

ZÁSADNÍ PROBLÉMY V PROCESU POVOLOVÁNÍ TĚŽEBNÍCH ZÁMĚRŮ ZEJMÉNA U STAVEBNÍCH SUROVIN

ESSENTIAL PROBLEMS IN THE PROCESS OF ACCEPTANCE OF MINING PROJECTS (ESPECIALLY ON BUILDING MATERIALS)

Josef Godány

V článku jsou představeny rizikové faktory při schvalovacích procesech v rámci udržitelnosti a rozvoje využívání ložisek nerostných surovin pro stavební účely a zároveň jsou uvedena některá doporučení, která doposud shrnula Česká geologická služba.

The paper presents risk factors related to the process of evaluation and acceptance of sustainable exploitation of building materials. It also offers several recommendations that were summarized by experts from the Czech Geological Survey.

Na přírodních zdrojích nerostných surovin je naše společnost životně závislá. Zdroje nerostných surovin jednoduše řečeno nelze úplně opustit nebo dostat na okraj celospolečenského zájmu. Neméně důležitou prioritou je získané nerostné suroviny co nejlépe a nejuplněji využívat, tedy využívat nerostné zdroje šetrně a hospodárně s cílem postupně snižovat surovinovou náročnost domácího průmyslu a zvyšovat přidanou hodnotu vyráběných produktů. Z dnešního pohledu se také jeví jako velice důležité nalezení přijatelného způsobu, jak nerostné suroviny využívat i za cenu vzájemných kompromisů všech zúčastněných. Pro zajištění národní surovinové bezpečnosti a soběstačnosti je zapotřebí vlastní zdroje surovinové základny státu územně chránit a také dlouhodobě rozvíjet. Ložiska nerostných surovin jsou významnými, nepřemístitelnými a neobnovitelnými zdroji, jako limity využití území jsou závazné pro územní plány a ochrana ložisek nerostů je zajištěna příslušnou legislativou. K významnosti ložisek nerostných surovin (výhradních a nevýhradních) k průmyslovému využití a pro potřeby a rozvoj národního hospodářství uvádíme, že ve smyslu ustanovení čl. 7 Ústavy ČR, tedy z premisy, že stát dbá o šetrné využívání přírodních nerostných zdrojů a ochrany nerostného bohatství, se za nerostné bohatství považují veškeré přírodní zdroje bez rozdílu, tedy nikoli jenom nerostné bohatství ve smyslu horního zákona (dále také HZ [1]) na území České republiky.

Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je mimo jiné zabezpečen tím, že organizace, jimž je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů (§ 32a HZ). Je třeba si uvědomit skutečnost, že výhradní ložiska nevyhrazeného nerostu nepokrývají ani 2 % celkové rozlohy území České republiky a tato ložiska ani zásoby v nich „nepřibývají“. Hospodárnost při jejich exploataci je tedy plně na místě. Horní zákon proto klade důraz na hospodárné využívání výhradních ložisek, přičemž tím rozumí nejen jejich dobývání, ale i úpravu a zušlechťování vydobytých nerostů s přihlédnutím k současným technickým a ekonomickým podmínkám. Důraz na hospodárné využívání výhradních ložisek pak dále podtrhuje tím, že ukládá vydobýt zásoby výhradních ložisek včetně průvodních nerostů co nejuplněji a s co nejmenšími ztrátami a znečištěním. Zákon výslovně zakazuje „selektivní“ dobývání. Pokud jde o technické nebo ekonomické důvody proč již nedobývat v dobývacím prostoru (dále také DP), je to především báňský podnikatel čili organizace, která je schopna kvalifikovaně tyto důvody popsat.

Průmyslové osvojování ložisek nerostných surovin je zpravidla velmi nákladné a je spojeno s velkým rizikem vyjádřeným rozdíly mezi vyhodnocenými předpoklady a finančními, příp. jinými ekonomickými výsledky a důsledky jejich využívání. I velké těžební korporace se při osvojování prozkoumaných ložisek neobejdou bez cizího kapitálu poskytovaného nejvíce bankami, penzijními fondy a jinými specializovanými finančními institucemi. Výsledky ekonomického vyhodnocení (vyhodnocení průmyslového významu) a finančního ocenění musí poskytnout potenciálním investorům důkazy o ekonomické životaschopnosti projektu a předpokládané míře zisku vyplývající z realizace investičních záměrů, které se nabízejí.

Bohužel současné nastavení schvalovacích procesů v rámci platné legislativy ČR k dosažení takových cílů neposkytuje v dnešních podmínkách potenciálním investorům možnost nalézt potřebnou míru jistoty a úspěchu pro ekonomickou návratnost nemalých finančních prostředků vložených v dlouhém čase do investičních záměrů, tj. geologických průzkumů, přípravy projektové dokumentace, otvírek a těžby nových ložisek přírodních nerostných surovin pro stavební a jiné účely. Zejména s ohledem na složitý a zdoluhavý průběh správních řízení vedoucích k získání povolení k otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů se nedaří adekvátně nahrazovat kapacity dotěžených či dotěžovaných ložisek nerostů nově otevíranými. Proto v některých lokalitách ČR vzniká nerovnovázný stav mezi poptávkou a nabídkou zejména surovin potřebných pro stavebnictví. Řízení o povolení těžby jsou ve většině případů velmi komplikovaná a trvají v některých případech více než 10 let s nejasným výsledkem. Přestože se k dalšímu rozšíření či pokračování těžby přistupuje s přiměřenou časovou rezervou, do současné doby evidujeme neschválené záměry, u nichž ještě nebylo zahájeno dobývání.

