

prof. dr hab. ROMAN BROSZKIEWICZ
dr AGNIESZKA GAJEK
Centralny Instytut Ochrony Pracy
– Państwowy Instytut Badawczy

Wybrane zagadnienia prawne przewozu towarów niebezpiecznych przez obszary wielkomiejskie



Fot. Roza Gurevich / Bigstockphoto

W artykule omówiono postęp w latach 2000-2010 w prawodawstwie polskim w odniesieniu do problematyki wybranych zagadnień transportu towarów niebezpiecznych. Szczególny nacisk położony został na omówienie takich kwestii, jak dobór trasy przewozu i jej nadzór, kontrola transportu drogowego materiałów niebezpiecznych czy parkingi dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

Chosen problems of Polish legislation on transport of dangerous materials

Progress in the years 2000-2010 in chosen problems of Polish legislation on transport of dangerous materials has been discussed. Special focus was put on aspects such as transport route selection and supervision, road transportation of dangerous materials control and parking lots designed to host trucks carrying hazardous substances.

Wstęp

Zagadnienie przewozu materiałów niebezpiecznych i towarzyszących mu zagrożeń od dawna znajduje się w polu szczególnego zainteresowania tak organów władz państwowych i samorządowych, jak też ogółu społeczeństwa. Wynika to m.in. ze świadomości ludzkiej bezbronności w kontakcie z realnym zagrożeniem, podobnym do wywołanego przez siły przyrody (np. trąby powietrzne, nagłe wylewy wód itp.). Szczególnie niebezpieczne sytuacje powstawać mogą podczas transportu takich materiałów przez obszary o gęstym zaludnieniu, czyli np. aglomeracje miejskie.

Było to powodem podjęcia przez CIOP-PIB, w latach 2001-2004, badania tego zagadnienia na rzeczywistym przykładzie kilku zróżnicowanych, dużych miast polskich. Przeprowadzono je we współpracy z organami samorządów Warszawy, Gdańska i Poznania [1,2,3], a obfity materiał analityczny i wnioskowy przekazano prezydentom miast.

W związku ze znacznym wzrostem przewozów niebezpiecznych materiałów w transporcie drogowym oraz liczby wypadków drogowych zagrażających poważną awarią transportową, znacznie bardziej rozbudowane badania, odnoszące się już do całości problemu problematyki transportu materiałów niebezpiecznych, przeprowadzono w Instytucie w latach 2008-2010 [4-8].

Zagadnienie doboru trasy przewozu i jej nadzoru

Początek XXI w. przyniósł ze sobą m.in. niejasność kompetencyjną w odniesieniu do kwestii wyznaczania i nadzorowania tras przewozu materiałów niebezpiecznych. Głównym powodem takiego stanu, było zniesienie zapisów rozporządzenia z 1999 r. (przez nowszą o dwa lata regulację), które nakładało na marszałków województw obowiązek wyznaczania tras i terminów przewozu paliw płynnych. W nowym rozporządzeniu zwrócono za to uwagę na większą skuteczność zastosowania odpowiednich znaków drogowych. Problem jednakże w tym, że wymienione znaki są znakami zakazu, co oznacza, że obecnie nie ma obowiązku wyznaczania tras, lecz co najwyżej zakazuje się używania niektórych.

Z drugiej strony, w tym samym czasie, ustalono obowiązek zgłaszania przewozu niektórych towarów niebezpiecznych komendantom wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej i Policji, właściwym ze względu na miejsce rozpoczęcia przewozu. Obowiązek ten nałożony został na przewoźnika lub nadawcę, względnie na odpowiednią placówkę Straży Granicznej, jeśli przewóz zaczyna się poza granicą Polski [9].

