

prof. dr hab. inż. JERZY S. MICHALIK
dr inż. WOJCIECH DOMAŃSKI
Centralny Instytut Ochrony Pracy
– Państwowy Instytut Badawczy

Zawartość i cele programu zapobiegania awariom i systemu bezpieczeństwa w zakładach zwiększonego oraz dużego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej

W artykule przedstawiono wymagania przepisów unijnych (*Dyrektywa Seveso II*) oraz polskich (ustawa – *Prawo ochrony środowiska*) odnoszących się do programów zapobiegania awariom (PZA) i systemów zarządzania bezpieczeństwem (SZB) w zakładach zwiększonego (ZZR) oraz dużego ryzyka (ZDR) wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Sformułowano zalecenia dotyczące zawartości i celów PZA i SZB w zakładach obu kategorii. Zwrócono szczególną uwagę na PZA i SZB w zakładach kategorii ZZR, w których – ze względu na wskazane w artykule wady przepisów polskich – przeciwdziałanie poważnym awariom może okazać się niedostatecznie skuteczne.

Wstęp

System przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, wprowadzony na mocy ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1] oraz ustawy o wprowadzeniu ustawy – *Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw* [2], określa dwa główne cele. Są to: zmniejszenie ryzyka poważnej awarii przemysłowej oraz minimalizacja skutków w razie jej zaistnienia.

Najważniejsze zadania w tym zakresie należą do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, to znaczy do zakładów dużego (ZDR) oraz do zakładów zwiększonego (ZZR) ryzyka poważnej awarii. Głównymi instrumentami systemu, które mają zapewnić osiągnięcie tych celów są: program zapobiegania awariom (PZA) oraz system zarządzania bezpieczeństwem (SZB).

Omówienie problemu sformułowanego w tytule tej publikacji rozpocznie prezentacja wybranych postanowień *Dyrektywy Seveso II* [3] i porównania ich z odpowiednimi zapisami ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1].

Postanowienia Dyrektywy Rady 96/82/WE (Seveso II)

Zgodnie z terminologią przyjętą w tej dyrektywie, polityka zapobiegania awariom (*major accident prevention policy* – MAPP), o której mowa w art. 7, dotyczy obu kategorii zakładów, to jest ZZR oraz ZDR. Według tego artykułu, MAPP ma być opracowana w postaci odrębnego dokumentu, który powinien spełniać wymagania przedstawione w Załączniku III do *Dyrektywy Seveso II* [3], a operator zakładu zobowiązany jest do jej wdrożenia:

art. 7. Polityka zapobiegania poważnym awariom

1. Państwa członkowskie zobowiązują operatora do przygotowania dokumentu ustanawiającego własną politykę zapobiegania poważnym awariom oraz zapewnienia odpowiedniego wdrożenia tej polityki. Polityka zapobiegania poważnym awariom ustanowiona przez operatora powinna zawierać gwarancję wysokiego poziomu ochrony człowieka i środowiska poprzez odpowiednie środki, struktury oraz system zarządzania.

2. Dokument taki musi uwzględniać zasady zawarte w załączniku III oraz musi być dostępny dla kompetentnych władz, między innymi w celu wykonania postanowień artykułów 5 (2) i 18.

Załącznik III. *Zasady odnoszące się do art. 7 oraz informacje odnoszące się do art. 9, dotyczące systemu zarządzania i organizacji zakładu z punktu widzenia zapobiegania poważnym awariom*

W celu wprowadzenia w życie zasad polityki operatora, dotyczącej zapobiegania poważnym awariom, oraz systemu zarządzania bezpieczeństwem, należy uwzględnić niżej wymienione zagadnienia. Wymagania ustalone w dokumencie wymienionym w artykule 7. powinny być odpowiednio do zagrożeń poważnymi awariami, jakie stwarza zakład:

a) polityka zapobiegania poważnym awariom powinna być ustalona na piśmie oraz powinna obejmować ogólne cele i zasady działań operatora w zakresie zarządzania zagrożeniami poważnymi awariami;

The subject and aims of the major-accidents prevention programme and safety system in 'lower tier' and 'upper tier' establishments

