

mgr MAGDALENA MICIŃSKA
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Udział SPOŁECZEŃSTWA

w zapobieganiu poważnym awariom przemysłowym – możliwości prawne

Stały rozwój techniki powoduje, że awarie przemysłowe stają się coraz groźniejsze dla otoczenia. Na ich skutki przede wszystkim narażona jest ludność zamieszkująca okolice dużych zakładów przemysłowych. Ustawa – Prawo ochrony środowiska, wychodząc naprzeciw światowym tendencjom upowszechniania zasad jawności i demokracji w procedurach decyzyjnych, wprowadza – w ślad za dyrektywą Seveso II oraz Konwencją Aarhus – szereg instrumentów prawnych służących społeczeństwu w sprawach przeciwdziałania i zapobiegania skutkom poważnych awarii. W artykule zaprezentowano regulacje umożliwiające zarówno dostęp do informacji, jak i udział społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących tych zagadnień.

Participation of the public in counteracting and preventing serious industrial accidents – legal possibilities

Constant development of industry has become increasingly serious and dangerous over the past years. Local communities near such urban areas are highly exposed to the effects of such events. The Environmental Protection Law meets the global principles of transparency and democracy in decision-making processes. It introduces, according to the Seveso II directive and the Aarhus Convention, a number of law instruments that help the society counteract and prevent serious industrial accidents. The aim of this article is to describe a variety of regulations that make both access to information and public participation in making decisions possible.

Stosownie do art. 3, pkt 23 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62 poz. 627), **poważna awaria to zdarzenie, w szczególności emisja, pożar lub eksplozja, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem. Poważna awaria przemysłowa to poważna awaria mająca miejsce w zakładzie** (art. 3, pkt. 24).

Stały rozwój techniki powoduje, że skutki awarii przemysłowych mogą być coraz groźniejsze dla otoczenia. Dawniej, przy prostych

technologiach i stosunkowo małych ilościach substancji niebezpiecznych oraz małych koncentracjach mieszkańców, awarie instalacji zagrażały jednostkom albo niewielkim skupiskom ludzkim, dziś jednak nietrudno wyobrazić sobie awarię obiektu zagrażającą życiu i zdrowiu tysięcy ludzi, ich mieniu oraz środowisku naturalnemu. W pierwszym zaś rzędzie na skutki poważnych awarii narażona jest ludność zamieszkująca okolice zakładów przemysłowych stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii.

Poważne awarie przemysłowe

Największa w świecie katastrofa ekologiczna wywołana poważną awarią przemysłową miała miejsce w grudniu 1984 r. w należącej do amerykańskiej korporacji Union Carbide fabryce insektycydów w Bhopalu (Indie). Na skutek uwolnienia do otoczenia izocyjanu metylu śmierć poniosło ok. 2 500 osób, a 100 000 zostało poważnie rannych. Są dane oficjalne – według The Bhopal Victim's Support Committee – organizacji pozarządowej zajmującej się pomocą ofiarom katastrofy – śmierć poniosło 15 000 osób. Ewakuacja 200 000 osób zapobiegła jeszcze bardziej tragicznym skutkom tej katastrofy [1].

Największa katastrofa chemiczna w Polsce wydarzyła się w czerwcu 1971 r. w rafinerii ropy naftowej w Czechowicach-Dziedzicach. Na skutek uderzenia pioruna w kopułę jednego ze zbiorników magazynowych wybuchł pożar i nastąpił wyciek ropy naftowej na zewnątrz. Zginęło 37 osób, a ponad 100 zostało ciężko poparzonych i odniosło inne obrażenia. Straty materialne były ogromne, oprócz instalacji oraz terenu, zniszczeniu uległo 30 wozów strażackich. Należy zwrócić uwagę, że zbiorniki na ropę naftową nie miały należytej instalacji przeciwpożarowej, brak było także planów awaryjnych, w tym planów ratowniczych na wypadek pożaru zbiorników [2].



Katastrofa w Seveso we Włoszech miała miejsce 10 lipca 1976 r. W znajdujących się ok. 20 km od Mediolanu zakładach ICMESA, w których produkowano m.in. trichlorofenol, nastąpiła gwałtowna reakcja chemiczna, otworzenie się zaworu bezpieczeństwa i emisja około 2 ton substancji chemicznych, w tym ok. 2 kg 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo-paradioksyny. Skazaeniu uległo około 1500 ha gęsto zaludnionego obszaru, ewakuowano 730 osób, około 700 mieszkańców zostało poszkodowanych w wyniku zatrucia. Zginęło wiele zwierząt, wielkie arealy zostały skażone i wyłączane na wiele lat z gospodarki rolnej. Straty materialne oszacowano na kwotę 72 mln ECU. Awaria w Seveso stała się bezpośrednim impulsem do opracowania i przyjęcia w 1982 r. przez Wspólnotę Europejską Dyrektywy 82/501/EWG tzw. Dyrektywy Seveso.