Oczywistym niedostatkim tego rozporządzenia było to, że nie precyzowało czynności, które ww. komendanci obowiązani byli wykonać. Ponieważ ani ten, ani jakikolwiek inny przepis prawny nie definiował penalizacji niedotrzymania obowiązku zgłoszenia, zagadnienie musiało zostać rozstrzygnięte w drodze praktyki. Wypracowała ją w zadowalającym zakresie Państwowa Straż Pożarna. Szczegółowy opis jej działań, wraz z propozycjami właściwych czynności legislacyjnych, normalizujących tę sytuację, przedstawili w obszernej pracy Michalik *et al.* [5,6].

Mimo to, niejasności pozostają, a dodatkowym czynnikiem komplikującym sytuację jest fakt, że po likwidacji kontroli granicznej w tzw. strefie Schengen, rola Straży Granicznej w procesie kontrolnym stała się mniej oczywista.

Zagadnienie kontroli transportu drogowego towarów niebezpiecznych

Wprawdzie do nadzoru transportu drogowego i dokonywania kontroli na drogach, w tym kontroli pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, upoważniona jest Policja [10], ale uprawnienia te, w mniejszym lub większym stopniu, dzieli z bardzo licznymi instytucjami. Są to, co najmniej, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Służba Celna, Inspekcja Celna, Państwowa Inspekcja Pracy, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Agencja Atomistyki, Straż Leśna, Straż Parku (Narodowego), Straż Gminna (Miejska) oraz Zarządy Dróg. Trzy pierwsze mają uprawnienia podobne do Policji, włącznie z możliwością używania broni palnej. Uprawnienia każdej z tych służb wynikają z ustawy o transporcie drogowym oraz odrębnych ustaw, traktujących o każdej z nich. Mnogość przepisów pociąga za sobą łatwość odmiennych interpretacji i powstawania obszarów spornych.

W kontekście tematu niniejszego artykułu istotny jest fakt, że pracownicy wymienionych instytucji, innych niż Policja lub Inspekcja Dozoru Technicznego, mogą znaleźć się w sytuacji, kiedy – poza dokonywaniem „standardowej” kontroli pojazdu (do czego są uprawnieni), przypadkowo dokonają także kontroli pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, do czego już prawa nie mają.

Prawdopodobieństwo zajścia takiej sytuacji wynika stąd, że oznakowanie pojazdów przewożących materiały niebezpieczne jest często niewłaściwe. Przykładowo, w 2007 r. Inspekcja Transportu Drogowego stwierdziła taki stan w ok. 10% skontrolowanych pojazdów przewożących materiały niebezpieczne (źródło: www.gitd.gov.pl/content/kontrola-drogowe-adr. Dostęp z 9 listopada 2011)

Zagadnienie odpadów niebezpiecznych

Podobnie jak towary niebezpieczne, przewożowi podlegają też odpady powstałe podczas ich przetwarzania i chociaż na ogół ich zawartość w danym transporcie jest mniejsza niż materiały niebezpieczne, to stanowią jednak poważne zagrożenie. Wynika ono z tego, że bardzo często podejście do przepisów jest znacznie bardziej liberalne w odniesieniu do odpadów niż do materiałów – a przecież są to dokładnie te same regulacje. Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 r. [11] stanowi, że podczas transportu odpady niebezpieczne są traktowane tak samo, jak materiały niebezpieczne (art. 11 pkt. 4) i upoważnia ministra właściwego do spraw transportu (minister infrastruktury) do wydania odpowiedniego rozporządzenia. W tej sprawie nastąpił znaczący postęp w stosunku do stanu z początku XXI w., kiedy brakowało takiej regulacji. Po jej wydaniu [12] odpady niebezpieczne przypisano do takich samych trzynastu klas, jak materiały, zgodnie z ADR [13], co było dużym usprawnieniem przepisów, chociaż nie rozwiązało wszystkich istotnych problemów.

