

Dokumentace prevence havárií – 16 let PZH v ČR

Bc. Miroslav Dítě, TLP spol. s r.o. (miroslav.dite@tlp-emergency.com; 603 148 025)

Vývoj legislativy prevence havárií a co přinesl

Prevence havárií nezačala až v r. 1999 přijetím zákona o Prevenci závažných havárií. Nejen před rokem 1999, ale již o mnoho desítek let dříve byla na území nynější ČR v platnosti řada technickým norem pro konstrukci a provoz staveb a zařízení, norem pro požární bezpečnost, od r. 1981 i předpis upravující havarijní plánování a řešící odhad následků úniků nebezpečných látek.

Ostatně – od zahájení „průmyslové revoluce“ provozovatelé řešili spolehlivost výroby a bezpečnost je v takovém případě vedlejším produktem spolehlivosti. Havárie začínají nejčastěji technickým selháním – poruchou zařízení, nebo selháním obsluhy, případně kombinací těchto faktorů. Znamenají výpadek ve výrobě, nutnost investic do odstranění přímých škod a riziko ztráty trhu. V důsledku toho vždy velkou finanční ztrátu. Proto ve vlastním zájmu musel dbát na dobrý stav techniky i na znalosti a schopnosti lidí, kteří tuto techniku ovládají.

Legislativa SEVESO přinesla zejména to, že zavazuje provozovatele řešit bezpečnost svého provozu pro jeho okolí a tuto bezpečnost musí prokazovat dokumentací, která je veřejně dostupná a projednávaná, dále pak zavazuje stát k zavedení pravidel při územním plánování, a k zodpovědnosti za zavedení účinné kontroly. Není to tedy již jen mezi provozovatelem a orgány odborného dozoru.

Prvním zákonem implementujícím direktivu SEVESO do našeho právního řádu byl zákon č. 353/1999 Sb. s účinností od 1. 1. 2000.

K zákonu č. 353/1999 Sb. byly vydány také příslušné prováděcí předpisy:

- Nařízení vlády č. 6/2000 Sb., kterým se stanoví způsob hodnocení bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy, obsah ročního plánu kontrol, postup při provádění kontroly, obsah informace a obsah výsledné zprávy o kontrole.
- Vyhláška č. 7/2000 Sb., kterou se stanoví rozsah a způsob zpracování hlášení o závažné havárii a konečné zprávy o vzniku a následcích závažné havárie.
- Vyhláška č. 8/2000 Sb., kterou se stanoví zásady hodnocení rizik závažné havárie, rozsah a způsob zpracování bezpečnostního programu prevence závažné havárie a bezpečnostní zprávy, zpracování vnitřního havarijního plánu, zpracování podkladů pro stanovení zóny havarijního plánování a pro vypracování vnějšího havarijního plánu a rozsah a způsob informací určených veřejnosti a postup při zabezpečování informování veřejnosti v zóně havarijního plánování.

V průběhu prvního roku účinnosti zákona byly MŽP vydány i metodické pokyny upřesňující naplňování požadavků zákona a prováděcích předpisů.

Díky uplatňování tohoto zákona došlo ke změně přístupu provozovatelů objektu či zařízení s výskytem nebezpečných látek k bezpečnosti. Jeden z přínosů tohoto zákona spočíval i ve snížení množství skladovaných nebezpečných látek u některých z provozovatelů (za účelem

vyřazení z dikce zákona či přeřazení ze skupiny B do skupiny A) a zvažování umístění nových provozů vzhledem k obytné zástavbě. S tím souvisí snížení míry rizika což je účelem zákona o prevenci závažných havárií.

V roce 2004 byl v únoru vyhlášen zákon č. 82/2004 Sb, v červnu 2004 byl zapracován zákonem č. 349/2004 Sb. jako „úplné znění zákona č. 353/1999 Sb.

