

Právní úprava prevence závažných havárií

 06.04.2016

Major Accident Prevention Legal Framework

Martina Pražáková¹

¹Výzkumný ústav bezpečnosti práce, Jeruzalémská 1283/9, 110 00 Praha 1 - Nové Město,
prazakova@vubp-praha.cz

prevence závažných havárií

SEVESO III

závažné havárie

legislativa

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

Abstract

Major accident prevention in European Union is managed by Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council, so-called SEVESO III. EU Member States were obliged to transpose this Directive to their legislation. The Czech Republic has also transposed this Directive to the new Major Accidents Prevention Act No. 224/2015 of the Code. Changes were made in the classifications of chemical substances and mixtures. This system of classification is determined by Regulation No. 1272/2008, so-called CLP. Significant changes have occurred in the process of the safety documentation assessing.

Keywords: Major Accident Prevention, Major Accident, SEVESO III, New Major Accidents Prevention Act

Úvod

Systém prevence v České republice

V České republice je systém, napomáhající předcházení vzniku nežádoucích událostí v souvislosti s únikem nebezpečných chemických látek, nastaven zákonem o prevenci závažných havárií naplňujícím požadavky Evropské

unie již bezmála šestnáct let.

Tento systém 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.

SEVESO III a CLP

Řadu změn v systému prevence přinesla 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 sice na systém prevence závažných havárií založený svými předchůdkyněmi, ale zároveň jej musela přizpůsobit změnám v systému klasifikace chemických látek a směsí stanoveným tzv. nařízením CLP.

Členskými státy EU bylo uloženo směrnicí SEVESO III začít používat právní a správní předpisy uvedené do souladu s ní od 1. června 2015 (s výjimkou u směsí dle odst. 4 čl. 61 CLP).

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.

Zákon o PZH dbá požadavků *Úmluvy o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států*, přijaté dne 17. března 1992 v Helsinkách a již výše zmíněné směrnice 2012/18/EU, která v právu Evropské unie tuto Helsinskou úmluvu provádí.

S předmětem právní úpravy obsažené v zákoně o PZH souvisejí rovněž *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, přijatá dne 25. června 1998 v Aarhusu a *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států*, přijatá dne 25. února 1991 v Espoo.

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.

Hlavní změnou, kterou zákon přinesl, je přizpůsobení této přílohy novému systému klasifikace chemických látek a směsí. Změny byly provedeny v řadě kategorií nebezpečnosti. Důvodová zpráva k zákonu uvádí, že sladění ale zřejmě bude problematické pouze v případě toxicity, u které byly předešlé dvě kategorie nahrazeny třemi novými s odlišnými limitními hodnotami. Na základě evidovaných údajů se ale předpokládá, že dopady této změny na počet nově zařazených či vyřazených objektů budou minimální. Praxe ukazuje, že zařazování látek do některých kategorií nebezpečnosti může být 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 bude zákon nově vztahovat.

Rozvinutí ustanovení o informování veřejnosti a zapojení dotčené veřejnosti do rozhodovacích procesů týkajících se nových objektů

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.

Zpřehlednění právní úpravy kontroly dodržování ukládaných povinností

Klíčovou roli 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 odchylně. 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

Bezpečnostní dokumentace

Provozovatelé objektů v působnosti zákona, které jsou nadále zařazovány do skupin A nebo B lišících se rozsahem povinností, jsou povinni zpracovávat bezpečnostní dokumentaci. Upřesněny byly náležitosti bezpečnostní dokumentace.

Strukturu a obsahové náležitosti této 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, které je považováno za klíčové; v popisu systému řízení bezpečnosti došlo 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 další 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 schválená 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 zaměřeném na oblast PZH 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.

Změny u bezpečnostního programu

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 těmto požadavkům uzpůsobeny. U bezpečnostní zprávy byla tato možnost již uvedena dříve.

U bezpečnostního programu je zakotven nový požadavek na jeho pravidelný přezkum v pravidelných časových intervalech, ne delších než pětiletých. Záznam o provedeném přezkumu provozovatel uschovává 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 vyplýne potřeba dokument aktualizovat.

Aktualizace bezpečnostní dokumentace

Zákon upravuje provádění aktualizace bezpečnostní dokumentace. Vedle původní povinnosti aktualizace (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 tato změna měla znamenat následující postup. Provozovatel předloží krajskému úřadu návrh dokumentace a zaplatí správní poplatek za přijetí žádosti o její schválení, dokument bude posouzen, 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. 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.

