

Nový zákon o prevenci závažných havárií

Ing. Martina Pražáková; Ing. Lenka Frišhansová

Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v.v.i.

Jeruzalémská 1283/9, 110 00 Praha 1 - Nové Město

prazakova@vubp-praha.cz; frishansova@vubp-praha.cz; oppzh@vubp-praha.cz

Abstrakt

Oblast prevence závažných havárií je v Evropské unii v současné době řízena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU z července 2012, tzv. směrnicí SEVESO III. Členskými státy EU bylo uloženo uvést do souladu s touto směrnicí příslušné právní a správní předpisy. Česká republika přijala nový zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií. Hlavní změnou je jeho přizpůsobení novému systému klasifikace chemických látek a směsí stanovenému nařízením č. 1272/2008, tzv. nařízením CLP. Významné změny nastaly i v procesu posuzování bezpečnostní dokumentace.

Klíčová slova: prevence závažných havárií, havárie závažné, SEVESO III, nový zákon o prevenci závažných havárií

Úvod

Do systému prevence závažných havárií (PZH) nastaveného v Evropské unii přinesla řadu změn nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, tzv. směrnice SEVESO III. Navázala na systém prevence založený svými předchůdkyněmi, ale musela jej především přizpůsobit změnám v systému klasifikace chemických látek a směsí stanoveným nařízením č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, tzv. nařízením CLP.

Členskými státy EU bylo uloženo uvést právní a správní předpisy do souladu s novou směrnicí a začít je používat od 1. června 2015.

Systém PZH ukládá provozovatelům objektů, v nichž jsou umístěny vybrané nebezpečné chemické látky nebo směsi, povinnost zavést veškerá opatření, jež mají zabránit vzniku závažné havárie, stejně jako povinnost stanovit postupy k jejímu zvládnutí pro případ, že havárie nastane i přes přijatá preventivní opatření. V České republice je systém napomáhající předcházení vzniku nežádoucích událostí v souvislosti s únikem nebezpečných chemických látek nastaven zákonem o PZH již od roku 2000. Směrnice SEVESO III byla transponována do právního řádu ČR v podobě nového zákona.

Nový zákon o prevenci závažných havárií nepředstavuje koncepčně novou právní úpravu, stávající systém prevence přebral a dále jej rozvinul a zpřehlednil.

Příspěvek je zaměřen především na odlišnosti původního a nového zákona o prevenci závažných havárií, neobsahuje kompletní přehled povinností, postupů a dalších informací.

Nový zákon o prevenci závažných havárií

Letos na podzim vstoupil v platnost nový 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 PZH).

Ve Sbírce zákonů byl vyhlášen 11. září a účinný je od 1. října 2015.

Nahradil zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií.

Přehled hlavních změn zákona o prevenci závažných havárií

Přizpůsobení novému systému klasifikace chemických látek a směsí

Pro stanovení působnosti zákona o PZH zůstává určující příloha č. 1 „*Minimální množství nebezpečných látek, která jsou určující pro zařazení objektu do skupiny A nebo do skupiny B a pro sčítání poměrného množství nebezpečných látek*“ k tomuto zákonu.

Nebyly provedeny změny v limitních množstvích. Hlavní změnou, kterou zákon přinesl, je přizpůsobení této přílohy novému systému klasifikace chemických látek a směsí. Změny byly provedeny v řadě kategorií nebezpečnosti, původní skupiny nebezpečných vlastností jsou nově členěny a jsou zařazeny i nové kategorie nebezpečnosti, např. samozápalné tuhé látky. Důvodová zpráva k zákonu uvádí, že sladění zřejmě bude problematické pouze v případě toxicity, u které byly předešlé dvě kategorie nahrazeny třemi novými s odlišnými limitními hodnotami. Praxe ukazuje, že je tato problematika složitější a u některých kategorií nebezpečnosti je zařazení látek komplikovanější.

Drobnou změnou u této přílohy je záměna původního pořadí tabulek, tabulka I nyní vymezuje kategorie nebezpečných látek, tabulka II naopak uvádí jmenovitě vybrané nebezpečné látky.

Rozšíření působnosti na podzemní zásobníky plynu

Další změna nastala v působnosti zákona, došlo k jejímu rozšíření na podzemní zásobníky plynu. Jedná se celkem o osm těchto objektů, na které se zákon nově vztahuje.

Rozvinutí ustanovení o informování veřejnosti a zapojení dotčené veřejnosti

Přístupu veřejnosti k informacím o rizicích je věnována větší pozornost. Každému je garantováno právo žádat informace o zařazených objektech. Vedle toho jsou krajské úřady povinny aktivně zpřístupňovat informace o rizicích spojených s užíváním objektů, o přijímaných bezpečnostních opatřeních a žádoucím chování obyvatel v případě závažné havárie. Tyto informace bude krajský úřad zpřístupňovat na internetu, navíc pro objekty ve skupině B je bude adresně distribuovat veřejnosti v zóně havarijního plánování, např. ve formě informačního letáku.

Je upravena i role dotčených obcí při projednávání návrhu bezpečnostní dokumentace, jednak mají obce samy právo se vyjádřit k návrhu bezpečnostní dokumentace, jednak zprostředkovávají účast veřejnosti při projednávání tohoto návrhu. Dotčená veřejnost je zapojena do rozhodovacích procesů týkajících se nových objektů.

Zpřehlednění právní úpravy kontroly dodržování ukládaných povinností

Klíčovou rolí při výkonu státní správy nadále hrají krajské úřady, kontrola je nadále svěřena orgánům integrované inspekce s koordinační úlohou České inspekce životního prostředí (ČIŽP). Kontrola se provádí ve stejných pravidelných intervalech (objekt ve skupině A – nejméně jednou za 3 roky, objekt ve skupině B – nejméně jednou za rok), ale nově ČIŽP může harmonogram kontrol stanovit pro jednotlivé objekty odchýlně. Plán kontrol může vytvořit na základě systematického hodnocení nebezpečí závažné havárie, v němž vezme v úvahu i výsledky předchozích kontrol provedených v objektech.

Podstatné změny související s bezpečnostní dokumentací

Vedle změn, které byly provedeny za účelem souladu se směrnicí SEVESO III, se v zákoně a prováděcích předpisech objevily další změny v souvislosti s požadavky na strukturu a obsah bezpečnostních dokumentací a rovněž změny v procesu posuzování těchto dokumentací.

Povinnosti provozovatelů

Objekty v působnosti zákona jsou nadále zařazovány do skupiny A nebo B, které se liší rozsahem povinností provozovatelů. Náležitosti povinně zpracovávané bezpečnostní dokumentace byly upřesněny v prováděcích předpisech.

Strukturu a obsahové náležitosti bezpečnostní dokumentace upřesňuje nová prováděcí vyhláška č. 227/2015 Sb., *o náležitostech bezpečnostní dokumentace a rozsahu informací poskytovaných zpracovateli posudku*. K hlavním změnám v zásadních částech bezpečnostní dokumentace patří zakotvení kritéria přijatelnosti při hodnocení přijatelnosti rizika v rámci posouzení rizik závažné havárie. V popisu systému řízení bezpečnosti došlo především k explicitnímu vyjádření požadavků na popis organizačního zajištění jednotlivých prvků, ale zároveň ke zpřehlednění požadovaných položek a k jejich redukci. Upřesněny byly i požadavky na zpracování dalších částí dokumentace. Požadavky vyhlášky jsou dále rozpracovány do několika metodických materiálů. Jako návod, jak přistoupit ke zpracování požadavků zákona o PZH týkajících se posouzení rizik, vznikla certifikovaná metodika přístupu k analýze rizik a hodnocení rizik průmyslových havárií pro posouzení rizik v rámci PZH, která je schválena Ministerstvem životního prostředí a doporučovaná pro použití v oblasti PZH. Tato metodika, spolu s dalšími metodickými materiály a tematickými články, bude v březnu roku 2016 uveřejněna ve speciálním čísle elektronického časopisu výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti JOSRA (Journal of Safety Research and Applications; <http://www.vubp.cz/josra>), který vydává VÚBP, v.v.i.

Zákon dává provozovateli možnost využít při zpracování bezpečnostního programu dokumenty, které je povinen zpracovávat pro účely plnění svých povinností uložených jinými právními předpisy, ovšem pouze za předpokladu, že tyto dokumenty svým obsahem naplňují požadavky zákona o PZH nebo jsou těmito požadavkům uzpůsobeny.

U bezpečnostního programu je zakotven nový požadavek na jeho pravidelný přezkum v pravidelných časových intervalech, ne delších než pětiletých. Záznam o provedeném přezkumu provozovatel uschová pro účely kontroly a stejnopis zašle krajskému úřadu. Provozovatel je povinen zajistit aktualizaci bezpečnostního

programu a předložit ji ke schválení, v případě, že z přezkumu vyplyne potřeba dokument aktualizovat.

Zákon upravuje provádění aktualizace bezpečnostní dokumentace. Vedle původní povinnosti aktualizovat (při změně druhu nebo množství nebezpečné látky v rozsahu překračujícím 10 % stávajícího množství nebezpečné látky umístěné v objektu, při změně technologie, při organizační změně s vlivem na systém řízení bezpečnosti), je u bezpečnostní zprávy doplněna povinnost aktualizovat vyplyne-li to ze závěrů zprávy o posouzení bezpečnostní zprávy.

Proces schvalování bezpečnostní dokumentace

Podstatné změny doznal proces schvalování této bezpečnostní dokumentace krajskými úřady. Především byla vyloučena úloha Ministerstva životního prostředí při projednávání návrhu bezpečnostní dokumentace. Ve vztahu k rozhodnutím krajského úřadu o schválení či neschválení tohoto návrhu dokumentace plní MŽP úlohu odvolacího orgánu. Namísto *vyjádření MŽP* zakotvuje zákon *posudek* návrhu bezpečnostní dokumentace. Krajský úřad zajišťuje jako jeden z podkladů pro své rozhodnutí o schválení dokumentace zpracování tohoto odborného posudku.

MŽP, jako ústřední správní úřad na úseku PZH, pověřilo ve smyslu zákona o PZH právnickou osobu ke zpracování posudků návrhů bezpečnostní dokumentace a posudků k posouzení rizik závažné havárie, tedy *zpracovatele posudku*. Je jím Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v.v.i., zřízený Ministerstvem práce a sociálních věcí, který mj. plní úkoly odborného pracoviště pro prevenci závažných havárií. Zpracovateli posudku je nově přiznáno právo vstupovat do objektu a vyžádat si od provozovatele další podklady a informace za účelem prověření údajů obsažených v návrhu bezpečnostní dokumentace.

Vydání rozhodnutí krajského úřadu o schválení bezpečnostní dokumentace se navíc nově zpoplatňuje. Výše správního poplatku je stanovena diferencovaně v závislosti na jednotlivých typech schvalované bezpečnostní dokumentace.

Správní poplatky jsou stanoveny v následující výši:

Přijetí žádosti o schválení	
a) návrhu bezpečnostního programu prevence závažných havárií	Kč 40 000
b) aktualizace bezpečnostního programu prevence závažných havárií	Kč 20 000
c) návrhu bezpečnostní zprávy	Kč 60 000
d) aktualizace bezpečnostní zprávy	Kč 30 000
e) návrhu zprávy o posouzení bezpečnostní zprávy	Kč 15 000
Přijetí žádosti o vydání závazného stanoviska podle zákona o prevenci závažných havárií	Kč 25 000

V praxi by tyto změny měly znamenat následující postup. Provozovatel předloží krajskému úřadu návrh dokumentace a zaplatí správní poplatek za přijetí žádosti o její schválení, dokument bude posouzen a závěry budou uvedeny v posudku. Bude-li dokumentace odpovídat požadavkům, krajský úřad ji schválí, v opačném případě vyzve provozovatele k odstranění nedostatků a stanoví lhůtu. Provozovatel dokumentaci opraví či doplní a znovu předloží, zpracovatel posudku bude na základě provedených změn aktualizovat svůj posudek. Praxe teprve ukáže, bude-li třeba řešit případy, že by dokumentace i po doplnění vykazovala nějaké závažné nedostatky.

V zatím krátké praxi vznikají pochybnosti, jak některé postupy správně aplikovat. Důvodová zpráva k zákonu předpokládá, že by zpoplatnění rozhodnutí o schválení dokumentace mělo zabránit neúměrnému prodlužování správního řízení a opakovanému předkládání nesprávných či neúplných podkladů provozovatelem.

K dalším změnám

Základní pojmy

Klíčovým pojmem je *objekt*, nově se zde objevuje pojem *sousední objekt*. Sousedním objektem se rozumí objekt, který se nachází v blízkosti jiného objektu a v důsledku toho se zvyšuje nebezpečí vzniku závažné havárie nebo závažnost jejích následků. Je to potřeba chápat tak, že se nejedná pouze o objekt, který s jiným objektem bezprostředně sousedí, ale o jakýkoliv objekt v takové vzdálenosti, která představuje zvýšené nebezpečí (s tímto pojmem dále pracuje samostatný paragraf vztahující se k zařazení objektu pro případ domino efektu, viz níže).

Právnícké a podnikající fyzické osoby, které užívají objekty ve smyslu zákona o PZH, jsou nově rozřazeny do skupiny *provozovatelů* a do skupiny *uživatelů objektů*. Uživatel objektu užívá objekt, ve kterém je nebezpečná látka umístěna v množství menším, než je množství kvalifikační a jsou mu ukládány povinnosti v podstatně omezeném rozsahu.

Objekt a jeho zařazení

Provozovatelé a uživatelé objektů mají samozřejmě nadále v první řadě povinnost vypracovat seznam všech nebezpečných látek, množství látek pak porovnávají s kvalifikačními množstvími, v případě potřeby pracují se součty poměrných množství a na základě závěrů vypracovávají buď návrhy na zařazení či protokoly o nezařazení, které, za podmínek stejných jako u předchozího zákona (zjištěná množství porovnávají s množstvím rovnajícím se 2% kvalifikačního množství), buď uchovávají pro účely kontroly, nebo předkládají krajskému úřadu.

Nově je uživatelům objektu uložena povinnost reagovat na významné změny v množství nebezpečných látek umístěných v objektu. Jako hranice, při jejímž dosažení musí uživatel objektu aktualizovat protokol o nezařazení, byla zvolena hodnota 10 % dosavadního množství nebezpečné látky v objektu.

Změna množství nebezpečné látky o 10 % dosavadního množství je vůbec pokládána za natolik podstatnou, že zakládá povinnost aktualizovat i bezpečnostní dokumentaci, jak již bylo uvedeno výše.

Zákon o PZH nově hovoří i o *návrhu na změnu zařazení a návrhu na vyřazení* při změně druhu či množství látky, která působí změnu podmínek pro zařazení.

Domino efekt

Krajský úřad může zařadit objekt do příslušné skupiny pro případ domino efektu. Při zařazování objektů do příslušných skupin zohledňuje umístění jednotlivých objektů ve vztahu k jiným, sousedním objektům a posuzuje možnost vzájemného působení nebezpečných látek umístěných v těchto objektech.

Nově se domino efektu podrobněji věnuje samostatný paragraf.

Nové objekty

Právnícké a podnikající fyzické osoby musí předložit návrh na zařazení nového objektu a posouzení rizik závažné havárie souběžně s podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Je nezbytné, aby krajský úřad měl včas o novém objektu dostatečné informace potřebné pro plnění úkolů spojených s jeho postavením dotčeného orgánu v územním nebo stavebním řízení.

Krajský úřad zajistí k předloženému posouzení rizik zpracování posudku. Tento posudek slouží krajskému úřadu jako podklad pro vydání závazného stanoviska pro rozhodnutí v příslušných řízeních vedených podle stavebního zákona.

Provozovatel je pak povinen, v souladu se zařazením objektu do skupiny A nebo do skupiny B, zpracovat bezpečnostní dokumentaci a její návrh předložit krajskému úřadu ke schválení nejpozději 5 měsíců před uvedením nového objektu do zkušebního provozu, resp. před uvedením do užívání.

Havarijní plánování

V novém zákoně je doplněna možnost vytvořit vnitřní havarijní plán společně provozovateli, jejichž objekty se nacházejí v těsné blízkosti.

Pro provozovatele ve skupině B je doplněna povinnost podílet se na vybavení zóny havarijního plánování koncovými prvky varování.

Pojištění odpovědnosti za škody

Zákon provozovateli ukládá povinnost sjednat pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie do 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o schválení bezpečnostního programu nebo bezpečnostní zprávy, nebo před uvedením nového objektu do zkušebního provozu.

Povinnosti vyplývající z přechodných ustanovení zákona

V přechodných ustanoveních zákona č. 224/2015 Sb. naleznou rozlišené povinnosti a lhůty provozovatelé již zařazení podle zákona č. 59/2006 Sb., dále právnícké nebo podnikající fyzické osoby se zpracovaným protokolem o nezařazení podle zákona č. 59/2006 Sb., ale i uživatelé objektů, na které se zákon č. 59/2006 Sb. nevztahoval.

V první řadě jsou provozovatelé povinni přezkoumat seznam nebezpečných látek umístěných v objektu.

Ze závěrů přezkumu seznamu mohou vyplynout následující dvě možnosti:

- provozovateli se mění podmínky zařazení objektu,
- provozovateli se nemění podmínky zařazení objektu.

V případě, že se na základě přezkumu seznamu mění podmínky zařazení objektu do skupiny A nebo do skupiny B, zákon ukládá provozovateli:

- zpracovat a předložit krajskému úřadu *návrh na změnu zařazení a posouzení rizik závažné havárie* do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona,
- ve skupině A zpracovat a předložit krajskému úřadu bezpečnostní program do 2 let ode dne nabytí účinnosti zákona,
- ve skupině B zpracovat a předložit krajskému úřadu bezpečnostní zprávu a krajskému úřadu a hasičskému záchrannému sboru kraje vnitřní havarijní plán a podklady pro stanovení zóny havarijního plánování a pro zpracování vnějšího havarijního plánu do 2 let ode dne nabytí účinnosti zákona.

I v případě, že se provozovateli nezmění podmínky pro zařazení objektu do skupiny A nebo B, by měla být provedena aktualizace návrhu na zařazení, aby byl krajský úřad informován o změnách v seznamu nebezpečných látek.

Aktualizaci příslušné bezpečnostní a havarijní dokumentace je potřeba provést v případě, že tato nesplňuje požadavky nového zákona. Znamená to tedy, že je potřeba provést přezkum souladu dokumentace s požadavky stanovenými v přílohách vyhlášky č. 227/2015 Sb.

Aktualizaci návrhu na zařazení a aktualizaci příslušné dokumentace musí provozovatel zajistit a předložit krajskému úřadu, případně hasičskému záchrannému sboru kraje do 1. června 2016.

Právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která užívá objekt podle zákona č. 59/2006 Sb., musí zajistit aktualizaci protokolu o nezařazení a mohou nastat tyto případy:

- pokud množství látky přesáhne 2% kvalifikačního množství, předloží *protokol o nezařazení* krajskému úřadu do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona,
- splňuje-li podmínky pro zařazení objektu do skupiny A nebo do skupiny B, zpracuje a předloží krajskému úřadu *návrh na zařazení* do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona.

