

F.

ARCHEOLOGIE A PAMÁTKOVÁ PÉČE

K problematice právní úpravy archeologie v rámci památkové péče

JIŘÍ VARHANÍK

Zvláštní právní úprava archeologie má u nás delší tradici, než právní úprava památkové péče obecně. Cílem tohoto příspěvku sice není rozbor vývoje právní úpravy tohoto oboru, ale považujeme za vhodné zmínit se o obsahu alespoň základních předpisů, které tuto problematiku upravovaly v minulosti a poukázat na přesah některých starších institutů do současnosti.

Doposud nejpodrobnějším obecně závazným předpisem tohoto druhu bylo vládní nařízení č. 274 z 12. června 1941 o archeologických památkách.

Archeologické památky byly definovány „výtvořiny lidských rukou nebo přírodniny užití člověkem, které pocházejí z doby pravěké a ranně historické, jsou nebo budou získávány výkopy nebo nahodilými nálezy a jejich zachování je ve veřejném zájmu pro jejich vědeckou, uměleckou nebo vlastivědnou hodnotu“. Po stránce věcné byl tedy předmět ochrany z dnešního hlediska vymezen poněkud úzce vzhledem k uvedené časové hranici.

Držitel archeologické památky byl povinen o ní řádně pečovat a podrobit se nařízením, které bylo vydáno příslušným úřadem na ochranu památky, nebo strpět opatření, která tento úřad za tím účelem provede.

Archeologické památky nebylo dovoleno bez souhlasu příslušného úřadu měnit ani ničit, přičemž změnou nemovité archeologické památky se rozuměla také změna jejího okolí, pokud by rušivě zasahovala do jejího dochovaného zjevu a stavu.

Z institucionálních vazeb je třeba připomenout, že vrcholným orgánem bylo ministerstvo školství a národní osvěty, jemuž byl Archeologický ústav podřízen. Významná byla okolnost, že Archeologickému ústavu bylo přiznáno zvláštní postavení, neboť zemské či okresní úřady byly povinny před svým rozhodnutím ve věcech ochrany archeologických památek povinny přibrat přednostu Archeologického ústavu nebo jeho zástupce jako úředního znalce.

K výkopům byl oprávněn výhradně Archeologický ústav. Muzea a jiné vědecké instituce pokud disponovaly vědecky školenými odborníky, mohly provádět samostatné výkopy pouze se souhlasem Archeologického ústavu a za podmínek jím stanovených.

Na pozemcích, které nebyly ve veřejné správě, rozhodoval zemský úřad o podmínkách provedení výkopů, pokud nedošlo k dohodě s jejich držiteli. Náhodný nález musel být ohlášen nejpozději do druhého dne, přičemž nález a naleziště musely být ponechány beze změny až do ohledání zástupcem Archeologického ústavu, nejdéle však 4 dny ode dne hlášení, pokud se tak mohlo stát bez újmy nálezů nebo bez značných nákladů a škod. V případě nebezpečí z prodlení mohl zástupce Archeologického ústavu zaříditi na nalezišti vše, co bylo třeba pro okamžitou záchranu nálezů.

Movité archeologické památky získané výkopy připadaly do vlastnictví Protektorátu Čechy a Morava, ten však byl povinen nahradit vlastníku pozemku u archeologických památek z drahých kovů nebo jiných drahých surovin obecnou cenou hmoty.

U nabývání vlastnictví k náhodným nálezům odkazovalo citované vládní nařízení na občanskoprávní předpisy.

Zemský úřad byl zmocněn nalezenou archeologickou památkou vykoupit za náhradu obecné ceny drahé suroviny a za přiměřenou náhradu vzniklých výdajů a škod, odměna mohla být vyšší pouze v případech hodných zvláštního zřetele.

Odevzdání nalezené archeologické památky mohl zemský úřad naříditi již zaplacením náhrady.

Muzea a jiné vědecké instituce měly archeologické památky získané vlastními výkopy v trvalé úschově, pokud ministerstvo školství a národní osvěty v jednotlivých případech neučinilo jiné rozhodnutí.

Předpis počítal i s dnes diskutovanou náhradou za škodu, která vznikla poškozenému prováděním rozhodnutí nebo opatření na ochranu archeologických památek. V případech zvláštního zřetele hodných se přiznávala i náhrada ušlého zisku. Pro případ, že by nedošlo k dohodě o náhradě, odkazoval předpis na příslušný okresní soud.