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 nezměněných podmínek 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.

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.

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 přezkoumání souladu dokumentace s požadavky stanovenými v přílohách vyhlášky č. 227/2015 Sb.

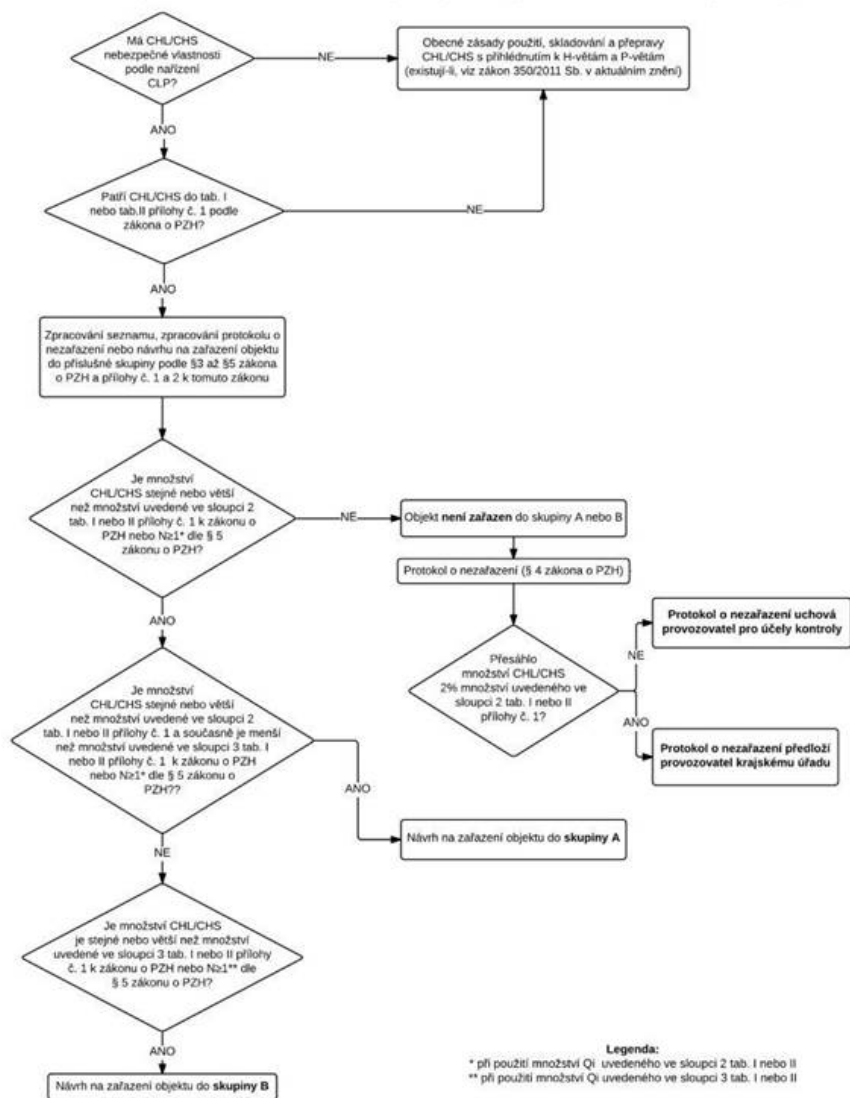
Aktualizaci návrhu na zařazení a aktualizaci příslušné dokumentace musí provozovatel zajistit a předložit krajskému úřadu, případně hasičskému záchrannému sboru kraje do 1. června 2016.

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.



Závěr

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

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

Použité zdroje

- Česká republika. Parlament ČR. 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). *Sbírka zákonů České republiky*, ročník 2015, částka 93.
- Důvodová zpráva. *Sněmovní tisk*, č. 399/0.

Vzorová citace

PRAŽÁKOVÁ, Martina. Právní úprava prevence závažných havárií. *Časopis výzkumu a aplikací v profesionální bezpečnosti* [online], 2016, roč. 9, speciální č. Prevence závažných havárií. Dostupný z WWW: <<http://www.bozpinfo.cz/josra/josra-zavazne-havarie/pravni-uprava-pzh.html>>. ISSN 1803-3687.

Autor článku:

Ing. Martina Pražáková