Jednym z nich jest to, że odpady z reguły nie mają charakteru substancji czyste, a zatem zakwalifikowanie ich do tylko jednej z kategorii, jak wymagają ustawa i rozporządzenie, może być mylące. Nasuwają się tu przykłady klas 5.1 (materiały utleniające) i 8. (materiały żrące). Wytwarzanie odpadów spełniających jednocześnie wymogi każdej z nich angażuje cały szereg procesów technologicznych. Pewnym wyjściem z sytuacji może być klasyfikowanie odpadów do klasy 9. (różne materiały i przedmioty niebezpieczne), ale to, z kolei, nie daje możliwości skutecznej i odpowiedzialnej kontroli przewozu.

Problem odpadów niebezpiecznych jest o tyle skomplikowany, że bardzo często znajduje się je poza terenem ich właściwej utylizacji. Ale to zagadnienie wiąże się już nie z legislacją, lecz z przestrzeganiem prawa.

Zagadnienie parkingów dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne

Przepisy odnoszące się do parkingów dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne wydane zostały dawno, bo w 1999 r. [14], jako część rozporządzenia traktującego o bardzo rozległej tematyce. W odniesieniu do autostrad płatnych identyczne przepisy wprowadza jeszcze wcześniejszy przepis [15]. Regulacje te są nader surowe w stosunku do au-

tostrad i dróg ekspresowych, gdzie tworzenie takich stanowisk parkingowych jest obligatoryjne, natomiast w odniesieniu do dróg głównych i głównych ruchu przyspieszonego – jest opcjonalne i mogą być one ustanawiane w porozumieniu z właściwym komendantem Państwowej Straży Pożarnej.

W praktyce, stanowiska takie wyznaczane są najczęściej w odległej części parkingów ogólnie dostępnych, przy dużych stacjach dystrybucji paliw. Rozwiązanie takie, choć formalnie poprawne, nie ułatwia poważnego problemu miejsca, do którego można odholować pojazd przewożący materiały niebezpieczne, który utracił zdolność samodzielnego poruszania się po drodze (np. w wyniku awarii). Kwestia ta uszła uwadze prawodawcy i nie jest poruszona w przepisach. Brak ich także w odniesieniu do miejsca, gdzie można prowadzić kontrolę pojazdów przewożących materiały niebezpieczne wówczas, gdy musi ona odbyć się na terenie gęstego zamieszkania, a przeprowadzenie jej w obrębie pasa drogowego mogłoby spowodować zagrożenie dla mieszkańców.

Jest to jeden z przykładów braku odniesienia przepisów drogowych i transportowych do realiów aglomeracji wielkomiejskiej, a brak uzupełnienia starych przepisów wskazuje na niedostateczne zainteresowanie tym zagadnieniem.

Podsumowanie

Przewóz towarów niebezpiecznych podlega wielu przepisom, których wspólnym wyznacznikiem jest dążenie do maksymalizacji bezpieczeństwa ludzi i mienia, przy zachowaniu możliwości racjonalnego ruchu towarowego, ponieważ materiały te są ważnym towarem rynków krajowych i międzynarodowego. Wymagania bezpieczeństwa zorientowane są na restrykcyjność przepisu, podczas gdy handlowe preferują szybkość i swobodę obrotu. Stąd przepisy, międzynarodowe i krajowe, są wynikiem wieloletnich doświadczeń, ustaleń i poprawek. Ogólną tendencją zarówno państw indywidualnych, jak też pozostających w porozumieniu grupowym, jest korzystanie w prawodawstwie z dorobku Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Dorobek ten, a w konsekwencji odpowiednie przepisy prawne, dotyczy wszystkich sposobów transportowania materiałów niebezpiecznych, obejmując przewóz drogami powietrznymi, wodnymi i lądowymi, a w tym ostatnim przypadku z różniczeniem transportu drogowego i kolejowego. Odpowiednie akty prawne uwzględniają oczywiście specyfikę danego środka transportu, natomiast nie różnicują przepisów w zależności od gęstości zaludnienia na trasie przewozu. Zagadnienie to jest bez znaczenia w odniesieniu do transportu powietrznego i morskigo, ma niewielkie znaczenie dla przewozów wodami śródlądowymi a nawet kolejowych, natomiast jest bardzo istotne dla transportu drogowego, którego trasy w znacznej mierze przebiegają ulicami wielkich miast.

