

Návrh zákona o památkovém fondu a ochrana archeologického dědictví – neakademický pohled

Návrh nového památkového zákona se připravuje již po řadu let a v době odevzdání rukopisu tohoto článku je v pokročilé fázi legislativního procesu (dne 20. listopadu 2015 byl oficiálně schválen vládou). Ačkoliv působí dojmem, že je z hlediska právního zpracování a z akademického zaručující vysokou vědeckou úroveň archeologického výzkumu, platí stejně jako pro předchozí fáze, že se nedaří vypracovat text, který by nebudil kontroverze a který by nesliboval zásadní potíže v praxi. To se týká širokého spektra činností, jichž se má nová norma dotknout. Obor archeologie se jako problematický jeví pravidelně. Je přitom nutno podotknout, že se ozýval hlasitě a opakovaně – bohužel ke své škodě zpravidla více rozdílnými hlasy.

V tomto článku bychom rádi dali zaznít hlasu, který se kupodivu vždy nakonec ukázal jako nejslabší, ačkoli logicky by měl být nejsilnější – hlasu zájmu samotného archeologického dědictví. Náš pohled principiálně vychází z prostředí regionálních vlastivědných muzeí, což rozhodně neznamená pohled nepřesahující břehy okresního rybníčku či nejbližší regál se zaprášenými hrnci.

Je to pohled odborného pracovníka, který zajišťuje pestrý směr činností od nejrozmanitějších forem průzkumu regionu v terénu, literatuře i písemných prameňech přes získávání a přebírání sbírkových předmětů, jejich správu fyzickou i administrativní až po veškeré formy prezentace minulosti města, okresu či kraje formou výstav, přednášek, dnů otevřených dveří na výzkumech, ale také vycházek po památkách pravěkého, středověkého a zaniklého novověkého osídlení, výroby, bojů a dalšího konání našich předků a předchůdců. Úmyslně neříkáme „archeologických nalezišť“, aby chom se vyhnuli dojmu, že jde o „nějakou archeologii“, cosi odděleného od normálního života (a normálního dějepisu), uzavřeného i se svými provozovateli do jakési tajemné a podivínské rezervace. To je dojem falešný a zákeřný, který škodí jak archeologii, jejíž podíl vyřazuje z běhu lidského života, tak veřejnosti, kterou připravuje o vědomí kořenů, a zejména těm nejstarším památkám, jež archeologie studuje a jež se nemají jak bránit.

Je-li všeobecně známo, že v ČR neexistuje komplexní systém péče o archeologické dědictví,¹ pak návrh zákona o ochraně památkového fondu (dále jen ZPF) v současné podobě bohužel opět žádný nezaklá-

dá. Je smutné, že tak dlouho po dokončení erudované právní analýzy² máme ZPF v takové podobě, že na prostá většina výtek publikovaných v první uvedené práci platí nadále a řada zásadních problémů stávající právní úpravy vytčená v práci druhé zůstává neřešena nebo je upravena ještě problematičtěji.

Návrh je navíc nesmírně dlouhý a obtížně srozumitelný, přestože Legislativní pravidla vlády (čl. 2 odst. 2 písm. d) říkají, že „Při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl ... d) koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně“, a přestože je obecně známo (dokládá to i srovnání evropských památkových zákonů),³ že čím delší a složitější zákon, tím méně účinná je ochrana.

Soustředíme se nyní na to, co je v návrhu kandidátem na nálepku „problém“, proč, a co s tím. Cílem je, aby ZPF byl skutečně zákonem o ochraně památkového fondu, a jsou-li v § 1 archeologické nálezy deklarovány jako součást památkového fondu, aby zakládal i jejich skutečnou ochranu, a nikoli pouze záchranu, resp. řízenou částečnou likvidaci. Tedy aby skutečně odpovídal našim závazkům z Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy, tzv. Maltské konvence (č. 99/2000 Sb. m. s.). Neměl by také namísto podmiňek pro ochranu a záchranu archeologického dědictví (dále AD) vytvářet korupční prostředí.⁴

Jak to zajistit? Existuje řešení složité a jednoduché. To složité (maximalistické) předpokládá nový návrh s odlišnou konstrukcí, odvíjející se od ochrany AD, a nikoli od výzkumu. Realnost této nanejvýš žádoucí varianty nechť posoudí čtenář sám. To jednoduché (minimalistické) představuje dílčí úprava formulací tak, že v ZPF skutečně začne existovat AD a jeho ochrana jako reálná kategorie, ne jen jako fantóm.

Jako nejsnazší se jeví doplnění pojmu AD a jeho definice na patřičná místa v textu návrhu. Lze zjednodušit řadu procedur, které by neúčelnou složitostí zpomalovaly proces, snižovaly výkonnost a efektivitu ochrany či záchranu AD, zatěžovaly veřejné subjekty na úkor jejich práce pro občany. Ideální by pak bylo propojením se stavebním zákonem založit účelnější prevenci střetů již v úrovni územního plánování v zájmu větší právní jistoty stavebníků a obcí. Nezbytné bude zrušit kvazikomerční mechanismus distribuce podnětů k záchrannému archeologickému výzkumu (ZAV). Namísto je také odstranění subjektivních a právně nevymezených pojmů, jejichž používání se vyčítá stávajícímu zákonu a které umožňují libovůli a vliv dílčích zájmů.

Základní problémové okruhy se jeví následovně:

1) AD je pojato odděleně od ostatního památkového fondu a degradováno jen na předmět výzkumu a případné záchran. Pojem „archeologické dědictví“ se v návrhu prakticky nepoužívá, přestože je již zaveden ve stavebním zákoně a návrh odkazuje na tzv. Maltskou konvenci.