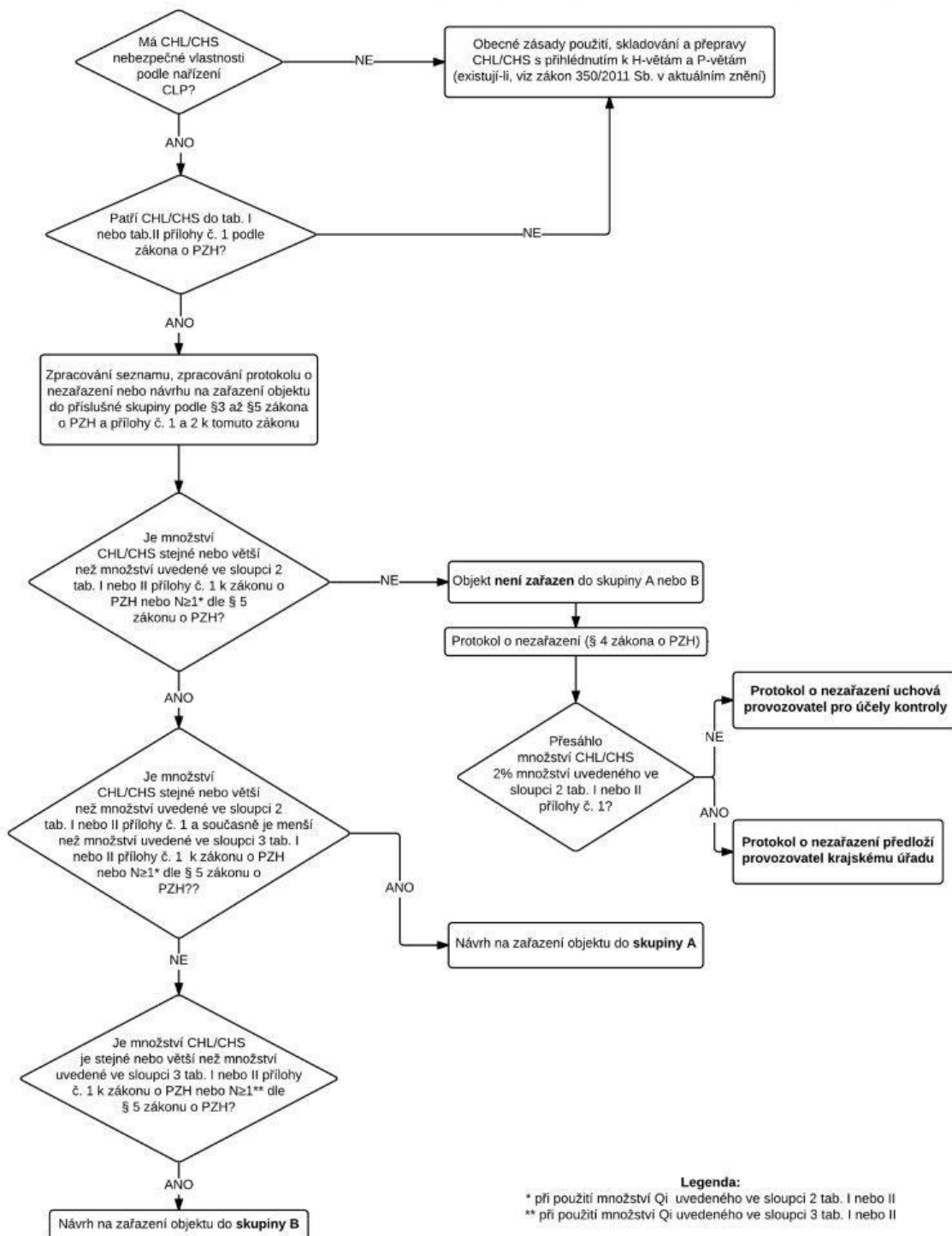
Uživatel objektu, na který se nevztahoval zákon č. 59/2006 Sb., zpracuje nejprve seznam nebezpečných látek umístěných v objektu a dále postupuje takto:

- zjistí-li, že nejsou splněny podmínky pro zařazení objektu do skupiny A nebo do skupiny B, zpracuje *protokol o nezařazení* (ten za stanovených podmínek uchová pro účely kontroly, nebo předkládá krajskému úřadu),
- zjistí-li, že jsou splněny podmínky pro zařazení objektu do skupiny A nebo do skupiny B, zpracuje a předloží krajskému úřadu *návrh na zařazení* do 1 roku ode dne nabytí účinnosti zákona,
- po zařazení objektu se začnou na provozovatele vztahovat další povinnosti zákona, jejichž rozsah se liší podle skupiny (A nebo B), do které byl objekt zařazen.

Posouzení objektu s chemickou látkou

V případě, že je problematika prevence závažných havárií pro někoho zcela nová a není si jist základními kroky, které má provést, jedná se např. o právníckou nebo podnikající fyzickou osobu, která užívá, nebo bude užívat objekt s nějakými chemickými látkami nebo chemickými směsmi, u nichž si není jista, zda spadají pod zákon o prevenci závažných havárií, je možné se řídit následujícím základním diagramem. V případě, že je objekt nakonec zařazen do skupiny A nebo B, je nezbytné se podrobně seznámit s povinnostmi a postupy, které zákon ukládá a zároveň se řídit především již výše zmíněnou vyhláškou č. 227/2015 Sb., včetně jejích příloh.

Posouzení objektu s chemickou látkou/chemickou směsí (CHL/CHS) z hlediska působnosti zákona č. 224/2015 Sb. (zákon o PZH)



Příklady dotazů a odpovědí

Za zatím poměrně krátkou dobu účinnosti nového zákona o prevenci závažných havárií obdrželo Odborné pracoviště pro prevenci závažných havárií různé dotazy, převážně zaměřené na oblast zařazování objektů.

V závěru připravované přednášky bude vyčleněn prostor, ve kterém budou některé vybrané dotazy a odpovědi prezentovány.

Zdroje

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.

Vyhláška č. 227/2015 Sb., o náležitostech bezpečnostní dokumentace a rozsahu informací poskytovaných zpracovateli posudku.

Důvodová zpráva, Sněmovní tisk č. 399/0.