Zásadní problémy v procesu povolování těžebních záměrů

Česká geologická služba zpracovala studie, jejichž smyslem bylo kromě jiného zhodnotit aktuální stav ohledně procesu povolování těžebních záměrů u stavebních surovin a identifikovat rizikové faktory, které výrazně ovlivňují povolovací procesy.

Za zásadní problémy považujeme následující skutečnosti:

a) Vlivem soustředěných tlaků části veřejnosti a sdělovacích prostředků je značná část populace „naladěna“ k těžbě nerostných surovin a priori negativně, až nepřátelsky (odpor obyvatelstva se projevuje všeobecně ve všech vyspělých zemích). Velmi častými argumenty jsou např. zvýšená hluchost a prašnost

vrtných a trhacích prací, těžby, celková devastace krajiny, zatížení obecních komunikací průjezdem těžké nákladní autodopravy atd. Mediální kampaně často již v průběhu správního řízení o povolení dobývání ložiska prezentují jakoukoliv těžbu v dané lokalitě za nepřipustnou bez možnosti konfrontace a aplikace kompromisních návrhů.

b) Odmítavý postoj zaujímají zejména dotčené obce, spolky a sdružení z okruhu nevládních organizací. Těžební záměry se záměrně kvůli různým obavám veřejnosti a ekologických sdružení protahují, orgány státní správy a samosprávy jsou z politických důvodů liknavé, obávají se rozhodnout a ve většině případů nechávají rozhodovat místní referenda. Potíže s oblibou vyvolávají tzv. „zelené iniciativy“, za jejichž aktivitami mohou stát také někdy i stojí lobbistické podněty konkurenčních těžbařů, ale také bývalí neúspěšní zastupitelé a podněcovaná veřejnost, popř. současná zastupitelstva obcí, občanská sdružení a iniciativy účelově založené pro likvidaci a blokadu investičních záměrů.

c) S povolovacími procesy jsou vleklé průtahy, zejména pak s vypořádáním střetů zájmů s dílčími složkami životního prostředí (dále též ŽP), popř. při dokazování nezbytnosti otvírky ve smyslu veřejného zájmu a potřeby, problémy při vynětí ze zemědělského půdního fondu (dále též ZPF) či pozemků určených k plnění funkcí lesa (dále též PUPFL) nebo při implementaci záměru do územně plánovací dokumentace (dále též ÚPD), popř. při zdůvodňování záměru těžby apod.

d) O osudu těžebních záměrů a životnosti ložisek nerozhoduje ve své podstatě sám stát, ale zejména výše uvedení. Sám fakt, že surovinová politika státu v oblasti dalšího využití přírodních zdrojů stavebního kamene vykazuje již 30letou pauzu, jednoznačně posunul celou situaci do již kritického stavu, kdy reálně těžitelné zásoby na ložiscích nutně vykazují jen dlouhodobý pokles. Další případná rozšíření těžby jsou směřována do částí ložisek nevyhrazených nerostů, tj. jako by stát opustil kontrolu nad svým strategickým zdrojovým potenciálem kameniva pro stavební průmysl. Stručně řečeno stanovit dobývací prostory již nelze a ostatní případy (jak dotěžit ložiska již těžných zdrojů) jsou značně komplikované a v některých případech téměř nemožné.

e) V rámci posuzování záměrů se v některých případech nerespektují klíčové strategické dokumenty na krajské a celostátní úrovni.

f) Místy alibistický postup některých správních orgánů zacházející až do zjevných absurdit, jako je zaměření se na neurčitý právní pojem spokojivosti navrhovaného řešení, dokazování veřejného zájmu na dlouhodobě využívaném ložisku v DP či v územním rozhodnutí (dále též ÚR) či uplatňování abstraktního právního pojmu principu předběžné opatrnosti, zvláště u záměrů s vydaným souhlasným závazným stanoviskem EIA (vyhodnocení vlivu záměrů na životní prostředí).

g) Těžební organizace v souvislosti s plánovaným záměrem musí vše dokazovat znaleckými posudky a dokumentacemi od odborně způsobilých osob v jednotlivých oblastech (ŽP, ložisková geologie apod.), zatímco stěžovatel si může napsat cokoliv, aniž by své argumentace musel jakkoli zdůvodnit či doložit. Tato možnost, která často doslovně sabotuje celý proces a vede k jeho neúměrnému prodlužování, je v každém případě spojena s dalšími narůstajícími náklady. Řešením může být vložení klauzule do stávající legislativy upravující proces schvalování, která je obvyklá i v jiných oborech, že námitka je doložena určitou kaucí, která v případě, že námitka je oprávněná, bude předkladateli vrácena, v opačném případě propadne ve prospěch povolovacího orgánu, popř. z ní budou uhrazeny vícenásobné, kteréžto zadateli s jejím vyřízením vznikly.

