

Správa kultury

Archeologická památková péče v ČR

Klára Prokopová

Katedra správní vědy a správního práva

Ústav archeologické památkové péče Brno

Obsah přednášky

- Archeologická památková péče – pojem
- Prameny
- Organizace
- Pojmy
 - Archeologické nálezy
 - Území s AN
 - Archeologické výzkumy
- Aktuální problémy APP v ČR

Archeologická památková péče

- Zařazení
 - Památková péče = činnost směřující k ochraně kulturního dědictví společnosti.
- Pojem
 - Archeologická památková péče – vztah k archeologickým nálezům.
 - Zároveň je specifická, má vlastní úpravu, vlastní principy a zákonitosti.
 - Odbornost – věda.
- Principy – existuje obecně uznávaná hodnota celospolečenského významu (=veřejný zájem), kterou je nutné chránit. Pokud má být narušena, je třeba snažit se ji zachovat, případně kompenzovat. Nutné vyvažování zájmů. APP jako veřejný zájem ve výrazném střetu s jinými zájmy (soukromými i veřejnými).
- U APP nejde pouze o **ochranu**, důraz je kladen i na **poznání**. „Národ bez minulosti není národem“ – archeologie může být i silným politickým argumentem, např. v době nacistické okupace byly germánské vlivy (archeologické nálezy z doby římské na našem území) jedním z argumentů v rámci obsazení. Další politický vliv byl cítit v době ČSSR a provázání s Ruskem – důraz na Slovanské kořeny, podpora slovanské archeologie apod.

Prameny

- Ústavní základ – Listina základních práv a svobod
 - čl. 34 odst. 2
 - Právo přístupu ke kulturnímu bohatství je zaručeno za podmínek stanovených zákonem.
 - čl. 35 odst. 3
 - Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.
 - Vlastnictví zavazuje, omezení nakládání
- Zákony
 - o **státní památkové péči** č. 20/1987 Sb.
 - Úprava památkové péče obecně
 - Obsah zákona o státní památkové péči – archeologie :
 - Archeologické výzkumy – oprávnění k jejich provádění
 - Provádění archeologických výzkumů

- Dohody mezi s vlastníkem pozemku, na kterém má být proveden výzkum
 - Povinnosti stavebníků
 - Archeologické nálezy
 - Zákonná definice (odlišná od oborové)
 - Vlastnictví archeologických nálezů
 - Plány území s archeologickými nálezy (mapy území s (i potenciálním) výskytem nálezů)
 - Povinnosti stavebníků
 - Povinnosti nálezců (nearcheologů)
 - Organizační strukturu APP
 - Od §21 a dále - archeologie
 - Prováděcí vyhláška č. 66/1988 Sb.
 - **stavební zákon** č. 183/2006
 - Úprava preventivní ochrany – územní plánování
 - Úprava ochrany památek v rámci stavební činnosti
 - Správní řád, č. 500/2004 Sb.
 - Procesy, zásady, podání, postavení správních orgánů apod.
 - Přestupkový z., č. 200/1990 Sb. – nový 250/2016 Sb. a č. 251/2016 Sb., od 1.7.2017)
 - Odpovědnost
 - Trestní zákon, č. 40/2009 Sb.
 - TČ zatajení věci
 - Občanský zákoník č. 89/2012 Sb.
 - Smlouvy, vlastnictví, soukromé právo, subjekty, věci
 - Další zákony – posuzování vlivů na životní prostředí, horní zákon, o pohřebnictví ad.
- Mezinárodní smlouvy
 - Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy „Maltská konvence“
Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy
= mezinárodní smlouva
Výzva signatářům-státům k zajištění nástrojů k ochraně archeologického dědictví.
Stav vnitrostátní úpravy vzhledem k Maltské úmluvě
 - Upraveno
 - Upraveno částečně
 - Neupraveno
 - Komplexní zachycení nástrojů archeologické památkové péče – výzva k zajištění:
 - Nutnost přijetí opatření k identifikaci a ochraně archeologického dědictví
 - Nutnost zachování a výzkumu archeologického dědictví
 - Nutnost informovanosti
 - Definice
 - Identifikace, ochrana
 - Požadavky nedestruktivity, zachování nálezů v původním stavu, místě