Mimo výše uvedené případy byl nárok na náhradu majetkové újmy, vzniklé při provádění tohoto vládního nařízení, uplatnit.

Ustanovení o sankcích umožňovalo uložení poměrně vysoké pokuty, a to až do výše 300 000 K nebo dokonce trest do šesti měsíců, dále pak bylo přípustné i propadnutí movité věci.

Toto vládní nařízení, jehož obsahu byla záměrně věnována poněkud bližší pozornost, nelze považovat pouze za jakousi historickou kuriozitu. Jeho účinnost totiž neskončila zánikem protektorátu v r. 1945, ale bylo zrušeno v důsledku komplexní úpravy státní památkové péče zákonem č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Ještě v r. 1956 byla za účinnosti citovaného nařízení protektorátní vlády zřízena významná státní archeologická rezervace Levý Hradec.

Ve zcela obecné poloze lze konstatovat, že tímto zákonem se ustanovení vládního nařízení č. 274/1941 Sb., omezující se do té doby jen na archeologické památky, rozšířily na veškerý památkový fond.

Archeologické problematice je věnována část třetí tohoto zákona, nazvaná „zvláštní ustanovení o výzkumech a výkopech památek archeologických“. Některá ustanovení jsou prakticky převzata z nařízení vlády z r. 1941, avšak celkově je okruh zákonem upravovaných vztahů v této části užší, neboť se na památky archeologické povahy vztahovala i ostatní ustanovení zákona.

K provádění archeologických výzkumů byl oprávněn opět Archeologický ústav ČSAV a v dohodě s ním muzea, u nichž jsou trvale činní vědecky školení odborníci. Výjimky mohlo povolit ministerstvo školství a kultury v dohodě s Archeologickým ústavem ČSAV. Podstatně se nezměnilo ustanovení o dohodě s vlastníkem nemovitosti, na níž má být prováděn výzkum a příslušnost orgánu, který rozhoduje o podmínkách provedení prací, pokud k dohodě nedojde.

Předchozí právní upravě také rámcově odpovídá ustanovení o náhodných nálezích s tím, že někdejší čtyřdenní lhůta, během níž musely být naleziště ponechány beze změny, se zkrátila na tři dny.

Změny doznala úprava majetkoprávních vztahů. Nejen movité archeologické památky, získané výkopy, ale i náhodné nálezy se staly ze zákona národním majetkem. Zákon dále striktně stanovil, že se ukládají do muzeí.

Odlišně byla též konstruována výše nálezného, kde se nově objevila nespécifikovaná kategorie „muzejní ceny“ věci, z níž nálezce náleželo 10 %, zatímco u předmětů z drahých kovů nebo jiných cenných surovin byla i nadále přiznána odměna až do výše hmoty, z níž byla nalezená památka zhotovena.

Zásadním způsobem se nezměnilo ustanovení o škodě způsobené výzkumy s tím, že v případě, kdy nedojde k dohodě o náhradě, rozhodne výkonný orgán KNV.

Jakkoli se určitým způsobem v zákoně č. 22/1958 Sb. projevíly důsledky zcela odlišně uspořádaných majetkoprávních vztahů, vyplývajících z politické situace, je třeba konstatovat, že z hlediska zde sledované problematiky měly spíše marginální charakter.

Zákon neobsahoval zvláštní ustanovení a sankcí, které byly ukládány podle zvláštních předpisů. Naproti tomu značný význam měla skutečnost, že podle definice památky

v tomto zákoně, která se vztahovala i na památky archeologické, odpadlo výše uvedené chronologické vymezení dobou raně historickou podle předchozího předpisu.

Zásadní změny doznala právní úprava zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Zatímco předchozí úprava předpokládala, že věc, která vykazovala znaky kulturní památky, byla za památku v pochybnostech považována až do rozhodnutí orgánu památkové péče I. stupně, tedy krajského národního výboru, současná právní úprava je zcela odlišná. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči prohlašuje ministerstvo kultury za kulturní památky nemovité i movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou buď významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob až do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem. Důvodová zpráva k uvedenému stanovení zákona předpokládala, že věci kulturní hodnoty, které nebyly zapsány do státních seznamů kulturních památek podle dřívějších předpisů, ale vykazují znaky kulturní památky, budou za kulturní památky postupně prohlašovány. Z mnoha aspektů tohoto procesu institucionalizace kulturních památek se na tomto místě dotkneme otázek právní povahy, a to především z hlediska případné ingerence odborných a vědeckých pracovišť.