Hlavní změny dané novelou zákona

- Oproti původnímu zákonu č. 353/1999 Sb. se zahrnula také odkaliště těžebních podniků a tepelné a chemické úpravný nerostů, včetně jejich skladišť nebezpečných chemických látek a přípravků, kde jsou přítomny nebezpečné chemické látky uvedené v příloze č. 1 zákona.
- V definicích se zpřesnily některé pojmy – například účinky kumulativních a synergických jevů nebo stanovení zóny havarijního plánování. Do definic a pojmů byl doplněn pojem zdroj rizika a havarijní připravenost, které jsou používány při analýze a hodnocení rizika v návaznosti na přijatá bezpečnostní opatření.
- Bylo provedeno zpřesnění procesu hodnocení kumulativních a synergických jevů a z toho vyplývajících povinností pro právnické osoby a fyzické osoby.
- Oproti stávajícímu znění zákona bylo zpřesněno, že pojišťovnou vyčíslené škody musí odpovídat následkům závažné havárie, které stanovil provozovatel ve schváleném programu nebo bezpečnostní zprávě.
- Popis procesu hodnocení rizik závažné havárie se upřesnil zavedením požadavku na provedení analýzy a hodnocení rizika nebo jednotlivých kroků pro analýzu a hodnocení rizika se zaměřením na v současnosti používané metodické postupy
- Oproti stávající právní úpravě se upustilo od předběžného hodnocení rizika pro potřeby oznámení, které se stalo součástí procesu vyžadovaného vyhláškou Ministerstva vnitra č. 383/2000 Sb. pro stanovení zóny havarijního plánování a rozsah a způsob vypracování vnějšího havarijního plánu pro havárie způsobené vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky.
- Aby bylo možno provádět evidenci na národní úrovni a informovat orgány Evropského společenství o aktuálním počtu a skupinách zařazených objektů nebo zařízení, bylo oznámení o zařazení objektu do skupiny A nebo B přiřazeno k dokumentům, které schvaluje krajský úřad ve správním řízení po přezkoumání správnosti zařazení.
- Informování veřejnosti se rozšířila v bodě, který se týká poskytování informací o vzniku a následcích závažné havárie. Původně byla tato povinnost určena pouze provozovateli, ale novelizací byla rozšířena na všechny právnické osoby a fyzické osoby v souladu se směrnicí ES.

Do přílohy byly doplněny nové látky a byla změněna některé kvalifikační množství látek uváděná ve sloupci 1 nebo 2 tak, aby bylo dosaženo souladu zákona s novelou směrnice 2001/0257 COD Evropského společenství.

V reakci na úpravu směrnice SEVESO II (č. 2003/105/ES) bylo nutné opětovně provést změny v české legislativě, což představovalo přijetí nového zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií. Základní povinnosti se nezměnily. Byly vydány nové prováděcí vyhlášky a došlo k vydání nových metodických pokynů MŽP.

Poslední změnou, vyvolanou vydáním směrnice SEVESO III (č. 2012/18/EU), je zákon č. 224/2015 Sb. účinný od 1. 10. 2015. Opět byly vydány nové prováděcí vyhlášky. V oblasti metodických pokynů však dochází k tomu, že pro některé oblasti byly vydány nové, pro jiné však byly pouze zveřejněny certifikované metodiky. To může méně informovaným subjektům ztížit orientaci v problematice.

Zásadními novinkami je zavedení vzorce pro výpočet míry rizika s uvedením hodnoty přijatelnosti a zpoplatnění podání návrhu bezpečnostní dokumentace. Dále pak zákon obsahuje výslovné uvedení podzemních zásobníků plynu mezi provozy spadající pod působnost tohoto zákona.

Zkušenosti se zpracováním dokumentace

TLP působí v oblasti bezpečnosti průmyslu od r. 1992, autor příspěvku pracuje v chemickém průmyslu od r. 1980, od r. 1986 v oblasti bezpečnosti a havarijní připravenosti.

Po vzniku tržního hospodářství až do r. 1999 chemický průmysl investoval do své bezpečnosti poměrně velké částky. Vyplývalo to z toho, že na trhu byla dostupná nová řešení technického i organizačního zabezpečení. Provozovatelé řešili to, co je trápilo. Požadavkem byla především kvalita a rychlost řešení, cena až v kontextu nabízeného – tedy poměr ceny ke kvalitě. V tom je dnes velký rozdíl – chemickému průmyslu, obecně však všem podnikatelským subjektům, obrovským způsobem narostly nejrůznější povinnosti (nejen v oblasti PZH či ochrany ŽP), které jim však nepřináší žádný prospěch. Spolu s velmi málo účinnou kontrolou či absencí sankcí (např. ekologická újma) to vede k tomu, že provozovatel chce jen získat potřebné razítko příslušného orgánu. V přípravě dokumentace dle zákona o PZH to vede k výběrovým řízením na zpracovatele, jejichž jediným kritériem je cena.

Je velký rozdíl, pokud provozovatel potřebuje analyzovat projektovou dokumentaci pro svou potřebu – zajištění spolehlivosti, bezpečnosti a napojení na stávající infrastrukturu objektu. V takovém případě hledá kvalitu, ověřuje si reference. V případě plnění povinnosti poněkoličate přepracovat bezpečnostní zprávu kvůli novelizaci zákona o PZH řeší jen cenu. Tuto dokumentaci pro svoje vnitřní potřeby nevyužívá. Opravdový přínos má z dokumentace PZH jen dobře zpracovaná systematická studie nebezpečí a provozuschopnosti (HAZOP) a dobře zpracovaný havarijní plán. Studie HAZOP však není vyžadována – zadávají si ji jen ti, kteří mají vnitřní potřebu ověření bezpečnosti či kontroly projektu (i provozy nespádající pod PZH) a kvalitní HP pak musí mít trochu jinou strukturu a výchozí podklady, než jakou stanovuje vyhláška. Zbytek dokumentace je pak jen pro uspokojení kontrolních orgánů a veřejnosti bez ohledu na kvalitu – provozovatel jen popisuje to, co sám zná a má k dispozici. Jiná situace by byla, kdyby opravdu chtěl posoudit a prověřit svůj vlastní systém řízení. Takový případ jsme v devadesátých letech řešili pro velký provoz s celostátní působností. Prověřovaly jsme kompetence k různým činnostem a k rozhodování, odhalilo se několik situací s křížením kompetencí, absencí jasných odpovědností apod. A vedlo to k aktualizaci vnitropodnikové dokumentace a k nápravě všech identifikovaných kolizí a nedostatků systému řízení. Do něčeho takového se však dnes nikdo v rámci zpracování bezpečnostního programu nepustí. Všichni dnes opisují jednotlivé body přílohy prováděcí vyhlášky a potvrzují jejich naplnění vnitropodnikovou legislativou.

Vývoj v průběhu šestnácti let PZH v ČR se tak od snahy o poctivé řešení v prvních letech zavádění přesunuje k formalismu.

Působení veřejné správy

Kvalita dokumentace PZH a naplnění smyslu prevence bude odpovídat kvalitě kontroly a možnostem vynucování dodržení požadavků zákona. Pro výkon státní správy je třeba mít podmínky:

- Kvalitní legislativu (jednoznačná ustanovení, nastavení kompetencí, dostatečné lhůty, přiměřené sankce)
- Dostatečné znalosti (odborná způsobilost, praxe, neustálé vzdělávání v PZH a v související legislativě)
- Přiměřený čas (příprava na kontrolu, lhůty na vydání rozhodnutí, lhůty na posuzování)
- Peníze (na školení, na posuzování, na přípravu metodik, na specializovaný SW)
- Kooperaci a koordinaci činnosti jednotlivých orgánů

Řada těchto podmínek není naplněna.

Například:

- KÚ má za povinnost dbát na uplatnění principů PZH v územním řízení, ale nemá k tomu dostatečné kompetence, tyto principy nejsou dostatečně reflektovány ve stavebním zákonu.
- Není vytvořen systém školení pro úředníky odpovědné za PZH na krajích. Jejich odborná způsobilost je doživotní – nemusí ji obhajovat jak je pravidlem u mnoha jiných profesí. Je třeba školit i zákonné postupy – co lze řešit podle správního řádu a co se musí řešit podle speciálního zákona.
- Inspektoři nemají vyhrazený čas na přípravu k integrované inspekci, nemají ani všechny potřebné podklady.
- Lhůta na posouzení dokumentace PZH provozovatele je nedostatečná pro posouzení dokumentace rozsáhlých průmyslových areálů.
- Nedostatečná vzájemná informovanost mezi KÚ, HZS a stavebními úřady.

Důsledkem dílčích nedostatků ve výkonu státní správy je potom situace, kdy byly zkolaudovány objekty s nadlimitním množstvím nebezpečných chemických látek a měly proto splnit povinnosti zákona o PZH. Někteří to řešili dodatečně, ale je řada takových, kteří dosud ohlašovací povinnost nesplnily a provozují objekty, které mají být zařazeny v A nebo B. Nejsou tak dosud pod dohledem kompetentních orgánů v PZH. Paradoxně pak mají „snadnější život“ než ti, kteří se k zákonu přihlásili a hrozí jim menší sankce než takovým, kteří například opožděně aktualizovali některý dokument vyžadovaný zákonem o PZH.

Velkým problémem se stává situace v územním plánování. Několik provozovatelů má v rámci aktualizace dokumentace PZH problém s přijatelností míra rizika (je stanovena její limitní hodnota), protože byla v jejich bezprostřední blízkosti povolena výstavba znamenající nárůst osob ohrožených případnou havárií.

Závěr

Přes dílčí nedostatky a problémy lze konstatovat, že zavedením legislativy prevence závažných havárií se Česká republika vyrovnala s požadavky Direktivy SEVESO

a vybudovala fungující systém kontroly, posuzování a schvalování dokumentace, kterou jsou povinni předkládat provozovatelé objektů a zařízení podléhajících zákonu o prevenci závažných havárií.