Prameny v materiálním smyslu – nejsou obecně závazné

- Interní akty odborných institucí
 - Akty Archeologického Ústavu Akademie věd ČR
 - Vzory smluv, definice pojmů, pokyny
 - Doplnuje nedostatečnou úpravu zákonnou

- Instrukce
 - Ministerstvo kultury
 - Archeologické ústavy a instituce
- Dvoustranné právní akty – dohody
 - Významný pramen dohody mezi oprávněnými organizacemi a AÚ – zdroj pravidel provádění archeologických výzkumů, standardů, odbornosti
 - Dohody se stavebníky – podmínky provádění archeologických výzkumů, standardy
- Metodiky NPÚ

Organizace

- Dvoukolejnost – odbornost/správa – malé či téměř neexistující vazby, např. v rámci kontroly
 - Orgány státní památkové péče, státní správa, samospráva
 - MK: Smíšený výbor MK a AV pro archeologii
 - KÚ, OÚ
 - Odborná organizace - NPÚ
 - + Akademie věd ČR
- Specifika – vědecký základ archeologie, přenos veřejné správy na jiné subjekty (soukromoprávní), státní moc malý vliv
- Ministerstvo kultury:
 - Plánování, koordinace a rozhodování
 - Prohlašování kulturních památek
 - Dotčený orgán
 - Metodika
 - Nakládání s kulturními památkami ve vlastnictví státu
 - Předkupní právo ke KP
 - Památková inspekce
- Národní památkový ústav
 - Odborná organizace
 - Výzkum, vývoj, metodická činnost
 - Péče o kulturní památky
 - Ústřední seznam KP
 - Státní archeologický seznam
- Akademie věd České republiky
 - Organizační složka státu
 - Základní výzkum
 - Poradní funkce
 - Oznamovací povinnost AÚ
- Ústavy archeologické památkové péče
 - Veřejné výzkumné instituce, příspěvkové org. Krajů
 - Zabezpečení záchranných AV, konzultační činnost, znalecké posudky, zpracování výzkumů
- Muzea
 - Výzkumy
 - Oznamovací povinnost
 - Ukládání movitých archeologických nálezů
 - Prezence, zpřístupnění kulturního dědictví
- Regionální archeologické komise
 - Neukotvené v zákoně, bez právní formy
 - Odborné posuzování archeologických prací

- Zajišťují koordinaci výzkumů, chod APP

Evropské archeologické koncilium (EAC)

- Na mezinárodní úrovni
- Poradní a dozorčí orgán výstupů EU a Rady Evropy v oblasti správy archeologického dědictví
- Spolupráce, nadnárodní ochrana

Základní pojmy APP

- Archeologický nález
- Území s archeologickými nálezy
- Stavebník
- Archeologický výzkum
- Definice? Velmi málo definic, otázka definic – právní jistota vs. odborná vědecká svoboda

Archeologické nálezy

- Pojem
 - Definice zákona
 - §23: „Archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí“
 - Definice Maltské konvence
 - čl. 1: „veškeré pozůstatky a objekty a jakékoli jiné stopy po lidstvu minulých období, stavby, konstrukce, skupiny budov, zastavěná území, movité objekty, památky dalšího druhu a také jejich související prostředí nacházející se jak na souši, tak pod vodou.“

Archeologický nález

Znaky:

- Časové vymezení – horní a dolní hranice stáří věci;
- Poloha – pod zemí, na zemi, pod vodou apod.
- Hodnota – kulturní, historická, materiálu, ...
- Antropogenní charakter
- Speciální režim vlastnického práva
- Archeologický nález je skrytý