Stav vychází z dosavadních právních úprav (zákony č. 22/1958 Sb. a 20/1987 Sb.). Přestože se opakovaně konstatovalo, že skutečná ochrana AD namísto neúplné záchran formou záchranného archeologického výzkumu není dosažitelná bez moderní právní normy, reflektující v tomto směru Maltskou konvenci,⁵ ZPF zastaralou konstrukci překvapivě zachovává.

■ Poznámky

1 Z hlediska krajského úřadu téma aktuálně shrnul NECHVÍLE, Martin. Archeologie a veřejná správa na příkladu Krajského úřadu Libereckého kraje. In BUREŠ, Michal; ŠMEJDA, Ladislav; ŠMOLÍKOVÁ, Miroslava (eds.). *Veřejná archeologie V. Plzeň : Veřejná archeologie*, 2014, s. 26–36. ISBN 978-80-905579-2-5, 978-80-261-0384-4; platnou právní úpravu a související předpisy komentovala z archeologického hlediska již roku 1993 KRUSINOVÁ, Lenka. *Archeologie v současných právních předpisech. Zprávy České archeologické společnosti – Supplément 20*. Praha : Česká archeologická společnost, 1993. Bez ISBN; nově problematiku komplexně rozebrali VARHANÍK, Jiří; MALÝ, Stanislav. *Zákon o státní památkové péči – komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-659-2.

2 K archeologické části VARHANÍK, Jiří. Ochrana archeologického dědictví v současné legislativě. *Archaeologia historica*. 2013, roč. 38, s. 731–742. ISSN 0231-5823; celkově VARHANÍK, J., MALÝ, S., cit. v pozn. 1.

3 Srov. BUREŠ, Michal. Archeologická památková péče u nás a v zahraničí. In: PEŠKA, Jaroslav (ed.). *Archeologická památková péče – legislativa a skutečnost*. Olomouc : MENHIR, 1997, s. 82–89. Bez ISBN.

4 Srov. BUREŠ, Michal. Česká archeologie v tržním prostředí. In: ŠMIDTOVÁ, Renata (ed.). *Veřejná archeologie IV*. Praha : Veřejná archeologie, 2013, s. 121–134. ISBN 978-80-905579-1-8, ačkoli s místy omezenou znalostí reálné praxe zejména v rámci památkové péče jako takové.

5 K souladu stávající právní úpravy s Maltskou konvencí VARHANÍK, J.; MALÝ, S., cit. v pozn. 1. S. 149–153; dále např. PROCHÁZKA, Rudolf. Záchrana archeologických památek na prahu 3. tisíciletí – věda, etika, obživa? In:

Návrh teoreticky umožňuje ochranu *in situ* formou prohlášení za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci či památkovou zónu, avšak selekce, která vede k praktickému vyloučení prvků AD přímo nechráněných v rámci čtyř kategorií památkové ochrany z rámce památkového fondu, není v souladu se závazky ČR vyplývajícími z Maltské konvence. Dosavadní praxe⁶ podle zkušeností neumožňuje prosadit fyzickou ochranu AD na původním místě ani v rámci těchto čtyř kategorií. U památkového území by měly být teoreticky vymahatelnou cestou plány ochrany, avšak krajský úřad je podle ZPF *může*, tj. *nemusí* vydat. Dosavadní vyhlášky památkových rezervací a zón pravidelně končí s výčtem památkových hodnot na úrovni dlažby, a pod ní je tma. Dosud nechráněné nebo nově zjištěné nálezy a naleziště v praxi nemají šanci dosáhnout ochrany: je obecně známo, jaká je pravděpodobnost prohlášení být mimořádné archeologické lokality za kulturní památku; je-li sebestředně dotčen soukromý zájem, veřejný zájem se *a priori* stahuje.

Smutným paradoxem je název Hlavy X „Ochrana archeologického dědictví“, v níž se ve skutečnosti – stejně jako v části třetí stávajícího zákona – řeší pouze archeologický výzkum a archeologické nálezy, tj. situace, při nichž se AD narušuje a ničí. Žádná ochrana, nanejvýše neúplná záchrana.⁷ Bylo by čestnější zůstat u názvu „Archeologické výzkumy a nálezy“.

Není tedy pravda, že návrh je v souladu s mezinárodními smlouvami, jak tvrdí důvodová zpráva. K nastolení souladu nestačí odkaz na smlouvu – tak lze snad řešit definici AD, ale stanovení práv a povinností musí upravit zákon. Maltská konvence také výslovně vyžaduje ochranu i AD ještě nenalezeného (čl. 4) a návrh je nemůže v rozporu s ní redukovat jen na nálezy, tj. věci nalezené, ani se omezit na archeologické rezervace. Česká republika při přistoupení k Maltské konvenci nijak neomezila rozsah AD, na který se na jejím území má úmluva vztahovat, protože pro nás platí v celé šíři.

K nápravě výrazně pomůže, když se v § 2 odst. 1 návrhu nahradí slova „a archeologických nálezů“ slovy „a archeologického dědictví“ a zároveň(!) se v § 2 odst. 6 k definici archeologického nálezu doplní věta „Archeologický náleze je součástí archeologického dědictví“. Souběžně je v § 96 odst. 1, který přebírá úpravu vlastnictví movitých archeologických nálezů ze stávajícího § 23a odst. 1, nutno slova „byly učiněny“ nahradit slovy „byly nalezeny nebo se v něm nalézají v původních souvislostech“. Formulace ZPF totiž zaměňuje význam pojmu náleze jako akt nalezení („učinil náleze“ = „něco najít“) a náleze ve smyslu věci nalezené. Dále je třeba najít právní cestu, jak zajistit majetkoprávní vztah kraje i k movitému AD, které je dosud skryto a nedá se zatím přesně popsat ani evidovat.⁸

Tím se dostáváme k *definici archeologického nálezu*. Oproti široké a z odborného hlediska vstřícné stávající definici (§ 23 odst. 1) přináší ZPF definici značně

zužující (§ 2 odst. 6): „Archeologickým nálezem je *významný hmotný pozůstatek života a činnosti člověka, který již neslouží svému účelu, je starší 70 let a uchovával se mimo prostředí současného života* v zemi, na jejím povrchu, pod vodou nebo v hmotě stavby.“ Heinrich Schliemann a Indiana Jones by asi souhlasili, archeolog 21. století jen kroutí hlavou.