Podle ust. § 44 téhož zákona se na řízení o prohlašování kulturních památek nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tedy zákon č. 71/1967 Sb., aniž však zákon o státní památkové péči stanoví nějakou zvláštní procesní úpravu. Důvodová zpráva k § 44 zákona o státní památkové péči uvádí, že „důvody pro vyloučení obecných předpisů o správním řízení při prohlašování věcí za kulturní památky podle § 2 tohoto zákona spočívají v tom, že prohlašování věcí za kulturní památky deklaruje jejich kulturně politickou hodnotu, které je odlišuje od jiných věcí, nedotýká se konkrétních práv jejich vlastníků, a proto není důvodů k aplikaci správního řádu“.

Od obecné právní úpravy prohlašování věcí za kulturní památky se poněkud odlišuje režim prohlašování archeologických nálezů za kulturní památky, neboť je ministerstvo kultury ČR prohlašuje na návrh Akademie věd ČR.

Jiné osoby tedy v případě archeologických nálezů k podání návrhu na jejich prohlášení za kulturní památku aktivně legitimovány nejsou.

Rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku je tedy pojato jako deklaratorní, správní orgán konstatuje, že věc je nositelem určitých vlastností, pro které má památkovou hodnotu. K názoru, že má však i rysy konstitutivního správního aktu, neboť zakládá některé povinnosti pro vlastníka, je třeba podotknout, že vlastník má podle ust. § 3 odst. 3 tohoto zákona od doručení vyrozumění ministerstva kultury ČR o podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku, nebo o tom, že hodlá věc za kulturní památku prohlásit z vlastního podnětu až do rozhodnutí ministerstva kultury ČR chránit věc před poškozením, zničením nebo odcizením a oznámit ministerstvu kultury ČR každou zamýšlenou i uskutečněnou změnu jejího vlastnictví, správy, nebo užívání. Některé povinnosti vlastníka se tak neodvozují až z rozhodnutí ministerstva kultury ČR o prohlášení, ale již v určité fázi řízení přímo ze zákona. ust. § 3 odst. 2 cit. zákona pouze stanoví, že ministerstvo kultury ČR vyrozumí vlastníka věci o podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku z vlastního podnětu a umožní mu k návrhu nebo podnětu se vyjádřit. Případné nesouhlasné vyjádření vlastníka však nemá žádné právní účinky. Je tedy zřejmé, že zjištění vlastností věci, které jsou rozhodné pro její prohlášení za kulturní památku, je závislé výhradně na posouzení, zda věc vyazuje znaky uvedené v ust. § 2 cit. zákona.

Z citované části důvodové zprávy by bylo možné usuzovat, že rozpoznávání znaků kulturní památky u té které věci mělo být věcí odborného hodnocení. Zákon však nestanoví povinnost obligatorního pořízení písemného vyjádření ústřední organizace státní památkové péče v řízení o prohlášení. Ust. § 32 odst. 2 písm. e) cit. zákona stanoví, že ústřední organizace státní památkové péče připravuje odborné podklady pro ministerstvo kultury,

zejména pro prohlášení věcí za kulturní památky. Vedle toho prováděcí předpis, vyhláška MK ČSR č. 66/1988 Sb. v ust. § 1 odst. 2 stanoví, že ministerstvo kultury si může kromě vyjádření podle ust. § 3 odst. 1 zákona vyžádat i posudek odborných, vědeckých a uměleckých organizací. Zákon i prováděcí předpis tedy předpokládají součinnost jak ústřední organizace památkové péče, tak dalších specializovaných organizací, avšak ministerstvo kultury nejen že nemusí k uvedeným odborným dokladům přihlídnout, ale vůbec si je v řízení o prohlášení věci za kulturní památku nemusí vyžádat. Obligatoří bylo pouze vyjádření krajského a okresního výboru, dnes tedy okresního úřadu.

Od 1. 1. 1988 je tedy kulturní památkou pouze věc, která za ni byla prohlášena ministerstvem kultury podle ust. § 3 cit. zákona či byla zapsána do státních seznamů podle dřívějších předpisů. Archeologické nálezy či naleziště tedy kulturními památkami podle platných předpisů nejsou, pokud nesplňují výše uvedenou podmínku. Užívání termínu „archeologická památka“ pro věci, které za kulturní památky ministerstva kultury prohlášeny nebyly či nebyly zapsány do státních seznamů podle dřívějších předpisů, může být v současné praxi zavádějící a vede v některých případech ke zbytečným nedorozuměním. Tím samozřejmě není zpochybněna mnohdy vysoká kulturní hodnota archeologických nálezů a jiných věcí, které zatím kulturními památkami nejsou. U nich ostatně důvodová zpráva k platnému zákonu předpokládá, že budou postupně za kulturní památky prohlašovány.