Dělení

- Movité
- Nemovité

- Náhodné
- Při výzkumu

Náhodný nález

- Podle zákona o státní památkové péči
- Podle stavebního zákona

Náhodný nález - ZSP

- Oznamovací povinnost AV ČR/muzeu/obci
 - Subjekt: nálezce / odpovědná osoba
 - Ponechání na místě

- Opatření k záchraně – AÚ nebo OO
- Právo na odměnu
 - Žádost KÚ
 - Náklady + hodnota materiálu / 10% kulturní hodnoty
- Porušení povinností
 - Pokuta do 4 000 000 Kč

Náhodný nález - StZ

- Oznamovací povinnost StÚ a OSPP
 - Stavebník
 - Přerušování prací, opatření k ochraně nálezu
 - Stanovení podmínek ochrany
 - Opatření OSPP, přerušování prací
- Režim mimořádného nálezu:
 - MK prohlašuje KP z vlastního podnětu
 - Možnost zrušení stavebního povolení, nařízení odstranění stavby
- Nárok na náhradu nákladů, právo na odměnu
- Odpovědnost za porušení: do 1 000 000 Kč pokuta

Vlastnictví archeologických nálezů

- Vlastnictví movitých
 - ZSPP
 - Původně státní, do r. 2005 (v historii i nálezce a vlastník pozemku)
 - Zásadně kraj, v jehož obvodu byl nález učiněn
 - Pokud nález učinila příspěvková organizace/organizační složka obce
 - Pokud nález učinila příspěvková organizace/organizační složka státu
 - Problém vlastnictví neobjevených nálezů
- Vlastnictví nemovitých
 - Zásadně ve vlastnictví majitele pozemku
- Převod vlastnictví AN státu – na žádost
- Soukromé sbírky
- Trestné činy a správní delikty v souvislosti s vlastnictvím
 - Přestupek
 - Trestný čin zatajení věci (§219)

Ochrana archeologických nálezů

- Kulturní památka – na návrh AV ČR
 - NKP: Mikulčice, Dolní Věstonice
 - Specifický proces oproti klasickému prohlašování věcí za KP (na návrh vs. ex offio)
- Územní ochrana
 - Památkové zóny a rezervace
 - Území s archeologickými nálezy
 - Plány - nástroje státní památkové péče, které slouží k identifikaci území s archeologickými nálezy pro účely plnění povinností určitých subjektů. Vydává je kraj - nařízení.
 - Státní archeologický seznam – doplňuje plány, má nedostatky.
- Ochrana z titulu archeologického nálezu? – ochrana věci protože je archeologickým nálezem – set povinností

Archeologické nálezy

- Zpracování
- Uchování, prezentace – muzea

Území s archeologickými nálezy

- 23b ZSP: území, na nichž se vyskytují nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy – jak identifikace?
 - Kvalifikace subjektu k určení ÚAN
 - ÚAN vs archeologická lokalita

...Účel, smysl, důvod vymezení / identifikace území s archeologickými nálezy – právní jistota, ochrana nálezů, plánování, udržitelný rozvoj.

Archeologické výzkumy

- Pojem, definice
 - „Archeologický výzkum je ucelený soubor specializovaných vědeckých a výzkumných činností, zajišťujících vědecké poznání, záchranu, uchování a dokumentaci archeologických nálezů jako dokladů o činnosti člověka v minulosti, a to včetně interpretace jejich kulturní a památkové hodnoty“
 - interní směrnice AÚ AV ČR
- Dělení:
 - Destruktivní
 - Nedestruktivní
 - Záchranný
 - Systematický

Záchranný výzkum

- Odborná archeologická činnost vyvolaná ohrožením či narušením území s archeologickými nálezy – archeologické dědictví je jedinečnou hodnotou, kterou lze „chránit“ v současném nastavení v zásadě pouze provedením výzkumu (lze prohlásit za kulturní památku)
- Stavební či jiná činnost
- Územní rozsah
- Povinnosti stavebníka
 - „stavebník“ - Stavebníkem by měl být subjekt, který vystupuje jako účastník stavebního či obdobného řízení, případně subjekt, který vystupuje v obdobném postavení v rámci činnosti jiné než stavební, která by mohla ohrozit archeologické dědictví.
- Oznamovací povinnost