Proti hranici 70 let nelze celkem nic namítat. Dále je to však horší. Slovo „*hmotný*“, nemůže v moderní definici archeologického nálezu zůstat. Podle Maltské konvence do AD spadají i nálezy nehmotné, tj. vztahy mezi hmotnými prvky AD (viz i stanovisko Legislativní rady vlády k věcnému záměru čj. 1332/12 z 21. 2. 2013). Hmotné nálezy samy bez nehmotných ztrácejí na hodnotě. Nálezové souvislosti jsou vymezitelné a dokumentovatelné – ovšem až ve chvíli zániku, jemuž by měla předcházet prevence, jenže ta chybí.

Dále bude nutno *odstranit slovo „významný“*, z právního hlediska subjektivní a nedefinovatelné. Otevírá prostor pro libovůli a korupci. V kontextu požadavku vědeckosti archeologických výzkumů (čl. 3 Maltské konvence) je taková redukce mezinárodně neobhajitelná.

Z téhož důvodu je nevyhnutelné *vypuštění slov „mimo prostředí současného života“*. Na zbytcích starších sídel stojí dnešní vsi a města. Opět neexistují a nemohou existovat objektivní kritéria posouzení. Opět se tu otevírají dveře libovůli a korupci v duchu hesla „žádné nálezy, žádné problémy“.

2) *Koncepce ZPF chápe ochranu a záchranu AD pouze jako omezení vlastnických práv a jim podřizuje váhu veřejného zájmu. Výzkum AD není chápán jako činnost prováděná ve veřejném zájmu, jako komplexní forma záchrany a zachování památkových hodnot a informací o minulosti, nýbrž je degradován na pouhou regulovanou činnost, podřízenou komerčním principům, konkurenčnímu boji a veřejné soutěži.*

V dílci ZPF se stavebník dostává do role oběti, nikoli subjektu spíše spolupracujícího na záchraně AD, jak je tomu v duchu stávající právní úpravy. Nyní jsou stavebníci povinni provedení ZAV „umožnit“, ne „strpět“. Vždyť záchrana AD je principiálně i v jejich zájmu.

Závažnější je, že ZPF výrazně mění způsob, jakým se ohroženému AD, jehož ochrana na původním místě není prosaditelná, dostane alespoň záchranného výzkumu. Nové řešení je technicky efektní a teoreticky ulehčuje stavebníkům, protože přenáší břímě ohlášení záměru na obecní úřad obce s rozšířenou působností (ORP) jakožto orgán památkové péče. V systému se však tají čertovo kopyto.

Podle stávající právní úpravy (§ 22) jsou stavebníci nebo jinou činností zasahující do AD povinni oznamovat stavebníci; mají tak učinit „již od doby přípravy stavby“. § 89-92 ZPF zavádí tzv. *evidenci zásahů*, do níž ORP zapíše každou stavbu, „pokud dospěje k závěru, že záměr může ohrozit zachování AD ve smyslu

Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy a poznatků o něm“ (§ 81 odst. 5).⁹ To znamená, že o samotné možnosti ohrožení AD, a tudíž o možnosti provedení ZAV bude rozhodovat značně vytížený úředník, který k tomu nemá ani odbornou kompetenci, ani dostatečné informace. Musel by si je stejně jako nyní stavebník vyžádat od archeologického pracoviště, které jimi disponuje. To mu však zákon neukládá. Výjimečný prostor pro korupci vznikne, bude-li úředník ovlivňován nabídkami či nátlakem, aby rozhodl, že na místě žádné AD ohroženo není, bez ohledu na skutečnost.

Zarážející je výběrový výčet prací podléhajících povinnosti (§ 81 odst. 2): „Záchranný archeologický výzkum se provádí, může-li být ohroženo zachování archeologického dědictví a poznatků o něm záměrem provádění *práce na kulturní památce, v památkovém území, v ochranném památkovém pásmu nebo prováděním stavby, přístavby* podle stavebního zákona, *terénní úpravy, vodního díla nebo jeho změny* podle vodního zákona, *otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek* podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, které nemají být provedeny na kulturní památce, v památkovém území nebo v ochranném památkovém pásmu (dále jen „záměr“) *a posuzuje-li jejich provedení v rámci řízení nebo jiného postupu jiný příslušný správní orgán.*“ Znění

■ Poznámky

BUREŠ, Michal; ŠMOLÍKOVÁ, Miroslava (eds.). *Veřejná archeologie III*. Praha : Veřejná archeologie, 2013, s. 35–55. ISBN 978-80-905579-0-1; BUREŠ, Michal. Česká cesta péče o archeologické kulturní dědictví. In BUREŠ, Michal. Management archeologického dědictví jako politika možného. In *Veřejná archeologie V*, cit. v pozn. 1, s. 13–18.

⁶ Nejlépe Petr Sokol, viz např. SOKOL, Petr. K současnému stavu a ochraně archeologických nemovitých kulturních památek. *Archaeologia historica*. 2005, roč. 30, s. 55–65. ISSN 0231-5823; Týž. Archeologické památky – ponechány osudu? In *Veřejná archeologie III*, cit. v pozn. 5, s. 73–87; Týž. Preventivní péče o nemovité archeologické kulturní dědictví aneb Co s volným časem? In Tamtéž, s. 153–162; nebo Týž. Několik poznámek k Maltské konvenci a archeologii v Národním památkovém ústavu. *Zprávy památkové péče*. 2006, roč. 66, č. 2. ISSN 1210-5538.