Requirements concerning the major-accident prevention policy (MAPP) and the safety management system (SMS) in 'lower tier' and 'upper tier' establishments according to EU (Seveso II Directive) and Polish regulations (Environment Prevention Act) have been presented, compared and discussed. Recommendations related to the subject and aims of MAPP and SMS in both categories of establishments have been formulated. Special attention has been paid to MAPP and SMS in 'lower tier' establishments because of some faults in Polish regulations, pointed out in the paper. These weaknesses could cause inadequate control of major-accident hazards in 'lower tier' establishments.

b) część ogólnego systemu zarządzania, która obejmuje strukturę organizacyjną, obowiązki, działania, procedury, procesy oraz środki do ustalenia i wdrażania polityki zapobiegania poważnym awariom, powinna zostać włączona do systemu zarządzania bezpieczeństwem;

c) w systemie zarządzania bezpieczeństwem powinny zostać uwzględnione następujące kwestie:

i) organizacja i personel – rola i obowiązki personelu zajmującego się zarządzaniem poważnymi zagrożeniami na wszystkich poziomach organizacji. Określenie potrzeb szkoleniowych tego personelu i zapewnienie takiego szkolenia. Włączenie pracowników, a jeżeli trzeba, podwykonawców;

ii) określenie i ocena poważnych zagrożeń – przyjęcie i wdrożenie procedur systematycznego identyfikowania poważnych zagrożeń wynikających z normalnego lub nienormalnego działania oraz ocena prawdopodobieństwa i stopnia ciężkości zagrożeń;

iii) kontrola operacyjna – przyjęcie i wdrożenie procedur i instrukcji bezpiecznego działania, włączając konserwację urządzeń, procesy, wyposażenie i przestoje;

iv) zarządzanie zmianami – przyjęcie i wdrożenie procedur planowania modyfikacji istniejących lub projektowania nowych instalacji, procesów lub urządzeń magazynowych;

v) planowanie na wypadek awarii – przyjęcie i wdrożenie procedur do identyfikowania przewidywalnych awarii poprzez systematyczną analizę oraz procedur przygotowywania, sprawdzania i przeglądu planów awaryjnych, w celu właściwego reagowania;

vi) przeprowadzanie monitoringu – przyjęcie i wdrożenie procedur ciągłej oceny zgodności z celami ustalonymi przez operatora w ramach polityki zapobiegania poważnym awariom i systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz mechanizmów przeprowadzania badań i podejmowania działań korygujących w przypadku niezgodności. Procedury powinny obejmować system ustalony przez operatora w celu sporządzania raportów dotyczących poważnych awarii lub sytuacji groźących poważnymi awariami, szczególnie tych, w których zawiodły środki zapobiegawcze, badania tych zdarzeń oraz dalsze działania podejmowane na podstawie wyciągniętych wniosków;

vii) audit i przeglądy – przyjęcie i wdrożenie procedur okresowej, systematycznej oceny polityki zapobiegania poważnym awariom oraz oceny efektywności i adekwatności systemu zarządzania bezpieczeństwem; udokumentowany przegląd wyników polityki i systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz jej aktualizacja przez naczelnego kierownictwo.

Wymagania przepisów polskich

Program zapobiegania awariom

Art. 251, ust. 1 ustawy [1] nakłada na prowadzącego zakład obu kategorii, tj. ZZR oraz ZDR obowiązek sporządzenia programu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym (PZA). W programie tym ma być również przedstawiony system zarządzania zakładem gwarantujący ochronę ludzi i środowiska.

Przepisy art. 251, ust. 2 określają zawartość PZA. Powinien on zawierać w szczególności:

Zawartość PZA [1]

- 1) określenie prawdopodobieństwa zagrożenia awarią przemysłową;
- 2) zasady zapobiegania oraz zwalczania skutków awarii przemysłowej przewidywane do wprowadzenia;
- 3) określenie sposobów ograniczenia skutków awarii przemysłowej dla ludzi i środowiska w przypadku jej zaistnienia;
- 4) określenie częstotliwości przeprowadzania analiz PZA w celu oceny jego aktualności i skuteczności.

System bezpieczeństwa

W art. 252 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1] ustalono, że prowadzący ZDR jest obowiązany do opracowania i wdrożenia systemu bezpieczeństwa stanowiącego element ogólnego systemu zarządzania i organizacji zakładu.

Równocześnie ust. 2. art. 252 określa elementy systemu bezpieczeństwa.

Elementy systemu bezpieczeństwa [1] (przedstawiono je w formie skróconej).