h) Zdroje velmi kvalitních stavebních surovin jsou často nevhodně umístěné mimo dopravní přístupnost, v blízkosti obcí a měst, značná část rezervních lokalit je limitována zákonnou

ochranou přírody a krajiny (CHKO, Natura 2000 apod), kvalitní zemědělské půdy, vodních zdrojů apod. Mezi další důležité faktory také patří často obtížně řešitelné střety zájmů mezi vlastníky pozemků a těžaři, naplnění velmi přísných požadavků týkajících se zájmů ochrany krajiny a přírody a zbyvajících dílčích složek životního prostředí (ochrana podzemních vod a zemědělské půdy apod.), vznik obecně negativní zkušenosti veřejnosti s těžbou nerostných surovin. K tomuto nežádoucímu vývoji přispívají i mediální kampaně, které často již v průběhu správního řízení o povolení dobývání ložiska prezentují nepřipustnost těžby za jakýchkoliv podmínek v dané konkrétní lokalitě, bez možnosti konfrontace a aplikace kompromisních návrhů.

i) Velkou otázkou ve správních řízeních zůstává stanovení okruhu účastníků, kteří se do procesu řízení přihlašují ze vzdálených míst a jejich práva nejsou ničím dotčena. Správné určení okruhu účastníků řízení představuje jednu z esenciálních náležitostí.

j) Je nezbytné učinit kroky ke zlepšení celospolečenského povědomí o dobývání nerostných surovin – vyzdvihnout jejich nezbytnost, přínos pro zaměstnanost, přínos do státní a obecní pokladny, zlepšení obecní infrastruktury atp. Obce by neměly záměry bojkotovat, ale naopak by o ně měly mít zájem s vědomím jejich výhodnosti. Základem je oboustranné férové jednání. Za klíčové považujeme zjednodušit a zprůhlednit povolovací proces tak, aby nebyla veřejným zájmem jen např. ochrana přírody a krajiny, ale také využívání ložisek. Po vzájemné objektivní konfrontaci je pak potřeba nalézt kompromisní návrhy. Stát prostě musí dát jasně najevo, že stavební kámen a šterkopisky potřebuje.

k) Podle platných předpisů nové výhradní ložisko nevyhrazeného nerostu již nemůže být stanoveno, i když se v řadě případů jedná o ložiska významná z hlediska využití a jejich hospodářský význam poslední dobou roste. Po 20. 12. 1991, tj. po nabytí účinnosti zákona č. 541/1991 Sb. (HZ), kdy se nově vymezená ložiska nevyhrazených nerostů (stavebních surovin) nemohou stát ložisky výhradními, a jsou tudíž součástí pozemku (§7 HZ), tj. ve vlastnictví majitele(ů) pozemků, státní orgány rezignovaly na jakékoliv investice v oblasti vyhledávání nevyhrazených nerostů.

l) Vytěsněním těžby nerostných surovin mimo Evropu se ublížilo i světovému ekosystému, protože těžba nerostných surovin v zemích třetího světa má zpravidla horší dopady na životní prostředí, než by tomu bylo v Evropě. Problém se totiž nejmenuje těžba, ale spotřeba a ta neklesá. Prioritou je, abychom maximálně využívali zdroje a lokality, které jsou poblíž skutečně realizované spotřeby.

m) Nepřiměřené, až výrazně znevýhodněné jsou podmínky odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF) při využívání ložisek nevyhrazeného nerostu, zejména ložisek stavebních surovin, oproti totožným činnostem v případě využívání výhradních ložisek nevyhrazeného nerostu ve stejných geologicko-ložiskových a environmentálních podmínkách. Nepřiměřenost spočívá především v neúměrně vyšších jednorázových odvedech při zohlednění ekologické váhy vlivů faktorů životního prostředí (v některých případech i 10× až 15× vyšších). Např. pískovnam z ložisek nevyhrazeného nerostu, které se na celkové produkci v ČR poslední dobou podílí zhruba 45 až 47 %, právě náleží největší podíl z počtu ložisek s nízkou životností zásob. Výše těchto odvodů je v současné době pro naprostou většinu nevyhradních ložisek šterkopisků likvidační. Jedná se o ta ložiska, která jsou těžena „z vody“ a u nichž ani technické řešení, ani legislativa neumožňuje jejich zpětnou rekultivaci na ornou půdu. Navíc jsme denně svědky toho, že „přemístitelné záměry“, jako jsou sklady, logistické areály, rezidenční, komerční a skladovací plochy, jsou umísťovány na území s tou nejceněnější půdou (I. a II. třída ochrany).