⁷ Zcela otevřeně na základě zkušeností popisuje SOKOL, P., Archeologické památky..., cit. v pozn. 6. Srov. JANČO, Milan. Archeologická památková péče v NPÚ, ústředním pracovišti – možnosti, cíle a perspektivy. In *Veřejná archeologie III*, cit. v pozn. 5, s. 57–72. Pozn. 2.

⁸ Úroda brambor je také skryta pod zemí, sedlák také nemá jednotlivé brambory sepsány ani očíslovány, a přesto zákon umí postihnout toho, kdo mu je zničí nebo ukradne.

⁹ Ve verzi z 29. 9. 2015. Předchozí verze stanovila, že ORP rozhodne, že stavebník je povinen „*strpět zápis údajů o stavbě do evidence zásahů(!), a údaje zapíše*“.

rozhodně nezahrnuje všechny relevantní možnosti zásahů do AD – nejde o drobnosti, mimo by zůstalo např. otevření nové pískovny či cihelny, a právě cihelny se pravidelně vyznačují bohatým výskytem archeologických nálezů!

Uživatel bez praxe v památkové péči a legislativě nemůže textu dostatečně rozumět. A i s ním je třeba opakovaného čtení, aby začalo být zjevné, jak nepřijatelně zužující tento výčet je. Nebudeme-li chtít zcela rozbit koncepci ZPF, je třeba výčet adekvátně doplnit, uplatnit obecný pojem „hornická činnost“ a doplnit do datek: „nebo jinou činností, již by mohlo být ohroženo AD“. ORP zapíše záměr na základě pouhého oznámení stavebníka. Oznamovat se budou všechny stavby a ORP provede podle výše daných kritérií selekci, co se AD týká a co ne. V případech nejasností si vyžádá odborné stanovisko památkového ústavu.

Doplňek „a posuzuje-li jejich provedení v rámci řízení nebo jiného postupu jiný příslušný správní orgán“, který přibyl v poslední verzi z 29. 9. 2015, je naprosto nepřijatelný právě proto, že by provádění ZAV, logicky vyvolané možností ohrožení AD, podmínil tím, zda záměr posuzuje úřad.

Zásadní a stále aktuální kritiku *nového oznamovacího režimu* publikoval již ve fázi věcného záměru M. Balík na základě své praxe na krajském úřadě; vedle obecně zřejmých věcí, jako že stát se zbavuje odpovědnosti za AD a přesouvá ji na oprávněné osoby, upozorňuje zejména na alarmující skutečnost, že třicetidenní lhůta na doručení návrhu smlouvy stavebníkovi (§ 82 odst. 3) je příliš krátká, protože součet všech zákonných lhůt k doručování a vyzvedávání pošty je větší a stavebníci toho mohou snadno využívat. Věcný záměr přitom předpokládal 40 dní. J. Varhaník upozorňuje na další úskalí a celou koncepci označuje přímo za nepřijatelnou. Oba autoři považují to, že návrh se nezabývá zajištěním ZAV u akcí, k nimž se žádná oprávněná osoba nepřihlásí, za principiální chybu v rozporu s Maltskou konvencí, ne-li něco horšího.¹⁰

Mělo-li by se skutečně na výzkum AD hledět jako na činnost prováděnou ve veřejném zájmu, pak by povinnost umožnit ZAV musila vyplývat ze zákona jako dosud a nebyla by ponechána na dvojstranném, takřka soukromě pojatém vztahu mezi stavebníkem a oprávněnou osobou.¹¹ ZPF „řeší“ celou věc tím, že stavby, které vyhovely definici, budou zveřejněny na jakési burze, fungující čistě na principech zájmů jednotlivých oprávněných osob.

Výběr z nabídek stavebníkovi, podaných na konkurenčním principu, může být na místě u služeb, kde objednatel je příjemcem výsledku, nikoli však zde, kde výsledek je veřejným statkem (Důvodová zpráva, Zvláštní část, k § 3): výsledkem ZAV je záchrana AD, a ta se provádí ve veřejném zájmu, nikoli v zájmu stavebníka, který není objednatelem výsledku. Jak kvalitu výzkumu ovlivní hon za „zakázkami“ bez ohledu na znalost spe-

cifik území a podbízení se stavebníkovi „výhodným“ projektem, dokáže si každý představit.

Negativním důsledkem tohoto chápání zachrany AD je již nyní podřizování ZAV režimu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, což řada právníků a většina odborníků považuje za nenáležitě.¹²

Ze států, kde se provádění ZAV dostalo do *de facto* komerčního režimu, opakovaně přicházejí zprávy o poklesu kvality výzkumů následkem tlaku na snižování nákladů, resp. *de facto* ceny.¹³ Příležitost ke korupci je tu také zcela zjevná.

A konečně, ZPF nestanoví žádného *garanta*, který by zajistil (sám nebo prostřednictvím jiného subjektu) ZAV na stavbách, kde stavebník není povinen hradit náklady ZAV, a tak zůstaly stranou zájmu oprávněných osob, případně byly opomenuty.¹⁴ Stavebník bude sice povinen strpět ZAV, *pokud* některá archeologická osoba projeví zájem – ale právě ono POKUD by rozhodlo, které AD bude předmětem ZAV a které bude zničeno bez povšimnutí.