Fáze archeologického výzkumu – z praxe

- Přípravná
- Dohled nad stavebními pracemi
- Terénní výzkum
- Postexkavační
- Výstupy, prezentace

Subjekty oprávněné k provádění AV

- Ze zákona
 - AV ČR
- Na základě povolení

- Vysoké školy, muzea, jiné organizace, právnické osoby, fyzické osoby

Subjekty na základě povolení

- Povolení
 - MK na žádost
 - V odůvodněných případech
 - Po dohodě s AV ČR
- Požadavky
 - Personální – odborná kvalifikace
 - Materiální – vybavení, prostory
- Právní forma – v.v.i., o.s. (z.s.), o.p.s. (ústav)

Povolování

- Správní řízení – rozhodnutí o udělení povolení
- Právní nárok – správní uvážení / absolutní diskrece, veřejný zájem
- Proces
 - Žádost § 37 SŘ:
 - Identifikace žadatele (u fyzické osoby („FO“) jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu či jiná adresa, na kterou se mu doručuje pošta; u právnické osoby („PO“) se uvádí název či obchodní firma, IČO, sídlo)
 - Identifikace a specifikace osoby s odbornou kvalifikací, vybavení a nemovitostí – tzn. doklady splnění zákonných podmínek
 - Specifikace činnosti, kterou hodlá žadatel vykonávat, tedy archeologické výzkumy
 - Popis územního rozsahu, věcného rozsahu (např. Brno, středověk, badatelské výzkumy)
 - Označení orgánu, ke kterému je žádost směřována, tedy MK
 - Datum a podpis osoby, která žádost podává
 - Přílohy, které potvrzují předchozí tvrzení (kvalifikace, dispozice s prostory apod.)
 - Posouzení
 - Souhlas AV ČR
 - Veřejný zájem
- Opravné prostředky
 - Podle SŘ
 - Žaloba

Povolení - obsah

- Podmínky

Dohoda s AV – veřejnoprávní smlouva

- Označení stran (identifikace)
- Předmět dohody – vymezení rozsahu a stanovení podmínek provádění archeologických výzkumů
- Věcný a územní rozsah provádění činnosti
- Dobu platnosti dohody
- Povinnosti OO – evidence výzkumů, odborný přístup, podávání informací o výzkumu, vypracování nálezových zpráv, zpracování výzkumů, součinnost s organizacemi, odborné komise k výzkumům, péče o nálezy, povinnost oznamovat změny v rámci OO (změna podmínek, odborné způsobilosti, ztráta schopnosti provádět výzkumy,...)
- Povinnosti AVČR – přístup do databází, archivů, odborná metodická pomoc
- Sankce za porušení dohody