Rozwiązania prawne

Dyrektywa Seveso z 1982 r. została zastąpiona w 1996 r. przez dyrektywę 96/82/WE dotyczącą zarządzania zagro-

żeniami poważnymi awariami z udziałem substancji niebezpiecznych – tzw. Dyrektywą Seveso II. Jest ona obecnie kluczowym aktem prawa wspólnotowego dotyczącym poważnych awarii.

Transpozycję tej dyrektywy do krajowego porządku prawnego stanowią art. 243 – 271, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ). Ustawa ta wprowadza m.in. instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu poważnym awariom przemysłowym oraz określa podstawowe obowiązki osób prowadzących zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii, jak również obowiązki organów właściwych w sprawach poważnych awarii. W regulacji tej kluczowym organem administracji staje się komendant wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej.

POŚ wprowadza również instrumenty umożliwiające informowanie oraz udział społeczeństwa w sprawach dotyczących poważnych awarii. Nowa regulacja ma tutaj szczególnie doniosłe znaczenie, gdyż w poprzednim stanie prawnym społeczeństwo nie dysponowało środkami prawnymi umożliwiającymi partycypację w tym zakresie.

Informowanie i społeczna partycypacja

W tym artykule zostaną zaprezentowane instrumenty prawne służące informowaniu i społecznej partycypacji w sprawach poważnych awarii przemysłowych.

W definicji poważnej awarii posłużono się pojęciem substancji niebezpiecznej, jako elementu determinującego zakwalifikowanie zdarzenia jako awarii. Substancja niebezpieczna to jedna lub więcej substancji, albo mieszaniny substancji, które ze względu na swoje właściwości chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze mogą, w razie nieprawidłowego obchodzenia się z nimi, spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub środowiska; substancją niebezpieczną może być surowiec, produkt, półprodukt, odpad, a także substancja powstała w wyniku awarii (art. 3, pkt 37). W zależności od rodzaju, kategorii i ilości występujących w zakładzie substancji niebezpiecznych ustawa wyróżnia: zakłady o „zwiększonym ryzyku” oraz zakłady o „dużym ryzyku”. Podstawę do zakwalifikowania zakładu do tych dwu kategorii zakładów stanowi właściwe rozporządzenie ministra gospodarki [3].

Jak wspomniano, polskie przepisy w ślad za Dyrektywą Seveso II przewidują kilka podstawowych instrumentów przeciwdziałania awariom i ich skutkom. Ich stosowanie

zapewnione jest przez nałożenie określonych obowiązków na prowadzących zakłady, a także nałożenie obowiązków i przyznanie uprawnień odpowiednim organom administracji. Dodatkowo ustawa POŚ zawiera też przepisy związane z ograniczeniami lokalizacji zakładów stwarzających ryzyko.

Stosownie do art. 73, ust. 3, 3a, i 4 POŚ – **zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii nie można lokalizować w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi**. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi to do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wystąpienia poważnych awarii. Ograniczenie to nie dotyczy jednak budowy i rozbudowy zakładów na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na działalność produkcyjną, składowanie i magazynowanie, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnych awarii powinny być lokalizowane w bezpiecznej odległości od siebie, od osiedli mieszkaniowych, obiektów użyteczności publicznej i obszarów chronionych, na podstawie ustawy o ochronie przyrody lub na podstawie ustawy – Prawo wodne.

Każdy nowo planowany zakład stwarzający ryzyko wystąpienia poważnych awarii jest zarazem inwestycją znacząco oddziałującą na środowisko [4], wobec czego, np. w przypadku wystąpienia o pozwolenie budowlane będą miały zastosowanie przepisy regulujące udział społeczeństwa w postępowaniach, w których sporządzany jest **raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko**. Społeczeństwo – na zasadzie powszechności – ma możliwość składania uwag i wniosków, a organizacje ekologiczne mogą uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach strony (art. 31 – 37 POŚ).

Innym środkiem partycypacji publicznej w sprawach poważnych awarii jest **uczestnictwo w opracowaniu wewnętrznych i zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych**. Opracowanie wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego jest obowiązkiem podmiotu prowadzącego zakład o dużym ryzyku. Plan ten zapewnia pełną informację niezbędną do prowadzenia działań ratowniczych, prewencyjnych i kontrolno-rozpoznawczych, ze szczególnym uwzględnieniem działań ratowniczych w zakładzie o dużym ryzyku. Plan ten dzieli się na dwie podstawowe części: plan alarmo-

wy (zawiera zbiór schematów alarmowania i powiadamiania na wypadek zaistnienia awarii, pożaru czy katastrofy) oraz plan awaryjno-ratowniczy, zawierający wskazówki (procedury), pozwalające na elastyczne działanie w odpowiedzi na wiele możliwych do zaistnienia okoliczności. Plan ten należy sporządzić przed uruchomieniem zakładu. Możliwość partycypacji w opracowaniu tego dokumentu nie przysługuje każdemu, a jedynie pracownikom narażonym bezpośrednio na skutki awarii przemysłowej oraz osobom pełniącym funkcję społecznych inspektorów pracy, jak również przedstawicielom związków zawodowych odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy (art. 262).

Natomiast zewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy jest dokumentem sporządzanym przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Sporządzany jest on dla terenu narażonego na skutki awarii przemysłowej, położonego poza zakładem o dużym ryzyku. Stosownie do art. 265, ust. 6, podczas procedury opracowywania planu komendant ma obowiązek zapewnić udział społeczeństwa, zgodny z przepisami art. 31 – 37 POŚ. Po zakończeniu procedury udziału społeczeństwa komendant podaje do publicznej wiadomości informację o przyjętych zewnętrznych planach operacyjno-ratowniczych lub ich zmianach (art. 267, ust. 2, pkt 3). Dane o zewnętrznych planach operacyjno-ratowniczych oraz o ich projektach umieszczane są w publicznie dostępnym wykazie danych, prowadzonych przez właściwe organy – w tym przypadku przez komendanta wojewódzkiego PSP (art. 19, ust. 1, pkt 117 w zw. z art. 19, ust. 6).

Oprócz wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w publicznie dostępnym wykazie prowadzonym przez komendanta wojewódzkiego PSP powinny znajdować się również **dane o innych dokumentach, a mianowicie o rejestrach substancji niebezpiecznych**, o których mowa w art. 267, ust. 1, raportach o bezpieczeństwie oraz decyzjach, o których mowa w art. 259, ust. 1. Komendant wojewódzki PSP ma obowiązek podać do publicznej wiadomości – stosownie do art. 3, pkt 19 – informację na temat zatwierdzenia/przyjęcia tych dokumentów (art. 267, ust. 1). Informacje te dostępne są również w formie elektronicznej na stronach internetowych komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej.

Wymienione dokumenty mają szczególne znaczenie w zapobieganiu i przeciwdziałaniu skutkom awarii. Rejestr substancji niebezpiecznych, o którym mowa w art. 267,

ust. 1, to publicznie dostępny, corocznie aktualizowany, wykaz tych substancji znajdujących się na obszarze właściwości miejscowej komendanta wojewódzkiego PSP. Natomiast **raport o bezpieczeństwie jest dokumentem, którego sporządzenie jest wymagane od zakładu o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej**. Jest aktem podsumowującym wykonanie analiz, działań i przedsięwzięć, które mają na celu zapobieganie awariom oraz przygotowanie się na wypadek ich wystąpienia, sprawozdaniem zawierającym identyfikację potencjalnych przyczyn awarii, jak również wskazującym zastosowane środki organizacyjne służące do zapobiegania awariom i ograniczania ich skutków. Raporty te – przed uruchomieniem zakładu – powinny być zatwierdzane, w drodze decyzji, przez komendanta wojewódzkiego PSP. Decyzje, o których mowa w art. 259 są wydawane przez komendanta wojewódzkiego PSP. Ich przedmiotem jest ustalenie grupy zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku, których zlokalizowanie w niedużej odległości od siebie może zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia awarii przemysłowej – tzw. efekt domina (art. 259).

Dostęp do tych rodzajów dokumentów jest możliwy w trybie określonym w art. 19 – 24 POŚ. Zgodnie z tymi przepisami, obowiązuje zasada powszechności, a zatem **dostęp przysługuje każdemu człowiekowi, bez jakichkolwiek ograniczeń** ze względu np. na miejsce zamieszkania, wiek, czy obywatelstwo (art. 19, ust. 1). Udostępnianie informacji odbywa się z zasady na pisemny wniosek (art. 19, ust. 4). Rejestry substancji niebezpiecznych, raporty o bezpieczeństwie oraz decyzje, o których mowa w art. 259, ust. 1, projekty zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych i zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze po ich przyjęciu – są dokumentami, o których informacje powinny znajdować się w publicznie dostępnym wykazie prowadzonym przez właściwy organ administracji (tutaj jest nim komendant wojewódzki PSP – art. 19, ust. 6) w związku z czym, dostęp do nich powinien być zapewniony w dniu złożenia wniosku przez wnioskodawcę (art. 21, ust. 3). Wyszukiwanie i przeglądanie wymienionych dokumentów w siedzibie organu administracji jest bezpłatne (art. 24, ust. 1 POŚ), organ ma jednak prawo pobrać opłatę za wykonanie kopii dokumentów w kwocie stanowiącej uzasadnione koszty (art. 24, ust. 2 POŚ). Przesłanki odmowy dostępu do informacji, które wymienia art. 20, ust. 1 POŚ (np. sprawa jest przedmiotem praw autorskich i patentowych, a jej udostępnienie

mogłoby naruszyć te prawa), powinny być interpretowane zawężająco, tak aby – zgodnie z celem ustawy – zapewnić jak najszerszy dostęp do informacji. Odmowa udostępnienia następuje w formie decyzji, od której służy odwołanie do sądu administracyjnego.

Stosownie do wymogów Dyrektywy Seveso II i art. 267, ust. 2, pkt 4 POŚ, **komendant wojewódzki PSP podaje do publicznej wiadomości również instrukcję o postępowaniu mieszkańców na wypadek wystąpienia awarii**. Szczegółowy zakres informacji wymaganych do podania do publicznej wiadomości, w tym formę ich prezentacji określa minister właściwy do spraw środowiska w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 267 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Obecnie jest to rozporządzenie z dnia 4 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji wymaganych do podania do publicznej wiadomości przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej (DzU nr 78, poz. 712). Paragraf 6. powołanego rozporządzenia stanowi, że instrukcje o postępowaniu mieszkańców na wypadek wystąpienia awarii przemysłowej, powinny zawierać w szczególności informacje dotyczące:

- 1) rodzajów zagrożeń możliwych do wystąpienia w zakładach o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku,
- 2) sposobów powiadamiania i alarmowania mieszkańców, właściwych dla każdego rodzaju zagrożenia, o którym mowa w pkt. 1,
- 3) sposobów zachowania się mieszkańców na wypadek wystąpienia zagrożeń, o których mowa w pkt. 1,
- 4) wykazu telefonów alarmowych oraz adresów i telefonów wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych organów, a także służb odpowiedzialnych za podjęcie działań operacyjno-ratowniczych,
- 5) innych informacji ważnych dla bezpieczeństwa mieszkańców.

Podsumowanie

Ustawa – Prawo ochrony środowiska, wychodząc naprzeciw tendencjom demokratyzacji procedur decyzyjnych, wprowadza w ślad za Dyrektywą Seveso II oraz Konwencją Aarhus [5] wiele instrumentów prawnych służących społeczeństwu w sprawach dotyczących przeciwdziałania i zapobiegania skutkom poważnych awarii. Na zasadach ogólnych, określonych w POŚ, społeczeństwo dysponuje dostępem do informacji i dokumentów mających istotne znaczenie dla tej problematyki: zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, rejestrów substancji niebezpiecznych, raportów o bez-

pieczeństwie oraz decyzji ustalających grupy zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku, których zlokalizowanie w niedużej odległości od siebie może zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia awarii przemysłowej. Ponadto, komendant wojewódzki PSP ma obowiązek podać do publicznej wiadomości instrukcję o postępowaniu mieszkańców na wypadek wystąpienia awarii.

Oprócz dostępu do informacji, społeczeństwo może także aktywnie uczestniczyć – przez składanie uwag i wniosków, a organizacje ekologiczne przez występowanie na prawach strony – w postępowaniu, którego przedmiotem jest przyjęcie zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego. Wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy jest zaś opracowywany przy współudziale pracowników narażonych bezpośrednio na skutki awarii przemysłowej oraz osób pełniących funkcję społecznych inspektorów pracy, jak również przedstawicieli związków zawodowych, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i higienę pracy. Społeczeństwo i organizacje ekologiczne, na zasadach określonych w POŚ, mogą także uczestniczyć w postępowaniu, którego przedmiotem jest sama lokalizacja i pozwolenie budowlane dla nowo planowanych zakładów stwarzających ryzyko wystąpienia poważnych awarii.

Podsumowując, nową regulację należy ocenić pozytywnie. Wcześniej obowiązujące prawo w tym zakresie (ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska) nie przewidywało tego typu instrumentów. Wywoływało to niepokój oraz brak zaufania mieszkańców do decydentów i zakładów. Transpozycja Dyrektywy Seveso II stanowi zatem istotny krok w kierunku demokratyzacji procesów decyzyjnych i budowania realnego społeczeństwa obywatelskiego.

PIŚMIENICTWO

- [1] Michalik J.S. *Zapobieganie przemysłowym awariom chemicznymi i ograniczanie ich skutków na świecie i w Polsce* (1). „Bezpieczeństwo Pracy”, 1 (318), 1998, s. 9-13
- [2] Michalik J.S. *Zapobieganie przemysłowym awariom chemicznymi i ograniczanie ich skutków na świecie i w Polsce* (2). „Bezpieczeństwo Pracy”, 2 (319), 1998, s. 6-10
- [3] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (DzU nr 58, poz. 535)
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (DzU nr 179, poz. 1490)
- [5] Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (DzU nr 89, poz. 970)