Ust. § 21 odst. 1 a 2 cit. zákona stanoví, že archeologické výzkumy je oprávněn provádět pouze Archeologický ústav Akademie věd ČR a organizace, které k provádění archeologických výzkumů obdržely oprávnění ministerstva kultury ČR.

Tato oprávněná organizace je povinna uzavřít s AV ČR dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. V těchto podmínkách by tedy měly být upraveny podstatné náležitosti, týkající se zejména územní působnosti. Ust. § 21 odst. 3 cit. zákona stanoví povinnost oprávněné organizace oznámit Archeologickému ústavu zahájení archeologických výzkumů a podat mu o jejich výsledcích zprávu. Jde-li o archeologické výzkumy na území prohlášeném za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu, archeologický ústav a oprávněná organizace oznámí zahájení archeologických výzkumů ústřední organizaci státní památkové péče, tedy SÚPP, kterému také podají zprávu o jejich výsledcích. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že pokud bude archeologický výzkum prováděn v souvislosti se stavební činností na těchto územích, je vlastník nemovitosti povinen vyžádat si od příslušného orgánu památkové péče (tj. od okresního úřadu a u národních kulturních památek od ministerstva kultury ČR) závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 1 a 2 cit. zákona, v jehož základních podmínkách je vhodné odkázat na povinnost uzavřít dohodu o podmínkách provedení archeologického výzkumu, stanovenou v ust. § 22 odst. 1 cit. zákona. V případě národní kulturní památky je ovšem orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska ministerstvo kultury ČR.

Závazné stanovisko vydává i ke stavební činnosti v ochranném pásmu vymezeném podle ust. § 17 cit. zákona, ovšem oznamovací povinnost podle ust. § 21 odst. 3 věty druhé cit. zákona se na archeologické výzkumy v tomto ochranném pásmu nevztahuje.

Opomenutí tohoto odkazu na povinnost uzavřít dohodu o podmínkách provedení archeologických výzkumů na nemovitosti může vést ke zbytečným komplikacím po stránce administrativně právní na straně jedné a eventuálním narušení archeologických situací na straně druhé.

Pokud má být proveden archeologický výzkum mimo území nemovitých kulturních památek, národních kulturních památek, památkových rezervací, zón a ochranných pásem těchto nemovitostí, orgán památkové péče nevydává závazné stanovisko podle ust. § 14 cit. zákona, ale archeologický ústav nebo oprávněná organizace uzavírají s vlastníkem dohodu o provedení archeologického výzkumu. Právě tak není příslušná ani organizace, oprávněná k provádění archeologických výzkumů, k jakýmkoli „vyjádřením“, pokud si je nevyžádá stavebník, nebo v souladu s ust. § 59 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad. Teprve nedo-

jde-li k dohodě, rozhodne o povinnosti umožnit výzkum a o podmínkách, za nichž může být proveden, orgán památkové péče, tj. okresní úřad, ve správním řízení.

Pojem „území s archeologickými nálezy“ uvedený v ust. § 22 odst. 2 zákona o státní památkové péči není totožný s pojmem „území, na němž uplatňuje svůj zájem státní památková péče“ (ust. § 14 odst. 4 cit. zákona). V Ústředním seznamu kulturních památek ČR není veden žádný seznam území s archeologickými nálezy a zákon ani prováděcí předpis nestanoví, kdo a za jakých podmínek tuto skutečnost zjišťuje. Vzhledem k tomu, že povinnost oznámit záměr stavební činnosti na území s archeologickými nálezy archeologickému ústavu má podle ust. § 22 odst. 2 cit. zákona stavebník, je tedy na něm, aby si ověřil – buď přímo u archeologického ústavu, nebo u jiné organizace oprávněné k provádění archeologických výzkumů – zda předmětné území je územím s archeologickými nálezy. Ověření této skutečnosti je v zájmu stavebníka, neboť pokud zahájí stavební činnost na území s archeologickými nálezy bez oznámení, vystavuje se nebezpečí sankcionování.

V současné době se již alespoň v některých okresech uplatňuje praxe oznamování těchto zamýšlených zásahů do terénu prostřednictvím spolupráce se stavebními úřady.

Dostatečně jsou známy problémy, vyplývající z novelizovaného ustanovení § 22 odst. 2 o hrazení nákladů záchranného archeologického výzkumu stavebníkem.