Domníváme se, že schůdnou cestou by byl *systém územní odpovědnosti* archeologických osob. Jak by měl vypadat? Oprávněná osoba by byla povinna být členem *regionální archeologické komise*, aktivně se účastnit její práce a mít uzavřenu smlouvu o předávání movitých archeologických nálezů s příslušným krajem (§ 96 odst. 5), nejde-li o osobu jím zřízenou. ZAV na stavbách rodinných domů by se dělily mezi oprávněnými osobami poměrně k jejich zastoupení na celkovém objemu ZAV v regionu.

§ 84 pomýleně nedovoluje provádět ZAV v souběhu se stavbou, ač je to dnes běžné a nepůsobí to potíže. Zbytečně tak vnucuje archeologům roli nenáviděných zdržovačů staveb.

§ 87 vše korunuje věcně i právně neobhajitelným ustanovením: „Při provádění záchranného archeologického výzkumu postupuje archeologický ústav, památkový ústav nebo archeologická osoba tak, aby při respektování zásad ochrany archeologického dědictví byly *náklady spojené s jeho provedením co nejnížší*.“ V kombinaci s neexistencí posuzovacích kritérií a s *de facto* tržním mechanismem evidence zásahů vytváří tento požadavek výbušnou směs. Jak může oprávněná osoba obhájit, že náklady, za něž výzkum provedla, nemohly být nižší? Kde jsou zásady ochrany AD, na něž by se mohla odvolat? A nařkne-li ji *ex post* jiná oprávněná osoba, která v „soutěži“ neuspěla, že by byla dokázala provést výzkum v patřičné kvalitě za náklady nižší – jak se vyhne žalobě od stavebníka, který se bude cítit poškozen? Kdyby se slova „co nejnížší“ nahradila slovem „přiměřené“, běžným v právních předpisech, splnilo by to účel.

3) *Návrh rezignuje na preventivní ochranu AD ve smyslu čl. 4 odst. ii a čl. 5 Maltské konvence, ani se nepokouší k tomu využít existujícího soupisu AD (čl. 2).*

Je třeba rozlišovat *ochranu* AD (na původním místě v zemi, čl. 4 Maltské konvence) a jeho *zachranu* (formou ZAV, který se snaží zachránit z ohroženého AD, co se dá).

Opakovaně se konstatuje, že přestože ČR přistoupila k Maltské konvenci, v praxi se nic nemění, úmluva se neuplatňuje a naděje spojované s přípravou nové právní úpravy se ukazují jako marné.¹⁵ ZPF nečiní rozdíl mezi případy, kdy záměr je plánován na území, o němž je známo, že se na něm nachází AD, a stavebník tedy může vědět, že je naruší, a případy, kdy to známo není. Požadavek preventivní péče o AD naráží často na argument, že skryté AD nelze předem definovat. (ZPF kupodivu paradoxně požaduje, aby na základě týchž obecných znalostí archeolog vypracoval podrobný projekt ZAV.) Oponuje se tak i snaze o pozitivní vymezení AD a jeho uplatnění v rámci skutečné „preventivní archeologie“ – v územním plánování a při umisťování staveb. Je to přitom jediný účinný způsob, jak předcházet zbytečným ZAV a zbytečnému ničení AD.

Platný památkový zákon bohužel není propojen se stavebním zákonem tak, aby umožnil vkládat údaje o AD do územních plánů přímo jako limity v území. ZPF se tváří, jako by takové nástroje zaváděl. Jde však o optický klam. Ustanovení jsou ve skutečnosti bezzubá.

Preventivní ochrana znamená, že musí být možné na základě archeologických informací omezovat či modifikovat zásahy do terénu. Stavebníci musí mít údaje o AD již ve fázi, kdy uvažují o projektu, a musí být motivováni, aby projekt přizpůsobili zájmu ochrany AD – např. již volbou místa stavby.

V územně analytických podkladech dnes archeologické informace jsou. Stavebník tedy není zaskočen nepředvídatelným nálezem, nýbrž vědomě zasahuje do území, na kterém leží předem známé břemeno veřejného zájmu na ochraně AD. Tyto údaje bývají bohužel obvykle jen zakresleny ve výkresech limitů území bez jakéhokoli komentáře, nejsou hodnoceny jako střety, slouží nanejvýš jako indikátor ZAV. Kulturní památky a území s archeologickými nálezy nefigurují ani jako hodnotící kritéria příznivého životního prostředí,

■ Poznámky

10 BALÍK, Michal. K věcnému záměru nového zákona o státní památkové péči – ochrana archeologického dědictví a tzv. ohlašovací povinnost investorů. In *Veřejná archeologie III*, cit. v pozn. 5, s. 163–167; VARHANÍK, J., cit. v pozn. 2. S. 737–741.

11 TJ. Archeologický ústav, památkový ústav a archeologické osoby v dílce ZPF.

12 Např. VARHANÍK, J.; MALÝ, S., cit. v pozn. 1. S. 173.

13 BUREŠ, M., cit. v pozn. 5. S. 17–18.

14 BALÍK, M., cit. v pozn. 10. S. 165.

15 Podrobněji SOKOL, P., *Archeologické památky...*, cit. v pozn. 6.

ani soudržnosti společenství. Podobně tristně dnes funguje posuzování vlivu na životní prostředí.

Je-li památkový zákon koncipován tak, že „adekvátním“ přístupem k AD je ZAV, obvykle řečeno vykopávky, nelze se divit, že orgány územního plánování, stavební a ochrany životního prostředí tento přístup přebírají a ani je nenapadne považovat vymezení území s archeologickými nálezy za něco jiného než indikátor, že tam archeologové budou chtít kopat. A pak se ani stavebníci nezajímají o AD dříve než v době přípravy zemních prací podle již schváleného projektu, kdy je pro ně jednodušší zaplatit ZAV než projekt měnit.¹⁶

To nemá s ochranou nic společného, protože po výzkumu už AD na místě není a podstatná část ho zanikla, ačkoli kontrolovaně a vědeckou cestou. *Záchrana není ochrana*. Postihovat neoznámené stavby zpětně pokutou je zničenému AD, vědě a veřejnému zájmu již málo platné (*pokuta není ochrana*).¹⁷ Pokládáme za racionální a logické, aby výše pokuty byla odstupňována *podle toho, zda vznikla škoda* na AD (ZPF §§ 125 a 127).

