

K současným možnostem ochrany archeologických nálezů

JIŘÍ VARHANÍK

1. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy

Dne 23. září roku 2000 vstoupila pro Českou republiku v účinnost Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, sjednaná v La Valettě dne 16. ledna 1992. Za Českou republiku byla podepsána ve Štrasburku dne 17. prosince 1998. V červnu roku 1999 vyjádřily souhlas s ratifikací Úmluvy obě komory Parlamentu, 24. ledna ratifikoval Úmluvu prezident republiky a v dubnu roku 2000 uložil velvyslanec České republiky při Radě Evropy ratifikační listiny u generálního tajemníka Rady Evropy.

Z tohoto závazku vyplývá, že státy, které přistoupily k Úmluvě, přizpůsobí v rámci vlastní legislativy právní úpravu archeologických výzkumů a ochrany archeologických nálezů obsahu Úmluvy. Vzájemný vztah platné právní úpravy archeologických výzkumů a nálezů v České republice v rámci zákona č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a Úmluvy byl již dříve analyzován (Varhaník 1999). V této souvislosti proto postačí připomenout ta ustanovení Úmluvy, která nemají v našich předpisech obdobu, přestože platná právní úprava státní památkové péče obsahu Úmluvy jinak do značné míry vyhovuje.

Čl. 2 písm. I Úmluvy stanoví, že se smluvní strany zavedou takový právní režim na ochranu archeologického dědictví, který umožní správu inventáře archeologického dědictví a klasifikaci chráněných památek a oblastí. Zatímco klasifikace chráněných památek a oblastí je v současné době naplněna v ust. §§ 3, 4, 5 a 7 zákona o státní památkové péči, režimem prohlašování kulturních památek, národních kulturních památek, prohlašování archeologických rezervací a evidencí kulturních památek v Ústředním seznamu kulturních památek, „správu inventáře archeologického dědictví“ zatím postrádáme, neboť jak známo, povinnost vedení seznamu území s archeologickými nálezy zákon žádnému subjektu neukládá.

V praxi je jen zcela nedostatečně naplňován požadavek čl. 3 odst. I a) Úmluvy „zabránění nezákonným vykopávkám“, neboť možnosti postihu fyzických osob podle zákona o státní památkové péči jsou zjevně nedostatečné. K tomu ovšem přistupuje i obtížná kontrola území s archeologickými nálezy a komplikace při identifikaci osob, provádějících v těchto místech neoprávněné výkopy.

Neméně závažná je však okolnost, že v současné době není žádným právním předpisem, dokonce ani metodickým pokynem splněn požadavek čl. 3 odst. I písm. b) Úmluvy, požadující používání neinvazních – tedy nedestruktivních – průzkumných metod, kdykoliv to je možné, přestože potřeba ochrany archeologických pramenů v odborných kruzích obecně vnímána. Dále tento článek Úmluvy stanoví, že „součásti archeologického dědictví nebudou během vykopávek odhaleny a nebudou během těchto vykopávek nebo po nich vystaveny nepřízní počasí, aniž by byla přijata příslušná opatření ohledně jejich uchování, konzervace a nakládání s nimi“, což se namnoze v praxi nedaří dodržovat. V budoucnu by se tedy měly uplatňovat mechanismy, které by dokázaly uchránit další lokality před osudem laténského oppida Na Závisti či hradu Vizmburku.

Čl. 3 odst. III, který požaduje aby „pro používání detektorů kovů a jiných detekčních zařízení nebo postupů při archeologických průzkumech bylo nutno si pořídit zvláštní povolení předem“, zatímco platná právní úprava nevyžaduje zvláštní povolení k užití těchto

metod při provádění archeologických výzkumů. Užívání detektorů kovů k vyhledávání archeologických nálezů za účelem nelegálního obchodu s nimi představuje v praxi velice závažný problém, ovšem dochází k němu při aktivitách nepovolaných osob.

Platná právní úprava dále postrádá ustanovení o integrované konzervaci archeologického dědictví podle článku 5 Úmluvy, neboť území s archeologickými nálezy, která nejsou kulturní památkou, památkovou rezervací, památkovou zónou či neleží v ochranných pásmech vymezených podle ust. § 17 zákona o státní památkové péči, nezakládají podle ust. § 11 odst. 3 cit. zák. příslušnost orgánů státní památkové péče jako dotčených orgánů státní správy v řízeních, vedených jinými orgány státní správy podle zvláštních předpisů.

Současná praxe neodpovídá v mnoha případech požadavku čl. 8 odst. II Úmluvy, který požaduje po provedení archeologických operací vypracování souhrnných vědeckých zpráv určených k publikaci ještě předtím, než bude provedena potřebná úplná publikace specializovaných studií. Tento názor se zatím uplatňuje spíše v rovině proklamativního etického apelu v okruhu odborné veřejnosti, aniž by byl doposud jakýmkoli způsobem systematicky institucionálně zajišťován a výsledky některých výzkumů jsou publikovány jen informativním způsobem, nebo k jejich publikaci v některých případech nedochází vůbec.

Platná právní úprava rovněž neobsahuje žádná zvláštní ustanovení, která by zajišťovala vzájemnou obligatorní komunikaci mezi veřejnými úřady a vědeckými institucemi o jakýchkoli odhalených nezákonných vykopávkách, jak ukládá čl. 10 odst. I Úmluvy.

Podobně nejsou v platných předpisech nikterak definovány aktivity, které by mohly naplňovat pojem „archeologická památková péče“, přestože je v řadě případů „Úmluva“ předpokládá. Samotný pojem „archeologická památková péče“ ostatně platná právní úprava nezná, přestože se svého času uplatnil v názvu některých organizací, oprávněných k provádění archeologických výzkumů. Otázka vhodnosti tohoto pojmu by pochopitelně mohla být předmětem diskuse. Zjistěte by však měla být cílem řádná institucionalizace ochrany hmotných pramenů zkoumaných, resp. zkoumatelných archeologickými metodami, která by se mohla účinným způsobem projevit jak v rámci památkové péče o určitá území, a to nejen prokazatelná archeologická naleziště, o zjištěné nálezové situace a movité stejně jako nemovité archeologické nálezy, tak i v určitém režimu provádění archeologických výzkumů a prezentaci jejich výsledků.

V odborné veřejnosti je rozšířen názor, že kýženým nástrojem k zajištění dostatečné ochrany jak archeologických nálezů, tak nálezových situací in situ je jejich prohlášení za kulturní památku ve smyslu ust. § 2 zákona o státní památkové péči. V této souvislosti je tedy vhodné blíže analyzovat náležitosti tohoto procesu.

2. Prohlašování kulturních památek

Platná právní úprava zmocňuje Ministerstvo kultury podle ust. § 2 zákona č. 20/1987 Sb. ve znění pozdějších předpisů prohlašovat za kulturní památky věci, nebo jejich soubory.

Zákon upravuje postup při prohlašování movitých a nemovitých věcí, popřípadě jejich souborů za kulturní památky, jen velmi rámcově, přesto jeho aplikace v praxi naráží na četná úskalí, zejména v důsledku nízkého právního vědomí pracovníků památkové péče.

Zákon rozeznává prohlášení uvedených věcí, resp. jejich souborů, za kulturní památky v případech, kdy podle ust. § 2 odst. 1 písm. a) tohoto zákona 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, nebo mají-li podle ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem.

Podle ust. § 2 odst. 1 zákona se soubory věcí podle odstavce 1 se prohlašují za kulturní památky, i když některé věci v nich nejsou kulturními památkami.

Díky tohoto ustanovení je zjevným reliktem předchozí právní úpravy a její použitel-

nost v praxi je více než problematická, neboť by se z ní prostřednictvím jazykového výkladu dalo dovozovat, že soubory věcí se prohlašují za kulturní památky za předpokladu, že tyto věci již jsou kulturními památkami (tedy za ně byly jednotlivě prohlášeny či zapsány do státních seznamů podle dřívějších předpisů) všechny, nebo alespoň některé z nich v takových souborech věcí. Z uvedeného dále celkem jednoznačně vyplývá, že tedy pokud v souboru věcí žádná z nich není kulturní památkou, nelze tento soubor za kulturní památku prohlásit, což ovšem sotva mohlo být záměrem zákonodávce.