n) Dále je potřeba se pozastavit u naprosto nesystémového rozdělení plateb za vytěžené nerosty a z plochy dobývacího prostoru. Tyto úhrady přitom doposud nejsou vyžadovány při těžbě ložisek nevyhrazených nerostů mimo stanovené dobývací prostory. Takové právní uspořádání zakládá vznik nerovných podmínek na trhu. Dobývací prostor je svým charakterem rozhodnutím o změně využití území, tedy územním rozhodnutím, které však těžební organizaci neopravňuje k realizaci žádné těžební činnosti. V žádných jiných případech jakkoli rozsáhlého územního rozhodnutí (např. letiště, údolní přehrady) nejsou z této plochy placeny úhrady. Zmiňovaná povinnost není legislativně dána u ložisek nevyhrazeného nerostu, jejichž podíl na celkové produkci roste, a tím se tato ložiska dostávají do konkurenční výhody před ložiska výhradní.

o) Podmínky využití a požadované úrovně poznání výhradních ložisek a ložisek nevyhrazených nerostů jsou odlišné. V případě ložisek nevyhrazených nerostů není výpočet zásob, resp. jejich ověření legislativně požadováno a je zcela ponecháno na investorovi. Osvědčeným návrhovým řešením pro právní úpravu evidence ložisek nevyhrazeného nerostu a jejich uplatnění v ÚPD může být několik let zavedený postup v sousední Slovenské republice, kde je povinnost zpracovat závěrečnou zprávu s výpočtem zásob ložiska nevyhrazeného nerostu a tímto všechna ložiska nevyhrazených nerostů legalizovat a evidovat.

p) Významným negativním faktorem v současném povolovacím procesu je nemožnost dořešit střet zájmů a získat přístup k dalším zásobám těžených nerostů kvůli absenci institutu vyvlastnění. Je na zváženu, zda zrušené ustanovení v HZ o právu vyvlastnění pozemku, pod kterým se nachází výhradní ložisko, nevrátit zpět do legislativního rámce zákona. Evidované disponibilní zásoby totiž zahrnují i zásoby, jejichž vytěžení je podmíněno výkupy pozemků a staveb (nebo dosažení dohody s jejich vlastníky), příp. vyřešením jiných závažných střetů zájmů. Objem evidovaných disponibilních zásob, které uvádí státní surovinové koncepce, tak neznamená jejich jednoznačnou dostupnost z pohledu právního rámce ani z pohledu nastavení podnikatelského prostředí. Těžební společnosti mají často pouze omezené možnosti tyto střety zájmů řešit. Pro stát by zavedení institutu vyvlastnění (za adekvátní náhradu) do HZ umožnilo jistější a předvídatelnější naplňování strategických záměrů (ASEK – Aktualizace státní energetické koncepce, SURPOL – Státní surovinová politika) v oblasti nerostných surovin a energetiky. Pro těžební společnosti by to znamenalo, že jim záměr těžby, která bude v souladu se státními koncepcemi, nebude znemožněn legislativně (nevřešené střety zájmů) ani ekonomicky (neúměrné požadavky majitelů nemovitostí). Možnost vyřešení majetkoprávních vztahů by v případě nerostných surovin (především výhradních) mohla být řešena i mimo HZ, a to prohlášením, že je využívání těchto ložisek veřejným zájmem.

q) Tzv. závazná stanoviska k posouzení vlivů staveb (lomů) na životní prostředí není možné získat na celou dobu plánovaných záměrů. Není vůbec jasné, proč mají být těžební záměry posuzované na 20 let a ostatní záměry nikoliv. Přičemž vágni opodstatnění, že „nejsou jasné těžební technologie, dopravní souvislosti, stav jednotlivých složek životního prostředí a priority jejich ochrany“, je platné i pro většinu jiných záměrů, které jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Např. u dopravních staveb také není jasné, jaké dopravní prostředky je budou využívat za 20 let, jaký bude jejich počet a jakými budou disponovat emisními parametry. Pokud vezmeme v úvahu 20letý horizont pro posouzení záměru a budeme hovořit o čase potřebném od procesu EIA a stanovení dobývacího prostoru k získání těžební povolení (minimálně 10 let), tak nám zbývá pouhých 10 let pro realizaci samotného zahájení těžby ložiska. Zpřístupnění kvalitních zásob ložiska pak trvá ještě další 2 roky,

tj. zbývá pouze 8 let reálné těžby do dalšího posouzení. Značná část těžebních záměrů má reálnou dobu návratnosti vložených investic mezi 10 až 20 lety, čímž se investor dostává do situace, kdy v podstatě nemá možnost zajistit povolení pro svůj záměr ani v rámci doby predikované pro návratnost vložených investičních prostředků. Vyhodnotitelná doba záměru dle EIA, která je cca 20 let, se má vztahovat pouze na délku samotné realizace těžby, nikoliv i na dobu nezbytnou pro povolení hornické činnosti, stanovení dobývacího prostoru a POPD. Podle nesmyslného výkladu MŽP (který není nikde právně ukotvený) jsou záměry těžeb specifické oproti jiným záměrům v tom, že se v čase mění s postupem těžby v území. V tomto případě se ještě nejedná o těžbu, a tudíž nelze započítávat dobu nezbytnou pro přípravu projektové dokumentace pro stanovení DP a vypracování POPD, vyřádání střetů zájmů a povolení HČ.

r) Legislativní proces při osvojování ložisek nerostných surovin v ČR je v současné době velmi komplikovaný, zdouhavý a u většiny záměrů se jej nakonec nepodaří uskutečnit. Některé orgány státní správy a samosprávy objektivně neposuzují a nezohledňují reálný stav ve smyslu využívání nerostných surovin, zejména pak nepredikují dobu nutnou k povolení hornické činnosti (u šterkopísků je to 5 až 10 let, u stavebního kamene i delší než 8 až 12 let), přípravy a zahájení těžby. U těženého a drceného kameniva brzy hrozí zásadní nedostatek, a to obzvláště v krajích s největší spotřebou v ČR (Praha, Středočeský, Ústecký, Zlínský kraj ad.).

s) Domníváme se, že jednotlivé kraje nemají vůbec žádnou představu, kolik stavebních surovin budou potřebovat a kde zajistí dostatečné zdroje. Přičemž tato úvaha není nijak složitá. Pokud pro zjednodušení budeme brát za fakt, že spotřeba kameniva je dlouhodobě na úrovni 5 t/obyvatele (toto číslo již bere v úvahu i co největší využití recyklátů), pak např. Středočeský kraj (bez Prahy) každý rok potřebuje cca 6,5 až 7 mil. tun drceného kameniva a cca 4,5 až 5,5 mil. tun těženého kameniva.

t) Jak uvádí zástupci Těžební unie, přestože novela stavebního zákona zatím nemá finální podobu, je zřejmé, že povolovací procesy v oblasti dobývání nerostných surovin neusnadní. Maximálně pomůže zkrátit proces povolování výstavby technického zázemí pro těžbu, což pro samotnou báňskou činnost nehraje významnou roli. Pokud však novela pomůže nastartovat výstavbu liniových staveb, v důsledku nás může vehnat do bizarní situace, že budeme mít připraveny desítky velkých projektů, ale nebudeme je mít z čeho postavit.

u) Další velkou překážkou obecně bývá územní plánování, s nímž musí být v souladu jak stanovení dobývacího prostoru, tak územní rozhodnutí. Zákon sice nařizuje zakreslit každé výhradní ložisko do územních plánů, je mu to ovšem málo platné, protože obcím to nijak nebrání do stejné dokumentace uvést, že v katastru v žádném případě nebude probíhat těžba. Zní to neuvěřitelně, ale stát je zde malý pán a má jen velmi omezené možnosti, jak uplatňovat své zájmy na svém majetku prostřednictvím vlastní surovinové politiky! Přitom k včasnému zabezpečení ochrany nerostného bohatství jsou orgány územního plánování a zpracovatelé územně plánovací dokumentace povinni při územně plánovací činnosti navrhovat řešení, které je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější.

v) Velmi problémový je rovněž výklad § 18 odst. 5 stavebního zákona, včetně definice pojmu „jiná opatření“. Chybou je úvaha o tom, že záměr těžby je snad z povahy věci vždy v rozporu s charakterem území, tedy že záměr stanovení nového DP nemůže již jen z tohoto důvodu splnit tento požadavek § 18 odst. 5 stavebního zákona. Výklad § 18 odst. 5 je problematický v tom, že řeší obecně umístování staveb, zařízení a jiných opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, ale

v praxi (v ÚP obcí) je interpretován na plochy využití. Tak dochází k výslovnému zákazu staveb, zařízení a jiných opatření souvisejících s těžbou na jiných plochách než určených k těžbě, s jasným záměrem nepovolení těžby. Mimo plochy určené k těžbě se může výslovný zákaz týkat staveb nebo zařízení pro těžbu nerostů, které si mohly vynutit okolnosti (např. stížnosti občanů, změna dopravní situace, snižování vlivů těžby ad.) neznámé při povolování těžby, nebo je nelze z různých důvodů umístit do vymezeného prostoru těžby, ale jsou v zájmu obyvatel nebo životního prostředí. Vyloučit možnosti umístování staveb, zařízení a jiných opatření je nutné odůvodnit v územním plánu konkrétním veřejným zájmem, který převyšuje nad zájmem využití ložisek nerostných surovin. Proto se dle poslední věty § 18 odst. 5 stavebního zákona také jedná o výjimečnou situaci a možnosti. Samosprávy nemohou libovolně rozhodovat o tom, že se některé přírodní zdroje využijí a jiné nikoliv, a to pouze svým faktickým a nezdůvodněným nekonáním – tím, že nevymezí návrhové plochy těžby nerostů, čímž způsobí, že se nedají využít, neboť by tím docházelo k degradaci až vyloučení základního ústavního práva a veřejného zájmu státu. Aby se zamezilo zneužívání institutu výslovného vyloučení jednotlivých záměrů na stanovení DP, stačilo by změnit vyhlášku MMR č. 501/2006 Sb. a do § 18 odst. 3 citované vyhlášky doplnit odstavce, že do ploch s požadovaným způsobem využití těžby nerostů se zahrnují plochy chráněných ložiskových území a plochy ložisek nerostů (výhradní a nevýhradní). Takové plochy se územně plánovací dokumentací nevymezují jen v případech, kdy to jiný veřejný zájem výslovně vylučuje. Pro podrobnější výklad vztahu DP a § 18 odst. 5 stavebního zákona viz [7].