- 1) określenie obowiązków pracowników na wszystkich poziomach organizacji (działania na wypadek awarii);
- 2) szkolenia pracowników instalacji, w której znajdują się substancje niebezpieczne;
- 3) funkcjonowanie mechanizmów w zakresie systematycznej analizy zagrożeń awarią oraz jej prawdopodobieństwa;
- 4) instrukcje bezpiecznego funkcjonowania instalacji, w której znajdują się substancje niebezpieczne (normalna eksploatacja, konserwacja i czasowe przerwy w ruchu);
- 5) instrukcje sposobu postępowania w razie dokonywania zmian w procesie przemysłowym;
- 6) analiza przewidywanych sytuacji awaryjnych do celów należytego opracowania planów operacyjno-ratowniczych;
- 7) monitoring funkcjonowania instalacji, w której znajdują się substancje niebezpieczne, działania korekcyjne;
- 8) systematyczna ocena PZA oraz systemu bezpieczeństwa, ocena ich aktualności i skuteczności.

Na podstawie zapisów art. 253 dotyczącego raportu o bezpieczeństwie zakładów kategorii ZDR (ust. 2, pkt 2), który zawiera postanowienie, iż raport o bezpieczeństwie powinien wykazać, że „zakład spełnia warunki do wdrożenia systemu bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 252”, można formułować następujące wnioski [4]:

- System bezpieczeństwa powinien być opracowany w okresie poprzedzającym termin przekazania przez prowadzącego ZDR raportu o bezpieczeństwie komendantowi wojewódzkiemu PSP oraz WIOS

- System bezpieczeństwa nie musi być całkowicie wdrożony przed upływem tego terminu; należy wykazać, że w zakładzie stworzono warunki do jego wdrożenia.

W związku z tym należy stwierdzić, że postanowienia omawianej ustawy [1], dotyczące systemu bezpieczeństwa, nie są dostatecznie precyzyjne. Ponadto postanowienia przepisów polskich [1] w sprawach PZA oraz systemów bezpieczeństwa w porównaniu do zapisów *Dyrektywy Seveso II* dotyczących tych elementów systemu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, wykazują istotne różnice.

Przepisy polskie w zakresie PZA i systemu bezpieczeństwa a wymagania UE

Przypomnijmy wymagania *Dyrektywy Seveso II* odnoszące się do MAPP:

- MAPP w zakładach obu kategorii, tj. zarówno w ZZR, jak i w ZDR, musi spełniać takie same wymagania, ustalone w Załączniku III.

(1) Ogólne wymagania dotyczące polityki zapobiegania awariom, czyli programu działań i systemu zarządzania bezpieczeństwem, są jednakowe dla obu kategorii zakładów, to jest dla ZZR oraz ZDR

- Z punktu (b) Załącznika III (dotyczącego obu kategorii zakładów) wynika, co następuje:

(2) System zarządzania bezpieczeństwem stanowi niezbędne i obowiązkowe narzędzie do opracowania, wdrażania, stalego wykonywania oraz nadzorowania realizacji w zakładzie polityki (programu) zapobiegania awariom

- Według *Dyrektywy Seveso II*, MAPP oraz system bezpieczeństwa stanowią jedną całość i w jednakowym stopniu dotyczą ZZR oraz ZDR:

(3) Program zapobiegania awariom i system zarządzania bezpieczeństwem stanowi jedną spójną całość

- Zgodnie z zapisem zawartym w preambule Załącznika III do *Dyrektywy Seveso II*: „wymagania ustalone w dokumencie wymienionym w art. 7 (tj. MAPP w zakładach kategorii ZZR – przyp. autorów) powinny być odpowiednie do zagrożeń poważnymi awariami, jakie stwarza zakład”. Oznacza to, że rozwiązania przyjęte w zakładach kategorii ZZR, dotyczące spełnienia wymagań Załącznika III, w tym również w odniesieniu do systemu bezpieczeństwa, powinny być adekwatne do wielkości zagrożenia awarią i wielkości jej skutków (tzw. zasada proporcjonalności). Czyli:

(4) MAPP w zakładach kategorii ZZR, to znaczy zakres programu działań oraz rozwiązania zastosowane w odniesieniu do SZB, powinny być dostosowane do wielkości zagrożeń awariami

System zarządzania bezpieczeństwem, w zależności od potrzeb, przede wszystkim od wielkości występujących zagrożeń awariami, może być różny. Np. od jednoosobowego stanowiska, w przypadku ZZR stwarzającego znikome zagrożenia w razie awarii, aż po rozbudowany system zarządzania wraz z odpowiednim wyposażeniem, włączając w to komisję do spraw bezpieczeństwa, w zakładach ZDR stwarzających wielkie zagrożenia [4].

Zapobieganie poważnym awariom

Według podejścia unijnego do omawianego zagadnienia, najważniejsze jest, że:

(5) MAPP wraz z SZB, stanowiącym element polityki zapobiegania awariom, są łącznie głównym aktywnym elementem systemu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym w zakładach kategorii ZZR oraz ZDR. Polityka ta określa program działań oraz sposób jego realizacji

Z analizy przepisów polskich, tzn. ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1], wynika, co następuje:

- w polskich przepisach część wymagań dotyczących według *Dyrektywy Seveso II* polityki zapobiegania awariom (MAPP) wyłączono z tego elementu systemu przeciwdziałania poważnym awariom, włączając je do odrębnego pojęcia – „system bezpieczeństwa”

- taka konstrukcja przepisów polskich nie oznaczałaby jeszcze niezgodności z przepisami UE (wymaganiami *Dyrektywy Seveso II* [3]), gdyby nie fakt, że:

- zgodnie z ustawą – *Prawo ochrony środowiska* program zapobiegania awariom dotyczy obu kategorii zakładów, tj. ZZR i ZDR

- natomiast system bezpieczeństwa, który w *Dyrektywie Seveso II* stanowi wraz z programem zapobiegania awariom jedną całość

(tzn. MAPP), dotyczy według przepisów krajowych tylko zakładów kategorii ZDR [1].

Tak więc, w obszarze omawianych zagadnień zaistniała istotna różnica między przepisami *Dyrektywy Seveso II* i regulacjami polskimi. Sprowadza się ona przede wszystkim do tego, iż w Polsce zakłady kategorii ZZR, w wyniku oddzielenia części wymagań dotyczących polityki zapobiegania awariom i powiązania ich z systemem bezpieczeństwa, podlegają znacznie łagodniejszym wymaganiom, niż ZZR w Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do UE, w Polsce system bezpieczeństwa dotyczy według art. 252 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* tylko zakładów kategorii ZDR.

Przedstawione wady przepisów polskich i różnice w odniesieniu do postanowień unijnych mogą być przyczyną bardzo niekorzystnych skutków w zakładach kategorii ZZR, jeśli chodzi o ich działania w celu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym.

W kontekście tych uwag wydaje się celowym dokonanie nowelizacji ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, nie tylko zresztą ze względu na potrzebę harmonizacji, tzn. zapewnienia zgodności przepisów polskich z wymaganiami *Dyrektywy Seveso II*, ale przede wszystkim ze względów merytorycznych.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa w zakładach kategorii ZZR należy kierować się wytycznymi wynikającymi z postanowień *Dyrektywy Seveso II*, odnoszącymi się do polityki zapobiegania awariom (MAPP).

Zwalczanie skutków awarii przemysłowej

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na bardzo istotną kwestię. Jednym z elementów składowych zarówno MAPP w UE, jak i PZA w Polsce jest „zwalczanie skutków awarii przemysłowej” oraz „określenie sposobów ograniczenia skutków awarii przemysłowej dla ludzi i środowiska w przypadku jej zaistnienia” (art. 252, ust. 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1]). Przypomnijmy, że zapisy te dotyczą obu kategorii zakładów, tzn. zarówno ZDR, jak i ZZR. Jednakże są one niejednoznacznie rozumiane, co autorzy niniejszej publikacji niejednokrotnie mieli okazję stwierdzić.

Chodzi tutaj o zakłady kategorii ZZR, których nie dotyczą przepisy artykułów 260 – 262 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1], odnoszące się do opracowania wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych i ich wprowadzania w życie w razie awarii.

Dość powszechne jest takie rozumienie omawianych przepisów, że zakłady kategorii ZZR nie są zobowiązane do zaplanowania i przygotowania działań, sił i środków na wypadek poważnej awarii, czyli do opracowania i posiadania planów działania na wypadek awarii.