Přestože platná právní úprava této problematiky vykazuje určité nedostatky, je konzistentní a schopná aplikace v praxi.

Ministerstvo kultury si vyžádá před prohlášením věci za kulturní památku vyjádření příslušného krajského a okresního úřadu, pokud je již neobdrželo.

K návrhu na prohlášení archeologického nálezů za kulturní památku aktivně legitimována výhradně Akademie věd ČR.

Ministerstvo kultury vyrozumí písemně vlastníka věci o podání návrhu na prohlášení věci za kulturní památku nebo o tom, že hodlá věc prohlásit za kulturní památku z vlastního podnětu a umožní mu k návrhu nebo podnětu se vyjádřit.

Dále vyrozumí písemně o prohlášení věci za kulturní památku jejího vlastníka, krajský a okresní úřad a ústřední organizaci státní památkové péče a u archeologických nálezů též Akademii věd ČR. Vyrozumí je i v tom případě, že neshledalo důvody pro prohlášení věci za kulturní památku.

Před prohlášením věci za kulturní památku si Ministerstvo kultury může vyžádat i posudek odborných, vědeckých a uměleckých organizací. Předpis ovšem stanoví takový krok jako fakultativní, prohlášení věci za kulturní památku tedy nemusí být na takovýto posudek vázáno.

Náležitosti vlastního prohlášení věci za kulturní památku zákon ani prováděcí předpis nikterak neupravují.

Nemůže být pochyb o tom, že v prohlášení za kulturní památku je nezbytné věc, případně soubor věcí jednoznačně definovat a zejména v případě nemovitostí uvést jejich polohu. Ze zákona také jednoznačně vyplývá, že zákon nezmocňuje k prohlašování částí věcí za kulturní památky, jak se bohužel v praxi často stávalo.¹

Podobně zákon nezmocňuje Ministerstvo kultury, aby stanovilo předmět ochrany odlišně od prohlašované věci, či dokonce vymezilo součásti věci, kterých se památková ochrana týká a kterých nikoli, nebo určilo, jak lze s kulturní památkou nakládat. Pokud při prohlašování věcí za kulturní památky došlo k uvedeným excesům, jsou samozřejmě neplatné, neboť chybělo zákonné zmocnění správního orgánu.

V této souvislosti je třeba upozornit na právní názor, že nicotnost (nulitu) právního aktu může zakládat i neurčitost projevu vůle, tedy případy, kdy není zřejmé, jaký je obsah právního aktu. Pokud se nulita bude týkat pouze části právního aktu, obsahově oddělitelné od jeho ostatních částí, půjde o vadný právní akt. (V současné době náš právní řád postrádá úpravu deklarování nulitních rozhodnutí, podle německého vzoru se počítá s tímto institutem v rámci přípravy nového správního řádu.)

Není pochyb o tom, že právě při rozhodování, týkajícího se institucionalizace kulturních památek v oblasti památkové péče byly nedostatky takového povahy takřka běžným jevem.

Z hlediska věcné i procesně správného prohlašování kulturních památek má mimořádný význam správné pochopení pojmů věc, součást věci a příslušenství věci a dále vzájemného vztahu mezi pozemkem a stavbou na něm umístěnou..

Platná právní úprava státní památkové péče těchto pojmů užívá, aniž je blíže definuje, tudíž je nezbytné vycházet při jejich interpretaci především z jejich obsahu v rámci občanskoprávních vztahů, neboť jde o pojmy užívané občanským zákoníkem. Pojem věci občanský zákoník nedefinuje, ani nijak blíže nevysvětluje. V teorii i praxi se má zato, že v právním smyslu jsou věci ovladatelné hmotné předměty a přírodní síly, kterou mohou sloužit potře-

ě lidí. Z hlediska zde sledo-
aných otázek tedy musí jít
hmotný předmět, který je
objektivně ovladatelný a má
určitou užitnou hodnotu.
hmotný předmět neztrácí po-
thu věci v právním smyslu
ni při přechodné neovladatel-
osti. Z toho lze dovodit,
e musí jít o předmět, jehož
existence je známa.

Posouzení, zda předmět má
užitnou hodnotu, je odvislé od
stupně vědeckého poznání,
všem zda je určitý hmotný
předmět věci v právním smys-
je třeba posuzovat individu-
ně s ohledem na veškeré

bě
va
o
ob
u
H
va
an
ne
že
ex

už
st
ov
př
lu
ál

tajín plodů hrovně křídla bílá, oči žluté, hřbet
 a přední část těla žlutá, křídla bílá, nohy
 bílé, všechny části těla pokryté jemnými
 chloupky. Přední nohy dlouhé, střední
 a zadní nohy kratší. Hlava kulatá, oči
 velké, ústa široká. Tělo silné, svaly
 dobře vyvinuté. Křídla dlouhá, s
 výraznými žilkami. Zádě kulatá, s
 výrazným hrbem. Chvilky před
 koncem těla jsou tři malé, bílé
 skvrny. Všechny části těla jsou
 pokryté jemnými chloupky.

mátky nenaplníuje kulturní památka, sestávající ze souboru věcí nemovitých a movitých. Tato skutečnost však není v praxi respektována.

Kořenem uvedeného nedostatku je zřejmě nesprávně chápaný pojem památky, nazírané v mnoha případech v rozporu s platnými předpisy nikoli jako soubor věcí, ale jako jednu věc s více spolu nesouvisejícími součástmi.

Dělení věcí na nemovité a movité je jedním z reliktnů práva římského, které v právním smyslu z rozličných hledisek rozeznávalo dělení věcí podle jejich povahy. Zatímco za věci movité byly považovány věci, jimiž bylo možné pohybovat beze změny jejich podstaty, nemovitostmi byly věci, jimiž takto pohybovat možné nebylo. Za nemovitosti však byly považovány výhradně pozemky, neboť byla uplatňována zásada „superficies solo cedit“, podle níž bylo za součást pozemku považováno vše, co s ním bylo pevně a trvale spojeno. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tato klasická zásada se uplatňovala díky rakouskému občanskému zákoníku z roku 1811 v našem právním řádu až do 31. 12. 1950.

Od účinnosti tzv. středního občanského zákoníku č. 141/1950 Sb. se v našem právním řádu tedy uplatňuje zásada, že podle něhož vlastnictví stavby automaticky nenásleduje vlastnictví pozemku. Stavby, které jsou nemovitostmi, vyžadují k převodu vlastnictví naplnění zvláštních podmínek. Definici nemovité věci podává ust. § 119 odst. 2 občanského zákoníka, podle níž jsou nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Z toho vyplývá, že věci, které nelze podřadit pod pojem nemovitosti, je třeba považovat za věci movité. Pozemky jsou považovány za nemovitosti vždy, bez ohledu na jejich rozlohu a určení.

Pevný základ, jehož prostřednictvím je nemovitá stavba spojená se zemí, není ovšem občanským zákoníkem definován, z technického hlediska mnohé historické stavby pevný základ v moderním slova smyslu postrádají a přesto je lze sotva považovat za věci movité (některé stavby dřevěné, stavby zděné na neupraveném skalním podloží apod.). V individuálních případech půjde o otázku stavebně-technického posouzení, ovšem lze sotva předpokládat, že v pochybnostech bude tato otázka zkoumána zvláštními sondami, které by prokázaly existenci pevného základu. V praxi se při posuzování, zda jde o stavbu movitou či nemovitou obvykle vychází z předpokladu, že určitý druh staveb je opatřen pevným základem a je tedy věcí nemovitou, zatímco jiné (stánky, mobilní buňky zařízení stavenišť apod.) nikoli a jsou tedy podle občanského zákoníka věcí movitou. Rozlišování staveb na movité a nemovité vyplývá až z platného občanského zákoníka, účinného od 1. 4. 1964. Předchozí právní úprava zakotvená v občanském zákoníku z r. 1950 rozeznávala stavby trvalé a dočasné. S touto předchozí právní úpravou však nelze zaměňovat pojem dočasných staveb podle platného stavebního zákona přijatého v roce 1976.

