

Ochrana archeologického dědictví a zájem na trvalém rozvoji území

Prokázaná či odůvodněně předpokládaná přítomnost archeologických nálezů v území do jisté míry limituje jeho využití a stávající či potenciální vlastník (správce, uživatel) dotčené nemovitosti by měl být s těmito limity seznámen ještě dřív, než podnikne první úkony v procesu realizace svého investičního záměru.

Následující text, který vznikl na základě přesvědčení, že pouze maximální všeobecná informovanost o výše zmíněných skutečnostech otevírá prostor pro eliminaci případných střetů mezi archeology a investory, si klade za cíl ve stručnosti seznámit zainteresovanou veřejnost s tímto frekventovaným tématem.

Archeologická terminologie

Archeologický nález: „...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...“ (§ 23 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů).

Archeologické nálezy mohou být movité (nejčastěji nádoby, nástroje, zbraně, ozdoby či šperky vyrobené z hlíny, kamene, kovů a vzácněji i z kůže a kůry a nacházené nejčastěji ve zlomcích), nebo nemovité. Nemovité archeologické nálezy jsou v archeologické terminologii označovány jako „archeologické objekty“ a jde o funkčně či chronologicky více či méně uzavřené celky, a to například pozůstatky po obydlí, opevnění (v podobě valů a násypů), pohřbívání (v podobě hrobů a mohylových násypů) atd. Za nemovitý archeologický nález je však nutno považovat i prostý sled vrstev různého stáří – tzv. archeologické souvrství či archeologická stratigrafie, vznikající přímým či zprostředkovaným působením člověka. Kterýkoliv nemovitý archeologický nález zpravidla obsahuje nálezy movité (soubor movitých a nemovitých archeologických nálezů uložený v zemi nebo v zásypech kleneb, stropů či podlah bývá někdy označován jako „archeologická terénní situace“). Pro zachování kulturně historické i vědecké hodnoty archeologického nálezu je přitom zásadní, aby zůstal v nezměněné podobě alespoň do doby, než bude odborně prozkoumán. Protože i sebemenší zásahy (například vyjímání movitých nálezů ze souvrství) hodnotu archeologického nálezu výrazným způsobem snižují, je integrita archeologických nálezů chráněna právními předpisy, čehož dokladem jsou ustanovení § 23 odst. 2–4 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a § 176 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Archeologické movité a nemovité nálezy představují „archeologické dědictví“. To je definováno mezinárodní Úmluvou o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidovanou), publikovanou pod č. 99/2000 Sb. m. s. (v souladu s ustanovením čl. 10 ústavního zákona č. 395/2001 Sb., jsou mezinárodní úmluvy po ratifikaci součástí právního řádu ČR a jako takové nadřazeny národním zákonům. Úmluva o ochraně archeologického dědictví je součástí právního řádu od 1. 6. 2002) jako „...veškeré pozůstatky a objekty a jakékoliv jiné stopy po lidstvu z minulých období...“. Do archeologického dědictví jsou zahrnuty: „...stavby, konstrukce, skupiny budov, zastavěná území, movité objekty, památky dalšího druhu a také jejich související prostředí, nacházející se jak na souši, tak pod vodou...“ (čl. 1 odst. 2 a odst. 3). Citovaná Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy (jinak též „Maltská konvence“) jednoznačně deklaruje prioritní zájem na „...ochraně a údržbě archeologického dědictví, nejlépe na původním místě...“ (čl. 4 odst. 2). V oblasti výzkumu jsou preferovány nedestruktivní metody a pokud nelze jinak, musí být každý výzkum proveden způsobem, který zajistí, že informace, jichž jsou archeologické nálezy nositelem, budou zachyceny tomu odpovídající dokumentací (čl. 3 odst. 1, odst. 2).

S kategorií archeologického dědictví pracuje také zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Součástí tohoto právního předpisu jsou tzv. „veřejně prospěšná opatření“ (§ 2 odst. 1 písm. m citace stavebního zákona), sloužící mimo jiné právě k ochraně „archeologického dědictví“. Přítomnost „archeologického dědictví“ v území by měla být v různé velké intenzitě zohledněna jak v procesu územního plánování (například § 11, 18 a 19), tak při vlastní stavební činnosti (§ 80, § 132, § 137, § 170 a již výše zmíněný § 176).