w) Řešením není ani nákup kvalitního přírodního kameniva ze zahraničí. Pokud si představíme, jaká je skutečná charakteristika geologického prostředí našich nejbližších sousedů, tak je zřejmé, že tyto státy buď již jsou, nebo se dostanou do stejné situace jako my. Pokud se týká blízkého zahraničí, je z hlediska možného zásobování stavebním kamenem podstatné, že v sousedním Polsku a na území Saska se využívají pouze kamenolomy, které výhradně zásobují převažující deficitní oblasti svých spolkových zemí v Německu, popř. vojvodství v Polsku.

x) Je potřeba rovněž počítat s tím, že všechny plánované stavby na území ČR jsou nad rámec stávající produkce kamene a kameniva. Lomy, které již nyní dodávají na opravy komunikací kamenivo jak do asfaltových směsí, tak do betonu, jsou na hranici svých výrobních, a hlavně často i povolených limitů. Většina otevřených ložisek má svá omezení. Nejvíce omezení je spojeno s dopravou, kdy je na vjezdu, resp. průjezdu obcemi či městy stanoven limit, kolik tun za rok je možno z lomu přepravit. Další omezení jsou spojená s hlukem a prašností, kdy je v rámci posudků EIA stanoveno, kolik tun může lom vyrobít kvůli zatížení okolí. Všechna tato omezení jsou v pořádku, jen je potřeba počítat s tím, že pokud bude stát plánovat významné stavby, může se dostat do situace, že v daném regionu nezíská požadované množství kvalitních materiálů. Na stavby, které jsou v plánu, tak bude potřeba mnohem více finančních prostředků, protože cena kamene a kameniva bude neustále a neúměrně růst z důvodu ubývajícího ložisek stavebního kamene (konkurence) a vyprodání kapacit. Toto zvýšení nákladů se bude týkat všech oblastí stavebnictví. A největší dopad bude tato situace mít na státní rozpočet, protože největším investorem je stát (a je jedno, jestli je to přímo stát nebo instituce financované ze státního rozpočtu, jako jsou kraje, města nebo obce). Opravy komunikací (asfaltové povrchy), rekonstrukce a budování nových kanalizací a čističek odpadních vod, sanace vodních koryt potoku a řek – tam všude je potřeba obrovské množství přírodního kamene a kameniva.

y) Současná přísná kritéria pro využití kvalitního drceného kameniva pro výstavbu železničních koridorů VRT (třída B0), které

budou součástí evropské železniční sítě v ČR, splňuje pouze osm kamenolomů s roční kapacitou 110 tis. tun [4], [5], [6]. V této souvislosti je také ale potřeba dodat, že zmiňovaná skutečnost reprezentuje aktuální stav vzhledem k jejich rozptýlenosti a připravenosti dobývat zásoby kamene. Ne vždy během rozvoje jednotlivých těžebních lokalit totiž surovina mimo již vyloučené technologicky nevhodné partie vykazuje stálost fyzikálně-mechanických parametrů v celém těžebním profilu a postupu těžby. I z tohoto pohledu mohou být dodávky potřebného kvalitního kameniva pro tento sektor problematické. Více informací o situaci ohledně stavu zásob v souvislosti s plánovanou výstavbou železničních koridorů v [2] až [6].

z) Ve státní bilanci nerostných surovin je také mimo jiné zahrnuta řada ložisek, která byla vyhledána a prozkoumána před rokem 1989. Je možné, že např. kvůli v dnešní době neřešitelným střetům zájmů, přísnější legislativě a aktuální problematice území nebudou tato ložiska nikdy těžena. Taková ložiska mohou s často stanoveným rozsáhlým chráněným ložiskovým územím (CHLÚ) vytvářet blokaci územního rozvoje obcí. Budoucím řešením může být např. důsledná revize stávajících ložisek, a příp. zrušení neperpektivních ložisek nebo zmenšení hranic CHLÚ, a to na základě odborného posouzení právě ve vazbě na vývoj regionálních potřeb. Otevřel by se tak prostor pro hledání nových ložisek a zároveň by se tak mohly vyvrátit zavádějící argumenty odpůrců těžby, kteří poměrem mezi bilancí a spotřebou vyjadřují názor, že do budoucna v podstatě žádné nové zdroje již nebudeme potřebovat. Je bohužel smutné, že na základě těchto nerevidovaných územních plánů nabyli dojmu, že je ložisek asi dostatek.

Závěr

Při řešení problematiky týkající se oblasti veškerých schvalovacích procesů na lomech pro těžbu stavebního kamene, vyhledávání, průzkumu, výzkumu, projektování, úprav nerostných surovin a reaktivací dotěžených ložisek na závěr konstatujeme, že časová náročnost pro úspěšné povolení ložiska stavební suroviny do těžby se v podmínkách současné legislativy pohybuje v rozmezí 8 až 12 let. Nedílnou součástí tohoto pomyslného využití je samozřejmě také dopravní logistika, která při současném lokálním krytí liniových stavebních potřeb překonává i několikaobdobně jednotkové ceny (Kč/t) za kvalitní kamenivo z „nedalekých“ aktivních zdrojů. To je další velmi významný negativní faktor dopravní koncentrace a zátěže, který se souběžně s úbytkem aktivních ložisek stavebního kamene bude vyskytovat vždy. Půjde o druhotné prudké navýšení cen za dopravu kameniva na větší vzdálenosti, přičemž prvotní způsobí vysoké meziroční nárůsty jednotkových cen za kamenivo (Kč/t).

Každému nezaujatému pozorovateli je zřejmé, že geologický průzkum a výzkum ložisek nerostných surovin pro naši budoucnost a soběstačnost přírodního prostředí nijak významněji nepoškozuje. Jako jedna z vědních disciplín přináší geologie množství poznatků o přírodě a významně tak rozšiřuje lidské poznání. Proto by měl být geologický průzkum vládou, ale právě také i veřejností podporován. Avšak současná situace v navazující oblasti těžby a zpracování není podporována ani ze strany státu, a už vůbec ne ze strany veřejnosti.

S celkovým kritickým stavem v této výše uvedené problematice zcela jednoznačně souvisí problematika budoucího zajištění lidských zdrojů. Za poměrně krátkou dobu dojde k totální absenci odborníků z geologie a těžebního průmyslu, kteří dnes dosáhli věkové hranice mezi 55 a 65 roky. Nedochozí k žádné přípravě ani náhradě z řad nastupující generace, kde je jasným dokladem tohoto stavu a zájmu dlouhodobý přetrvávající postoj české veřejnosti k celé oblasti hornictví.

Z nezbytných zákonem daných kroků k osvojení ložiska a povolení dobývání vyplývá jejich rostoucí komplikovanost

a značná časová a finanční náročnost. Pro krajinu a životní prostředí je nejhledupnější, aby se vytěžená surovina přepravovala na co nejkratší vzdálenosti, a to z kamenolomů minimálně středně velkých s dostatečnými disponibilními a kvalitními zásobami, aby celkový provoz kamenolomu pokrýval veškeré provozní a investiční náklady vynaložené na ekologicky bezpečný těžební a technologický provoz a zejména na rekultivaci a sanaci po ukončení těžební činnosti.

Je dále nezbytné učinit kroky ke zlepšení celospolečenského povědomí o dobývání nerostných surovin. Mělo by také dojít ke zjednodušení a zvýšení transparentnosti současného legislativního rámce upravujícího proces osvojení a využití výhradních ložisek. Ve stávajících zákonech by se mělo posílit, že nejenom ochrana, ale i využívání ložisek nerostných surovin je veřejným zájmem. Z tohoto důvodu musí být využitelnost a nepřemístitelnost ložisek nerostných surovin nadále respektovány i v jiných řízeních týkajících se území a jeho využití. Při využívání území v rámci ÚPD je třeba vytvářet i územní předpoklady pro otvírku nových ložisek náhradou za ložiska postupně dotěžovaná.

Na využívání ložisek stavebních surovin je nezbytné umožnit hospodárné dotěžit veškeré zásoby v souladu s platnými právními předpisy, a to jak v rámci stanovených DP, tak i platných územních rozhodnutí pro nevýhradní ložiska za předpokladu lokálních kompromisů mezi těžbou a ochranou složek ŽP a za minimalizace dopadů na zdraví obyvatel. V ploše, kde státní báňská správa stanovila dobývací prostor, by v navazujícím kroku povolení hornické činnosti měly být řešeny už jen odborné detaily s určením vlastní technologie těžby, úpravy a využití suroviny a následných dopadů na životní prostředí (EIA).

Je třeba se zaměřovat rovněž na nové zdroje (prognózní zdroje stavebního kamene a šterkopísku), v lepším případě na zcela nové lokality, které musí být předem geologickými pracemi ověřené, s příznivými geologicko-ložiskovými poměry, dopravním napojením bez průjezdu přes obce a města, a zejména s řešitelnými střety zájmů. Z toho důvodu doporučujeme vytvářet takové podmínky, abychom maximálně využívali zdroje a lokality, které jsou poblíž skutečně realizované spotřeby stavby

infrastruktury (např. dopravních staveb) a minimalizovali dopravu surovin na velké vzdálenosti. Využitelnost nerostných zdrojů má být posuzována zejména s ohledem na trvale udržitelný rozvoj, který splňuje potřeby současné generace a zároveň neomezuje generace budoucí v jejich potřebách. Česká geologická služba rozšiřuje poznání geologické stavby území České republiky, a tím by měla více specifikovat nové výskyty prognózních stavebních surovin.

Vzhledem k současným požadavkům na jakost kameniva a účelu využití jeho jedinečných vlastností (zejm. fyzikálně-mechanických a chemických) těžko připustit recykláty jako jeho plnohodnotnou náhradu v dnešních podmínkách nejnáročnějších staveb.

Při komplexním posouzení využitelnosti nerostných zdrojů je brán v úvahu aspekt strategický, regionální, lokální, ekonomický, aspekt technologického vývoje, sociální, ekologický a vlastnický s ohledem na ochranu přírodních, kulturních a krajinných hodnot, při vědomí působení časového faktoru. Toto komplexní posouzení má umožnit odpovědné rozhodnutí o využití různých druhů ložisek.

Cíle, které země EU uplatňují při vyhledávání, průzkumu a využívání svých nerostných zdrojů a při obchodování s nerostnými surovinami, jsou „zavedená opatření pro zajištění tzv. trvale udržitelného rozvoje a provádění surovinové politiky s územním plánováním“. Ve skutečné praxi je toto „provázání“ blokáce značné části těžebních záměrů, neboť budoucí těžbu už jen do nevyhrazených ložisek, tj. mimo „dotěžované zdroje z dobývacích prostorů“, drží ve svých rozhodnutích výhradně jen politická reprezentace jednotlivých obcí v rámci svých územních plánů a privátní majitelé pozemků. Státem kontrolovaná výhradní ložiska mají místo skutečného strategického charakteru už jen charakter ročně evidovaných úbytků zbytkových zásob.

Při povolovacích řízeních na různých stupních musí těžbař prokázat, že ekonomický potenciál prozkoumaného ložiska nerostů, ke kterému žádá o udělení práva dobývat, je dostatečný a garantuje potřebné prostředky zejména pro eliminaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, pro následnou revitalizaci krajiny a při zahnutí všech externalit i zisk těžební společnosti. Těžba ložisek na hranici ekonomické využitelnosti nebo přenesení nákladů do budoucnosti není v podmínkách členství v EU alternativou. Zde je možné počítat pouze s úsporami nerostných surovin, jejich recyklací a nákupem v rámci EU a na zahraničních trzích.

Plánování využívání nerostného surovinového potenciálu v území lze zkvalitnit vzájemnou spoluprací zainteresovaných složek státního aparátu. Podstatou surovinové politiky v regionech není přímé omezování surovinového trhu stanovením fyzických limitů dobývání, ale využití územního plánu pro plánování těžeb v území stanovením prostorových limitů i časových horizontů pro dobývání nerostné suroviny. Prakticky to znamená, že pro budoucí časově vymezené období se např. z deseti známých ložisek otevrou a využijí pouze dvě. (Ve skutečnosti ani k této situaci vůbec nedochází vzhledem k faktu, že za posledních minimálně 30 let nebylo v rámci ČR otevřeno jediné nové ložisko stavebního kamene.) K povolení těžby na dalším ložisku nebo v části ložiska tak má docházet až v době ukončování dobývání, sanačních a rekultivačních prací na území původní těžby. Tím by se měla výrazně snížit celková okamžitá zátěž území a tlak na zahájení otvírky mnoha různých ložisek v některých územích s koncentrovanou těžbou.



Ing. Josef Godány
Česká geologická služba
josef.godany@geology.cz

Redakčně zkráceno. Pro podrobnější informace prosím kontaktujte autora článku.

Zdroje:

- [1] Zákon č. 541/1991 Sb., Zákon České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) [online]. PS ČR. Dostupné z: psp.cz
- [2] Metodika a tvorba standardů tvorby a periodické aktualizace regionálních surovinových koncepcí, modelové řešení dvou zvolených regionů. Projekt TAČR Beta2 č. TITSMPO909. Česká geologická služba a GET, s. r. o. 2020–2021.
- [3] Studie vyhodnocení aktuálního stavu a perspektivy využívání stavebních surovin v České republice s důrazem na stavební kámen a šterkopísky. Rozpracované výsledky. Pro MPO Česká geologická služba. 2021.
- [4] ČIHÁK, J. Novelizace OTP Kamenivo pro kolejevoé laže, Odhad spotřeby kameniva. 2019.
- [5] Posudek ČGS. Aktualizace některých dat pro potřeby Krajského úřadu Libereckého kraje a plnění Regionální surovinové politiky Libereckého kraje týkající se využívání ložisek stavebních surovin – především životnosti zásob na ložiscích v Libereckém kraji a v sousedních regionech v blízké budoucnosti pod čj. ČGS-441/21/70*SOG-441/0071/2021 ze dne 5. března 2021.
- [6] BOUČEK, L., GODÁNY, J. Normová ČSN EN Kritéria pro využití přírodních kameniva pro náročné stavební účely v podmínkách poklesu zdrojů stavebních surovin v ČR a Identifikace rizikových faktorů v zabezpečení přírodních zdrojů kameniva pro realizaci strategických staveb České republiky. Zpráva pro MPO. Česká geologická služba, Báňská projekční a poradenská kancelář, srpen, 2020.
- [7] Vyjádření ČGS pod čj. ČGS-441/21/208*SOG-441/0208/2021 ze dne 15. března 2021 k draftu odpovědi Ministerstva pro místní rozvoj Mgr. Vojtěchu Metelkovi, advokátovi, ve věci metodického řešení otázky týkající se stanovení dobývacích prostorů v nezastavěném území podle ustanovení § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.