a budoucí generace⁵.

Pro hodnocení památek z hlediska jejich mimořádné univerzální hodnoty byla Výborem světového dědictví vypracována **kritéria pro hodnocení mimořádné světové hodnoty**, kterým se podrobněji věnuji ve čtvrté části mé diplomové práce. Zařazení či nezařazení nominované památky na Seznam světového dědictví závisí z velké části na řádném zpracování nominační dokumentace. Státy odpovídají za pečlivé a přesvědčivé popsání mimořádné světové hodnoty příslušné památky, o jejíž zápis na Seznam světového dědictví usilují.

Na tomto místě je však třeba zdůraznit skutečnost, že pokud některé památce není přiznán statut „světové památky“, neznamená to ještě, že taková památka není hodnotná. Naopak již samotná nominace jednotlivých států je prokázáním a uznáním národní kvality. Kučová přirovnává tuto situaci ke sportovním mezinárodním závodům, v nichž také nemohou všichni získat medaili. Nicméně již samotná nominace do mezinárodních mistrovství nebo olympiád představují uznání a úspěch.

Globální strategie pro dosažení vyváženého, reprezentativního a věrohodného Seznamu světového dědictví (*Global Strategy for a Balanced, Representative and Credible World Heritage List*)

„Globální strategie“ byla přijata v roce 1994 Výborem světového dědictví. Jejím cílem je zajistit, aby Seznam skutečně reprezentoval různorodé kulturní a přírodní dědictví lidstva. Důvodem jejího vypracování a přijetí byla nerovnoměrnost zastoupení

⁴ Francioni, F., Lenzerini, F.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, str. 18

⁵ Francioni, F., Lenzerini F.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, str. 19

jednotlivých druhů památek, k níž došlo v dobře míněné počáteční snaze o zařazení významných objektů na Seznam světového dědictví v prvních letech aplikace Úmluvy. Počet zapisovaných statků nebyl a není nijak omezen, avšak s rostoucím počtem památek zařazených na Seznam se poněkud snižuje jeho prestiž a stává se administrativně náročným. Ukázalo se, že Seznam neodráží rovnoměrně potenciál hodnot rozložených na území celého světa⁶. Tuto skutečnost prokázala i studie provedená Mezinárodní radou pro památky a sídla (ICOMOS), z níž vyplývá, že některý druh památek se na Seznamu objevuje významně častěji než jiný⁷. Pro mimořádně často zastoupený druh památek autoři studie používají termín památky přezastoupené (*over-represented*). Takovými památkami jsou například historická města Evropy nebo církevní památky křesťanského světa. Naproti tomu některým druhům statků byla při sestavování seznamu věnována menší pozornost a jsou nedostatečně zastoupené (*underrepresented*). Příkladem takto poněkud opomíjených druhů památek jsou málo zastoupené tradiční kulturní projevy.⁸

Globální strategie významně napomohla k rovnoměrnějšímu zastoupení památek na seznamu. V současnosti Výbor světového dědictví usiluje o vyvážené zastoupení jednotlivých členských států Úmluvy a světadílů jako celků.

Existují však i názory, které nutnost rovnoměrného zastoupení zpochybňují. Jokilehto kritizuje Výbor světového dědictví, že ani po přijetí Globální strategie nebylo dosaženo rovnoměrného zastoupení statků na Seznamu. Klade si otázku, jak by měl ideální Seznam světového dědictví vypadat. Jokilehto zpochybňuje myšlenku, že rovnoměrná geografická vyváženost (*equitable geographical balance*) statků na Seznamu je realistickým cílem či alespoň žádoucím cílem.⁹

⁶ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 62

⁷ V roce 1994 bylo na Seznamu světového dědictví vedeno 410 statků, z nichž 304 bylo kulturních a pouze 90 přírodních a 16 smíšených. Převážná většina památek se přitom nacházela v rozvinutých regionech světa, zejména v Evropě. Centrum světového dědictví UNESCO, dostupné na <http://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>

⁸ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 63

⁹ Jokilehto, J.: The World Heritage List – What is OUV?: Defining the Outstanding Universal Value of Cultural World Heritage Properties. 1. ed. Berlin : Hendrik Bäßler Verlag, str. 109

Trvale udržitelné užívání (*Sustainable use*)

Zápis památek na Seznam světového dědictví nevyklučuje jejich užívání. Je však povinností smluvních států Úmluvy, aby zabránily negativním dopadům na mimořádnou světovou hodnotu, celistvost a/nebo autentičnost těchto statků¹⁰.

Vedle těchto základních pojmů lze zmínit ještě další odborné termíny, se kterými pracují dokumenty UNESCO. K těmto pojmům patří:

Smíšené kulturní a přírodní dědictví (*Mixed Cultural and Natural Heritage*)

Statky jsou pokládány za smíšené kulturní a přírodní dědictví, pokud vyhovují části nebo všem kritériím kulturního a přírodního dědictví, která jsou uvedena v článcích 1 a 2 Úmluvy.

Kulturní krajiny (*Cultural landscapes*)

Kulturní krajiny jsou kulturními statky a představují „výtvoř vzniklé společným působením člověka a přírody“ uvedené v článku 1 Úmluvy.¹¹

Movité dědictví (*Movable Heritage*)

Prováděcí směrnice k implementaci Úmluvy v příloze výslovně stanoví, že „*nominace na zápis týkající se nemovitého dědictví, které se může stát dědictvím movitým, nebudou brány v potaz.*“¹² Praktické využití tohoto ustanovení spočívá v nemožnosti argumentovat např. cenným vybavením interiérů, které může být potenciálně demontováno a odvezeno na jiné místo. Základem popisovaných hodnot musí být vždy vlastní nemovité objekty.¹³

¹⁰ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 65

¹¹ Zajímavé je srovnání s definicí krajiny v čl. 1 Evropské úmluvy o krajíně. Pro účely této úmluvy je krajina část území, jak je vnímána obyvatelstvem, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů. Evropská úmluva o krajíně se liší od Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví zejména svou územní působností. Zatímco Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví přijatá organizací UNESCO má charakter celosvětový, úmluva Rady Evropy má povahu regionální a vztahuje se tedy na všechny krajiny na území členských států Rady Evropy. Evropská úmluva o krajíně se oproti Úmluvě UNESCO neomezuje jen na ochranu krajiny s výjimečnou světovou hodnotou, ale chrání i krajiny běžné a narušené (čl. 3 Evropské úmluvy o krajíně).

¹² World Heritage Centre: Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2013, příloha II, bod 49

¹³ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 56

2. Vývoj na úrovni mezinárodního práva

Při studiu historie právní úpravy ochrany světového dědictví je třeba oddělit statky kulturní a přírodní. Přestože ochrana kulturních a přírodních statků spolu úzce souvisí, počátky právní úpravy u těchto statků se liší.

První zmínky o opatřeních směřujících k zachování kulturních památek se objevují již v italské renesanci v 15. století. V této době si lidé pravděpodobně poprvé uvědomují význam dochovaných antických památek (zejména děl výtvarného umění). Ve vývoji společnosti se lidé poprvé poznávají v dílech a jednáních přes tisíc let starších, vidí v nich předstupeň své vlastní umělecké, kulturní i politické činnosti a v minulosti nalézají hodnoty živé pro současnost¹⁴. Italská renesance tak položila základy dnešní památkové péče.

Reformační hnutí v pozdním středověku mělo velmi negativní dopad na středověké stavby i movitosti, v kterých bylo spatřováno ztělesnění církevních zlořádů. Pro ničení obrazů s náboženskými motivy (ikony) se vžil název obrazoborectví (ikonoklasmus). V navazujícím protireformačním hnutí koncem 16. století probíhaly snahy o znovuzískání zaniklých klášterů a stavební obnovu jejich objektů.

Osvícenství představuje období dalšího rozvoje památkové péče. Snahy chránit památky byly vedeny zejména praktickými důvody. Jako příklad lze uvést edikt císařovny Marie Terezie z r. 1749 a další vlastnoruční listy, reskripty a nařízení k ochraně archiválií, jejichž cílem bylo zajistit pro stát významné rukopisy, plány, korespondenci a jiné písemné doklady důležité politicky, hospodářsky i kulturně¹⁵.

O počátcích **novodobé památkové péče** v pravém slova smyslu lze však hovořit až v období francouzské buržoazní revoluce v 18. století. Ta na jedné straně znamenala rozsáhlé ničení kulturních hodnot, ale na druhé straně přinesla první právní i organizační základy památkové péče (v r. 1790 byla ve Francii poprvé ustavena Komise

¹⁴ Vinter, V.: Úvod do dějin a teorie památkové péče I., SPN, Praha, 1982, str. 10

¹⁵ Vinter, V.: Úvod do dějin a teorie památkové péče I., SPN, Praha, 1982, str. 16

pro památky a vydány dvojí instrukce k inventarizaci a uchování uměleckých, historických, technických a jiných památek¹⁶.)

Zvýšené snahy o konzervaci a obnovu kulturních památek ve Francii byly impulzem pro rozvoj památkové péče ve střední Evropě v 2. polovině 19. století. Vedle zakládání zvláštních státních orgánů a ustavování odborných konzervátorů pro památkovou péči dochází k prvním snahám o její legislativní zakotvení.

20. století bylo významně ovlivněno teoretickým dílem Aloise Riegla z r. 1903 „Moderní kult památek, jeho podstata a vznik“, ve kterém představil nové pojetí kulturních památek. Památkami se podle tohoto díla rozumí všechny druhy dokladů vývoje společnosti, ať vznikly lidskou rukou či jako výtvar přírody, k němuž se pojí vztah k některé dějinné události či osobnosti, ať jsou hmotné či pomyslné (např. historické místní názvy). Podle Riegla je hlavní hodnotou památky stáří, jehož známky jsou každému patrné, a proto musí být cílem památkové péče je uchovat¹⁷. Rieglova koncepce ovlivnila státní památkovou péči v řadě dalších, zejména německy mluvících zemích.

Dopady 1. světové války měly za následek rozvoj památkové péče prakticky ve všech zemích Evropy, ale v některých mimoevropských zemích dochází ke vzniku a rozvoji památkové péče již dříve (např. počátky japonské státní památkové péče dokládá zákon o ochraně starých svatostánků a chrámů z r. 1897). Při snahách o zachování kulturních statků dochází k rozvoji mezinárodní spolupráce. Výsledkem tohoto úsilí jsou úmluvy na ochranu kulturních památek uzavřené v roce 1899 a 1907 v Haagu a smlouva uzavřená ve Washingtonu v roce 1935.

Po 2. světové válce se mezinárodní spolupráce rozvíjí především při Organizaci spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) se sídlem v Paříži. UNESCO vedle vydávání řady dokumentů a doporučení vládám členských států poskytuje také praktickou pomoc při záchraně památek světového významu. Zde je třeba zmínit uskutečnění velkorysé mezinárodní kampaně na záchranu monumentálních památek staroegyptského umění v zátopové oblasti Asuánské přehrady na Nilu v Nubii a kampaň za záchranu Florencie a Benátek postihnuté katastrofálními záplavami. V červnu 1965

¹⁶ Vinter, V.: Úvod do dějin a teorie památkové péče I., SPN, Praha, 1982, str. 17

¹⁷ Vinter, V.: Úvod do dějin a teorie památkové péče I., SPN, Praha, 1982, str. 32

byla oficiálně založena Mezinárodní rada pro památky a sídla (ICOMOS) jako mezinárodní nevládní organizace.

Historii vzniku právní úpravy v oblasti ochrany přírodního dědictví můžeme rozdělit do dvou fází. První fáze vývoje sahá zhruba do poloviny 19. století. Do té doby byla ochrana přírody častěji jen vedlejším cílem pramenů mezinárodního práva. Hlavním cílem bylo zajištění ekonomických zájmů států z hlediska využívání přírodních zdrojů¹⁸.

O druhé fázi vývoje hovoříme přibližně od 70. let 20. století. Tato fáze vývoje je typická velkým množstvím mezinárodních úmluv typu *hard law* vymezujících zejména pravidla územní a druhové ochrany přírody.

Významným způsobem se na formování právní úpravy ochrany přírody podílela OSN, Zasloužila se o přijetí prvních dohod a strategií stanovujících odpovědnost států za zachování přírody. V roce 1980 byla v rámci OSN přijata Světová strategie ochrany přírody a krátce na to, v roce 1982, přijalo Valné shromáždění OSN Světovou Chartu přírody (*World Charter for Nature*). Ačkoli Světová Charta nebyla právně vynutitelná (*soft law*), řada principů v ní obsažených byla přejata do mezinárodních smluv nebo národních právních předpisů na ochranu přírody. Jako příklad lze uvést principy „*člověk je součástí přírody*“ a „*každá forma života je jedinečná a zaslouží si ochranu bez ohledu na její užitečnost pro člověka*“.¹⁹

Zásadním dokumentem přijatým na konferenci UNCED v Rio de Janeiru je Úmluva o biologické rozmanitosti. Tato úmluva zakotvuje nové principy a zásady ochrany přírody typické pro moderní právní úpravu ochrany přírody (např. princip udržitelného rozvoje či posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁸ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, 1. Vydání, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, str. 79

¹⁹ Valné shromáždění OSN: World Charter for Nature, 1982, dostupné na <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>

3. Vývoj na úrovni českého práva

Právní úprava ochrany kulturních hodnot historicky předcházela ochraně hodnot přírodních. Již v roce 1894 vznikl v Rakousko-Uhersku návrh prvního zákona na ochranu uměleckých a historických památek. V roce 1901 vznikl druhý návrh. V obou návrzích byl zájem ochrany památek prohlášen za zájem veřejný, za zájem každého jednotlivce²⁰.

Po vzniku samostatného Československa v roce 1918 byly právní i organizační normy na ochranu kulturních hodnot v podstatě recipovány. Na území Čech, Moravy a Slezska byly recipovány bývalé rakouské a na území Slovenska a Podkarpatské Rusi bývalé uherské právní předpisy. Ústředním orgánem pro památkovou péči se stalo ministerstvo školství a národní osvěty v roce 1945 přejmenované na ministerstvo kultury.

Po roce 1945 získala státní památková péče nové postavení. Na základě zákona č. 137 z roku 1946 byly mnohé památkové objekty prohlášeny za státní kulturní majetek, svěřeny do odborné správy Národních kulturních komisí a postupně i zpřístupněny veřejnosti.

Mezníkem se stalo přijetí zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Jedná se o zvláštní zákon upravující tuto problematiku v českých zemích²¹. Na jeho základě byl v roce 1958 zřízen Státní úřad památkové péče a ochrany přírody. Na krajských úrovních současně existovala krajská střediska památkové péče a ochrany přírody. Tento dvojkolejný stav trval až do roku 1990.²²

Opatření týkající se přírodních památek na našem území vycházela již ve středověku. Cílem těchto opatření, která vydával zejména panovník, však nebyla ochrana přírody, ale ochrana vlastnictví. Mezi nejstarší právní normy patří Statuta

²⁰ Damohorský, M., Stejskal, V. (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 33

²¹ Varhaník, J., Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, str. XXV

²² Damohorský, M., Stejskal, V. (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 34

Konrádova (1189) a později Kniha Rožmberská (1360). Obě zmiňují ochranu lesů, ale účelem těchto opatření je primárně zabránění krádežím dřeva.

Teprve až od 19. století můžeme hovořit o počátcích vědomé snahy o ochranu některých přírodních a krajinných prvků a území, které nacházejí svůj odraz i v právu. Nikoliv panovník, nýbrž jednotlivé osoby zřizují první chráněná přírodní území.²³ Prvním takovým soukromoprávním rozhodnutím o založení rezervace je zřízení Žofinského pralesa a Hojné vody. Obě rezervace zřídil již v roce 1838 na svém panství hrabě Jiří Buquoy. V roce 1858 jej následoval kníže Jan Schwarzenberg založením Boubínského pralesa.

Moderní právní úprava ochrany přírodního bohatství se začala rozvíjet až ve 20. století po vzniku samostatné ČSR. Spolu s ochranou památek patřila ochrana přírody do kompetencí ministerstva školství a národní osvěty. První chráněná krajinná oblast Český ráj vznikla v roce 1956 a v roce 1963 byl založen první národní park – NP Krkonoše.

Významnou a světově uznávanou osobností v oblasti ochrany přírody byl Rudolf Maximovič, který byl zakladatelem státní ochrany přírody v Československu. Od roku 1922 až do roku 1948 působil jako první generální konzervátor ochrany přírody. Rudolf Maximovič se také podílel v letech 1946 až 1947 na přípravných pracích k založení Mezinárodního svazu na ochranu přírody (IUCN).

Samostatný zákon o státní ochraně přírody byl vydán až v roce 1956. Předmětem ochrany byla chráněná území, chráněné přírodní výtvořky a chráněné přírodní památky a dále chráněné druhy živočichů, rostlin, nerostů a zkamenělin²⁴. Brzy se ukázalo, že nestačí chránit jen zákonem vybraná území, ale je nezbytné chránit celé území republiky.

Po revolučním roce 1989 byl přijat nový dosud platný zákon – zákon 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jde o moderní právní normu, která do ochrany přírody zapojuje jak účast státu tak i soukromých osob (často vlastníků pozemků či nevládních ekologických spolků).

²³ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. Vydání, Praha, C.H. Beck, 2010, str.339

²⁴ www.cittadell.cz/europarc/

4. Shrnutí

Při hodnocení počátků právní úpravy ochrany světového dědictví je třeba rozlišovat mezi kulturními a přírodními hodnotami.

Zatímco první právní předpisy na úseku ochrany kultury v mezinárodním i českém právu spadají do období středověku, na úseku ochrany přírody došlo k jejich vydávání později. Za příčinu tohoto zpoždění pokládám moderní způsob života (zejm. průmyslovou revoluci v 19. století), kdy v důsledku nešetrných lidských zásahů do přírodního prostředí došlo k jeho výraznému ohrožení. Před touto změnou životního způsobu žili lidé v podstatě v souladu s přírodou a přírodní zdroje neubývaly tak zřetelně jak tomu nastalo s příchodem moderního průmyslu.

V průběhu historického vývoje se také významně změnila motivace k vydávání právních předpisů. V případě ochrany kulturních hodnot si společnost začala uvědomovat jejich užitečnost a hodnoty živé pro současnost. Setkáváme se však i s jinými motivy, především náboženskými (např. kult ostatků sv. Václava udržovaný již od 10. století) či s motivy estetickými. Důvodem nejstarších opatření v oblasti přírody nebyla zpočátku její ochrana, ale především ochrana vlastnictví. Teprve moderní doba, která představovala pro přírodní prostředí značná rizika, byla impulzem k přijetí prvních předpisů motivovaných primárně ochranou přírody.

ČÁST DRUHÁ

PLATNÁ MEZINÁRODNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ

1. Institucionální zajištění ochrany světového kulturního a přírodního dědictví

Historický vývoj ochrany kulturních a přírodních hodnot se vyvíjel postupně od jednoduchých forem v podobě různých jednotlivých opatření až po dnešní velmi promyšlenou koncepci spolupráce na mezinárodní úrovni. Dnešní globalizovaný svět

s sebou přináší i vyšší míru kooperace států v podobě různých mezinárodních organizací. Na národních úrovních se na ochraně světového kulturního a přírodního dědictví podílejí vládní i nevládní organizace.

Nejvýznamnější mezinárodní organizací v oblasti světového kulturního a přírodního dědictví je Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO). Dalšími důležitými organizacemi jsou Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturních statků (ICCROM), Mezinárodní rada pro památky a sídla (ICOMOS) a Světová unie pro ochranu přírody (IUCN). Tyto organizace jsou Úmluvou výslovně určeny za poradní organizace Výboru světového dědictví. Výbor světového dědictví se může obrátit i na další mezinárodní či národní nevládní organizace, které jsou schopny poskytnout pomoc při provádění jednotlivých programů a projektů).

Program OSN na ochranu životního prostředí (UNEP) se jako jediná instituce OSN věnuje výhradně problematice mezinárodního životního prostředí. Finanční, organizační a odbornou projektovou podporu řešení celosvětově závažných problémů životního prostředí poskytuje Světový fond životního prostředí (GEF).

Mimo systém OSN pak stojí evropské organizace a instituce. Nejznámější z nich, Evropská unie, poskytuje ochranu kulturním a přírodním statkům především v rámci sekundárního práva (tj. směrnic, nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanovisek) a neméně významná je i rozhodovací praxe Evropského soudního dvora. Další platformou pro ochranu kultury a přírody v Evropě je regionální organizace Rada Evropy, která spojuje 47 evropských států. Z nich se v současné době 44 podílí na správě evropského kulturního dědictví (HEREIN) a ochraně krajiny na základě Evropské úmluvy o krajinně z roku 2000. V roce 2013 oslavila 40. výročí od svého vzniku Evropská federace přírodních a národních parků (EUROPARC). EUROPARC je nevládní organizací sdružující národní parky, chráněné krajinné oblasti, přírodní parky a biosférické rezervace 35 zemí Evropy.

V následujícím textu se s ohledem na velké množství různých forem spolupráce při ochraně kulturních a přírodních statků blíže zabývám jen některými, z mého pohledu

klíčovými organizacemi. Nejprve se zaměřuji na roli UNESCO a její poradní organizace, poté se podrobněji věnuji také programu UNEP a Evropské Unii.

Organizace Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO)

UNESCO je mezistátní odbornou agenturou OSN, která byla založena na základě Ústavy UNESCO dojednané na diplomatické konferenci v Londýně roku 1945. Ústavu ratifikovalo dvacet zakládajících států včetně Československa. Do současnosti se k organizaci UNESCO připojilo celkem 195 států.

Hlavním cílem UNESCO je přispívat k vzájemnému porozumění a sbližování mezi národy na základě mezinárodního rozvíjení výchovné, vzdělávací, vědecké a ostatní kulturní činnosti. Hlavním impulzem pro založení této organizace byly hrůzy druhé světové války, které se již neměly opakovat. Tento cíl zdůrazňuje i Preambule Ústavy UNESCO, když uvádí: „...protože války se rodí v mysli lidí, je třeba v mysli lidí vybudovat obranu míru“. Přitom je zdůrazněno, že mír musí být založen na duševní a mravní solidaritě světa (tedy nikoli pouze na hospodářských a politických dohodách vlád).

Hlavními orgány UNESCO jsou: Generální konference UNESCO, Výkonná rada UNESCO a Sekretariát.

Generální konference je nejvyšším orgánem UNESCO a skládá se ze zástupců všech členských států, z nichž každý má jeden hlas. O nejzásadnějších otázkách (např. o změně Ústavy) rozhoduje dvoutřetinovou většinou, o jiných záležitostech pak prostou většinou hlasů. Generální konference se schází na řádné schůzi každé dva roky a schvaluje Řádný program a rozpočet UNESCO. Často přijímá také mezinárodní úmluvy, deklaráce a doporučení.

Výkonná rada UNESCO má 58 členů volených Generální konferencí. Mezi její hlavní úkoly patří dohled nad plněním rozhodnutí Generální konference a podílení se na přípravě návrhů budoucích programů.

Sekretariát UNESCO je výkonným a administrativním orgánem složeným z **generálního ředitele** stojícího v čele Sekretariátu a dále mezinárodního štábu úředníků pracujících jednak v sídle UNESCO v Paříži a jednak v dalších regionálních a subregionálních úřadovnách UNESCO po celém světě.

V jednotlivých členských zemích existují na základě Ústavy UNESCO také **národní komise** pro spolupráci s UNESCO. Jejich smyslem je šířit ideály a poznatky UNESCO a poskytovat vládě dané země poradenství a koordinaci programů UNESCO. Styk se Sekretariátem zajišťují v členských státech zahraniční služby a dále také jejich **státní stálé mise (delegace) při UNESCO v Paříži**.

Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturních statků (ICCROM)

ICCROM je mezivládní organizací založenou roku 1959 v Římě. Jako jediná na světě se zabývá problematikou konzervace a restaurování kulturního dědictví movitého i nemovitého. K dalším činnostem patří sledování stavu kulturních statků, posuzování žádostí předkládaných státy Úmluvy o mezinárodní pomoc a vzdělávání v oblasti kultury. ICCROM ke dni 16. prosince 2013 čítá 132 členských států.²⁵

Mezinárodní rada pro památky a sídla (ICOMOS)

ICOMOS je mezivládní organizace založená roku 1965. Jde o jedinou mezinárodní organizaci pro otázky teorie a praxe památkové péče. Pracuje jednak na základě činnosti národních výborů, jednak na základě mezinárodních odborných výborů. Podporuje bádání, identifikaci, ochranu, konzervaci, restaurování a prezentaci nemovitých kulturních památek, historických sídel, kulturní krajiny a archeologických lokalit, stejně jako výchovu k těmto tématům.²⁶ V oblasti památkové ochrany přijímá právně nezávazné mezinárodní dokumenty, které jsou následně schvalovány národními komitétu ICOMOS a stávají se tak základem pro odborné otázky, doktrínu a praxi. ICOMOS dále posuzuje návrhy na zápis kulturních statků do Seznamu světového

²⁵ ICCROM: Seznam členských států ICCROM ke dni 16. prosince 2013 dostupný na http://www.iccrom.org/eng/00about_en/00_01govern_en/memstates_en.shtml

²⁶ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 45

dědictví UNESCO, sestavuje tematické studie, analytické studie a dlouhodobé koncepce v oblasti kulturního dědictví.²⁷

Světová unie pro ochranu přírody (IUCN)

IUCN byla formálně založena roku 1948 jako vůbec první světová organizace pro ochranu přírody. Jde o největší a nevlivnější organizaci pro ochranu přírody sdružující přes 200 národních vlád, 900 nevládních organizací a téměř 11 000 dobrovolných vědců a expertů. Hlavním úkolem této organizace je ochrana biodiverzity. Jako poradní organizace UNESCO posuzuje návrhy na zápis přírodní statků do Seznamu světového dědictví, podporuje vzdělávání a iniciativy na ochranu přírody a monitoruje stav stávajícího světového přírodního dědictví.

Program OSN na ochranu životního prostředí (UNEP)

UNEP byl založen v roce 1972 rezolucí Valného shromáždění OSN na základě doporučení první mezinárodní konference o životním prostředí, jež se uskutečnila v r. 1972 ve Stockholmu. Sídlem UNEP je keňské hlavní město Nairobi. Program UNEP schvaluje a kontroluje Řídící rada UNEP, složená ze zástupců členských států, kteří jsou voleni Valným shromážděním OSN na čtyřleté období. V čele UNEP stojí výkonný ředitel. Pomocnými orgány UNEP jsou Výbor vysokých státních úředníků a Výbor stálých zástupců. UNEP provádí monitoring životního prostředí, hodnocení vlivů, výzkum, shromažďování a rozšiřování informací, podněcování a podporu mezinárodní spolupráce a mnoho dalších činností s cílem podporovat rozumné využívání životního prostředí. V oblasti ochrany živé přírody spolupracuje s Mezinárodním svazem ochrany přírody a současně mu významně finančně přispívá. UNEP spravuje sekretariát CITES a Bonnské úmluvy.²⁸ K zajišťování cílů UNEP byl vytvořen mezinárodní informační systém INFOTERRA a regionální systémy monitorování a vyhodnocování stavu životního prostředí – GEMS, EARTHWATCH, GRID A IRPTC.²⁹

²⁷ <http://www.icomos.org/en/about-the-centre/icomos-mission>

²⁸ Van Heijnsbergen, P.: International Legal Protection of Wild Fauna and Flora, 1. Vydání, IOS Press, 1997, str. 41

²⁹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 78

Evropská unie (EU)

Evropská unie je politickou a ekonomickou unií, kterou od posledního rozšíření 1.7. 2013 tvoří 28 evropských států včetně České Republiky.³⁰ EU svou činností významně ovlivňuje život Evropanů. Přestože je EU v současné době často kritizována, přináší nesporně i mnohá pozitiva. Z pohledu kulturního a přírodního dědictví je třeba zdůraznit řadu právních předpisů a programů, které byly přijaty na jeho ochranu. Je důležité si uvědomit, že EU poskytuje nemalé finanční prostředky k naplňování cílů ve všech oblastech.

Cíle EU

Nově jsou definovány cíle EU Lisabonskou smlouvou. Hlavním úkolem EU je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt obyvatel. Ostatní dílčí cíle jsou těmto obecným cílům podřízeny. Jde např. o cíle hospodářské (vnitřní trh, cenová stabilita), cíle v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva (volný pohyb osob, azyl), cíle sociální (rovnost mužů a žen), cíle kulturní (zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví) a cíle v oblasti životního prostředí (ochrana přírodního bohatství evropského kontinentu, motivace podniků k ekologizaci hospodářství EU a péče o zdraví a dobré životní podmínky obyvatel EU).

EU se snaží zachovat **společné kulturní dědictví Evropy** (*Europe's Cultural Heritage*). Označení „Evropské dědictví“ vyzdvihuje významná místa evropských dějin, kultury a integrace³¹. Smyslem zavedení tohoto pojmu je zviditelnění **společného evropského dědictví**, upevnění pocitu sounáležitosti občanů s Unií a podpoření mezikulturního dialogu.

Důraz je kladen na symbolickou hodnotu pamětihodností pro Evropu a jejich pedagogický rozměr. Tím se označení „Evropské dědictví“ odlišuje od iniciativ Unesca a Rady Evropy v oblasti kulturního dědictví³².

³⁰ http://europa.eu/about-eu/countries/index_cs.htm

³¹ Pojem společné kulturní dědictví Evropy je vymezen rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 1194/2011/EU ze dne 16. listopadu 2011, kterým se zavádí opatření Evropské unie pro označení „Evropské dědictví“. Označení je možno udělovat od roku 2013.

³² http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/label/what-is-the-heritage-label_en.htm

O udělení statusu „evropského dědictví“ se mohou ucházet: památky, přírodní, podvodní, archeologické, průmyslové nebo městské pamětihodnosti, kulturní krajiny, památná místa, kulturní statky a objekty a nehmotné dědictví, které se váže k určitému místu, včetně soudobého dědictví.³³

Pamětihodnosti ucházející se o označení musí splňovat nejméně jedno z těchto kritérií:

- mají nadnárodní nebo celoevropskou povahu; současně mají povinnost prokázat, jakým způsobem jejich vliv a přitažlivost překračují národní hranice;
- jde o významné pamětihodnosti z pohledu dějin, intergrace Evropy nebo mají vztah k významným evropským událostem, osobnostem a hnutím;
- mají své místo a úlohu v rozvoji a podpoře společných hodnot, na kterých je EU založena.

Uchazeči předkládají projekt, v němž se zavazují informovat občany o evropském rozměru pamětihodnosti, organizovat vzdělávací aktivity. Předložen musí být také pracovní plán, v němž je uvedeno, jak uchazeči splní podmínky.

Státy předkládají seznam předběžně vybraných pamětihodností evropskému panelu nezávislých odborníků (*Selection Panel*), kteří doporučí Evropské komisi, aby přidělila statkům splňující uvedená kritéria statut evropského dědictví.

V pravomoci Evropské komise je označení odejmout, nebudou-li již splňována příslušná kritéria nebo dojde k porušení projektu či pracovního plánu členským státem.³⁴

Dnes se EU věnuje rovněž ochraně přírody. Je však třeba zdůraznit, že tomu tak nebylo od počátku. Zakládací smlouva EHS (1957) neobsahovala žádná ustanovení týkající se životního prostředí. První pramen sekundárního práva z oblasti ochrany přírody byla směrnice z roku 1979 č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (dále jen směrnice o ptácích)³⁵. Do primárního práva se ochrana přírody dostala až v roce 1986 Jednotným evropským aktem. Spolu se směrnicí č. 92/43/EHS, o ochraně

³³ http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0009_cs.htm

³⁴ V roce 2013 se uskutečnilo první kolo výběru pamětihodností ucházejících se o označení „evropské dědictví“. Na udělení statusu bylo navrženo devět pamětihodností z pěti členských států. Nezávislý panel doporučil ve své zprávě z 9. prosince 2013 Evropské komisi udělit status „evropského dědictví“ těmto památkám: The Peace Palace, Nizozemí; The Great Guild Hall, Estonsko; The archaeological site of Carnuntum, Rakousko; Camp Westerbork, Nizozemí

³⁵ směrnice 79/409/EHS byla nahrazena směrnicí 2009/147/ES, o ochraně volně žijících ptáků

přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen směrnice o stanovištích) vytváří soustavu chráněných území evropského významu známého jako **NATURA 2000**. Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast (endemické).³⁶

Zásadní význam měly **akční programy EU**. V roce 1993 byl přijat pátý akční program s názvem Směrem k udržitelnosti, jehož prioritami bylo mj. udržitelné nakládání a hospodaření s přírodními zdroji, integrovaný přístup ke kontrole životního prostředí a předcházení vzniku odpadů. Šestý akční program Životní prostředí 2010: Naše budoucnost je v našich rukou se v čl. 6 věnoval specificky ochraně přírody a biologické rozmanitosti.³⁷ Ambiciózní projekt, v rámci kterého mělo do roku 2010 dojít k zastavení úbytku biodiverzity EU rozpracovala v tzv. Strategii udržitelného rozvoje přijaté na summitu ve švédském Goteborgu v roce 2001. Konkrétní cíle k naplnění Strategie byly přijaty na konferenci v irském Malahide roku 2004. V dokumentu Zpráva z Malahide byl kladen důraz zejména na důsledné naplňování základních směrnic zaměřených na ochranu přírody, které jsou základem soustavy chráněných území EU Natura 2000.³⁸

V roce 2010 však musela Evropská Rada konstatovat, že uvedeného cíle se nepodařilo dosáhnout. Proto byla v roce 2011 představena nová **Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti**, v níž se EU zavazuje do roku 2050 naplnit 6 cílů a 20 konkrétních opatření k zastavení úbytku biologické rozmanitosti a degradaci ekosystémových služeb v EU do roku 2020³⁹.

Zatím v řadě posledním dokumentem EU v oblasti životního prostředí je sedmý akční program s názvem „*Living well, within the limits of our planet*“ přijatý pro období 2013 – 2020. Tento program stanovuje vizi o dlouhodobém směřování Unie v rámci životního

³⁶ <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102>

³⁷ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str.105 - 110

³⁸ Směrnice č. 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (nyní pod č. 2009/147/ES) a Směrnice č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

³⁹ Zastavení úbytku biologické rozmanitosti a degradace ekosystémových služeb v EU do roku 2020 je cíl, který si vytyčila Evropská Rada na zasedání ve dnech 25.-26.3 2010.

prostředí do roku 2050. Víze programu do roku 2050 předpovídá "vyšší životní standardy v roce 2050 v rámci ekologických limitů planety: „*Naše prosperita a zdravé životní prostředí vychází z inovativní ekonomiky, kde nic nepřijde nazmar, a kde jsou současně přírodní zdroje zachovávány udržitelným způsobem a je rovněž chráněna biodiverzita.*“⁴⁰ Mezi hlavní tři priority tohoto programu patří:

- Ochrana, zachování a zlepšení přírodního kapitálu Unie
- Účinnější využívání přírodních zdrojů a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství
- Ochrana občanů Unie vůči škodlivým vlivům na jejich zdraví

2. Mezinárodní úmluvy na ochranu světového přírodního a kulturního dědictví

Mezinárodní úmluvy představují z hlediska ochrany světového dědictví jednoznačně nejdůležitější úlohu. Je tomu tak proto, že státy, které k určité úmluvě přistupují, se zavazují ji respektovat a po ratifikaci v příslušném smluvním státě se stávají součástí jeho právního řádu. Závaznost je tedy zásadním znakem, kterým se úmluvy (konvence) odlišují od jiných přijímaných dokumentů (např. doporučení či deklarácí).

2.1. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, č. 159/1991 Sb.) byla přijata Generální konferencí UNESCO roku 1972 a je dodnes základním dokumentem pro ochranu světového dědictví. K Úmluvě přistoupilo v současnosti 190 států.⁴¹

Úmluva se skládá z preambule a 38 článků rozdělených do 8 částí. V preambuli je upozorňováno na nebezpečí zničení kulturního a přírodního dědictví majícího výjimečnou světovou hodnotu (*outstanding universal value*) a zdůrazňuje, že je nenahraditelnou hodnotou, kterou je potřeba zachovat pro budoucí generace.

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/en.pdf>

⁴¹ whc.unesco.org/en/stateparties/

S vědomím, že národní ochrana je často nedostatečná, preambule vyzývá smluvní státy k mezinárodní spolupráci. Na ochraně světového kulturního a přírodního dědictví se mají podílet všechny smluvní státy, ať náleží jakémukoliv národu.

Jak již bylo uvedeno výše, první část Úmluvy se věnuje definicím pojmů kulturní a přírodní dědictví. Národní a mezinárodní ochrana kulturního a přírodního dědictví je upravena v části druhé Úmluvy. Na tomto místě je vymezeno hlavním posláním Úmluvy - stanovení povinností smluvních států, aby se zabezpečila ochrana, zachování a předávání kulturního a přírodního dědictví budoucím generacím. Mezi obecné povinnosti stanovené přímo Úmluvou patří např. povinnost a) zajistit označení, ochranu, zachování, zhodnocení a předávání kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se na jejich území budoucím generacím a pomáhat při tomto úkolu dalším státům Úmluvy, které o to požádají, b) předložit Výboru pro světové dědictví soupis statků (Indikativní seznam), které by mohly být zapsány na Seznam světového dědictví a c) pravidelně přispívat do Fondu světového dědictví částkou, o jejíž výši rozhodne Valné shromáždění členských států Úmluvy.⁴²

Výboru světového dědictví je věnována část III Úmluvy. Výbor se skládá ze zástupců 21 smluvních států Úmluvy volených na Valných shromážděních. Řádné zasedání Výboru se koná jednou ročně. Výbor je rozhodujícím orgánem zejména v nominačním procesu památek na Seznam. Jednotlivé úkoly Výboru jsou vymezeny nejen Úmluvou, ale též Operačními směrnici (např. sestavovat Seznam světového dědictví na základě návrhů podaných smluvními stranami Úmluvy). Výbor přijímá také strategické dokumenty za účelem koncepčního provádění Úmluvy.

Sekretariát Výboru světového dědictví (Centrum světového dědictví) představuje de iure jeden z odborů uvnitř velkého mezinárodního Sekretariátu UNESCO sídlícího v Paříži.⁴³ Centrum organizuje semináře, spolupracuje s Poradními organizacemi na řadě úkolů a důležité je také provozování internetového portálu⁴⁴ prezentujícího základní dokumenty, rozhodnutí ze zasedání Výboru, plánované aktivity, statistiky a další materiály.

⁴² Čl. 4, 11 a 16 Úmluvy na ochranu světového kulturního a přírodního dědictví

⁴³ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 39

⁴⁴ <http://whc.unesco.org>

Valné shromáždění smluvních států Úmluvy se schází jednou za dva roky a může přijímat zásadní dokumenty strategického významu (např. geografická reprezentativnost Seznamu světového dědictví). Valné shromáždění volí členy Výboru v průběhu řádného zasedání generální konference UNESCO. Při volbě nových členů Výboru státy *usilují o spravedlivé zastoupení různých oblastí a kultur světa* (čl. 8 odst. 2 Úmluvy). Zatím poslední Valné shromáždění smluvních států se konalo 19. – 21. listopadu 2013, na kterém bylo zvoleno 12 členů Výboru.⁴⁵

Část IV Úmluvy zakotvuje **Fond na ochranu světového kulturního a přírodního dědictví** (*World Heritage Fund for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of Outstanding Universal Value*), který představuje hlavní zdroj finanční pomoci v případě potřeby mezinárodní pomoci. Fond je upraven v člancích 15 až 18 Úmluvy. Fond musí být spravován v souladu s Finančními Pravidly UNESCO (Financial Regulations of UNESCO). Financování je zajištěno z pěti zdrojů, a to:

- z povinných a dobrovolných příspěvků států
- z příspěvků, darů anebo odkazů jiných států, UNESCO, a dalších orgánů SN a jiných mezinárodních organizací, od veřejných i soukromých osob a jednotlivců
- z úroků fondu
- z výtěžků benefičních akcí pořádaných ve prospěch fondu a
- z veškerých dalších autorizovaných zdrojů navržených Výborem.⁴⁶

Uvedené zdroje však s narůstajícím počtem památek na Seznamu a tím i nároky na finanční pomoc Fondu nestačí. Tento finanční deficit je vyřešen v rámci článků 17 a 18, podle kterých smluvní státy mají podporovat zakládání soukromých či veřejných národních nadací a sdružení, jejichž cílem je stimulovat poskytování darů na ochranu kulturního a přírodního dědictví. Článek 18 stanoví povinnost smluvních států poskytovat pomoc mezinárodním kampaním na vytváření fondů organizovaných pro Fond světového dědictví pod záštitou UNESCO. Jako příklad lze uvést mezinárodní program na záchranu chrámového komplexu v Angkoru v Kambodži nebo mezinárodní

⁴⁵ Nově zvolenými členy se čtyřletým mandátem jsou: Chorvatsko, Finsko, Jamajka, Kazachstán, Korea, Libanon, Peru, Filipíny, Polsko, Portugalsko, Turecko a Vietnam.

⁴⁶ Birnie P., Boyle A., Redgwell, C.: *International Law and Environment*, 3. Vydání, Oxford University Press, 2009 str. 669

kampaň na záchranu biodiverzity v oblastech ozbrojených konfliktů v Demokratické Republice Kongo.⁴⁷

Pátá část Úmluvy je nazvaná Podmínky a opatření pro mezinárodní pomoc. V souladu s článkem 19 Úmluvy *může každý smluvní stát požádat o mezinárodní pomoc pro vlastnictví tvořící součást kulturního a přírodního dědictví výjimečné světové hodnoty nacházejícího se na jeho území. Spolu s žádostí předloží informace a dokumentaci, jaké má k dispozici a které umožní Výboru přijmout rozhodnutí.* Taxativní výčet forem pomoci poskytované Výborem upravuje článek 22 Úmluvy. Příkladem lze uvést výzkumy týkající se uměleckých, vědeckých a technických problémů vyplývajících z ochrany, zachování, prezentování a obnovy kulturního a přírodního dědictví či ustanovování expertů, techniků a zkušených pracovníků k zajištění správného provedení prací.

Hlava šestá Úmluvy nazvaná Vzdělávací programy ukládá smluvním státům usilovat o to, aby jejich národy respektovaly kulturní a přírodní dědictví především prostřednictvím těchto programů. Smluvní státy se zavazují, že budou široce informovat veřejnost o nebezpečích, jež ohrožují toto dědictví, a o akcích uskutečňovaných na základě Úmluvy. Smluvní státy, které přijmou mezinárodní pomoc, mají rovněž přijmout opatření k tomu, aby vešel známost význam vlastnictví, pro něž byla přijata.

V sedmé části je zakotvena povinnost smluvních států podávat zprávy na generální konferenci UNESCO o právních a administrativních opatřeních, které přijaly spolu s podrobnostmi o zkušenostech, jež získaly v této oblasti. Povinnost podávat zprávy o své činnosti je uložena též Výboru a dalším orgánům.

Poslední osmá část Úmluvy obsahuje závěrečná ustanovení, v nichž je konstatována otevřenost Úmluvy všem státům, jež nejsou členy UNESCO a které generální konference organizace vyzve k přistoupení. Dále je zde upravena možnost každého smluvního státu Úmluvu vypovědět. Úmluva může být generální konferencí UNESCO také změněna. Taková změna by však byla závazná pouze pro smluvní státy takto změněné Úmluvy.

⁴⁷ Patchett, L.: Activities to Support the World Heritage Fund v komentáři Francioni, F. a kol.: The 1973 World Heritage Convention: A Commentary, 1. Vydání, Oxford University Press, 2008, str. 290 - 299

Problémy a mezery Úmluvy

Francioni ve svém komentáři poukazuje na mnohé nedostatky Úmluvy. Ráda bych na tomto místě zmínila alespoň některé z nich. V první řadě je zde určité pnutí mezi zájmy suverénních států a obecném zájmu lidstva na ochraně přírodních a kulturních památek majících výjimečnou světovou hodnotu. Jakékoliv akce iniciované orgány Úmluvy jsou podmíněny předběžným souhlasem příslušného státu. Za nevhodné Francioni označuje ustanovení čl. 11 odst. 3 Úmluvy, které stanoví: *Zahrnutí vlastnictví do Seznamu světového dědictví vyžaduje souhlas dotyčného státu*. Domnívá se, že absence souhlasu jednoho státu není měřítkem, kterým by se měla hodnotit výjimečná světová hodnota památek. Podle daného ustanovení však může být nemožné zařadit na Seznam světového dědictví památku, kterou mezinárodní společenství považuje jednoznačně za světové dědictví. Dalším problematickým ustanovením je článek 12 Úmluvy, který stanoví, že státy mají dbát i o ochranu památek nezapsaných na Seznam. Toto ustanovení je příliš měkké, a proto není v praxi dostatečně respektováno. Úmluva je nejednoznačná ve způsobu určování výjimečné světové hodnoty. Používaná kritéria a zvažování toho, co má výjimečnou světovou hodnotu, je totiž měřítkem subjektivním. Jeho objektivizace vede podle Francionihovo ke stereotypnímu pohledu na to, co je považováno za kulturní a přírodní dědictví.⁴⁸

2.2. Evropská úmluva o krajině

Evropská úmluva o krajině (*European Landscape Convention*, č. 13/2005 Sb. m. s.) byla přijata dne 20. října 2000 ve Florencii a v mezinárodní platnost vstoupila 1. března 2004. Úmluva je dokumentem Rady Evropy, je však otevřena i nečlenským státům. Ke dni 7. prosince 2013 přistoupilo k úmluvě 38 států.⁴⁹ Česká Republika se podílela na vzniku, úmluvy od samého počátku (myšlenka na formulaci Úmluvy vznikla na konferenci ministrů životního prostředí evropských zemí v Dobříši, kterou inicioval v roce 1991 Josef Vavroušek). Hlavním cílem této úmluvy je zajištění ochrany jednotlivých typů evropské krajiny, aktivní péče o krajinu v souladu s principy jejího udržitelného využívání a koordinace plánování činností v krajině.

⁴⁸ Francioni, F., Lenzerini F.: *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, str. 403 - 409

⁴⁹<http://conventions.coe.int>

Úmluva se skládá z preambule a z 18 článků rozdělených do čtyř kapitol. V preambuli je vyjádřen význam krajiny a důležitost její ochrany (*Berouce na vědomí, že krajina přispívá k vytváření místních kultur a že je základní součástí evropského přírodního a kulturního dědictví, protože přispívá k blahu lidstva a upevnění evropské identity.*) a cíl *ustanovit nový nástroj, zaměřený výhradně na ochranu, správu a plánování všech evropských krajin.* První kapitola stanovuje cíle, rozsah a základní definice Úmluvy. „Krajinou“ podle Evropské úmluvy o krajině se rozumí území, *tak jak je vnímáno obyvatelstvem, jehož charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.*⁵⁰ Úmluva se aplikuje na celé území smluvních stran a pokrývá přírodní, venkovské, městské a příměstské oblasti.

Druhá kapitola upravuje vnitrostátní opatření, ke kterým se smluvní státy zavazují. Tato opatření jsou rozdělena na všeobecná (čl. 5 Úmluvy) a zvláštní (čl. 6 Úmluvy). Při přijímání těchto opatření smluvními státy má být respektován princip subsidiarity s ohledem k Evropské chartě místní samosprávy a jednotlivá opatření mají být prováděna v souladu s ústavními principy a administrativním uspořádáním jednotlivých smluvních států.

Třetí kapitola se zabývá spoluprací v rámci Evropy, vzájemnou pomocí a výměnou informací. Kompetentní existující výbory expertů (čl. 10 Úmluvy) jsou Výborem ministrů Rady Evropy pověřeny sledováním plnění Úmluvy, podáváním zpráv o vykonané práci a provádění Úmluvy. V jejich kompetenci je rovněž navrhování kritérií a pravidel pro udělování Ceny krajiny Rady Evropy. Cena krajiny Rady Evropy (čl. 11 Úmluvy) je vyznamenání pro místní a regionální orgány a jejich seskupení, jež jako součást krajinné politiky některé ze stran této Úmluvy zavedly takovou politiku nebo opatření na ochranu, správu a /nebo plánování krajiny, jež se ukázaly být trvale účinnými, a mohou proto sloužit jako příklad pro jiné územní orgány v Evropě. Toto vyznamenání je možno udělit též nevládním organizacím za jejich zvláště významný příspěvek o ochraně, správě nebo plánování krajiny.

Kapitola čtvrtá obsahuje závěrečná ustanovení a zabývá se procesem přijetí Úmluvy a souvisejícími otázkami.

⁵⁰ Pro srovnání uvedme definici krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb. v ustanovení §3 písm I): „krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“

2.3. Úmluva o architektonickém dědictví Evropy

Úmluva o architektonickém dědictví Evropy (*Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, č. 73/2000 Sb. m.s.) byla přijata v Granadě ve Španělsku dne 3. října 1985 a v platnost vstoupila dne 1. prosince 1987. Jedná se o úmluvu Rady Evropy chránící Evropské architektonické dědictví.

Úmluva se skládá z preambule a 27 článků. Smluvní státy v preambuli označují architektonické dědictví nenahraditelným výrazem bohatství a různorodosti kulturního dědictví Evropy, nedocenitelným svědectvím naší minulosti a společným dědictvím všech Evropanů. S ohledem na výše uvedené zdůrazňují důležitost předávání systému kulturních odkazů budoucím generacím a usilují o dosažení dohody o základním směru společné politiky v oblasti konzervace a zhodnocování architektonického dědictví.

Pojem „architektonické dědictví“ ve smyslu Úmluvy je definován v článku 1 a zahrnuje:

- památky (*monuments*): všechny budovy a konstrukce pozoruhodné svým historickým, archeologickým, uměleckým, vědeckým, společenským nebo technickým významem včetně jejich vestavěného zařízení a výbavy;
- architektonické soubory (*groups of buildings*): homogenní skupiny městských nebo venkovských budov pozoruhodné svým historickým, archeologickým, uměleckým, vědeckým, společenským nebo technickým významem, které jsou navzájem dostatečně spojitě, aby představovaly topograficky vymezené jednotky);
- místa (*sites*): kombinovaná díla člověka a přírody, jimiž jsou oblasti částečně zastavěné a dostatečně charakteristické a homogenní, aby byly topograficky vymezenými jednotkami a která jsou pozoruhodná svým historickým, archeologickým, uměleckým, vědeckým, společenským nebo technickým významem.

Závazky smluvních stran jsou upraveny v článcích 2 – 19 Úmluvy. Mezi povinnosti smluvních stran patří např. povinnost vést soupisy za účelem přesné identifikace památek, architektonických souborů a míst; povinnost přijmout zákonná opatření na ochranu architektonického dědictví; povinnost zavést patřičné procedury

dohledu a autorizace, jak to vyžaduje právní ochrana daných statků; povinnost poskytnout finanční podporu na údržbu a restaurování architektonického dědictví; povinnost přijmout integrovanou politiku konzervace; povinnost vytvořit u veřejnosti povědomí o hodnotě konzervace architektonického dědictví a povinnosti k výměně informací o politice konzervace příslušného státu a v případě nutnosti poskytnutí vzájemné technické pomoci ve formě výměny zkušeností a expertů v oblasti konzervace architektonického dědictví.

Právní úprava na mezinárodní úrovni je velmi rozsálá. Z tohoto důvodu si dovolím alespoň uvést některé další právní úmluvy, které s ochranou světového kulturního dědictví úzce souvisí. Jedná se zejména o tyto mezinárodní dokumenty:

- Úmluva na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu (1954) chráníci nemovitě i movité kulturní památky v situaci ozbrojeného konfliktu a k ní přijaté protokoly (první Protokol z roku 1954 stanovující povinnost vrátit movité kulturní statky protiprávně vyvezené z okupovaného území. Smyslem druhého Protokolu z roku 1999 je zlepšit v případě ozbrojeného konfliktu ochranu kulturních statků definovaných Úmluvou.)⁵¹
- Úmluva o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků (1970), která se zabývá černým trhem s kulturními objekty,
- Úmluva o odcizených nebo nezákonně vyvezených předmětech kulturní hodnoty (1995),
- Úmluva o ochraně podvodního kulturního dědictví z roku 2001, zaměřená na všechny stopy lidské existence, které mají kulturní, historickou nebo archeologickou hodnotu a jsou zcela nebo zčásti pod vodou alespoň po 1000 let
- Úmluva o ochraně nehmotného kulturního dědictví,
- Úmluva o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů

3. Shrnutí

Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví prošla procesem vývoje od jednodušších forem právní ochrany až po dnešní vypracovaný a koordinovaný systém

⁵¹ Carducci, G.: The 1972 World Heritage Convention in the Framework of other UNESCO Conventions on Cultural Heritage v komentáři Francioni, F. a kol.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, str. 366-370

mezinárodní spolupráce. Na poli mezinárodního působení má nejvýznamnější roli mezistátních odborných organizací (agentur) OSN - UNESCO. Poradní organizace Výboru světového dědictví se zabývají problematikou konzervace a restaurování kulturního dědictví (ICCROM), teorií a praxí památkové péče (ICOMOS) a ochranou přírody (IUCN). Prostředkem celosvětové kontroly životního prostředí je speciální instituce OSN – UNEP. Evropská Unie usiluje o zachování společného kulturního dědictví Evropy (*Europe's Cultural Heritage*) a za tímto účelem uděluje vybraným pamětihodnostem status společného evropského kulturního dědictví (*heritage label*). EU chrání též přírodní bohatství. Základ právní úpravy představuje směrnice z roku 2009 č. 147/2009/ES, o ochraně volně žijících ptáků a směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které společně tvoří soustavu chráněných území evropského významu NATURA 2000. Zásadní význam sehrály akční programy EU. Současný Sedmý akční program řadí mezi své hlavní priority ochranu, zachování a zlepšení přírodního kapitálu Unie, účinnější využívání přírodních zdrojů, konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství a ochranu občanů Unie vůči škodlivým vlivům na jejich zdraví. Základní pramen právní úpravy ochrany světového kulturního a přírodního dědictví představuje Úmluva o ochraně světového a kulturního dědictví přijatá v roce 1972 v rámci UNESCO. Jde o nejdynamičtější a nejúspěšnější instrument ochrany světového dědictví mezi úmluvami UNESCO. Přestože lze mít k textu Úmluvy výhrady, je dokladem změny postoje mezinárodního společenství ke kulturním a přírodním památkám v 21. století.

ČÁST TŘETÍ

PRÁVNÍ ÚPRAVA PROCESU ZÁPISU STATKŮ NA SEZNAM SVĚTOVÉHO DĚDICTVÍ A NAKLÁDÁNÍ SE STATKY ZAPSANÝMI

Základním pramenem právní úpravy procesu zápisu statků na Seznam světového dědictví je Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 (dále jen Úmluva). Postup je blíže vymezen Operačními směrnicemi pro implementaci Úmluvy v platném znění z roku 2013 (dále jen „operační směrnice“). Orgány smluvních

států mohou vypracovávat pro účely úspěšného zařazení památek na Seznam metodiky a doporučení pro subjekty, které se na procesu přímo podílejí.

Značný nárůst nominací v posledních letech vedl k formulaci Globální strategie pro vyvážený, reprezentativní a důvěryhodný Seznam světového dědictví.⁵² Zárukou prestiže Seznamu mají být také předem daná kritéria pro posuzování výjimečné světové hodnoty.⁵³ Příprava nominační dokumentace i samotné řízení jsou administrativně velmi náročné a musí být zpracovány s maximální pečlivostí. V následujícím textu je mým cílem popsat procesní postup zápisu památek na Seznam světového dědictví.

1. Prohlášení mimořádné univerzální hodnoty statku

Každá kulturní a přírodní památka zapsaná na Seznam světového dědictví UNESCO musí mít takový mimořádný kulturní a/nebo přírodní význam, který se dotýká lidstva jako takového a který široce přesahuje národní hranice. V Úmluvě se užívá v tomto smyslu pojem **mimořádná univerzální hodnota** (*outstanding universal value*). Výbor světového dědictví v souladu s čl. 11 Úmluvy publikuje pod názvem **Seznam světového dědictví** (*World Heritage List*) seznam vlastnictví tvořícího část kulturního a přírodního dědictví, který považuje za vlastnictví mající výjimečnou světovou hodnotu podle takových kritérií, která sám stanoví.⁵⁴ Památky, které tvoří součást světového dědictví a hrozí jim závažné a zvláštní nebezpečí (např. hrozba zmizení vyvolaná zrychleným chátráním, rozsáhlými veřejnými nebo soukromými projekty rychlého urbanistického či turistického rozvoje) Výbor uvádí na **Seznamu světového dědictví v ohrožení** (*List of World Heritage in Danger*).

Úkolem smluvních států Úmluvy je formulovat prohlášení mimořádné univerzální hodnoty tak, aby jimi předložená argumentace skutečně prokazovala, že nominovaný statek je skutečně světově zajímavý, výjimečný, přínosný a nezpochybnitelný.

⁵² Stejskal, V. (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 39

⁵³ Aktuální rozložení památek Světového kulturního a přírodního dědictví ve světě znázorňuje příloha č. 1. této diplomové práce

⁵⁴ Z českých památek vyhovělo kritériím pro zápis na Seznam světového dědictví 12 památek. Jejich výčet uvádí příloha č. 2.

Odpovědnost za nominační dokumentaci a následné zařazení či nezařazení na Seznam nese vždy nominující stát.

Domnívám se, že důvody neúspěšných nominací lze rozdělit do dvou hlavních skupin. První z nich zahrnuje *památky, jejichž nominace je primárně motivována spíše snahou o zvýšení atraktivity území pro cestovní ruch než pocit potřeby zajištění mezinárodní ochrany dané památky.*⁵⁵ Takovým nominacím není vyhověno pro zjevné nenaplnění základní podmínky zápisu do Seznamu – mimořádné univerzální hodnoty. Do druhé skupiny pak lze řadit památky, jejichž neúspěšná nominace vyplývá z nedostatečné či chybně zpracované nominační dokumentace. Návrhy na nominaci statků by proto měly *být prováděny na základě odborných studií, které zhodnotí reálný nominační potenciál památek daného státu v globálním kontextu a sníží tak počet neúspěšných nominací často regionálně iniciovaných, avšak celosvětově těžko obhajitelných návrhů.*⁵⁶ Argumentace nominujícího státu je tedy stejně tak důležitá jako samotná mimořádná univerzální hodnota památek.

Prohlášení statku zapsaného na Seznam světového dědictví podle Operačních směrnic pro aplikaci Úmluvy v platném znění zahrnuje:

- 1) výtah z rozhodnutí Výboru, kterým se potvrzuje, že statek má mimořádnou univerzální hodnotu,
- 2) určení kritérií, podle kterých byl statek zapsán,
- 3) zhodnocení celistvosti (integrity) a/nebo autenticity,
- 4) platná opatření pro ochranu a správu.⁵⁷

Mimořádná univerzální hodnota se posuzuje dle předem stanovených kritérií. Tato kritéria vytváří Výbor světového dědictví a jsou uvedena v Operačních směrnicích. Podle paragrafu 77 aktuálního znění Operačních směrnic⁵⁸ musí navrhované statky splňovat alespoň jedno z deseti následujících kritérií:

⁵⁵ Stejskal, V (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 38

⁵⁶ Stejskal, V (ed.): Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 38

⁵⁷ Kučová, V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2011, str. 12

⁵⁸ Operační směrnice k provádění Úmluvy o ochraně světového dědictví, UNESCO, 2013, paragraf 77, dostupné na <http://whc.unesco.org/en/guidelines/>

- I. představovat mistrovský výtvar lidské tvořivosti,
- II. svědčit o výrazné výměně vlivů po dané období nebo ve vymezené kulturní oblasti, či ve vývoji stavebnictví nebo technologie, monumentálního umění, projektování měst nebo krajinné tvorby,
- III. přinášet jedinečné, nebo alespoň mimořádné svědectví o kulturní tradici nebo o živé či již zaniklé civilizaci,
- IV. představovat vynikající příklad určitého typu stavby nebo stavebního či technologického komplexu anebo krajiny, která je dokladem jednoho či více příznačných období v lidských dějinách,
- V. být vynikajícím příkladem tradičního lidského sídla, tradičního využití suchozemského území nebo moře, které je reprezentativní pro určitou kulturu (nebo kultury) či pro vzájemné působení člověka a životního prostředí, zejména pokud se toto prostředí stalo zranitelným pod dopadem nezvratné přeměny,
- VI. být přímo nebo hmotně spojen s živými událostmi nebo tradicemi, myšlenkovými proudy, způsoby víry nebo uměleckými či literárními díly, která mají mimořádný univerzální význam,
- VII. představovat mimořádné přírodní jevy nebo oblasti, které vyjadřují přírodní krásy a mají mimořádný estetický význam,
- VIII. být mimořádně reprezentativními příklady hlavních stádií v dějinách země, včetně svědectví o životě, geologických procesech probíhajících při vývoji zemských útvarů nebo geomorfologických či fyziografických prvků, které mají velký význam,
- IX. být mimořádně reprezentativními příklady ekologických a biologických procesů v průběhu evoluce a vývoje ekosystémů, jakož i společenství rostlin a zvířat, ať už suchozemských, vodních, pobřežních či mořských,
- X. obsahovat přírodní, nejreprezentativnější a nejdůležitější stanoviště pro zachování biologické rozmanitosti in situ, včetně těch stanovišť, kde

přežívají ohrožené druhy, které mají mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska vědy nebo zachovalosti.⁵⁹

Prohlášení o mimořádné univerzální hodnotě má jednotný formát a skládá se z pěti hlavních částí:

- 1) Krátké shrnutí (*Brief Synthesis*), které představuje souhrn faktografických informací o statku a jeho hodnot, který stručně zdůvodní, proč byl statek na Seznam světového dědictví zapsán. Tato část sumarizuje atributy statku (znaky), zejména jeho materiální podobě.
- 2) Zdůvodnění kritérií (*Justification for criteria*) prováděné vždy podle Operačních směrnic platných v době zpracování návrhu na zápis statku. Každé z kritérií musí ve své argumentaci obsahovat atributy, které náležitě manifestují mimořádnou univerzální hodnotu statku (např. v případě historického městského jádra jeho urbanistická struktura či významné architektonické prvky).
- 3) Vyjádření o integritě (*Statement of integrity*) je měřítkem celistvosti a intaktnosti světového kulturního a přírodního dědictví a jeho atributů. Předmětem posuzování je jednak celistvost, tj. zda statek obsahuje všechny atributy nezbytné pro vyjádření jeho mimořádné univerzální hodnoty a jednak intaktnost, tj. zda rozsah statku je takový, aby reprezentoval hodnoty, které jsou mu připisovány a stupeň ohrožení v souvislosti s negativními vlivy (např. nedostatečnou údržbou).
- 4) Autenticita (*Statement of authenticity*) se dotýká pouze kulturních a smíšených statků. Při posuzování autenticity se vychází z Dokumentu o autenticitě z Nara (1994). Statek splňuje podmínku autentičnosti, pokud jeho kulturní hodnota je vyjádřena pravdivě a věrohodně prostřednictvím řady atributů (např. materiál, tradice, užití a funkce).
- 5) Požadavky na ochranu a správu (*Requirements for protection and management*) nezbytné k zachování mimořádné univerzální hodnoty.⁶⁰

⁵⁹ Tato kritéria byla dříve předložena ve formě dvou oddělených souborů kritérií, kritéria (I)–(VI) pro kulturní dědictví a (I)–(IV) pro dědictví přírodní. Výbor pro světové dědictví rozhodl na svém 6. mimořádném zasedání zařadit společně deset kritérií (Rozhodnutí 6.EXT.COM 5.1)

⁶⁰ Operační směrnice pro implementaci Úmluvy světového kulturního a přírodního dědictví, UNESCO, 2013, paragrafy 129-133 dostupné na <http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf>

2. Indikativní seznam

Indikativní seznam (anglicky *Tentative List*, francouzsky *Liste indicative*) představuje předběžný soupis kulturních a přírodních statků, které státy hodlají v budoucnu navrhnout k zápisu na Seznam světového dědictví. Sestavování indikativního seznamu vychází z kapitoly III., odstavci 1 článku 11 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví: „*Každý smluvní stát předloží, pokud to bude možné, Výboru pro světové dědictví soupis vlastnictví tvořícího součást kulturního a přírodního dědictví, který se nachází na jeho území a odpovídá požadavkům na zahrnutí do seznamu uvedeného v odst. 2 tohoto článku. Tento soupis, který nebude považován za vyčerpávající, bude zahrnovat dokumentaci týkající se umístění tohoto vlastnictví a jeho významu.*“

Navrhnout k zápisu na Seznam světového dědictví lze kulturní nebo přírodní statek podle základní definice v článku 1 Úmluvy.⁶¹ Navrhovat lze také statky přeshraniční a sériové statky národní či transnacionální (nadnárodní).⁶²

Zařazením konkrétního statku na národní indikativní seznam stát oficiálně vyjadřuje záměr nominovat daný statek na Seznam světového dědictví, což je důležitým signálem i pro ostatní státy – strany Úmluvy. Národní indikativní seznam uvádí základní údaje o jednotlivých statcích a podává se výhradně na standardizovaném formuláři (obecná struktura indikativního seznamu viz příloha č. 2). Národní indikativní seznam má zejména tyto funkce:

- a) pomáhá identifikovat přírodní a kulturní statky, které mají potenciální mimořádnou univerzální hodnotu.
- b) umožňuje plánování v čase, pokud jde o předkládání definitivních nominačních dokumentací pro zápis na Seznam světového dědictví,
- c) je základem pro předběžné konzultace a spolupráci zainteresovaných subjektů (např. relevantních orgánů státní správy, místní samosprávy, vlastníků statku),

⁶¹ Podle definice kulturního dědictví v článku 1 Úmluvy se takovým statkem rozumí jednotlivé památky, skupiny budov nebo lokality (místa, která jsou výtvorem člověka nebo člověka a přírody). Nutnou podmínkou je, že mají mimořádnou univerzální hodnotu, autenticitu a integritu a jsou chráněny zákonem.

⁶² Operační směrnice pro implementaci Úmluvy světového kulturního a přírodního dědictví, UNESCO, 2013, paragrafy 134-139

- d) je užitečným a zároveň povinným zdrojem pro vypracování srovnávací analýzy, která je důležitou povinnou součástí nominační dokumentace k návrhu na zápis do Seznamu světového dědictví.⁶³

Proces posuzování podnětu k zařazení na národní indikativní seznam je zahájen předložením návrhu na zápis na Seznam světového dědictví. Podnět k zařazení statku kulturního dědictví na Indikativní seznam České republiky může podat právnická nebo fyzická osoba bez ohledu na sídlo či bydliště nebo i jiný smluvní stát Úmluvy o ochraně světového dědictví⁶⁴. Takový podnět se podává na adresu věcně příslušného ministerstva, tj. v souladu s ustanovením §25 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky Ministerstvu kultury nebo Ministerstvu životního prostředí ČR. Na procesu posuzování se kromě příslušného ministerstva podílí také další subjekty (např.: Národní památkový ústav a Český národní komitét ICOMOS provádějící odborné hodnocení podnětu).

Funkcí procesu posouzení podnětu k zařazení na národní indikativní seznam je průkaznost alespoň potenciálního splnění obecných podmínek pro zápis statku na Seznam světového dědictví a možného stupně úspěšnosti návrhu na zápis.

Česká republika definovala svůj první Indikativní seznam v roce 1991. Seznam v současné době obsahuje celkem 17 položek⁶⁵.

3. Harmonogram nominace

Zpracování nominační dokumentace je organizačně i časově náročné. Vzhledem ke složitosti přípravy nominační dokumentace se postupuje podle předem daného harmonogramu. Operační směrnice poskytuje model navrženého harmonogramu, jenž má pomoci všem, kteří se budou na zpracování nominační dokumentace podílet. Harmonogram je důležitý zejména pro osoby rozhodující o koncepčních dokumentech,

⁶³ Vajčner J.: Podněty k zápisu na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO – tvorba národního indikativního seznamu, Ministerstvo kultury, Praha, 2012, str. 3

⁶⁴ Např. parlament ČR, ústřední orgány státní správy, místně příslušný krajský úřad, orgán místně příslušné samosprávy, Národní památkový ústav jako odborná organizace státní památkové péče, Akademie věd ČR, vlastník statku, církev apod.

⁶⁵ Seznam památek na indikativním seznamu v roce 2014 dostupný na <http://www.npu.cz/vystava-unesco/indikativni-seznam/>

kteří se týkají nebo mohou týkat individuálně nebo plošně chráněného kulturního nebo přírodního statku, o němž se předpokládá, že bude navržen k zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO. Koncepční a strategické dokumenty týkající se nominovaného statku jsou předpokládány a jejich anotace přímo požadovány jako součást nominační dokumentace.⁶⁶

4. Management Plan

Management Plan je nástrojem ochrany světového dědictví. V českém jazyce se jím rozumí *plán nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví*. Jedná se o institut zavedený přibližně od konce 90. let 20. století. Potřeba zavedení tohoto nástroje vznikla poté, co se prokázalo, že hodnoty mnoha statků již zapsaných na Seznamu jsou v ohrožení. Cílem Management Planu je zajistit udržitelnost uchování hodnot a kvalit statků na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO. Účinný Management Plan by měl obsahovat takové cíle a nástroje, které mají především prokázat:

- hlubokou a sdílenou znalost statku ze strany všech zainteresovaných subjektů,
- analýzu existujících a chybějících nástrojů k ochraně mimořádné celosvětové hodnoty statku,
- oficiální a neoficiální plánovací cyklus, provádění dalšího sledování, hodnocení a reakce,
- účast partnerů a zainteresovaných subjektů,
- přidělování nezbytných zdrojů,
- posilování kapacit určených k péči o tento statek,
- srozumitelný popis fungování popsaného systému péče o lokalitu.⁶⁷

V České republice vydalo Ministerstvo kultury metodickou instrukci pro zpracování Management Planů pro jednotlivé statky s názvem „Doporučená struktura Management

⁶⁶ Kučová, V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2011, str. 23

⁶⁷ Vajčner J.: Doporučená struktura Management Planu – Plánu nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví, Ministerstvo kultury, Praha, 2011, str. 3

Planu – Plánu nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví“. Jedná se o metodické doporučení k přípravě Management Planu a lze ho modifikovat ve prospěch konkrétní situace. Management Plan je dokumentem koncepčním, ve své povaze dynamickým a není zatím zakotven v právních předpisech České republiky. Jeho platnost a budoucí využitelnost je potřebné zajistit jiným způsobem (vyhláška obce, kraje, vnitřní směrnice správce či správců statku, atd.).

Po schválení je nezbytné, aby s materiálem byly obeznámeny dotčené instituce a měly k dispozici jeho znění. Z tohoto důvodu je potřebné včas zvažovat dostatečný počet výsledných výstupů. Výsledný Management Plan by proto měl být předán zpracovatelem v tištěné a elektronické formě k archivaci následujícím institucím:

- 1) správci statku/zadavateli materiálu (podle složitosti vazeb a hlavních subjektů i více příjemců),
- 2) Ministerstvu kultury ČR,
- 3) příslušnému výkonnému orgánu státní památkové péče,
- 4) ústřednímu pracovišti Národního památkového ústavu,
- 5) územně příslušnému odbornému pracovišti Národního památkového ústavu.⁶⁸

Česká republika má na Seznamu světového dědictví zapsané pouze kulturní statky. Uvedenou metodiku zpracoval Národní památkový ústav společně s Ministerstvem kultury a vztahuje se proto primárně na jemu podřízené subjekty a týkají se tedy pouze kulturního dědictví. S ohledem na to, že v oblasti přírodního dědictví zatím ČR nemá žádnou lokalitu zapsanou na Seznamu světového dědictví a není taková ani na Indikativním seznamu, Ministerstvo životního prostředí obecnou metodickou aktivitu v této oblasti nevyvíjí. Pro případné přírodní statky by proto Ministerstvo životního prostředí mělo zpracovat vlastní metodiku. Lze si představit, že při její tvorbě bude vycházet z uvedené instrukce Ministerstva kultury. Při tvorbě však bude nezbytné reflektovat specifika přírodních statků, které mají svá vlastní hodnotová kritéria⁶⁹ a jsou upraveny i odlišnými právními předpisy.

⁶⁸ Kučová, V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2011, str. 25 -29

⁶⁹ Každý přírodní statek usilující o zápis na Seznam musí splňovat alespoň jedno z těchto 4 kritérií:
- (VII) představovat mimořádné přírodní jevy nebo oblasti, které vyjadřují přírodní krásy a mají mimořádný estetický význam,

5. Postup orgánů UNESCO při výběru statků na Seznam světového dědictví

Procedura je poměrně složitá a je velmi přísná. Předložená nominace je hodnocena v několika mezinárodních kolech. Prvým z nich je kontrola nominační dokumentace z hlediska její přesnosti a úplnosti a jen dokumentace, která je takovouto shledána, postupuje do dalších kol. Toto prozkoumání provádí Sekretariát UNESCO.

Další fází je odborné hodnocení, které hodnotí tu kterou památku z toho aspektu, zda skutečně vykazuje ty hodnoty, pro které má být zapsána, a to v mezinárodním kontextu. Dále se hodnotí autenticita památky, její integrita a její Management Plan. Tímto odborným hodnocením je v případě kulturních památek pověřena mezinárodní nevládní organizace ICOMOS (Mezinárodní rada pro památky a sídla) sdružující elitní odborníky z oblasti dějin umění, architektury a urbanismu, případně krajinářství, a to výslovně na základě Úmluvy.⁷⁰

Po odborném hodnocení následuje závěrečné kolo, kterým je vlastní jednání Mezivládního výboru pro světové dědictví. Výbor má závěrečné slovo a tyto možnosti rozhodnutí:

- Rozhodne, že statek má být zapsán na Seznam.
- Rozhodne statek nezapsat na Seznam. V takovém případě návrh na zápis nemůže být Výboru předložen znovu, ledaže nastanou mimořádné okolnosti. Tyto mimořádné okolnosti mohou zahrnout nové objevy, nové vědecké informace o statku nebo jiná kritéria, která nebyla uvedena v původním návrhu na zápis. V takovém případě musí být předložen nový návrh na zápis.
- Nominaci vrátí smluvnímu státu pro doplnění informací.

-
- (VIII) být mimořádně reprezentativními příklady hlavních stádií v dějinách země, včetně svědectví o životě, geologických procesech probíhajících při vývoji zemských útvarů nebo geomorfologických či fyziografických prvků, které mají velký význam,
 - (IX) být mimořádně reprezentativními příklady ekologických a biologických procesů v průběhu evoluce a vývoje ekosystémů, jakož i společenství rostlin a zvířat, ať už suchozemských, vodních, pobřežních či mořských,
 - (X) obsahovat přírodní, nejreprezentativnější a nejdůležitější stanoviště pro zachování biologické rozmanitosti in situ, včetně těch stanovišť, kde přežívají ohrožené druhy, které mají mimořádnou univerzální hodnotu z hlediska vědy nebo zachovalosti.

⁷⁰ <http://www.mkcr.cz/cz/zpravodajstvi/dotazy/procedura-zapisovani-pamatek-na-seznam-svetoveho-dedictvi-unesco-138338/tplid-228>

- Nominaci odloží, vyžaduje-li návrh ještě hlubší prozkoumání nebo podstatné přepracování ze strany předkládající země.

Smluvní stát může **stáhnout** svůj návrh na zápis, který předložil, kdykoli před zasedáním Výboru, na němž má být tento návrh prostudován. Smluvní stát musí písemně informovat Sekretariát o svém úmyslu stáhnout návrh na zápis. Pokud si smluvní stát přeje znovu předložit návrh na zápis statku, bude tento návrh převzat jako nový návrh na zápis.⁷¹

6. Proces sledování zachovalosti statků světového dědictví

Stát, jehož památka byla zapsána na Seznam světového dědictví UNESCO je povinen plnit závazky související s péčí o zachování jejích mimořádné světové hodnoty. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví za účelem zachování světového dědictví ukládá v článku 4 smluvním státům: *„zabezpečit označení, ochranu, zachování, prezentování a předávání budoucím generacím kulturního a přírodního dědictví uvedeného v čl. 1 a 2 a nacházejícího se na jeho území. Za tímto účelem učiní vše při maximálním využití svých vlastních zdrojů, a tam, kde je to vhodné, spolu s mezinárodní pomocí a spoluprací, zejména finanční, uměleckou, vědeckou a technickou, jakou bude moci obdržet.“*

Jednou z povinností smluvních států je podávání zpráv o aplikaci Úmluvy účastnickým státem a o stavu péče o jednotlivé zapsané památky světového kulturního a přírodního dědictví. Výbor světového dědictví přijal na svém zasedání v roce 1998 v Kjótu pravidla pro předkládání zpráv, která se týkají periodicity, obsahu a formy. Cílem zpráv je především zhodnotit přijatá legislativní a administrativní opatření v souvislosti s aplikací Úmluvy, včetně sledování stavu uchování jednotlivých památek a míst zapsaných na Seznam. Povinnost předkládat každoroční zprávu o stavu památek vyplývá z článku 29 Úmluvy: *„Smluvní státy budou informovat ve zprávách, které předloží generální konferenci UNESCO v termínu a způsobem, jaký tato stanoví, o právních a administrativních opatřeních, která přijaly, a o ostatních opatřeních, jež podnikly za účelem provádění této Úmluvy, spolu s podrobnostmi o zkušenostech, jež získaly v této oblasti.“*

⁷¹ Operační směrnice pro implementaci Úmluvy světového kulturního a přírodního dědictví, UNESCO, 2013, článek 152

V roce 1999 přijalo Ministerstvo kultury ČR pro účely provádění monitoringu světového dědictví závaznou Metodiku sledování památek zapsaných na Seznamu světového dědictví v České republice pro národní potřebu za všechny statky zapsané na Seznam světového dědictví jako předpoklad účinnější péče o ně a jako podklad pro snazší zpracování periodických zpráv určených pro mezinárodní účely. Územní odborná pracoviště Národního památkového ústavu Seznam provádějí monitoring a na základě jeho výsledků zpracovávají roční monitorovací zprávy.⁷²

Česká republika má zatím na Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví zapsáno 12 statků, které jsou výhradně kulturní povahy. Ohledně využitelnosti uvedené metodiky Ministerstva kultury pro případné přírodní statky platí, co již bylo uvedeno o metodice tvorby management planů. Ministerstvo životního prostředí žádnou vlastní metodiku nevydalo, a proto by pro potencionální přírodní nominace zpracovalo vlastní metodické pokyny.

7. Shrnutí

Základním právním pramenem procesu zápisu statků na Seznam světového dědictví je Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 a Operační směrnice pro implementaci Úmluvy v platném znění. Nezbytným předpokladem úspěšného zařazení kulturní či přírodní památky na Seznam světového dědictví UNESCO je obhájení její mimořádné univerzální hodnoty ve smyslu Úmluvy. Odpovědnost za prohlášení mimořádné univerzální hodnoty nese stát, a to v podobě kvalitně zpracované nominační dokumentace. Státy při zpracovávání podkladů postupují podle jimi vypracovaného harmonogramu, předkládají indikativní seznam a zpracovávají plán nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví. Kontrolním mechanismem je předkládání každoročních zpráv o stavu památek zapsaných na Seznamu generální konferenci UNESCO. Výbor světového dědictví je oprávněn posoudit nominační dokumentaci a vydat rozhodnutí, kterým se potvrzuje, že statek má mimořádnou univerzální hodnotu.

⁷² Kučová, V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2011, str. 31

ČÁST ČTVRTÁ

PROGRAMY UNESCO NA OCHRANU PŘÍRODNÍCH A KULTURNÍCH HODNOT

Světová organizace UNESCO usiluje v rámci své činnosti o zachování všech významných kulturních a přírodních památek. Zvláštní postavení mají statky zařazené na Seznam světového dědictví (případně na Seznam světového dědictví v nebezpečí). Stát, jehož památka byla zapsána na Seznam, je povinen plnit závazky související s péčí o zachování mimořádné světové hodnoty této památky.

Z požadavku na zachování prestiže a unikátnosti Seznamu vyplývá, že statky musí být vybírány pečlivě a podle předem daných kritérií. Přestože množství zapsaných památek není nijak omezeno, je zřejmé, že v Seznamu nemohou být všechny hodnotné památky. Na druhé straně nelze z nezařazení některé památky na Seznam vyvozovat, že není hodnotná. Takový závěr je výslovně odmítnut již v čl. 12 Úmluvy o ochraně světového a kulturního dědictví: *Skutečnost, že vlastnictví patřící ke kulturnímu či přírodnímu dědictví nebylo zahrnuto do jednoho ze dvou seznamů zmíněných v odst. 2 a 4 článku 11, nebude v žádném případě vykládána tak, že nemá výjimečnou světovou hodnotu pro jiné účely než jsou ty, které vyplývají ze zahrnutí do těchto seznamů.* Nemá však vlastnosti, pro které by mohla být chápána jako dědictví „světové“, a nemohla jí být proto přiznána vynikající univerzální hodnota. Případně jde o typologický druh památky, který je na Seznamu již vícekrát zařazen.⁷³ Pro smluvní státy z uvedeného ustanovení vyplývá povinnost přijmout opatření k zajištění ochrany, zachování, prezentování všech památek kulturního a přírodního dědictví výjimečné hodnoty, které se nachází na jeho území bez ohledu na jejich zápis v některém ze seznamů UNESCO.⁷⁴

Mezinárodní organizace UNESCO v rámci své činnosti usiluje o ochranu a zachování všech významných kulturních a přírodních hodnot bez ohledu na jejich zařazení na Seznam světového dědictví. Činí tak v rámci řady mezinárodních programů, na jejichž základě jsou vytvářena území se zvláštním režimem a péčí. Cílem této

⁷³ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 60

⁷⁴ Lenzerini, F.: Protection of Properties not Inscribed on the World Heritage List v komentáři Francioni, F. a kol.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008, str. 201-218

specializované kapitoly je představit dva z mého pohledu nejvýznamnější příklady mezinárodní spolupráce – vytváření biosférických rezervací a geoparků UNESCO.

1. Biosférické rezervace

V roce 1970 byl na generální konferenci UNESCO vyhlášen mezivládní program Člověk a biosféra (Man and Biosphere, dále jen MAB). Ve své době se jednalo o vizionářský projekt na poli mezinárodní ekologické spolupráce. Jeho cílem bylo vytvořit a rozvinout základnu pro racionální využívání přírodních zdrojů biosféry za účelem zlepšení vztahů mezi člověkem a přírodním prostředím. Program MAB je řízen Mezinárodní koordinací radou (International Co-ordinating Council of the Man and Biosphere Programme).⁷⁵ V tomto orgánu je zastoupeno 34 členských států volených každé dva roky na Generální konferenci UNESCO.⁷⁶

Pro naplňování cílů programu MAB byla v roce 1974 vyhlášena území nazvaná biosférické rezervace (*Biosphere Reserves*), tj. *reprezentativní území, která kromě cenných přírodních ekosystémů poskytují též příklad harmonických vztahů mezi prostředím a obyvatelstvem na území biosférických rezervací žijícím*.⁷⁷ Postupně vznikla tzv. Světová síť biosférických rezervací (*World Network of Biosphere Reserves*)⁷⁸, jejíž rozložení znázorňuje příloha č. 6. O zařazení navržené lokality do sítě biosférických rezervací rozhoduje generální ředitel UNESCO na doporučení odborného poradního sboru. Jednotlivé návrhy předkládají národní komitety programu MAB.⁷⁹ Na území České republiky se nachází 6 biosférických rezervací UNESCO: Křivoklátsko, Třeboňsko, Pálava, Šumava, Krkonoše, Bílé Karpaty.

Zásady péče o BR formuluje Sevillská strategie z roku 1995.⁸⁰ Tento dokument poskytuje vodítko pro vytváření funkčních BR a pro tvorbu podmínek, nezbytných pro

⁷⁵ Vostrá, L.: Program UNESCO „Man and Biosphere“ in Damohorský M., Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 99

⁷⁶ Seznam členů v roce 2014 viz

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/ICC_composition_En_11-11_2013.pdf

⁷⁷ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., 2006, str. 119

⁷⁸ V roce 2014 Světová síť biosférických rezervací čítá 621 biosférických rezervací ve 117 zemích světa.

⁷⁹ Gestorem programu MAB v České republice je na základě doporučení ministerstva zahraničních věcí České republiky Akademie věd České republiky. Personální složení českého komitétu viz <http://mab.kav.cas.cz/komitet.html>

⁸⁰ text Sevillské strategie viz <http://www.unesco.org/mab/doc/brs/Strategy.pdf>

náležitě fungování Světové sítě biosférických rezervací. Strategie určuje specifickou úlohu biosférických rezervací při rozvíjení nové vize vztahu mezi ochranou přírody a rozvojem. Strategie stanovuje priority na úrovni mezinárodní, národní a v jednotlivých biosférických rezervací. Další rozvoj a podněty přinesl Madridský akční plán pro období 2008-2013, který detailněji rozpracoval Sevillskou strategii.⁸¹

Biosférické rezervace lze rozdělit z hlediska období jejich vzniku do dvou generací. **První generace** označuje biosférické rezervace vzniklé do přijetí Sevillské strategie. V té době model řízení a správy biosférických rezervací do značné míry kopíroval model fungování některé z forem chráněného území pod správou orgánu ochrany přírody. Cílem byla primárně ochrana přírody, zatímco ostatní funkce byly potlačovány. Správa BR byla direktivní a bez přímého zapojení subjektů. Novým modelem biosférických rezervací doporučeným v Sevillské Strategii je komplexní spolupráce vědců přírodovědných i společenských oborů, ochránářských i rozvojových skupin, zástupců státní správy a samosprávy a především místního obyvatelstva při managementu biosférických rezervací. Takto fungující biosférické rezervace se nazývají biosférické **rezervace druhé generace**.⁸²

Všechny biosférické rezervace musí splňovat tři základní, rovnocenné, vzájemně se doplňující funkce:

- 1) zachování – ochrana kulturní a přírodní různorodosti, včetně genetické variability druhů, ekosystémů a krajiny
- 2) ochrana – podpora trvale udržitelného ekonomického a demografického rozvoje, který je ekologicky a sociálně-kulturně udržitelný a vhodný,
- 3) logistická podpora environmentální výchovy a vzdělávání, výzkumu a monitoringu

Území biosférické rezervace se dělí do tří zón:

- 1) **zóna jádrová** je určena k ochraně biologické diverzity, monitorování ekosystémů a provádění výzkumu,

⁸¹ text Madridského akčního plánu viz <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001633/163301e.pdf>

⁸² Tímto typem biosférické rezervace je na našem území Dolní Morava.

- 2) **zóna nárazníková** obklopující jádrovou zónu musí být jasně vymezena a lidská činnost je v ní regulována za účelem chránit jádrovou zónu⁸³,
- 3) **zóna přechodová** se rozšiřuje ven z biosférické rezervace a je využívána k běžným hospodářským činnostem

Biosférická rezervace nemůže být vyhlášena, pokud nemá zajištěnou ochranu národním právem (*national legal protection*). Některé státy proto přijaly pro vyhlášení biosférických rezervací specifickou legislativu. V jiných zemích jsou jádrové a nárazníkové zóny (jako celek nebo částečně) vyhlášeny za chráněná území národní legislativou. Některé z biosférických rezervací jsou zároveň součástí jiného národního systému chráněných území (jako národní parky nebo přírodní rezervace) a/nebo jiných mezinárodních sítí (*World Heritage, Ramsar sites*).⁸⁴

České právo biosférické rezervace speciálně neupravuje. Jejich právní rámec se odvíjí od úpravy zvláště chráněných území na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon č. 114/1992 Sb. zakotvuje šest kategorií zvláště chráněných území: národní park, chráněná krajinná oblast, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památka a přírodní památka. Biosférické rezervace v české republice se více méně překrývají s územím národních parků (dále jen NP) nebo chráněných krajinných oblastí (dále jen CHKO).⁸⁵ Národní parky přitom požívají nejvyšší právní ochrany a jsou definovány v ustanovení § 15 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny jako *rozsáhlá území, jedinečná v národním či mezinárodním měřítku, jejichž značnou část zaujímají přirozené nebo lidskou činností málo ovlivněné ekosystémy, v nichž rostliny, živočichové a neživá příroda mají mimořádný vědecký a výchovný význam*. CHKO definuje ustanovení § 25 jako *rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení*. V České republice se nachází v současné době 4 národní parky⁸⁶ a 25 chráněných

⁸³ Povolena je např. ekoturistika či šetrné trvale udržitelné hospodaření a využívání přírodních zdrojů.

⁸⁴ http://mab.kav.cas.cz/strategie.html#21_stoleti

⁸⁵ Biosférická rezervace Krkonoše se shoduje s kategorií národní park. Biosférická rezervace Šumava územně zahrnuje národní park i chráněnou krajinnou oblast. Biosférické rezervace Třebonsko, Bílé Karpaty a Křivoklátsko se shodují s kategorií chráněná krajinná oblast. Biosférická rezervace Dolní Morava se neshoduje s žádným zvláště chráněným územím, přestože část jejího území – Pálava je chráněnou krajinnou oblastí.

⁸⁶ V současné době je zpracován návrh zákona na vyhlášení Národního parku Křivoklátsko pro zcela mimořádné přírodovědné hodnoty, které se v něm nacházejí. Návrh zákona v odůvodnění uvádí, že *dosavadní ochrana formou chráněné krajinné oblasti se ukázala být nedostatečně účinnou, neboť i přes*

krajinných oblastí. Rozmístění biosférických rezervací na našem území znázorňuje příloha č. 4 a rozložení NP a CHKO zobrazuje příloha č. 5.

Biosférické rezervace jsou chráněny také dalšími souvisejícími právními předpisy (např. zákon o vodách, o lesích, o územním plánování a stavebním řádu). Naplňování závazků z programu MAB pomáhají také mezinárodní smlouvy na ochranu přírody. Nejvýznamnější je v tomto ohledu Úmluva o biologické rozmanitosti platná v našem právním řádu od roku 1994 (*Convention on Biological Diversity*).⁸⁷

2. Geoparky

Území, které poskytuje obraz o vývoji Země a ukazuje vliv místního přírodního bohatství na ekonomický a kulturní rozvoj společnosti, se označuje jako geopark. Základním smyslem a účelem geoparku je ochrana území, prezentace jeho hodnot, vzdělávání a šetrné využívání území cestovním ruchem. Geoparkem mohou být všechna geologicky cenná a zajímavá území místního či regionálního významu (např. skalní města, krasová území, archeologická a paleontologická naleziště).

V síti geoparků rozlišujeme tři geografické roviny: Síť evropských geoparků UNESCO, globální síť geoparků UNESCO a národní síť geoparků ČR.

Síť evropských geoparků vznikla v roce 2000 na konferenci na ostrově Lesbos podepsáním Charty evropských geoparků mezi zástupci Francie, Řecka, Německa a Španělska. Síť evropských geoparků sdružuje území s významnou geologickou hodnotou v Evropě. Název „Evropský geopark“ je registrován jako ochranná známka ve všech zemích EU.⁸⁸ Podle Madonské deklarace (2004) se každý evropský geopark

tuto ochranu dochází k postupnému úpadku mimořádných přírodních a krajinných hodnot tohoto území. Je tomu tak především z toho důvodu, že chráněná krajinná oblast zajišťuje zejména ochranu krajiny a nevhodné činnosti, ke kterým v území dochází (vysazování stanovištně nepůvodních dřevin, neponechávání hrubého mrtvého dřeva v lesích, neponechávání doupných stromů, vysoká početnost jedinců nepůvodních druhů zvěře, nadměrné stavy spárkaté zvěře, meliorace pozemků atd.) nejsou zákonem regulovány. Vzhledem k poslání a cílům národního parku je tato kategorie zvláště chráněného území vhodnější pro dlouhodobé zachování přírodních a krajinných hodnot v nejcennějším jádrovém území Křivoklátska. Návrh zákona viz <http://www.kolanakrivo.cz/data/npk/aktuality/oznameni-navrh-una-vyhlaseni-narodniho-parku-krivoklatsko/Navrh-na-vyhlaseni.pdf>

⁸⁷ Vostrá L.: Program UNESCO „Man and Biosphere“ in Damohorský, M., Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 103

stává automaticky i součástí globální sítě geoparků UNESCO. Jediným zástupcem v síti evropských geoparků za Českou republiku je geopark Český ráj a Česko-bavorský geopark Egeria.

Globální síť geoparků UNESCO vznikla v roce 2004 přijetím pekingské Deklarace o ochraně geologického dědictví. Zahrnuje kromě uvedené evropské sítě také čínské geoparky, brazilský, iránský, malajský a australský geopark. V současné době má 57 členů z 18 zemí světa (jejich rozložení znázorňuje příloha č. 7). Byla založena v roce 2000 a její význam spočívá hlavně v koordinaci, výměně informací nebo zkušeností mezi členskými geoparky, sledování úspěšnosti projektů jednotlivých geoparků a propagaci sítě, včetně geologického dědictví Evropy. Důležitou součástí geoparku je jasné určení řídicího subjektu, který koordinuje veškeré činnosti v rámci geoparku a vypracování projektu geoparku, který směřuje k vytyčeným cílům a postupně je naplňuje.

Národní síť geoparků ČR představuje nově se formující soustavu, do které se může přihlásit jakékoliv zajímavé území ČR určitým způsobem spojené s geologickým dědictvím. V rámci sítě si budou moci jednotlivé národní geoparky vyměňovat zkušenosti, pořádat návštěvy, semináře a konference s geologickou tematikou. Hlavním koordinačním orgánem má být Rada národních geoparků (dále jen Rada) složená ze zástupců významných odborných geologických, památkových institucí, univerzit a odborníků na šetrný cestovní ruch a regionální rozvoj. Rada rozhoduje o zařazení území mezi národní geoparky a napomáhá v jejich činnostech.

Geoparky vznikají na základě principu dobrovolnosti spoluprací různých subjektů v daném území a státní ochranou přírody. Založení geoparku je motivováno snahou navázat na místní tradice a přírodní podstatu regionu se zvláštním zřetelem ke geologickému dědictví. Cílem je chápat kraj jako harmonický celek a ukázat jej tak nejen svým obyvatelům, ale hlavně návštěvníkům.

Podmínky a postup, kterým se území může stát českým národním geoparkem, upravilo ministerstvo životního prostředí (dále jen ministerstvo) **směrnicí č. 6/2007 k zabezpečení jednotného postupu rezortu při nominaci území na národní geopark.**⁸⁹

⁸⁹ Celý text směrnice je dostupný na oficiálních internetových stránkách ministerstva životního prostředí: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/\\$file/vestnik_07-2007_press.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/7120AFD8AA349B76C12572590045F660/$file/vestnik_07-2007_press.pdf)

Předpokladem pro získání titulu národní geopark je podání žádosti na ministerstvo adresované odboru ekologie lidských sídel a člověka. Žadatelem zodpovědným za naplňování cílů budoucího národního geoparku může být fyzická nebo právnická osoba. Směrnice požaduje, aby žadatel byl tzv. klíčovým účastníkem v rámci regionu, jehož součástí je navrhovaný národní geopark. Klíčovým účastníkem se přitom rozumí subjekt s výrazným vlivem na navrhované území (zejm. ve smyslu ekonomickém, kulturně vzdělávacím či environmentálním).⁹⁰ Odbor ekologie lidských sídel a člověka prostřednictvím odboru geologie předává žádost k odbornému posudku České geologické službě, která do tří měsíců od data doručení žádosti vypracuje odborný posudek. Ve zpracovaném posudku se hodnotí především kvalita a reprezentativnost geologického dědictví příslušného území a způsob jeho ochrany, případně jeho zranitelnost cestovním ruchem. Žádost včetně vypracovaného odborného posudku zasílá Česká geologická služba odboru ekologie lidských sídel a člověka, který jej rozesílá všem členům Rady. Na základě doporučení Rady uděluje ministerstvo danému území titul Národní geopark.

Člen sítě národních geoparků může požádat o členství ve světových sítích sdružujících geoparky mezinárodního významu. Rada vydává národnímu geoparku doporučení k žádosti o členství v Síti evropských geoparků, jakož i ve světové síti geoparků UNESCO, a to po posouzení žádosti a vyhodnocení vhodnosti navrhovaného území z hlediska jedinečnosti

Geopark, který splní některé z kritérií pro prohlášení mimořádné univerzální hodnoty může být rovněž zapsán na Seznam světového dědictví.

3. Shrnutí

Činnost mezinárodní organizace UNESCO se v oblasti ochrany přírodních a kulturních hodnot neomezuje jen na vedení Seznamu světového dědictví (příp. Seznamu světového dědictví v ohrožení), ale náležitá pozornost je věnována též přírodním a kulturním památkám v Seznamu nezařazených. Skutečnost, že některá památka není v Seznamu vedena nemá být podle Úmluvy v žádném případě vykládána tak, že nemá výjimečnou světovou hodnotu pro jiné účely než jsou ty, které vyplývají ze zahrnutí do příslušného seznamu. Statkům nezařazeným na Seznam může být

⁹⁰ Např. správa chráněné krajinné oblasti či národního parku

poskytnuta zvláštní ochrana a péče prostřednictvím některého z programů UNESCO. K nejrozvinutějším a nejvýznamnějším projektům se řadí biosférické rezervace a globální, evropská a národní síť geoparků. Účast v některém z programů však nevyklučuje zápis statku na Seznam světového dědictví a naopak, zařazení památky na Seznam nebrání účasti v programech UNESCO.

ČÁST PÁTÁ

PLATNÁ ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SVĚTOVÉHO KULTURNÍHO A PŘÍRODNÍHO DĚDICTVÍ

V rámci páté kapitoly se soustředím na představení základních pramenů a nástrojů české právní úpravy a to s důrazem na změny, které přinesla rekodifikace soukromého práva. Krátce pojednám také o přípravě nové právní úpravy v oblasti kulturních památek (návrh zákona o památkovém fondu). V závěru se pokusím nastínit některé aktuální otázky a problémy současné ochrany kulturních a přírodních památek v České Republice v souvislosti s ochranou světového kulturního a přírodního dědictví.

1. Prameny české právní úpravy

V obecně vžitém a užívaném pojmu *ochrana kulturního a přírodního dědictví* se prolínají z administrativního hlediska dva obory: ochrana životního prostředí a památková péče vzhledem k tomu, že mají mnoho společného po stránce věcné i právní. Tato skutečnost vyplývá nejen z ústavně-právní úpravy, ale i z úpravy mezinárodní (Úmluva UNESCO o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví vyjadřuje spojení ochrany životního prostředí a kulturních památek, a to již ve svém názvu).⁹¹

Ústavní základy ochrany kulturního a přírodního dědictví jsou zakotveny v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., (Ústava) a ústavním zákonem č 2/1993 Sb. (Listina základních práv a svobod). O naléhavé potřebě chránit kulturní a přírodní dědictví pojednává již preambule Ústavy: „*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“. Článek 7 Ústavy pak vyjadřuje

⁹¹ Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 34

základní povinnost státu: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

Vedle těchto pramenů je třeba zmínit i **mezinárodní úmluvy**, k nimž Česká Republika přistoupila. Mnohé z přijatých úmluv se týkají ochrany přírodního a kulturního dědictví. Z právního hlediska jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká Republika vázána, součástí právního řádu a mají podle článku 10 Ústavy aplikační přednost: „*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“. Článek 34 odst. 2 Ústavy zaručuje právo přístupu ke kulturnímu bohatství za podmínek stanovených zákonem. Těmito zákony jsou zejména zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Článek 35 odst. 3 Listiny stanoví, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“ K ochraně kulturního a přírodního dědictví významně přispívají i další zákony, zejména zákon č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA - Environmental Impact Assessment) a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kterým se budu v této kapitole také věnovat.

Základním zákonem ochrany kulturních památek v ČR je **zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči** (dále jen „ZSPP“). Touto právní normou je rovněž zajišťováno provádění Úmluvy o ochraně světového a kulturního dědictví. Zákon sestává ze 48 § rozdělených do 6 částí: I. Základní ustanovení, II. Péče o kulturní památky, III. Archeologické výzkumy a nálezy, IV. Orgány a organizace státní památkové péče, V. Opatření při porušení povinností, VI. Ustanovení společná a závěrečná.

V ustanovení §1 ZSPP je vyjádřena zásadní úloha státu při ochraně kulturních památek: „*Stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu*“. Stát naplňuje uvedené ustanovení prostřednictvím orgánů veřejné správy.

Veřejný zájem prohlášení věci za kulturní památku se dovozuje ze znění uvedeného ustanovení, což potvrzuje i rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.⁹²

Předmět právní úpravy vymezuje ustanovení §2 ZSPP. Předmětem ochrany jsou kulturní památky. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že nový občanský zákoník (dále jen NOZ)⁹³ přinesl do práva řadu změn, z nichž některé se dotkly také památkové péče. Ke dni 1. 1. 2014 vstoupil v účinnost zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Z hlediska ZSPP je významné zejména zavedení zásady *superficies solo cedit* - stavba spojená s pozemkem je součástí pozemku (§ 506 NOZ). Tento princip má zásadní vliv na předmět právní úpravy ZSPP. Nově může ministerstvo kultury ČR za kulturní památku prohlásit *nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory,*

a) které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické,

b) které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

(2) Za podmínek podle odstavce 1 písm. a) nebo b) lze za kulturní památku samostatně prohlásit stavbu, která není samostatnou věcí, nebo soubor staveb; i taková kulturní památka se považuje za nemovitou kulturní památku.

(3) Za kulturní památku lze prohlásit soubor věcí nebo staveb, i když některé z nich nevykazují znaky kulturní památky podle odstavce 1.

Za kulturní památku tak mohou být prohlášeny věci movité, věci nemovité, stavby i pozemky bez staveb⁹⁴. Ve smyslu odstavce 2 bude moci být i po přijetí nové soukromoprávní úpravy prohlášena za kulturní památku např. výklenková kaple bez

⁹² „Veřejný zájem prohlášení věci za kulturní památku je obecně vymezen v ustanovení § 1 zákona o státní památkové péči, podle něhož stát chrání kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství lidu. Tento obecný účel je dále blíže specifikován u jednotlivých druhů památek. V případě kulturních památek je tento veřejný zájem dostatečně přesně vymezen v citovaném ustanovení § 2 zákona o státní památkové péči“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004 sp. zn. 6 A 106/2002:

⁹³ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁹⁴ Podle dosavadní právní úpravy (§ 2 ZSPP) se kulturními památkami mohly stát pouze věci movité či nemovité (pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem).

pozemku jako tomu bylo do 1. 1. 2014.⁹⁵ Podle §3 odst 4 ZSPP je také možné prohlásit za kulturní památku pouze pozemek bez stavby.⁹⁶

Prohlašování kulturních památek činí podle ustanovení §3 ZSPP ministerstvo kultury. Řízení o prohlášení se vede podle zákona č. 500/2004Sb., o správním řádu. Řízení se zahajuje buď na návrh (kohokoli) nebo z vlastního podnětu Ministerstva kultury. Pouze v případě archeologických nálezů vyhlásí kulturní památku na návrh Akademie věd ČR. Kulturní památky se zapisují do Ústředního seznamu kulturních památek ČR vedeného odbornou organizací státní památkové péče – Národním památkovým ústavem.

Ministerstvo kultury může také z mimořádně závažných důvodů prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku zrušit, a to na žádost vlastníka kulturní památky nebo organizace, která na zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.⁹⁷ Mimořádně závažným důvodem ke zrušení prohlášení je například situace, kdy není možné kulturní památku zachovat vůbec pro její rozsáhlé poškození přírodními živly (například při povodni) anebo je sice možné ji zachovat, ale pro její zachování musí být provedeny takové zásahy, které znamenají ztrátu její památkové hodnoty.⁹⁸ Za důvod ke zrušení prohlášení se považuje též střet zájmu na zachování kulturních památek s jinými veřejnými zájmy (např. při stavbě důležité dopravní infrastruktury bývá zrušena památková ochrana pozemků dotčených stavbou a ostatní věci tvořící kulturní památku zůstanou památkově chráněny). Před zrušením prohlášení si ministerstvo vyžádá vyjádření dotčených osob. Zmínit je třeba i nově vložené ustanovení §7a ZSPP upravující možnost zrušení prohlášení kulturní památky *na žádost vlastníka stavby, která vznikla následně na nemovitosti již chráněné*

⁹⁵ Památková inspekce Ministerstva kultury ČR: Památkový zákon a nový občanský zákoník, 2013, dostupné na http://www.mkr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/pamatkova_inspekce/metodicka-cinnost-pro-organy-pamatkove-pece-87869/

⁹⁶ §3 odst 4 ZSPP: „V rozhodnutí o prohlášení nemovité věci za kulturní památku může ministerstvo kultury současně uvést, že výslovně uvedené stavby se kulturní památkou nestávají, ačkoli pozemek, na kterém jsou zřízeny, se za kulturní památku prohlašuje“.

⁹⁷ Ministerstvo kultury zveřejňuje na svém portálu seznam zrušených kulturních památek v jednotlivých krajích, a to vždy za období květen – červen a červenec – prosinec. Za období červenec – prosinec roku 2013 bylo rozhodnutím zrušeno 31 kulturních památek.

jako kulturní památka. Ministerstvo může v takovém případě rozhodnout, že tato stavba není kulturní památkou. Takové rozhodnutí může být učiněno i z moci úřední.

Vedle termínu kulturní památka zákon vymezuje další kategorie chráněných hodnot.

Národní kulturní památky (§4 ZSPP) jsou kulturními památkami tvořícími nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa a prohlašují se nařízením vlády. Vláda České republiky nařízením také stanoví obecné podmínky zabezpečování státní památkové péče o národní kulturní památky. Za národní kulturní památku lze prohlásit pouze věc, která již byla prohlášena za kulturní památku. Ustanovení §8 odst. 1 neumožňuje Ministerstvu kultury národní kulturní památku zrušit. Národní kulturní památky může zrušit pouze vláda ČR svým nařízením.⁹⁹

Památkové rezervace (§5 ZSPP) definuje zákon jako *území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů*. Prohlášení za památkovou rezervaci činí vláda ČR nařízením. Nařízením také vláda ČR vymezí podmínky pro zabezpečení ochrany památkové rezervace a obecné podmínky zabezpečování státní památkové péče.

Území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých památek či archeologických nálezů, může vláda ČR svým nařízením prohlásit jako celek za *památkovou rezervaci* (§5 ZSPP).¹⁰⁰

Památkové zóny (§6 ZSPP) jsou území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty. Ministerstvo kultury může vyhláškou prohlásit taková území za památkovou zónu po projednání s krajským úřadem. V České republice jsou tak prohlašovány městské památkové zóny, vesnické památkové zóny a krajinné památkové zóny.¹⁰¹

K ochraně nemovitých kulturních a národních kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón lze zřídit *ochranné pásmo*.

⁹⁸<http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/pamatkovy-fond/zruseni-prohlaseni-za-kulturni-pamatku-18048/>

⁹⁹ Např. Lidový dům (ochrana zrušena nařízením vlády České republiky č. 262/1995 Sb.) nebo Národní dům v Karlíně (ochrana zrušena nařízením vlády České republiky č. 112/1991 Sb.)

¹⁰⁰ Např. historické jádro Prahy, Telče a Kutné Hory

¹⁰¹ Např. vesnická památková zóna Praha 10 – Stará Hostivař; městská památková zóna Beroun; Krajinná památková zóna Orlicko

V části druhé ukládá zákon řadu povinností vlastníkům kulturních památek, třetím osobám a správním úřadům. Ukládané povinnosti mohou spočívat ve zdržení se nějaké činnosti (nepoškozovat), v aktivním konání (péče o zachování) nebo strpění něčeho (nápravných opatření). Za porušení právních povinností je možno uložit opatření podle části páté ZSPP. Za správní delikty právnických a fyzických osob podnikajících lze uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč nebo zákaz činnosti v oboru restaurování či provádění archeologických výzkumů osobě oprávněné k takové činnosti, a to až na dobu 2 let. Za přestupky fyzických osob se ukládá pokuta do výše 2 000 000 Kč. Obecné hledisko pro stanovení výše pokuty obsahuje ustanovení §36 ZSPP, podle kterého se přihlíží při ukládání pokut zejména k závažnosti a k době trvání protiprávního jednání, ke kulturně politickému významu kulturní památky a k rozsahu hrozící nebo způsobené škody.¹⁰²

Zákon dále upravuje právo státu na přednostní koupi kulturních památek, povolení k restaurování kulturní památky, zavádí opatření k zajištění péče o kulturní památky a příspěvek na zachování a obnovu kulturní památky či podmínky přemístění kulturní památky. V oblasti archeologie zákon o státní památkové péči stanovuje podmínky pro získání oprávnění k provádění archeologických výzkumů, pro provádění archeologického výzkumu, definuje pojem archeologický nález a vymezuje zacházení s ním. Zákon o státní památkové péči zřizuje Památkovou inspekci, Národní památkový ústav jako odbornou organizaci státní památkové péče a další instituce.

Zákon o státní památkové péči vykazuje řadu nedostatků, a proto byla vypracována koncepce nové právní úpravy. Vláda České republiky svým usnesením č. 156 ze dne 6. března 2013 schválila věcný záměr zákona o památkovém fondu, který má nahradit současný nevyhovující zákon o státní památkové péči z r. 1987.¹⁰³

Cílem nového zákona je mimo jiné ustanovit Radu světové památky, jejímž úkolem má být zejména schvalování řídicí koncepce památky zapsané na Seznamu světového dědictví UNESCO a zpracovávání plánů její ochrany. Jedná se tak o zavedení nového koncepčního nástroje, kterým budou naplňovány požadavky UNESCO na zajištění ochrany světové památky v rámci územního plánování. Z dalších záměrů lze

¹⁰² Podle judikatury Nejvyššího správního soudu *je třeba k tomuto obecnému ustanovení vždy alespoň přihlídnout, nelze-li ho přímo aplikovat*. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září sp.zn. 5 As 3/2010.

¹⁰³<http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465/>

zmínit potřebu harmonizace právní úpravy památkové péče s novým správním řádem, snížení administrativní zátěže prohlašování území za památkovou rezervaci nebo zajištění efektivního dohledu nad pohybem a nakládáním s movitými a nemovitými památkami. Zavádějí se také nové termíny (např. památkový fond) i zcela nové právní instituty – např. památka místního významu.¹⁰⁴

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Ochrana přírody a krajiny má své počátky již v roce 1838. Tehdy byla vyhlášena první chráněná rezervace na českém území – Žofinský prales¹⁰⁵. Přes tuto dlouholetou tradici byl první zákon na ochranu přírody přijat teprve v roce 1956. Byl jím zákon 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který byl v roce 1992 nahrazen dnes platným zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o komplexní právní normu upravující ochranu územní i druhovou, ochranu živé i neživé přírody, jakož i ochranu krajiny.

Zákon sestává z 93 paragrafů členěných do 9 částí: I. Úvodní ustanovení, II. Obecná ochrana přírody a krajiny, III. Zvláště chráněná území, IV. NATURA 2000, V. Památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů, VI. Některá omezení vlastnických práv, finanční příspěvky při ochraně přírody, přístup do krajiny, účast veřejnosti a právo na informace v ochraně přírody, VII. Orgány a státní správa v ochraně přírody, VIII. odpovědnost na úseku ochrany přírody, IX. Ustanovení společná, přechodná a závěrečná.

Východiskem pro tuto právní úpravu přitom je, že „ochranu druhovou nelze zajistit bez zachování, ochrany a péče o vhodné biotopy a celé přírodní ekosystémy. Jedná se o základní princip běžný pro všechny vyspělé evropské země“.¹⁰⁶ Zákon zahrnuje také ochranu přírody vyplývající z požadavků evropského unijního práva, tj. územní a druhovou ochranu vybrané fauny a flóry a typů přírodních stanovišť, významných z hlediska celoevropského přístupu k ochraně přírody. Můžeme tedy

¹⁰⁴ EEIP, a.s.: Shrnutí závěrů z Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment RIA) pro nový památkový zákon, 2008, str. 8-12

¹⁰⁵ Dnes je Žofinský prales chráněnou přírodní rezervací v kategorii národní přírodní rezervace.

¹⁰⁶ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 158

mluvit o třetí kategorii ochrany – o ochraně evropské¹⁰⁷. V. Stejskal uvádí ještě tyto další charakteristické principy ochrany přírody a krajiny:

- a) *Priorita ochrany in situ* vyjadřující ochranu organismů v jejich přirozeném prostředí. Teprve není-li to možné či účelné, nastupuje zásada ochrany ex situ, tedy v umělých podmínkách.
- b) *Komplexnost přístupu ochrany* znamenající, jak jsem již dříve uvedla, obecnou ochranu veškeré přírody a krajiny, včetně krajiny urbanizované, ochranu ekosystémů, obecnou ochranu všech druhů a jejich populací a ochranu speciální vybraných částí přírody.
- c) *Princip limitace lidských aktivit v území s veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny*, který reflektuje skutečnost, že podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. , jakož i podle čl. 14 odst. 3 Listiny je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem. Z tohoto principu však zákon umožňuje, aby za zákonem stanovených podmínek správním rozhodnutím byla udělena výjimka ze zákazu některých činností.
- d) *Kompenzace újmy na složkách přírody jako preventivní opatření* spočívá v povinnosti subjektu, který žádá o povolení k realizaci činností nebo o posouzení koncepcí a projektů s možnými negativními důsledky na přírodu a krajinu či ekosystémy apod., kompenzovat vzniklou újmu na složkách přírody jako preventivní opatření (např. §5 u druhové ochrany).
- e) *Náhrada ztráty v důsledku omezení výkonu vlastnického práva z důvodu ochrany přírody* se uplatní tam, kde stát poskytuje vlastníkům či nájemcům nemovitostí či hospodářských zvířat náhradu ztráty v důsledku omezení výkonu vlastnického práva nebo výkonu hospodaření z důvodu ochrany přírody (např.: §13 zákona 114/1992 Sb.)
- f) *Předběžná opatrnost při ochraně přírody* je obecným principem práva životního prostředí. (např. v případě regulace obchodování o ohroženými druhy podle Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je třeba na druhové seznamy zařazovat i druhy bezprostředně neohrožené vyhubením, avšak zaměnitelné

¹⁰⁷ Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 364

s druhy přímo ohroženými. Takové druhy jsou pak předmětem předběžné kontroly rámci mezinárodního obchodu.)

- g) *Priorita uvedení narušených částí přírody do původního stavu* vyjadřuje povinnost původce ekologické újmy navrátit poškozenou část přírody do původního stavu, je-li to možné a účelné. V opačném případě se uplatní kompenzační opatření (např. náhradní výsadba).
- h) *Odbornost rozhodování* spočívá v množství speciálních orgánů ochrany přírody či účasti odborných vědeckých a poradních institucí. Jedná se např. o správy NP, správy CHKO, AOPKČR. Do výčtu je třeba zahrnout i fyzické osoby (zejm. veřejné strážce) a speciální autorizované znalce pro posuzování vlivů projektů a koncepcí v oblasti soustavy NATURA 2000
- i) *Princip omezení svobody pohybu ve vymezených chráněných územích z důvodu ochrany přírody*, který vyplývá již z čl. 14 odst. 1 Listiny. Takto lze svobodu pohybu omezit pouze zákonem a je-li to nevyhnutelné (mimo jiné) též z důvodu ochrany přírody a to jen na vymezených územích. Zmocnění k takovému omezení svobody je dáno zákonem 114/1992 Sb. (např. v ustanovení §14, který zavádí zvláště chráněná území se stanoveným režimem ochrany, v podobě ochranných podmínek. Těmito podmínkami může být i omezení svobody pohybu či pobytu z důvodu ochrany přírody.)
- j) *Princip účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny* je zakotven již v ustanovení §1 a §2 zákona 114/1992 Sb. Spočívá v právu státu, obcí, krajů, vlastníků a správců pozemků, jakož i fyzických a právnických osob účastnit se ochrany přírody a krajiny a péče o ni.
- k) *Princip dobrovolného zapojení subjektů do ochrany přírody* se realizuje zejména formou veřejnoprávních subordinačních smluv uzavíraných mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Takto se uvedené osoby dobrovolně omezí ve svém chování či hospodaření právě z důvodů ochrany přírody nebo naopak přijme závazek k aktivní péči např. o zlepšování stavu biodiverzity.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 160-167

Hlavní cíle zákona formuluje ustanovení §1. Jedná se především o ochranu přírody, její druhovou rozmanitost, ochranu krajiny a její ekologickou rovnováhu, vytvoření soustavy chráněných území a o ochranu pro určité druhy v evropském měřítku – NATURA 2000¹⁰⁹. Definici obsahu ochrany přírody a krajiny poskytuje ustanovení §2 odst. 1 zákona 114/1992 Sb., kterou se rozumí *péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny*. Odstavec 2 pak demonstrativně uvádí základní nástroje ochrany. Tyto nástroje dělíme obecně z hlediska působení na stav životního prostředí do dvou základních skupin, a to na nástroje přímého a nepřímého působení. První skupina zahrnuje nástroje právní, druhá skupina pak nástroje mimoprávní, zejména ekonomické nástroje.¹¹⁰ Zákon 114/1992 Sb. poskytuje k ochraně přírody a krajiny nástroje:

- a) administrativní (např. souhlasy, vyjádření či závazná stanoviska),
- b) dobrovolné závazky (např. dohody s vlastníkem pozemku o vymezení zvláště chráněného území),
- c) koncepční nástroje (v užším slova smyslu např. plány péče o zvláště chráněná území; v širším slova smyslu se jedná o koncepční nástroje územního plánování)
- d) ekonomické nástroje (např. poplatky v národních parcích, odvody za kácení dřevin)
- e) sankční (přestupky a jiné správní delikty)
- f) nástroje nápravného charakteru (např. nápravná opatření k odstranění ekologické újmy).¹¹¹

Obecná ochrana přírody a krajiny je zákonem zajišťována prostřednictvím územních systémů ekologické stability, významných krajinných prvků, obecnou ochranou rostlin a živočichů, obecnou ochranou ptáků, ochranou dřevin rostoucích mimo les, ochranou neživé přírody a ochranou krajinného rázu. **Zvláštní ochrana** přírody a krajiny je členěna na územní a druhovou. Mezi základní nástroje územní ochrany zákon řadí zvláště chráněná území (národní parky, chráněné krajinné oblasti,

¹⁰⁹ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 19

¹¹⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 37 a 41

¹¹¹ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 169

národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky), území NATURA 2000 (evropsky významné lokality a ptačí oblasti) a památné stromy, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů.

Ústředním orgánem státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny je Ministerstvo životního prostředí, které zároveň vykonává i vrchní státní dozor. Orgány ochrany přírody můžeme rozlišovat na

- a) obecné: Ministerstvo životního prostředí, krajské úřady, obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností
- b) speciální: správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí a na území vojenských újezdů újezdní úřady, resp. Ministerstvo obrany¹¹²

Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí. Jeho prostřednictvím je zajišťována ochrana životního prostředí jako celku, a nikoliv jen jeho jednotlivých složek. Tento přístup je tedy realizací principu komplexní ochrany životního prostředí.¹¹³ Při posuzování vlivů na životní prostředí se aplikuje také princip prevence: „*Tímto způsobem přispívá proces posuzování vlivů na životní prostředí jednak k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a jednak ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životní prostředí.*“¹¹⁴ Pramenem právní úpravy na mezinárodní úrovni je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Finsko, Espoo, 1991) s účinností ode dne 10. září 1997. V rámci EU byla již v roce 1985 přijata směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů *konkrétních záměrů* na životní prostředí (projektové posuzování) a následně prošla třemi revizemi a později též směrnice 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých *plánů a programů* na životní prostředí (koncepční posuzování). Z důvodu nepřehlednosti této právní úpravy byla dne 13. prosince 2011 byla přijata směrnice 2011/92/EU, která sloučila původní směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí a jejich tří revizí. Cílem této kodifikační směrnice bylo vytvořit transparentní a čitelný právní předpis bez jakékoli změny původních

¹¹² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 396

¹¹³ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 218

¹¹⁴ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. ABF – nakladatelství ARCH, Praha, 2005, str. 18.

ustanovení.¹¹⁵ V České Republice upravuje uvedenou problematiku zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností ode dne 1. ledna 2002.

Zákon sestává z 28 paragrafů rozdělených do 5 částí. Součástí zákona je také 9 příloh.

Proces projektového (*Environmental Impact Assessment*, dále jen EIA) i koncepčního posuzování (*Strategic Environmental Assessment*, dále jen SEA) na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů a koncepcí na veřejné zdraví a životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí. Zvláštním případem je pak hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na území NATURA 2000 tvořené evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. V rámci tzv. naturového hodnocení je posuzována jakákoli činnost, která může mít vliv na druhy či stanoviště, která jsou v dané lokalitě předmětem ochrany. Povinnost provádět naturové posuzování vyplývá z ustanovení §45h zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že *jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek*. Procesním předpisem postupování je i v tomto případě zákon o posuzování vlivů č. 100/2001 Sb. na základě podmínek uvedených v §45h a §45i zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

V rámci procesu EIA jsou posuzovány stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona 100/2001 Sb. Projekty posuzované v procesu EIA jsou například stavby, komunikace, výrobní haly, těžby nerostných surovin, provozy – nově budované, ale i jejich změny, tj. rozšiřování, změny technologií, zvýšení kapacity apod. Proces EIA probíhá vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než se započne s jejich vlastní realizací. Bez závěru procesu EIA nesmí správní úřad (např. stavební úřad) rozhodnout o povolení záměru, ledaže by došel k závěru, že záměr má být realizován v podobě

¹¹⁵ http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/12_145_cs.htm

odlišné od podoby doporučené ve stanovisku EIA. V takovém případě však ve svém rozhodnutí musí zvolené řešení odůvodnit spolu s případnými odchylkami od stanovisek EIA. Stanovisko EIA spadá do skupiny jiných aktů dle části čtvrté správního řádu a není tedy správním rozhodnutím. *Výsledkem procesu EIA je tedy stanovisko, které není správním rozhodnutím, ale jen odborným podkladem, který není hmotněprávně (věcně) závazný. Zavazuje jen procesně (formálně).*¹¹⁶ V rámci procesu SEA jsou posuzovány koncepce uvedené v § 3 písm. b) a § 10a odst. 1) zákona 100/2001 Sb., příp. jejich změny. Předmětem posuzování jsou koncepce, jejichž provedení by mohlo mít významný vliv na veřejné zdraví a životní prostředí, zahrnující mj. i případné vlivy na kulturní památky. Pojem koncepce zákon definuje v ustanovení §3 písm. b) *jako strategie, politiky, plány nebo programy zpracované či zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.* Rozlišují se koncepce na úrovni celostátní (např. Plán hlavních povodí České republiky), regionální (např. Plán odpadového hospodářství Středočeského kraje) a místní (např. Strategie pro Brno).¹¹⁷ Výsledkem procesu je stanovisko, bez kterého nelze návrh schválit a jehož podmínky musí být do schvalovaného návrhu zahrnuty, pokud schvalující orgán neodůvodní odchylný postup. Schvalující orgán je při dalším postupu povinen zohlednit závěry posuzování uvedené ve stanovisku.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Důležitým prostředkem ochrany životního prostředí je územní plánování. Jedná se o činnost organizovanou státem, kraji a obcemi, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území.¹¹⁸

Cíl územního plánování je vymezen v ustanovení §18 stavebního zákona: *cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, který spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*

¹¹⁶ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 230

¹¹⁷ http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_zivotni_prostredi

¹¹⁸ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 204

Demonstrativní výčet úkolů územního plánování stanoví ustanovení § 19 stavebního zákona. Patří mezi ně zejména zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty; stanovování koncepcí rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky území; prověřování a posuzování potřeb změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika a další činnosti.

Územní plánování se realizuje dvěma základními druhy nástrojů, a to nástroji koncepčními a realizačními. Jednotlivé nástroje na sebe věcně i časově navazují. Mezi koncepční nástroje se řadí územně plánovací podklady (zahrnují územně analytické podklady a územní studie), politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zahrnující zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán). Realizačními nástroji jsou regulační plány, územní rozhodnutí (vydávající se o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu) a územní opatření (o stavební uzávěře nebo o asanaci území).¹¹⁹

Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Lze tedy shrnout, že územní plánování a ochrana kulturního a přírodního dědictví spolu úzce souvisí. Územní plánování umožňuje jednak realizovat opatření ke zlepšení stavu životního prostředí a jednak předcházet nepříznivým zásahům do stavu památkových hodnot, jež jsou jeho součástí.

2. Aktuální otázky právní úpravy

V této podkapitole bych ráda shrnula nejzávažnější nedostatky současné právní úpravy v oblasti ochrany kulturních a přírodních statků, na něž je poukazováno odbornou veřejností.

V oblasti ochrany kulturních památek upravených zákonem 20/1987 Sb., o státní památkové péči je, jak jsem již uvedla dříve, právní úprava příliš zastaralá a zatížená dobovými výrazovými prostředky (např. ustanovení §1 stanoví, že účelem zákona je

¹¹⁹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010, str. 206 - 210

vytvořit všestranné podmínky pro další prohlubování *politickoorganizační a kulturně výchovné funkce státu* při péči o kulturní památky).¹²⁰

Jednou z otázek, na které poukazuje M. Pekárek, je nejasná forma aktu prohlášení věci za kulturní památku.¹²¹ Zákon o státní památkové péči v době, kdy nabyt účinnosti dne 1. ledna 1988, vylučoval v ustanovení § 44 aplikaci obecných předpisů o správním řízení (v té době zejména zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) pro výslovně uvedená řízení. Do těchto řízení spadalo i prohlášení věci za kulturní památku.¹²² Důvodem pro vyloučení bylo upřednostnění veřejných zájmů před zájmy soukromými, tedy důvod ideologický.¹²³ Tato úprava je však pro demokratický právní stát nepřijatelná. K takovému závěru došel také Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04, ve kterém konstatoval protiústavnost vyloučení aplikace správního řádu. Ústavní soud shledal rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, který stanoví: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Z tohoto ustanovení pak podle Ústavního soudu ČR vyplývá nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování. Pro uvedený rozpor shledal Ústavní soud ustanovení §44 zákona o památkové péči v části, ve které se pro prohlášení věci za kulturní památku vylučuje aplikace obecných předpisů o správním řízení za protiústavní a jako takové jej následně zrušil¹²⁴.

Přestože se právní praxe dnes shoduje na aplikaci správního řádu, zákon č. 201987 Sb. ani dnes neříká nic o povaze ani o procesu, který mu předchází. Pekárek se domnívá, že vzhledem k povaze tohoto aktu, jímž se vždy omezují práva vlastníků těchto věcí a jímž se ukládají povinnosti, které dosud neměli, lze mít zato, že jde o individuální správní akt, tj. správní rozhodnutí. Jediné ustanovení, které bez bližší specifikace hovoří o *správních řízeních podle tohoto zákona* je ustanovení §44a. Také ustanovení §3 odst. 3 uvedeného zákona výslovně hovoří o „*rozhodnutí*“ ministerstva kultury. Nepřímo lze tedy z výše uvedených důvodů dovozovat, že se jedná o správní

¹²⁰ Varhaník, J., Malý, S.: Zákon o státní památkové péči. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, str. 2

¹²¹ Pekárek, M.: K některým problémům současné české právní úpravy ochrany kulturních památek (v kontextu s ochranou světového kulturního a přírodního dědictví) in Damohorský, M., Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 136

¹²² §44 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění do 17. 6. 2005: „*Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 3, 6, 8 a § 21 odst. 2 a 4.*“

¹²³ Tuto skutečnost potvrzuje také důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/04

rozhodnutí, kterému tedy předchází správní řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.¹²⁵ Právní jistotu by mohl přinést nový zákon o památkovém fondu. Věcný záměr tohoto zákona výslovně stanoví použití správního řádu.¹²⁶

Další nedostatek je pak spatřován v oblasti stanoveného kritéria pro prohlášení věci za národní kulturní památku. Zákon jako svůj jediný požadavek stanoví, že se musí jednat o *věc tvořící nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa*. Takové ustanovení je podle mého názoru poněkud vágní, závislé zcela na odborném posouzení a dávající širokou možnost pro správní uvážení. Právní formou prohlášení je zde stanoveno konkrétně – jedná se o nařízení vlády. Na tento nedostatek upozorňuje a řešení požaduje také Koncepce památkové péče v ČR na léta 2011 – 2016, která jako jeden ze svých cílů stanoví požadavky na zpřesnění kritérií.¹²⁷

Posledním závažným nedostatkem, o kterém se zmíním je nerovné postavení v právech vlastníka nemovitosti, jehož vlastnická práva jsou orgány památkové péče omezována z důvodu ochrany veřejného zájmu. Zákon nedává takovému vlastníkovi téměř žádná procesní práva a poprvé se o něm zmiňuje až v okamžiku, kdy jej Ministerstvo kultury písemně vyrozumí o tom, že byl podán návrh na prohlášení jeho věci za kulturní památku, nebo že tak hodlá učinit z vlastního podnětu. Vlastník věci má sice právo se vyjádřit, ale nestanoví, jakým způsobem se s takovým vyjádřením má nakládat a zda se jím Ministerstvo kultury vůbec musí zabývat.¹²⁸ Jiným příkladem nerovného postavení, tentokrát mezi vlastníky kulturních památek a vlastníky nemovitostí neprohlášených za kulturní památky, ale ležící v památkových rezervacích a zónách či ochranných pásmech. Zatímco první skupina v současné době může požádat o příspěvek na obnovu kulturní památky, druhá skupina již nikoliv. I jim je správními

¹²⁵ Pekárek, M.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Damohorský, M., Stejskal, V.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 136 - 137

¹²⁶ „Stávající prohlášení kulturních památek bude nahrazeno rozhodováním o zápisu věci (movité či nemovité) nebo souboru věcí do seznamu kulturních památek. To se bude dít ve správním řízení v procesním režimu správního řádu, resp. obecných předpisů o správním řízení.“

Návrh věcného záměru zákona o památkovém fondu Ministerstva kultury ČR, dostupný na http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatky/ma_korn7kvj3bac.pdf

¹²⁷ Odbor památkové péče Ministerstva kultury: Koncepce památkové péče v ČR na léta 2011 – 2016, březen 2011, str. 15

¹²⁸ Pekárek, M.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v ČR in Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Beroun, 2012, str. 137 - 138

akty jejich vlastnictví z důvodu ochrany veřejného zájmu omezováno, ale na rozdíl od první skupiny bez možnosti finanční náhrady.¹²⁹

Ráda bych zdůraznila, že problematických okruhů je v oblasti památkové péče více a nelze je všechny postihnout v rámci mé diplomové práce.

V oblasti ochrany přírody a krajiny je základní normou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V době kdy byl přijímán se jednalo o velmi moderní a progresivní zákon. Vycházel z týchž principů jako směrnice Rady ze dne 21. 5. 1992 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků¹³⁰. Po dvaceti letech existence uvedeného zákona však teorie i praxe poukazuje na některé nedostatky právní úpravy a potřebu připravit nový zákon o ochraně přírody a krajiny.¹³¹ Již v roce 2008 vznikla pod vedením tehdejšího náměstka ministra životního prostředí F. Pelce iniciativa k přijetí nové podoby zákona. V rámci jednotlivých pracovních skupin byly vypracovány návrhy nového pojetí zejména obecné ochrany přírody a jiné úpravy ekonomických kompenzací.¹³² Tehdy vytvořený věcný záměr však nebyl realizován.¹³³

Slabiny právní úpravy vykazují zejména některé druhy právních a ekonomických nástrojů. Stejskal upozorňuje především na tyto nedostatky:

- nedostatečná právní úprava obecné ochrany genofondu před působením invazních nepůvodních druhů,
- absence zásad obecných povinností subjektů vykonávajících činnost v rámci území mimo zvlášť chráněné lokality,

¹²⁹ Odbor památkové péče Ministerstva kultury: Koncepce památkové péče v ČR na léta 2011 – 2016, březen 2011, str. 15

¹³⁰ Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář s judikaturou a prováděcími předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010, str. 9

¹³¹ Miko, L., Hošek, M.: Příroda a krajina České republiky – zpráva o stavu 2009, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, Praha 2009

¹³² Mlčoch, M.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny, in Ochrana přírody, dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/dvacet-let-zakona-na-ochranu-prirody-a-krajiny.html>

- chybějící systém kompenzačních plateb jako součástí preventivních nástrojů ochrany přírody a krajiny, zejména v rámci obecné územní ochrany nedostatečné využívání dobrovolných právních nástrojů ochrany přírody¹³⁴

3. Shrnutí

Základním pramenem ochrany kulturního a přírodního dědictví jsou ústavní předpisy - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., (Ústava) a ústavní zákon č 2/1993 Sb. (Listina základních práv a svobod).

Dalším pramenem jsou pak mezinárodní úmluvy o ochraně kulturního a přírodního dědictví, k nimž Česká republika přistoupila.

Na zákonné úrovni se jedná zejména o zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z hlediska prevence negativních zásahů do přírodních či kulturních hodnot a regulace lidské činnosti s problematikou úzce souvisí také zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Současná právní úprava v oblasti kulturních památek je již příliš zastaralá, mnohokrát novelizovaná. Poslední změny přinesla nová úprava soukromého práva, jejíž skutečný dopad a řešení některých nejasností ukáže až praxe. Z těchto důvodů vláda České republiky svým usnesením č. 156 ze dne 6. března 2013 schválila věcný záměr zákona o památkovém fondu, který má nahradit současný nevyhovující zákon o státní památkové péči.

Některé nedostatky vykazuje také zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a proto je i v této oblasti odbornou veřejností upozorňováno na potřebu nové právní úpravy.

¹³⁴ Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Univerzita Karlova v Praze, 2012, str. 248 - 250

ZÁVĚR

V předkládané diplomové práci jsem se zabývala právní úpravou ochrany světového kulturního a přírodního dědictví. V textu se věnuji rozboru nejdůležitějších mezinárodních a vnitrostátních pramenů včetně historických souvislostí.

Počátky ochrany kulturního dědictví se formují již od středověku. Ochrana přírodních hodnot se rozvíjí později v důsledku negativních dopadů moderního způsobu života člověka. V průběhu historického vývoje se také významně změnila motivace k vydávání právních předpisů, a to od náboženských důvodů přes ekonomické a pragmatické důvody, až po důvody motivované zachováním biodiverzity v současnosti.

Moderní globalizovaný svět je charakteristický vyšší mírou kooperace států v podobě různých mezinárodních organizací. Na národních úrovních se na ochraně světového kulturního a přírodního dědictví podílejí vládní i nevládní organizace. Nejvýznamnější mezinárodní organizací v oblasti světového kulturního a přírodního dědictví je Organizace spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO). Dalšími důležitými organizacemi jsou Mezinárodní centrum pro studium ochrany a restaurování kulturních statků (ICCROM), Mezinárodní rada pro památky a sídla (ICOMOS) a Světová unie pro ochranu přírody (IUCN). Tyto organizace jsou Úmluvou výslovně určeny za poradní organizace Výboru světového dědictví. Otázkám mezinárodního životního prostředí se jako jediný věnuje Program OSN na ochranu životního prostředí (UNEP). Finanční, organizační a odbornou projektovou podporu řešení celosvětově závažných problémů životního prostředí poskytuje Světový fond životního prostředí (GEF).

Vedle OSN se na ochraně kulturních a přírodních statků podílí Evropská unie. Jejím cílem v této oblasti je zachování společného kulturního dědictví Evropy (*Europe's Cultural Heritage*). EU chrání také přírodní bohatství a to prostřednictvím soustavy chráněných území evropského významu NATURA 2000. Další platformou pro ochranu kultury a přírody v Evropě je regionální organizace Rada Evropy a nevládní organizace Evropská federace přírodních a národních parků (EUROPARC).

Prameny práva v oblasti ochrany světového přírodního a kulturního dědictví rozlišujeme na vnitrostátní a mezinárodní. Základní mezinárodní pramen právní úpravy ochrany světového kulturního a přírodního dědictví představuje Úmluva o ochraně světového a kulturního dědictví přijatá v roce 1972 organizací UNESCO. Jde o nejdynamičtější a nejúspěšnější nástroj ochrany světového dědictví mezi úmluvami UNESCO. Její přijetí dokumentuje změnu postoje mezinárodního společenství ke kulturním a přírodním památkám v 21. století.

V oblasti českého práva jsou základním pramenem ochrany kulturního a přírodního dědictví ústavní předpisy, které se vyznačují nejvyšší právní silou. Jedná se především o ústavní zákon č. 1/1993 Sb., (Ústava) a ústavní zákon č. 2/1993 Sb. (Listina základních práv a svobod). Do výčtu pramenů je třeba zahrnout také mnohé mezinárodní úmluvy o ochraně kulturního a přírodního dědictví. Na zákonné úrovni tvoří základ právní úpravy především zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z hlediska prevence negativních zásahů do přírodních či kulturních hodnot a regulace lidské činnosti s problematikou úzce souvisí také zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Při hodnocení současné české právní úpravy v oblasti kulturních a přírodních památek je odbornou veřejností i praxí poukazováno na některé nedostatky. Mezi nejčastější důvody kritiky patří časté novelizace, komplikovanost a administrativní zátěž v praxi.

V oblasti kulturních hodnot je právní úprava v podobě zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, jehož hlavním problémem je zastaralost a přežitost. Poslední změny přinesla nová úprava soukromého práva, jejíž skutečný dopad ukáže až praxe. Z uvedených důvodů schválila vláda České republiky svým usnesením č. 156 ze dne 6. března 2013 věcný záměr zákona o památkovém fondu, který má nahradit současný nevyhovující zákon o státní památkové péči.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny jako základ právní úpravy přírodních hodnot byl v době svého přijetí skutečně moderní a pokrokovou normou zahrnující jak úpravu obecnou, tak úpravu zvláštní územní i druhovou. Uvedený zákon proto považují za vyhovující.

Přejdu-li k právní úpravě postupu při zápisu statků na Seznam světového dědictví, je základem Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972. Postup je blíže vymezen Operačními směrnicemi pro implementaci Úmluvy v platném znění. Orgány smluvních států pak vypracovávají pro účely úspěšného zařazení památek na Seznam metodiky a doporučení pro subjekty, které se na procesu přímo podílejí. S ohledem na skutečnost, že Česká republika má na Seznamu zapsané pouze statky kulturní, byly doposud vydány pouze metodické instrukce Ministerstvem kultury.¹³⁵

Příprava nominační dokumentace i samotné řízení je administrativně velmi náročné. Zařazení či nezařazení památky na Seznam se často odvíjí od vypracované nominační dokumentace. Nezbytným předpokladem úspěšného zařazení kulturní či přírodní památky na Seznam je totiž obhájení mimořádné univerzální hodnoty příslušné památky. Odpovědnost za její prohlášení či neprohlášení nese vždy stát, který památku nominoval. Úkolem smluvních států Úmluvy je tedy formulovat prohlášení mimořádné univerzální hodnoty tak, aby jimi předložená argumentace prokazovala, že nominovaný statek je skutečně světově zajímavý, výjimečný, přínosný a nezpochybnitelný. V procesu posuzování má konečné slovo Výbor světového dědictví, který je oprávněn posoudit nominační dokumentaci a vydat příslušné rozhodnutí.

K zachování prestiže a unikátnosti Seznamu je nutno splnit požadavek na transparentní a spravedlivý výběr jednotlivých statků. Tyto musí být vybírány podle předem daných kritérií. Současně však nelze z nezařazení některé památky na Seznam vyvozovat, že není hodnotná. Důvodem nezařazení je pouze absence vlastností, pro které by mohla být chápána jako dědictví „světové“ případně se jedná o typologický druh památky, který je na Seznamu již vícekrát zařazen.¹³⁶

Na ochranu přírodních a kulturních hodnot se zaměřuje také řada mezinárodních programů v rámci UNESCO. K nejvýznamnějším se řadí program Člověk a biosféra, jehož hlavním cílem je vytvořit a rozvinout základnu pro racionální využívání přírodních zdrojů biosféry a tím i zlepšení vztahů mezi člověkem a přírodním prostředím. Pro naplňování cílů programu MAB byla v roce 1974 vyhlášena území

¹³⁵ Těmito instrukcemi jsou: Doporučená struktura Management Planu – Plánu nakládání se statky zapsanými na Seznam světového dědictví a Metodika sledování památek zapsaných na Seznamu světového dědictví v České republice.

¹³⁶ Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví UNESCO, 1. vydání, Praha, NPÚ 2009, str. 60

nazvaná biosférické rezervace (*Biosphere Reserves*). Území biosférických rezervací může být vyhlášeno, pokud má zajištěnu národní právní ochranu (*national legal protection*). České právo biosférické rezervace speciálně neupravuje. Jejich právní rámec se odvíjí od úpravy zvláště chráněných území na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Území biosférických rezervací se v ČR více či méně překrývají s územím národních parků nebo chráněných krajinných oblastí. K rozvinutým projektům patří také zakládání geoparků na globální, evropské a národní úrovni. Základním smyslem a účelem geoparku je ochrana území, prezentace jeho hodnot, vzdělávání a šetrné využívání území cestovním ruchem. Geoparkem se mohou stát všechna geologicky cenná a zajímavá území místního či regionálního významu (např. skalní města, krasová území, archeologická a paleontologická naleziště).

Programy UNESCO můžeme tedy vnímat jako další, doplňkovou ochranu přírodního a kulturního dědictví. Přívlastek „doplňková“ přitom v žádném případě neznamena nadbytečná či méně důležitá. Naopak, na uvedených příkladech biosférických rezervací a geoparků je patrné, že každý z projektů má svůj specifický význam s odlišnými cíli.

Lze shrnout, že pouze statky s mimořádnou univerzální hodnotou se mohou ucházet o zápis do Seznamu světového dědictví a požívat takové ochrany, jaká je jim zaručena na základě Úmluvy o ochraně světového přírodního a kulturního dědictví. Zápis v Seznamu však nevylučuje, aby některý statek současně požíval ochrany na základě Úmluvy světového kulturního a přírodního dědictví a zároveň některého z mezinárodních programů. Domnívám se, že každá iniciativa, jejímž cílem je podpora kulturních či přírodních hodnot je prospěšná a je důkazem změny postoje moderní společnosti k hodnotám, které jsou nenahraditelné a ohrožené vymizením.

Právní úpravu světového kulturního a přírodního dědictví hodnotím celkově pozitivně. Navzdory převážně kladnému hodnocení si dovoluji navrhnout několik možných úprav *de lege ferenda*.

Navrhuji doplnit Úmluvu světového kulturního a přírodního dědictví v článku 12 o sankci. Uvedený článek ukládá smluvním státům povinnost *dbát i o ochranu památek nezapsaných na Seznam*. Tento článek je imperfektní normou, neboť stanoví pouze

povinnost aniž by její nedodržení jakkoli sankcionoval. Absence sankce vede v praxi často k nerespektování uložené povinnosti. Případný postih by podle mého názoru měl mít vedle represivní funkce především funkci preventivní. Důsledky vzniklé z nedodržení povinnosti podle čl. 12 Úmluvy mohou vést k těžko napravitelným či dokonce k nenapravitelným škodám na zanedbaných statcích. V souladu s principem prevence je důležité škodám na prvním místě předcházet než je později obtížně napravovat. Za vhodnou a dostatečně motivační sankci považuji především postih finanční. Příjem takto získaný by mohl být následně využit pro financování ochrany a údržby světového dědictví, jehož finanční náročnost se s narůstajícím počtem památek na Seznam zvyšuje.

Za problematický dále považuji požadavek Globální strategie pro dosažení vyváženého, reprezentativního a věrohodného Seznamu světového dědictví. Globální strategie požaduje zejména: 1) snížení „přezastoupených“ (*over-represented*) evropských států v porovnání se zastoupením států z ostatních kontinentů, 2) vyvážené zastoupení vyspělých zemí se zeměmi méně rozvinutými a 3) rovnoměrné zastoupení statků kulturních a přírodních. Ani jeden z uvedených cílů Globální strategie přijaté v roce 1994 však doposud nebyl naplněn. Z geografického hlediska je patrné, že téměř polovina všech statků je koncentrována v Evropě (viz příloha č. 1). Nenaplnění požadavku rovnovážného zastoupení vyspělých a rozvojových zemí dokládá analytická studie *Imbalance of World Heritage List: Did The UNESCO Strategy Work?*¹³⁷. Zřejmý nepoměr je rovněž v počtu zapsaných kulturních památek (celkem 759) ve srovnání s počtem památek přírodních (celkem 193). Je vhodné si tedy položit otázku, jaký význam mají uvedená kritéria a zda jsou vůbec potřebná. Z mého pohledu je přístup v podobě apriorní limitace množství památek na Seznamu přinejmenším diskutabilní a může vést v konečném důsledku k odmítnutí památky vyznačující se skutečně mimořádnou světovou hodnotou, která by se jinak na Seznam plně kvalifikovala.

Mé poslední doporučení se týká absence české procesněprávní úpravy v oblasti zápisu statků na Seznam světového dědictví. Ministerstvo životního prostředí s ohledem na neexistující přírodní nominace nevydalo na rozdíl od Ministerstva kultury žádné pokyny pro tvorbu Management planů ani pro provádění monitoringu zapsaných statků.

¹³⁷ Frey, B., Lasse, S.: *Imbalance of World Heritage List: Did The UNESCO Strategy Work?*, Working Paper No.14, University of Zurich, 2011

Domnívám se, že možnost aplikace existujících metodik Ministerstva kultury *per analogiam* pro případné přírodní statky je velmi omezená. Důvodem je jejich specifický charakter, projevující se mj. v tom, že mají svá vlastní hodnotová kritéria pro zápis na Seznam, jakož i jiné indikátory uchování integrity a autenticity a podléhají jiným právním předpisům než statky kulturní. Proto doporučuji, aby Ministerstvo životního prostředí *pro futuro* připravilo vlastní metodické instrukce pro tvorbu Management planů i monitoringu případných přírodních statků zapisovaných na Seznam světového dědictví. Východiskem při jejich zpracování by mohly či dokonce měly být manuály, které vytváří Centrum světového dědictví.¹³⁸ Potřeba navrhovaných metodik je pro praxi nezbytná, neboť napomáhá k řádnému plnění závazků vyplývajících z Úmluvy.

¹³⁸ Příslušné manuály Centra světového dědictví jsou dostupné na <http://whc.unesco.org/en/series/>

SEZNAM PRAMENŮ

Odborná literatura:

- Birnie, P., Boyle A., Redgwell C.: International Law and Environment, 3. vydání, Oxford University Press, 2009, ISBN 978 0 19 876422 9
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 2010
- Damohorský, M., Stejskal, V. a kol.: Ochrana světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu, nakl. Eva Rozkotová, Praha, 2012
- Francioni, F., Lenzerini, F.: The 1972 World Heritage Convention: A Commentary, 1. vydání, Oxford University Press, 2008
- Hazen, H.: "Of outstanding universal value": The challenge of scale in applying the World Heritage Convention at national parks in the US. Geoforum 2008 Vol. 39
- Jokilehto, J.: The World Heritage List – What is OUV?: Defining the Outstanding Universal Value of Cultural World Heritage Properties. 1. ed. Berlin: 2008
- Kučová, V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO a zásady uchování hodnot těchto statků, 1. vydání, Národní památkový ústav, Praha 2011
- Kučová, V.: Světové kulturní a přírodní dědictví, 1. vydání, Národní památkový ústav, Praha 2009
- Miko, L., Borovičková, H.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání, C. H. Beck, 2007
- Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – Komentář a prováděcí předpisy, 2. vydání, Linde Praha, a.s., 2010
- Regional Environmental Centre: Handbook on Carpathian Convention, 2007
- Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, 1. vydání, Linde Praha, a.s., 2006
- Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, 1. vydání, Linde Praha, a.s., 2012
- UNESCO: Ten Keys to the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 2007

Vícha, O.: Geoparky – nově vznikající mezinárodní nástroj ochrany a správy geologického dědictví, Časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Ročník VI, 1/2006

Vinter, V.: Úvod do dějin a teorie památkové péče I., SPN, Praha, 1982

World Heritage Information Centre: World Heritage Information Kit, 2008

Internetové prameny:

| | |
|--|---|
| Agentura ochrany přírody ČR: | http://www.ochranaprirody.cz/ |
| Evropská komise: | http://ec.europa.eu/ |
| Judikatura ústavního soudu: | http://nalus.usoud.cz/Search/ |
| Judikatura nejvyššího správního soudu: | http://www.nssoud.cz/ |
| Ministerstvo životního prostředí: | http://www.mzp.cz/ |
| Ministerstvo kultury: | http://www.mkcr.cz/ |
| Národní památkový ústav: | http://www.npu.cz/ |
| Rada Evropy: | http://www.coe.int/ |
| české světové dědictví: | http://www.unesco-czech.cz/ |
| UNESCO: | http://portal.unesco.org/ |

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních lidských práv a svobod

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 183/2000 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Ostatní prameny:

Návrh věcného záměru zákona o památkovém fondu

Návrh zákona na vyhlášení národního parku Křivoklátsko

Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Směrnice k provádění Úmluvy o ochraně světového dědictví

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č. 1: **Rozmístění památek Světového přírodního a kulturního dědictví ve světě**

Příloha č. 2: **Seznam českých památek UNESCO**

Příloha č. 3: **Indikativní seznam – obecná struktura**

Příloha č. 4: **Mapa a seznam biosférických rezervací v České republice**

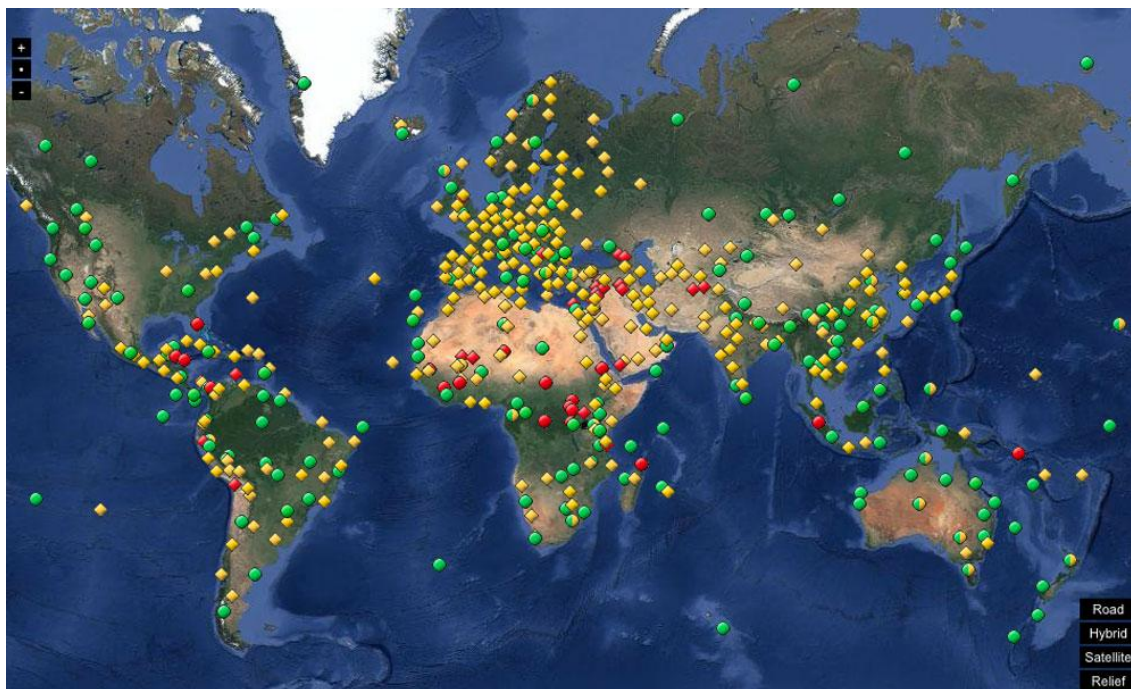
Příloha č. 5: **Mapa NP a CHKO v České republice**

Příloha č. 6: **Rozmístění biosférických rezervací na jednotlivých kontinentech**

Příloha č. 7: **Globální síť geoparků UNESCO**

Příloha č. 1

Rozmístění památek Světového přírodního a kulturního dědictví ve světě



◆ Cultural site ● Natural site ◆ Mixed site

Zdroj: <http://whc.unesco.org/en/254/>

Příloha č. 2

Seznam českých památek UNESCO

- 1) Historické jádro Prahy (1992)
- 2) Historické jádro Českého Krumlova (1992)
- 3) Historické jádro Telče (1992)
- 4) Poutní kostel sv. Jana Nepomuckého na Zelené hoře (1994)
- 5) Historické jádro Kutné Hory s kostelem sv. Barbory a katedrálou Nanebevzetí Panny Marie v Sedlci (1995)
- 6) Kulturní krajina Lednice-Valtice (1996)
- 7) Zahrady a zámek v Kroměříži (1998)
- 8) Vesnická památková rezervace Holašovice (1998)
- 9) Zámek v Litomyšli (1999)
- 10) Sloup Nejsvětější Trojice v Olomouci (2000)
- 11) Vila Tugendhat v Brně (2001)
- 12) Židovská čtvrť a bazilika sv. Prokopa v Třebíči (2003)

Zdroj: <http://www.unesco-czech.cz/>

Příloha č. 3

Indikativní seznam – obecná struktura



INDIKATIVNÍ SEZNAM



ČLENSKÁ ZEMĚ:

DATUM PŘEDLOŽENÍ:

Předložení připravil:

Jméno:

E-mail:

Adresa:

Fax:

Instituce:

Telefon:

JMÉNO PAMÁTKY:

Stát, země, kraj:

Geografické souřadnice:

POPIS:

ZDŮVODNĚNÍ VÝJIMEČNÉ UNIVERZÁLNÍ HODNOTY

Splněná kritéria a zdůvodnění:

(i) (ii) (iii) (iv) (v) (vi) (vii) (viii) (ix) (x)

Komentář k autenticitě/integritě:

Srovnání s jinými podobnými statky:

Zdroj: Kučová V. a kol.: Metodické principy přípravy nominací k zápisu na Seznam světového dědictví UNESCO a zásady uchování hodnot těchto statků, 1. vydání, Národní památkový ústav, Praha 2011, str. 51

Příloha č. 4

Mapa a seznam biosférických rezervací v České republice



Třeboňsko

Rok vyhlášení: 1977

Plocha: 700 km²

Management: Správa CHKO Třeboňsko

Křivoklátsko

Rok vyhlášení: 1990

Plocha: 628 km²

Management: Správa CHKO Křivoklátsko

Šumava

Rok vyhlášení: 1990

Plocha: 1671 km²

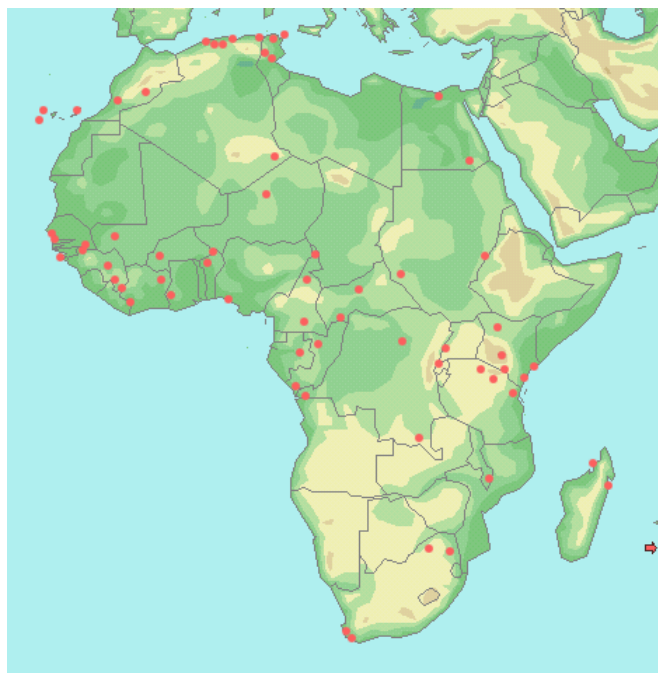
Management: Správa NP a CHKO Šumava

Krkonoše**Rok vyhlášení:** 1992**Plocha:** 548 km²**Management:** Správa NP Krkonoše**Bílé Karpaty****Rok vyhlášení:** 1996**Plocha:** 715 km²**Management:** Správa CHKO Bílé Karpaty**Dolní Morava****Rok vyhlášení:** 2003**Plocha:** 354 km²**Management:** Biosférická rezervace Dolní Morava, o.p.s.

Zdroj: <http://www.br-sumava.cz/br-v-ceske-republice/>

Příloha č. 5

Rozmístění biosférických rezervací na jednotlivých kontinentech

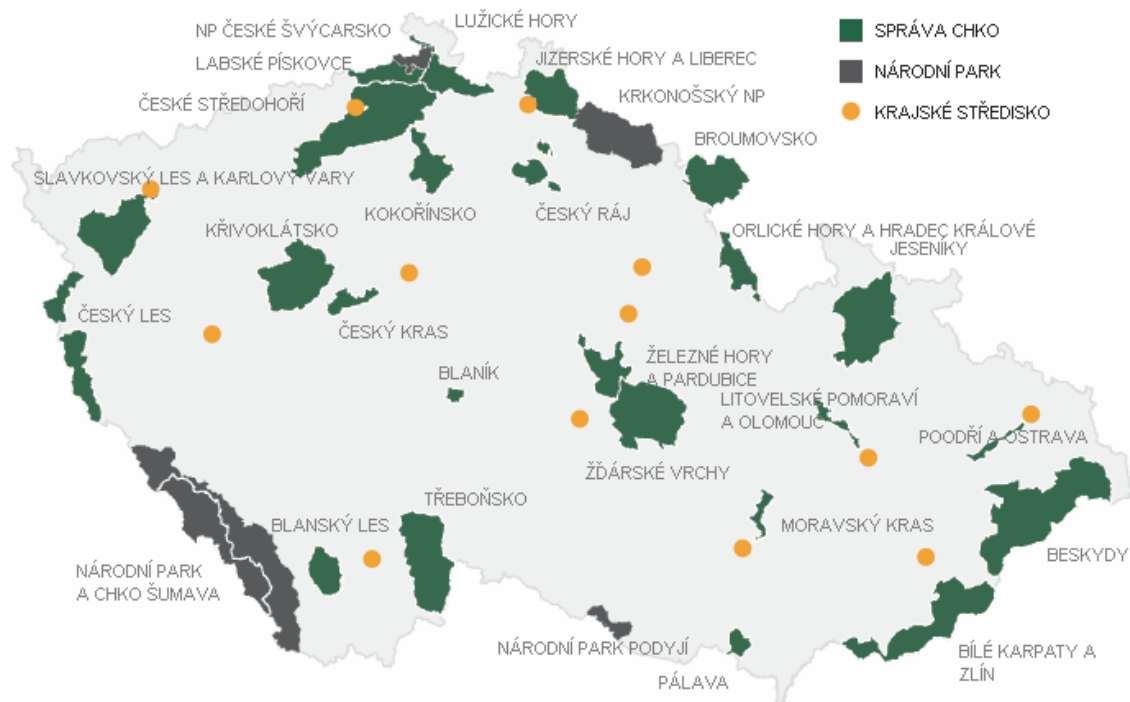




Zdroj: <http://www.unesco.org/mabdb/bios1-2.htm>

Příloha č. 6

Mapa NP a CHKO v České republice

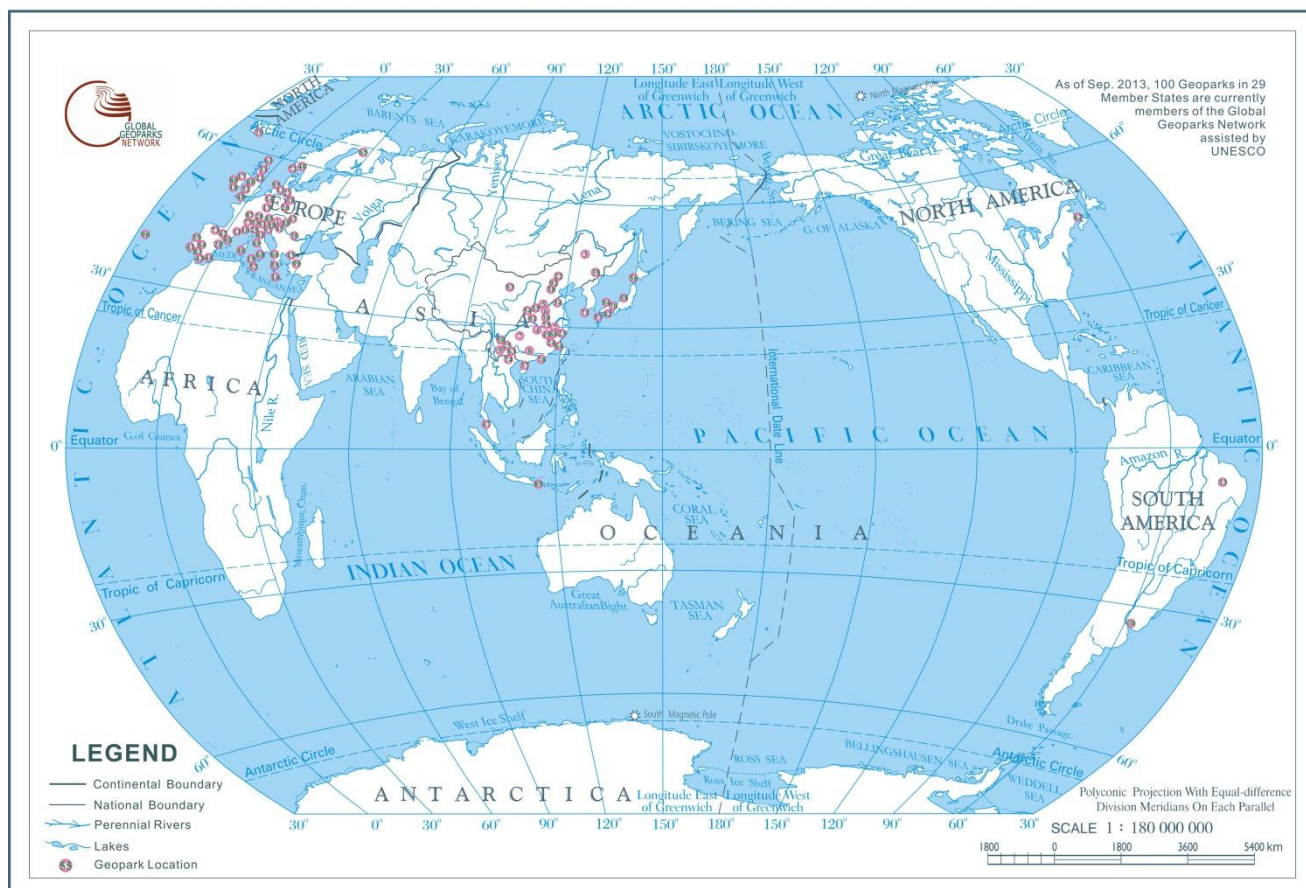


Zdroj: <http://www.ochranaprirody.cz/>

Příloha č. 7

Globální síť geoparků UNESCO

Distribution of GGN Members



审图号: GS (2008) 1895 号

2012年5月

Zdroj: <http://www.globalgeopark.org/homepageaux/tupai/6513.htm>

SUMMARY:

Legal regulation of World Cultural and Natural Heritage

Diploma Thesis deals with legal regulation of World Cultural and Natural Heritage and examines legal protection of sites inscribed on the World Heritage List.

The thesis consists of five chapters. Chapter one is introductory and defines basic terminology used in the thesis and concisely documents the historic development of the idea of preservation of Cultural and Natural Heritage. Chapter two is subdivided in two parts. Part One presents international organisations dealing with World Heritage. Part Two analyses in particular Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage adopted by UNESCO in 1972 as well as other relevant international treaties. Chapter Three explores purposes of selected international programmes concerning protection of cultural and natural property that are organized by UNESCO. Chapter Four deals with the process of the inscription of properties on the World Heritage List with respect to the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. The last chapter provides an outline of relevant Czech laws on conservation of cultural and natural property and mentions some of the imperfections which are subject to critique in professional circles.

The aim of my thesis is to analyse legal regulation of World Heritage that is embodied both in international treaties and national laws, describe the process of inscription of properties on the World Heritage List, present some of its imperfections and propose possible solutions.

The fundamental document of World Heritage is **Convention Concerning the protection of the World Cultural and Natural Heritage adopted in 1972**. To be included on the World Heritage List, sites must be of outstanding universal value and meet at least one out of ten selection value criteria. These criteria are explained in the **Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention**, which besides the text of the Convention is the main working tool on World Heritage. The Czech Republic provides the protection of the cultural heritage in particular through the **Act No. 20/1982 Coll.**, which is the general act on the protection of cultural sites. Nature is preserved in particular through the **Act No. 114/1992 Coll.**

Apart from the World Heritage List many programmes (e.g. Man and Biosphere) are organized to provide the protection to all cultural and natural sites. These initiatives are carried out regardless of inscription of the sites on the World Heritage List.

Main sources of information were internet pages of UNESCO, relevant Czech laws and international treaties with commentaries.

ABSTRACT

Diploma Thesis deals with legal regulation of World Cultural and Natural Heritage and examines legal protection of sites inscribed on the World Heritage List.

The thesis consists of five chapters. Chapter one is introductory and defines basic terminology used in the thesis and concisely documents the historic development of the idea of preservation of Cultural and Natural Heritage. Chapter two is subdivided in two parts. Part One presents international organisations dealing with World Heritage. Part Two analyses in particular Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage adopted by UNESCO in 1972 as well as other relevant international treaties. Chapter Three deals with the process of the inscription of properties on the World Heritage List with respect to the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Chapter Four explores purposes of selected international programmes concerning protection of cultural and natural property that are organized by UNESCO. The last chapter provides an outline of relevant Czech laws on conservation of cultural and natural property and mentions some of the imperfections which are subject to critique in professional circles.

The aim of my thesis is to analyse legal regulation of World Heritage that is embodied both in international treaties and national laws, describe the process of inscription of properties on the World Heritage List, present some of its imperfections and propose possible solutions.

Keywords: World Natural and Cultural Heritage, outstanding universal value, Biosphere Reserves, Geoparks

ABSTRAKT:

Právní úprava světového kulturního a přírodního dědictví

Diplomová práce se zabývá právní úpravou světového kulturního a přírodního dědictví a zkoumá právní ochranu statků zapsaných na Seznamu světového dědictví.

Předkládaná diplomová práce sestává z pěti částí. Část první je úvodní a vysvětluje základní terminologii užitou v diplomové práci a stručně popisuje historický vývoj myšlenky ochrany světového kulturního a přírodního dědictví. Část druhá je rozdělena do dvou kapitol. První kapitola představuje mezinárodní organizace zaměřené na světové dědictví. Druhá kapitola analyzuje zejména Úmluvu světového kulturního a přírodního dědictví přijatou organizací UNESCO v roce 1972, jakož i další relevantní mezinárodní smlouvy. Část třetí zkoumá cíle vybraných mezinárodních programů UNESCO souvisejících s ochranou kulturních a přírodních statků. Čtvrtá část popisuje proces zápisu statků na Seznam světového dědictví podle Operační směrnice pro implementaci Úmluvy světového dědictví. Poslední kapitola poskytuje přehled českých zákonů souvisejících s ochranou kulturních a přírodních hodnot a uvádí některé nedostatky kritizované v odborných kruzích.

Cílem diplomové práce je analyzovat právní úpravu světového dědictví UNESCO, které je zakotveno jednak v mezinárodních smlouvách, jednak v národních právních předpisech, popsat proces zápisu statků na Seznam, představit některé nedostatky právní úpravy a nastínit možná řešení.

Klíčová slova: Světové kulturní a přírodní dědictví, mimořádná světová hodnota, biosférické rezervace, geoparky