- Možnosti odstoupení
- Platnost smlouvy
- Datum a podpisy odpovědných osob

Provádění archeologických výzkumů

- Oznamování – AÚ AV ČR, NPÚ
- Stanovení podmínek
 - Zásah do práv vlastníka
 - Dohoda o podmínkách - soukromoprávní
 - Smlouva o dílo
 - Nepojmenovaná smlouva
 - Rozhodnutí KÚ
 - Předběžné opatření
- Dohoda o stanovení podmínek
 - Označení stran (oprávněné organizace a stavebníka)
 - Označení nemovitosti, na které je výzkum prováděn (případně její část)
 - Obsah závazku (tzn. provedení archeologického výzkumu, vymezení práv a povinností)
 - Doba provádění archeologického výzkumu (případně dodatečná ustanovení o možnosti změny doby, pokud je jedna strana v prodlení, pokud je výzkum náročnější než se předpokládalo atp.)
 - Cena, za kterou bude výzkum proveden (konkrétní částka, rozpočet, odhadem)
 - Práva a povinnosti stavebníka
 - Např. kontrola průběhu výzkumu, povinnost informovat o nálezech v rámci stavby, povinnost poskytnout potřebnou spolupráci, informovat o změnách na stavbě, které by mohly mít vliv na provádění výzkumu atp.
 - Práva a povinnosti archeologa (oprávněné organizace)
 - Např. kontrola průběhu stavebních prací, přístup na stavenišť, možnost uskladnění vybavení, využití těžké techniky, dále povinnost neprodleně informovat o změnách harmonogramu výzkumu, které by mohly mít vliv na stavbu atp.
 - Podmínky skončení výzkumu (uvedení plochy do původního stavu, náhrada za omezení běžného provozu na nemovitosti)
 - Odpovědnost za porušení povinností plynoucích ze smlouvy
 - Možnosti odstoupení od smlouvy, smluvní pokuta
 - Datum a podpisy obou stran

Rekapitulace – chci provádět archeologické výzkumy

- FO / PO → splnit podmínky →
- Žádost Ministerstvu kultury, souhlas AVČR →
- Dohoda s AVČR
- Dohoda s konkrétním stavebníkem →
- Výzkum
- Zpětná informační povinnost vůči AVČR

Rekapitulace – chci stavět

- Zjistit, zda stavím v území s archeologickými nálezy
- Oznámit záměr AV ČR

- Stavební řízení → nařízení provedení archeologického výzkumu
- Strpět provedení archeologického výzkumu
- Možnost náhrad za majetkovou újmu, náhrada škody

Ochrana v rámci stavební činnosti

- Podle StZ – nedostatečné – proč?
- Odbornost
- Pozdě
- Jinak
- Jinde než má být

Proč je při stavbě třeba archeologa – kauza Trnitá

Trnitá – administrativní budova vedle Vaňkovky

stavebník: „Dělníci byli poučeni o tom, že kdyby narazili na nějaké historické předměty, mají to ohlásit. Poté bychom archeology na staveniště pustili. Jediné, co na té stavbě vykopali, byly igelity a plastové trubky. A ty určitě nepocházejí z nějaké středověké vesnice.“

Může o tom zda je věc archeologickým nálezem rozhodovat stavebník?

V závazném stanovisku OP MMB č.j. OPP/41633/06/Sz/R stojí:

1) ... stavební oznámí NPÚ ÚOP v Brně uzavření dohody (smlouvy) o provedení archeologického výzkumu ...Obhajoba investora: opomenul jsem ...

2) ... případný archeologický náález, učiněný mimo provádění záchranného archeologického výzkumu bude oznámen ...Obhajoba investora: dělníci na stavbě byli poučeni a žádný náález nenašli Naše otázka zní: jak a kým byli tito lidé školeni?

3) ... v případě neznámých nálezů ... budou přizváni pracovníci ...Obhajoba investora: dělníci na stavbě byli poučeni a žádný náález nenašli ...

Lokalita vybagrována, udělena pokuta, ale.

Zadávání (rozdělování) archeologických výzkumů

- Regionální archeologická komise
- Archeologický ústav AV ČR
- Investor
- Veřejné zakázky – výjimka pro vědu a výzkum – nakolik?

Financování výzkumu

- Podle činnosti a subjektu, která vyvolala potřebu AV
- FO – oprávněná organizace
- PO, FO podnikatelská činnost - stavebník
- Judikatura - 32 Odo 765/2004
 - vyjádřil tak povinnost hradit náklady záchranného archeologického výzkumu stavebníkovi právnícké osobě bez ohledu na to zda podniká či nikoliv a pouze stavebník fyzická osoba hradí tyto náklady tehdy, vznikly-li v souvislosti s jeho podnikáním.
- Další možnosti financování: granty, dotace, dary
 - PPZAV – problém nepravidelnosti, nastavení