V této souvislosti je třeba se pozastavit u problematiky příspěvků podle ust. § 16 tohoto zákona a možnosti touto cestou financovat archeologický výzkum. Ust. § 16 odst. 1 umožňuje okresnímu úřadu poskytnout příspěvek vlastníkovu na zvýšené náklady spojené se zachováním nebo obnovou kulturní památky. Pokud tedy při obnově kulturní památky vyvstala potřeba provedení záchranného archeologického výzkumu, lze na tyto zvýšené náklady při poněkud extenzivním výkladu citovaného ustanovení příspěvek poskytnout. Pochopitelně je to však možné pouze tehdy, je-li vlastník podle ust. § 22 odst. 2 tohoto zákona povinen náklady výzkumu uhradit, tedy pokud nutnost výzkumu vznikla při jeho podnikání. V jiných případech stavebních povinnost hradit výzkum nemá a tudíž není nikterak aktivně legitimován žádat okresní úřad o poskytnutí příspěvku na náklady, které není povinen hradit.

Jiná je situace u příspěvků poskytovaných podle ust. § 16 odst. 2 cit. zákona ministerstvem kultury ČR. Zde zákon umožňuje poskytnutí příspěvků výhradně na obnovu kulturní památky a nikoli náklady spojené s obnovou. Vzhledem k tomu, že ust. § 14 odst. 1 cit. zákona a ust. § 2 odst. 1 vyhl. č. 66/1988 Sb. definuje pojem obnovy kulturní památky, je zřejmé, že v tomto případě nelze ani sebevíce extenzivním výkladem dojít k závěru, že ministerstvo kultury ČR může poskytnout příspěvek vlastníkovu kulturní památky podle ust. § 16 odst. 2 cit. zákona na archeologický výzkum.

Ust. § 23 cit. zákona zejména definuje archeologický nález, kterým je věc, resp. soubor věcí, který je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí.

O archeologickém nálezu, který nebyl učiněn při provádění archeologického výzkumu, platí obdobná ustanovení jako ve starších předpisech, podobně jako o odměně nálezce.

Podle ust. § 23 odst. 6 cit. zákona jsou movité archeologické nálezy národním majetkem a ukládají se zpravidla do muzeí.

Problematický je odkaz na stavební zákon v ust. § 23 odst. 7 cit. zákona.

Ust. § 127 zákona č. 50/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů totiž stanoví náležitosti v případě neočekávaného nálezu mimořádně významné kulturní památky. Toto ustanovení zjevně reaguje ještě na režim zákona č. 22/1958 Sb., neboť vzhledem k tomu, že kulturními památkami podle platných předpisů mohou být pouze věci prohlášené ministerstvem kultury ČR či zapsané do státních seznamů podle dřívějších právních předpisů, mohly by v současné době být neočekávaně nalezeny pouze kulturní památky ztracené, skryté nebo opuštěné ve smyslu ust. § 135 občanského zákoníku.

Sankce organizacím upravuje zákon o státní památkové péči v ust. § 35. Okresní úřad uloží pokutu až do výše 100 000 Kč organizaci, která nesplní oznamovací povinnost

podle ust. § 21 odst. 3 a 22 odst. 2 cit. zákona a za provádění archeologického výzkumu bez povolení podle ust. § 21 odst. 2 cit. zákona.

Fyzickým osobám umožňuje novela č. 242/1992 Sb. uložit v přestupkovém řízení pokutu do výše 10 000 Kč podle ust. § 39 cit. zákona za nesplnění oznamovací povinnosti podle ust. § 22 odst. 2 a 23 odst. 2 cit. zákona a za neoprávněné provádění výkopů na území s archeologickými nálezy.¹

Je tedy třeba si uvědomit, že i po důsledné realizaci organizačního zajištění systému tzv. archeologické památkové péče bude jediným prostředkem trvalého zachování archeologického naleziště či nálezů in situ, ležících mimo území, na němž uplatňuje svůj zájem státní památková péče, jeho prohlášení za kulturní památku, nebo v některých případech vymezení ochranného pásma stávající kulturní památky, s vhodně formulovanými podmínkami.

Poznámka

1 Vedle toho zák. č. 71/1994 Sb. o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty umožňuje ministerstvu kultury ČR uložit pokutu až do výše 15 milionů Kč právnické nebo fyzické osobě, která bez osvědčení vyváží nebo nabízí archeologické nálezy k prodeji.