

Aktuální situace v posuzování bezpečnostních dokumentací z pohledu zpracovatele posudku

Ing. Martina Pražáková
Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v. v. i. (VÚBP, v. v. i.)
Odborné pracoviště pro prevenci závažných havárií (OPPZH)
Jeruzalémská 9, 110 00 Praha 1
Tel.: +420 221 015 886, e-mail: prazakova@vubp-praha.cz
<http://www.vubp.cz/oppzh.php>

Souhrn

Příspěvek poskytuje aktuální informace o procesu posuzování bezpečnostních dokumentací zpracovaných podle zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií a shrnuje dosavadní zkušenosti Odborného pracoviště pro prevenci závažných havárií VÚBP, v. v. i., které je pověřeno zpracováním posudků návrhů těchto dokumentací.

Klíčová slova: *prevence závažných havárií, bezpečnostní dokumentace, zpracovatel posudku*

Úvod

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií (dále jen *zákon o PZH*), z října roku 2015, přinesl provozovatelům a uživatelům objektů s vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi povinnost aktualizovat či nově vypracovat bezpečnostní dokumentace a předložit je ke schválení krajským úřadům, a tím otevřel novou etapu posuzování těchto dokumentací. Odborné pracoviště pro prevenci závažných havárií Výzkumného ústavu bezpečnosti práce, v. v. i. (dále jen *OPPZH*) bylo pověřeno zpracováním posudků návrhů těchto bezpečnostních dokumentací a posudků k posouzení rizik závažné havárie s účastí nebezpečných látek. Přejídná ustanovení zákona o PZH ukládala různé povinnosti v různých lhůtách. Na podstatnou část provozovatelů objektů v působnosti zákona o PZH se vztahovala lhůta pro předložení dokumentací do června 2016. V důsledku toho byl v roce 2016 krajskými úřady na OPPZH předložen k posouzení neúměrně vysoký počet bezpečnostních dokumentací s ohledem na zákonné lhůty. V této situaci nemohlo OPPZH, vzhledem k reálným možnostem odborných kapacit a dalším faktorům, dodržovat stanovené lhůty bez ohledu na vyvinuté úsilí. Tato situace již byla opakovaně diskutována, ale byla natolik nepříznivá, že negativně ovlivňuje proces posuzování bezpečnostních dokumentací i v současné době, kdy byl započat již čtvrtý rok nové etapy posuzování.

Aktuální situace

Na půdě OPPZH byla vlna bezpečnostních dokumentů z roku 2016 již zvládnuta. Neznamená to ovšem, že by veškerá správní řízení zahájená v roce 2016 byla ukončena. Dokumenty byly ve významném množství vráceny k doplnění a opravám. V současné době je přijata k posouzení řada druhých verzí dokumentů, ve kterých by již měly být zohledněny připomínky vznesené k úplnosti a odborné správnosti dokumentů. V některých odůvodněných případech bylo nezbytné, aby provozovatel předložil i třetí verzi dokumentu. Významné množství dokumentů, nových návrhů i opravených verzí, bylo předloženo i v roce 2017, o něco méně pak v roce 2018. Průběžně se objevují i návrhy dokumentů nově zařazených provozovatelů. Přisun dokumentů pro OPPZH je v této etapě posuzování tedy nepřetržitý. Převážná část zařazených provozovatelů již bezpečnostní dokumentace k posouzení předložila. U menší části z nich již proběhlo i více správních řízení kvůli několika typům dokumentací. Průběžně jsou tedy vedle sebe evidovány a posuzovány různé typy dokumentací: první verze, doplněné a opravené verze, zprávy o posouzení bezpečnostní zprávy a posouzení rizik závažné havárie podle § 31 zákona o PZH. V současné době OPPZH eviduje více než 350 případů. Nepříznivý stav proto stále trvá, dosud se nepodařilo odstranit či výrazně zkrátit skluzy, ke kterým dochází. Nadále tedy nejsou

dodržovány lhůty a není reálné zajišťovat zpracování výsledných posudků v požadovaných termínech. Je nedokončeno ještě několik případů z roku 2017 a asi dvě třetiny případů z roku 2018. Na části dokumentů se pro nedostatek kapacit zatím vůbec nepracuje. Přijaté dokumenty jsou posuzovány jednak v pořadí, v jakém byly zaevidovány, ale zároveň je nezbytné po dohodě s krajskými úřady přednostně operativně řešit případy zvláštního zřetele (např. samostatně předložená posouzení rizik podle § 31 zákona o PZH). Navíc je do chronologického pořadí průběžně zařazováno posuzování doplněných verzí dokumentů, aby bylo možné postupně ukončovat jednotlivé případy. Koordinace pořadí posuzovaných dokumentů je proto nezbytná a často problematická.

Proces posuzování bezpečnostních dokumentací

Pro posuzovatele jednotlivých dokumentů a zpracovatele finálního posudku představuje každý případ prostudování rozsáhlého materiálu. Rozsah každého bezpečnostního dokumentu závisí zejména na charakteru nakládání s nebezpečnými chemickými látkami. Jedná se o širokou škálu, od skladování nebezpečných chemických látek a směsí bez chemických výrob, přes jednoduché výroby, až po velké chemické závody, rafinérie a složité technologie i speciální odborně náročné případy. Další vliv má i složitost systému řízení u provozovatele a počet zaměstnanců v objektu. Rozsah písemného materiálu u každého případu proto představuje desítky až stovky stran textu. K základnímu bezpečnostnímu dokumentu jsou přikládány rozsáhlé přílohy, které jsou tvořeny především vnitřními předpisy provozovatelů, podrobnými analýzami, studii a grafickými a dalšími materiály.

Na každém případě pracují nejčastěji 2 až 4 odborníci v závislosti na typu a rozsahu dokumentu, nezbytná je vždy účast rizikového analytika a odborníka na systémy řízení. Snahou posuzovatelů je důkladné posouzení bezpečnostních dokumentů s cílem zvyšovat jejich kvalitu.

Kontrolována je zejména obsahová náplň, odborná správnost, naplnění požadavků zákona o PZH, vyhlášky č. 227/2015 Sb. a metodických a výkladových materiálů. Zásadní část bezpečnostních dokumentů, týkající se posouzení rizik závažné havárie, je hodnocena jak z pohledu nových požadavků, tak s ohledem na nové technické poznatky vztahující se k otázkám bezpečnosti nebo aktuálním přístupům k hodnocení zdrojů rizik. U neméně zásadních systémových částí dokumentu je kladen důraz na důsledné dokladování organizačního zajištění požadovaných prvků systému řízení PZH. Kontrolována je samozřejmě i úplnost dokumentů, soulad jejich struktury s požadavky vyhlášky a formální náležitosti.

Posuzovatelé jsou zavázáni důslednou kontrolou naplnění požadavků příslušné vyhlášky ve všech položkách, metodickým postupem a nezbytnými formalizovanými záznamy do posuzovacích formulářů. Jednotlivá posouzení nelze urychlovat přehlížením nebo snižováním pozornosti u některých zdánlivě méně významných položek. Průběžně je nezbytné řešit i různé odborné problémy, v souvislosti se specifickým nakládáním s nebezpečnými chemickými látkami a s dalšími otázkami (např. sklady výbušnin, podzemní zásobníky plynu, změny meteorologických charakteristik apod.). Posudky jsou průběžně připravovány na základě podkladů jednotlivých posuzovatelů, interních i externích. Dílčí podklady, zejména externích posuzovatelů, jsou ještě interně revidovány. Některé závažné případy jsou, za účelem rychlého a komplexního řešení, projednávány v rámci konzultací za účasti zástupců krajských úřadů, provozovatelů, zpracovatelů dokumentů a zástupců zpracovatele posudku.

To vše ovlivňuje průběh každého případu posuzování/správního řízení, délka trvání je proto velmi individuální. A nepříznivě je tím ovlivněna i ekonomická stránka celého procesu. Celkově je možné konstatovat, že jsou jednotlivé případy řešeny pomaleji, než bylo původně očekáváno. Příslušná správní řízení jsou proto na dlouho přerušována. Obvyklé je, že pro opravy dokumentů krajské úřady, ve své výzvě k odstranění zjištěných nedostatků, stanoví provozovatelům několikaměsíční lhůty. Celý proces se tím sice prodlužuje, ale přiměřeně dlouhá lhůta může provozovateli poskytnout dostatečný časový prostor pro kvalitní opravu dokumentu.

Rozpracovanost posuzování v rámci objednávek krajských úřadů je značná, řada případů je mnoho měsíců nedokončena, a to jak pro nedostatek kapacit posuzovatelů, tak i proto, že někteří provozovatelé dosud nepředložili opravené dokumenty. Obsahem objednávek krajských úřadů je jednak základní posouzení prvních verzí dokumentů, ale zároveň i kontrola odstranění nedostatků v doplněných verzích.

Větší část krajských úřadů hradí náklady na posuzování (do výše správního poplatku) až po kompletním splnění předmětu objednávky. Rozpracovanost v závěru roku 2018 byla ve výši přes 2 mil. Kč. Otázka dlouhodobě nerealizovaných plateb za plnění objednávek proto zůstává stále problémem.

Závěr

Aktuální situace, systém posuzování a složitost jednotlivých dokumentací, stejně jako další okolnosti, neumožňují podstatné urychlení procesu.

I přes problémy, které celý proces od počátku provázejí, byly již vypracovány posudky dokumentů vztahujících se přibližně k 85 procentům zařazených objektů.

Přibližně polovina objektů v působnosti zákona o PZH má již schválený bezpečnostní dokument. Asi 40 procent dokumentů bylo schváleno v první verzi, u ostatních byly schváleny až doplněné verze.

Problémy se dotýkají všech subjektů zapojených do tohoto systému. OPPZH vnímá související komplikace, snaží se jim předcházet, případně je minimalizovat. Vzhledem ke složitosti celého systému je postup k normalizaci všech procesů pomalý, ale nepřetržitý a evidentní. Snahou je nadále prioritně řešit nejstarší případy, a výrazně tak zkrátit překračování lhůt. Předpoklad je, že se situace začne během roku 2019 zvolna normalizovat.

Související právní předpisy a metodické materiály

[1] ČESKO. Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií). In: *Sbírka zákonů Česká republika*. 2015, částka 93, s. 2762-2801.

[2] ČESKO. Vyhláška č. 227/2015 Sb., o náležitostech bezpečnostní dokumentace a rozsahu informací poskytovaných zpracovateli posudku. In: *Sbírka zákonů Česká republika*. 2015, částka 94, s. 2842-2871.

[3] *Metodika přístupu k identifikaci zdrojů rizik, analýze rizik a hodnocení rizik průmyslových havárií pro posouzení rizik v rámci prevence závažných havárií*. Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti [online], 2016, roč. 9, speciální č. Prevence závažných havárií. ISSN 1803-3687. Dostupné z: <http://www.bozpinfo.cz/josra/metodika-pristupu-k-identifikaci-zdroju-rizik-analyze-rizik-hodnoceni-rizik-prumyslovych>.

[4] *Doplňky k Metodice přístupu k identifikaci zdrojů rizik, analýze rizik a hodnocení rizik průmyslových havárií pro posouzení rizik v rámci prevence závažných havárií*. Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti [online], 2016, roč. 9, speciální č. Prevence závažných havárií. ISSN 1803-3687. Dostupné z: <http://www.bozpinfo.cz/josra/doplunky-k-metodice-pristupu-k-identifikaci-zdroju-rizik-analyze-rizik-hodnoceni-rizik>.

[5] *Výklad obsahového zaměření jednotlivých položek popisu systému řízení PZH*. Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti [online], 2016, roč. 9, speciální č. Prevence závažných havárií. ISSN 1803-3687. Dostupné z: <https://www.bozpinfo.cz/josra/vyklad-obsahoveho-zamereni-jednotlivych-polozek-popisu-systemu-rizeni-pzh>.