Jest to pogląd niewłaściwy. Z przytoczonych wcześniej zapisów ustawy – *Prawo ochrony środowiska* dotyczących PZA (art. 252, ust. 2) jednoznacznie wynika, że w zakładach kategorii ZZR takie plany muszą być także przygotowane, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie stosuje się do nich wymagań ustalonych w rozporządzeniu MGPIPS [5] dla wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w zakładach dużego ryzyka (ZDR).

Dodatkowym potwierdzeniem takiego twierdzenia są zapisy zawarte w art. 264 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*:

Art. 264. Prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku w razie wystąpienia awarii przemysłowej jest obowiązany do:

1) natychmiastowego zawiadomienia o tym fakcie właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska,

2) niezwłocznego przekazania organom, o których mowa w pkt. 1, informacji:

- a) o okolicznościach awarii,
- b) o niebezpiecznych substancjach związanych z awarią,
- c) umożliwiających dokonanie oceny skutków awarii dla ludzi i środowiska,

d) o podjętych działaniach ratunkowych, a także działaniach mających na celu ograniczenie skutków awarii i zapobieżenie jej powtórzeniu się,

3) stałej aktualizacji informacji, o których mowa w pkt. 2, odpowiednio do zmiany sytuacji.

Postanowienia tego artykułu odnoszą się do obu kategorii zakładów. Ze sformułowania punktu 2(d) wynika, że również zakłady kategorii ZZR mają obowiązek podjęcia stosownych działań. Trudno wyobrazić sobie, że działania tego rodzaju mogą być prowadzone bez uprzedniego ich przygotowania. Reasumując:

(6) W zakładach kategorii ZZR, w ramach {PZA + SZB}, powinien być opracowany wewnętrzny plan działań na wypadek poważnej awarii, odpowiedni do wielkości zagrożenia

Różnica między wewnętrznymi planami operacyjno-ratowniczymi w zakładach kategorii ZDR i planami działań na wypadek awarii w ZZR polega na tym, że:

– w przypadku ZDR są to odrębne dokumenty, które muszą spełniać szczególne wymagania, ustalone w przepisach [1, 5]

– w zakładach kategorii ZZR plany awaryjne są częścią PZA, a ich zawartość, jak i {PZA + SZB}, powinna być odpowiednia do wielkości zagrożeń poważnymi awariami przemysłowymi.

Relacje między raportem

o bezpieczeństwie i PZA + SZB

Niezwykle istotnym zagadnieniem jest relacja między {PZA + SZB} (jako całością) a raportem o bezpieczeństwie (RoB). W unijnym podejściu do przeciwdziałania zagrożeniom poważnymi awariami przemysłowymi ta relacja ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do zakładów kategorii ZDR.

W przeciwieństwie do przepisów polskich [1], *Dyrektywa Seveso II* wymaga (art. 7 oraz art. 9 punkt 1a) wdrożenia i ciągłej realizacji PZA oraz opracowania, wdrożenia i stałego funkcjonowania w zakładach kategorii ZDR (oraz w ZZR) związanego z PZA systemu bezpieczeństwa (SZB).

Raport o bezpieczeństwie jest de facto rodzajem sprawozdania, w którym zawarte są m.in. wymagane informacje o zakładzie, instalacjach, technologiach, substancjach niebezpiecznych i inne [6, 7]. RoB powinien zawierać m.in. ocenę ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, identyfikację źródeł zagrożeń, opis scenariuszy zdarzeń awaryjnych, ocenę potencjalnych skutków awarii [6, 7]. Wymagania UE [3] oraz wymagania przepisów polskich [1, 6], dotyczące tych elementów raportu o bezpieczeństwie, są podobne.

Raport o bezpieczeństwie powinien zawierać także informacje o zastosowanych rozwiązaniach w zakresie bezpieczeństwa, w tym opis technicznych, organizacyjnych i proceduralnych środków zapobiegania poważnym awariom przemysłowym oraz minimalizacji ich skutków, a także informacje odnoszące się do wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego.

Jeśli wnikliwie rozważymy tę kwestię, to okazuje się, że raport o bezpieczeństwie zawiera sprawozdanie z realizacji oraz udokumentowanie uzyskanych wyników {PZA + SZB}.