Snaha proměnit informace o AD v indikátor požadavku na jeho ochranu na původním místě v mezích možnosti musí být integrální součástí jakékoli reálné a poctivé ochrany AD. Lze využít *Státní archeologický seznam ČR*, který byl pořízen právě kvůli konkretizaci území s archeologickými nálezy a pro posílení právní jistoty stavebníků a vlastníků.¹⁸

4) *Archeologický výzkum je ve snaze o zvýšení vědeckosti a kontroly zatížen neúnosnou administrativou. Místo oborových standardů upravuje odbornou a vědeckou práci zákon, a to do nesmyslných detailů.*

Administrativa je samozřejmě nezbytnou, ač nepřijemnou stránkou archeologovy práce. ZPF přebírá některé již existující instituty, proti nimž nelze nic namítat, změny však nejsou k lepšímu. Po prostudování návrhu vzniká dojem, že pro samé oznamování, vykazování a evidování co nejpodrobnějších údajů o každém úkonu nezbude čas ani síly na skutečnou odbornou či vědeckou práci.

Písemnou dohodu (smlouvu) o ZAV považuje snad již dnes za samozřejmost každý. ZPF přišel s novinkou, že dohodu by měla nahradit veřejnoprávní smlouva. To by byla zásadní organizační komplikace. Podle správního řádu (§ 160 a násl.) však není v těchto smluvních vztazích vůbec možno ji použít, takže návrh zřejmě v tomto bodě ještě dozná změny.

ZPF nově zavádí také povinný *projekt archeologického výzkumu* – nejen u výzkumů badatelských či rozsáhlých ZAV, nýbrž u všech, včetně drobných ZAV prováděných formou dohledu například při kopání vodovodní přípojky. § 83 definuje strukturu a obsah projektu nesmírně podrobně a ještě předjímá detailnější úpravu vyhláškou. Každý soudný archeolog souhlasí, že vý-

zkum musí být systematická a dobře připravená činnost a že u velkých a plánovaných archeologických výzkumů projekty smysl mají. U drobných, často již v běhu kontrolovaných terénních zásahů jsou však zbytečné a samoučelné.¹⁹ Půjde o formální povinnost, obsah projektů nebude kontrolován, dokud nenastane potřeba, to už ale bude pro zničené AD pozdě. Projekt v takových podrobnostech (upřesnění metodického postupu včetně přírodovědných a jiných metod apod.) přitom nelze vždy seriózně vypracovat dopředu prostě proto, že často vůbec nevíme, zda bude na území dotčeném stavbou přítomno AD, jaké a v jakém rozsahu, a jaké bude vyžadovat přístupy a ošetření.

Neexistují kritéria kontroly. Těmi mohou být oborové standardy odborné práce, známé z některých evropských zemí. Bez nich se opět otevírají dveře korupci. Základní standard v podobě tzv. Pravidel archeologického výzkumu přitom již existuje (<http://www.arup.cas.cz/?p=8153#more-8153>); není třeba jej vkládat přímo do zákona, stačilo by, aby zákon stanovil, že standardy vydá MK jakožto ústřední orgán památkové péče (§ 5) např. jako metodický pokyn pro oprávněné osoby.

Rozpaky konečně budí, že oproti stávajícímu zákonu (§ 21) neukládá ZPF archeologickým osobám předávat nálezové zprávy z výzkumů na památkových objektech a územích památkového ústavu. Pro ten jsou přitom tyto zprávy jediným zdrojem informací o skrytých památkových hodnotách a o zaniklých vývojových fázích staveb.

5) *Nedořešeno zůstává trvale udržitelné financování ZAV, jejichž náklady není povinen hradit investor.*

O principu financování se diskutuje již dlouho. Padlo mnoho návrhů, od „platí všichni“ po „všechno platí stát“; v různých státech se to řeší různě, nikde však dosud nenašli ideální systém, který by vyvažoval práva a zájmy stavebníků na všech úrovních a veřejný zájem na ochraně či aspoň záchraně AD a s ním spjatých informací o naší společné minulosti. ZPF zachovává principiální neziskovost provádění ZAV včetně toho, že individuální výstavba pro soukromé bydlení je osvobozena od hrazení nákladů. Neziskový princip výzkumu je mimo diskusi, nicméně v kombinaci s úhradou nákladů na určitých typech staveb oprávněnou organizací zakládá nerovnováhu, která by v „divokém“ konkurenčním prostředí, jež ZPF víceméně kodifikuje, vedla k zániku AD, k totální zkáze unikátních historických pramenů dříve, než mohly promluvit.

ZPF upřesňuje, že hrazení nákladů je zproštěn stavebník stavby „pro potřebu svého bydlení do 150 m² zastavěné plochy“. Toto kritérium přebírá ze stavebního zákona, kde jde o hranici mezi stavebním povolením a ohlášením stavby (§ 104 odst. 2 stavebního zákona). Opakovaně přitom z více stran zaznívá, že nebude-li rozsah stavby podle § 87 odst. 1 regulován

také *hloubkou* (nejrozumnější by bylo 120 cm, což je dolní hranice nezámrzné hloubky pro zakládání u rodinných domků), budou nehrazené ZAV mimo kapacitní možnosti většiny oprávněných osob a „propadnou sítím“. Regulace hloubkou posílí právní jistotu stavebníků a poskytne jim transparentnější podmínky při časové kalkulaci se ZAV.

ZPF zakotvuje možnost dotace ze státních prostředků na úhradu nákladů ZAV, což je značné zlepšení. Snad právní ukotvení existence fondu povede také k jeho pravidelnému a přiměřenému naplňování.

6) *Návrh paralyzuje archeologii v muzeích. Prakticky likviduje oznamování náhodných nálezů.*

Muzejní archeologie má u nás téměř dvousetletou tradici; veřejnost muzea respektuje, považuje za svá a ve věcech AD je zvyklá se na ně obracet. Přesto je ZPF nezapojuje do systému péče o AD, a to ani u ohlašování náhodných archeologických nálezů, které k nim patří odedávna (§ 93). Ignoruje je v ustanovení o ukládání movitých archeologických nálezů (§ 96). Nepočítá s nimi dokonce výslovně ani jako se subjekty spolupráce!

Funkce muzeí je vázána regionálně k identitě obyvatel, u movitých archeologických nálezů jejich vlastnictvím. Pod takřka úsměvnou záminkou, že ne všech-

■ Poznámky

16 KALFERSTOVÁ, Jana. Archeologie dnes a zítra – pokus o oborovou SWOT analýzu. In *Veřejná archeologie III*, cit. v pozn. 5, s. 111–137. S. 116.

17 BALÍK, M., cit. v pozn. 10. S. 166.

18 BAŠTOVÁ, Dara; KRUSINOVÁ, Lenka et al. Státní archeologický seznam ČR – informační systém archeologických nálezů. In MACHÁČEK, Jiří (ed.). *Počítačová podpora v archeologii*. Brno : Masarykova univerzita, 1997, s. 115–123. ISBN 80-210-1562-4; dále např. nejnověji KRUSINOVÁ, Lenka. The Official List of Archaeological Sites in the Czech Republic – an information system of archaeological sites in the CR. In *Enter the Past – CAA 2003, Computer Applications and Quantitative Methods in Archaeology*. Wien/Oxford : British Archaeological Reports, 2004, s. 170–174. ISBN 978-1-84171-592-6; dále např. VARHANÍK, J.; MALÝ, S., cit. v pozn. 1. S. 170–171; srov. AMBROŽOVÁ, Jelena a kol. Péče o archeologickou část kulturního dědictví na lokalitách zapsaných na Seznam světového a kulturního dědictví UNESCO. *Forum urbes medii aevi*. 2013, roč. 7, s. 188–199. ISBN 978-80-903588-9-8; ISSN 1803-1749.

19 Pro omezení povinnosti vypracovat projekt ZAV rozsa- hem se nabízí již etablované objektivní kritérium záměrů podléhajících stavebnímu povolení dle § 103 odst. 1 a § 104 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

na muzea mají archeologická pracoviště, je ZPF po půldruhé století tradice vylučuje i z oznamování nálezů. Přitom v době schválení a platnosti zákona 20/1987 Sb. bylo muzeí s archeologickým pracovištěm naopak méně, a nikdy to nepůsobilo potíže.

Argumentuje se, že kategorie muzea dnes zahrnuje nejrozumnější veřejné i soukromé instituce včetně zábavních a obskurních podniků, např. tzv. muzeí voskových figurin atd., a že nelze právnicky vymezit kategorii veřejných vlastivědných muzeí s archeologickými sbírkami a pracovišti. Nezbyvá než se pokusit formulaci navrhnout. Proč ne např. „muzeum zřizované státem, krajem nebo obcí, zaměřené na komplexní poznání území České republiky nebo jeho části, dále jen vlastivědné muzeum“? Na příslušných místech by bylo možno použít i formulaci „muzea, která jsou oprávněnou archeologickou osobou“.

Proč je změna tak bolestivá? ZPF určuje, že náhodné archeologické nálezy se oznamují obci, na jejímž území se našly (§ 93), nebo kraji; obec pak má do tří dnů písemně informovat kraj, do pěti dnů (!) od předání oznámení má pak archeologická osoba zřízená krajem provést prohlídku místa nálezů. Jak ale vypadá personální obsazení a úřední doba obecních úřadů menších obcí? Kolik obecních úřadů v tom uvidí jen další zátěž a náklady? Kolik nálezů to vzdá a nález raději zahodí, zamlčí? Neodborník na úřadě ani nepozná, zda jde skutečně o archeologický nález, či o laický omyl. A mezitím běží dny. Narušená situace archeologického nálezů je ohrožena deštěm i suchem, zvědavými zvířaty a lidmi, hrozí nebezpečí z prodlení. Přitom oznámí-li obecní úřad nález kraji v pátek, kdy se informace dostane k archeologovi, který bude moci okamžitě všeho nechat a vyrazit na místo nálezů? Ani nemluvíme o dovolených na všech třech místech a o dnech volna prodloužených svátky. Vypadá to, jako by norma spíše chtěla, aby se nic nezachránilo.²⁰

Přitom by stačilo ponechat stávající úpravu, která je zavedená a vyhovující (§ 23; oznamuje se Archeologickému ústavu nebo nejbližšímu muzeu, a to přímo nebo prostřednictvím obecního úřadu).

Postavení regionálních vlastivědných muzeí v současném systému záchrany AD je zásadní a nenahraditelné, hodnota jejich podílu je vyšší o všestrannost a veřejný přesah jejich činnosti.²¹ Právě muzea vlastivědného typu a organizace typu ústavu archeologické památkové péče jako jediné dokáží relativně beze ztráty času a následně informací zachránit archeologické nálezy v terénu (tj. majetek vlastního zřizovatele!) i s návazným zpracováním až po zařazení do sbírky a prezentaci, a tím zajistit jejich maximální vypovídací hodnotu a využitelnost pro veřejnost. A to by v péči o AD asi mělo být to nejdůležitější.

Na závěr musíme znovu připomenout, že nesledujeme primárně zájem archeologie ani archeologů, nýbrž *archeologického dědictví*. Tím se možná naše argumentace liší od přístupu jiných pracovišť, zaměřených více na archeologický výzkum. Muzea vlastivědného typu mají blízký vztah jak k archeologickému dědictví movitému, které spravují ve sbírkách a zpřístupňují veřejnosti ve smyslu „svého“ zákona č. 122/2000 Sb., tak k nemovitému, které zkoumají v rámci svých základních činností (průzkum regionu).

Pevné spojení s konkrétním územím přináší muzeím největší díl odpovědnosti za budování pozitivního vztahu veřejnosti k AD. Na rozdíl od územně široce rozkročených organizací zaměřených převážně na vědecký nebo záchranný výzkum dopadají na muzea mnohem silněji a komplexněji i veškeré negativní jevy s těmito činnostmi spojené. V tom se k nim připojují organizace typu ústavů archeologické památkové péče, jak s ohledem na zřizovatelskou sféru krajů, tak ve smyslu původní myšlenky jejich založení.

V žádném případě nechceme prosazovat všeobecnou „tvrdou“ ochranu archeologického dědictví, rigidní bezzásahový režim. To je samozřejmě nerealné a nesmyslné. Za nešťastné bychom však považovali pokračování dosavadního režimu, který zná jen buď absolutní ochranu (pro AD navíc pouze teoreticky), nebo řízenou likvidaci formou totálního ZAV.

Chtěli bychom dosáhnout pružného systému, v němž by v každém případě ohrožení *památkově nechráněného* AD proběhla (musila proběhnout) diskuse mezi subjekty, z jejichž podnětu, resp. v jejichž zájmu by měl zásah nastat, a kompetentním odborným pracovištěm za účelem hledání *kompromisního řešení – minimalizace zásahů do archeologického dědictví*. V praxi to podle našich zkušeností není zdaleka tak náročné, jak se zdá, naopak by to vedlo ke zjednodušení situace.

Za cenné konzultace a věcné příspěvky k textu děkujeme PhDr. Martině Bekové z Muzea a galerie Orlických hor v Rychnově nad Kněžnou. Článek by nemohl vzniknout bez dlouhodobých předchozích diskusí s Mgr. Lenkou Krušinovou a JUDr. Jiřím Varhaníkem.

Zuzana BLÁHOVÁ-SKLENÁŘOVÁ, Miroslav NOVÁK

■ Poznámky

20 Již VARHANÍK, J., cit. v pozn. 2; MICHALÍK, Tomáš. Dvanášt roků zákona o ochraně památkového fondu. In *Veřejná archeologie V*, cit. v pozn. 1, s. 19–25. S. 23.

21 KALFERSTOVÁ, J., cit. v pozn. 16. S. 128–129; KALFERST, Jiří. Muzeum a péče o archeologické dědictví. In *Veřejná archeologie III*, cit. v pozn. 5, s. 139–152. S. 139.

Několik poznámek k právní otázce používání detektorů v oblasti archeologie

včetně úpravy v navrhovaném zákoně o ochraně památkového fondu

Stávající zákon o státní památkové péči reguluje výkon dvou odborných činností. První je restaurování kulturních památek a tou druhou je provádění archeologických výzkumů. Restaurování kulturních památek je postaveno výlučně na osobním výkonu fyzické osoby, která je na základě prokázané odbornosti jedinou osobou povolovanou, ale i oprávněnou k provedení všech jednotlivých fází restaurátorského zásahu. V oblasti provádění archeologických výzkumů jsou dosavadní povolení udílěna pouze právníkům osobám, i když zákon o státní památkové péči umožňuje udělit oprávnění k provádění archeologických výzkumů i fyzické osobě. Nic to však nemění na skutečnosti, že oproti restaurování kulturních památek není provádění archeologických výzkumů podmíněno osobním výkonem konkrétní fyzické osoby. Jednotlivé fáze archeologického výzkumu, jako je například zaměření archeologických nálezů, jejich očištění, konzervace a vyhodnocení, nemusí provádět jedna a tatáž osoba.

Jinými slovy, ač zákon předpokládá, že ten, kdo získá oprávnění, disponuje odborníkem v oblasti archeologie, neklade na tohoto odborníka povinnost provést jednotlivé fáze archeologického výzkumu osobně. Proto se také na archeologickém výzkumu může fyzicky podílet podstatně širší okruh fyzických nebo i právnických osob než v případě restaurování kulturních památek a všechny tyto jednotlivé osoby nemusí orgánům veřejné moci samostatně prokazovat svou odbornost.¹

Tento postup odpovídá i požadavkům Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikované pod č. 99/2000 Sb. m. s., která je v České republice bezprostředně závazná a aplikovatelná. Tato úmluva v čl. 3 klade velký důraz na požadavek zajištění odbornosti a legálnosti provádění archeologických výzkumů.² Požadavek legálnosti archeologických výzkumů.

■ Poznámky

1 Jedinou výjimku v případě restaurování upravuje § 14a odst. 12, ve kterém se stanoví, že ustanovení odstavce 1 (tj. požadavek fyzického provedení restaurování kulturní památky pouze ze strany držitele povolení k restaurování) se nevztahuje na fyzické osoby, které vykonávají restaurátorskou činnost jako součást svého řádného studia v oboru restaurování na vysoké škole nebo na vyšší odborné škole zařazené v síti škol, předškolních zařízení a školských zařízení pod dohledem pedagoga, který je držitelem povolení k restaurování.

2 Např. odstavec (ii) čl. 3 Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikované pod