Analizując spójność, praktykę realizacji oraz efektywność przepisów prawnych stwierdziliśmy szereg niejasności, których eliminacja byłaby pożyteczna i usprawniłaby działanie zainteresowanych podmiotów gospodarczych i organizacyjno-kontrolnych. Wejście Polski do Unii Europejskiej i stałe wzmacnianie się więzi gospodarczych z innymi państwami członkowskimi, a co za tym idzie

wzrost masy przewozów na terenie naszego kraju powodują, że narasta znaczenie tego problemu we wszystkich jego aspektach. Stąd zainteresowanie budzi obecny stan prawny w tym zakresie, w jakim poddany był naszej uprzedniej obserwacji.

PIŚMIENNICTWO

- [1] R. Broszkiewicz *Ocena zagrożeń poważnymi awariami w transporcie niebezpiecznych materiałów na obszarze Powiatu Warszawskiego oraz organizacji ochrony przed tymi awariami*. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa, listopad 2001
- [2] R. Broszkiewicz, W. Domański *Opracowanie systemu ograniczania skutków poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych materiałów przez obszary aglomeracji metropolitalnych. Analiza przepisów prawnych zakresu przewozu niebezpiecznych materiałów obowiązujących w Polsce*. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa, listopad 2002
- [3] R. Broszkiewicz, W. Domański *Opracowanie systemu ograniczania skutków poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych materiałów przez obszary aglomeracji metropolitalnych. Informacja o przewozach niebezpiecznych materiałów w aglomeracji innej niż warszawska. Założenia systemu ograniczania skutków poważnych awarii w transporcie niebezpiecznych materiałów przez obszary miejskie*. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Warszawa, listopad 2004
- [4] J.S. Michalik, A. Gajek, K. Grzegorzczak, S. Gredecki, M. Piękniewski, L. Słomka, P. Janik, D. Dziwiński, S. Zając *Zagrożenia poważnymi awariami w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów w Polsce* „Bezpieczeństwo Pracy” 9 (456) 2009, s. 6-9
- [5] J.S. Michalik, A. Gajek, K. Grzegorzczak, S. Gredecki, M. Piękniewski, L. Słomka, P. Janik, D. Dziwiński, S. Zając *Przyczyny zagrożeń w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów w Polsce* „Bezpieczeństwo Pracy” 10 (457) 2009, s. 14-17
- [6] J.S. Michalik, A. Gajek, L. Słomka *Poważne awarie w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów (1) – prognozy skutków* „Bezpieczeństwo Pracy” 3 (474) 2011, s. 15-18
- [7] J.S. Michalik, A. Gajek, L. Słomka *Poważne awarie w transporcie drogowym niebezpiecznych chemikaliów (2) – ocena skutków* „Bezpieczeństwo Pracy” 4 (475) 2011, s. 6-8
- [8] J.S. Michalik, A. Gajek, P. Janik, S. Zając, A. Koniuch, A. Obolewicz, R. Porowski *Propozycje poprawy zarządzania bezpieczeństwem w cyklu transportowym przewozów drogowych towarów niebezpiecznych* „Bezpieczeństwo Pracy” 5 (476) 2011, s. 24-27
- [9] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych (DzU nr 57, poz. 608 z późn. zm.)
- [10] Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (DzU nr 98 poz. 602 z późn. zm.)
- [11] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (DzU nr 62, poz. 658; t.j. DzU 2007 r. nr 39 poz. 251)
- [12] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu i sposobu stosowania przepisów o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych do transportu odpadów niebezpiecznych (DzU nr 236, poz. 1986)
- [13] Oświadczenie rządowe z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie wejścia w życie zmian załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (DzU z 2011 r. nr 110, poz. 641)
- [14] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (DzU nr 43, poz. 430)
- [15] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1997 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (DzU nr 62, poz. 392)