Na tej podstawie można sformułować kolejne bardzo ważne stwierdzenie:

(7) Istotną część raportu o bezpieczeństwie stanowi opis {PZA + SZB} oraz sprawozdanie z realizacji tego elementu systemu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, wraz z opisem wyników wdrożenia {PZA + SZB}

Ze stwierdzenia (7) wynika w sposób oczywisty kolejne istotne stwierdzenie, dotyczące wymagań odnoszących się do {PZA + SZB}:

(8) Określona część wymagań dotyczących zawartości raportu o bezpieczeństwie definiuje pośrednio równocześnie wymagania odnoszące się do {PZA + SZB}

Przepisy krajowe, tzn. zarówno ustawa – *Prawo ochrony środowiska* [1], jak i rozporządzenie MGPIpS w sprawie raportów o bezpieczeństwie [6], nie formułują wyraźnego związku między {PZA + SZB} z jednej, a RoB – z drugiej strony. Zapewnienie w polskim systemie przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym właściwej z merytorycznego punktu widzenia oraz zgodnej z duchem wymagań UE współzależności między {PZA + SZB} a raportem o bezpieczeństwie, a także racjonalnej relacji terminów realizacji tych dokumentów, tzn. najpierw opracowanie i wdrożenie PZA i SZB, a następnie opracowanie raportu o bezpieczeństwie, w którym zostaną m.in. udokumentowane rezultaty w zakresie zmniejszenia ryzyka poważnej awarii i przygotowania zakładu kategorii ZDR do minimalizacji jej skutków, osiągnięte w wyniku wdrożenia PZA oraz SZB, wymaga niewątpliwie korekty przepisów ustawy [1].

Wytyczne UE w sprawie polityki zapobiegania poważnej awarii

Przedstawione w tej publikacji podejście do PZA oraz SZB zostało wcześniej zaprezentowane przez autorów w monografii [4]. O ile nasze poglądy w sprawach {PZA+SZB} w odniesieniu do ZDR spotkały się z akceptacją, to poglądy autorów, iż takie samo podejście do PZA i SZB (z uwzględnieniem zasady proporcjonalności zawartości {PZA+SZB} do wielkości zagrożeń) powinno być stosowane w odniesieniu do ZZR, spotkał się ze zróżnicowanym odbiorem: od pełnej akceptacji, przez wyrazy wątpliwości, do stanowiska, że pogląd ten w odniesieniu do ZZR jest niesłuszny, lub jest nadinterpretacją obowiązujących przepisów.

Z tego względu, uzupełniając przedstawione w tej publikacji argumenty uzasadniające to stanowisko można odwołać się jeszcze do oficjalnej interpretacji postanowień *Dyrektywy Seveso II* dotyczących MAPP, tzn. PZA oraz SZB, zawartej w dokumencie pt.: *Guidelines on Major Accident Prevention Policy and Safety Management System, as required by Council Directive 96/82/EC (Seveso II)* – *Wytyczne w sprawie polityki zapobiegania awariom i systemu zarządzania bezpieczeństwem, zgodnie z wymaganiami Dyrektywy Rady 96/82/WE (Seveso II)* [8].

Przedstawione niżej wybrane fragmenty tego dokumentu stanowią jednoznaczne potwierdzenie słuszności zaprezentowanych poglądów w omawianych kwestiach, łącznie z poglądem o potrzebie dokonania odpowiednich zmian w przepisach ustawy – *Prawo ochrony środowiska*.

„...Dyrektywa ustanawia podstawowe zasady i wymagania dotyczące polityk [MAPP – (przyp. autorów)] i systemów zarządzania, właściwe dla zapobiegania, przeciwdziałania i ograniczania zagrożeń poważną awarią.

Dyrektywa ustanawia dwa poziomy wymagań odpowiadające ZZR (w oryg.: lower tier) oraz ZDR (w oryg.: upper tier). Jest w niej **wymaganie opracowania przez zakłady zwiększonego ryzyka (lower tier establishments) polityki zapobiegania poważnej awarii (MAPP), mającej na celu zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony człowieka i środowiska za pomocą odpowiednich środków, włączając w to odpowiednie systemy zarządzania, biorąc pod uwagę zasady zawarte w Załączniku III do Dyrektywy.** (...)