Území s archeologickými nálezy

Místo výskytu archeologického dědictví se označuje jako „území s archeologickými nálezy – ÚAN“ (§ 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů). Jinak řečeno, za území s archeologickými nálezy lze považovat prostor, kde již byly registrovány jakékoliv archeologické nálezy movité či nemovité povahy, a rovněž tak prostor, kde je možné vzhledem k přírodním podmínkám (konfigurace terénu, geologické, pedologické a hydrologické poměry v lokalitě) či dosavadnímu historickému vývoji (historické, tj. zejména písemné zmínky o lokalitě, struktura osídlení v jejím bezprostředním okolí apod.) tyto nálezy s vysokou pravděpodobností očekávat. Na základě metodiky, zpracované v rámci výzkumného úkolu „Státní archeologický seznam ČR“ č. KZ97PO2OPP001 zadaného Ministerstvem kultury ČR, lze vyčlenit celkem čtyři kategorie ÚAN:

- ÚAN kategorie I: území s pozitivně prokázaným a dále bezpečně předpokládaným výskytem archeologických nálezů;
- ÚAN kategorie II: území, na němž dosud nebyl pozitivně prokázán výskyt archeologických nálezů, ale určité indicie mu nasvědčují: pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů 51–100 % (svědectví písemných pramenů, těsná blízkost ÚAN kategorie I);
- ÚAN kategorie III: území, na němž nebyl dosud rozpoznán a pozitivně prokázán výskyt archeologických nálezů a prozatím tomu nenasvědčují žádné indicie, ale předmětné území mohlo být osídleno či jinak využito člověkem, a proto existuje 50 % pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů (veškeré území státu kromě kategorie IV);
- ÚAN kategorie IV: území, na němž není reálná pravděpodobnost výskytu archeologických nálezů (veškerá vytěžená území – doly, lomy, cihelny, pískovny apod., kde byly odtěženy vrstvy a uloženiny čtvrtohorního stáří).

Z výše uvedeného plyne, že přítomnost ÚAN je předvídatelná jen s jistou mírou pravděpodobnosti a jeho hranici lze určit jen přibližně (rozhodně ji není možné vymezit tak exaktně jako například u nadzemních staveb – pravděpodobně nejbližší analogií k ÚAN jsou ložiska nerostných surovin). O existenci ÚAN lze tedy mít jisté povědomí, ale jeho skutečný rozsah je určitelný pouze totálním výzkumem, což není vždy v zájmu věci. Zde je třeba si uvědomit, že i metodika archeologických výzkumů se postupem doby vyvíjí a v některých případech ani suma poznatků, které tyto výzkumy mohou přinést, nevyváží definitivní ztrátu archeologického pramene, který se v ÚAN nachází. Úroveň stávajících znalostí o ÚAN je totiž závislá především na následujících faktorech:

- povaze a intenzitě terénních nebo stavebních akcí, které v řešeném území v minulosti proběhly a jejichž realizace vedla k identifikaci ÚAN (například výstavba železnic, silnic, pevností atd.);

- aktivitě regionálních badatelů, kteří vedli o zjištěných ÚAN záznamy;
- existenci regionálních muzeí, jejichž zaměstnanci či spolupracovníci prováděli výzkumy a zaznamenávali informace o archeologických nálezech;
- alternativních informačních zdrojích, například písemných pramenech, které vypovídají o stáří zde se nacházejících ÚAN;
- přírodních podmínkách, avizujících míru pravděpodobnosti osídlení jak v pravěku, tak ve středověku a novověku (například půdní typ a druh, dostupnost vody, přítomnost výchozů nerostných surovin apod.).

Pro uvedené faktory je přítom typická regionální nevyrovnanost – v některých územích jsou zastoupeny v maximální možné míře, v jiných mohou téměř všechny absentovat. Jedinou výjimku představují přírodní podmínky, jejichž analýzu je možné provést kdykoliv, a to pro libovolné území a v objektivně srovnatelné podobě. Tato skutečnost má přítom zásadní význam při vyhodnocování územních studií předkládaných archeology – zde je třeba mít na paměti, že absence informací o ÚAN neznamena jejich absenci faktickou a může pouze signalizovat nedostatek informačních zdrojů. Nutno tedy přiznat, že jakkoliv může být o ÚAN známo dost, jen málokdy dostupné informace nabízejí naprostou jistotu, spíše jen jistou míru pravděpodobnosti.

Zdroje informací o ÚAN

Pro vlastníky, správce či uživatele nemovitostí (staveb i pozemků), dále pro subjekty zabývající se inženýringem a pochopitelně pro investory je zásadní otázkou, kde a jakým způsobem získat údaje o přítomnosti ÚAN, jejich konkrétní povaze a z toho plynoucích omezeních.

Rozsáhlou databází ÚAN disponuje Archeologický ústav Akademie věd ČR (databáze ARCHIV) a Národní památkový ústav (databáze Státní archeologický seznam – SAS ČR). Regionálně zaměřené a ve srovnání s výše uvedenými často mnohem podrobnější databáze ÚAN spravují některá muzea, případně je mají k dispozici orgány místní samosprávy. Co do výpovědní hodnoty by však měly mít výsadní postavení dokumenty, které jsou výsledkem územně plánovací činnosti, konkrétně jde o zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány. V rámci nyní platného stavebního zákona, tj. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou na územně plánovací činnost a kvalitu jejích výstupů kladeny mnohem větší nároky než tomu bylo doposud. Primárním smyslem a cílem územního plánování je zajištění trvalého rozvoje území při maximálním respektu ke všem jeho stávajícím hodnotám. Už z logiky věci je tedy zjevné, že v případě archeologického dědictví, které by mělo být v rámci územního plánování chráněno (čl. 5 odst. 1–3 cit. Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy, § 18 odst. 4 cit. stavebního zákona), se zájem na jeho zachování na původním místě (čl. 4 odst. 2 cit. Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy) dostává do střetu se zájmem na zajištění trvalého územního rozvoje.

Nyní jde o to posoudit, do jaké míry je tento střet řešitelný, respektive zda a jakým způsobem lze eliminovat negativa s ním spojená. V této souvislosti je nutné zohlednit následující skutečnosti:

- archeologické dědictví v ÚAN existuje nezávisle na tom, zda se informace o něm v územně plánovacích podkladech (ÚPP) a zejména pak v územně plánovací dokumentaci (ÚPD) objeví – pokud tedy pořizovatel ÚPP a ÚPD přítomnost archeologického dědictví v ÚAN záměrně neřeší či pomine, pozdější negativní dopad

pro dotčené subjekty (tj. zejména potenciální investory) bude o to větší, neboť nebudou mít prostor pro přípravu a realizaci odpovídajících opatření;

- v případě, že se ÚAN nachází v památkově chráněném území, tj. areálech kulturních památek, v památkových rezervacích, zónách a jejich ochranných pásmech, je pro pořizovatele ÚPP poskytovatelem údajů Národní památkový ústav – viz § 27 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v návaznosti na § 32 odst. 2 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Pořizovatel ÚPD spolupracuje s věcně a místně příslušnými orgány státní památkové péče, které jsou v tomto případě orgány dotčenými – k tomu viz § 26 odst. 2 písm. c), § 28 odst. 2 písm. c) a § 29 odst. 2 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Pro ÚAN mimo památkově chráněná území výše uvedené neplatí, nicméně na jejich faktické existenci a kulturně historické ceně to nic nemění a pořizovatel ÚPP, respektive ÚPD by si proto měl informace o nich získat např. v příslušných regionálních muzeích, Archeologickém ústavu Akademie věd ČR, případně v Národním památkovém ústavu, jinak se vystavuje nebezpečí, že jím zpracovaný výstup nebude kompletní.

- Z přítomnosti archeologického dědictví v ÚAN plynou investorům jisté povinnosti, zejména tedy povinnost umožnit provedení záchranného výzkumu a v případě, že jde o investici realizovanou za účelem podnikání, i povinnost uhradit náklady na jeho provedení (§ 22, odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) – informace o povaze archeologického dědictví v území jsou tedy z hlediska kalkulace nákladů na realizaci investičního záměru nepominutelné.
- Požadavky na ochranu a záchranu archeologického dědictví v ÚAN se mohou v jednotlivých částech řešeného území dost výrazně lišit – pořizovatelé ÚPP a ÚPD by proto měli od archeologů vyžadovat fundované informace o archeologické hodnotě zpracovávaného území a konkrétních postupech, jak tuto hodnotu v maximální míře uchovat – v tomto případě jde o to, aby bylo zjevné, za jakých podmínek lze stavební či jinou do terénu zasahující činnost v území realizovat.

S ohledem na tyto uvedené skutečnosti lze konstatovat, že střet mezi zájmem na ochraně archeologického dědictví a zájmem na trvalém rozvoji území je do jisté míry řešitelný, v ideálním případě dokonce ještě dříve než vznikne. Pokud totiž budou mít potenciální investoři k dispozici maximální množství kvalitních informací, zvažují případnou investici už s tím, že znají všechna omezení a jsou schopni tato omezení v zadání projektu zohlednit. Nelze pochopitelně vyloučit, že pro část investorů se mohou jistá území stát méně atraktivními, ovšem naprostá informační otevřenost o limitách jejich využití se v dlouhodobém časovém horizontu zcela jistě vyplatí. Z hlediska ekonomické a pochopitelně také sociálně demografické stability dotčeného území je totiž zásadní, aby přicházející investoři byli natolik silní, že zvýšené náklady, které jsou spojeny s úpravou projektu zohledňující přítomnost archeologického dědictví, je nedonutí k rezignaci na realizaci plánovaných investic.

Zdroj: Časopis Stavebnictví 09/2007