Náhrada za majetkovou újmu v rámci provádění výzkumu

- Za omezení v běžném užívání
 - Pouze u systematických
- Za neuvedení do původního stavu

– Do šesti měsíců

- Náhrada škody
 - Skutečná škoda a ušlý zisk
 - Občanské právo

Výstup z výzkumu

- Nálezová zpráva
- Archiv
- Otázka autorských práv

Odpovědnostní vztahy

- Porušení oznamovací povinnosti
- Vlastnictví archeologického nálezu
- Neoprávněné provádění archeologických výzkumů
- Neumožnění provedení archeologického výzkumu
- Porušování podmínek OO, ničení nálezů
- Efektivita uplatňování

Sankce

- Pokuta
- Odejmutí povolení, zákaz provádění výzkumu
- Zabavení věci, odnětí svobody
- Náhrada škody

Problémy současného stavu APP

- Detektory
 - Trestná činnost
 - Maltská konvence
- Ochrana
 - Nutnost důslednější územní ochrany
 - Ochrana v rámci stavebního řízení
- Financování
 - Neziskovost sektoru
- Odpovědnost za poškození
- Dvojitá úprava (StZ, ZSPP)
- Přístup subjektů i orgánů

Kauza Měnin

Situace: stavebník oslovil oprávněnou organizaci kvůli provedení záchranného archeologického výzkumu, jelikož jeho provedení vyžadovala veřejnoprávní smlouva, nahrazující stavební povolení. Byla uzavřena dohoda o podmínkách provádění archeologického výzkumu podle zákona. Byly zahájeny zemní práce pro stavbu, v souladu s dohodou, bylo zjištěno množství archeologických nálezů, byl zahájen podle dohody výzkum.

Stavebník posléze vyzval archeology k přerušení prací, kvůli interním jednáním s jiným smluvním partnerem, uvažoval o upuštění od záměru stavby, kvůli archeologii. Archeologické práce byly přerušeny, neměly probíhat žádné práce, ani archeologické, ani stavební. Po týdnu bylo zjištěno, že stavebník lokalitu zničil a vybagroval.

Jaký by byl Váš první krok k ochraně archeologických památek? Kde byste hledali oporu?

- ZSPP?
- StZ?
- ObčZ?

Kdo by Vám mohl pomoci? Jak?

- Stavební úřad – kontrola posle zákona, výzva k nápravě
- Policie ČR – zajištění důkazů
- Krajský úřad – uložení pokuty, jako vlastník
- OSPP – výzva ke stavebnímu úřadu ?
- NPÚ?

Možnosti správních orgánů:

- Pokuta? – výzkum probíhal (i když byl přerušen), byly naplněny požadavky, zákon odpovědnost za zničení nezná
- Odstranění stavby? Vybagrováno – není důvod
- Policie – poškození cizí věci?

Vzniklá škoda – 2 500 000 Kč, pokuta 15 000 Kč... proč?

Uložena pokuta za neoznámení, neexistuje pokuta za poškození.

Směr nových úprav

- Povinnost stavebníka → správního orgánu
- Právní jistota vs. omezení svobody bádání
- Odklon od role AÚ, posílení postavení NPÚ
- Terminologie
- Větší transparentnost, právní jistota
- Zvýšená zátěž archeologických organizací
- Komerzializace provádění výzkumů
- Příklad: sněmovní tisk 666/0 (viz PSP ČR)

Diskuse, otázky na procvičení

- Co budete dělat, když při sázení stromku na zahradě najdete archeologický nález?
- Co byste dělali jako stavebník, pokud by ve stavebním povolení nebyla nutnost provést archeologický výzkum, ale na stavbě by se přesto objevily archeologické nálezy?
- Co musíte splnit, abyste mohli provádět archeologické výzkumy?
- Chcete stavět rodinný dům, jaký bude Váš postup vzhledem k archeologické pam. péči?
- Kdy končí archeologický výzkum? Proč je třeba to vědět?