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
    - Doplňuje 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
  + Prezentace, 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 - ZSPP

* 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
  + Přerušení prací, opatření k ochraně nálezu
  + Stanovení podmínek ochrany
  + Opatření OSPP, přerušení 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 offo)
* 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 – supluje 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 ZSPP: 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 staveniště, 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 nález, učiněný mimo provádění záchranného archeologického výzkumu bude oznámen ...Obhajoba investora: dělníci na stavbě byli poučeni a žádný nález 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 nález 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 právnické 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
* Dvojí úprava (StZ, ZSPP)
* Přístup subjektů i orgánů

Kauza Měnín

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
* Komercializace 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?