Všechny stavby, ať již movité či nemovité, je však z právního hlediska třeba považovat zásadně za samostatné věci. Za určující znaky konkrétní stavby jsou považovány označení jejího druhu, popisného čísla, obce a katastrálního území, na němž je postavena. Stavby, které nemají popisné číslo, je nutné individualizovat uvedením parcelního čísla pozemku, na němž jsou umístěny.

Spornou se může jevit klasifikace zřícených částí staveb, které již s jejich ostatními dochovanými pozůstatky nejsou pevně spojeny. Velké bloky, které pevně uvázly v terénu, který kolem nich postupem času většinou více či méně narostl, lze považovat nejspíše za součást pozemku. Klasifikace těchto částí zdíva, vykazující často objem několika krychlových metrů a váhu až desítek tun, by bylo kontraproduktivní považovat např. za movité archeologické nálezy, a to i za předpokladu, že je v důsledku svého výrazného nárůstu terén zcela pohltil a ocitly se tedy pod jeho povrchem, nehledě na to, že by byl těžko splnitelný požadavek zákona o státní památkové péči na jejich uložení v muzeu.

Dopad těchto skutečností do praxe bývá podceňován, mimo jiné zřejmě také v důsledku majetkoprávních vztahů trvajících před rokem 1990.

Závažný problém představuje např. majetkoprávní stav velkého počtu zřícenin staveb, většinou hradů, které nejsou vedeny samostatně jako stavby v katastru nemovitostí. Z toho

ovšem nelze dovozovat, že by měly být automaticky považovány za součást pozemku, s nímž po majetkoprávní stránce sdílely do roku 1950, jak bylo výše uvedeno, stejný osud (Varhaník 1998). Od roku 1950 však je tato vazba na pozemek přerušena a vlastník pozemku a majitel těchto staveb, resp. jejich reliktnů, nemusí být totožný. Pokud došlo od té doby k převodu pozemku, přičemž nebyly pozůstatky těchto staveb při převodu explicitně uvedeny, zůstaly ve vlastnictví převodce, aniž by ten, resp. jeho právní nástupci, tuto skutečnost obvykle dodnes vzali na vědomí.

3. Ochrana území s archeologickými nálezy

Článek 16 odst. I Úmluvy však umožňuje státům, přístupujícím k Úmluvě, vymezit území, pro něž bude tato úmluva platit, což ovšem lze klasifikovat jako určitá zadní vrátka, umožňující režim vyplývající z Úmluvy plošně minimalizovat. Např. v podmínkách České republiky by takovéto vymezení uvedeného území na již dříve prohlášené archeologické rezervace formálně zjevně vyhovělo prakticky všem požadavkům Úmluvy s výjimkou ust. čl. 3 odst. I písm. b), dále vzhledem k platnému režimu vydávání povolení k provádění archeologických výzkumů v našich podmínkách však zjevně nadbytečného čl. 3 odst. 3 a poněkud problematického čl. 8 odst. II, přestože tyto archeologické rezervace představují pouhý zlomek archeologického dědictví, jehož ochrana je proklamovaným cílem Úmluvy.

Území, jehož charakter a prostředí určuje soubor archeologických nálezů, může být podle ust. § 5 odst. I zákona o státní památkové péči prohlášeno za památkovou rezervaci, což může podle platné právní úpravy učinit vláda nařízením, které je otištěno ve Sbírce zákonů. Předpokladem pro prohlášení tedy je aby byl takový soubor nalezen.

Archeologické rezervace však byly prohlášeny naposled ještě za účinnosti zák. č. 22/1958 Sb. o kulturních památkách byly výnosem ministerstva kultury ČSR čj. 16 417/87 VI/1 z 21. prosince 1987 prohlášeny za památkové rezervace archeologické lokality Libodřický mohylník, Slavníkovská Libice, Třísov, Tašovice, Bílina, České Lhotice, Staré Zámky u Líšně a Břeclav-Pohansko. Výnos byl otištěn ve Věstníku ministerstva školství a Ministerstva kultury ČSR v roce 1989. Od té doby k prohlášení žádných archeologických rezervací nedošlo.

Podle uvedeného výnosu nebylo ve vymezeném území dovoleno jakkoli měnit dochovanou konfiguraci terénu a jeho kulturu, provádět stavební činnost jakéhokoli druhu, zejména na stavby rekreačních chat a technických zařízení, zřizovat nové cesty, stavět ploty, měnit přírodní a krajinný ráz rezervace a jakkoli jej poškozovat, těžít a vybírat hlínu, písek, zeminu, štěrky, kopat jámy, zákopy, sondy, lámat kámen, dolovat, dobývat pařezy, sázet stromy, orat, ukládat odpady nebo jiný materiál.

Prohlášení takovýchto archeologických lokalit za památkové rezervace s vhodně formulovanými podmínkami ochrany může účinným způsobem přispět k jejich konzervaci dochovanému stavu. Naproti tomu jejich prohlášení za kulturní památky či dokonce za národní kulturní památky ve smyslu ust. § 4 zákona o státní památkové péči se nestanoví konkrétní režim těchto území a míra jejich ochrany se posuzuje vždy individuálně podle správního uvážení příslušného orgánu památkové péče, který tedy může vydat z hlediska památkové péče souhlas k různým pracím včetně výkopů. Ty by podléhaly standardnímu postupu ohlašovací povinnosti. Přestože by tedy za předpokladu regulérního postupu všech zúčastněných byl při zásahu do terénu proveden záchranný archeologický výzkum, k odvrácení jakýchkoli výkopů na takovém území tento institut zjevně nepostačuje.²

Poznámky

1 Ze zde sledovaného hlediska se nepřipustné zaměňování celé věci za její část projevovalo prohlašování částí věcí za kulturní památky, popřípadě jejich vymežování čísly popisnými s doložkou „pouze lásady do náměstí“, přestože rozdíl mezi celou stavbou a její částí byl dávno vnímán jako notorická skutečnost, kterou zdůrazňoval již jen plukovník Kraus von Zillergut: „... průčelí domu je ona

- část, kterou vidíme z ulice nebo z chodníku. Zadní část domu z chodníku vidět nemůžeme...“, Jaroslav Hašek, *Osudy dobrého vojáka Švejka za světové války*, díl I, s. 255, 29. vydání, Praha 1975.
- 2 Text Úmluvy je citován z předběžného překladu, který se poněkud liší od publikovaného.

Seznam literatury

- VARHANÍK, J., 1998: K památkové ochraně zřícenin, in: *Zříceniny historických staveb a jejich památková ochrana*, Státní ústav památkové péče, Praha, s. 37–43.
- VARHANÍK, J., 1999: K právní úpravě archeologických výzkumů a nálezů, *Správní právo* 6, s. 337–356

Zusammenfassung

Die gegenwärtigen Möglichkeiten im Schutz der archäologischen Funde

Der Beitrag vergleicht den Inhalt der Übereinkunft vom Schutz des archäologischen Erbes Europas mit der geltenden rechtlichen Regelungen der archäologischen Forschungen und Funde in der Tschechischen Republik laut dem Gesetz Nr. 20/1987 SIG. im Wortlaut der späteren Vorschriften. Weiter werden die Erfordernisse im Verfahren bei der Erklärung der Kulturdenkmäler analysiert und dieses Institut mit dem Institut der archäologischen Denkmälerschutzgebiete verglichen. Der Hauptunterschied besteht darin, daß bei der Erklärung der Denkmälerschutzgebiete für sie ein Regime festgelegt ist, während für Kulturdenkmäler a priori kein Regime gilt und vom administrativen Ermessen der zugehörigen Denkmälerschutzbehörde in einzelnen konkreten Fällen abhängt.

Abbildungen:

1. Auch in den Fällen, wenn vorläufige Ergebnisse der archäologischen Forschung publiziert wurden, muß die komplexe Bauentwicklung eines komplizierten, vielmal umgestalteten Objekts sehr vorsichtig interpretiert werden. Foto J. Varhaník 1997.
2. Ruine Nový hrad, Bez. Šumperk, Fragment des Mauerwerks vom groben zylinderförmigen Turm in der nichttektonischen Lage nach der Turmdestruktion. Obwohl es sich offenbar um einen Teil der Burg handelte, könnte man es für einen beweglichen archäologischen Fund halten. Seine Aufbewahrung in einem Museum würde jedoch in technischer Hinsicht schwierig sein. Foto J. Varhaník 1998.