W rezultacie wymagania dotyczące polityk (MAPP) i systemów zarządzania, odnoszące się do zakładów zwiększonego ryzyka (lower tier establishments) są podobne do tych, które odnoszą się do zakładów dużego ryzyka (upper tier establishments), z wyjątkiem:

- dyrektywa stanowi, że wymagania powinny być proporcjonalne do zagrożeń poważną awarią w zakładzie, co oznacza wprowadzenie większej elastyczności (flexibility);

- nie jest konieczne przygotowanie szczegółowego raportu w celu zademonstrowania, w jaki sposób system zarządzania bezpieczeństwem został wdrożony (put into effect);

(...)

Tego dokumentu („Wytycznych...” – przyp. autorów) (...) nie należy rozpatrywać jako obligatoryjny (mandatory), i ten dokument nie wyklucza innych racjonalnych interpretacji wymagań dyrektywy. Należy podkreślić, że niniejsze „Wytyczne...” nie stanowią przepisu prawnego (is not legislation). Jednakże dokument („Wytyczne...”) jest oficjalną (authoritative) interpretacją treści (meaning) Dyrektywy, opracowaną przez Komisję Europejską w drodze dialogu z przedstawicielami Państw Członkowskich”.

Z kolejnego fragmentu tekstu „Wytycznych...” [8], wynika jednoznacznie, że MAPP, czyli {PZA+SZB} należy rozumieć jako określoną strukturę (drzewo) zadań i dokumentów:

„MAPP może być znacznie mniej szczegółowym (much less detailed) dokumentem niż ten, który opisuje system zarządzania bezpieczeństwem (odrębne wymaganie dotyczące ZDR – przyp. autorów), ale powinien jasno wskazywać przedsięwzięcia (arrangements), struktury i system zarządzania wymagane dla każdego z siedmiu obszarów” (chodzi tu o wymagania Załącznika III do *Dyrektywy Seveso II*, punkty i–vii; w polskich przepisach odpowiadają im wymagania dotyczące systemu bezpieczeństwa – art. 252, ust. 2 ustawy – *Prawo ochrony środowiska* [1], punkty 1 – 8 – przyp. autorów).

I dalej: „MAPP nie jest miniraportem o bezpieczeństwie i powinna (polityka, tzn. PZA+SZB) odwoływać się do innych szczegółowych dokumentów, jeśli to właściwe. W gruncie rzeczy (indeed) powinien to być hierarchiczny zbiór dokumentów: w szczytowym punkcie tej hierarchii MAPP ustanawia politykę oraz zasady zapobiegania poważnym zagrożeniom, a następnie na każdym kolejnym poziomie określa bardziej szczegółowo zastosowanie tych zasad, kończąc na dokumentach roboczych oraz instrukcjach”.

PIŚMIENNICTWO

- [1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*. DzU nr 62, poz. 627
- [2] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. DzU nr 100, poz. 1085
- [3] Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances. OJ L 10, 14.01.1997, p. 13. Tekst polski: *Dyrektywa Rady 96/82/WE* dotycząca zarządzania zagrożeniami poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych. CIOP, Warszawa, 1998
- [4] Michalik J. S., Domański W. *Program zapobiegania awariom i system zarządzania bezpieczeństwem w zakładach zwiększonego oraz dużego ryzyka poważnej awarii przemysłowej*. CIOP, Warszawa 2002
- [5] Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać plany operacyjno-ratownicze. DzU nr 131, poz. 1219
- [6] Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać raport o bezpieczeństwie zakładu o dużym ryzyku. DzU nr 104, poz. 970
- [7] Michalik J.S. *System przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym – nowe regulacje prawne* (2). „Bezpieczeństwo Pracy”, 9 (386), 2003 r. s. 2-5
- [8] Guidelines on Major Accident Prevention Policy and Safety Management System, as required by Council Directive 96/82/EC (Seveso II) – *Wytyczne w sprawie polityki zapobiegania awariom i systemu zarządzania bezpieczeństwem, zgodnie z wymaganiami Dyrektywy Rady 96/82/WE (Seveso II)*. Major-Accident Hazards Bureau (MAHB), editors: Mitchison N., Porter S. Instytut Systemów Informatycznych i Bezpieczeństwa (ISIS) Zjednoczonego Centrum Badawczego UE (JRC), EUR 18123 EN, ISBN 92-828-4664-4

Publikacja opracowana w ramach zadań programu służb państwowych objętych programem wieloletnim pt. „Dostosowywanie warunków pracy w Polsce do standardów Unii Europejskiej” dofinansowywanym przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w latach 2002 – 2004. Główny koordynator: Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy