



KIN.430.008.2021

Nr ewid. 177/2021/P/21/025/KIN

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU RATOWNICTWA MORSKIEGO

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

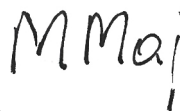
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.02.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Realizacja zadań ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego oraz sprawowanie nadzoru nad MSPiR.....	21
5.1.1. Zapewnienie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego	21
5.1.2. Sprawowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej nadzoru nad MSPiR	27
5.2. Utrzymywanie w ciągłej gotowości służby SAR	30
5.3. Prowadzenie akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu	42
5.4. Współdziałanie służby SAR z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi.....	56
6. ZAŁĄCZNIKI.....	64
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	64
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	67
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	75
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	76

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- ARCC** z ang.: *Aeronautical Rescue Coordination Center* – Cywilno-Wojskowy Ośrodek Koordynacji Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego, jednostka w każdym kraju odpowiedzialna za koordynację akcji poszukiwania i ratownictwa lotniczego na obszarze odpowiedzialności danego kraju;
- ASAR** z ang.: *Aeronautical Search and Rescue* – Poszukiwanie i Ratownictwo Lotnicze;
- BSR** Brzegowa Stacja Ratownictwa (komórka terenowa MSPiR);
- CUPT** Centrum Unijnych Projektów Transportowych;
- FIR Warszawa** z ang.: *Flight Information Region* – obszar informacji lotniczej będący polskim obszarem działania Służby Informacji Powietrznej;
- HOO** z ang.: *Head of operations* – szef operacji zwalczania zanieczyszczenia na morzu (z-ca dyrektora ds. operacyjnych służby SAR);
- HNS** z ang.: *Hazardous and Noxious Substances* – niebezpieczne i szkodliwe substancje oznaczające wszystkie substancje inne niż olejowe, które wprowadzone do środowiska morskiego mogą stworzyć zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, niebezpiecznie oddziaływać na organizmy żywe i życie morskie, niszczyć urządzenia lub wpływać na inne wykorzystanie morza;
- IAMSAR** z ang.: *International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual* – Międzynarodowy lotniczy i morski poradnik poszukiwania i ratownictwa. Wydawany przez Międzynarodową Organizację Morską IMO co trzy lata stanowi trzypięciotomowy zbiór dobrych praktyk i zaleceń w zakresie: tom I – organizacji i zarządzania, tom II – centrów koordynacyjnych, tom III – mobilnych środków poszukiwania i ratownictwa;
- IMO** z ang.: *International Maritime Organization* – Międzynarodowa Organizacja Morska;
- JRCC** z ang.: *Joint Rescue Coordination Centre* – Zintegrowane Ratownicze Centrum Koordynacyjne;
- Mm** Jednostka długości – Mila morska równa 1,852 km;
- MOSG** Morski Oddział Straży Granicznej – jednostka współdziałająca ze służbą SAR;
- MPCK** Morskie Pomocnicze Centrum Koordynacyjne – komórka organizacyjna Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa odpowiadająca za wsparcie koordynacyjne poszukiwania i ratownictwa morskiego na zachodniej części polskiego obszaru odpowiedzialności za ratownictwo morskie (polskiego SRR), z siedzibą w Świnoujściu;
- MRCK** Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne – komórka organizacyjna Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa odpowiadająca za koordynację poszukiwania i ratownictwa morskiego, z siedzibą w Gdyni;
- MRCC** z ang.: *Maritime Rescue and Coordination Centre* – Centrum Koordynacji Ratownictwa Morskiego (jego odpowiednikiem w Polsce jest MRCK);
- MSPiR** Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa;
- OSC** z ang.: *On Scene Coordinator* – dowodzący akcją poszukiwania i ratownictwa na miejscu;
- Plan ASAR** Plan Operacyjny Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego, opracowywany przez prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i zatwierdzany przez ministra właściwego ds. lotnictwa;
- Plan SAR** Plan akcji poszukiwawczych i ratowniczych, opracowywany przez dyrektora MSPiR i zatwierdzany przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej;

- Polski obszar SRR** polski obszar odpowiedzialności za ratownictwo morskie (z ang. *Search and Rescue Region*), wyznaczony w drodze porozumień bilateralnych z krajami graniczącymi z Polską na morzu. Od wschodu graniczy z rosyjskim SRR, od północy z e szwedzkim SRR, a od zachodu z niemieckim SRR. Morska granica w polskiego SRR odpowiada morskiej granicy obszaru Regionu Informacji Powietrznej (FIR Warszawa), który graniczy od wschodu z FIR Kaliningrad, od północy z FIR Sweden, a od zachodu z niemieckimi FIR/UIR;
- PSP** Państwowa Straż Pożarna;
- RCC** Z ang.: Rescue Coordination Center – Koordynacyjne Centrum Ratownicze w każdym kraju – sygnatariuszu Konwencji SAR;
- RIB** z ang.: *Rigid-inflatable Boat* – rodzaj łodzi o hybrydowej konstrukcji, łączącej zalety pontonu i łodzi. Łodzie powszechnie wykorzystywane w ratownictwie przybrzeżnym;
- SAR** z ang.: *Search and Rescue* – poszukiwanie i ratownictwo morskie (służba SAR – służba poszukiwania i ratownictwa morskiego);
- SMC** z ang.: *SAR Mission Coordinator* – koordynator akcji poszukiwania i ratownictwa;
- UM** Urząd Morski;
- WOPR** Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe; w zawiązku z wykazywaniem przez MSPiR udziału w akcjach SAR jednostek ratownictwa wodnego jako „WOPR”, w niniejszej informacji skrót ten odnosi się do ogółu podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy na terenach morskich RP prawidłowo funkcjonował system ratownictwa morskiego?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zapewnił funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego?
2. Czy Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa utrzymywała gotowość do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniu życia, zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego, a także gotowość sił i środków do ratownictwa życia, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego?
3. Czy MSPiR prowadziło akcje poszukiwawcze i ratownicze oraz usuwania zanieczyszczeń środowiska morskiego skutecznie i zgodnie z obowiązującymi regulacjami?
4. Czy przy realizacji zadań MSPiR współdziałała z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi zgodnie z obowiązującymi regulacjami?

Wzrastająca, w ostatnich latach, intensywność korzystania z Morza Bałtyckiego pociąga za sobą zwiększenie liczby zdarzeń zagrażających życiu ludzkiemu. Zapewnianie prawidłowo działającego ratownictwa morskiego stanowi zatem coraz ważniejszą funkcję państwa.

Na system ratownictwa morskiego składają się dwie grupy zadań, których celem jest:

- poszukiwanie i ratowanie życia ludzkiego na morzu (w tym także ratownictwo morskie obejmujące holowanie, ściąganie z mielizny oraz gaszenie pożarów jednostek pływających);
- zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego.

Zadania te w głównej mierze wykonuje Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa¹. W zakresie poszukiwania i ratowania życia z MSPiR współdziałają jednostki organizacyjne: Marynarki Wojennej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, opieki zdrowotnej oraz inne jednostki będące w stanie udzielić pomocy służbie SAR (np. Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe²)³. W zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, oprócz jednostek organizacyjnych wymienionych powyżej, z MSPiR współdziałają także Urzędy Morskie, Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, kapitanaty portów (i inne jednostki, zależnie od potrzeb). W przypadku akcji wymagających użycia większych zasobów lub możliwości szybszego podjęcia działań (np. z uwagi na przebywanie obcych jednostek najbliżej miejsca zdarzenia), służba SAR ma możliwość współpracy z jednostkami innych krajów (sygnatariuszy Międzynarodowej Konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim⁴ lub Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego – w akcjach zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego⁵).

Za ustanowienie oraz zapewnienie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego odpowiada minister właściwy ds. gospodarki morskiej⁶, będący naczelnym organem administracji morskiej⁷. W okresie objętym kontrolą do 5 października 2020 r. był nim Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a następnie Minister Infrastruktury. Sprawuje on nadzór nad podległą MSPiR, powołuje jej dyrektora, ustala sposób jej szczegółowej organizacji, a także zatwierdza główne dokumenty regulujące wykonywanie przez nią zadań: „Plan akcji poszukiwawczych

¹ Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa powstała poprzez wydzielenie z Polskiego Ratownictwa Okrętowego 1 stycznia 2002 r. na mocy ustawy o bezpieczeństwie morskim z dnia 9 listopada 2000 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1156); dalej: MSPiR, służba SAR.

² Dalej: WOPR.

³ Uprawnienie MSPiR do występowania o pomoc do ww. jednostek nadane zostało w art. 118 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680, ze zm.), dalej: ustawa o bezpieczeństwie morskim.

⁴ Sporządzonej w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 roku (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184), dalej: Konwencja SAR.

⁵ Sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346), dalej: Konwencja Helsińska.

⁶ Dalej: Minister.

⁷ Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.), dalej: ustawa o obszarach morskich RP.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo
Infrastruktury
Morska Służba
Poszukiwania
i Ratownictwa

Okres objęty kontrolą

2018 r.–2021
(I półrocze), a w zakresie
zwalczania zagrożeń
i zanieczyszczeń morza:
2019 r. (II półrocze) –
–2021 r. (I półrocze)
z uwzględnieniem
dokumentów sprzed
tego okresu, mających
wpływ na ocenę
podejmowanych w nim
działań

i ratowniczych”, zwanym „Planem SAR”, „Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego” oraz „Regulamin pogotowia służby SAR”. Będąc dysponentem części budżetowej 21 – gospodarka morską odpowiada również za nadzór nad wykonaniem ustawy budżetowej w zakresie budżetu służby SAR.

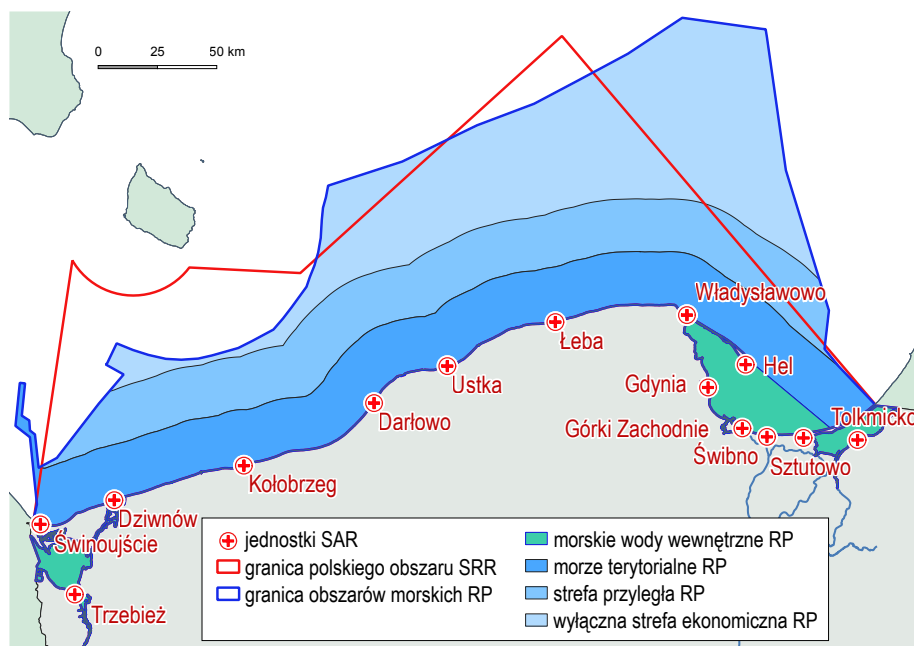
Terytorialny zakres działania służby SAR jest zależny od ww. rodzaju zadań, które regulują odmienne konwencje międzynarodowe i przepisy krajowe, (szczegółowo opisane w załączniku 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych). W zakresie poszukiwań i ratowania życia na morzu obszar polskiej odpowiedzialności SAR (tzw. polski obszar SRR) określają bilateralne porozumienia zawarte przez dyrektora MSPiR ze służbami SAR państw sąsiadujących z Polską na morzu (niemiecką, szwedzką i rosyjską SAR) lub umowy zawarte na poziomie rządowym. Granice polskiego SRR przytoczono w „Planie SAR”, który opracował dyrektor MSPiR, a zatwierdził Minister. Terytorialny zakres odpowiedzialności za zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego obejmuje obszary morskie RP⁸, na które składają się: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa (która mieści się w granicach wyłącznej strefy ekonomicznej) i wyłączna strefa ekonomiczna (mapa nr 1).

Łączna powierzchnia obszarów morskich RP wynosi ok. 30,4 tys. km², a polskiego obszaru SRR ok. 28,3 tys. km² (ten ostatni obejmuje ok. 79% obszarów morskich RP, przy czym morze terytorialne jest nim objęte w 98,6%, a wyłączna strefa ekonomiczna w 68%). Nieobjęte strefą SRR obszary morskie RP zajmujące obszar ok. 6,4 tys. km² to wschodni i północny fragment wyłącznej strefy ekonomicznej, a także zachodni fragment morza terytorialnego stanowiący, na granicy z obszarem Niemiec, część toru podejściowego do portu Świnoujście.

⁸ Zgodnie z § 1. ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1631, ze zm.).

Mapa nr 1

Zasięg polskiej strefy odpowiedzialności SAR (polskiego obszaru SRR) i polskiej strefy odpowiedzialności za usuwanie zanieczyszczeń morza (obszarów morskich RP: morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, strefy przyległej i wyłącznej strefy ekonomicznej)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z Systemu Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej oraz „Planu SAR”.

Zadania służby SAR, w zakresie poszukiwania i ratowania życia ludzkiego na morzu, określone w art. 117 ustawy o bezpieczeństwie morskim obejmują:

- utrzymywanie ciągłej gotowości do przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu życia, a także utrzymywanie w gotowości sił i środków ratownictwa życia;
- planowanie, prowadzenie i koordynowanie akcji poszukiwawczych i ratowniczych;
- współdziałanie podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych z wydzielonymi jednostkami organizacyjnymi Marynarki Wojennej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, opieki zdrowotnej oraz innymi będącymi w stanie udzielić pomocy służbie SAR;
- współdziałanie z innymi systemami ratowniczymi funkcjonującymi na obszarze kraju;
- współdziałanie z odpowiednimi służbami innych państw, w szczególności podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych.

Zadania służby SAR, w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, określone w § 7 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu⁹ są podobne i obejmują:

- utrzymywanie gotowości do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego;

⁹ Dz. U. poz. 1631 ze zm.

- utrzymywanie gotowości sił i środków do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego;
- planowanie, prowadzenie i koordynacja akcji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu;
- współdziałanie z innymi służbami i systemami ratowniczymi funkcjonującymi na obszarze kraju;
- współdziałanie z odpowiednimi służbami państw - stron Konwencji Helsińskiej.

Służba SAR posiada dwie komórki organizacyjne pełniące funkcje koordynacyjne: Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne w Gdyni (MRCK) odpowiadające za koordynację wszystkich morskich akcji poszukiwania i ratownictwa oraz Morskie Pomocnicze Centrum Koordynacyjne w Świnoujściu (MPCK), które odpowiada za koordynację morskich akcji poszukiwania i ratownictwa w zachodniej części polskiego terytorium morskiego. Ponadto MSPiR dysponuje 10 jednostkami zlokalizowanymi wzdłuż brzegu morza w: Sztutowie, Świbnie, Górkach Zachodnich, Helu, Władysławowie, Łebie, Ustce, Darłowie, Kołobrzegu, Dziwnowie oraz 2 zlokalizowanymi na zalewach: Szczecińskim – w Trzebieży i Wiślanym – w Tolkmicku. Dysponują one łącznie 46 jednostkami pływającymi, w tym: flagowym statkiem wielozadaniowym Kapitan Poinc, statkiem przeciwrozlewowym Czesław II, 10 statkami ratowniczymi klasy SAR3000 i SAR1500, 23 łodziami ratowniczymi typu RIB¹⁰ oraz 8 skuterami ratowniczymi.

Wiek statków i łodzi wykorzystywanych przez MSPiR jest zróżnicowany. Trzy statki SAR3000 rozpoczęły służbę w latach 2011–2012. Siedem statków SAR1500 włączono do eksploatacji w okresie 1997–2002. Łódź Baltic Parker 900 rozpoczęła służbę na Zalewie Wiślanym w 2007 r. Część łodzi ratowniczych RIB służba SAR otrzymała w darze od Rządu Królestwa Danii w 2005 r.¹¹ Od roku 2018 łodzie te stopniowo zastępowano przez nowszy model S6500 (starsze łodzie stanowiły rezerwę). Najnowsze wyposażenie BSR stanowią ratownicze skutery wodne (8 szt.), które wprowadzono do służby od 2018 r.

Liczba akcji SAR wyraźnie wzrastała w latach 2015–2021 (pierwsze półroczcie), głównie z uwagi na częstszą konieczność ratowania życia na morzu. W 2020 roku przeprowadzono ponad dwukrotnie więcej takich działań, niż w roku 2015. W tym samym czasie pięciokrotnie wzrosła liczba akcji zwalczania zanieczyszczeń morza, a także liczba działań wyjaśniających (wzrost o ok. 17%)¹², co ukazano na wykresie nr 1.

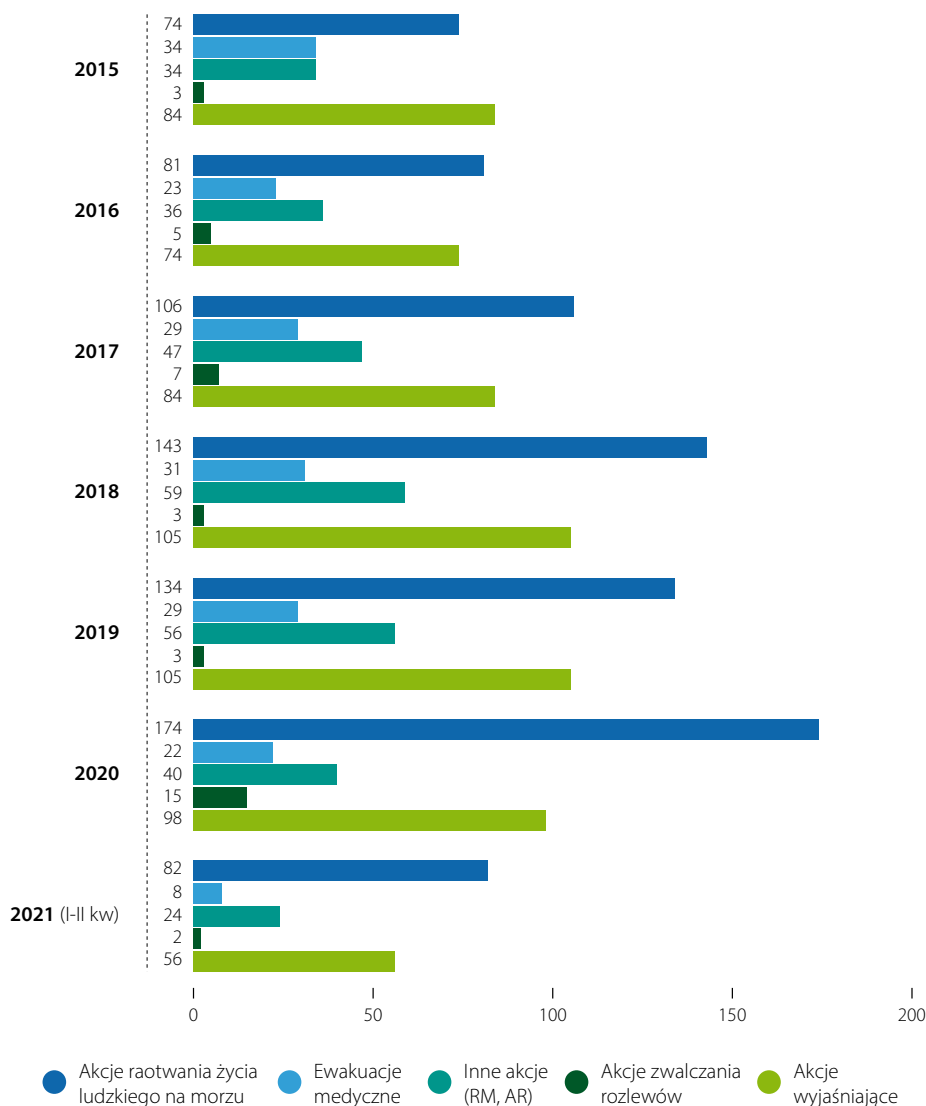
¹⁰ Łodzie ratownicze typu RIB o konstrukcji hybrydowej łączącej zalety pontonu i łodzi.

¹¹ W ramach umowy pomiędzy rządami Polski i Danii o bezzwrotnej pomocy ekonomicznej i technicznej (Program DANCEE).

¹² W pozycji „akcje wyjaśniające” wykazywane są działania, w wyniku których w większości ustalono, że powiadomienie o zagrożeniu było fałszywym alarmem (z użyciem sił SAR lub bez konieczności ich użycia).

Wykres nr 1

Akcje ratownicze zrealizowane przez służbę SAR w latach 2015–2021 (I–II kw)



Skrót RM oznacza ratownictwo morskie, skrót AR – asysta ratownicza.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Według statystyk Policji, w latach 2018–2020, w morzu utonęło 85 osób. W tym okresie MSPiR wykazała uratowanie 146 osób¹³.

Czynnościami kontrolnymi objęto okres od początku 2018 r. do końca I półrocza 2021 r., przy czym w zakresie zadań dotyczących usuwania zanieczyszczeń morza, z uwagi na niedawno przeprowadzoną kontrolę NIK nr P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego”, czynności te ograniczono: od II półrocza 2019 r. do I półrocza 2021 r. W badaniach uwzględniono także dokumenty sprzed tego okresu, mające wpływ na ocenę podejmowanych w nim działań.

¹³ W sprawozdaniach kwartalnych MSPiR wykazywane są jedynie osoby bezpośrednio uratowane przez ratowników tej służby. Liczby te nie obejmują osób uratowanych przez inne służby współdziałające, pomimo koordynowania akcji przez służbę SAR. Więcej na ten temat: str. 48–49.

2. OCENA OGÓLNA

NIK ocenia, że w latach 2018–2021 (I półrocze) system ratownictwa morskiego funkcjonował nie w pełni prawidłowo. Zapewniono pełnienie gotowości i prowadzenie akcji poszukiwania i ratowania życia oraz usuwania występujących w tym czasie zanieczyszczeń morza, pomimo nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na te obszary działania służby SAR. Stwierdzone problemy – głównie w zakresie współdziałania z innymi służbami ratownictwa i bezpieczeństwa – utrudniały służbie SAR wypełnianie przypisanych zadań. Zdaniem NIK stanowią one ważny obszar optymalizacji, której zaniechanie może zwiększyć ryzyko ograniczenia sprawności ratownictwa morskiego.

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej¹⁴ zapewniły funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego. Jednakże NIK negatywnie ocenia decyzję podjętą przez Ministra o rezygnacji z budowy nowej wielozadaniowej jednostki pływającej dla MSPiR, która spowodowała, że Polska wciąż nie spełnia zaleceń Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹⁵, pomimo że jest jej stroną od 17 stycznia 2000 r. Posiadane dotychczas jednostki pozwalają na zwalczanie zanieczyszczeń morza jedynie na ok. 59% obszarów morskich RP, względem tych zaleceń. Decyzja o zarzuceniu budowy nowego statku doprowadziła także do niegospodarności, ponieważ wydatki poniesione w kwocie 1204,2 tys. zł stały się w wyniku jej zaniechania zbędne/niecelowe.

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Ministra nadzoru nad bieżącą działalnością MSPiR. Ustanowione narzędzia nadzorcze¹⁶ oraz szczegółowo przypisane zadania były rzetelnie realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa¹⁷. Jednakże do czasu zakończenia kontroli, Minister nie doprowadził do zatwierdzenia nowelizacji Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego. W efekcie nierzetelnego działania Minister w ciągu ponad ośmiu miesięcy nawet nie przekazał uwag do otrzymanego projektu nowelizacji Dyrektorowi MSPiR.

W MSPiR przestrzegano Regulaminu Pogotowia SAR w zakresie obowiązków prowadzenia nasłuchu radiowego, przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu, utrzymywania gotowości zasobów oraz minimalnego wyposażenia BSR i statków SAR. Przestrzegano również procedur w zakresie planowania, koordynacji i prowadzenia akcji. Rzetelnie i terminowo kierowano jednostki do akcji poszukiwawczo-ratowniczych¹⁸.

Służba SAR uwzględniała w sprawozdaniach niekompletną liczbę osób, którym udzielono pomocy i nie uwzględniała liczby ofiar, przez co niemożliwa była ocena skuteczności i efektywności systemu ratownictwa morskiego zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej zawartymi w Międzynarodowym lotniczym i morskim poradniku poszukiwania i ratownictwa (IAMSAR).

MSPiR dysponowała dostatecznymi zasobami dla terminowej realizacji zadań z zakresu poszukiwania i ratowania życia na całym polskim obszarze odpowiedzialności SRR, jednakże statki ratownicze typu SAR1500 były w znacznym stopniu wyeksploatowane, przez co rokrocznie wzrastały koszty napraw i okresy ich wyłączeń ze służby, potencjalnie zwiększając ryzyko niezapewnienia odpowiednio szybkiej pomocy potrzebującym.

System ratownictwa morskiego wykonywał swoje zadania, ale stwierdzone problemy zwiększają ryzyko ograniczenia jego sprawności

¹⁴ Dalej Minister.

¹⁵ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku, w której zawarto rekomendację nr 31/1 pkt a) - HELCOM Response Manual Volume I (Oil) Chapter 13, Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346, dalej: Konwencja Helińska (HELCOM)

¹⁶ Spotkania Rady Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dalej: Rada SAR) oraz Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR (Dalej: Rada Koordynacyjna)

¹⁷ Urząd obsługujący ministra właściwego ds. gospodarki morskiej. W okresie objętym kontrolą było to Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i Ministerstwo Infrastruktury.

¹⁸ Na podstawie analizy 25 akcji poszukiwawczo-ratowniczych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zapewnienie
funkcjonowania
i nadzoru nad systemem
ratownictwa morskiego

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej ustanowił formalne zasady funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego. Regulacjami zatwierdzonymi przez Ministra, obowiązującymi w okresie objętym kontrolą były: Plan SAR, Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego¹⁹, Regulamin pogotowia Służby SAR oraz Regulamin organizacyjny Służby SAR. Określono w nich zarówno precyzyjne wytyczne w zakresie pełnienia gotowości i utrzymywania właściwych zasobów służby SAR, jak i procedury prowadzenia akcji SAR, od momentu otrzymania informacji o zagrożeniu do jej zakończenia (lub zawieszenia). Przewidziano w nich także zasady szkolenia i prowadzenia ćwiczeń w celu osiągnięcia oczekiwanej sprawności ratowników SAR.

Plan SAR oraz Krajowy Plan zawierały regulacje dotyczące jednostek współdziałających z MSPiR przy realizacji jej zadań. Jednostki te wydzieliły zasoby do prowadzenia akcji SAR (Marynarka Wojenna, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna²⁰, Policja, a w przypadku usuwania zanieczyszczeń morza także Urzędy Morskie), dlatego zatwierdzenie Planu SAR i Krajowego Planu nastąpiło w uzgodnieniu z ministrami nadzorującymi ww. jednostki (Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym ds. wewnętrznych), a w przypadku Krajowego Planu także z ministrem właściwym do spraw środowiska.

Zmiany ww. dokumentów były opiniowane przez funkcjonującą przy Ministrze Radę SAR.

Niezatwierdzenie
aktualizacji
Krajowego Planu
Zwalczania Zagrożeń
i Zanieczyszczeń
Środowiska Morskiego

Jednakże, pomimo opracowania przez MSPiR aktualizacji Krajowego Planu, Minister przez ok. pół roku nie wyegzekwował przedłożenia opinii przez Radę SAR i nie podejmował działań w celu jego zatwierdzenia przez ok. pięć miesięcy, co zostało ocenione przez NIK jako działanie nierzetelne.

Minister analizował wnioski Dyrektora MSPiR w zakresie problemów i usprawnień służby SAR. Badał również sprawozdania okresowe z działalności tej służby. Wykorzystując ustanowione formy wymiany informacji w postaci Rady SAR oraz Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR podejmował również dyskusję nad zmieniającym się otoczeniem służby SAR i nowymi zadaniami, którym powinna sprostać. Dotyczyło to w szczególności: rozwoju energetyki wiatrowej na morzu, zwiększenia ruchu statków, wyników międzynarodowych ćwiczeń, wdrażania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych itp.

W wyniku ww. analiz Minister podjął szereg inicjatyw legislacyjnych prowadzących do usprawnień w działaniu MSPiR. W szczególności zmieniono ustawę o bezpieczeństwie morskim, umożliwiając optymalizację czasu pełnienia dyżurów w centrach koordynacyjnych: MRCK i MPCK. Ułatwiono także zasady awansu zawodowego inspektorów dyżurnych i uznawania praktyki niezbędnej do odnawiania kwalifikacji marynarskich załóg statków.

Niezakończone
sukcesem prace
nad ustanowieniem
programu wieloletniego
lata 2018–2023

Starzejące się wyposażenie MSPiR (szczególnie statki ratownicze SAR1500 oraz specjalne statki do usuwania zanieczyszczeń morza) wymagały wymiany lub modernizacji. Problemy z finansowaniem tych inwestycji

¹⁹ Dalej: Krajowy Plan

²⁰ Dalej: PSP.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

oraz remontów pozostałego wyposażenia służby SAR starano się rozwiązać poprzez przygotowanie programu wieloletniego SAR na lata 2018–2023 pn.: „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu”. Jednakże program ten nie został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Finansów, więc zawieszono nad nim prace, a inwestycje starano się prowadzić w ramach budżetów rocznych (zgodnie z zaleceniem Ministra Finansów).

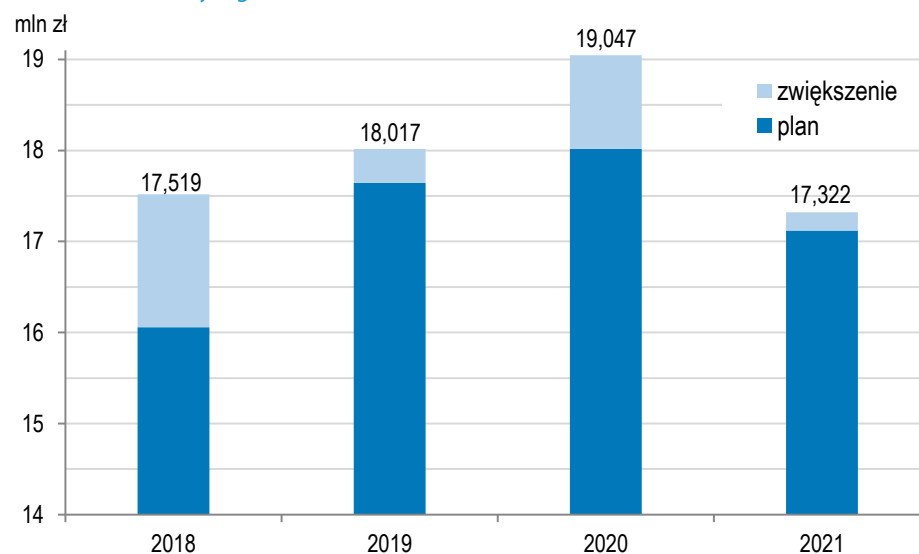
Minister sukcesywnie zwiększał wydatki na wynagrodzenia pracowników MSPiR.:

- w roku 2018 o 1460,0 tys. zł w stosunku do roku 2017;
- w roku 2019 o 374,0 tys. zł w stosunku do roku 2018;
- w roku 2020 o 1030,0 tys. zł w stosunku do roku 2019;
- w roku 2021 o 203 tys. zł, przy czym wcześniej nastąpił spadek wynagrodzeń, z uwagi na konieczność pomniejszenia planowanego funduszu nagród, co miało miejsce we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej w związku z kosztami walki z pandemią Covid-19. Ponownie zwiększono plan wydatków bieżących MSPiR w 2021 r. o kwotę 1 342 tys. zł w związku ze zmianą ustawy budżetowej na 2021 r., co miało miejsce 22 października 2021 r.²¹ (wykres nr 2).

Poprawa sytuacji finansowej pracowników MSPiR

Wykres nr 2

Wzrost funduszu wynagrodzeń MSPiR w latach 2018–2021



Na wykresie nie uwzględniono zapowiadanej podwyżki wynagrodzeń w 2021 r. średnio o 1 tys. zł na osobę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z kontroli.

W ramach sprawowanego nadzoru nie przeprowadzono w latach 2018–2021 żadnego zadania audytowego ani kontroli. Jedyna zaplanowana na 2019 r. kontrola w MSPiR w zakresie: czasu pracy pracowników MSPiR została przerwana w wyniku likwidacji Ministerstwa Gospodarki Morskiej

Brak audytów i kontroli systemu ratownictwa morskiego

²¹ W ramach powyższego zwiększenia wydatków bieżących Minister zapowiedział wzrost wynagrodzeń pracowników MSPiR średnio o 1000 zł miesięcznie oraz wzrost zatrudnienia w BSR o 20 etatów.

i Żeglugi Śródlądowej²² i przeniesienia jego zadań do Ministerstwa Infrastruktury w październiku 2020 r.

Minister dwukrotnie opracował propozycję zasadniczych zmian w formie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego. W 2018 r. przedstawił propozycję przekształcenia MSPiR w Morską Agencję Ratowniczą. Propozycja ta jednak została zarzucona m.in. z uwagi na wątpliwości dotyczące finansowania działalności agencji.

W 2020 r. Minister przedstawił projekt zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim, zgodnie z którym MSPiR miała zostać zniesiona, a jej funkcje, pracownicy oraz majątek przeniesieni do Urzędów Morskich. Propozycja ta nie została pozytywnie zaopiniowana przez Radę SAR. Po zniesieniu MG MiŻŚ i włączeniu jego zadań do Ministerstwa Infrastruktury projekt ten również zarzucono.

**Nieprawidłowości
w działaniach Ministra
względem służby SAR**

Realizując koncepcję połączenia zasobów administracji morskiej (poprzez przeniesienie zadań i zasobów MSPiR do Urzędów Morskich) Minister nierzetelnie postąpił rezygnując z realizacji projektu budowy nowego wielozadaniowego statku SAR, pomimo dysponowania wynikami analizy wskazującej na zasadność budowy statku w formie dostosowanej do potrzeb służby SAR po przeniesieniu w strukturę Urzędów Morskich.

**Negatywne skutki
rezygnacji z budowy
statku wielozadaniowego
SAR**

Efektom działań Ministra było:

- przerwanie budowy statku, która była uzasadniona dokumentami strategicznymi, m.in.: Strategiczną Koncepcją Bezpieczeństwa Morskiego RP opracowaną przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w 2017 r., Strategią Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) opracowaną przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2013 r., Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020;
- niewypełnienie zaleceń Konwencji Helsińskiej – Rekomendacji nr 31/1 pkt a) Konwencji Helsińskiej – HELCOM Response Manual Volume I (Oil) Chapter 13, w zakresie objęcia obszarów morskich RP zdolnością podjęcia akcji usuwania zanieczyszczeń w ciągu 8 godzin;
- niewypełnieniem protokołu HNS do konwencji OPRC²³, tj. protokołu w sprawie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami oraz współpracy w tym zakresie;
- doprowadzenie do niegospodarności w kwocie 1204,2 tys. zł w związku z przerwaniem projektu, w którym dotychczasowe wydatki na wykonanie umowy podpisanej z inżynierem kontraktu oraz na działania promocyjne zostały zmarnowane, jako poniesione na prace, które w wyniku zaniechania realizacji stały się zbędne/niecelowe;
- utracenie środków w wysokości 238 mln zł z umowy na finansowanie budowy ww. statku w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020, które Minister planował przenieść na inne projekty morskie, a które zgodnie z priorytetami sformułowa-

²² Dalej: MG MiŻŚ.

²³ Protokół OPRC–HNS (Dz. U. z 2007 r. Nr 167, poz. 1173), podpisany przez Prezydenta RP 18 marca 2003 r.

nymi przez Prezesa Rady Ministrów w okresie wzmożonych wydatków budżetowych zostały przeniesione na walkę z pandemią COVID-19.

Na ryzyko wystąpienia zanieczyszczenia morza wskazuje analiza wzmożonego ruchu statków w obszarach, które nie są dotychczas objęte zdolnością podjęcia akcji usuwania zanieczyszczeń w ciągu 8 godzin.

Mapa nr 6 na str. 36 przedstawia ten obszar stanowiący ok. 41,6% obszarów morskich RP będących poza ośmiogodzinnym zasięgiem statków do usuwania zanieczyszczeń (Kapitan Poinc i Czesław II). Mapa nr 8 (strona 74) ukazuje także, że jest to obszar intensywnych połowów statków i kutrów rybackich (zielone smugi) oraz tras tankowców (brązowe smugi) zaznaczając dodatkowo przypadki zatonięcia jednostek rybackich (wraki) oraz zarejestrowane przez Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (Helcom) rozlewy substancji ropopochodnych z ubiegłych lat.

Ustalenia poprzednich kontroli NIK

NIK już dwukrotnie zwracała uwagę na niespełnienie przez Polskę zaleceń Konwencji Helsińskiej w zakresie objęcia obszaru odpowiedzialności za usuwanie zanieczyszczeń morza. Od tego czasu minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie doprowadził do poprawy tej sytuacji.

- W 2004 r. w wyniku kontroli P/04/113 „Realizacja postanowień Konwencji Helsińskiej (II etap)” NIK stwierdziła: „Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni, powołana do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, pomimo zapewnienia wykwalifikowanej obsługi kadrowej, nie posiadała wyposażenia pozwalającego na pełną realizację zadań wynikających z postanowień omawianego artykułu Konwencji Helsińskiej. Eksploatowane przez MSPiR statki zapewniały podjęcie w ciągu 8 godzin akcji zwalczania zanieczyszczeń tylko na 70% nadzorowanego obszaru wód Bałtyku.”
- W 2019 r. w wyniku kontroli P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” NIK stwierdziła: „Maksymalny zasięg działania specjalistycznych statków do zwalczania zanieczyszczeń olejowych w ciągu ośmiu godzin od otrzymania zgłoszenia obejmował ok. 53% obszaru odpowiedzialności Służby. Zgodnie z rekomendacją Konwencji Helsińskiej każde państwo, będące stroną Konwencji, powinno zapewnić rozpoczęcie usuwania zagrożenia lub zanieczyszczenia w najbardziej odległym miejscu swojej strefy odpowiedzialności w czasie nie dłuższym niż osiem godzin od ogłoszenia alarmu”.

Minister nie dokonał aktualizacji błędnych współrzędnych granic strefy odpowiedzialności za poszukiwanie i ratowanie życia SRR w Planie SAR. W załączniku do polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie wskazane zostały błędne współrzędne punktów wytyczających granicę SRR. Następnie przeniesiono je do Planu SAR. Błędne współrzędne w Planie SAR odbiegają od prawidłowych granic rejonu informacji powietrznej FIR Warszawa²⁴, przy czym największe różnice obejmują fragment toru podejściowego do portu Świnoujście

Brak aktualizacji
błędnych granic SRR
w Planie SAR

²⁴ Granice rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, określono w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619), dalej: rozporządzenie MI w sprawie polskiej przestrzeni powietrznej.

wynosząc w najszerszym miejscu ok. 3,5 km, a w innych punktach granicznych od ok. 0,6 km (na północnej granicy) do 1,3 km (na granicy z Rosją).

Powyższe rodzi ryzyko wyznaczenia właściwego ośrodka koordynacji akcji międzynarodowej (np. inną kolejność przekazania koordynacji akcji z udziałem jednostek pływających, a inną koordynacji akcji lotniczej). NIK oceniła negatywnie brak aktualizacji Planu SAR w zakresie skorygowania błędnych granic.

Prawidłowa realizacja wymagań Regulaminu Pogotowia Służby SAR i Planu SAR

MSPiR stosowała się do zapisów Regulaminu Pogotowia Służby SAR, Planu SAR oraz Krajowego Planu w zakresie pełnienia gotowości i utrzymywania należytych zasobów do prowadzenia akcji SAR, a także prowadzenia nasłuchu radiowego zgłoszeń o zagrożeniu lub zanieczyszczeniu morza. Zgodnie z wynikami kontroli MSPiR utrzymując jednostki w gotowości zapewniała stale ich wyposażenie, zasoby oraz obsadę przynajmniej na minimalnym poziomie określonym w ww. dokumentach. Dyżur w MRCK, MPCK, BSR, MSR i na statkach pełniła właściwa liczba pracowników. W sytuacjach, gdy przypadki losowe prowadziły do zmniejszenia obsady załogi poszczególnych statków - były one wyłączane z dyżuru, o czym niezwłocznie informowano MRCK, a zadania wyłączonych jednostek przejmowały ew. jednostki z sąsiednich lokalizacji. MSPiR dokonywała także sprawdzenia stanu sprzętu i wykonywała na bieżąco potrzebne naprawy i modernizacje wyposażenia.

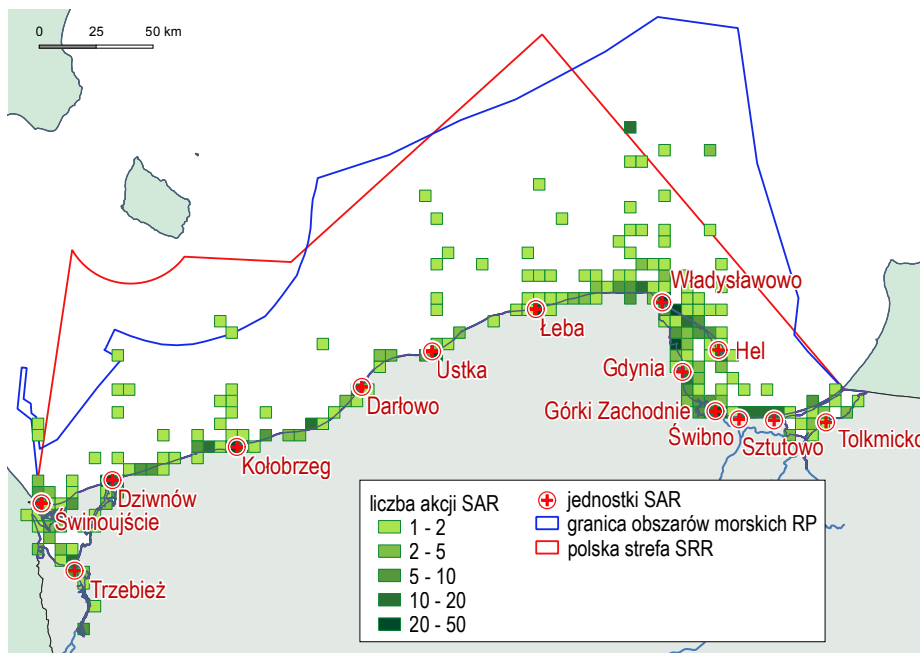
W ramach MSPiR funkcjonowało 12 jednostek rozlokowanych wzdłuż linii brzegu morskiego (oraz dwie na Zalewie Szczecińskim i Zalewie Wiślanym) oddalonych od siebie średnio o 39 km (od ok. 11 km w Zatoce Gdańskiej do ok. 64 km na środkowym wybrzeżu). Dyslokacja jednostek SAR była zgodna z zaleceniami międzynarodowego podręcznika IAMSAR, według którego geograficzna lokalizacja infrastruktury SAR powinna być dobrana w sposób optymalny m.in. ze względu na czas dotarcia do miejsca akcji SAR w bieżących i przewidywanych przyszłych zagrożeniach.

Analiza zagęszczenia akcji SAR w latach 2018–2021 (I kw.) wskazała, że dyslokacja jednostek SAR zapewniała zasadniczo wypełnianie zadań ustawowych w zakresie ratownictwa w zagrożeniu (mapa nr 2):

- zagrożenia zatonięciem statku,
- wejścia na mieliznę,
- utraty sterowności/napędu jednostki,
- pożaru,
- pogorszenia stanu zdrowia człowieka na statku,
- wypadnięcia człowieka za burtę.

Mapa nr 2

Gęstość akcji SAR w latach 2018–2021 (I kw)



Odcień zielonych kwadratów odpowiada liczbie akcji SAR w obszarze 5x5 km.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Badanie akcji prowadzonych w latach 2018–2021 (I kw.) wykazało, że dynamika zdarzeń typu „plażowego”, głównie tych, które skutkują ryzykiem utonięcia osób pływających w wodzie lub korzystających z prostych sprzętów pływających nie pozwala na zapewnienie im ratunku w przypadku znacznego oddalenia miejsca akcji od siedziby BSR lub MSR. Przy rozproszeniu 12 jednostek wzdłuż 532 km brzegu MSPiR nie ma możliwości każdorazowego uratowania osób tonących, ponieważ czas dotarcia jednostek SAR w najdalsze rejony wybrzeża może wynieść nawet ponad pół godziny. W związku z powyższym MSPiR nie może być traktowana, jako zastępująca inne służby ratownictwa wodnego. Przypisanie takiej roli polskiej służbie SAR wymagałoby istotnego zwiększenia liczby jednostek i ich dodatkowego wyposażenia.

Służba SAR nie dysponowała jednolitym systemem łączności ze wszystkimi jednostkami współdziałającymi w akcjach SAR. Podejmowane prace w ramach Rady SAR nie doprowadziły do rozwiązań koncepcyjnych tego problemu. Pomimo poczynionych uzgodnień, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczął projekt budowy systemu łączności dla podległych jednostek (w tym Policji, PSP i Straży Granicznej) bez zapewnienia, czy możliwe będzie jego wykorzystanie przez MSPiR. Służba SAR nie została włączona do prac nad systemem TETRA budowanym przez Komendę Główną Policji, choć realizowany projekt może stanowić okazję do ujednolicenia łączności operacyjnej z jednostkami współdziałającymi w akcjach SAR.

MSPiR nie prowadziła żadnej elektronicznej bazy danych lub rejestru prowadzonych akcji SAR pomimo istnienia zaleceń Międzynarodowej

Ograniczenia w skuteczności ratowania osób tonących przy brzegu w miejscach odległych od siedzib MSPiR

Brak wspólnego systemu łączności w czasie akcji SAR

Niekompletne dane dotyczące akcji SAR

Organizacji Morskiej w tym zakresie od ponad 20 lat. Dane przedstawiane w sporządzanych kwartalnie zestawieniach były niekompletne pod kątem możliwości oceny skuteczności systemu SAR. W szczególności nie wykazywano liczby ofiar w trakcie akcji SAR, a wykazywaną liczbę uratowanych odnoszono jedynie do osób bezpośrednio uratowanych przez MSPiR, pomimo większej liczby uratowanych przez jednostki współdziałające w ramach danej akcji SAR.

Służba SAR prawidłowo prowadziła akcje SAR stosując się do zaleceń Planu SAR oraz Krajowego Planu.

Problemy we współdziałaniu z PSP i WOPR

Analiza współdziałania z PSP wykazała spór z tą służbą w zakresie udziału w realizacji działań na morzu. Poza wyjątkami związanymi z niesieniem pomocy w zagrożeniu życia ludzkiego PSP ograniczała swoją działalność do obszaru lądowego lub osłoniętych morskich wód wewnętrznych (głównie Zalewów Szczecińskiego, Kamieńskiego i Wiślanego).

Współpraca z WOPR lub jednostkami ratownictwa wodnego nie została szczegółowo uregulowana w Planie SAR i ustawie o bezpieczeństwie morskim, a mimo to MSPiR współdziałała z tymi jednostkami najczęściej.

Nieprawidłowości w działaniu MSPiR

W działaniu MSPiR stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzaniu „Rocznych programów szkolenia specjalistycznego”, co było wymagane zgodnie z Planem SAR.

Ponadto w MRCK i MPCK w okresie objętym kontrolą od października 2019 r. dyżury pełnione były w systemie 24 godzinnych zmian, pomimo że zgodnie z regulaminem pracy taka możliwość została wprowadzona dopiero 19 lutego 2021 r.

4. WNIOSKI

- 1) Objęcie nadzorem organizacji współdziałania służb ratowniczych i bezpieczeństwa podległych Ministrowi Infrastruktury oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, w tym integracji systemów łączności operacyjnej oraz zakresu udziału jednostek Państwowej Straży Pożarnej w akcjach koordynowanych przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa.
- 2) Podjęcie skutecznych działań mających na celu zatwierdzenie nowelizacji Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego.
- 3) Zapewnienie podejmowania przez Ministra decyzji w zakresie realizacji inwestycji morskich na podstawie rzetelnej analizy, w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia niegospodarności.
- 4) Ujednolicenie przebiegu granic obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu, określonych w Planie SAR względem granic rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619) oraz w umowach międzynarodowych wskazujących na przebieg granic pomiędzy strefami SRR.
- 5) Zainicjowanie zmian postanowień polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie, w szczególności w zakresie zapisów w załączniku, w którym podane są błędne współrzędne punktów wytyczających granicę SRR, w celu doprowadzenia tych współrzędnych do zgodności ze współrzędnymi granic rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa.
- 6) Ustanowienie regulacji w zakresie prowadzenia przez MSPiR elektronicznego rejestru akcji SAR zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Organizacji Morskiej wydanymi w tym zakresie.
- 7) W przypadku planowania zmian w zakresie funkcjonowania MSPiR – dokonanie analizy skuteczności systemu ratownictwa morskiego przed i po wdrożeniu zmian, zgodnie z zaleceniami podręcznika IAM-SAR Tom I rozdział 5.6 „Ocena systemu”.
- 8) Podjęcie działań w celu zapewnienia gromadzenia i udostępniania danych statystycznych obejmujących wyniki akcji całego systemu ratownictwa morskiego w zakresie osób ratowanych i ofiar.
- 9) Zapewnienie środków w celu zwiększenia zdolności operacyjnej Służby SAR w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego w stopniu koniecznym do spełniania zaleceń Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (Konwencji Helsińskiej – HELCOM).
- 10) Zapewnienie środków w celu utrzymania zdolności operacyjnej Służby SAR w zakresie ratowania życia na morzu, w związku z koniecznością wymiany wyeksploatowanych i coraz bardziej awaryjnych jednostek pływających klasy SAR1500.

Prezes Rady Ministrów

Minister Infrastruktury

- | | |
|---|--|
| | 11) Uregulowanie w uzgodnieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w Planie SAR oraz Krajowym Planie jednoznacznego zakresu obszarowego i zasad współdziałania jednostek PSP z MSPiR w ramach realizacji zadań na morzu związanych z: poszukiwaniem i ratowaniem życia ludzkiego, usuwaniem skażeń i zanieczyszczeń oraz gaszeniem pożarów. |
| Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | 12) Podjęcie działań mających na celu precyzyjne uregulowanie zasad współpracy jednostek ratownictwa wodnego z Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa. |
| Minister Cyfryzacji | 13) Podjęcie działań legislacyjnych w celu zwolnienia Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa z opłat z tytułu prawa do dysponowania wszystkimi częstotliwościami morskimi łączności radiowej wykorzystywanymi w systemie GMDSS. |
| Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa | 14) Sporządzanie zgodnie z Planem SAR „Rocznych programów szkolenia specjalistycznego” oraz podjęcie działań organizacyjnych umożliwiających ich realizację. |
| | 15) Podjęcie działań mających na celu uzyskanie zgodności zapisów zawartych w Planie SAR i umowach międzynarodowych w zakresie przebiegu granicy obszaru odpowiedzialności SSR. |
| | 16) Podjęcie działań w celu dopasowania regulacji dotyczących norm pracy i czasu pełnienia dyżurów w MSPiR uwzględniając potrzeby w zakresie planowania i realizacji szkoleń oraz sezonowym natężeniem akcji SAR. |

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego oraz sprawowanie nadzoru nad MSPiR

Działania Ministra obejmowały zadania w zakresie ustanowienia i określenia zasad funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, a także działania nadzorcze nad MSPiR. Ustalenia kontroli wskazują, że w latach 2018–2021 (I półrocze) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zapewnił funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego. Zapewnił także funkcjonowanie systemu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego. Jednak nierzetelnie podjęta decyzja o rezygnacji z budowy wielozadaniowej jednostki pływającej dla służby SAR spowodowała, że Polska wciąż nie spełnia zaleceń Konwencji Helsińskiej – HELCOM, w zakresie terminowości objęcia zdolnością usuwania zanieczyszczeń całych obszarów morskich RP.

Minister prawidłowo ustanowił i sprawował nadzór nad MSPiR, jednakże badania NIK wykazały, że w latach 2018–2021 (I półrocze) podległe Ministrowi komórki organizacyjne nie przeprowadziły audytów ani kontroli dotyczących funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego.

Podsumowanie
najważniejszych ustaleń

5.1.1. Zapewnienie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego

Do najważniejszych dokumentów określających zakres funkcjonowania służby SAR należały: Plan SAR, Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, Regulamin pogotowia Służby SAR oraz Regulamin organizacyjny Służby SAR. Zostały one zatwierdzone przez Ministra.

Zatwierdzenie
dokumentów
określających zakres
działania służby SAR

Plan SAR²⁵ stanowi podstawowy zbiór informacji i regulacji dotyczących zadań ratownictwa morskiego. Obejmuje opis: obszaru odpowiedzialności i koordynacji działań, faz prowadzenia akcji na morzu, sposobu współpracy ze służbami współdziałającymi²⁶, zasad współpracy międzynarodowej, współpracy z mediami, szkolenia i ćwiczeń pracowników MSPiR. Plan SAR zawiera zestawienie zasobów dostępnych dla systemu ratownictwa morskiego w podziale na jednostki MSPiR oraz zgłoszone zasoby jednostek współdziałających i wykaz danych kontaktowych dotyczących prowadzenia akcji poszukiwania i ratownictwa. Z uwagi na konieczność udziału zasobów jednostek współdziałających w akcjach koordynowanych przez służbę SAR, przy zatwierdzeniu Planu SAR wymagane jest porozumienie z Ministrem Obrony Narodowej – w części dotyczącej udziału jednostek Marynarki Wojennej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w części dotyczącej udziału jednostek Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Policji.

²⁵ Zatwierdzony 1 sierpnia 2014 r.

²⁶ Wymienionymi w art. 118 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim.

Projekt Planu SAR opiniuje działająca przy Ministrze Rada SAR, w której skład wchodzi m.in. przedstawiciele jednostek współdziałających, natomiast przewodniczy jej Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych.

W okresie objętym kontrolą dokonywano jedynie zmian załączników do Planu SAR, ze względu na konieczność aktualizacji zasobów (np. wprowadzenie do służby nowych łodzi, skuterów ratowniczych i samochodów) oraz danych teleadresowych osób wchodzących w skład sztabu akcji MSPiR. Zmian tych dokonał samodzielnie Dyrektor MSPiR²⁷.

Zatwierdzenie zmian
w Regulaminie pogotowia
służby SAR

Regulamin pogotowia służby SAR²⁸ to dokument, który określa: obowiązki ratowników i koordynatorów akcji SAR, reżimy gotowości, zakres obowiązkowej obsady i wyposażenia jednostek SAR, łączność w pogotowiu, sposób odtworzenia gotowości, kontrole gotowości oraz szkolenia ratowników. W okresie objętym kontrolą Minister zatwierdził zmianę tego regulaminu dwukrotnie²⁹, ze względu na zmianę Regulaminu organizacyjnego służby SAR³⁰ oraz zmianę ustawy o bezpieczeństwie morskim³¹.

Nierzetelne działanie
przy aktualizacji
Krajowego Planu
Zwalczania Zagrożeń
i Zanieczyszczeń
Środowiska Morskiego

Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego³², podobnie jak Plan SAR, stanowi zbiór informacji i regulacji dotyczących sposobów działania służby SAR i jednostek współdziałających, ale w obszarze zwalczania zanieczyszczenia środowiska morskiego. W okresie objętym kontrolą dokonano uaktualnienia załączników do tego planu³³ oraz zainicjowano aktualizację całego dokumentu celem dostosowania do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu³⁴. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie zatwierdził jednak zaktualizowanego przez MSPiR Krajowego Planu. Przez około pół roku Minister nie wyegzekwował przedłożenia przez Przewodniczącą Rady SAR opinii dotyczącej uzgodnienia przez Radę SAR projektu nowelizacji Krajowego Planu³⁵. Nie stwierdzono również, aby w okresie od listopada 2020 r. do kwietnia 2021 r. Minister podejmował jakiegokolwiek działania prowadzące do zatwierdzenia Krajowego Planu. Opóźnienia w zatwierdzeniu Krajowego Planu tłumaczono objętością dokumentu oraz reorganizacją Ministerstwa na przełomie 2020 i 2021 r. Niewyegzekwowanie opinii Rady SAR oraz opóźnienia w zatwierdzeniu Krajowego Planu NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

²⁷ Zgodnie z częścią VII Zasady aktualizacji „Planu Akcji Poszukiwawczych i Ratowniczych”. Zmian dokonano: 20 listopada 2018 r., 29 sierpnia 2019 r., 19 września 2020 r. i 30 października 2020 r.

²⁸ Zatwierdzony 28 marca 2014 r.

²⁹ 25 października 2018 r. oraz dnia 19 września 2019 r.

³⁰ Zatwierdzony przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej 25 października 2018 r.

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1702.

³² zatwierdzony przez właściwego ds. gospodarki morskiej 8 lutego 2006 r., dalej: Krajowy Plan.

³³ W kwietniu 2020 r. zmian dokonał samodzielnie Dyrektor MSPiR: zawartych w załączniku H – Wykaz sił i środków oraz w załączniku K – Lista adresów kontaktowych.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1622.

³⁵ Wymaganej przepisem § 9 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1631, ze zm.).

Minister prowadził również działania analityczne, formalne i legislacyjne w zakresie działalności służby SAR w związku ze zmianami w zakresie zagrożeń, jakie mogą wystąpić w polskich obszarach morskich, które mogą wymagać wprowadzenia odpowiednich zmian w wyposażeniu, procedurach działania oraz dokumentach operacyjnych Służby SAR. W szczególności, w ramach prac powołanego w 2018 r. przy Ministerstwie „Zespołu roboczego do spraw bezpieczeństwa żeglugi i rybołówstwa na obszarze morskich farm wiatrowych”, w skład którego wchodził m.in. przedstawiciel służby SAR, omawiane były kwestie dotyczące wpływu morskich farm wiatrowych na bezpieczeństwo morskie i system ratownictwa morskiego.

Analizy nowych
obszarów i zagrożeń
na morzu

Minister prowadził prace nad programem wieloletnim SAR na lata 2018–2023 pn.: „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu”. Działania w celu przedłożenia Radzie Ministrów projektu programu wieloletniego SAR w celu jego uchwalenia³⁶ podejmowane były przez Ministerstwo w 2017 r. Jednakże, Minister Rozwoju i Finansów negatywnie zaopiniował projekt uchwały w sprawie ustanowienia przedmiotowego programu rekomendując realizację inwestycji objętych tym programem w ramach środków budżetowych przyznawanych MSPiR w kolejnych latach. Wobec negatywnej opinii Ministra Rozwoju i Finansów, po rozpatrzeniu ww. projektu uchwały przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Minister podjął decyzję o zawieszeniu działań związanych z ww. projektem oraz o realizacji inwestycji MSPiR w trybie zalecanym przez Ministra Rozwoju i Finansów. W 2020 r. Minister rozpoczął prace nad nowym wieloletnim planem rozwoju i modernizacji MSPiR, rozłożonym na lata 2022–2029, jednak do zakończenia kontroli nie przedstawiono projektu planu.

Nieustanowiony program
wieloletni

MSPiR realizowała projekt pn. „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”³⁷, który został 25 lipca 2016 r. wpisany na listę projektów indywidualnych wskazanych do finansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020³⁸. Wartość projektu wynosiła 280 mln zł, natomiast dofinansowanie ze środków UE w ramach POIiŚ 2014–2020 88,66 mln zł. W związku ze zwiększeniem wartości alokacji morskiej w wyniku powstałych oszczędności, zwiększono dofinansowanie tego projektu do kwoty 238 mln zł. Projekt budowy statku wielozadaniowego miał następnie zapewnione dofinansowanie ze środków POIiŚ, ponieważ 13 grudnia 2017 r. MSPiR w tym zakresie zawarła umowę z Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Wszczęto także postępowanie przetargowe dotyczące budowy statku wielozadaniowego, jednak unieważniono je trzykrotnie.

Przerwanie przez
Ministra budowy
nowego statku SAR

³⁶ Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).

³⁷ Dalej: budowa statku wielozadaniowego.

³⁸ „Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego” w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, dalej: POIiŚ.

Pierwsze postępowanie unieważniono ze względu na brak ofert. W drugim przypadku Dyrektor MSPiR 17 lutego 2020 r., działając jako Zamawiający, unieważnił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego uzasadniając ten fakt istotną zmianą okoliczności powodującą, że dalsze prowadzenie postępowania i wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, a Zamawiający nie mógł przewidzieć tej okoliczności przed wszczęciem postępowania. Za taką okoliczność uznał informację o zniesieniu MSPiR i rozesłanie do konsultacji wewnątrzresortowych projektu zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim, w której przewidziano zniesienie MSPiR, jako odrębnej jednostki budżetowej i przejęcie realizowanych przez nią zadań przez urzędy morskie. Minister uzasadniał opracowanie projektowanej ustawy potrzebą polepszenia koordynacji i realizacji zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu, bezpieczeństwa i ochrony żeglugi oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu w ramach środków i zasobów będących w posiadaniu jednostek podległych. Połączenie struktur urzędów morskich i MSPiR miało umożliwić bardziej efektywne i racjonalne ekonomicznie wykorzystywanie posiadanego przez urzędy morskie i MSPiR taboru pływającego, obiektów brzegowych oraz wyposażenia. Z uzasadnieniem unieważnienia postępowania nie zgodziła się Krajowa Izba Odwoławcza, która uwzględniła odwołanie od unieważnienia przetargu wniesione przez jednego z uczestników postępowania³⁹. W związku z powyższym Dyrektor MSPiR przedłużył termin składania ofert do 24 marca 2020 r.

Minister zdecydował o powołaniu zespołu roboczego złożonego z przedstawicieli urzędów morskich i MSPiR. W kwietniu 2020 r. przeanalizował on zapotrzebowania na nowy statek, z uwzględnieniem jego parametrów w stosunku do potrzeb w nowej strukturze. Dyrektor MSPiR przedstawił 30 kwietnia 2020 r. podsumowanie prac, w ramach których zespół roboczy dokonał zmian dokumentacji przetargowej postępowania prowadzonego w ramach bieżącej umowy o dofinansowanie zawartej z Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Opracowane w kwietniu 2020 r. stanowisko zespołu roboczego przewidywało budowę nowego statku o parametrach dostosowanych do przyjętej wówczas koncepcji działania Służby SAR w ramach urzędów morskich, a więc z uwzględnieniem wyposażenia i zadań wszystkich zaangażowanych jednostek.

Niezależnie od wyników ww. analizy Minister 11 maja 2020 r. poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej o rezygnacji z realizacji projektu, czego efektem było rozwiązanie umowy pomiędzy MSPiR i CUPT i odebranie finansowania budowy statku wielozadaniowego. W konsekwencji Dyrektor MSPiR po raz trzeci unieważnił postępowanie 31 maja 2020 r.

Swoją decyzję Minister wyjaśnił wskazując, że potrzeba budowy statku wielozadaniowego była w ówczesnej sytuacji dyskutowana pod kątem zapotrzebowania na ten statek w kontekście funkcjonalności posiadanych przez MSPiR i urzędy morskie jednostek i sprzętu, a także z uwzględnieniem parametrów statku w stosunku do potrzeb zadaniowych w nowej

³⁹ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej nr KIO 373/20 z 4.03.2020 r.

strukturze funkcjonowania MSPiR. Podkreślił, że w przedmiotowej kwestii nie zrezygnowano z decyzji o budowie nowego wielozadaniowego statku ratowniczego dla MSPiR w ogóle, tylko z decyzji o jego budowie w tamtym okresie zmian organizacyjnych w MSPiR oraz w określonym przez MSPiR zakresie, z uwzględnieniem zasobów posiadanych przez urzędy morskie. Zdaniem Ministra, za rezygnacją z realizacji projektu przemawiać miały również opóźnienia w procedurze przetargowej na budowę statku, wnoszące ryzyko niezakończenia inwestycji w bieżącej perspektywie finansowej POIiŚ. Niezakończenie projektu do końca terminu kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ 2014–2020, (tj. do końca 2023 r.) mogłoby doprowadzić pod koniec jego realizacji do konieczności zwrotu (wraz z odsetkami) środków UE przyznanych na projekt.

Jednakże w ocenie NIK w okresie od 7 marca do 31 maja 2020 r. ww. postępowanie przetargowe było faktycznie prowadzone, o czym świadczy wielokrotne dokonywanie przez MSPiR zmian w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wyznaczanie nowych terminów składania ofert. W terminie składania ofert wpłynęła nawet jedna oferta, która została następnie zwrócona w związku z unieważnieniem postępowania. Dopiero rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu będące konsekwencją decyzji Ministra o rezygnacji z inwestycji spowodowało unieważnienie postępowania i przerwanie projektu budowy statku. Niezależnie od wyników analizy zapotrzebowania na nowy statek dla służby SAR i możliwości kontynuowania trwającego projektu Minister zawniósł do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o odebranie finansowania tej inwestycji, uwolnienie środków na nią przeznaczonych i przeniesienie na inne projekty morskie⁴⁰.

W świetle wykonanych analiz oraz faktycznego zaawansowania postępowania przetargowego NIK oceniła podjęcie przez Ministra decyzji o rezygnacji z projektu budowy statku, jako działanie nierzetelne. Jej skutkiem finansowym było to, że w wyniku rezygnacji z kontynuowania projektu, wydatki na wykonanie umowy podpisanej z inżynierem kontraktu oraz na działania promocyjne poniesione dotychczas w kwocie 1204,2 tys. zł zostały zmarnowane, jako poniesione na prace zbędne/niecelowe, co NIK oceniła, jako działanie niegospodarne.

Uwolnienie środków z umowy w ramach POIiŚ w okresie wzmożonych wydatków budżetowych przyniosło dodatkowo skutek w postaci przeniesienia ich w pełnej wysokości 238 mln zł na walkę z pandemią COVID-19, zgodnie z priorytetami sformułowanymi przez Prezesa Rady Ministrów, a więc środki te ostatecznie nie trafiły do żadnego z projektów morskich.

Nierzetelna decyzja
o rezygnacji z budowy
statku SAR, zmarnowane
1,2 mln zł

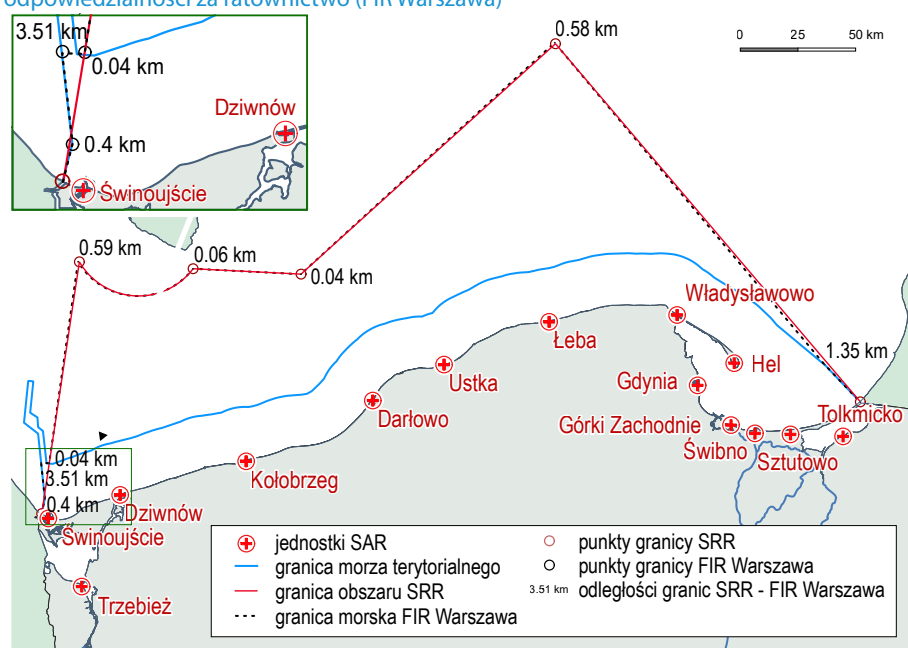
⁴⁰ Minister wnioskował do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej o przeznaczenie środków z projektu budowy statku dla Służby SAR na ww. projekt „Modernizacji toru wodnego Świnoujście–Szczecin do głębokości 12,5 m” oraz pięć innych projektów morskich będących w wykazie projektów zidentyfikowanych POIiŚ. Zapotrzebowanie na środki w projekcie modernizacji toru wodnego Świnoujście–Szczecin dotyczyło dwóch zadań: modernizacji toru wodnego oraz modernizacji obiektów Bazy Oznakowania Nawigacyjnego w Szczecinie, przy czym w wykazie robót dodatkowych/zamiennych zwiększających koszty wymieniono m.in.: dodatkowe wzmocnienie skarp toru wodnego z uwagi na decyzję Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście o rozbudowie i budowie nowych pól refulacyjnych (tj. pól do składowania urobku pochodzącego m.in. z pogłębiania) w sąsiedztwie toru, wydobycie większej liczby obiektów z dna toru, dodatkowe umocnienie dna przy wylocie kolektora kanalizacji deszczowej.

Niezgodność przebiegu granic odpowiedzialności SRR

W planie SAR wymienione są porozumienia bilateralne dotyczące warunków współpracy polskiej służby SAR ze służbami państw sąsiednich, a także przytoczony jest przebieg granicy polskiej strefy odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo (SRR) utworzony na ich podstawie⁴¹. Jednakże, pomimo zawarcia w art. 2 polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie informacji, że granica ta jest tożsama z granicami rejonów informacji powietrznej (FIR) państw sygnatariuszy umowy, w załączniku do umowy wskazane zostały błędne współrzędne punktów wytyczających granicę SRR. Błędne współrzędne przeniesiono do Planu SAR. Rozbieżność względem faktycznie funkcjonującego podziału rejonów informacji powietrznej (w tym wypadku FIR Warszawa⁴²) powoduje, że strefa SRR określona w Planie SAR nie pokrywa się na morzu w pełni z FIR Warszawa. Współrzędne granicy morskiej FIR Warszawa przytoczone w Planie Operacyjnym Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego⁴³ odbiegają od współrzędnych w Planie SAR, przy czym największe różnice obejmują fragment toru podejściowego do portu Świnoujście wynosząc w najszerszym miejscu ok. 3,5 km, a w innych punktach granicznych od ok. 0,6 km (na północnej granicy) do ponad 1,3 km (na granicy z Rosją), co przedstawia mapa nr 3.

Mapa nr 3

Rozbieżność granic obszaru SRR w Planie SAR i faktycznie stosowanego obszaru odpowiedzialności za ratownictwo (FIR Warszawa)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie na podstawie Planu SAR i Planu ASAR.

⁴¹ Plan SAR, pkt 5.2 Granice polskiego SRR.

⁴² Granice rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, określono w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619), dalej: rozporządzenie MI w sprawie polskiej przestrzeni powietrznej.

⁴³ Dalej: Plan ASAR. Opis granic zawarto w pkt. 4.1 Granice polskiego obszaru odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo lotnicze.

Minister nie dokonał aktualizacji błędnych współrzędnych granic i wyjaśnił, że różnica w zakresie 0,01% obszaru odpowiedzialności określonego w Planie SAR i Planie ASAR może wynikać z różnic w dokładności współrzędnych przedstawionych w ww. dokumentach. W umowach dwustronnych z państwami sąsiadującymi dotyczących obszarów poszukiwania i ratowania życia na morzu wskazuje się, że polski SSR jest tożsamy z polskim FIR.

NIK nie podzieliła stanowiska wyrażonego przez Ministra, wskazując, że współrzędne ww. punktów granicznych we wszystkich dokumentach (w Planie SAR, Planie ASAR, rozporządzeniu MI w sprawie polskiej przestrzeni powietrznej, załączniku do polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie) przedstawione są z taką samą dokładnością wynoszącą 0,01" szerokości i długości geograficznej, co przekłada się na odległość ok. 0,3 m. Ponadto granicę FIR Warszawa opisano większą liczbą punktów, niż ujęto w Planie SAR. Niejednolity przebieg granic, z uwagi na konieczność współpracy z innymi RCC⁴⁴ oraz ARCC⁴⁵ w kwestii wyznaczenia właściwego ośrodka koordynacji danej akcji, może powodować rozbieżności proceduralne (np. inną kolejność przekazania koordynacji akcji z udziałem jednostek pływających, a inną koordynacji akcji lotniczej). Ponadto ujęcie w Planie SAR przebiegu granic SRR niezgodnych z faktycznie obowiązującymi powoduje, że MSPiR nie może się stosować do tej części dokumentu określającego ramy działania tej służby. Zaniechanie aktualizacji Planu SAR w zakresie skorygowania błędnych granic NIK oceniła negatywnie.

5.1.2. Sprawowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej nadzoru nad MSPiR

Minister przydzielił zadania nadzorcze komórkom organizacyjnym Ministerstwa obsługującego swój urząd (wydziałom Departamentu Gospodarki Morskiej, przy dodatkowym udziale Departamentu Edukacji Morskiej i Biura Budżetu i Finansów). Do najważniejszych narzędzi nadzoru Ministra nad służbą SAR należały: bieżąca analiza dokumentów i informacji napływających od Dyrektora MSPiR, monitorowanie zadań z planu działalności MSPiR, analiza sprawozdań okresowych z realizacji zadań przez MSPiR, analiza oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, analiza i rozpatrywanie wniosków Dyrektora MSPiR dotyczących finansowania inwestycji, remontów i modernizacji zasobów służby SAR, dokonywanie zmian w planie finansowym MSPiR.

Podstawowym forum dla omawiania problemów, wniosków i propozycji rozwoju służby SAR były spotkania Rad Koordynacyjnych Dyrektorów urzędów morskich i SAR (których uczestnikami byli m.in. Dyrektorzy Departamentów Gospodarki Morskiej, Edukacji Morskiej i Biura Budżetu i Finansów). W okresie objętym kontrolą odbyło się 11 spotkań, z których pięć poświęcono zagadnieniom ochrony środowiska i bezpieczeństwa morskiego, a sześć dotyczyło kwestii z zakresu inwestycji morskich realizowanych przez urzędy morskie i SAR.

Narzędzia nadzoru
Ministra nad służbą SAR

Rady Koordynacyjne
Dyrektorów urzędów
morskich i SAR

⁴⁴ Koordynacyjne Centrum Ratownicze w każdym kraju.

⁴⁵ Cywilno-Wojskowy Ośrodek Koordynacji Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego; jednostka w każdym kraju odpowiedzialna za koordynację akcji poszukiwania i ratownictwa lotniczego na obszarze odpowiedzialności danego kraju.

Rada SAR

Sprawy w zakresie systemowego funkcjonowania MSPiR oraz w zakresie współpracy z jednostkami współdziałającymi były przedmiotem dyskusji podczas posiedzeń Rady SAR, której wnioski i uchwały były przedkładane Ministrowi. W Radach SAR Ministra reprezentował Departament Gospodarki Morskiej, który kilkakrotnie inicjował dyskusję na kluczowe tematy ratownictwa morskiego⁴⁶. Na posiedzeniach Rady SAR omawiane były m.in. następujące zagadnienia: potencjalne zmiany w zakresie zadań i funkcjonowania MSPiR (analiza koncepcji przekształcenia Służby SAR w Morską Agencję Ratowniczą oraz potencjalnych zadań agencji); analiza wyzwań dla polskiego systemu SAR związanych z budową morskich farm wiatrowych w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej na Bałtyku; systemy łączności używane przez jednostki współpracujące z MSPiR; planowane zmiany prawne w zakresie wydobywania zwłok z morza przez MSPiR; wyzwania w zakresie SAR oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego związane z nielegalnym nurkowaniem na wodach portowych i morskich wodach wewnętrznych; aktualizacja Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, koncepcja włączenia Służby SAR w struktury urzędów morskich.

Inicjatywy legislacyjne Ministra względem służby SAR

Minister wykorzystał ustalenia z posiedzeń Rady SAR oraz spotkań Rad Koordynacyjnych podejmując inicjatywy legislacyjne i formalno-organizacyjne:

- opracował projekt zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim w zakresie umożliwienia: wykonywania przez Służbę SAR działań z zakresu ratownictwa morskiego⁴⁷ oraz możliwości stosowania do pracowników MRCK i brzegowych stacji ratowniczych – BSR systemu równoważnego czasu pracy;
- zatwierdził zmiany w Regulaminie organizacyjnym służby SAR polegające m.in. na modyfikacji wymagań kwalifikacyjnych w celu zapewnienia pracownikom MRCK możliwości awansu;
- zatwierdził zmiany w Regulaminie pogotowia służby SAR umożliwiające przedłużenie dyżuru inspektorów MRCK i ratowników BSR do 24 godz.;
- podjął prace koncepcyjne i legislacyjne w celu zapewnienia uznawania praktyki pływania na statkach ratowniczych służby SAR, jako praktyki niezbędnej do odnawiania kwalifikacji marynarskich załóg statków MSPiR;
- podjął prace legislacyjne dotyczące zmian w ustawie o bezpieczeństwie morskim⁴⁸.

Zmiany w zakresie wynagrodzeń służby SAR

Minister podejmował w latach 2018–2020 działania na rzecz poprawy sytuacji finansowej pracowników MSPiR, które prowadziły do zwiększe-

⁴⁶ W latach 2018–2021 do zakończenia kontroli odbyły się cztery posiedzenia Rady SAR: 20 czerwca 2018 r., 12 grudnia 2018 r., 18 listopada 2019 r. i 28 września 2020 r.

⁴⁷ w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski Dz. U. z 2018 r. poz. 2175, ze zm.

⁴⁸ W zakresie: współpracy z jednostkami Sił Zbrojnych RP, śledzenia pozycji statku, który uległ zatonięciu, możliwości zakupu sprzętu o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, skrócenia okresu kandydackiego przed wstąpieniem do ochotniczej drużyny ratowniczej Służby SAR, wydobywania i transportu zwłok odnalezionych w morzu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników MSPiR. Fundusz wynagrodzeń Służby SAR był w tym czasie zmieniany następująco:

- w ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano środki w wysokości 17.519,0 tys. zł – wzrost wynagrodzeń o 1460,0 tys. zł w stosunku do roku 2017;
- w ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano środki w wysokości 18.017,0 tys. zł – wzrost wynagrodzeń o 374,0 tys. zł w stosunku do roku 2018;
- w ustawie budżetowej na rok 2020 zaplanowano środki w wysokości 19 047 tys. zł – wzrost wynagrodzeń o 1030,0 tys. zł w stosunku do roku 2019.

Na rok 2021 na wynagrodzenia dla pracowników Służby SAR zaplanowano środki w wysokości 17 119,0 tys. zł, tj. w kwocie niższej niż w latach 2018–2020, z uwagi na konieczność pomniejszenia planowanego funduszu nagród, co miało miejsce we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej. W trakcie 2021 r. dokonano zmiany w planie finansowym SAR zwiększając wydatki na wynagrodzenia osobowe w roku bieżącym o kwotę 203 tys. zł, tj. do kwoty 17 322 tys. zł.

W związku z planowaną na jesieni 2021 r. nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r.⁴⁹ Minister zaplanował wzrost wynagrodzeń pracowników MSPiR średnio o 1000 zł na etat od 1 sierpnia 2021 r. Ponadto w projekcie przewidziano zwiększenie wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników o 6% z przeznaczeniem na wypłatę specjalnych dodatków motywacyjnych, w szczególności za duże zaangażowanie w pracę i wysoką jakość świadczonej pracy⁵⁰. Na 2022 r. przewidziano przywrócenie funduszu nagród⁵¹. Zaplanowano także zwiększenie zatrudnienia w BSR ogółem o 20 etatów i osiągnięcie łącznego stanu 295 etatów w MSPiR.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w MSPiR wynosiło w 2020 r. 5810 zł i wzrosło w porównaniu z rokiem 2018 o 677 zł.

W latach 2018–2021 (do czasu zakończenia kontroli) zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego nie były objęte badaniami audytowymi lub kontrolami realizowanymi przez komórki organizacyjne odpowiedzialne za przeprowadzenie audytów i kontroli zewnętrznych. Minister zaplanował na 2019 r. realizację kontroli w MSPiR w zakresie: czasu pracy pracowników MSPiR wykonujących pracę w MRCK w Gdyni, na morskich statkach ratowniczych, w brzegowych stacjach ratowniczych oraz na specjalnych statkach morskich do zwalczania zanieczyszczeń. Kontrola ta nie została zakończona do dnia zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, wobec czego odstąpiono od dalszego jej

Brak audytów i kontroli
służby SAR

⁴⁹ oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021.

⁵⁰ Zgodnie z brzmieniem załącznika nr 2 znowelizowanej 22 października 2021 r. ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na rok 2021 (Dz. U. z 2021 r. poz. 190) plan wydatków bieżących służby SAR zwiększono o 1342 tys. zł względem pierwotnego planu zawartego w ustawie budżetowej na 2021 r.

⁵¹ W wysokości 3% funduszu wynagrodzeń.

prowadzenia, zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵².

Przewlekłość
zatwierdzenia regulaminu
wewnętrznego
Departamentu
Gospodarki Morskiej

Pomimo zniesienia w październiku 2020 r. Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁵³ oraz włączenia do Ministerstwa Infrastruktury komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu gospodarka morską⁵⁴ do połowy lipca 2021 r. nie został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa regulamin wewnętrzny Departamentu Gospodarki Morskiej. Opóźnienia te wynikały z dyskusji dotyczącej przyjętej przez Ministra Infrastruktury koncepcji podziału zadań dotyczących współpracy międzynarodowej. NIK negatywnie oceniła przebieg procesu uzgadniania Regulaminu wewnętrznego Departamentu Gospodarki Morskiej, jako zbyt długi. Brak zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa dokumentu mógł mieć negatywny wpływ na sposób realizacji zadań przez tę jednostkę organizacyjną.

5.2. Utrzymywanie w ciągłej gotowości służby SAR

Podsumowanie
najważniejszych ustaleń

Zasady funkcjonowania MSPiR określono w dokumentach zatwierdzonych przez Ministra: min. w Regulaminie Organizacyjnym Służby SAR⁵⁵, Regulaminie pogotowia SAR, Planie SAR oraz Krajowym Planie. Kontrola NIK wykazała, że MSPiR utrzymywała gotowość do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniu życia, zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego, a także gotowość sił i środków do ratownictwa życia, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego w sposób zgodny z obowiązującymi ją regulacjami. Pozostające w dyspozycji Służby SAR zasoby nie pozwalały jednak na objęcie akcją usuwania zanieczyszczeń całych obszarów morskich RP w czasie 8 godzin od przyjęcia zawiadomień o zanieczyszczeniu morza, przez co Polska wciąż nie spełniała zaleceń Konwencji HELCOM w tym zakresie.

Wymogi w zakresie
utrzymywania gotowości
służby SAR

Konieczność utrzymywania w ciągłej gotowości służby SAR, w tym minimalna obsada jednostek, minimalne wyposażenie oraz czas reakcji na otrzymaną informację o wystąpieniu zagrożenia (reżim gotowości) zostały określone w Regulaminie pogotowia służby SAR, natomiast wykaz jednostek i wyposażenia wykorzystywanego w tym celu zawarto w załączniku nr 1 do Planu SAR (dla działań z zakresu poszukiwania i ratowania życia na morzu) oraz w załączniku H do Krajowego Planu (dla działań z zakresu usuwania zanieczyszczeń morza).

⁵² Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁵³ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732).

⁵⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. poz. 1733).

⁵⁵ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 3 Dyrektora MSPiR z dnia 02 kwietnia 2014 r. na podstawie art. 124 ust 4 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim Dz. U. z 2020 r. poz. 680 ze zm. (dalej: ustawa o bezpieczeństwie morskim), w związku z § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowej organizacji MSPiR; Dz. U. z 2012 r. poz. 733, zmienionym Zarządzeniem nr 28 Dyrektora MSPiR z dnia 15 listopada 2018 r.

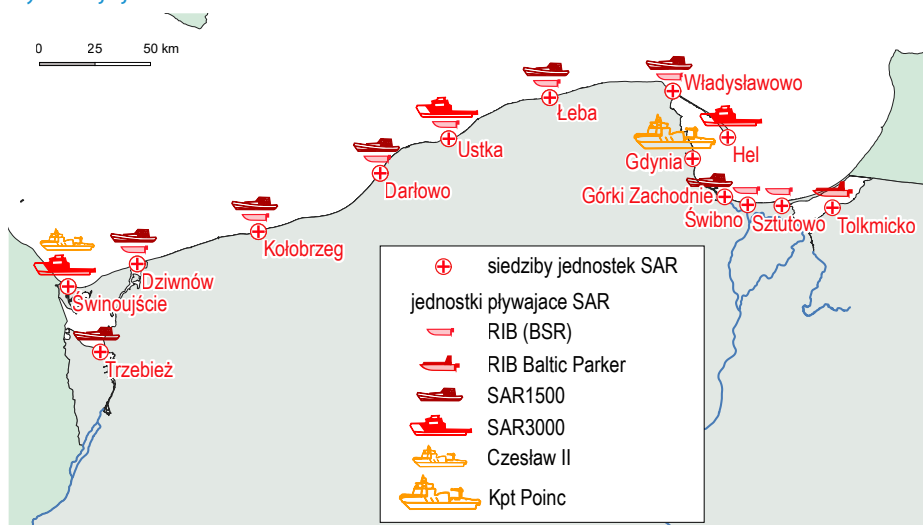
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z powyższymi dokumentami w MSPiR funkcjonowały dwie komórki organizacyjne odpowiadające za koordynację akcji: Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne w Gdyni (MRCK – odpowiadające za koordynację wszystkich morskich akcji poszukiwania i ratownictwa) oraz Morskie Pomocnicze Centrum Koordynacyjne w Świnoujściu (MPCK – odpowiadające za koordynację morskich akcji poszukiwania i ratownictwa w zachodniej części polskiego terytorium morskiego). Ponadto MSPiR dysponowało 10 jednostkami zlokalizowanymi wzdłuż brzegu morza. Na otwartym morzu we Władysławowie, Łebie, Darłowie, Kołobrzegu i Dziwnowie były to Morskie Stacje Ratownicze⁵⁶, w skład których wchodziły Brzegowe Stacje Ratownicze⁵⁷ oraz specjalistyczne statki ratownicze SAR1500. W Świnoujściu, Ustce i Helu MSR były wyposażone w nowocześniejsze i większe statki SAR3000, przy czym w Świnoujściu i Helu nie wydzielono BSR. Na Zatoce Gdańskiej zasoby MSPiR obejmowały MSR w Górkach Zachodnich i Helu wyposażone w statki ratownicze SAR1500 oraz BSR w Sztutowie i Świbnie. Ponadto w Trzebieży na Zalewie Szczecińskim funkcjonował MSR wyposażony w statek ratowniczy SAR1500, a w Tolkmicku na Zalewie Wiślanym – MSR wyposażony w samodzielną łódź ratowniczą o niewielkim zanurzeniu typu Baltic Parker 9000. Do działań w zakresie poszukiwania i ratowania życia przewidziano również wykorzystanie statku wielozadaniowego Kapitan Poinc, stacjonującego w porcie w Gdyni. Na wyposażeniu BSR, statków SAR3000 i Kapitan Poinc znajdowały się łodzie ratownicze typu RIB, które mogły być dowieszone samochodem terenowym z przyczepą w odpowiednie miejsce wodowania. Podobną rolę pełniły skutery ratownicze będące na wyposażeniu każdego BSR. W zakresie zwalczania zanieczyszczeń służba SAR dysponowała statkiem wielozadaniowym Kapitan Poinc oraz statkiem przeciwrozlewowym Czesław II stacjonującym w porcie w Świnoujściu. Dyslokację jednostek przedstawiono na mapie nr 4.

Lokalizacja zasobów
służby SAR

Mapa nr 4

Dyslokacja jednostek MSPiR



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

⁵⁶ Dalej: MSR

⁵⁷ Dalej: BSR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W BSR oprócz jednostek pływających i samochodów z przyczepami dostępne były również środki do usuwania zanieczyszczeń morza dostosowanych do niewielkiej skali skażeń brzegu.

Po wprowadzeniu w 2018 r. do służby nowych łodzi RIB typu S6500 dotychczas wykorzystywane łodzie Gemini Waverider 600 pomimo wyeksploatowania pozostawiono tymczasowo w jednostkach, jako rezerwowe⁵⁸ (do wykorzystania np. na czas przeglądów i remontów nowych łodzi). W chwili zakończenia kontroli na stanie służby BSR pozostawało 18 łodzi ratowniczych typu RIB, cztery łodzie RIB na statkach ratowniczych, łódź Baltic Parker 9000 (nr R-30) oraz trzy łodzie holownicze i rozlewowe.

Minimalne wyposażenie zasobów służby SAR

Zakres minimalnego wyposażenia zasobów (w tym paliwa, wody, prowiantu, środków ratunkowych i pirotechnicznych) oraz sprawność wyposażenia było poddawane inspekcji każdorazowo przy objęciu dyżuru przez kolejną zmianę przez dyżurnego ratownika BSR oraz kapitana statku⁵⁹. Sprawdzenie dostępności zasobów było również wykonywane przez obejmujących dyżur inspektorów operacyjnych w MRCK i MPCK. W przypadku niedostępności danego zasobu (statku, łodzi, samochodu) zasób ten wycofywano, co odnotowywano w „Raportach Gotowości Sił i Środków Ratownictwa Morskiego”. Kontrola nie wykazała uchybień w tym zakresie.

Ponadto w okresie objętym kontrolą służby MSPiR przeprowadziły w 2018 r. 18 kontroli gotowości statków i BSR, 21 w 2019 r., 21 w 2020 r. i jedną w 2021 r. W tym samym okresie przeprowadzono trzy kontrole zewnętrzne w 2018 r.⁶⁰, dwie w 2019 r.⁶¹, trzy w 2020 r.⁶².

Utrzymywanie wymaganej obsady jednostek służby SAR

Minimalną liczebność obsady jednostek ratowniczych oraz BSR określono w załączniku nr 1 do Planu SAR⁶³, na statkach do zwalczania zanieczyszczeń w załączniku H do „Krajowego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego”, natomiast dla centrów koordynacyjnych w Regulaminie Pogotowia SAR. W centrach koordynacyjnych dyżury pełniła wymagana w Regulaminie Pogotowia SAR liczba osób, posiadająca wymagane kwalifikacje do koordynowania akcji SAR⁶⁴. Objęcie i zakończenie dyżuru, wraz z godziną jego rozpoczęcia i zakończenia było każdorazowo odnotowane w dziennikach pracy. Zgodnie z wynikami kontroli w MSPiR zapewniono minimalną liczebność obsady jednostek ratowniczych oraz BSR. Kontrola nie

⁵⁸ Łódź nr R-23 dotychczas stanowiąca wyposażenie BSR we Władysławowie została przekazana na początku 2021 r. do Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku na podstawie § 38 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r., w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 2004).

⁵⁹ Zakres minimalnego wyposażenia i zapasów na statkach SAR określono w §§ 35, 36, 56 i 57 oraz Załączniku nr 4 i 5 Regulaminu Pogotowia SAR. Zakres minimalnego wyposażenia BSR określono w § 53 oraz Załączniku nr 4 i 6 Regulaminu Pogotowia SAR.

⁶⁰ Urząd Morski w Słupsku kontrolował statki „Orkan”, „Szkwał” oraz BSR Kołobrzeg.

⁶¹ Urząd Morski w Słupsku kontrolował statek „Szkwał” oraz BSR Ustka i BSR Kołobrzeg.

⁶² Urząd Morski w Słupsku kontrolował statek „Szkwał” oraz BSR Ustka i BSR Kołobrzeg.

⁶³ Np. dla statku ratowniczego typu SAR 1500 minimalną załogę stanowiło 3–4 osoby, dla SAR 3000 6 osób.

⁶⁴ Zgodnie z § 12 Regulaminu Pogotowia SAR dyżur w MRCK pełni dwóch inspektorów operacyjnych lub inspektor operacyjny i asystent inspektora operacyjnego. W MPCK dyżur pełni inspektor operacyjny lub asystent inspektora operacyjnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wykazała przypadków, w których pomimo niespełnienia wymogu minimalnej obsady, jednostka nie zostałaby wyłączona z pogotowia⁶⁵.

NIK stwierdziła, że znaczny udział w pełnieniu dyżurów w MRCK stanowiły dyżury pełnione przez kierownika MRCK i kierownika Działu Planowania i Analiz. Sytuację wyjaśnił Dyrektor wskazując, że w MRCK przewidziano 10 etatów - pięciu Inspektorów Operacyjnych (kierowników zmiany dyżurnej/SMC⁶⁶) i pięciu Asystentów Inspektora Operacyjnego. Etatyżacja zapewniała pięć par dyżurnych, ale zatrudnionych było dziewięć osób z uwagi na trudności w znalezieniu odpowiedniej osoby na to stanowisko. Kierownik MRCK i Kierownik Działu Planowania i Analiz jako byli Inspektorzy mogli pełnić dyżury w sytuacjach awaryjnych (w sytuacji urlopów, zwolnień lekarskich, wyjazdów szkoleniowych) co przy pięciu parach dyżurnych było częste.

Ponadto na podstawie analizy wykazów dyżurów pełnionych w MRCK i MPCK w okresie objętym kontrolą NIK stwierdziła, że od października 2019 r. dyżury pełnione były w systemie 24 godzinnych zmian, pomimo że zgodnie z obowiązującym MRCK i MPCK regulaminem pracy taka możliwość została wprowadzona dopiero Zarządzeniem nr 6 Dyrektora Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa z dnia 19 lutego 2021 r. Ten stan oceniono jako nieprawidłowy.

**Pełnienie
dyżurów niezgodnie
z regulaminem pracy**

Dzięki właściwej dyslokacji jednostek oraz utrzymywaniu należytej sprawności statków SAR1500 i SAR3000 służba SAR posiadała teoretyczną zdolność osiągnięcia najdalszych granic polskiego obszaru SRR w czasie nieznacznie przekraczającym 2 godziny od wyjścia statków ratowniczych z portów stacjonowania. Ponadto określenie w Regulaminie Pogotowia służby SAR i Planie SAR maksymalnego czasu podjęcia działań po otrzymaniu zgłoszenia (5 min.) oraz przyjęcie całodobowego reżimu gotowości do wyjścia z portu dla statków SAR poniżej 15 min zapewniło zasadniczo spełnienie zaleceń Międzynarodowego lotniczego i morskiego poradnika poszukiwania i ratownictwa IAMSAR (mapa nr 5).

**Dysponowanie zasobami
dla terminowej realizacji
akcji SAR**

Zalecenia

Zalecenia IAMSAR dotyczące skracania czasu reakcji służby SAR na wystąpienie zagrożenia życia zawarte są w rozdziale 6.4. W pkt 6.4.2 określono, że wszystkie czynności służby SAR muszą być uzależnione od terminowości, a dane dotyczące śmiertelności na morzu wskazują na konieczność uratowania zagrożonych osób w ciągu 2 godzin. Rozpoczęcie wstępnego działania musi nastąpić w ciągu 5 min. od powiadomienia o wystąpieniu zagrożenia. W pkt 6.4.6 określono zalecenia w celu minimalizacji czasu dotarcia jednostki ratowniczej do lokalizacji zagrożenia lub poszukiwania (jeśli lokalizacja zagrożenia nie jest znana). Jako jeden ze sposobów osiągnięcia tego celu wskazano przegląd geograficznej lokalizacji infrastruktury SAR w celu zapewnienia ich optymalnego umiejscowienia względem bieżących i przyszłych przewidywanych zagrożeń np. dla osiągnięcia czasu dotarcia do miejsca akcji SAR wynoszącego do 90 min. od wyruszenia.

⁶⁵ W przypadku, kiedy stan załogi statku np. z przyczyn medycznych był mniejszy niż stan minimalny zapisany w Planie SAR dla danego typu jednostki, dana jednostka była wyłączana z pogotowia do czasu uzupełnienia minimalnego stanu osobowego załogi. W toku kontroli nie stwierdzono wyłączenia BSR z powodu braku minimalnej, wymaganej w Planie SAR, obsady.

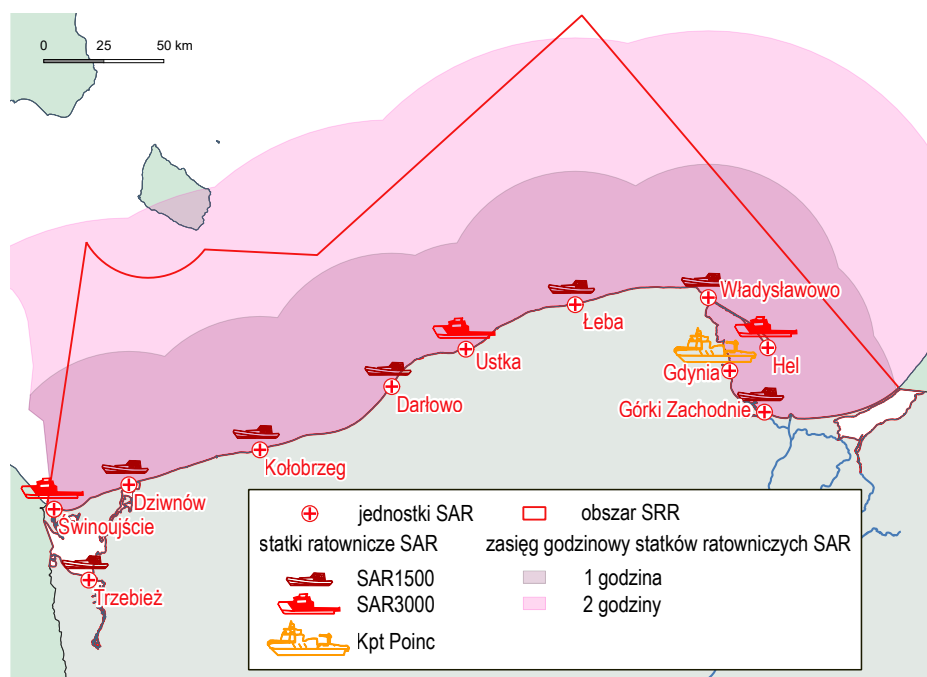
⁶⁶ Z ang. *SAR Mission Coordinator* – koordynator akcji SAR.

Pomimo istnienia ww. zaleceń IAMSAR służba SAR nie ustaliła limitu maksymalnego czasu dotarcia w rejon zdarzenia. Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora MSPiR podczas prowadzenia akcji ratowania życia ludzkiego na morzu zimnym, jakim jest Bałtyk, najważniejsze jest jak najszybsze dotarcie do poszkodowanych, co jest uzależnione od panujących warunków hydrometeorologicznych. Ponadto zapewnienie bezpieczeństwa statku i znajdujących się na nim osób jest wymogiem ustawowym nałożonym na kapitana przez kodeks morski. Kapitan dowodzący statkiem ratowniczym określa po wyjściu z portu czas dotarcia ETA (Estimated Time of Arrival), biorąc pod uwagę rzeczywiste warunki hydrometeorologiczne.

W związku z powyższym parametrem przyjętym przez służbę SAR jest reżim gotowości, czyli maksymalny czas, w jakim jednostka SAR musi odcumować po odebraniu alertu⁶⁷. Czas ten jest także wskazany w § 34 Regulaminu pogotowia służby SAR i dla statków SAR wynosi 15 minut. Ponadto w Regulaminie tym przyjęto, że czas podjęcia czynności w ramach akcji SAR nie może być dłuższy niż 5 min. od odebrania alertu.

Mapa nr 5

Maksymalny teoretyczny zasięg godzinowy statków SAR



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Skuteczność służby SAR w zakresie czasu dotarcia do miejsca zdarzenia jest również wzmocniona dzięki zwielokrotnieniu dostępnych zasobów. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do Planu SAR, w razie zaistnienia takiej potrzeby, SMC ma możliwość użycia wydzielonych środków jednostek współdziałających m.in. Marynarki Wojennej, w szczególności śmigłowców ratowniczych bazujących w Gdyni i Darłowie oraz należącego do Straży Granicznej samolotu wielozadaniowego stacjonującego w Cewicach, wyposażonego w tratwy ratownicze oraz system detekcji rozbitków. SMC posiada rów-

⁶⁷ Zgodnie z § 5 Regulaminu Pogotowia Służby SAR

niez uprawnienia rekwirowania jednostek pływających znajdujących się w pobliżu prowadzenia akcji SAR w celu ich włączenia do prowadzonej akcji poszukiwawczo-ratowniczej.

W przypadku akcji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń możliwości służby SAR są gorsze. MSPiR dysponuje tylko dwoma statkami do zwalczania zanieczyszczeń: statkiem wielozadaniowym *Kapitan Poinc*, stacjonującym w Gdyni oraz statkiem przeciwrozlewowym *Czesław II*, stacjonującym w Świnoujściu. Pierwszy z nich to jednostka holownicza zaadaptowana w 1996 r. do wielozadaniowych potrzeb ratownictwa morskiego (w tym do poszukiwań, ratowania życia na morzu, gaszenia pożarów, holowania, usuwania zanieczyszczeń) o zasięgu i dzielności morskiej bez ograniczeń na Bałtyku. Drugi z nich, powstały w 1988 r. może wypływać jedynie do stanu morza 4^oB (sile wiatru do 5^oB), a jego zasięg ogranicza się do wód portowych i przybrzeżnych (do 20 Mm). Prędkość maksymalna statku *Kapitan Poinc* wynosi 13 węzłów, zaś statku *Czesław II* jedynie 9 węzłów. Dotarcie statku *Kapitan Poinc* do skrajnie oddalonych części obszarów morskich RP zajmuje ok. 20 godzin od wyjścia z portu w Gdyni. W sytuacji zanieczyszczenia morza substancją ropopochodną, która w postaci plamy na powierzchni wody przemieszcza się pod wpływem wiatru, prądów i falowania, tak długi czas do rozpoczęcia zbierania plamy olejowej może znacząco ograniczyć skuteczność usuwania zanieczyszczenia.

Ponadto BSR, MRCK i MPCK posiadają także zmagazynowane mobilne wyposażenie do zwalczania zanieczyszczeń środowiska morskiego.

W przypadku prowadzenia akcji przeciwrozlewowych MRCK ma do dyspozycji środki ujęte w załączniku H do Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego. Są nimi m.in. jednostki pływające należące do Straży Granicznej, Petrobaltic oraz samoloty i śmigłowce należące do Urzędu Morskiego, Marynarki Wojennej i Straży Granicznej. W załączniku H wymieniono urządzenia specjalistyczne do zbierania i neutralizacji rozlewów, będące na stanie MSPiR takie jak zapory przeciwrozlewowe, pompy, zbieracze olejowe, pojazdy, łodzie ratownicze i inne.

Niewystarczające
zasoby dla terminowego
zwalczania
zanieczyszczeń morza

Uzupełnienie wyposażenia od ostatniej kontroli NIK

Od czasu kontroli NIK nr P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” zasoby sprzętowe MSPiR służące usuwaniu zanieczyszczeń morza zostały zwiększone o:

- ciężką pełnomorską zaporę przeciwolejewą „Desmi Ro-Boom 1100” o długości 300 mb. wraz z osprzętem – w magazynie sprzętu w Świnoujściu,
- zbieracz olejowy „Desmi DBD13-4 ULW” wraz z osprzętem – w magazynie sprzętu w Świnoujściu,
- zbiornik pływający Desmi o poj. 25 m³ do czasowego magazynowania wód zaolejonych – w magazynie sprzętu w Świnoujściu,
- lekką zaporę przeciwolejewą „Harbo T-fence 25” przeznaczoną do prowadzenia akcji wewnątrz portu o łącznej długości 100 mb. – na wyposażeniu wielozadaniowego statku ratowniczego *Kapitan Poinc*,
- aluminiową łódź roboczą Alunautic o długości kadłuba 8,0 m, wyposażoną w urządzenie do zbierania zanieczyszczeń olejowych z powierzchni wody – łódź ta ma trafić na wyposażenie wielozadaniowego statku ratowniczego *Kapitan Poinc*, jednak konieczna jest przebudowa łoża na statku (na przełomie III i IV kw. 2021 r.).

Niska prędkość maksymalna specjalnych statków do usuwania zanieczyszczeń morza oraz ich mała liczebność powodują, że Polska nie jest w stanie wypełnić Rekomendacji nr 31/1 pkt a) Konwencji Helsińskiej – HELCOM Response Manual Volume I (Oil) Chapter 13⁶⁸, określającej m.in. maksymalny czas rozpoczęcia usuwania zanieczyszczenia od otrzymania zgłoszenia.

Rekomendacja nr 31/1 HELCOM

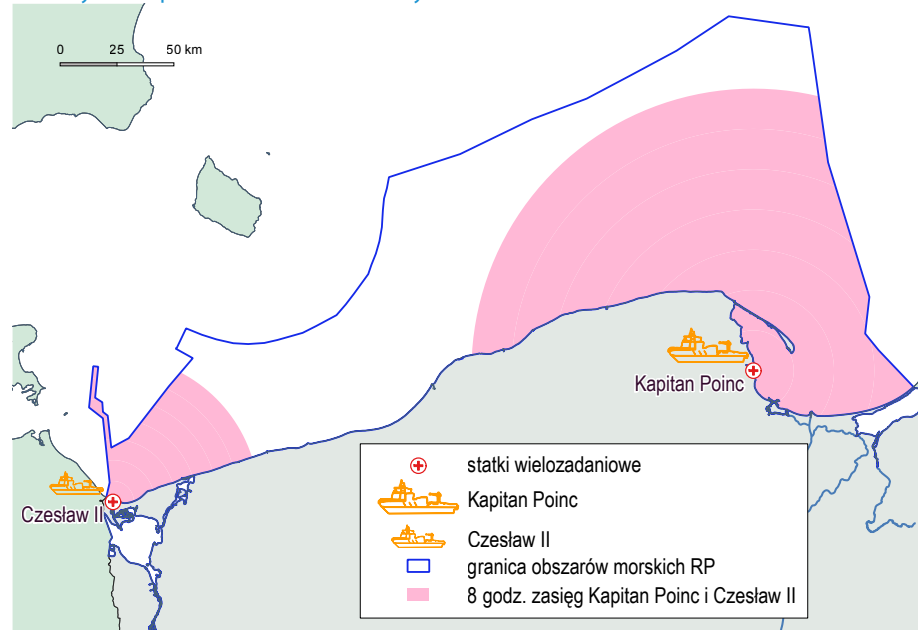
Stronom Konwencji zaleca się ustanowienie narodowych planów nakierowanych na osiągnięcie zdolności służb do zwalczania zanieczyszczeń, aby objąć rozlewy olejowe i innych szkodliwych substancji na morzu działaniem:

- utrzymywaniem gotowości do wypłynięcia pierwszej jednostki z miejsca stacjonowania w okresie do 2 godzin od zaalarmowania,
- osiągnięciem w czasie do 6 godzin od wypłynięcia dowolnego miejsca rozlewu w granicach obszarów odpowiedzialności kraju strony Konwencji,
- zapewnieniem dobrze zorganizowanej, adekwatnej i istotnej akcji na miejscu rozlewu tak szybko, jak to możliwe, jednakże w czasie nie przekraczającym 12 godzin w normalnych okolicznościach.

Strefa odpowiedzialności Polski za usuwanie zanieczyszczeń na morzu odpowiadająca obszarom morskim RP wynosi ok. 29,6 tys. km² (nie wliczając Zalewów Szczecińskiego, Wiślanego i Kamieńskiego). Obszar w jej granicach, na który specjalne statki do zwalczania zanieczyszczeń mogą dotrzeć w czasie 8 godz. od otrzymania powiadomienia, obejmuje ok. 17,3 tys. km², tj. 58,4% strefy odpowiedzialności Polski za usuwanie zanieczyszczeń na morzu. W przypadku stanu morza pow. 4°B skutkującym niemożnością skierowania do akcji statku Czesław II statek Kapitan Poinc pozwala na osiągnięcie w czasie 8 godzin od zaalarmowania ok. 51,4% powierzchni polskich obszarów morskich (mapa nr 6).

Mapa nr 6

Zasięg specjalnych statków do zwalczania zanieczyszczeń morza w ciągu 8 godz. od otrzymania powiadomienia o zanieczyszczeniu



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁶⁸ Dalej: rekomendacja nr 31/1 HELCOM.

MSPiR podejmowała działania zmierzające do zwiększenia zdolności operacyjnych w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, przede wszystkim poprzez realizację projektu budowy wielozadaniowego statku. W wyniku akceptacji wniosku o ujęcie na liście projektów przez MFiPR, projekt ten został wpisany na listę projektów pozakonkursowych, tj. o strategicznym znaczeniu dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i dotyczącym realizacji zadań publicznych. Na tej podstawie 13 grudnia 2017 r. podpisano umowę o dofinansowanie projektu⁶⁹ w wysokości 280 000 tys. zł. W dniu 8 lutego 2019 r. zawarto umowę na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla ww. projektu, który przygotował postępowanie przetargowe na budowę statku. Budowa statku została jednak przerwana decyzją Ministra, co opisano w rozdziale 5.1.1 na str. 23–25.

MSPiR przedstawiła analizę, z której wynikało, że odstępianie od realizacji budowy wielozadaniowego statku SAR pociągało za sobą niezapewnienie wielu potrzeb rozwojowych służby SAR, w tym: możliwości prowadzenia akcji w atmosferze zagrożenia HNS, zdolności holowania dużych jednostek, wydajności prowadzenia akcji gaśniczej, wydajności oczyszczania morza, awaryjnego rozładunku statku z substancji ropopochodnej lub niebezpiecznej, prowadzenia akcji ratowniczych z dźwigiem o dużej wydajności, liczby możliwych do przyjęcia rozbitków, poprawy autonomiczności akcji ratowniczej, koordynowania na miejscu dużych akcji ratowniczych (szczególnie masowych). Potrzeby te wynikały z protokołu HNS do konwencji OPRC⁷⁰ oraz analizy rozwoju intensywności wykorzystania morza: zwiększenia wolumenu transportu morskiego i przeładunków w polskich portach oraz rozwoju energetyki wiatrowej.

Na etapie analizy zasadności budowy nowego wielozadaniowego statku SAR rozważano możliwość wykorzystania zamiennie nowych statków pozyskanych przez Urzędy Morskie: Zodiak II i Planeta I. Jednakże, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, statki te nie zostały wpisane do Planu SAR, ani do załącznika H do Krajowego Planu, co oznacza, że zasoby te nie zostały wydzielone do współdziałania ze służbą SAR⁷¹. Powodem niewłączenia nowych statków do współdziałania ze służbą SAR były:

- problemy z obsadzeniem min. dwóch wykwalifikowanych załóg,
- konieczność opracowania procedur i rozkładów okrętowych przygotowujących załogi do realizowania nowych zadań,
- utrudnienia w sprawnym przygotowywaniu załóg statku do wykonywania zadań, ze względu na sytuację wynikającą z występowania zagrożenia związanego z Covid-19.

⁶⁹ Umowa nr POIS.03.02.00-00-0011/17 pn. „Budowa wielozadaniowego statku ratowniczego dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”.

⁷⁰ Protokół w sprawie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami oraz współpracy w tym zakresie – Protokół OPRC-HNS (Dz. U. z 2007 r. Nr 167, poz. 1173), podpisany przez Prezydenta RP 18 marca 2003 r.

⁷¹ W dniu 5 lipca 2021 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zwrócił się do MSPiR z wnioskiem o uwzględnienie statku wielozadaniowego ZODIAK II w wykazie sił i środków wydzielanych przez Urząd Morski w Gdyni do współdziałania z MSPiR w ramach akcji SAR w reżimie gotowości 2 godzin przy 12-godzinym pogotowiu.

Jednym z najistotniejszych problemów w zastąpieniu nowego statku wielozadaniowego dla służby SAR przez statki Zodiak II i Planeta I jest to, że nie są kwalifikowane jako statki służby państwowej, a ich załogi wykonują pracę w systemie równoważnym czasu pracy, który nie może przekraczać 12 godzin na dobę i średnio 40 godzin na tydzień. Uniemożliwia to zapewnienie reżimu gotowości wymaganego dla statków SAR przy ratowaniu życia: 15 min. przez całą dobę (w urzędach morskich nie funkcjonują tryby pracy umożliwiające taki reżim gotowości).

Ponadto ograniczeniem w zakresie wsparcia akcji SAR przez statki Zodiak II i Planeta I jest to, że nie są one statkami dedykowanymi do ratowania życia – są to wielozadaniowe lodołamacze z wyposażeniem do stawiania znaków nawigacyjnych, przez co mają wysoką wolną burtę, utrudniającą podejmowanie ludzi z wody. Statki te zbudowano celem zastąpienia dotychczas eksploatowanych czterdziestoletnich jednostek Zodiak I i Planeta, a więc podstawowym zadaniem nowych jednostek jest przejęcie zadań realizowanych przez wycofywane statki, co również ograniczy dostępność tego zasobu dla działań SAR i przeciwozlewowych.

Według, wykonanej przez MSPiR, analizy możliwości wykorzystania statków Zodiak II i Planeta I do celów uzupełnienia zdolności operacyjnych jedynie w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, uwzględniając miejsca stacjonowania tych statków, statku Kapitan Poinc oraz przebazowanie statku Czesław II na środkowe wybrzeże, uzyskanoby wypełnienie rekomendacji nr 31/1 HELCOM na ok. 81,7% obszarów morskich RP (z wyłączeniem Zalewów Szczecińskiego i Wiślanego).

Rosnące koszty utrzymania i czasy wyłączenia statków SAR

Utrudnieniem w utrzymywaniu gotowości służby SAR był rosnący stopień wyeksploatowania statków SAR1500 skutkujący coraz dłuższymi wyłączeniami tych jednostek z eksploatacji, które trwały łącznie: w 2018 r. 2,6 tys. godzin, w 2019 r. 3,5 tys. godz., w 2020 r. 2,8 tys. godz. Wzrastały również koszty ich utrzymania, które w 2018 r. wyniosły 541 tys. zł, w 2019 r. 660 tys. zł i w 2020 r. 767 tys. zł.

Również wiek i poziom wyeksploatowania 2 specjalnych statków do usuwania zanieczyszczeń morza powodował długotrwałe wyłączenia z eksploatacji. W przypadku statku Kapitan Poinc wynosiły 300 tys. zł i 1,2 tys. godzin w 2018 r., 151 tys. zł i 120 godzin w 2019 r. oraz 238 tys. zł i 299 godzin w 2020 r. Koszty remontów i czasy wyłączeń statku Czesław II wynosiły 220 tys. zł i 1,2 tys. godzin w 2018 r., 59 tys. zł i 124 godziny w 2019 r. oraz 30 tys. zł w 2020 r.⁷²

W związku z rosnącymi kosztami utrzymania ww. jednostek pływających w 2017 r. w MSPiR opracowano Program Wieloletni (dalej: „Program”) „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu”. Zaplanowano w nim min. budowę wielozadaniowego statku ratowniczego, opracowanie dokumentacji następcy statków klasy SAR 1500, modernizację statków Kapitan Poinc i Czesław II, modernizację urządzeń nawigacyjnych na statkach SAR1500, zakup łodzi do prowadze-

⁷² W 2020 r. nie odnotowano wyłączeń statku z gotowości.

nia akcji przeciwrozlewowych i ratowniczych na Zalewie Wiślanym oraz aluminiowych łodzi ratowniczych dla statków SAR3000 i Kapitan Poinc, sprzętu do zbierania zanieczyszczeń, doposażenie statków w urządzenia ułatwiające akcje SAR, rozbudowę bazy lokalowej, zakup środków transportu. Tak przygotowany program inwestycyjny miał być przyjęty w postaci uchwały Rady Ministrów o ustanowieniu programu wieloletniego, co było szczególnie istotne w przypadku inwestycji, które wymagają kilkuletniego okresu realizacji (np. wymiany siedmiu statków ratowniczych typu SAR1500). Program został negatywnie zaopiniowany przez Ministra Finansów, który wskazał, że inwestycje powinny być w dalszym ciągu realizowane z corocznie przyznawanych środków w ramach ustawy budżetowej. W związku z tym MSPiR prowadziło roczne plany inwestycyjne wybierając z Planu wieloletniego jedynie elementy możliwe do zrealizowania w danym roku budżetowym.

W 2021 r. Dyrektor MSPiR rozpoczął przygotowanie nowego planu rozwoju służby SAR uwzględniającego potrzeby inwestycyjne, jednak nie został on zaprezentowany do dnia zakończenia kontroli.

Pomimo obowiązku określonego w części VI Planu SAR oraz Załączniku nr 1 do Zarządzenia nr 20 Dyrektora MSPiR z 22 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu szkolenia specjalistycznego pracowników Pionu Operacyjnego w MSPiR nie sporządzano „Rocznych programów szkolenia specjalistycznego” zawierających szczegółową tematykę szkoleń, ćwiczeń i treningów obowiązujących w MSPiR, oraz „Rocznych planów szkoleń wewnętrznych”. Przyczyną tej nieprawidłowości było istnienie dwóch trybów zatrudnienia ratowników i inspektorów w MSPiR. Pracownicy załóg pływających zatrudnieni byli w trybie przepisów ustawy o pracy na morzu⁷³. Ratownicy BSR oraz pracownicy MRCK i MPCK zatrudnieni byli w oparciu o kodeks pracy⁷⁴. Zgodnie z tymi przepisami w odrębny sposób ustalano czas pracy i odpoczynku. W przypadku szkoleń załóg statków plany szkoleń przygotowywali kapitanowie dla swojej zmiany, co było m.in. zależne od konieczności utrzymywania gotowości, a możliwość dysponowania potrzebnym czasem była ograniczona z uwagi na sezonowy wzrost liczby akcji SAR. W przypadku załóg BSR, w których stosowano 24 godzinny tryb dyżurów, przed każdym dyżurem i po nim powinien następować 24 godzinny okres odpoczynku pracownika. Z uwagi na ograniczenia, wynikające z obu przyjętych typów harmonogramów pracy, niemożliwe stało się sporządzanie rzetelnych rocznych planów szkoleń, ponieważ realizacja szkoleń podejmowana była w innym doraźny sposób, zależny od stale zmieniających się okresów pracy i wypoczynku poszczególnych pracowników.

Utrzymywanie ciągłej gotowości do przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu życia na morzu oraz zawiadomień o zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego obejmowały m.in. kontrolę sprawności wszystkich dostępnych systemów łączności będących na wyposażeniu MRCK i MPCK, kontrolę łączności ze statkami i brzegowymi stacjami ratowniczymi Służby SAR, kontrolę łączności z jednostkami

Brak rocznych planów szkoleń

Brak wydzielonego systemu łączności służby SAR z innymi służbami ratunkowymi i bezpieczeństwa

⁷³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1353 t.j.).

⁷⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 t.j.).

organizacyjnymi współdziałającymi ze Służbą SAR. W toku oględzin w MRCK NIK ustaliła, że MSPiR nie dysponuje systemem łączności radiowej umożliwiającym bezpośrednią komunikację z jednostkami ratowniczymi służb innych niż Służby SAR (w zamian wykorzystywane są np. połączenia komórkowe, a w przypadku wzywania karetki pogotowia – nr 112). Według wyjaśnień Dyrektora MSPiR w Polsce nie ma wspólnego systemu łączności radiowej służącej łączności ze wszystkimi podmiotami zapewniającymi bezpieczeństwo, a w szczególności podmiotami ratowniczymi: Państwową Strażą Pożarną, Państwowym Ratownictwem Medycznym, Policją. Każdy z podmiotów miał swój system pracujący na innych częstotliwościach. System Łączności Operacyjnej służby SAR działał na częstotliwościach morskich VHF, ponieważ taki obowiązuje na morzu.

Prace nad systemem łączności TETRA

Podczas spotkań Rady SAR w 2018 r. dyskutowano na temat wprowadzenia wspólnie z jednostkami współdziałającymi systemu łączności TETRA, który był testowany m.in. w MSPiR. Jako jednostkę wiodącą wskazano resort Spraw Wewnętrznych i Administracji. Pomimo deklaracji, zgodnie z którymi wszystkie jednostki biorące udział w spotkaniu zainteresowane były ustanowieniem jednolitego systemu łączności, prace nie doprowadziły do jego funkcjonowania do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zapytany w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f. ustawy o NIK na temat stanu zaawansowania prac nad wspólnym systemem łączności służb ratowniczych i bezpieczeństwa poinformował, że obecnie Komenda Główna Policji (dalej: KGP) buduje Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej Policji (dalej: OCSŁR-P)⁷⁵. Jest on ukierunkowany na realizację potrzeb organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale przewiduje możliwość udostępnienia jego zasobów, do realizacji łączności także z innymi użytkownikami realizującymi zadania z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa (w tym MSPiR). Aktualnie KGP prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na projekt pn. „Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA”, mający być podstawą pierwszego etapu budowy OCSŁR-P. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił również, że MSPiR nie została włączona do prac nad OCSŁR-P, ponieważ jest on projektem własnym resortu, a pierwszy etap jego budowy miał być realizowany z wykorzystaniem środków pochodzących z Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020, z części budżetu będącego w dyspozycji KGP. Po uruchomieniu i wdrożeniu do eksploatacji OCSŁR-P możliwe będzie udostępnianie zasobów tego systemu zainteresowanym podmiotom prowadzącym działania z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa. Szczegółowe zasady udostępniania zasobów systemu innym podmiotom, zostaną ustalone przez KGP.

NIK zwraca uwagę, że podczas posiedzeń Rady SAR, w których uczestniczyli przedstawiciele jednostek podległych Ministrowi Spraw

⁷⁵ Zgodnie z decyzją nr 164 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2017 r.

Wewnętrznych i Administracji (Policji, Straży Granicznej, PSP) wskazywano na zagrożenie wynikające z odrębnej budowy systemów łączności operacyjnej, które mogłyby po wdrożeniu ujawnić bariery uniemożliwiające wspólne wykorzystanie przez różne służby realizujące zadania z zakresu ratownictwa i bezpieczeństwa. W szczególności wnioski Rady SAR obejmowały podjęcie współpracy nad opracowaniem wspólnych założeń nowobudowanych systemów łączności już na wstępnym etapie, aby uniknąć tego zagrożenia.

Dotychczas wykorzystywane sposoby i technologie połączeń z MSPiR były zależne od współdziałającej jednostki. Jednostki operujące na morzu (Marynarka Wojenna, MOSG) wykorzystywały morskie pasmo VHF, w szczególności kanały 16, 11 i 70, które są podstawowymi kanałami bezpieczeństwa stosowanymi przez MSPiR. Radiotelefony wykorzystywane przez Policję miały zaprogramowane kanały z tego pasma, więc komunikacja z jednostkami biorącymi udział w akcjach SAR była również możliwa (pasma morskie VHF nie były podstawowymi wykorzystywanymi przez Policję). Wymiana komunikatów z PSP następowała głównie drogą telefoniczną (ze stanowiskami kierowania), natomiast na lądzie stosowano wymianę środków łączności lub poprzez łącznika.

W celu koordynowania udziału różnych służb ratowniczych i bezpieczeństwa we wspólnych akcjach Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyodrębnił radiową sieć współdziałania VHF w kanale B112. Jednakże, z uwagi na morskie zastosowanie radiotelefonów posiadanych przez służbę SAR i ograniczenia z tym związane nie była ona wykorzystywana.

NIK ustaliła także, że nadawanie radiowe w systemie GMDSS⁷⁶ przez MRCK i MPCK ograniczone zostało do kanałów 11 i 16. Powodem tego ograniczenia była konieczność uzyskiwania dla radiostacji zainstalowanych na obiektach lądowych służby SAR, budynków MSR i BSR (14 lokalizacji) oraz obiektach Systemu Łączności Operacyjnej (dziewięć lokalizacji) pozwoleń radiowych, co jest związane z koniecznością uiszczenia stosownych opłat zgodnie z ustawą z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁷⁷. Jednostki pływające i samochody ratownicze korzystały ze wszystkich kanałów morskiego pasma VHF, jednak radiotelefony zainstalowane stacjonarnie w MRCK, MPCK, stacjach ratowniczych mogły w pełni korzystać (odbior i nadawanie) tylko z kanałów 11 – operacyjnego służby SAR i kanału 16 – wezwania w niebezpieczeństwie i dla celów bezpieczeństwa. Na pozostałych kanałach możliwe było tylko prowadzenie nasłuchu bez możliwości nadawania.

W procesie prekonsultacji projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej, w marcu 2020 r., na wniosek MSPiR Minister, występował do Ministra Cyfryzacji⁷⁸ o zwolnienie z opłat oraz przyznanie możliwości nadawania na wszystkich częstotliwościach wykorzystywanych w syste-

Opłaty za nadawanie radiowe przez jednostki stacjonarne MSPiR

⁷⁶ Global Maritime Distress and Safety System – Światowy Morski System Łączności Alarmowej i Bezpieczeństwa.

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 576.

⁷⁸ Pismo z dnia 27 marca 2020 r. Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

mie GMDSS. W uzasadnieniu Minister wskazał, że projektowane przepisy doprowadzą do znaczącego wzrostu kosztów funkcjonowania MSPiR⁷⁹, choć ponoszenie opłat za prawo do dysponowania częstotliwościami ratowniczymi, nawet przy dotychczasowym porządku prawnym, straciło uzasadnienie⁸⁰. Jednakże na tym etapie prac autor ustawy nie uwzględnił ww. wniosku. Minister wyjaśnił jednak, że proces legislacyjny projektu ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej nie zakończył się i planowane jest dalsze staranie o zniesienie opłat pobieranych od MSPiR za dostęp do częstotliwości radiowych, w związku z pełnieniem służby.

5.3. Prowadzenie akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu

Podsumowanie
najważniejszych ustaleń

MSPiR prowadziła akcje poszukiwawcze i ratownicze oraz usuwania zanieczyszczeń środowiska morskiego skutecznie i zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Nie stwierdzono, aby występujące awarie jednostek pływających doprowadziły do niepowodzenia akcji SAR.

Służba SAR nie prowadziła przekrojowych analiz swojej działalności, sporządzane sprawozdania statystyczne były niekompletne, a podsumowane w nich akcje klasyfikowano w sposób niejednorodny. MSPiR nie prowadziła również spójnego rejestru przeprowadzonych akcji. Powyższe braki uniemożliwiają ocenę skuteczności i efektywności funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego według zasad IAMSAR. MSPiR wykazała uratowanie 184 osób w latach 2018–2021 (I kw), jednak w przeprowadzonych w tym czasie 1046 akcjach wspólnie z innymi jednostkami współdziałającymi pomocy udzielono 364 osobom.

Dystans pomiędzy lokalizacją jednostek MSPiR powodował, że Służba SAR nie mogła zapewniać w pełni skutecznej pomocy osobom tonącym na wybrzeżu w znacznej odległości od siedzib Służby SAR. Wskazuje to, że przy obecnie posiadanych zasobach, MSPiR nie może być traktowana jako służba zastępująca w takich miejscach WOPR lub inne jednostki ratownictwa wodnego.

Zasady prowadzenia
akcji SAR

Zadania w zakresie prowadzenia akcji poszukiwawczych i ratowniczych służba SAR wykonywała na podstawie Planu SAR, opracowanego zgodnie z postanowieniami Konwencji SAR⁸¹. Sposób wykonywania zadań przez Służbę SAR został również szczegółowo określony w rozporządzeniu w sprawie wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu⁸².

⁷⁹ Oszacowano, że po wejściu w życie nowych przepisów koszty prawa dysponowania częstotliwościami niezbędnymi do prawidłowego działania służby SAR wyniosą 57 500 zł rocznie. Dotychczasowe opłaty ponoszone przez służbę SAR z tytułu prawa do dysponowania częstotliwościami w morskim paśmie V wynosiły około 8000 zł rocznie.

⁸⁰ Dyrektor MSPiR uzasadniał, że pobieranie opłat za prawo do wykorzystania częstotliwości morskiej służby ruchomej miało uzasadnienie w przeszłości, kiedy były one wykorzystywane komercyjnie przez stacje nadbrzeżne do realizacji łączności ogólnej. Obecnie odchodzi się od takiego wykorzystania na rzecz innych systemów radiokomunikacji (w tym satelitarnej), przez co przedmiotowe częstotliwości pozostają do wykorzystania wyłącznie dla łączności w zagrożeniu i dla celów bezpieczeństwa.

⁸¹ Międzynarodowa Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184).

⁸² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków

Plan SAR został oparty w znacznej części na zapisach poradnika IAMSAR Tom II „Mission Coordination”. Zalecenia podręcznika wprost odnoszą się do technik komunikacji, inicjacji akcji, planowania poszukiwań, techniki prowadzenia poszukiwań, planowania akcji ratowniczej⁸³. Zalecają także sposoby analizy przeprowadzonych akcji SAR.

Podstawowe obowiązki koordynacji akcji poszukiwawczych i ratowniczych, (zgodnie z Częścią I Rozdział 6 Planu SAR) pełniło MRCK w Gdyni, w skład którego wchodził Punkt odbioru alertu o zagrożeniu lub naruszeniu ochrony statku (POA). Pomocniczą rolę w zakresie działań w zachodniej części obszaru SRR pełniło MPCK w Świnoujściu. Zgodnie z pkt 1.2 (Część II) Planu SAR gdy obsada dyżurna prowadzi samodzielnie akcję SAR – Koordynatorem misji SAR – SMC jest Dyżurny Inspektor Operacyjny MRCK, natomiast gdy powołany jest Sztab Akcji SAR – Koordynatorem misji SAR jest Szef Sztabu akcji SAR. W całym okresie funkcjonowania służby SAR nie wystąpiła konieczność powołania Sztabu Akcji SAR.

Do zadań SMC należało m.in.:

- zebranie informacji o sytuacji zagrożenia,
- opracowanie dokładnego i wykonalnego planu misji SAR,
- rozwinięcie i koordynowanie środków misji SAR,
- podejmowanie decyzji o zawieszeniu, zakończeniu aktywnych poszukiwań lub zakończeniu akcji SAR.

Jeśli dwie lub więcej jednostki SAR zaangażowane były w danej akcji, wyznaczano jedną osobę na miejscu do koordynowania działań wszystkich jednostek biorących w niej udział – Koordynatora na miejscu akcji (OSC)⁸⁴, którym mogła być:

- osoba wyznaczona przez SMC lub
- do czasu wyznaczenia OSC przez SMC – kapitan pierwszej jednostki, która przybyła na miejsce zdarzenia.

Do obowiązków OSC należało m.in.:

- bezpośrednio koordynowanie działań jednostek ratowniczych znajdujących się na miejscu akcji;
- realizowanie planu otrzymanego od SMC lub samodzielne planowanie operacji SAR, jeżeli plan od SMC nie jest dostępny;
- sugerowanie SMC zmian w planie prowadzenia akcji wynikających z aktualnie występujących warunków w rejonie działań;
- koordynowanie łączności na miejscu akcji.

Działania zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń służba SAR wykonywała na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu⁸⁵ oraz szczegółowych procedur zawartych w Krajowym Planie.

Zasady prowadzenia
akcji zwalczania
zanieczyszczeń morza

i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (Dz. U. poz. 552).

⁸³ Rozdziały 2–6 Tom II IAMSAR.

⁸⁴ zgodnie z pkt 1.3 Część II Planu SAR, OSC z ang. *On Scene Coordinator* – dowodzący akcją poszukiwania i ratownictwa na miejscu

⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. poz. 1631, ze zm.).

Wyniki szczegółowego badania akcji SAR

W latach 2018–2021 (I kwartał) służba SAR przeprowadziła łącznie 1046 akcji⁸⁶, w tym w 2018 r. – 341, w 2019 r. – 327, w 2020 r. – 349 i w I kwartale 2021 r. – 29. Najwięcej akcji dotyczyło ratowania życia ludzkiego na morzu, przy czym zaobserwowano także szybszy wzrost ich liczby względem innych rodzajów akcji SAR (w 2018 r. stanowiły 41,9%, a w 2020 r. 49,9%). Łącznie w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 466 akcji ratowania życia ludzkiego na morzu, co zobrazowano na wykresie nr 1 (str. 10).

Na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji 25⁸⁷ akcji ratowniczych oraz trzech akcji zwalczania zanieczyszczeń (z 1046) ustalono, że:

- przestrzegano procedur koordynacji, planowania i prowadzenia akcji SAR określonych w Planie SAR;
- akcje SAR były zróżnicowane, a zasoby kierowane do akcji adekwatne do potrzeb;
- rozwinięcie dodatkowych sił i środków związane było z długotrwałymi poszukiwaniami oraz wielkością przeszukiwanego akwenu;
- służba SAR podejmowała działania, gdy występowało lub mogło wystąpić bezpośrednie zagrożenie życia (w sytuacjach takich jak np. zagrożenie zatonięciem statku, wejście statku na mieliznę, utrata sterowności/napędu, pożar);
- ewakuacje medyczne⁸⁸ realizowano przy pomocy sił, które w danych warunkach pozwalały na jak najszybsze przekazanie chorego/rannego w ręce kwalifikowanej pomocy medycznej (w przypadku zadysponowania śmigłowca ratowniczego wysyłany był również statek najbliższy pozycji statku proszącego o ewakuację);
- podczas akcji zwalczania zanieczyszczeń stosowano schematy postępowania MRC w postaci procesów decyzyjnych, zgodnie z załącznikiem „F” do Krajowego Planu.

Czas podjęcia akcji SAR mieścił się w limitach określonym w Regulaminie Pogotowia SAR:

- czas podjęcia działań ratowniczych przez MRCK lub MPCK od powiadomienia o wystąpieniu zagrożenia wynosił od 1 do 5 minut,
- od momentu otrzymania informacji o potrzebie udziału w akcji do chwili:
 - opuszczenia bazy przez załogę brzegowej stacji ratowniczej wynosił od 5 do 26 minut,
 - odcumowania przez morski statek ratowniczy wynosił od 1 do 15 minut,
 - odcumowania łodzi ratowniczej wynosił od 1 do 11 minut,
- czas od chwili przyjęcia zgłoszenia o zanieczyszczeniu morza do momentu rozpoczęcia akcji wynosił od 40 minut do 2 godzin,
- czas trwania akcji zwalczania zanieczyszczeń od chwili otrzymania zgłoszenia (przez pierwszą jednostkę Służby SAR) do zakończenia

⁸⁶ Dane na podstawie Statystyk działań prowadzonych przez MSPiR w poszczególnych latach.

⁸⁷ Dobranych w sposób celowy za okres 2018-2021 (I kwartał): siedem akcji z 2018 r. (1 EM, 1 AR, 1 AW, 4 ARŻ), sześć z 2019 r. (1 EM, 1 AR, 4 ARŻ), sześć z 2020 r. (1 AR, 1 RM, 4 ARŻ), sześć z 2021 r. (1 EM, 1 AR, 4 ARŻ).

⁸⁸ W sytuacji pogorszenia stanu zdrowia człowieka.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

akcji (zaprzestania faktycznego usuwania zanieczyszczeń) wynosił od 5 do 12 godzin (prowadzenie jednej akcji ponad dobę spowodowane było przerwaniem akcji po zachodzie słońca z uwagi na utrudnienia wizualnej kontroli postępów usuwania zanieczyszczeń, natomiast pozostałe akcje trwały do 6 godzin).

Akcje zwalczania zanieczyszczeń na morzu dotyczyły lokalnych i niewielkich zanieczyszczeń, w tym w jednej akcji uczestniczył statek „Kapitan Poinc”, a w dwóch BSR. Dyżurny inspektor operacyjny przyjmował od dyrektora urzędu morskiego polecenie przystąpienia do akcji zwalczania zanieczyszczeń, następnie powiadamiał o zdarzeniu szefa operacji zwalczania zanieczyszczeń na morzu⁸⁹. Ponadto ogłaszał alarm dla jednostek Służby SAR oraz prowadził koordynację działań do momentu pojawienia się szefa operacji zwalczania zanieczyszczenia na morzu (z ang.: *Head of operations* – HOO, tj. z-cy dyrektora ds. operacyjnych służby SAR).

Łącznie w latach 2018–2021 (I kw.) miały miejsce 22 akcje zwalczania zanieczyszczeń morza, wszystkie związane z rozlewami substancji ropopochodnych, przy czym 18 miało miejsce w portach, dwie w strefie brzegowej, jedna na redzie portu Gdynia i jedna na otwartym morzu na północny wschód od Rozewia.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku równoczesnego prowadzenia akcji SAR, który wymagałby wycofania zasobów z innej prowadzonej akcji, natomiast występowały przypadki prowadzenia akcji bezpośrednio po sobie bez zawijania jednostki do portu, szczególnie w strefie brzegowej (np. udzielenie pomocy kolejnym kitesurferom na tym samym akwenie). Współdziałanie z innymi jednostkami organizacyjnymi pozwalało w normalnych działaniach na taki dobór sił i środków przez SMC, aby nie było konieczne wycofywanie ich z innych akcji prowadzonych równocześnie.

W trakcie prowadzenia akcji SAR w okresie objętym kontrolą odnotowano 16 awarii jednostek⁹⁰, z czego w 15 przypadkach awarie nie skutkowały koniecznością przerwania akcji. Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora ds. operacyjnych wynika, że w jednym przypadku awaria statku ratowniczego typu SAR1500 „Bryza” spowodowała opóźnienie rozpoczęcia holowania uszkodzonej jednostki⁹¹ przez statek ratowniczy „Kapitan Poinc”, który został skierowany do akcji w miejsce uszkodzonego statku SAR1500 „Bryza”.

Awarie jednostek
w trakcie akcji SAR

Z uwagi na dyslokację statków oraz brak jednostek rezerwowych w przypadku awarii i wyłączeń statków ratowniczych z pogotowia służby SAR nie było możliwości ich zastąpienia innymi statkami. W takich przypadkach koordynator SMC w czasie planowania działań ratowniczych korzystał ze statków sąsiednich MSR lub innych jednostek organizacyjnych wydzielonych do współdziałania, zgodnie z Planem SAR i Krajowym Planem.

⁸⁹ Szef operacji zwalczania zanieczyszczenia na morzu (z-ca dyrektora ds. operacyjnych służby SAR) – HOO z ang.: *Head of operations*.

⁹⁰ Dotyczyły statków: „Cyklon”, „Wiatr”, „Orkan”, „Huragan”, „Szkwał”, „Bryza”, „Tajfun”, „Kapitan Poinc”, „Monsun” oraz BSR Darłowo, BSR Władysławowo i BSR Kołobrzeg.

⁹¹ Nie wiązało się to z narażeniem życia lub zdrowia załogi jednostki, do której nie dołączyła Bryza.

Analizy akcji SAR prowadzone przez MSPiR

Mógł również zarekwirować do akcji SAR każdą jednostkę znajdującą się w pobliżu miejsca zdarzenia, a kapitan takiej jednostki musiał się poddać rekwizycji i wykonywać polecenia SMC, chyba że udział w działaniach SAR zagrażałby bezpieczeństwu rekwizowanej jednostki i jej załogi⁹². W przypadku awarii łodzi ratowniczych BSR posiadały łodzie zapasowe.

MSPiR dokonywała analizy przeprowadzonych akcji SAR na podstawie dokumentacji z akcji po jej zakończeniu (najczęściej w następnym dniu roboczym). Z uwagi na tempo działań prowadzenie analizy akcji w trakcie jej prowadzenia nie było możliwe. Dokumentem analizowanym w pierwszej kolejności był „Formularz Przebiegu Akcji” wypełniany przez Dyżurnego Inspektora Operacyjnego MRCK/MPCK pełniącego obowiązki SMC w danej akcji SAR. Analizą obejmowano: czas i rodzaj podejmowanych decyzji, sposób koordynacji działań oraz czytelność zapisu przebiegu akcji. Sprawdzano zgodność podejmowanych decyzji z procedurami/algoritmami. Następnie porównywano zapisy SMC z zapisami zawartymi w „Formularzach Przebiegu Akcji” wypełnianymi przez kapitanów zaangażowanych statków ratowniczych i/lub w „Formularzach Przebiegu Akcji” wypełnianych przez ratowników BSR. Analiza procesu decyzyjnego SMC bazowała na informacjach o:

- sposobie wezwania w niebezpieczeństwie;
- wykorzystaniu innych źródeł informacji (bazy danych, kapitanatów, bosmanatów, marin, innych RCC itp.);
- planowaniu sił i środków oraz obszarów poszukiwań;
- alarmowaniu i informowaniu innych instytucji i organizacji;
- decyzji o zakończeniu działań SAR;
- łączności pomiędzy SMC, OSC i innymi uczestnikami działań.

W analizowanej próbie akcji SAR nie wystąpiły przypadki naruszenia procedur, które prowadziłyby do konieczności ukarania dopuszczających się ich osób.

Dział Planowania i Analiz MSPiR gromadził, analizował i opracowywał dane statyczne działań operacyjnych w postaci zestawień statystycznych kwartalnych, półrocznych oraz rocznych udostępnianych na stronie www MSPiR, jak również w zakresie wymaganym przez GUS. NIK zwraca uwagę na bardzo ogólny charakter tych zestawień, podsumowujący jedynie zbiorczo liczbę akcji w podziale na typ (ARŻ, EM, AR-RM, ZZ, fałszywe alarmy⁹³) oraz jednostkę biorącą udział i liczbę uratowanych osób. W szczególności liczba akcji w podziale na jednostkę biorącą udział jest kłopotliwa w interpretacji, z uwagi na brak informacji w ilu akcjach brała udział większa liczba jednostek. Zestawienia tego typu pozwalają jedynie na ocenę okresowej dynamiki zmian w liczbie akcji i pracowitości poszczególnych jednostek MSPiR.

Na potrzeby wewnętrzne Dział Planowania i Analiz MSPiR sporządzał też zestawienia miesięczne, które zawierały więcej szczegółów (data, przedmiot

⁹² Zgodnie z Konwencją SOLAS.

⁹³ ARŻ – akcja ratowania życia, EM – ewakuacja medyczna, AR – asysta ratownicza, RM – ratownictwo morskie (gł. holowanie), ZZ – usuwanie zanieczyszczeń.

zgłoszenia, uproszczona lokalizacja, rodzaj akcji, zaangażowane jednostki, skutek prowadzonych działań). Stanowiły one dane wejściowe do przygotowania zestawień statystycznych kwartalnych, półrocznych oraz rocznych i były wykorzystywane jako skorowidz do wyszukiwania dokumentacji papierowej z akcji będących przedmiotem zainteresowania zewnętrznymi instytucji (np. Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich)⁹⁴.

NIK dokonała skonsolidowania i korekty danych⁹⁵ dotyczących wszystkich 1046 akcji z okresu 2018–2021 (I kw.) wyszczególnionych w ww. zestawieniach, po czym przeprowadziła ich analizę pod kątem zgłoszeń, przybliżonej lokalizacji, zaangażowanych zasobów i skutków.

NIK ustaliła, że w MSPiR nie prowadzono jakiejkolwiek elektronicznej bazy danych lub rejestru obejmującego wykonane działania operacyjne, a dokumentację z tych działań prowadzono jedynie w postaci papierowej. Zdaniem Izby taki sposób rejestrowania działań znacząco utrudnia podejmowanie analiz przekrojowych, wskazujących chociażby na: zmiany w rodzajach i przyczynach podejmowania akcji SAR, zmiany w czasie reakcji w prowadzonych akcjach, konieczność podejmowania decyzji o wspieraniu działań przez inne jednostki współdziałające lub ratownicze, regionalny rozkład akcji określonego typu, zestawienie skutków akcji SAR itp. Brak zbiorczych podsumowań, w zakresie lokalizacji akcji oraz czasu ich prowadzenia, znacząco utrudnia określenie efektywności stosowanych środków i sposobów działania. Zdaniem NIK podkreślenia wymaga, że prowadzenie podsumowań po każdej przeprowadzonej akcji nie prowadziło do kumulowania tych informacji w jakiejkolwiek utrwalonej formie, przez co nie pozwalało na wykorzystywanie ich w informacji zarządczej. Gromadzenie danych o własnej działalności jedynie w formie papierowej, jakkolwiek zgodne z przepisami, nie odpowiada współczesnym standardom zarządzania. Międzynarodowa Organizacja Morska wydała już w 2000 r. zalecenie co do formy gromadzenia danych z akcji SAR: IMO nr COMSAR/Circ.22 z 20 lipca 2000 r.

Brak elektronicznej bazy danych dotyczącej akcji SAR

Z-ca Dyrektora ds. operacyjnych wyjaśnił, że MSPiR gromadziła dane dotyczące prowadzonych działań operacyjnych biorąc pod uwagę wskazówki metodyczne zawarte w IAMSAR oraz dokumencie COMSAR/Circ.22 wskazując, że były nimi „Formularze Zgłoszenia”, „Formularze Zadania”, „Formularze Przebiegu Akcji”, „Sprawozdania z akcji SAR”, „Dzienniki Pracy” itd. Zaznaczył przy tym, że dokumentacja była w postaci rozproszonej trudnej do prowadzenia działań analitycznych. Pion Operacyjny od kilku lat rozważał stworzenie elektronicznej bazy danych, jednakże byłaby to kosztowna inwestycja, niewymagana żadnymi przepisami. Z uwagi na poziom komplikacji i potrzeby inwestycyjne ważniejsze z punktu widzenia działań operacyjnych (wymiana statków, łodzi, systemów łączności, samochodów itp.) projekt stworzenia elektronicznej bazy danych odłożono na przyszłość.

⁹⁴ W okresie 2018–2021 (I kw.) sporządzono 39 tabel miesięcznych w formacie MS Word.

⁹⁵ W toku kontroli wyjaśniono stwierdzone rozbieżności pomiędzy zestawieniami kwartalnymi i wewnętrznymi miesięcznymi. Dodatkowo dane uzupełniono korzystając ze sprawozdań z wybranych akcji oraz raportów Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, a także innych ogólnodostępnych źródeł.

NIK zwraca uwagę, że okólnik COMSAR/Circ.22 nie wskazuje na typy danych do gromadzenia w papierowych formularzach, tylko na konkretne pola i formaty danych gromadzonych elektronicznie. Okólnik ten powstał ponad 21 lat temu, tj. przed utworzeniem MSPiR, trudno zatem tłumaczyć pilnością potrzeb inwestycyjnych niewdrożenie w tak długim okresie jakiegokolwiek formy elektronicznego gromadzenia danych z prowadzonych akcji (choćby prostego rejestru w powszechnie używanym arkuszu kalkulacyjnym). Gromadzenie takich danych jest ponadto konieczne dla wykonania analizy skuteczności ustanowionego systemu ratowniczego SAR, zgodnie z zaleceniami opisanymi w IAMSAR, rozdział 5.6 „Ocena systemu”.

Okólnik IMO nr COMSAR/Circ.22 z 20 lipca 2000 r.

Komitety Bezpieczeństwa Morskiego zatwierdził wytyczne w zakresie 74 pól w bazach danych SAR, zachęcając do gromadzenia danych z akcji SAR i zwracania na nie uwagi wszystkich zainteresowanych stron, określając m.in.:

- listę pól bazy danych;
- format gromadzenia danych w każdym polu z wyszczególnieniem, np. liczby cyfr, wartości logicznych (T/N/puste), formatu zapisu daty i godziny;
- układ współrzędnych lokalizacji zdarzenia oraz format zapisu współrzędnych (z wyszczególnieniem odrębnie miejsca zgłoszenia i obszarów poszukiwań);
- klasyfikację typu zdarzenia według listy do wyboru;
- klasyfikację typu poszukiwanego obiektu według listy do wyboru;
- wartości pozwalające na ocenę efektywności akcji na podstawie wskaźnika wyznaczonego z: liczby osób uratowanych, liczby ofiar przed otrzymaniem zgłoszenia, liczby ofiar po otrzymaniu zgłoszenia;
- szczegóły dotyczące użytych zasobów (w podziale na odrębne pola bazy danych);
- dane hydrometeorologiczne w miejscu zdarzenia.

Niekompletność danych z akcji SAR w zestawieniach MSPiR

NIK zwraca równocześnie uwagę na niekompletność danych wykazywanych przez MSPiR w zestawieniach statystycznych kwartalnych, półrocznych oraz rocznych udostępnianych na stronie www. W szczególności służba SAR nie wykazywała liczby osób, których nie udało się uratować, zaś liczby osób uratowanych odnosiła wyłącznie do tych, którym pomocy udzieliły bezpośrednio jednostki MSPiR, pomimo że w wyniku akcji koordynowanych przez służbę SAR uratowanych było znacznie więcej osób (również z udziałem jednostek MSPiR).

Przykład

W okresie objętym kontrolą na 73 akcje, w których brały udział śmigłowce, w 58 akcjach brały udział także jednostki pływające MSPiR. Służba SAR wykazała uratowanie osób w siedmiu akcjach, choć ludzi uratowano łącznie w 32 akcjach. Różnica w liczbie uratowanych osób w tych akcjach to 11 (MSPiR) vs. 38 (wszyscy). MSPiR nie wykazała uratowania osób, które podjęta z wody, a następnie przekazała na pokład śmigłowca.

Ponadto w przypadku akcji prowadzonych przez jednostki MSPiR będących przedmiotem podobnych zgłoszeń: udaru, problemów z sercem/podejrzenia zawału, urazów, złamań, utraty przytomności, silnego bólu brzucha, niedowładu ciała, w części przypadków wykazywano uratowanie człowieka, a w innych nie. Zastępca Dyrektora MSPiR wyjaśnił, że w przypadku akcji

ewakuacji medycznych, w których skutkach nie wykazano uratowania osoby nie występowało bezpośrednie zagrożenie życia, a ratownicy SAR nie prowadzili żadnych działań ratujących życie. NIK stwierdziła jednak szereg przypadków, w których analogiczne zgłoszenia zostały zaklasyfikowane w różny sposób. Wskazuje to na brak jednolitego sposobu oceny efektu akcji SAR prowadzonych przez różne jednostki służby SAR wzdłuż całego wybrzeża.

Przykład

W okresie objętym kontrolą na 83 akcje ewakuacji medycznej w 45 transport chorego zapewniały jednostki MSPiR. Służba SAR wykazała uratowanie 18 osób, choć pomocy udzielono 41 osobom. W siedmiu akcjach z podejrzeniem zawału lub z problemami z sercem wykazano tylko dwie osoby uratowane. W siedmiu akcjach dotyczących utraty przytomności wykazano pięć osób uratowanych. W sześciu akcjach dotyczących urazu głowy wykazano pięć osób uratowanych.

Dane dotyczące liczby osób uratowanych i liczby ofiar po otrzymaniu zgłoszenia są ważnymi wskaźnikami efektywności systemu ratownictwa morskiego według metodologii zalecanej przez IAMSAR, rozdział 5.6 „Ocena systemu”. Zdaniem NIK nieobowiązkowy charakter tego podręcznika nie powinien być przeszkodą dla podjęcia próby oceny działania systemu SAR, zwłaszcza że podręcznik ten jest powszechnie przyjętym standardem działania ratowniczego (czego dowodem jest włączenie przez Dyrektora MSPiR wielu rozdziałów do Planu SAR).

Brak analiz skuteczności i efektywności systemu ratownictwa morskiego według zaleceń IAMSAR

Ocena skuteczności i efektywności systemu ratownictwa morskiego według podręcznika IAMSAR

W rozdziale 5.6.7 IAMSAR wskazano wzory dla wyliczenia wskaźników skuteczności systemu SAR w kategorii ratowania życia – EFF(L) i ratowania mienia – EFF(P). Podstawą obliczeń są: liczba osób uratowanych (LS), liczba ofiar po otrzymaniu zgłoszenia (LLA), wartość mienia uratowanego (PLP), wartość mienia utraconego (PL):

$$EFF(L)=LS/(LS+LLA); \quad EFF(P)=PLP/(PLP+PL)$$

Według IAMSAR średnio 1/3 ofiar po otrzymaniu zgłoszenia jest niemożliwa do uratowania ze względu na poważne obrażenia lub stany chorobowe. Pozostałe ofiary mogą być związane z nieoptymalnie funkcjonującym systemem SAR. Podręcznik zwraca uwagę na to, że parametry te są wrażliwe na zewnętrzne czynniki zaburzające: zarówno gwałtownie zwiększające liczbę ofiar (duże katastrofy morskie, katastrofy naturalne), jak i poprawiające bezpieczeństwo na morzu tj. zmniejszające liczbę osób w potrzebie (działania innych instytucji wpływających na stosowanie standardów bezpieczeństwa, profilaktyka przeciwalkoholowa itp.). Nie powinny być zatem traktowane literalnie, ale ich zadaniem jest długookresowa obserwacja trendów skuteczności, zwłaszcza względem wprowadzanych zmian w ramach systemu SAR.

W latach 2018–2020 MGMiŻS przedstawiło dwie koncepcje gruntownych zmian w zakresie funkcjonowania służby SAR. W 2018 r. zaplanowano przekształcenie jej w Morską Agencję Ratowniczą, a w 2020 r. zaplanowano zniesienie MSPiR i włączenie jej zasobów oraz zadań do Urzędów Morskich. W toku kontroli NIK nie stwierdziła jednak, aby Minister przeprowadził

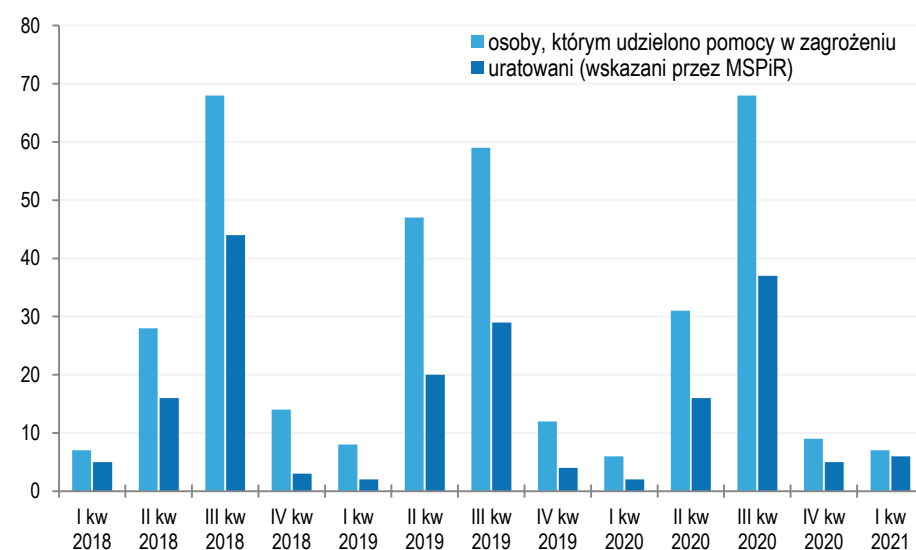
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lub zlecił MSPiR przeprowadzenie analizy skuteczności i efektywności systemu ratownictwa morskiego według mierzalnych zasad przedstawionych powyżej.

Według zestawień statystycznych MSPiR w latach 2018–2021 (I kw) uratowano 184 osoby. Analiza danych dotyczących 1046 akcji SAR z tego okresu pokazuje, że osoby wykazywane przez MSPiR uratowano w 130 akcjach. W tym okresie działania wszystkich zaangażowanych jednostek pozwoliły na udzielenie pomocy w zagrożeniu 364 osobom, a miało to miejsce w 264 akcjach, przy czym tylko w czterech z nich nie brała udziału żadna jednostka ratownicza MSPiR⁹⁶ (wykres nr 3).

Wykres nr 3

Liczba osób, którym udzielono pomocy w zagrożeniu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Szacowana liczba ofiar w latach 2018–2021 (I kw) wyniosła 87 osób⁹⁷, w tym: lekarze badający poszkodowanych w czasie akcji stwierdzili zgon 32 osób, nie odnaleziono 36 osób pomimo poszukiwań i wydobyto 19 zwłok osób, które utonęły wcześniej (wykres nr 4).

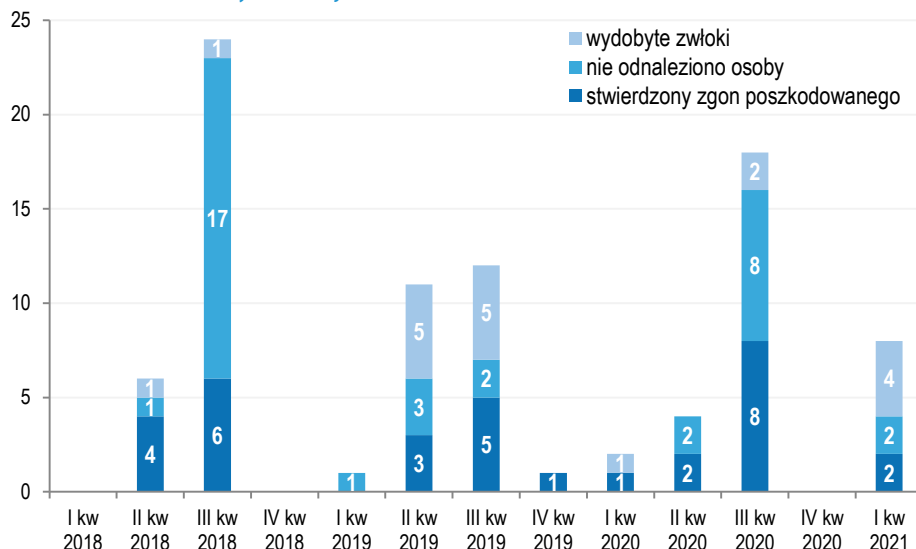
⁹⁶ Tj. statek SAR, łódź RIB lub BSR.

⁹⁷ Według statystyk Policji w latach 2018–2020 utonęło w morzu 85 osób, natomiast statystyki SAR obejmują również osoby zmarłe z innych przyczyn.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Liczba ofiar stwierdzonych w akcjach SAR w latach 2018–2021 (I kw)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Przedstawiona powyżej (str. 48–51) niekompletność i niespójność danych tj.:

- rozbieżność liczby uratowanych osób pomiędzy wartościami wykazanymi w sprawozdaniach MSPiR i danymi dotyczącymi wszystkich jednostek biorących udział w akcjach SAR,
- niespójność sposobu klasyfikacji uratowanych osób przez MSPiR,
- niewykazywanie liczby ofiar,

pokazuje, że bez gromadzenia i prezentowania kompletnych oraz spójnych wartości liczbowych dotyczących akcji SAR nie będzie możliwe ocenienie skuteczności ustanowionego systemu ratownictwa morskiego, a co za tym idzie ustalenie wskaźników dla jego optymalizacji.

W latach 2018–2021 (I kw.) około 72% działań służba SAR prowadziła w obszarze przybrzeżnym nieprzekraczającym odległości 1 Mm od brzegu⁹⁸. Akcje te dotyczyły przede wszystkim zgłoszeń „plażowych”, tj. pływaków i osób korzystających z różnego rodzaju sprzętów pływających: materacy, zabawek dmuchanych, kajaków, skuterów, a także kitesurferów i windsurferów (wykres nr 5).

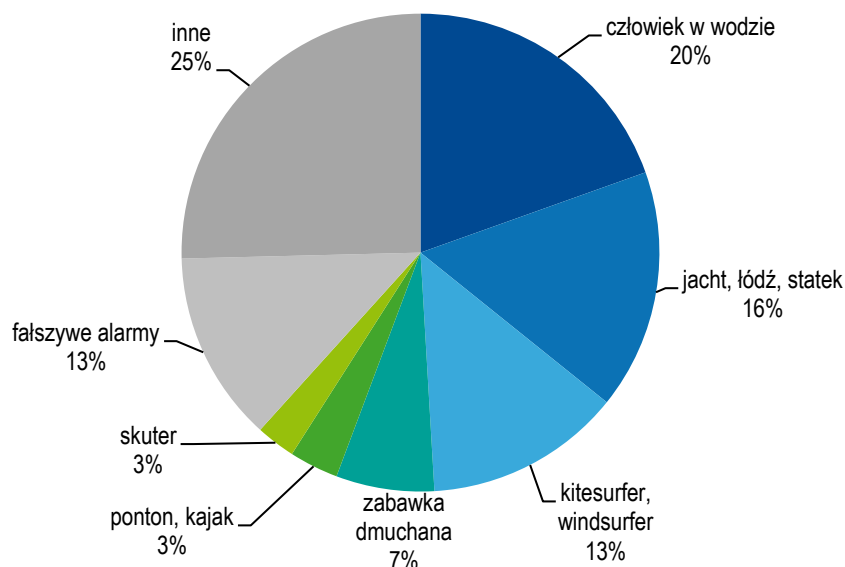
Akcje SAR w strefie przybrzeżnej

⁹⁸ W tym na Zalewie Wiślanym, Zalewie Szczecińskim, w portach, kanałach oraz na jeziorach i rzekach przybrzeżnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 5

Akcje SAR w strefie przybrzeżnej (1 Mm od brzegu) w podziale na rodzaje aktywności w zgłoszeniach dotyczących zagrożenia ludzi

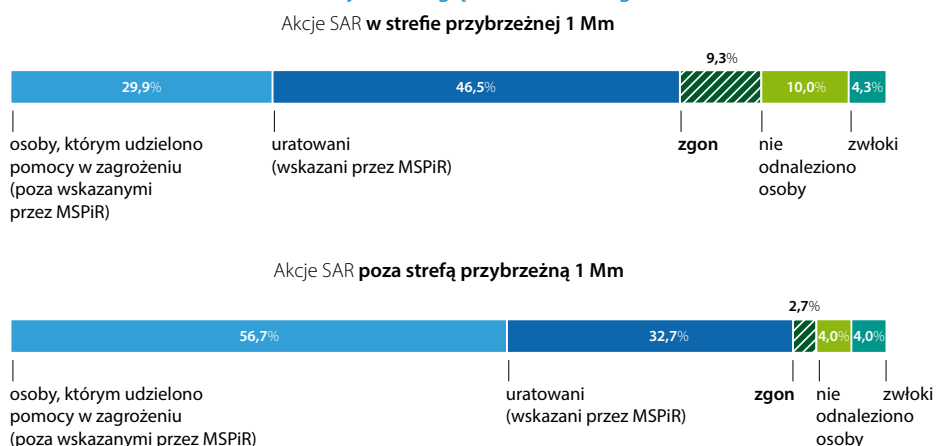


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

W tym czasie w strefie przybrzeżnej uratowano 140 osób (wskazanych przez MSPiR), natomiast pomocy udzielono 230 osobom w zagrożeniu. Bilans ofiar wyniósł 71 osób, przy czym lekarze badający poszkodowanych w czasie akcji stwierdzili zgon 28 osób, nie odnaleziono 30 osób pomimo poszukiwań i wydobyto 13 zwłok osób, które utonęły wcześniej. Poszkodowani w strefie przybrzeżnej, u których nastąpił zgon stanowili ok. 87,5% wszystkich osób, u których lekarze w czasie akcji SAR stwierdzili zgon i wystąpiło tu ok. 81,6% ofiar ogółem. Osoby nieodnalezione w strefie przybrzeżnej stanowiły 83,3% wszystkich ofiar nieodnalezionych w akcjach SAR (wykres nr 6).

Wykres nr 6

Porównanie rozkładu skutków akcji SAR względem osób w zagrożeniu



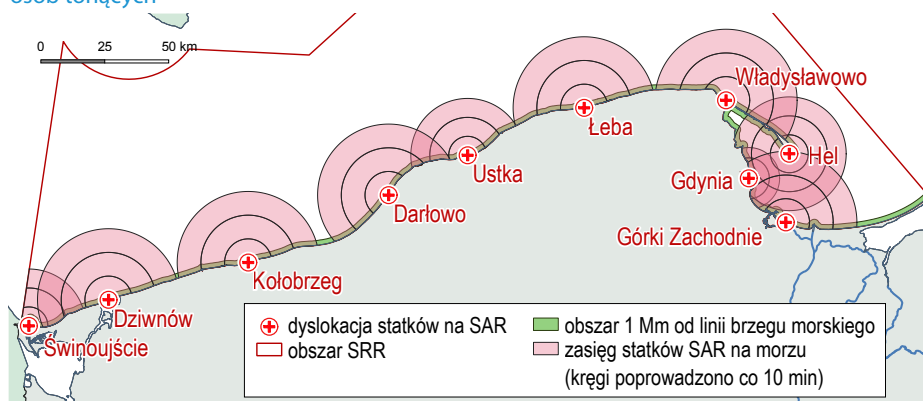
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

Biorąc pod uwagę, że akcje w strefie przybrzeżnej to ok. 72% wszystkich akcji SAR, powyższe dane wskazują na wyższą śmiertelność zdarzeń o cha-

rakterze „plażowym”. Wynika to przede wszystkim z rodzaju aktywności uprawianych na wodzie oraz nagłych skutków, jakie przynoszą sytuacje zagrożenia (często w postaci utonięcia). Istotnym czynnikiem jest tu zdolność reagowania służby SAR, której reżim gotowości w przypadku statków ratowniczych wynosi 15 min., a w przypadku jednostek BSR 30 min. Po otrzymaniu zgłoszenia, zadysponowaniu jednostki i jej mobilizacji potrzebny jest także czas na jej dotarcie do miejsca zdarzenia, co w przypadku miejsc oddalonych od BSR może oznaczać konieczność dowiezienia łodzi RIB lub skutera samochodem z przyczepą, dojazdu do brzegu, wjazdu na plażę i wodowania. Odległość pomiędzy poszczególnymi BSR i MSR wzdłuż brzegu morskiego wynosi od 11 do ponad 64 km. Mapa nr 7 przedstawia teoretyczny zasięg czasowy statków SAR wskazujący m.in. na możliwość ratowania osób tonących w większym oddaleniu od miejsc ich stacjonowania. W skrajnych przypadkach dotarcie na granicę strefy reagowania sąsiedniego statku może zająć ponad pół godziny, co w przypadku osób tonących znacząco ogranicza szanse ich uratowania. Teoretyczny zasięg czasowy łodzi RIB będących na wyposażeniu BSR jest nieco większy, z uwagi na ich większą prędkość maksymalną⁹⁹, jednak trzydziestominutowy reżim gotowości BSR jest dłuższy, a dodatkowo łodzie RIB są przeznaczone do operowania w odległości do 6 Mm od brzegu i ich autonomiczność jest ograniczona do 3–4 godzin. Ponadto siedziba BSR Sztutowo jest położona ponad 2 km od brzegu morza i ponad 3,6 km od brzegu Zalewu Wiślanego.

Mapa nr 7

Teoretyczny zasięg czasowy statków SAR na morzu wskazujący m.in. na możliwość ratowania osób tonących



Źródło: opracowanie własne NIK.

Powyższe dane wskazują, że sposób organizacji służby SAR jest adekwatny do szeroko pojętych zadań ratownictwa w zagrożeniu:

- zagrożenia zatonięciem statku,
- wejścia na mieliznę,
- utraty sterowności/napędu jednostki,
- pożaru,
- pogorszenia stanu zdrowia człowieka na statku,
- wypadnięcia człowieka za burtę,

⁹⁹ Maksymalna prędkość statków SAR1500 wynosi 30 węzłów, a łodzi RIB S6500 37 węzłów.

natomiast przy rozproszeniu 12 jednostek wzdłuż 532 km brzegu i dynamice zdarzeń typu „plażowego” sama MSPiR nie ma możliwości ratowania osób tonących w miejscowościach oddalonych od BSR i MSR. W związku z powyższym nie może być traktowana, jako zastępująca inne służby ratownictwa wodnego. Przypisanie takiej roli MSPiR wymagałoby istotnego zwiększenia liczby jednostek i ich dodatkowego wyposażenia.

Przykład

W okresie objętym kontrolą w 58 akcjach w strefie przybrzeżnej, w których zgłoszono zagrożenie utonięciem ludzi nie odnaleziono 11 osób, a zgon stwierdzono u 11 wydobytych. Uratowano 32 osoby, w tym, jednostki WOPR uratowały 22 osoby, PSP cztery, a Policja dwie. MSPiR wykazała uratowanie tylko jednej tonącej osoby.

Wśród ww. akcji w strefie przybrzeżnej osiem było prowadzonych bez udziału WOPR i PSP. W żadnej z nich MSPiR nie wykazała samodzielnie uratowania człowieka, a dwóch ofiar nie odnaleziono. Jednakże sześciu tonącym pomogły osoby postronne, a pięć zdołało wydostać się z wody o własnych siłach.

Zdolność do prowadzenia akcji przez służbę SAR była zwiększona dzięki współdziałaniu jednostek Straży Granicznej, Marynarki Wojennej, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, a także innych będących w stanie udzielić jej pomocy. W akcjach poszukiwania i ratowania życia na morzu szczególnie częste było zaangażowanie jednostek WOPR lub podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego¹⁰⁰, choć nie zostały one wskazane do współdziałania w ustawie o bezpieczeństwie morskim, ani w Planie SAR (dokładniej zostało to opisane w rozdziale 5.4 „Współdziałanie służby SAR z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi”).

Działania poza Polską strefą SRR

W latach 2018–2021 (I kw) Służba SAR przeprowadziła 42 działania dotyczące akcji SAR poza polskim obszarem SRR. Działania te prowadzono bez użycia sił i środków MSPiR, tj. z wykorzystaniem jednostek należących do innych krajów. W 2018 r. przeprowadzono ich 16, w 2019 r. – 18, w 2020 r. – 8 (w 2021 r. nie miały miejsca takie działania). Były to głównie akcje wyjaśniające (34), ewakuacje medyczne (2) oraz akcje ratowania życia (6). Na podstawie analizy przebiegu 42 sprawozdań z akcji poszukiwawczo-ratowniczych poza polskim SRR NIK stwierdziła, że po odebraniu zawiadomienia o niebezpieczeństwie MRCK natychmiast rozpoczęło działania i ustaliło, czy jest właściwe do koordynacji akcji SAR ze względu na obszar, w którym znajdowała się pozycja jednostki w niebezpieczeństwie. Prawidłowo stosowano procedurę pierwszego RCC w celu przekazania koordynacji akcji.

NIK stwierdziła niezgodność przebiegu granic odpowiedzialności SRR zawartych w Planie SAR z faktycznie funkcjonującymi, co zostało opisane w rozdziale 5.1.1 „Zapewnienie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego”

¹⁰⁰ Tj. podmiotów, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wykonywanie ratownictwa wodnego oraz wpis do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne, zgodnie z art. 12 ust. 1–2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 350, ze zm.), dalej: ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

na str. 26–27. Nie stwierdzono przy tym, aby prowadzone były jakiekolwiek akcje SAR w miejscach występowania rozbieżności ww. granic. Jednakże, z uwagi na ciążyący na Dyrektora MSPiR obowiązek bieżącej aktualizacji Planu SAR¹⁰¹ Izba uznała, że niepodjęcie usunięcia tego błędu stanowiło nieprawidłowość. Niejednolity przebieg granic, może potencjalnie utrudnić przekazanie koordynacji akcji z udziałem jednostek pływających i koordynacji akcji lotniczej.

Z uwagi na fakt, że granice obszarów morskich RP (a w ich obrębie przebieg linii podstawowej morza terytorialnego, granica morza terytorialnego oraz granica strefy przyległej) są opisane przez punkty wyznaczone z dokładnością 0,01" szerokości i długości geograficznej¹⁰², tj. ok. 0,3 m, nie mogą być akceptowane różnice punktów granicznych wymienionych w Planie SAR względem ich odpowiedników w FIR Warszawa, wynoszące od ok. 0,6 do ok. 3,5 km (średnio 0,82 km dla wszystkich punktów na morzu określonych w Planie SAR).

NIK ustaliła, że średnia wieku ogółu pracowników MSPiR wynosiła ok. 50 lat, przy czym wśród załóg pływających, według stanu na 1 stycznia 2021 r., 36% stanowiły osoby w wieku 41–50 lat i 42% w wieku 51–60 lat. Młodzi pracownicy w wieku 31–40 lat stanowili jedynie 11%, a przekraczających 61 lat było 12%. W tym samym czasie struktura zatrudnienia w BSR, MRCK i MPCK pokazywała nieco młodszy zespół: 22% stanowiły osoby w wieku 31–40 lat, 28% w wieku 41–50 lat, 30% w wieku 51–60 lat, a osoby starsze stanowiły 8%. Przepisy regulujące warunki zatrudnienia w służbie SAR¹⁰³ nie ustalały szczególnych wymagań w tym zakresie, a kwalifikacji do pełnienia służby dokonywał lekarz medycyny pracy w ramach świadectwa zdrowia. W wyniku kontroli nie stwierdzono, aby obecnie czynnik starzejącego się zespołu oraz luki pokoleniowej widocznej szczególnie w załogach pływających w negatywny sposób wpływał na realizację akcji SAR. Nie stwierdzono również wpływu wieku pracowników na wypadki pracownicze. Na powyższą sprawność pracowników wpływ miało przede wszystkim ich duże doświadczenie zawodowe.

Brak wpływu wieku ratowników SAR na prowadzone akcje

W okresie objętym kontrolą wydarzyło się 16 wypadków, które miały miejsce w czasie: postoju statku w porcie (5), ćwiczeń morskich (3), akcji ratowniczej (4), w budynkach MSR/BSR (3), rejsu (1). Przyczyną wypadków, w czasie akcji SAR, były głównie potknięcia lub utrata równowagi spowodowana gwałtownym ruchem jednostek pływających (w związku z falowaniem lub zmianą kierunku).

¹⁰¹ Zgodnie z art. 122 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie morskim.

¹⁰² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 183).

¹⁰³ Dla pracowników lądowych w tym ratowników BSR, MRCK i MPCK – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1320 ze zm.), a dla załóg statków ratowniczych – ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1353, ze zm.).

5.4. Współdziałanie służby SAR z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi

Podsumowanie
najważniejszych
ustaleń

MSPiR wykonywała zadania w zakresie ratownictwa współdziałając z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi zgodnie z obowiązującymi regulacjami tj. przede wszystkim z Planem SAR oraz Krajowym Planem. W przypadku działań międzynarodowych stosowała się do właściwych umów międzynarodowych oraz porozumień operacyjnych zawartych z sąsiednimi krajami. MSPiR prowadziła najwięcej akcji SAR przy współudziale jednostek ratownictwa wodnego (określając je wspólnie jako WOPR). Na drugim miejscu pod względem liczby wspólnych akcji wykazano współpracę z jednostkami straży pożarnej.

Badania kontrolne wykazały, że współdziałanie z jednostkami ratownictwa wodnego napotykało na problemy związane z rozproszeniem tych jednostek i niepewnością, co do dostępności ich zasobów (od wejścia w życie 1 stycznia 2013 r. ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych w miejsce stowarzyszenia Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe usługi w zakresie ratownictwa wodnego świadczyły liczne indywidualne podmioty, które wykonywały zadania ratownictwa na podstawie umów zawieranych z zarządcami kąpielisk, tj. głównie gminami). Ustalenia kontroli wskazują również na spór istniejący pomiędzy MSPiR oraz KG PSP, co do zakresu działania jednostek straży pożarnej na morzu.

Zasady współdziałania
krajowego służby SAR

Zadania związane z poszukiwaniem i ratowaniem życia ludzkiego na morzu (w tym z ratownictwem morskim: holowaniem, ściąganiem z mielizny oraz gaszeniem pożarów jednostek pływających) i zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego MSPiR realizowała z wykorzystaniem własnych zasobów oraz zasobów wydzielonych przez jednostki współdziałające:

- Marynarki Wojennej i Straży Granicznej w prowadzeniu akcji na morzu,
- Państwowej Straży Pożarnej, Policji i Państwowego Ratownictwa Medycznego w strefie brzegowej.

Ponadto służba SAR współpracowała z innymi jednostkami będącymi w stanie udzielić niezbędnej pomocy: Dyżurnym Dyspozytorem „PETRO-BALTIC”, Dyżurnym Centrum Koordynacji Ratownictwa Wodnego lub właściwym, ze względu na miejsce zdarzenia, punktem kontaktowym podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa wodnego, Służbą Dyżurną właściwego Urzędu Morskiego, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Zasady współdziałania
międzynarodowego
służby SAR

W zakresie prowadzenia akcji poszukiwawczych i ratowniczych na morzu Służba SAR współpracowała z jednostkami innych państw¹⁰⁴. W tym zakresie współdziałano głównie z MRCC, JRCC i/lub Strażą Wybrzeża Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji, Holandii i Norwegii.

¹⁰⁴ Zgodnie z umowami zawartymi na szczeblu rządowym z: Rządem Królestwa Szwecji, Rządem Federacji Rosyjskiej, Rządem Republiki Litewskiej oraz porozumieniami operacyjnymi zawartymi na szczeblu MSPiR ze: Służbami Poszukiwania i Ratownictwa Republiki Federalnej Niemiec oraz Służbami Poszukiwania i Ratownictwa Królestwa Danii.

Współdziałanie międzynarodowe dotyczyło głównie:

- przekazania wezwań o niebezpieczeństwie odebranych przez MRCK, gdy pozycja jednostki w niebezpieczeństwie znajdowała się w SRR innego państwa;
- reakcji na zgłoszenia o niebezpieczeństwie odebrane przez MRCC/JRCC innego państwa, gdy zdarzenie miało miejsce w SRR Polski lub dotyczyło polskiej jednostki;
- akcji wyjaśniających po odebraniu alertu (w systemie Cospas-Sarsat) aktywowanego przez radiopławy morskie EPIRB¹⁰⁵, gdy pozycja sygnału znajdowała się w SRR innego państwa lub radiopława zarejestrowana była w innym państwie.

W wyniku badania trzech akcji SAR w zakresie koordynacji współdziałania z innymi jednostkami NIK ustaliła, że koordynatorzy akcji SAR (SMC) stosowali algorytmy uruchamiania sił i środków współdziałających oraz postępowania w przypadku żądania porady medycznej, ujęte w Planie SAR. Powiadamiano przy tym osoby upoważnione w jednostkach współdziałających i określano rodzaj żądanej pomocy podając jednocześnie właściwe informacje dotyczące zdarzenia. Nie stwierdzono przypadków odmówienia udziału w akcjach SAR ze strony współdziałających jednostek organizacyjnych (poza zgłoszeniem wyłączenia jednostek zgodnie z Planem SAR). Dyżurny inspektor operacyjny MRCK/MPCK podczas pełnienia pogotowia przyjmował i odnotowywał¹⁰⁶ informacje o niesprawności lub ograniczeniach w gotowości jednostek służby SAR. Dodatkowo pozyskiwał i rejestrował informacje o rodzaju, dyslokacji, stanie gotowości sił i środków wydzielonych do współdziałania przez inne jednostki oraz o doraźnych wyłączeniach jednostek Służby SAR z całodobowego pogotowia, ze względów technicznych.

W obszarze współdziałania służby SAR z innymi jednostkami nie stwierdzono nieprawidłowości względem zasad wynikających z Planu SAR lub Krajowego Planu.

Badanie zakresu współdziałania MSPiR z jednostkami PSP wskazało na istnienie rozbieżności w zakresie interpretacji zakresu zadań stosowanej przez MSPiR oraz Komendanta Głównego PSP. Bazując na określeniu zakresu terytorialnego odpowiedzialności PSP zawartym w art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁰⁷ oraz art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej¹⁰⁸ Komendant Główny PSP¹⁰⁹ przyjął, że zwrot „obszar kraju” oznacza ląd i brzeg morski. Tym samym stosowana interpretacja nie uwzględniała zakresu terytorium RP zdefiniowanego w art. 5 ustawy o obszarach morskich RP, w którym mieści się morze terytorialne stanowiące obszar wód morskich o szerokości 12 Mm od linii podstawowej morza. Stosowana interpretacja skutkowałą niemożnością nie

Stosowanie procedur współdziałania służby SAR z innymi jednostkami

Spór dotyczący zakresu współdziałania PSP z MSPiR

¹⁰⁵ Rodzaj nadajnika radiowego pozwalającego na alarmowanie w niebezpieczeństwie i ustalenie miejsca położenia w sytuacji zagrożenia.

¹⁰⁶ w dobowych „Raportach Gotowości Sił i Środków Ratownictwa Morskiego”.

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1940).

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 869 t.j.).

¹⁰⁹ Dalej: KG PSP.

tylko potencjalnego udziału strażaków w akcjach prowadzonych ze statków służby SAR, ale również prowadzenia działań PSP na wodach morskich z użyciem własnych jednostek. Problematyka ww. sporu kompetencyjnego była przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Rady SAR w 2018 r. i 2020 r., jednak wnioski zawarte w jej protokołach nie doprowadziły do zmian w podejściu KG PSP. MSPiR oraz Urząd Morski w Szczecinie wskazywał na przypadki literalnego stosowania interpretacji KG PSP również na obszarze Szczecina, gdzie PSP nie podejmowało działań na Odrze Zachodniej po północnej stronie Trasy Zamkowej, ponieważ stanowiła ona granicę morskich wód wewnętrznych¹¹⁰.

NIK zwraca uwagę, że obszar współdziałania PSP z MSPiR w akcjach SAR został ujęty w Planie SAR. Rozstrzygnięcia interpretacyjne w tym zakresie powinny zostać odzwierciedlone w Planie SAR.

Regulacje dotyczące udziału PSP w akcjach SAR

Zgodnie z art. 118 ust. 1 w związku z art. 122 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie morskim PSP współdziała z MSPiR, a współdziałanie to polega w szczególności na udzielaniu niezbędnej pomocy, zgodnie z Planem SAR. Plan SAR został uzgodniony z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w części dotyczącej udziału jednostek PSP, czego efektem jest zapis rozdziału 1.5 „Współdziałanie z Państwową Strażą Pożarną” wskazujący na współdziałanie ze służbą SAR w zakresie poszukiwania, ratowania i ewakuacji ludzi znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu w strefie brzegowej (na styku ląd – morze, w tym na morskich wodach wewnętrznych). W załączniku nr 2 w rozdziale VI przedstawiono także wykaz 30 jednostek pływających PSP wraz z wyposażeniem, dostępnych w reżimie gotowości „natychmiast”.

W przypadku zadań z zakresu usuwania skażeń i zanieczyszczeń morza oraz gaszenia pożarów zakres współdziałania PSP z MSPiR określono w Krajowym Planie w rozdziale A.48 oraz porozumieniu z dnia 17 grudnia 2003 r. pomiędzy KG PSP, Pomorskim Komendantem Wojewódzkim, Zachodniopomorskim Komendantem Wojewódzkim, Warmińsko-Mazurskim Komendantem Wojewódzkim PSP, a Dyrektorem MSPiR, którego treść przytoczona została w załączniku C do Krajowego Planu.

Porozumienie o współpracy

Zgodnie z § 1 porozumienia pomiędzy PSP i MSPiR strony wyraziły wolę ścisłej współpracy w zakresie: 1) gaszenia pożarów na obszarach morskich, w celu ratowania życia ludzkiego i ochrony środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego; 2) zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych na obszarach morskich; 3) zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych w pasie nadbrzeżnym oraz na akwenach śródlądowych; 4) organizowania i wykonywania akcji poszukiwawczo - ratowniczych na akwenach śródlądowych i morskich.

W § 2 Zdefiniowano obszary morskie i pas nadbrzeżny zgodnie z ustawą o obszarach morskich. W porozumieniu opisano także procedurę uruchamiania sił i środków PSP.

¹¹⁰ W rzeczywistości część Odry Zachodniej na północ od Trasy Zamkowej stanowiła wody Portu Morskiego Szczecin zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 733).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, że zgodnie z przepisami pragmatyki służbowej¹¹¹, brak jest jednoznacznego i precyzyjnie określonego odesłania, które umożliwiłoby PSP prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych na morzu¹¹², jednak w przypadku wystąpienia konieczności ratowania życia ludzkiego na morzu, działania takie są podejmowane przez właściwe terytorialnie jednostki PSP.

Badanie zakresu współdziałania MSPiR z jednostkami ratownictwa wodnego¹¹³ wykazały odmienną sytuację. Ustawa o bezpieczeństwie morskim nie wskazuje wprost na udział jednostek WOPR lub podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego¹¹⁴ w akcjach SAR – zastosowanie ma art. 118 ust. 1 tej ustawy wymieniający inne jednostki będące w stanie udzielić pomocy służbie SAR. W planie SAR przewidziano jednak w rozdziale 1.8.3¹¹⁵, że podmioty te współdziałają ze Służbą SAR w zakresie przekazywania informacji o zaistniałym lub potencjalnym zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi na morzu, poszukiwania i ratowania ludzi znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu w strefie brzegowej, a także innych działań związanych z prowadzoną akcją SAR w tym działań mających na celu weryfikację informacji i informatorów, poszukiwanie właścicieli jednostek itp. Jako właściwą osobę do kontaktów wskazano Dyżurnego Centrum Koordynacji Ratownictwa Wodnego¹¹⁶. Jednakże w Planie SAR nie wskazano jednostek, zasobów, lokalizacji, ani reżimu gotowości podmiotów wykonujących zadania ratownictwa wodnego na obszarach morskich. Powodem takiej sytuacji była zmiana w zakresie podmiotowym świadczenia usług ratownictwa wodnego spowodowana wejściem w życie ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych, w wyniku której stowarzyszenie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Warszawie utraciło prawo do świadczenia usług w zakresie ratownictwa wodnego. Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK stowarzyszenie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Warszawie nie wystąpiło z wnioskiem w tej sprawie, a stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych. Tym samym od 2014 r. stowarzyszenie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe z siedzibą w Warszawie nie miało prawa

Współdziałanie
z jednostkami
ratownictwa wodnego
WOPR

¹¹¹ W szczególności: ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

¹¹² Rozumianego, jako terytorium państwa, tj. zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o obszarach morskich.

¹¹³ W zestawieniach okresowych MSPiR wykazuje udział podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego jako WOPR, w związku z czym w niniejszej informacji o wynikach kontroli przyjęto tę samą konwencję.

¹¹⁴ Uprawnienie wydawane jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 12 ust.1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 350), dalej: ustawa o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

¹¹⁵ Rozdział 1.8.3 „Współdziałanie z podmiotami uprawnionymi do wykonywania ratownictwa wodnego na podstawie zgody Ministra Spraw Wewnętrznych na wykonywanie ratownictwa wodnego, wydanej na mocy art. 12 ust.1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych”.

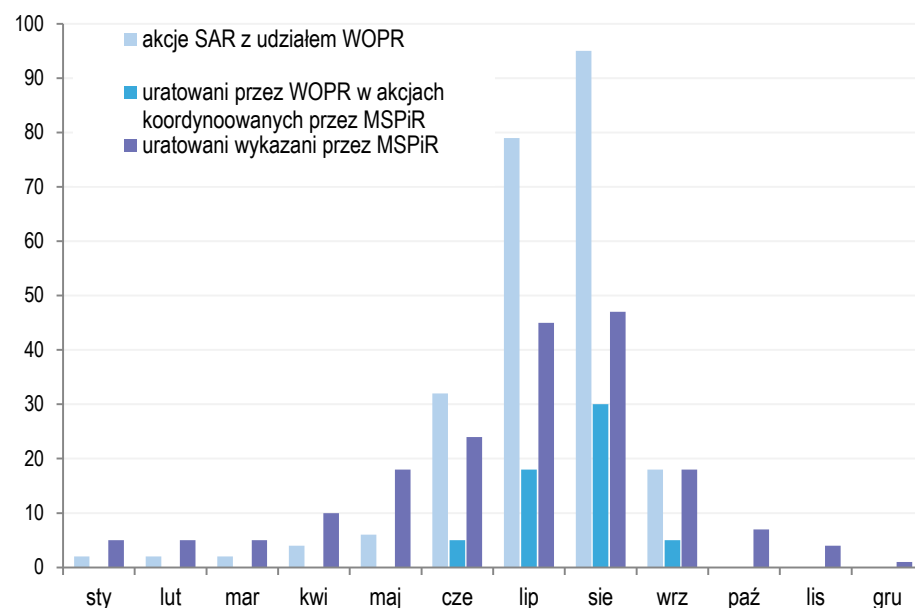
¹¹⁶ W załączniku 6 do Planu SAR wskazano dane kontaktowe do dwóch Centrów Koordynacji Ratownictwa Wodnego: WOPR-SOPOT i WOPR-SZCZECIN.

do legalnego zajmowania się działaniami z zakresu szkolenia ratowników i ratowania osób zagrożonych utratą życia lub zdrowia na obszarach wodnych. Z wnioskami takimi wystąpiły inne podmioty i w chwili obecnej uprawnienie takie posiada 116 jednostek. Podmioty wykonujące te zadania zobowiązane są do zapewniania stanu gotowości do wykonywania ratownictwa wodnego poprzez utrzymywanie stałych dyżurów ratowników wodnych z zachowaniem ciągłości – całodobowo i całorocznie.

Zorganizowanie i finansowanie działań ratownictwa wodnego należało do zarządzającego obszarem wodnym¹¹⁷. Według MSPiR na plażach morskich kąpieliska strzeżone wyznaczały gminy określając czas trwania sezonu (np. od 28 czerwca do 31 sierpnia) oraz czas pracy ratowników (np. od godz. 8:00 do 15:00). W przypadku plaż niestrzeżonych nie były ustanawiane takie punkty dyżurne. Oznacza to, że wprawdzie zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych zapewniany był stały dyżur ratownictwa wodnego, ale główne środki pozwalające na ochronę kąpielisk plażowych były zmienne w poszczególnych sezonach i ograniczone do wąskiego zakresu czasu. W pozostałym okresie, gdy zapewniany był podstawowy dyżur jednostek ratownictwa wodnego, znaczna część zgłoszeń o zagrożeniu życia w strefie przybrzeżnej wymagała mobilizacji jednostek MSPiR. Jednakże, z uwagi na znaczące rozproszenie i odległości pomiędzy miejscami stacjonowania jednostek MSPiR służba ta nie mogła być traktowana, jako podstawowa w zakresie ratowania osób korzystających z plaży i strefy przybrzeżnej (o czym mowa w rozdziale 5.3 na stronach 51–54). Wykres nr 7 przedstawia sezonowość współdziałania WOPR z MSPiR.

Wykres nr 7

Rozkład sezonowy udziału jednostek WOPR w akcjach SAR – dane skumulowane dla lat 2018–2021 (I kw)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych.

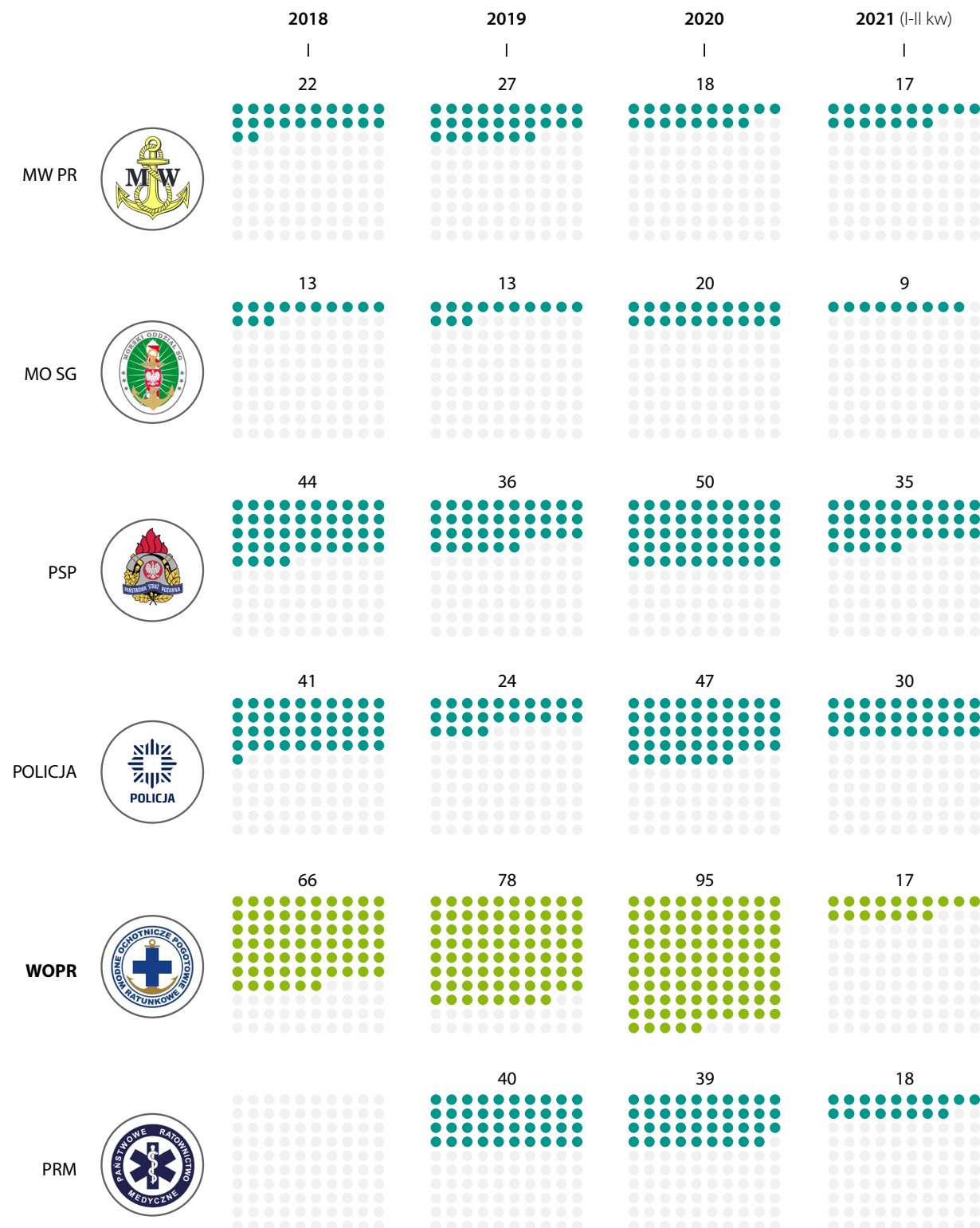
NIK zwraca uwagę na stwierdzoną niepewność zasobu, jakim jest nieokreślona grupa podmiotów świadczących usługi w zakresie ratownictwa wodnego. Jednostki określane przez MSPiR zbiorczo, jako WOPR nie zostały wymienione w Planie SAR, a jedyną formą kontaktu przewidzianą z nimi są Dyżurni Centrum Koordynacji Ratownictwa Wodnego. Zasób ten był zmienny w poszczególnych sezonach w zakresie lokalizacji, sił i środków oraz ich dostępności czasowej. Z tego względu zakres udziału i koordynacji przewidziany w Planie SAR nie mógł być poddany uzgodnieniu z podmiotami faktycznie świadczącymi ww. usługi ratownicze. Odpowiedzialny za nadzór nad ratownictwem wodnym Minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji poinformował, że nie proponował włączania zasobów konkretnych podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego do Planu SAR, ponieważ ustawa o bezpieczeństwie morskim wymagała uzgodnienia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych Planu SAR tylko w zakresie jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Policji.

Brak precyzyjnych zasad współpracy z jednostkami WOPR, sezonowa zmienność tego zasobu oraz konieczność uzupełniania funkcji ratownictwa „plażowego” przez MSPiR NIK ocenia jako istotne czynniki, które powinny być wzięte pod uwagę przy pracach nad doskonaleniem działania systemu ratownictwa morskiego, tym bardziej, że jednostki ratownictwa wodnego były najczęściej współdziałającą służbą z MSPiR (Infografika nr 1).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Udział jednostek współdziałających z MSPiR w akcjach SAR w latach 2018–2021 (II kw)



Skróty oznaczają: MW PR – Marynarka Wojenna, MO SG – Morski Oddział Straży Granicznej, PSP – Państwowa Straż Pożarna, WOPR – jednostki ratownictwa wodnego, PRM – karetki pogotowia.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki analizy akcji SAR opisane na str. 51–54 wskazują, że MSPiR została zorganizowana adekwatnie do głównych ustawowych zadań ratownictwa morskiego (zagrożenia zatonięciem statku, wejścia na mieliznę, utraty sterowności/napędu jednostki, pożaru, pogorszenia stanu zdrowia człowieka na statku, wypadnięcia człowieka za burtę). Jednakże pomimo konwencyjnego obowiązku ratowania każdego zagrożonego życia ludzkiego na morzu, organizacja ta nie została zoptymalizowana w celu ratowania osób tonących, rekreacyjnie korzystających z plaży w miejscowościach oddalonych od siedzib BSR i MSR. Tę rolę powinny pełnić jednostki ratownictwa wodnego, które po reformie z 2012 r. uległy znacznemu rozdrobnieniu, a dostępność ich zasobów została uzależniona od okresowego kontraktowania z zarządcami obszarów wodnych (głównie gminami). Zdaniem NIK przenoszenie konieczności działania z tego ogniwa ratownictwa na MSPiR nie prowadzi do zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu ratowania życia ludzkiego w bezpośredniej bliskości linii brzegowej. Ponadto w dłuższej perspektywie powodować może obciążenie operacyjne i odwrócenie uwagi służby SAR od przygotowania do reagowania na poważne katastrofy morskie (w tym masowe operacje ratunkowe i wielkoskalowe incydenty zanieczyszczenia morza). Ryzyko obrania tego błędnego kierunku zwiększyły działania Urzędów Morskich zmierzające do ograniczenia funkcji i parametrów nowego wielozadaniowego statku SAR, a następnie całkowite zarzucenie projektu jego budowy przez Ministra. Podkreślenia wymaga, że wprowadzie MSPiR starała się zastępować lokalne niedostatki ratownictwa wodnego, jednak w obecnym porządku prawno-organizacyjnym żadna inna służba nie zastąpi Służby SAR w wypełnianiu zadań ratownictwa na pełnym morzu, zwłaszcza w operacjach wielkoskalowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy na terenach morskich RP prawidłowo funkcjonował system ratownictwa morskiego?
Cele szczegółowe	1. Czy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zapewnił funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego? 2. Czy Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa utrzymywała gotowość do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniu życia, zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego, a także gotowość sił i środków do ratownictwa życia, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego? 3. Czy MSPiR prowadziło akcje poszukiwawcze i ratownicze oraz usuwania zanieczyszczeń środowiska morskiego skutecznie i zgodnie z obowiązującymi regulacjami? 4. Czy przy realizacji zadań MSPiR współdziałała z innymi jednostkami i systemami ratowniczymi zgodnie z obowiązującymi regulacjami?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Infrastruktury (urząd zapewniający obsługę ministra właściwego ds. gospodarki morskiej) oraz Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa z siedzibą w Gdyni.
Kryteria kontroli	Kryteria określone w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalność, gospodarność, rzetelność i celowość.
Okres objęty kontrolą	2018 r.–2021 r. (I półrocze), a w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza: 2019 r. (II półrocze)–2021 r. (I półrocze) z uwzględnieniem dokumentów sprzed tego okresu, mających wpływ na ocenę podejmowanych w nim działań. Czynności kontrolne przeprowadzone były w jednostkach kontrolowanych dniach od 23 kwietnia do 12 lipca 2021 r. Kontrolę zakończono 3 sierpnia 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje i wyjaśnienia od: • Urzędów Morskich na temat wielozadaniowych statków Zodiak II i Planeta I oraz parametrów i ich funkcji; • Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich o przypadkach, w których formułowano opinie lub zalecenia dotyczące działania polskiej służby SAR związane z wpływem na przebieg akcji ratowniczych; • Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat zasad współdziałania WOPR z MSPiR w ramach akcji SAR, przyczyn niepodejmowania działań przez PSP w akcjach SAR na morzu oraz w zakresie budowy wspólnego systemu łączności operacyjnej przez służby ratownicze i bezpieczeństwa.
Pozostałe informacje	Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach. Kierownicy jednostek kontrolowanych nie złożyli do nich zastrzeżeń. W wystąpieniu skierowanym do Ministra Infrastruktury sformułowano pięć wniosków. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika,

ZAŁĄCZNIKI

że Minister przyjął i przystąpił do realizacji sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym wniosków, przy czym jeden już zrealizował. W wystąpieniu skierowanym do Dyrektora Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa sformułowano trzy wnioski, które są realizowane. W kontroli uczestniczyły: Departament Infrastruktury oraz Delegatura w Gdańsku.

Finansowe rezultaty kontroli wynikały ze stwierdzonej niegospodarności, która wystąpiła w wyniku rezygnacji z kontynuowania projektu budowy nowego statku SAR. Wydatki na wykonanie umowy podpisanej z inżynierem kontraktu oraz na działania promocyjne poniesione dotychczas w kwocie 1204,2 tys. zł zostały zmarnowane, jako poniesione na prace zbędne/niecelowe.

Finansowe rezultaty kontroli

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Minister Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Delegatura w Gdańsku	Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa	Sebastian Kluska

Wykaz jednostek kontrolowanych¹¹⁷

¹¹⁸ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek¹¹⁹

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Minister Infrastruktury	w formie opisowej	- zapewnienie funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego w zakresie uwarunkowań formalno-prawnych; - optymalizacja organizacji dyżurów w Morskim Ratowniczym Centrum Koordynacyjnym.	- niezatwierdzenie aktualizacji Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego; - rezygnacja z projektu „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa” bez należytego uzasadnienia; - niegospodarność dotycząca wydatków w kwocie 1204,2 tys. zł, które w wyniku rezygnacji z tego projektu stały się zbędne/niecelowe; - niepodjęcie działań zmierzających do skorygowania błędnie określonego w Planie SAR przebiegu granic obszaru odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu.
2.	Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa	w formie opisowej	wypełnianie zadań w zakresie prowadzenia nasłuchu radiowego, gotowości do przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu oraz utrzymywania gotowości zasobów;	- niesporządzanie „Rocznych programów szkolenia specjalistycznego”, co było wymagane zgodnie z Planem SAR - pełnienie w MRCK i MPCK od października 2019 r. dyżurów w systemie 24 godzinnych zmian, pomimo że zgodnie z regulaminem pracy taka możliwość została wprowadzona 19 lutego 2021 r.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

¹¹⁹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ratownictwo morskie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski¹²⁰ – art. 231 jest udzielaniem pomocy statkowi znajdującemu się w niebezpieczeństwie na jakichkolwiek wodach oraz ratowaniem znajdującego się na nim lub z niego pochodzącego mienia, jak również ratowaniem innego mienia znajdującego się na morzu i niepołączanego trwale i celowo z wybrzeżem. Przesłanką warunkującą podjęcie działań ratowniczych jest stan niebezpieczeństwa grożący dobru wymagającemu pomocy. Istnienie niebezpieczeństwa jest koniecznym warunkiem uznania akcji ratowniczej za ratownictwo morskie. Ma także znaczenie dla kwalifikacji prawnej zawartej umowy, jako umowy o ratownictwo. Charakter i stopień niebezpieczeństwa jest również jednym z czynników wpływających na wysokość wynagrodzenia należnego ratującemu. Warunki i odpłatność za ratownictwo morskie określają przepisy art. 232–247 Kodeksu morskiego.

W ramach ratownictwa morskiego można wyróżnić ratowanie życia ludzkiego na morzu, ratowanie mienia i ratownictwo ekologiczne. Poszczególne obszary działalności ratowniczej poddane są zróżnicowanym reżimom prawnym. Ratowanie życia ludzkiego na morzu ma co do zasady charakter obowiązkowy i jest nieodpłatne a państwo, w oparciu o fundamentalną zasadę poszanowania życia ludzkiego i w zgodzie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, realizuje zadania poszukiwania i ratowania życia na morzu. Ratownictwo mienia na morzu nie wchodzi w zakres obowiązków publicznoprawnych, jest działalnością o charakterze gospodarczym nastawioną na osiągnięcie zysku. Ratownictwo ekologiczne łączy w sobie elementy wykonywania zadań publicznych i działań o charakterze gospodarczym.

Szczegółowe przepisy w zakresie poszukiwania i ratownictwa morskiego zawarte są w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim¹²¹ (dalej: ustawa o bezpieczeństwie morskim), w której rozdział 6 (art. 114–125) poświęcono ratowaniu życia na morzu. Zgodnie z art. 116 tej ustawy w celu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu tworzy się Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, zwaną dalej „Służbą SAR”. W skład tej Służby wchodzi: Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne, morskie statki ratownicze i brzegowe stacje ratownicze (w których skład wchodzi ochotnicze drużyny ratownicze).

Zadania Służby SAR wymieniono w art. 117 ustawy o bezpieczeństwie morskim, do zadań tych należy poszukiwanie i ratowanie każdej osoby znajdującej się w niebezpieczeństwie na morzu, bez względu na okoliczności, w jakich znalazła się w niebezpieczeństwie, przez:

- 1) utrzymywanie ciągłej gotowości do przyjmowania i analizowania zawiadomień o zagrożeniu życia na morzu;

Uwarunkowania prawne

Podstawa działań ratowniczych na morzu

Rodzaje ratownictwa morskiego

Służba SAR – właściwa do prowadzenia ratownictwa morskiego

Zakres zadań Służby SAR

¹²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2175, ze zm.

¹²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 680, ze zm.

- 2) planowanie, prowadzenie i koordynowanie akcji poszukiwawczych i ratowniczych;
- 3) utrzymywanie w gotowości sił i środków ratownictwa życia na morzu;
- 4) współdziałanie podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych z jednostkami organizacyjnymi Marynarki Wojennej, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Policji, opieki zdrowotnej oraz innymi jednostkami będącymi w stanie udzielić pomocy;
- 5) współdziałanie z innymi systemami ratowniczymi funkcjonującymi na obszarze kraju;
- 6) współdziałanie z odpowiednimi służbami innych państw, w szczególności podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych.

Sposób wykonywania zadań przez Służbę SAR – jednostki organizacyjne Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych¹²². Rozporządzenie to w sposób ogólny określa obowiązki koordynatora misji poszukiwawczej i ratowniczej (§ 4), kierującego działaniami poszukiwawczymi i ratowniczymi na miejscu akcji (§ 5) oraz warunki udziału ochotniczych drużyn ratowniczych w tych akcjach (§ 10).

W rozporządzeniu tym, w § 1 ust. 2 wskazano, że „Regulamin Pogotowia Służby SAR” określa odpowiednie reżimy gotowości, do przestrzegania których są obowiązane Służby SAR w ramach pełnionego pogotowia tj:

- 1) minimalne normy wyposażenia w specjalistyczny sprzęt i urządzenia;
- 2) minimum zapasów paliwa, wody i prowiantu;
- 3) dopuszczalny najdłuższy czas od momentu otrzymania informacji o potrzebie udziału w akcji ratowniczej do chwili opuszczenia portu pełnienia pogotowia albo bazy przez jednostkę Służby SAR.

Organizację Służby SAR – Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (dalej: MSPiR) regulują przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa¹²³, które określają strukturę wewnętrzną i zadania pionów MSPiR, a także zakres odpowiedzialności dyrektora Służby SAR. Do zadań tych należy m.in. opracowanie „Regulaminu Pogotowia Służby SAR”, który podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

Sposób prowadzenia akcji SAR – Plan SAR

Służba SAR zadania ustawowe wykonuje na podstawie szczegółowych planów lub instrukcji do prowadzenia akcji poszukiwawczych i ratowniczych tj. zgodnie z przepisami art. 117 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie morskim – na podstawie „Planu akcji poszukiwawczych i ratowniczych”, zwanym „Planem SAR”. Plan ten opracowuje jej dyrektor, a zatwierdza minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Dokument ten stanowi podstawowy

¹²² Dz. U. z 2013 r. poz. 552.

¹²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 733.

zbiór informacji i regulacji w zakresie sposobu realizacji zadań przez Służby SAR, obszaru odpowiedzialności i koordynacji działań, etapów prowadzenia akcji na morzu w poszczególnych fazach, sposobu współpracy ze służbami wymienionymi w art. 118 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim, zasad współpracy międzynarodowej, współpracy z mediami, szkolenia i ćwiczeń pracowników MSPiR. Plan SAR zawiera także zestawienie zasobów MSPiR oraz zasobów wydzielonych do wspierania ratownictwa morskiego przez jednostki współdziałające ze służbą SAR i wykaz danych kontaktowych dotyczących prowadzenia akcji poszukiwania i ratownictwa. Z uwagi na zakres współpracy międzyresortowej, przy zatwierdzeniu Planu SAR wymagane jest porozumienie z Ministrem Obrony Narodowej – w części dotyczącej udziału jednostek Marynarki Wojennej, oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w części dotyczącej udziału jednostek Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Ponadto projekt Planu SAR opiniuje działająca przy ministrze właściwym ds. gospodarki morskiej Rada SAR, w której skład wchodzi m.in. przedstawiciele służb wymienionych w art. 118 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim¹²⁴, a przewodniczy jej Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. W planie SAR wymienione są porozumienia bilateralne dotyczące warunków współpracy polskiej służby SAR ze służbami państw sąsiednich, a także przytoczony jest przebieg granicy polskiej strefy odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo, zwanej SRR¹²⁵ utworzony na ich podstawie.

Jednostki współdziałające ze Służbą SAR

Zgodnie z rozdziałem 5 Planu SAR „Polski obszar odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo” granica morska obszaru SRR przebiega przez punkty, które wyznaczają w przybliżeniu morskie granice Regionu Informacji Powietrznej FIR Warszawa, tj. obszaru kontroli powietrznej, za którą odpowiedzialna jest Polska. Do obszaru SRR włączone są morskie wody wewnętrzne. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹²⁶, (dalej: ustawa o obszarach morskich). Morskie wody wewnętrzne tworzą przede wszystkim: część Zalewu Szczecińskiego, część Zalewu Wiślanego, Zalew Kamieński i Zatoka Gdańska.

Obszar odpowiedzialności Polski za poszukiwanie i ratownictwo na morzu

W związku z powyższym, według przepisów art. 5 i 14 ustawy o obszarach morskich, polski obszar SRR nie obejmuje pełnych obszarów morskich RP tj.:

- skrajnej zachodniej części morza terytorialnego stanowiącej na granicy z obszarem Niemiec część toru podejściowego do portu Świnoujście,
- północnego oraz północno-wschodniego fragmentu wyłącznej strefy ekonomicznej RP.

Kwestie poszukiwań i ratownictwa morskiego określone zostały w osobnych konwencjach międzynarodowych. Przyjmując Międzynarodową Konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (Konwencja SOLAS)¹²⁷,

¹²⁴ Dodatkowo: przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, przedstawiciel ministra właściwego do spraw administracji publicznej, Przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich oraz dyrektor Służby SAR.

¹²⁵ SRR z ang. *Search and Rescue Region*.

¹²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.

¹²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 869, ze zm. – przyjęta przez Polskę 16 lutego 1984 r.

Podstawy współdziałania międzynarodowego przy poszukiwaniu i ratowaniu życia na morzu

Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich kroków w celu zapewniania dozoru wybrzeża i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu przy jej brzegach, w tym zorganizowanie, utrzymanie i działalność tego rodzaju morskich urządzeń ratowniczych, jakie okażą się praktycznie wykonalne i konieczne przy uwzględnieniu nasilenia żeglugi morskiej i niebezpieczeństwa nawigacyjnego (łącznie z zapewnieniem w miarę możliwości odpowiednich środków do odnajdywania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie).

Konieczność utworzenia w Polsce ratowniczego ośrodka koordynacyjnego, ratowniczego ośrodka pomocniczego, brzegowych jednostek obserwacyjnych oraz właściwego wyposażenia jednostek ratowniczych wynika z rozdziału 2 Międzynarodowej Konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (Konwencji SAR)¹²⁸. Konwencja ta w rozdziale 3 określa również podstawy współpracy między państwami w zakresie prowadzenia i koordynacji morskich akcji poszukiwawczych i ratowniczych (w tym możliwości wejścia jednostek ratowniczych na morze terytorialne lub terytorium albo w przestrzeń powietrzną nad nimi należącą do państwa będącego stroną Konwencji SAR). Konwencja SAR zapewnia upoważnienie ratowniczych ośrodków koordynacyjnych do:

- zwracania się do innych ratowniczych ośrodków koordynacyjnych o pomoc w prowadzeniu działań ratowniczych (w tym użycie ich zasobów: statków, samolotów, personelu, sprzętu);
- udzielenia zezwoleń na wejście jednostek ratowniczych na morze terytorialne lub terytorium albo w przestrzeń powietrzną nad nimi;
- udzielenia pomocy innemu ratowniczemu ośrodkowi koordynacyjnemu w prowadzeniu działań ratowniczych (w tym skierowaniu swoich zasobów: statków, samolotów, personelu, sprzętu).

Zakres i warunki udziału w akcjach międzynarodowych, a także przeprowadzania wspólnych szkoleń i ćwiczeń powinny zostać uregulowane w drodze bilateralnych porozumień pomiędzy sąsiadującymi państwami będącymi stroną Konwencji SAR. Konwencja ta przewiduje również koordynację działania służb lotniczych z morskimi w celu zapewnienia jak największej skuteczności i sprawności służb poszukiwania i ratownictwa. W rozdziale 4 Konwencji SAR przewidziano, że ratowniczy ośrodek koordynacyjny i ratowniczy ośrodek pomocniczy przygotowują szczegółowe plany lub instrukcje do prowadzenia akcji poszukiwawczych i ratowniczych w rejonie swojego działania z wyszczególnieniem sposobu prowadzenia działań, systemu łączności, współpracy z innymi ratowniczymi ośrodkami koordynacyjnymi, metod alarmowania, obowiązków personelu, wyznaczania kierownictwa akcji, rozmieszczenia sprzętu. Rozdział 5 Konwencji SAR reguluje sposób działania operacyjnego służb poszukiwania i ratownictwa, w poszczególnych 3 fazach zagrożenia statków: fazie niepewności (gdy statek nie znalazł się w oczekiwanym miejscu lub nie przekazał oczekiwanego raportu w danym czasie), fazie alarmu (gdy po fazie niepewności nie udało się uzyskać z nim łączności, nie przyniosły rezultatu zapytania kierowane do innych źródeł lub gdy powzięto informację o zmniejszeniu

¹²⁸ Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184 – przyjęta przez Polskę 29 grudnia 1987 r.

sprawności operacyjnej statku niezagrażającej jego bezpieczeństwu) i fazę niebezpieczeństwa (gdy powzięto informację, że statek lub człowiek jest w bezpośrednim niebezpieczeństwie i w potrzebie pomocy lub sprawność operacyjna statku jest obniżona zagrażając jego bezpieczeństwu).

Przepisy dotyczące zwalczania zanieczyszczeń morza zawarte są w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki¹²⁹ (dalej: ustawa o zapobieganiu). W art. 21 tej ustawy określono, że po otrzymaniu meldunku, sprawozdania lub wiadomości o zanieczyszczeniu lub zagrożeniu zanieczyszczeniem polskich obszarów morskich dyrektor Urzędu Morskiego jest zobowiązany dokonać oceny faktycznej sytuacji w celu ustalenia rodzaju i stopnia zanieczyszczenia morza lub zagrożenia zanieczyszczeniem, w razie potrzeby zarządzić i podjąć odpowiednie działania i niezwłocznie poinformować właściwe organy innych państw stron Konwencji Helsińskiej 1992 o istniejącej sytuacji i podjętej lub zamierzonej akcji, jeżeli rozlew przemieszcza się lub może przemieścić się do obszaru morskiego tych państw. Do bezpośredniego wykonania działań w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu wskazano MSPiR – art. 23a ustawy o zapobieganiu. Obowiązki podmiotów zarządzających portami, przystaniami morską, prowadzących działalność i użytkujących nabrzeże w granicach portu morskiego lub przystani morskiej w zakresie opracowania i aktualizacji planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych określa art. 23b ustawy o zapobieganiu. Plany te powinny być uzgodnione z dyrektorem MSPiR oraz właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, a następnie zatwierdzone w drodze decyzji przez dyrektora właściwego Urzędu Morskiego. Zgodnie z delegacją ustawową z art. 24 ustawy o zapobieganiu Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu¹³⁰. Określa ono sposób organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich, w tym łagodzenia negatywnych skutków dla flory i fauny, zadania i uprawnienia Służby SAR w organizowaniu i koordynowaniu akcji zwalczania zagrożeń lub zanieczyszczeń na morzu z, wymieniając jednostki organizacyjne współdziałające w tym zakresie ze Służbą SAR, zadania organów administracji morskiej w zakresie funkcjonowania systemu zwalczania zanieczyszczeń na morzu. Ponadto § 2 ww. rozporządzenia wskazuje, że w realizacji zadań mających na celu zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu oprócz służby SAR uczestniczą organy administracji morskiej, armator i kapitan statku, który wywołał skażenie, i jednostki współpracujące ze służbą SAR.

Zgodnie z przepisami §7 tego rozporządzenia zadania służby SAR obejmują:

- utrzymywanie gotowości do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego oraz gotowości sił i środków do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego;

Podstawy zwalczania
zanieczyszczeń morza

Zadania Służby SAR
w zakresie zwalczania
zanieczyszczeń morza

¹²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1955.

¹³⁰ Dz. U. poz. 1631, ze zm.

- planowanie, prowadzenie i koordynacja akcji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu;
- współdziałanie z innymi służbami i systemami ratowniczymi funkcjonującymi na obszarze kraju;
- współdziałanie z odpowiednimi służbami państw – stron Konwencji Helsińskiej.

MSPiR jest uprawniona do samodzielnego podejmowania współpracy w zakresie usuwania zanieczyszczeń i zagrożeń morza, zarówno w drodze występowania o dostarczenie na miejsce akcji niezbędnego sprzętu, personelu bądź zespołów operacyjnych, występowania o wezwanie pomocy państw – stron Konwencji Helsińskiej, podejmowania uzgodnień umożliwiających wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej statków morskich, statków powietrznych, personelu i wyposażenia podążających z pomocą z państw – stron Konwencji Helsińskiej oraz kierowania sił i środków Służby SAR do akcji poza polskie obszary morskie w celu udzielenia pomocy na prośbę tych państw – § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.

Sposób prowadzenia akcji
w zakresie zwalczania
zanieczyszczeń morza
– Krajowy plan zwalczania
zagrożeń i zanieczyszczeń
środowiska morskiego

Działania dotyczące zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wykonuje się zgodnie z Krajowym planem zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, który opracowuje dyrektor MSPiR, a po przeprowadzeniu konsultacji społecznych zatwierdza minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Podobnie, jak w przypadku Planu SAR, podlega on uzgodnieniu przez ministrów zaangażowanych we współpracę z MSPiR w zakresie akcji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza: ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych – w części dotyczącej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Straży Granicznej, Policji, oraz z Ministrem Obrony Narodowej – w części dotyczącej Marynarki Wojennej. Ponadto projekt Krajowego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego podlega zaopiniowaniu przez Radę SAR. Rozporządzenie w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu określa także zadania kierownika akcji zwalczania zanieczyszczenia morza.

Funkcje zwalczania zanieczyszczeń morza przez służbę SAR mają źródło w Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego – Konwencji Helsińskiej (HELCOM)¹³¹. W załączniku VII Konwencji Helsińskiej (przepis 1) określono, że jej Strony zobowiązują się utrzymywać gotowość do reagowania na przypadki zanieczyszczenia, zagrażające środowisku morskemu obszarowi Morza Bałtyckiego, a gotowość ta powinna obejmować odpowiedni sprzęt, statki i ludzi przygotowanych do działań zarówno na wodach przybrzeżnych, jak i na pełnym morzu. W przepisie 2 Konwencji Helsińskiej (HELCOM) określono, że każda Strona opracuje krajowy plan na wypadek zagrożenia i we współpracy z innymi Stronami, w zależności od potrzeby, dwustronne i wielostronne plany wspólnego reagowania na przypadki zanieczyszczenia. W przepisie 7 Konwencji Helsińskiej (HELCOM) zawarto kompetencje i sposoby podejmowania działań

¹³¹ Sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346).

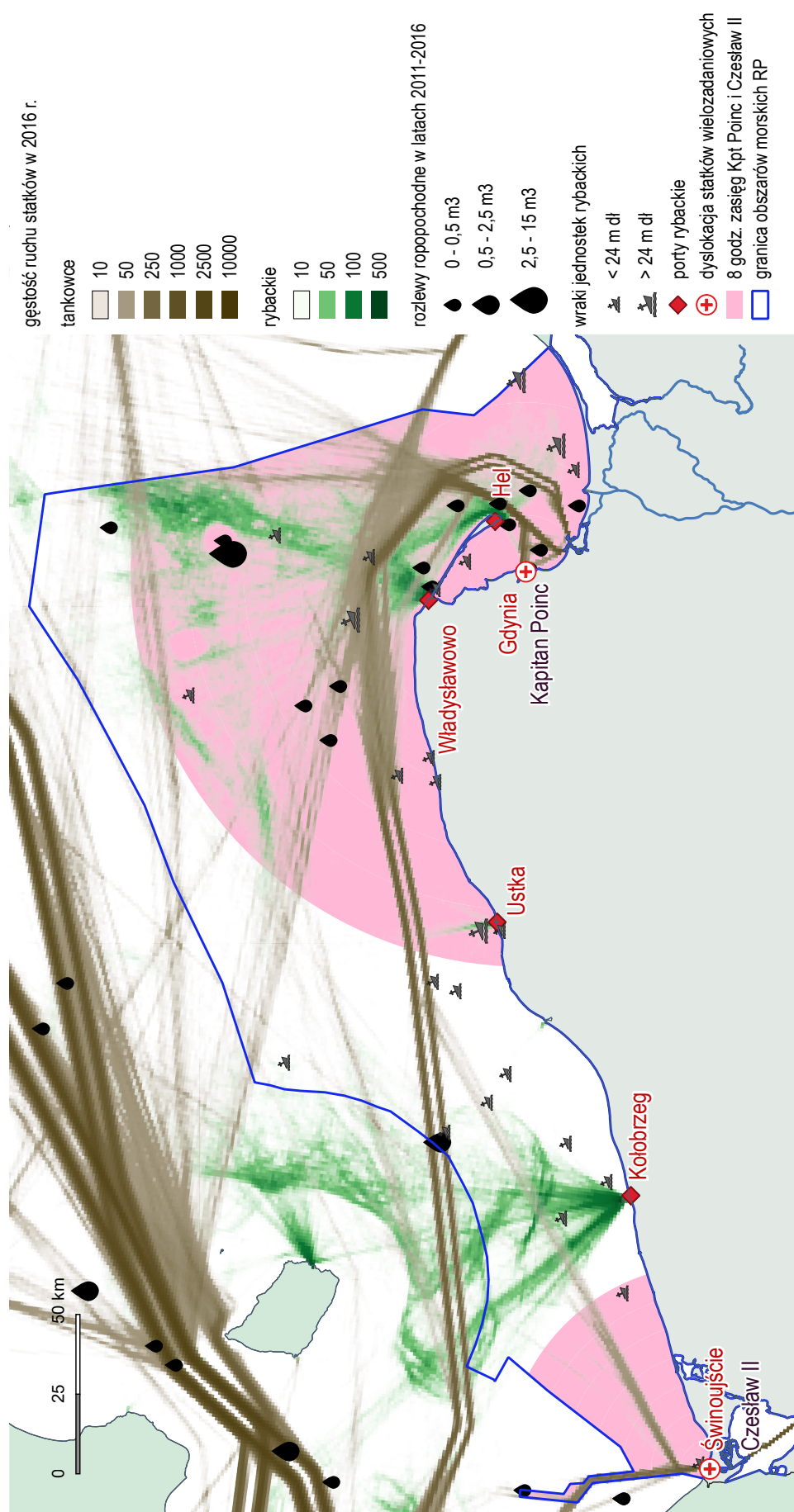
w przypadku wystąpienia zanieczyszczenia w regionie reagowania strony Konwencji HELCOM, a w przepisach 8–9 tej Konwencji warunki pomocy świadczonej w takich przypadkach przez państwa sąsiednie (strony Konwencji HELCOM).

Powyższe funkcje ustanowiono również w Międzynarodowej Konwencji o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń olejami oraz współpracy w tym zakresie – Konwencji OPRC¹³². W artykule 6 Konwencji OPRC określono, że każda Strona Konwencji ustanowi krajowy system szybkiego i skutecznego reagowania na zanieczyszczenia morza olejami, który będzie obejmować: wyznaczenie właściwego organu administracji krajowej odpowiedzialnych za gotowość do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami i reagowania na te zanieczyszczenia, krajowego punktu operacyjnego, który będzie odpowiedzialny za odbiór i przekazywanie meldunków o zanieczyszczeniach morza olejami, a także administracji, która została upoważniona w imieniu państwa do przeprowadzania akcji usuwania zanieczyszczeń, wzywania pomocy lub do decydowania o udzieleniu pomocy na wniosek innych państw. Ponadto art. 6 Konwencji OPRC określa konieczność opracowania krajowego planu gotowości i zwalczania zanieczyszczeń morza olejami. W art. 7 Konwencji OPRC określono zasady współpracy międzynarodowej stron tej Konwencji w zakresie usuwania zanieczyszczeń olejowych z morza.

¹³² Przyjęta w Londynie dnia 30 listopada 1990 roku (Dz. U. z 2004 r. Nr 36, poz. 323).

Mapa nr 8

Wybrane czynniki ryzyka zanieczyszczenia morza



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli, danych HELCOM Map and data service oraz danych z Systemu Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (dostęp 3 marca 2021 r)

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (Dz. U. z 2018 r. poz. 2175, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz. U. z 2020 r. poz. 1955).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 733).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 552).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. poz. 1631, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2012 r. w sprawie nasłuchu radiowego oraz osłony meteorologicznej na potrzeby Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 821).
9. Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 (Dz. U. z 2016 r. poz. 869, ze zm.) – Konwencja SOLAS.
10. Międzynarodowa Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 roku (Dz. U. z 1988 r. Nr 27 poz. 184) – Konwencja SAR.
11. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku (Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346) – Konwencja Helsińska (HELCOM).
12. Międzynarodowa Konwencja o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz współpracy w tym zakresie, przyjęta w Londynie dnia 30 listopada 1990 roku (Dz. U. z 2004 r. Nr 36, poz. 323) – Konwencja OPRC.
13. Protokół w sprawie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami oraz współpracy w tym zakresie (Protokół OPRC-HNS), przyjęty w Londynie dnia 15 marca 2000 roku (Dz. U. z 2007 r. Nr 167 poz. 1173).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
12. Minister Infrastruktury
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji