



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.004.01.2019

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi
Śródlądowej, Warszawa, ul. Nowy Świat 6/12

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 67/2019 Kolegium NIK
z dnia 20 listopada 2019 r.

P/19/068 Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie
Morza Bałtyckiego.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Ministerstwo), Warszawa, ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, od 16 listopada 2015 r. (dalej: Minister)
Zakres przedmiotowy kontroli	– prowadzenie analizy zagrożeń związanych z zatopionymi materiałami niebezpiecznymi. – planowanie i realizacja działań na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych związanych zatopionymi materiałami niebezpiecznymi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2019 (I półrocze) z uwzględnieniem dokumentów sprzed i po tym okresie, mających wpływ na ocenę podejmowanych w nim działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Rafał Malcharek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/80/2019 z 7 czerwca 2019 r., 2. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/77/2019 z 7 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych ³ na dnie Morza Bałtyckiego prowadzone w latach 2016-2019 (I półrocze).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister w zestawieniu dominujących presji do wstępnej oceny stanu środowiska nie ujął materiałów niebezpiecznych – paliwa i substancji ropopochodnych z wraków oraz bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, a w wykazach substancji priorytetowych nie uwzględnił substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu w tym w szczególności związków siarkoorganicznych i arsenoorganicznych. Dopiero w aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich (Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich – M.P. poz. 230), ujęto przedmiotowe presje. Minister w badanym okresie nie podejmował działań w celu kompleksowej identyfikacji materiałów niebezpiecznych zatopionych w polskich obszarach morskich, nie opracował planu działań w tym zakresie, nie wydawał wytycznych, a także nie zapewnił finansowania dla terenowych organów administracji morskiej, które takie działania powinny podejmować. Planowanie i realizacja działań na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych ograniczały się do reagowania na zagrożenia powstałe w wyniku rozlewów paliwa na powierzchni morza. Minister nie podejmował działań w celu identyfikacji ilości i rodzaju bojowych środków trujących oraz paliwa, a następnie ich neutralizacji, w rozpoznanych już miejscach zalegania bojowych środków trujących i wraków z paliwem - takich jak wraki niemieckich jednostek pływających: Franken i Stuttgart, stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla środowiska morskiego. Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad dyrektorami urzędów morskich, nie zlecał tym organom realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom związanym z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków. Nadzór ten obejmował działania urzędów morskich związane z rozpoznaniem miejsc, w których były realizowane inwestycje morskie i torów wodnych do portów. Ponadto w 2018 r. Minister polecił Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni powołanie zespołu roboczego ds. zagrożeń związanych z zaleganiem na dnie Zatoki Gdańskiej wraku niemieckiej jednostki pływającej Franken. Minister pozyskiwał informacje o zanieczyszczeniach na powierzchni wód znajdujących się w polskich obszarach morskich poprzez prowadzenie stałego nadzoru lotniczego i satelitarnego mającego na celu wczesne wykrywanie zagrożeń i zanieczyszczeń na powierzchni morza, bez względu na źródło ich pochodzenia, oraz odpowiednie reagowanie w tym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W kontroli jako materiały niebezpieczne przyjęto zalegające w polskich obszarach Morza Bałtyckiego: wraki statków z ropą i substancjami ropopochodnymi, zbiorniki z ropą i substancjami ropopochodnymi oraz broń i amunicję chemiczną, bojowe środki trujące (uwolnione lub znajdujące się w bombach, pociskach lub w beczkach czy skrzynkach, albo też w spoczywających na dnie wrakach statków) i produkty ich rozpadu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie analizy zagrożeń związanych z zatopionymi materiałami niebezpiecznymi

Zgodnie z postanowieniami:

- art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵ dział gospodarka morską obejmuje sprawy dotyczące ochrony środowiska morskiego;
- od 1 stycznia 2018 r. zgodnie z art. 151 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁶, zestawienie, o którym mowa w art. 150 ust. 3 pkt 2⁷, sporządza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej: na potrzeby opracowania analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, obejmującą skutki kumulacyjne i synergiczne, sporządza się: zestawienie dominujących presji i oddziaływań pochodzenia morskiego na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, zawierające m.in. wykaz następujących presji i oddziaływań: odpady wyrzucane do morza, wprowadzanie substancji i związków niesyntetycznych, głównie metali ciężkich i węglowodorów, przez statki;
- art. 351 ust. 11 Prawa wodnego Minister zatwierdza program monitoringu wód morskich i jego aktualizacje⁸;
- art. 114 ustawy Prawa wodnego Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określa, w drodze rozporządzenia, wykaz substancji priorytetowych, kierując się przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej.;
- Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego (dalej: KPZK), sporządzonego na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁹ (aktualizowany uchwałą Rady Ministrów w dniu 8 stycznia 2018 r.), część A, str. 70, do zadań Ministra należy zapobieganie skażeniom chemicznym na morzu, w tym jako podmiot wiodący (wraz z Urzędami Morskimi) w zakresie:
 - 1) współpracy z Marynarką Wojenną i Strażą Graniczną w zakresie rozpoznawania i likwidacji zagrożeń z tytułu zatopionych bojowych środków chemicznych;
 - 2) monitorowania obszarów morskich RP w ramach zwiadu lotniczego oraz współpracy z europejskim systemem CleanSeaNet.
- Krajowego Programu Ochrony Wód Morskich (dalej: KPOWM), stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ochrony wód morskich¹⁰, wynika, że Minister jest podmiotem współodpowiedzialnym za wdrożenie następujących działań:

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm., dalej: „ustawa o działach administracji rządowej”.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm., dalej: „Prawo wodne”.

⁷ Do dnia 31 grudnia 2017 r. – zgodnie z art. 61i ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz. U. z 2017, poz. 1121, ze zm.) zestawienie, o którym mowa w art. 61h ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

⁸ Zgodnie z art. 555 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego program monitoringu wód morskich, o którym mowa w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.) – staje się programem monitoringu wód morskich.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1401, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2469.

- 1) Analiza zagrożeń dla środowiska morskiego wraku statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania (s. 129-130 KPOWM);
 - 2) Zbadanie skali zagrożeń środowiskowych wynikających z zalegania wraków na dnie morskim (s. 130);
 - 3) Monitoring zidentyfikowanych w polskich obszarach morskich miejsc zatopienia amunicji, w tym bojowych środków trujących (s. 135 – w ramach rekomendacji do wprowadzenia w kolejnym cyklu i rozszerzenia prac monitoringowych przez właściwe organy w ramach posiadanych kompetencji);
- art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich¹¹ do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym niniejszą ustawą i innymi ustawami m.in.: ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami Prawa geologicznego i górniczego; sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
 - art. 44 ustawy o obszarach morskich organy administracji morskiej są właściwe do wykonywania określonych umowami międzynarodowymi zadań na morzu pełnym.

1.1. W Ministerstwie w latach 2016-2019 (I półrocze) nie podejmowano działań w celu kompleksowej identyfikacji materiałów niebezpiecznych zatopionych w polskiej strefie ekonomicznej.

Dyrektor Departamentu Gospodarki wyjaśniła m.in., że kompetencje ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i ministra ds. środowiska wzajemnie przenikają się i uzupełniają w polskich obszarach morskich. W latach 2016-2019 (I półrocze), trwały prace nad przygotowaniem planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. W tym celu Minister wystąpił do wszystkich resortów z prośbą o przesłanie danych będących w dyspozycji tych resortów, a dotyczących polskich obszarów morskich. Na podstawie tych danych zostało opracowane „Studium Uwarunkowań Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich wraz z analizami przestrzennymi”, w którym znalazły się m.in. mapy obrazujące lokalizację zatopionych wraków oraz składowania amunicji chemicznej. Informacje te zostały pozyskane w celu prawidłowego opracowania planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, który stanowił będzie podstawę użytkowania tych obszarów w przyszłości.

W celu podkreślenia wagi problemu i rozpoczęcia debaty publicznej dotyczącej zatopionej w morzu amunicji oraz wraków, a w rezultacie celem umożliwienia dalszej identyfikacji zatopionych w Morzu Bałtyckim „materiałów niebezpiecznych”, z inicjatywy Ministerstwa w programie 6. Międzynarodowego Kongresu Morskiego wprowadzono panel poświęcony tym zagadnieniom. Do udziału w wydarzeniu zaproszono szerokie grono ekspertów krajowych, m.in. z Akademii Marynarki Wojennej, Wojskowej Akademii Technicznych w Warszawie, Instytutu Oceanologii PAN w Sopocie, Morskiego Instytutu Rybackiego. Jednym z wniosków z Międzynarodowego Kongresu Morskiego w celu dalszego rozpoznania ww. zagrożeń było również powołanie interdyscyplinarnych zespołów (zespołu ekspertów ds. aktualizacji instrukcji postępowania w przypadku wyłowienia amunicji chemicznej oraz zespołu ds. wraku statku t/s Franken). W ich pracach, oprócz przedstawicieli

¹¹ Ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2214, ze zm.), dalej: „ustawa o obszarach morskich RP”.

administracji morskiej, biorą udział również przedstawiciele Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (dalej: SAR), administracji rybołówstwa morskiego, Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej (dalej: BHMW), Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Minister sprawując nadzór nad urzędami morskimi otrzymuje codzienne meldunki - Raport o sytuacji (w zakresie zarządzania kryzysowego) zawierające m.in. informacje odnośnie aktualnych ostrzeżeń nawigacyjnych dla obszarów morskich RP rozpowszechnianych przez BHMW w systemie NAVTEX oraz meldunki Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności z Zespołu Monitorowania Zagrożeń, w których znajdują się informacje na temat wypadków w portach i na morzu o charakterze zdarzeń losowych, ekologicznych i terrorystycznych.

W ramach sprawowanego nadzoru przez Ministra nad działalnością urzędów morskich i Służby SAR odbywają się cyklicznie posiedzenia Rad Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR. Posiedzeniom przewodniczy dyrektor lub zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej oraz w zależności od potrzeb zapraszani są również przedstawiciele innych departamentów Ministerstwa. W trakcie każdego z posiedzeń kierownicy jednostek zobowiązani są m.in. do przedstawienia postępu prac nad realizacją prowadzonych inwestycji, w tym informacji na temat zidentyfikowanych, np. podczas prowadzenia prac inwestycyjnych lub utrzymaniowych, obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich, materiałów niebezpiecznych.

Na podstawie art. 121 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim¹² przy ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej działa również Rada SAR, będąca jego organem opiniodawczo-doradczym w sprawach związanych z poszukiwaniem i ratowaniem życia na morzu oraz zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego. Radzie SAR przewodniczy Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych. W skład Rady SAR wchodzi również przedstawiciele jednostek organizacyjnych wymienionych w ustawie o bezpieczeństwie morskim tj. administracji morskiej, Marynarki Wojennej, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Policji, opieki zdrowotnej oraz innych jednostek mogących udzielić wsparcia i pomocy. Na posiedzeniach Rady SAR omawiano m. in. projekt KPZK.

W celu identyfikacji zatopionych w Morzu Bałtyckim materiałów niebezpiecznych administracja morska korzysta również z międzynarodowych zasobów danych zebranych w ramach Konwencji Helsińskiej i projektów międzynarodowych, m.in. raportu HELCOM MUNI, projektu DAIMON oraz bierze udział w pracach grupy eksperckiej HELCOM SUBMERGED („Expert Group on Environmental Risks of Hazardous Submerged Objects”).

(akta kontroli str. 5-6, 50-52, 66-72, 314-358, 362, 401, 444-537)

Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej Minister nie jest organem odpowiedzialnym za zadania związane z rozpoznawaniem i likwidacją zagrożeń z tytułu zatopionych środków chemicznych, dlatego w latach 2016-2019 (I półrocze) nie prowadził i nie nadzorował działań w celu ustalenia ich lokalizacji, rodzaju, ilości oraz aktualnego stanu. Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej zgodnie z KPZK Marynarka Wojenna odpowiada za rozpoznawanie i likwidację zagrożeń z tytułu zatopionych środków chemicznych. Również Schemat Podziału Odpowiedzialności zawarty w Krajowym Planie Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego (str. 56) wskazuje, że Marynarka Wojenna RP jest odpowiedzialna za wykonywanie działań zwalczania zagrożeń związanych z bojowymi środkami

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 181, ze zm.

chemicznymi, zaś Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej odpowiada za specjalistyczne wsparcie zwalczaniu zagrożeń chemicznych na morzu.

(akta kontroli str.327-358)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że w celu pozyskania wiedzy o zatopionych materiałach niebezpiecznych, przedstawiciele Ministerstwa, a także urzędów morskich i SAR, biorą udział w pracach grupy eksperckiej HELCOM SUBMERGED. Przedstawiciele administracji morskiej regularnie uczestniczą również w pracach grupy roboczej HELCOM RESPONSE, w agendzie której omawiane są najnowsze doniesienia dotyczące wraków i innych niebezpiecznych obiektów zatopionych w obszarze Morza Bałtyckiego. W celu poszerzenia wiedzy odnośnie zatopionych materiałów niebezpiecznych przedstawiciele Ministerstwa brali również udział w Międzynarodowej Konferencji Wraki Bałtyku, która odbyła się pod koniec lutego 2019 r. w gmachu Politechniki Warszawskiej. Podczas konferencji wysłuchano doświadczeń administracji morskich m.in. Wielkiej Brytanii, Szwecji i Finlandii, które stworzyły rejestry wraków z uwzględnieniem generowanych przez nie zagrożeń. Ponadto podmioty komercyjne wyspecjalizowane w wykonywaniu prac podwodnych związanych z kontrolowanym usunięciem substancji zanieczyszczających z zatopionych wraków, przedstawiły swoje oferty w tym zakresie. W celu identyfikacji zatopionych w Morzu Bałtyckim materiałów niebezpiecznych administracja morska korzysta również z międzynarodowych zasobów danych przygotowanych w ramach konwencji regionalnych i projektów międzynarodowych, m.in. raportu HELCOM MUNI oraz śledzi postępy projektów międzynarodowych w tym zakresie, m.in. DAIMON, którego celem jest opracowanie metod monitorowania bałtyckich składowisk broni chemicznej i określenie stanu środowiska morskiego w tych obszarach. Uzyskane wyniki mają służyć do stworzenia narzędzi ułatwiających podejmowanie decyzji w sprawie postępowania z zalegającą od końca II wojny światowej amunicją chemiczną, na podstawie wielkości potencjalnego zagrożenia dla środowiska i szacowanych kosztów operacji wydobywania. Jednym z bardzo ważnych rezultatów ww. projektu będą narzędzia wspomagające dla administracji (m.in. oprogramowanie wspomagające podejmowanie decyzji), które będą pomocne podczas podejmowania decyzji w różnych warunkach zagrożenia związanego obecnością amunicji chemicznej i konwencjonalnej w środowisku morskim.

(akta kontroli str. 97-99, 327-358, 1298-1510)

Minister w zestawieniu dominujących presji do wstępnej oceny stanu środowiska nie ujął materiałów niebezpiecznych – paliwa i substancji ropopochodnych z wraków oraz bojowych środków trujących¹³ i produktów ich rozpadu.

(akta kontroli str. 332-333)

Dopiero w aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich (Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich – M.P. poz. 230), ujęto przedmiotowe presje.

W wykazach substancji priorytetowych określonych rozporządzeniami:

- Ministra Środowiska z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej¹⁴;

¹³ Toksyczne związki chemiczne do militarnego wykorzystania, które charakteryzują się śmiertelnym lub szkodliwym działaniem na ludzi, zwierzęta i uprawy roślin. Stanowią podstawowy składnik broni chemicznej.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 681, Rozporządzenie z 2016 r. stanowiło nowelizację Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. Nr 254, poz. 1528)

- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych¹⁵

nie uwzględniono substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu w tym w szczególności związków siarkoorganicznych i arsenoorganicznych.

Ministerstwo w latach 2016-2019 nie pozyskiwało, nie planowało i nie wydatkowało środków na rozpoznanie w zakresie materiałów niebezpiecznych, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej – Ministerstwo nie jest odpowiedzialne za ich rozpoznanie.

(akta kontroli str.327-358)

W listopadzie 2017 r. dyrektor SAR wystąpił do Ministra z wnioskiem o zapewnienie finansowania z budżetu państwa, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, dla projektu pn. „Budowa wielozadaniowego statku ratowniczego dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”. Jedną z funkcji statku ratowniczego ma być zwalczanie zagrożeń chemicznych i olejowych na morzu. Decyzją Ministra Finansów nr 360/POLiŚ2020/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. zapewniono finansowanie tego przedsięwzięcia w latach 2018-2022 na kwotę 6.450 tys. zł. Poza tym jednostki podległe i nadzorowane nie wnioskowały w latach 2016-2019 (I półrocze) o środki na rozpoznanie w zakresie „materiałów niebezpiecznych”.

(akta kontroli str. 566-572)

1.2. W Ministerstwie nie prowadzono w okresie objętym kontrolą ewidencji miejsc zalegania wraków z paliwem oraz bojowych środków trujących oraz nie opracowywano metodyki/techniki szacowania ryzyka związanego z skażeniem środowiska morskiego przez takie materiały niebezpieczne.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że obowiązujące przepisy nie nakładają na ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej obowiązku prowadzenia rejestru miejsc zalegania materiałów niebezpiecznych. Jednakże urzędy morskie prowadzą własne rejestry wraków w celu zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi. Dane pozyskiwane są na podstawie badań hydrograficznych, pozwoleń nurkowych, lotów monitoringowych lub dostępnych opracowań naukowych. Jednak każdy urząd sam określa format takiej ewidencji, a także co w niej się znajduje. Dlatego Ministerstwo w ramach projektu „System informacji przestrzennej administracji morskiej” w studium wykonalności zaplanowało utworzenie interfejsów API, które będą umożliwiały uzyskanie dostępu do 16 baz danych Ministerstwa oraz urzędów morskich, umożliwiając pobieranie i ponowne wykorzystanie udostępnianych danych. Jedną z baz danych ma dotyczyć wraków statków w polskich obszarach morskich oraz innych obiektów zabytkowych. Dzięki temu administracja morska będzie w posiadaniu ujednoliconej bazy danych w zakresie wraków.

(akta kontroli str. 12-49, 327-358, 555-556)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że Ministerstwo i podległe urzędy morskie rozpoznają pod względem zalegania materiałów niebezpiecznych jedynie obszary, na których są planowane inwestycje. Jest to podyktowane kwestiami bezpieczeństwa inwestycji oraz jej wykonawców. Rozpoznawane są także obszary tras żeglugowych, na których zalegające obiekty mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi. Ministerstwo,

będącego aktualizacją Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. Nr 138, poz. 934).

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 528, rozporządzenie stanowiło wypełnienie obowiązku transpozycji przepisów dyrektywy 2013/39/UE w zakresie dotyczącym wykazu substancji priorytetowych oraz aktualizację Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. z 2016 poz. 681).

biorąc pod uwagę możliwości finansowe budżetu państwa i zasadności wydatkowania tych środków, a także ich celowość i rzetelną gospodarkę finansową, podejmuje działania badawcze w tych częściach polskich obszarów morskich gdzie są przez urzędy morskie realizowane inwestycje i tam, gdzie podjęcie działań wymagane jest bezpieczeństwem żeglugi. W opinii Ministra oszacowanie środków potrzebnych na zakończenie prac związanych z pełnym rozpoznaniem (ustaleniem gdzie zalegają, jakie są to obiekty i jaką skalę zagrożenia mogą powodować) zalegających w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych nie jest możliwe ze względu na konieczność oszacowania kosztów budowy i wyposażenia wielu specjalistycznych, pełnomorskich jednostek pływających, a także pracy wyspecjalizowanego zespołu badawczego.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że trudno oszacować koszty związane z poszukiwaniem i rozpoznaniem zalegania materiałów niebezpiecznych w polskich obszarach morskich. Jednak na podstawie kosztów i czasu realizacji inwestycji pn. »Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m« oszacowano, że przebadanie dna Morza Bałtyckiego w polskich obszarach morskich zajmie ok. 16 500 miesięcy, czyli 1 375 lat, w kwocie ok. 515 701 mln zł.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wskazała jednocześnie, że przeniesienie tych kosztów z realizacji inwestycji pn. »Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m« na całą powierzchnię polskich obszarów morskich jest nieadekwatne chociażby z uwagi na różnice w batymetrii, które wiążą się z zastosowaniem wysoce wyspecjalizowanego sprzętu i kapitału ludzkiego. Jednak można wysnuć wniosek, że oczyszczenie dna Morza Bałtyckiego w polskich obszarach morskich należy liczyć w setkach lat, natomiast kwotę w setkach miliardów.

W ocenie Ministerstwa podstawowym uwarunkowaniem, które może mieć wpływ na rozpoznanie „materiałów niebezpiecznych” w polskich obszarach morskich jest brak przepisów określających jednoznacznie kompetencje w tym zakresie. Działania podejmowane przez Ministerstwo i podległe mu urzędy morskie w zakresie rozpoznania materiałów niebezpiecznych są skuteczne, w takim zakresie, za jaki ww. instytucje są odpowiedzialne, tj. w zakresie realizacji inwestycji oraz zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi.

(akta kontroli str. 327-358, 538-552)

1.3. Informacje o miejscach zalegania broni chemicznej/bojowych środków trujących Ministerstwo pozyskało m.in. z dokumentów i raportów wypracowanych na potrzeby działalności grup eksperckich HELCOM lub międzynarodowych projektów (według tych opracowań w polskiej strefie ekonomicznej zalega ok. 60 ton iperytu siarkowego (bomby).

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej, w przypadku zaistnienia konieczności zdobycia informacji w powyższym zakresie Ministerstwo utrzymuje bieżący kontakt z przedstawicielami Instytutu Oceanografii Państwowej Akademii Nauk, który jest partnerem wiodącym w projekcie DAIMON. Z uzyskanych przez Ministerstwo informacji wynika, że obecnie trwa kompilacja i umieszczanie w bazie danych uzyskanych podczas projektu danych dotyczących broni chemicznej. Są one przekazywane na serwer Akademii Marynarki Wojennej i tam będą dostępne dla zarejestrowanych użytkowników. Ministerstwo będzie wnioskować o przyznanie dostępu do ww. bazy danych.

W celu pozyskania informacji na temat broni chemicznej w latach 2016-2019 (I półrocze) przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli również m.in. w następujących inicjatywach:

- 16 czerwca 2018 r., w Szczecinie, w 6. Międzynarodowym Kongresie Morskim. W trakcie kongresu Ministerstwo zorganizowało dwa panele dotyczące amunicji chemicznej tj.: „Tykająca Bomba Ekologiczna – Amunicja w Morzu Bałtyckim” i „Likwidacji skutków wyłowienia amunicji chemicznej zatopionej w Bałtyku – Ocena Ryzyka”,
- 8 marca 2019 r., w Warszawie, w warsztatach pt. „Rozpoznanie i oczyszczanie saperskie oraz badania ferromagnetyczne obszarów wodnych” - spotkanie było zorganizowane przez Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej S.A. oraz spółkę Grupa GeoFusion Sp. z o.o. wspólnie z partnerem merytorycznym – Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Warsztaty objęte były patronatem Ministra.

(akta kontroli str. 12-49, 100-102, 109-111, 327-358)

1.4. Jako działania związane z pozyskiwaniem wiedzy o zagrożeniach wynikających z tytułu zalegania na dnie Morza Bałtyckiego materiałów niebezpiecznych Ministerstwo wskazało również:

- 12 lutego 2016 r. - spotkanie w sprawie zagrożenia skażeniem dna i wody przez wraki zalegające na dnie Zatoki Gdańskiej oraz wpływu obecnych i potencjalnych skażeń na gospodarkę i turystykę regionu Zatoki Gdańskiej organizowanym przez Instytut Morski w Gdańsku oraz Uniwersytet Medyczny w Gdańsku;
- w lipcu 2016 r. - odbiór ekspertyzy Instytutu Morskiego w Gdańsku dotyczącej „Badań oraz analiz zagrożeń dla środowiska morskiego, jakie stanowi wrak statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania”;
- 29 stycznia 2018 r. - Departament Gospodarki Morskiej zwrócił się do Instytutu Morskiego w Gdańsku z prośbą o przekazanie informacji o działaniach prowadzonych przez Instytut w okresie od 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2016 roku, które dotyczyły identyfikacji wraków w polskich obszarach morskich oraz monitoringu zagrożeń jakie stanowią;
- 27 lutego 2019 r., w Warszawie, udział w Międzynarodowej Konferencji - Wraki Bałtyku, która odbyła się w Centrum Zarządzania Innowacjami i Transferem Technologii Politechniki Warszawskiej i była zorganizowana przez Fundację MARE. Konferencja zorganizowana została w ramach projektu „Redukcja negatywnego wpływu wycieków paliwa z wraku tankowca Franken” finansowanego przez Baltic Sea Conservation Foundation.

(akta kontroli str. 8-11, 12-49, 107-109, 327-358)

1.5. Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że Ministerstwo nie przekazywało informacji o incydentach związanych z zatopioną bronią chemiczną Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, która jest organem wykonawczym Konwencji Helsińskiej, ponieważ Polska nie była zobowiązana do przekazywania tych informacji. Raport HELCOM CHEMU, który m.in. rekomendował przekazywanie takich informacji nie ma statusu zalecenia w rozumieniu konwencji helsińskiej. Zalecenia HELCOM, aby mogły być raportowane przez poszczególne Państwa Strony, muszą zostać zaakceptowane przez odpowiednie grupy robocze a następnie przyjęte przez wszystkich Przewodniczących Delegacji w HELCOM (tzw. HoD). Do chwili obecnej nie powstało żadne zalecenie HELCOM dotyczące materiałów niebezpiecznych,

które podlegałyby raportowaniu i przekazywaniu odpowiednich informacji do Sekretariatu Komisji Helsińskiej.

(akta kontroli str. 327-358)

1.6. Zgodnie z:

- art. 38 ust. 2 ustawy o obszarach morskich Minister sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych;
- § 12 ust. 1 i 2 zarządzenia Nr 40 Ministra sposób realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w jednostkach podległych podlega kontroli sprawowanej przez Ministra. Minister zarządza kontrole w trybie planowanym i doraźnym, stosownie do potrzeb.
- pkt. A.32 Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego¹⁶ (dalej: KPZZiZŚM) Minister właściwy ds. gospodarki morskiej jako organ zarządzający szczebla rządowego, sprawuje generalny, administracyjny, operacyjny i strategiczny nadzór związany ze zwalczaniem zanieczyszczeń olejowych i chemicznych na morzu, niezależnie od źródła pochodzenia tych zanieczyszczeń. Nadzór ogólny dotyczy funkcjonowania podległych mu instytucji.

W latach 2016-2019 (I półrocze) Ministerstwo nie prowadziło kontroli w podległych jednostkach (w tym w urzędach morskich) w zakresie związanym z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego.

Jak wynika z informacji uzyskanych od SAR, jednostka ta opracowała projekt programu wieloletniego na lata 2013-2018 pod nazwą „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu”. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji tego programu SAR miała zrealizować zadania związane z inwestycjami na łączną kwotę 267.544 tys. zł (według stanu na 2017 r.). Jak wynika z informacji pozyskanej od SAR do dnia 19 lipca 2019 r. SAR zrealizowała przedsięwzięcia na kwotę 3.922,3 tys. zł, tj. 1,5%. Program ten do dnia 19 lipca nie został zatwierdzony, a zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji tego Programu na lata 2019-2026 zakłada, że koszty jego realizacji mają wynieść łącznie 291.021 tys. zł. W ocenie SAR brak lub niedostateczne finansowanie planowanych przedsięwzięć w ww. zakresie nie wpłynął na zdolność reagowania SAR.

W ostatniej aktualizacji projektu ww. programu wieloletniego (z października 2018 r.) wskazano m.in. na następujące dotychczas niezrealizowane potrzeby:

- modernizacja statku „Kapitan Poinc”, w tym modernizacja zintegrowanego systemu zbierania zanieczyszczeń - szacowany koszt 8,5 mln zł, zakup urządzeń dźwigowych – 6,0 mln zł, zakup napędu – 2,0 mln zł,
- zakup łodzi do zwalczania zanieczyszczeń olejowych (łącznie 5 szt., szacunkowy koszt 5,0 mln zł),
- zaprojektowanie i budowa statków typu SAR 2000 – koszt 130,0 mln zł,
- zakup przenośnego, kontenerowego systemu zbierania zanieczyszczeń (szacowany koszt 0,8 mln zł),
- rozbudowa stacji ratowniczej w Kołobrzegu – koszt 4,0 mln zł.

¹⁶ Wydanego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. poz. 1631).

W trakcie realizacji znajdują się, ujęte w ramach tego Programu, zadania polegające na:

- budowie wielozadaniowego statku ratowniczego dla SAR- 280,0 mln zł,
- modernizacji statku m/s Czesław II (planowany koszt 1,1 mln zł),
- zakup łodzi ratowniczej o zwiększonej zdolności holowniczej i zdolnej do zwalczania zanieczyszczeń olejowych (planowany koszt 1,0 mln zł).

(akta kontroli str. 740)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. W związku z powyższym program wieloletni pod nazwą: „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu” nie podlega zatwierdzeniu przez Ministra. Projekt ww. programu wieloletniego był opracowany przez SAR w 2017 r. W wyniku przeprowadzonych w II i III kwartale 2017 r. uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych oraz w ramach opiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, do programu zgłoszono szereg uwag i podlegał on zmianom. W IV kwartale 2018 r. SAR przekazała do Ministerstwa zmieniony projekt programu wieloletniego w zakresie terminu jego realizacji (2019-2026) oraz ujętych w nim inwestycji, jednakże w związku z wątpliwościami Ministerstwa dotyczącymi wprowadzonych do programu zmian, w tym szacunków kosztu budowy siedziby SAR oraz kosztu sprzętu szkoleniowego, SAR została zobowiązana do weryfikacji kosztów oraz wprowadzenia ewentualnych korekt do projektu programu wieloletniego. 4 lipca 2019 r. SAR przekazała do Ministerstwa wnioskowane informacje oraz wyniki przeprowadzonych w II i III kwartale 2019 r. testów urządzeń, których zakup zaproponowano w projekcie programu wieloletniego.

W wyniku dyskusji, która odbyła się w dniu 8 lipca 2019 r. na posiedzeniu Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR, Dyrektor SAR został zobowiązany do ponownej aktualizacji projektu programu przed jego dalszym procedowaniem. Konieczność ta wynikała z faktu, że projekt programu wieloletniego był omawiany również na wcześniejszych Radach Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich i Służby SAR, jednakże przedłożony w dniu 4 lipca 2019 r. projekt nie uwzględniał uwag zgłoszonych podczas ww. posiedzeń.

(akta kontroli str. 74, 327-358)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że Minister sprawuje nadzór na urzędami morskimi oraz SAR w zakresie wykonywania zadań dotyczących monitorowania obszarów morskich RP w ramach zwiadu lotniczego oraz współpracy z europejskim systemem CleanSeaNet. Sprawując nadzór Ministerstwo zbiera informacje przekazywane przez SAR i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, który pełni rolę krajowego punktu kontaktowego zarządzania informacjami z zakresu wykrytych lub potencjalnych zanieczyszczeń zgłaszanych za pośrednictwem europejskiego systemu wykrywania zanieczyszczeń CleanSeaNet (prowadzonego przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), przez kapitanów statków lub załogi lotów patrolowych. System CleanSeaNet został przygotowany w celu wzmocnienia nadzoru powietrznego dla poprawy wykrywalności rozlewów ropy w obszarach morskich UE. Na potrzeby przygotowania corocznych raportów do HELCOM, Ministerstwo zbiera również informacje z urzędów morskich i SAR o wypadkach

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

morskich oraz przypadkach zanieczyszczenia morza olejem i innymi substancjami (Shipping accidents in the Baltic Sea), a także analizuje przekazywane do HELCOM przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni coroczne raporty dotyczące zwiadu lotniczego (Discharges observed during aerial surveillance in the Baltic Sea).

(akta kontroli str. 327-358)

1.7. Ministerstwo w latach 2016-2019 (I półrocze) nie podejmowało prób badań lub neutralizacji broni chemicznej w polskich obszarach morskich, ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej, nie jest organem odpowiedzialnym za te zadania.

Z posiadanych przez Ministerstwo informacji wynika, że na polskich obszarach morskich prowadzone były badania w ramach projektu DAIMON (ang. Decision Aid for Marine Munitions), finansowanego z Programu „INTERREG Region Morza Bałtyckiego 2014-2020”. Partnerem wiodącym tego programu jest Instytut Oceanologii Polskiej Akademii Nauk w Sopocie. Aktywnie uczestniczą w nim również polskie jednostki naukowo-badawcze resortu obrony narodowej, tj. Akademia Marynarki Wojennej oraz Wojskowa Akademia Techniczna, które są partnerami projektu. Celem projektu DAIMON jest opracowanie metod monitorowania bałtyckich składowisk broni chemicznej i określenie stanu środowiska morskiego w tych obszarach. Wyniki projektu posłużą uzupełnieniu mapy składowisk zatopionej broni chemicznej na Morzu Bałtyckim oraz systemu informacji nautycznej i ostrzeżeń nawigacyjnych. Z punktu widzenia administracji morskiej niezwykle istotne jest narzędzie, które na podstawie wielkości potencjalnego zagrożenia dla środowiska i szacowanych kosztów operacji wydobywania ułatwi podjęcie decyzji dotyczącej postępowania z zalegającą od końca II Wojny Światowej amunicją chemiczną. Dzięki temu organy państwowe będą posiadały szerszą wiedzę na temat materiałów niebezpiecznych. Jest to niezwykle istotne, gdyż do tej pory nie ma jednoznacznych badań naukowych wskazujących jakie działania powinny być podejmowane w kontekście zalegającej broni chemicznej. W dniach 5-7 lutego 2019 r. odbyła się finałowa konferencja, na której zaprezentowano wyniki projektu. Jednak oficjalny raport projektu nie został jeszcze opublikowany.

(akta kontroli str. 327-358)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister w zestawieniu dominujących presji do wstępnej oceny stanu środowiska nie ujął materiałów niebezpiecznych – paliwa i substancji ropopochodnych z wraków oraz bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu. Dopiero w aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich (Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich – M.P. poz. 230), ujęto przedmiotowe presje.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zgodnie z art. 151 ust. 5 Prawa wodnego zestawienie to stanowi wkład do sporządzanej przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹⁸ dokonującej transpozycji do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki

¹⁸ Dz. U. poz. 165.

środowiska morskiego (dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej)¹⁹, analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie pochodzenia lądowego i morskiego, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej sporządzając swoje zestawienie wskazuje jakie są główne presje i oddziaływania pochodzenia morskiego na wody morskie, zaś właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska przeprowadza analizę tych presji i oddziaływań. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej należy przy tym wskazać, że zgodnie z ww. uzasadnieniem, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej jest właściwy wyłącznie w sprawach ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza, na przykład zanieczyszczeniem ze statków. W związku z powyższym wykaz zawarty w art. 150 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego uwzględnia jedynie presje i oddziaływania pochodzące z działalności i aktywności na morzu tj. wprowadzanie substancji stałych, ciekłych i gazowych, jak i związków syntetycznych i niesyntetycznych, przez statki (np. z farb przeciwporostowych, w wyniku rozlewów olejowych lub wypadków, emisji ze statków do powietrza), a także na skutek poszukiwania i eksploatacji minerałów, ropy i gazu. Katalog ten nie zawiera więc kwestii związanych z zaleganiem na dnie morskim bojowych środków trujących oraz wraków. Należy przy tym zaznaczyć, że w tabeli 2 załącznika III do ramowej dyrektywy w sprawie strategii morskiej wymieniono wykazy presji i oddziaływań, które państwa członkowskie powinny uwzględnić przy opracowywaniu analizy dominujących presji i oddziaływań, wywieranych na stan środowiska wód morskich. Wykaz ten w zakresie skażenia substancjami niebezpiecznymi, nie zawierał presji i oddziaływań związanych z bojowymi środkami trującymi i produktami ich rozpadu oraz paliwem i substancjami ropopochodnymi z wraków. Załącznik III został zmieniony dyrektywą Komisji (UE) 2017/845 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE w odniesieniu do przykładowych wykazów elementów branych pod uwagę przy opracowaniu strategii morskich, w celu doprecyzowania powiązań między wskaźnikami jakości dotyczącymi określania dobrego stanu środowiska, a przykładowymi wykazami presji i oddziaływań. Jednakże zarówno przed zmianą jak i po zmianie załącznik III nie uwzględnia kwestii związanych z zaleganiem na dnie morskim bojowych środków trujących oraz wraków. Jednocześnie należy zaznaczyć, że wykaz presji i oddziaływań zawarty w załączniku III jest wykazem zamkniętym i ewentualne zmiany w jego zakresie wiązałyby się z koniecznością rewizji dyrektywy. Należy również przypomnieć, że jednym ze wskazań ramowej dyrektywy ws. strategii morskiej jest współpraca regionalna przy wdrażaniu strategii morskich, dlatego minister właściwy ds. gospodarki morskiej sporządzając zestawienie dominujących presji i oddziaływań pochodzenia morskiego na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych kierował się przyjętą metodologią oceny w całym regionie Morza Bałtyckiego podejmując przy tym współpracę z Komisją Ochrony Środowiska Morza Bałtyckiego (HELCOM). W tym miejscu należy wskazać, że raport HELCOM pt. State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011-2016 (dostępny na stronie: <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/>), stanowiący pomoc dla tych krajów nadbałtyckich, które są państwami członkowskimi UE, przy wywiązaniu się ze zobowiązań wynikających z wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, również nie zawiera kwestii związanych z zaleganiem na dnie morskim bojowych środków trujących oraz wraków. W związku z powyższym minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie miał

¹⁹ Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str.19, ze zm.

podstaw do uwzględnienia w zestawieniu dominujących presji i oddziaływań pochodzenia morskiego na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, kwestii związanych z zaleganiem na dnie morskim bojowych środków trujących i wraków.

(akta kontroli str. 332-333, 402-417)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w punkcie 34 dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej wskazano, iż w związku z dynamicznym charakterem ekosystemów morskich i ich naturalną zmiennością, a także z uwagi na fakt, że presje i oddziaływanie na nie mogą się różnić wraz z ewolucją charakteru działalności człowieka oraz zmianami klimatu, określenie dobrego stanu środowiska może z czasem wymagać dostosowania. Zgodnie z tym programy środków na rzecz ochrony środowiska morskiego i zarządzania nim powinny być elastyczne i możliwe do dostosowania do zmian, a także powinny uwzględniać rozwój naukowy i technologiczny. Należy w związku z tym przyjąć przepisy pozwalające na regularną aktualizację strategii morskich.

W art. 8 ust. 1 lit. b dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej wskazano, że państwa członkowskie sporządzają wstępną ocenę swoich wód morskich, która zawiera analizę dominujących presji i oddziaływań, łącznie z działalnością człowieka, wywieranych na stan środowiska tych wód, która opiera się na przykładowym wykazie elementów umieszczonych w tabeli 2 w załączniku III oraz uwzględnia jakościowe i ilościowe aspekty różnych presji oraz dające się wyróżnić tendencje oraz obejmuje skutki kumulacyjne i synergiczne.

Ponadto w art. 150 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego wskazano, iż przedmiotowe zestawienie zawiera w szczególności wykaz następujących presji i oddziaływań (...), co potwierdza, iż katalog presji tam określonych nie został zamknięty i nie dotyczy wyłącznie działalności człowieka.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli analiza przepisów dyrektywy oraz przepisów Prawa wodnego jednoznacznie wskazuje, iż katalog presji określonych w art. 150 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego, sporządzany na podstawie art. 151 ust. 6 Prawa wodnego przez Ministra, jest katalogiem otwartym i przez to nie ograniczającym ujęcia przez Ministra w tym katalogu innych presji, które uzna on za istotne, w tym presji związanej z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków. Z tego względu w ocenie Najwyższej Izby Kontroli przedmiotowe zestawienie zostało sporządzone nierzetelnie, ponieważ nie zawierało presji związanych z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków.

Ponadto należy podkreślić, że to na podstawie informacji przekazanych przez Ministra właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska przygotowuje analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, obejmującą skutki kumulacyjne i synergiczne. Zatem nieprzekazanie przez Ministra informacji o presjach związanych z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków mogło wpłynąć na nieujęcie ich w katalogu wskaźników umożliwiających dokonanie kompleksowej oceny stanu środowiska wód morskich (art. 150 ust. 2 pkt 2) przygotowanym przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska.

Powyższe stanowisko NIK znalazło potwierdzenie w aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich (Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich - M.P. poz. 230), w której ujęto przedmiotowe presje.

2. W wykazach substancji priorytetowych określonych rozporządzeniami:

- Ministra Środowiska z dnia 6 maja 2016 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej;
- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych.

nie uwzględniono substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu, w tym w szczególności związków siarkoorganicznych i arsenoorganicznych.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że lista substancji stanowiąca załącznik do wyżej wskazanego rozporządzenia jest wynikiem transpozycji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/39/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniająca dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej. Dyrektywa ta w treści swojego załącznika nr 1 zawiera wykaz substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej.

Zgodnie z definicją ujętą w Ramowej Dyrektywie Wodnej substancje priorytetowe oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 2 tej dyrektywy i wymienione w załączniku X tej dyrektywy. Wśród tych substancji są "priorytetowe substancje niebezpieczne", które oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 3 i 6 Ramowej Dyrektywy Wodnej, dla których winny być podjęte działania zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 tej dyrektywy. Oznacza to, że jako substancje priorytetowe rozumie się wyłącznie te umieszczone w załączniku X Ramowej Dyrektywy Wodnej. Definicja substancji priorytetowych, uwzględniająca treść odpowiednich przepisów art. 16 Ramowej Dyrektywy Wodnej, ujęta w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne głosi, iż jako substancje priorytetowe rozumie się substancje stanowiące zanieczyszczenie chemiczne wód powierzchniowych oraz zagrożenie, które może powodować w szczególności ostrą i chroniczną toksyczność dla organizmów wodnych, akumulację zanieczyszczeń w ekosystemie oraz utratę siedlisk i różnorodności biologicznej, jak również zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, i których emisje do wód należy stopniowo ograniczać, a w przypadku priorytetowych substancji niebezpiecznych – substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący, które stopniowo należy usuwać ze środowiska wodnego w celu ich wyeliminowania.

Proces ustalania wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, istotnych na poziomie europejskim, został opisany w art. 16 Ramowej Dyrektywy Wodnej. Zgodnie z przepisami tego artykułu Komisja Europejska miała obowiązek przedłożyć propozycję zawierającą wykaz substancji priorytetowych wybranych spośród tych, które przedstawiają znaczne ryzyko dla lub przez środowisko wodne. Obowiązek ten został zrealizowany poprzez wprowadzenie dyrektyw 2008/105/WE (zawierającą listę 33 substancji priorytetowych) oraz dyrektywę 2013/39/UE (rozszerzającą listę określoną w dyrektywie 2008/105/WE do 45 substancji). Zgodnie z art. 16 ust. 4 Ramowej Dyrektywy Wodnej Komisja Europejska miała obowiązek poddać przeglądowi przyjęty wykaz substancji priorytetowych najpóźniej w ciągu 4 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy (dyrektywa 2008/105/WE) i następnie co najmniej co 4 lata (dyrektywą 2013/39/UE), oraz, gdzie stosowne, przedstawiać odpowiednie propozycje.

Propozycje te przybrały, zgodnie z art. 8b dyrektywy 2008/105/WE (znowelizowanej dyrektywą 2013/39/UE), mechanizm list obserwacyjnych. Komisja Europejska

sporządziła pierwszą i drugą listę obserwacyjną substancji, w odniesieniu do których gromadzone mają być dane z monitorowania obejmujące całą Unię, jako uzupełnienie danych, między innymi, z analiz i przeglądów prowadzonych zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/105/WE i programów monitorowania na podstawie art. 8 dyrektywy 2000/60/WE, w celu wspierania przyszłych działań w zakresie szeregowania zgodnie z art. 16 ust. 2 tej dyrektywy – wprowadzania tych substancji na listę substancji priorytetowych. Komisja Europejska wydała dwie decyzje wykonawcze ustanawiające listy obserwacyjne substancji do celów monitorowania obejmującego całą Unię w zakresie polityki wodnej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE (decyzja nr 2015/495 i nr 2018/840). Mechanizm list obserwacyjnych zakłada, że państwa członkowskie UE sporządzają program monitorowania substancji umieszczonych na listach obserwacyjnych i przekazują KE wyniki takiego monitorowania corocznie. Zgodnie z art. 116 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wykonuje badania substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego zawartych na liście obserwacyjnej, natomiast zgodnie z art. 119 ust. 1 minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekazuje Komisji Europejskiej sprawozdanie obejmujące wyniki monitoringu substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego zawartych na liście obserwacyjnej w wybranych punktach pomiarowo-kontrolnych oraz informacje dotyczące reprezentatywności punktów pomiarowo-kontrolnych i strategii monitorowania tych substancji. Do tej pory co roku od 2016 r. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekazywał raporty z badań substancji umieszczonych na listach obserwacyjnych, które są dostępne pod linkiem http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eea/wise_soe/wise4/, zapewniając tym samym Komisji Europejskiej odpowiednie, wymagane przepisami UE, dane do realizacji ich procesów decyzyjnych we wprowadzaniu kolejnych substancji priorytetowych na listę obligatoryjnego monitorowania i eliminowania w środowisku wodnym. Nadmienić należy, że Polska przekazała KE jeden z największych w UE woluminów danych dotyczących substancji na listach obserwacyjnych.

Substancje niebezpieczne stanowiące siarko- i arsenoorganiczne bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu nie są określone na listach substancji priorytetowych, ani na listach obserwacyjnych substancji. Z tego powodu brak było podstaw do ujęcia ww. substancji w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych.

(akta kontroli str. 327-358, 402-417, 1520-1521)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w punkcie 26 preambuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/39/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej wskazano, iż do oceny ryzyka w kontekście wyboru nowych substancji priorytetowych potrzebne są wysokiej jakości dane z monitorowania oraz dane dotyczące skutków ekotoksykologicznych i toksykologicznych. Mimo że jakość danych z monitorowania uzyskiwanych od państw członkowskich znacznie się poprawiła w ostatnich latach, dane te nie zawsze są użyteczne pod względem jakości i zasięgu w Unii. W danych z monitorowania brakuje w szczególności wielu nowych substancji zanieczyszczających, które można określić jako substancje obecnie nieobjęte rutynowymi programami monitorowania na poziomie Unii, lecz mogące przedstawiać znaczne ryzyko wymagające uregulowania, w zależności od ich potencjalnych skutków ekotoksykologicznych i toksykologicznych oraz ich poziomów w środowisku wodnym.

Natomiast w punkcie 34 preambuły dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej wskazano, iż w związku z dynamicznym charakterem ekosystemów morskich i ich naturalną zmiennością, a także z uwagi na fakt, że presje i oddziaływanie na nie mogą się różnić wraz z ewolucją charakteru działalności człowieka oraz zmianami klimatu, określenie dobrego stanu środowiska może z czasem wymagać dostosowania. Zgodnie z tym programy środków na rzecz ochrony środowiska morskiego i zarządzania nim powinny być elastyczne i możliwe do dostosowania do zmian, a także powinny uwzględniać rozwój naukowy i technologiczny. Należy w związku z tym przyjąć przepisy pozwalające na regularną aktualizację strategii morskich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rozporządzenia wydane na podstawie:

- art. 38a ust. 6 Prawa wodnego²⁰, w myśl którego Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wykaz substancji priorytetowych, o których mowa w art. 38 ust. 4, uwzględniając przepisy Unii Europejskiej dotyczące substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej;
- art. 114 Prawa wodnego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, wykaz substancji priorytetowych, kierując się przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej,

wskazują, że polski ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia przedmiotowego katalogu. Minister kieruje się wprawdzie przepisami UE, ale nie jest nimi ograniczony. Ponadto państwo członkowskie w związku ze stwierdzonymi zagrożeniami dla środowiska jest zobowiązane do podejmowania niezwłocznych działań niezależnie od regulacji unijnych i jeżeli Minister uzna, że są inne ważne substancje priorytetowe to nie musi czekać na zmianę Dyrektywy w celu podjęcia działań i monitorowania występowania przedmiotowych substancji w środowisku. W związku z powyższym zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy uznać, że przedmiotowe zestawienie zostało sporządzone nierzetelnie, ponieważ nie zawierało odniesienia do związków chemicznych związanych z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków.

3. Minister w latach 2016-2019 (I półrocze) nie podejmował działań w celu kompleksowej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych.

Według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej.:

- normy zawarte w ustawie o działach administracji rządowej są w swej istocie ogólnymi normami kompetencyjnymi i same nie determinują jednoznacznie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania. W tej ustawie brak jest takiej regulacji. Ustawodawca zastrzegł sprawy związane z ochroną środowiska przede wszystkim dla działu środowisko. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział środowisko obejmuje sprawy:
 - 1) ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów;
 - 2) ochrony przyrody, w tym w parkach narodowych i krajobrazowych, rezerwatach przyrody, oraz ochrony gatunków roślin i zwierząt, prawem chronionych lasów, zwierzyny i innych tworów przyrody;

²⁰ Dz. U. z 2010 Nr 44 poz. 253.

- 3) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska;
- ustawodawca nie przewidział w zakresie działu administracji rządowej gospodarka morska żadnych zadań w odniesieniu do wykonywania Konwencji o *zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzonej w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r.*²¹. W szczególności zadań, o których mowa w cz. IV B ust. 3 i 4 oraz cz. IV C ust. 8 i 9 Załącznika dotyczącego stosowania Konwencji CWC, zgodnie z którym należy przedstawić Sekretariatowi Technicznemu wszelkie stosowne dostępne informacje, w tym w miarę możliwości lokalizację, rodzaj, ilość i aktualny stan starej/porzuconej broni chemicznej nie należy do kompetencji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej. Funkcję organu krajowego wykonuje minister do spraw zagranicznych, w tym koordynowanie działań podejmowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wykonywaniem zobowiązań wynikających z Konwencji. Z kolei Minister właściwy do spraw gospodarki nadzoruje działalność związaną z realizacją postanowień Konwencji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zapewnia, we współpracy z Ministrem Obrony Narodowej, możliwość prowadzenia analiz chemicznych związanych z realizacją postanowień Konwencji. Natomiast Minister Obrony Narodowej zapewnia realizację postanowień Konwencji przez jednostki i komórki organizacyjne jemu podporządkowane oraz przez niego nadzorowane, a także przedsiębiorstwa państwowe, dla których jest on organem założycielskim;
 - ustawa o obszarach morskich RP w art. 42 ust. 1 i 2 wskazuje, że do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym niniejszą ustawą i innymi ustawami. W szczególności do organów administracji morskiej należą sprawy ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem wskutek korzystania z morza oraz przez zatapianie odpadów i innych substancji w zakresie nieuregulowanym przepisami prawa geologicznego i górniczego (ust. 2 pkt 5), a także wykonywania zadań w dziedzinie ochrony środowiska morskiego i ochrony przed powodzią zgodnie z przepisami Prawa wodnego (ust. 2 pkt 26a). Ustawa o obszarach morskich RP nie przewiduje zadań w zakresie kompleksowych badań dna morskiego;
 - ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o *zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki*²² określa, że do zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki stosuje się postanowienia następujących umów międzynarodowych, wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób:
 - a) Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, 1973 r., sporządzonej w Londynie dnia 2 listopada 1973 r., zmienionej Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r.²³ oraz Protokołem uzupełniającym sporządzonym w Londynie dnia 26 września 1997 r.²⁴, zwanej dalej "Konwencją MARPOL",

²¹ Dz. U. z 1999 r. Nr 63, poz. 703.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 2000.

²³ Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 28, poz. 1679.

b) Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.²⁵, zwanej dalej "Konwencją Helsińską",

c) Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzonej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r.²⁶, zwanej dalej "Konwencją o zatapianiu",

d) Międzynarodowej konwencji w sprawie kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych na statkach, podpisanej w Londynie dnia 5 października 2001 r.²⁷, zwanej dalej "Konwencją AFS".

Zgodnie z art. 23a ww. ustawy zadania w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu wykonuje SAR, a dyrektor urzędu morskiego, do którego wpłynie meldunek lub sprawozdanie albo który otrzyma z innego źródła wiadomość o zanieczyszczeniu lub zagrożeniu zanieczyszczeniem polskich obszarów morskich, jest obowiązany: dokonać oceny faktycznej sytuacji w celu ustalenia rodzaju i stopnia zanieczyszczenia morza lub zagrożenia zanieczyszczeniem; w razie potrzeby zarządzić i podjąć odpowiednie działania; niezwłocznie poinformować właściwe organy innych państw stron Konwencji Helsińskiej o istniejącej sytuacji i podjętej lub zamierzonej akcji, jeżeli rozlew przemieszcza się lub może przemieścić się do obszaru morskiego tych państw. Ponadto ustawa określa zasady nadzoru nad statkami oraz zatapiania w morzu substancji. W szczególności rozdział 3 ustawy wprowadza zakazy zatapiania ze statków odpadów i innych substancji oraz warunki w jakich dyrektor urzędu morskiego może udzielić zezwolenia. Zadania określone w ustawie dotyczą bieżącej działalności prowadzonej przez człowieka w polskich obszarach morskich. Również rozdział 4 dotyczący zwalczania zanieczyszczania morza i współpracy międzynarodowej w tym zakresie odnosi się do bieżącego użytkowania obszarów morskich. Zgodnie z art. 21 ustawy dyrektor urzędu morskiego podejmuje działania na podstawie informacji o zanieczyszczeniu lub zagrożeniu zanieczyszczeniem, które do niego wpłyną w formie meldunku, sprawozdania lub wiadomości z innego źródła. Ustawa ta nie określa zadań administracji morskiej w zakresie kompleksowych badań dna morskiego.

- zawarty m.in. w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego zwrot „skażenie chemiczne na morzu” nie może być interpretowany jednoznacznie z „zalegającymi wrakami i bronią chemiczną w polskich obszarach morskich”. Należy podkreślić, że sformułowanie „skażenie chemiczne na morzu” obejmuje w szczególności zanieczyszczenia środowiska morskiego w związku z wypadkami morskimi lub działalnością platform przybrzeżnych. W zakres tego sformułowania wchodzi również zanieczyszczenia pochodzące ze statków (np. popłuczyny zbiorników paliwowych, wody z mycia ładowni statków czy inne nielegalne zrzuty związane z eksploatacją statków). Kontrola wymienionych wyżej zagadnień stanowi główną odpowiedzialność statutową dyrektorów urzędów morskich, którzy nadzorowani są przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

(akta kontroli str. 327-332)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak literalnego przypisania kompetencji w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego poszczególnym organom nie może

²⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46, ze zm..

²⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 134, poz. 851, ze zm.

prowadzić do sytuacji, w której żaden z organów państwa nie realizuje tego zadania. NIK podkreśla, że każdą normę prawną należy tak interpretować aby możliwe było jej zastosowanie w praktyce. Dlatego tam gdzie wykładnia literalna nie wystarcza należy stosować także wykładnię celowościową i systemową.

Organami administracji morskiej są minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich i to do ich właściwości należą sprawy związane z korzystaniem z morza. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że minister ds. gospodarki morskiej jest właściwy jedynie w zakresie ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez statki. Art. 42 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej należy interpretować szeroko mając na uwadze, całokształt spraw związanych z ochroną środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem. Z ogólnej normy kompetencyjnej tego art. wynika bowiem, że na organy administracji morskiej zostało nałożonych szereg obowiązków związanych z ochroną i bezpieczeństwem obszarów morskich. Obowiązki te nie mogą być prawidłowo zrealizowane bez rzetelnego rozpoznania wszelkiego rodzaju zagrożeń, w tym wynikających z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie morza. Obowiązek wykonywania zadań związanych z zaleganiem materiałów niebezpiecznych przez Ministra należy wywieść z art. 42 i to pomimo ogólnego sformułowania zadań w tym przepisie. Potwierdza to m.in. udział Ministra w tworzeniu Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego.

Jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, z uwagi na posiadane zdolności oraz potencjał naukowo-badawczy, powinny być rozpatrywane w charakterze instytucji wspomagających. Natomiast w przypadku powstania bezpośredniego zagrożenia specjalistyczne pododdziały wojsk chemicznych powinny uczestniczyć w zabezpieczeniu rejonu skażonego. Ponadto od 1 stycznia 2018 r. w związku z wejściem w życie nowelizacji Prawa wodnego, zadania wynikające ze zobowiązań Polski wobec Konwencji Helsińskiej są wykonywane przez Ministra, który przejął zadania w tym zakresie.

Analiza stanu prawnego w jednoznaczny sposób wskazuje, iż ustawodawca w dziale administracji rządowej gospodarka morską umiejscowił kompetencje związane z podejmowaniem działań w zakresie ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez bojowe środki trujące i paliwo z wraków.

Administracja morską w związku z faktem, iż z dotychczasowych badań przeprowadzonych w ramach projektów CHEMSEA, MODUM i DAIMON w zakresie analizy zagrożeń wynikających z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego wynika, iż w polskich obszarach morskich stwierdzone/prawdopodobne miejsca zrzućenia broni i amunicji chemicznej: Głębia Gdańska i Zatoka Gdańska (okolice Helu), Rynna Słupska, oraz okolice Dziwnowa, Kołobrzegu i Darłowa (aktualna dokładna pozycja tej broni i amunicji jest nieznana), na podstawie art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich, w zw. z art. 3 ust. 2 i art. 5 Konwencji Helsińskiej jest zobowiązana do podjęcia działań w zakresie potwierdzenia, czy na dnie morskim zalegają obiekty, które mogą być materiałami niebezpiecznymi i które powinny być zneutralizowane przez Siły Zbrojne RP.

Zdaniem NIK organy administracji morskiej, aby wywiązać się z nałożonych na nie zadań dotyczących m.in. ochrony środowiska morskiego, przygotowania dokumentów planistycznych, ustalaniu dróg morskich, kotwicowisk, powinny posiadać wiedzę na temat zagrożeń związanych z przedmiotowym tematem i podejmować działania adekwatne do stwierdzonych ryzyk. NIK stwierdza, iż Minister nie opracował planu działań, wytycznych dla urzędów morskich, które pozwoliłyby wykazać, iż podjął racjonalne działania w celu ograniczenia, likwidacji

ryzyka katastrofy ekologicznej spowodowanej przez uwolnienie się do środowiska morskiego białej i paliwa z wraków.

Powyższe stanowisko potwierdza m.in. treść art. 35 a ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o obszarach morskich, który wskazuje, iż Dyrektor Urzędu Morskiego odmawia wydania pozwolenia na przeszukiwanie wraków statków lub ich pozostałości jeżeli: 1) istnieje zagrożenie bezpieczeństwa żeglugi morskiej lub zanieczyszczenia środowiska morskiego oraz 2) wrak statku lub jego pozostałości znajdują się w obszarze składowania lub zatopienia uzbrojenia, materiałów wybuchowych lub broni chemicznej.

Na organach administracji morskiej spoczywa obowiązek pozyskania wiedzy potrzebnej do realizacji zadań ustawowych wynikających z ww. przepisów Prawa wodnego, ustawy o obszarach morskich. Nie można zgodzić się z argumentacją Ministra, iż działa on tylko i wyłącznie na podstawie zgłoszeń i sam nie musi podejmować żadnych działań. Przyjęcie powyższej argumentacji prowadziłoby do sytuacji, w której w polskich obszarach morskich żadna instytucja nie ponosi odpowiedzialności za to, co się faktycznie tam dzieje, do momentu zgłoszenia incydentu do Dyrektora Urzędu Morskiego, który dopiero wtedy będzie uprawniony do wydania zarządzenia porządkowego.

Minister jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo na morzu, zatem nie sposób zaakceptować argumentacji, iż pomimo potwierdzonych naukowo niebezpieczeństw związanych z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków Minister, który jest odpowiedzialny m.in. za przygotowanie planu zagospodarowania obszarów morskich nie podejmuje działań faktycznych zmierzających do ustalenia miejsc zalegania materiałów niebezpiecznych takich jak paliwo z wraków i bojowe środki trujące. Tym bardziej, że to Minister w ramach przygotowania Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego zgłosił do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ryzyko, iż uwolnienie jednej szóstej środków chemicznych ze zbiorników zalegających na dnie Bałtyku mogłoby całkowicie zniszczyć życie w Bałtyku na ok. 100 lat.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niepodjęcie przez Ministra działań w celu inwentaryzacji dna morskiego polskich obszarów morskich jest działaniem nierzetelnym, które nie pozwala sumiennie wywiązywać się z zadań nałożonych przez wyżej przywołane przepisy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należy brać pod uwagę możliwości ekonomiczne państwa i duże koszty rozpoznawania dna morskiego, w związku z czym Minister powinien w ramach monitoringu dna Morza Bałtyckiego ustalać obszary priorytetowe, które będą systematycznie badane, a w pozostałych obszarach zalecać ostrożne korzystanie z zasobów morskich, po przeprowadzeniu stosownych badań.

Nadmienić też należy, iż art. 212 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego przyznaje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych - ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra w latach 2016-2019 (I półrocze) w zakresie analizy zagrożeń związanych z zatopionymi materiałami niebezpiecznymi.

Minister w zestawieniu dominujących presji do wstępnej oceny stanu środowiska nie ujął materiałów niebezpiecznych – paliwa i substancji ropopochodnych z wraków oraz bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, a w wykazach substancji priorytetowych nie zawarto substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu w tym w szczególności związków siarkoorganicznych i arsenoorganicznych. Dopiero w aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich (Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie

wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich – M.P. poz. 230), ujęto przedmiotowe presje. Minister w badanym okresie nie podejmował działań w celu kompleksowej identyfikacji materiałów niebezpiecznych zatopionych w polskich obszarach morskich, nie opracował planu działań w tym zakresie, nie wydawał wytycznych, nie zapewnił też finansowania dla terenowych organów administracji morskiej, które takie działania powinny podejmować.

OBSZAR

2. Planowanie i realizacja działań na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych związanych zatopionymi materiałami niebezpiecznymi

Opis stanu faktycznego

2.1. W Ministerstwie w latach 2016-2019 (I półrocze) posiadano raporty i informacje, (w tym otrzymane przed okresem objętym kontrolą) z których wynikało, że w polskich obszarach morskich zalega broń chemiczna i wraki, które stanowią poważne zagrożenia dla środowiska morskiego (informacje te dotyczyły w szczególności wraków statków Stuttgart i Franken zatopionych w wyniku działań II wojny światowej).

W latach 2015-2016 Minister Środowiska w porozumieniu z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zlecił Instytutowi Morskiemu w Gdańsku opracowanie ekspertyzy »Badania oraz analiza zagrożeń dla środowiska morskiego, jakie stanowi wrak statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania«. Jak wynika z raportu końcowego tego opracowania (z dnia 11 lipca 2016 r.) wskazano w nim metody i oszacowano koszty ewentualnego usuwania skażenia wynikającego z zalegania wraku statku Stuttgart, a jako najbardziej odpowiednią metodę remediacji skażonego dna w rejonie wraku Stuttgart wskazano »zasypywanie skażonego wraku i osadu na skażonym terenie«. W raporcie wskazano również, że »potencjalny obszar występowania paliwa na dnie jest od 10 do 15 razy większy od dotychczas znanej powierzchni skażeń oraz od powierzchni zakładanej do zbadania w ramach umowy, a określonej w warunkach przetargu» oraz, że »na przestrzeni 17 lat, stan środowiska w rejonie wraku pogorszył się znacznie.

Już w sporządzonych przez Instytut Morski w Gdańsku w latach 2001-2002 raportach dotyczących monitoringu skażeń w rejonach zalegania wraków wskazywano, że »najbardziej skażone jest środowisko dna polskich obszarów morskich w otoczeniu wraku Stuttgart. Fakt, że obszar skażenia stale się powiększa powinien intensyfikować działania prowadzące do ograniczenia skutków skażenia«. Wrak ten został zaliczony do kategorii A, wraków wymagających natychmiastowej interwencji.

Ponadto już w sporządzonym przez Instytut Morski w Gdańsku w 2009 r. raporcie »Monitoring skażeń dna w rejonach zalegania wraków – wrak statku Stuttgart» wskazano m.in. że stan środowiska w rejonie wraku Stuttgart odpowiada statusowi lokalnej katastrofy ekologicznej i że stan ten pogarsza się. Analiza osadów pobranych w rejonie zalegania wraku statku Stuttgart leżącego w Zatoce Gdańskiej pozwala zakwalifikować ten obiekt do wraków wyjątkowo niebezpiecznych dla środowiska morskiego, a największym zagrożeniem są oleje napędowe, którymi nasycony jest grunt. Ilość paliwa ciężkiego rozlana wokół wraku (500 do 1000 m³) wskazuje, że przez dziesiątki kolejnych lat wrak ten będzie stanowił prawdziwą bombę ekologiczną.

(akta kontroli str. 741)

W grudniu 2016 r. Instytut Morski w Gdańsku sporządził pracę statutową »Monitoring skażeń dna morskiego w rejonach zalegania wraków. Wrak statku Franken»

finansowaną w ramach środków przyznanych na utrzymanie potencjału badawczego w 2016 r. decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jak wynika z ww. pracy „analiza osadów pobranych w rejonie zalegania wraku statku *Franken* pozwala zakwalifikować ten obiekt do wraków wyjątkowo niebezpiecznych dla środowiska morskiego. Obok wraku statku *Stuttgart* jest to najgroźniejszy wrak Południowego Bałtyku wymagający natychmiastowej interwencji i usunięcia paliwa w nim zalegającego. Usunięcie paliwa powinno ograniczyć negatywny wpływ wraku na środowisko morskie Zatoki Gdańskiej. Choć w próbach gruntu i wody pobranych na wraku, nie znaleziono obecności substancji ropopochodnych, filmu olejowego i innych śladów obecności substancji chemicznych, potencjalnie ogromna ilość różnego rodzaju paliw zawartych we wraku stanowi swego rodzaju tykająca bomba. Bombę którą należy rozbroić zanim wybuchnie. Wrak statku *Franken* obok wraku *Stuttgart* stanowi największe znane zagrożenie dla środowiska Bałtyku Południowego”.

Ponadto w czerwcu 2018 r. Fundacja MARE we współpracy z Instytutem Morskim w Gdańsku na podstawie danych zebranych w czasie ekspedycji badawczej przeprowadzonej w dniach 23-28 kwietnia 2018 roku w ramach projektu „Redukcja negatywnego wpływu wycieków paliwa z wraku tankowca *Franken*” finansowanego przez Baltic Sea Conservation Foundation opracowała „Wstępny plan oczyszczania wraku t/s *Franken*”, z którego wynika m.in., że:

- obecny stan załadowania wraku statku *Franken* jest nieznany, a z zebranej dokumentacji fotograficznej i filmowej wynika, że w zbiornikach, które wyglądają na szczelne mogłoby zmieścić się 4 608 ton różnego rodzaju paliw,
- sfilmowane pęknięcia i inne newralgiczne miejsca na statku wskazują na zbliżającą się „rychłą katastrofę”,
- nie stwierdzono wycieków paliwa ze zbiorników statku,
- wyniki badań chemicznych prób gruntu pobranych w bezpośredniej bliskości wraku (w polu bliskim) wykazały ogromne przekroczenia norm. Poziom wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA) wchodzących w skład paliw dla próby we wgłębieniu wyniosło 1 780 mg/kg s.m., co oznacza około 200-krotne przekroczenie normy, a dla próbki na podwyższeniu (pole bliskie) odczyt wyniósł 899 mg/kg s.m., co stanowi 120-krotne przekroczenie normy,
- poziom ilości olejów mineralnych w każdym kilogramie suchej masy od 500 do 1000-krotnie przekracza normę,
- w składzie wykrytych substancji znaleziono znaczącą ilość fenoli, ekstraktów eterowych oraz ogromną ilość węgla organicznego.

W raporcie tym przedstawiono ponadto metody oczyszczania wraków, możliwe do zastosowania w przypadku wraku *Franken* i oszacowano koszty ich zastosowania.

W 2018 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni powołał zespół roboczy ds. zagrożeń związanych z zaleganiem na dnie Zatoki Gdańskiej wraku niemieckiej jednostki pływającej *Franken*. W skład zespołu weszli m.in. przedstawiciele Ministerstwa oraz jednostek nadzorowanych przez Ministra (urzędów morskich i SAR). Dotychczas odbyły się dwa posiedzenia tego zespołu (5 października 2018 r. i 17 kwietnia 2019 r.), na których przedstawiono dostępną dokumentację z monitoringu wraku, w tym raport Fundacji MARE i Instytutu Morskiego w Gdańsku, z których wynika, że wrak statku *Franken* stanowi największe zagrożenie dla środowiska południowego Bałtyku. Ponadto na spotkaniu Zespołu w dniu 17 kwietnia 2019 r. przedstawiono raport Pana Daniela Pastwy „*T/S Franken – historia okrętu i okoliczności jego zatonięcia*”, według którego istnieje duże prawdopodobieństwo, że *Franken* podczas działań wojennych wydawał paliwo innym niemieckim jednostkom pływającym i ilość zalegającego w zbiornikach paliwa jest mniejsza niż dotychczas zakładano – „żelazna rezerwa”.

W wyniku spotkań Zespołu ustalono m.in., że:

- podjęte zostaną działania w celu przeprowadzenia przez Marynarkę Wojenną zwiadu nurkowego, który miałby określić ogólną sytuację na wraku ze szczególnym uwzględnieniem ilości i rodzaju znajdującej się na wraku i w jego pobliżu amunicji,
- Ministerstwo skieruje zapytanie o możliwość pozyskania środków finansowych z funduszy europejskich na przeprowadzenie działań monitorujących środowisko w rejonie wraku,
- pomimo, że we wraku mogą znajdować się pozostałości paliwa i innych substancji ropopochodnych, nie jest prawdopodobny scenariusz wystąpienia katastrofy ekologicznej obejmujący akwen całej Zatoki Gdańskiej, wyłączającej z użytkowania plaże morskie i powodującej znaczne straty w turystyce, a ograniczony rozlew paliwa może być skutecznie zneutralizowany siłami Służby SAR.

W związku z powyższym zaplanowano jeszcze co najmniej jedno spotkanie Zespołu, przy czym do zakończenia czynności kontrolnych żadne spotkanie nie odbyło się. Ponadto do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przeprowadzono ww. zwiadu nurkowego.

Informacje o zagrożeniach dla środowiska morskiego wynikających z zalegania wraku Franken były dostępne już w 2015 r., ponieważ na stronie internetowej Urzędu Morskiego w Gdyni znajduje się treść: „Informujemy, że już w 2015 r. Urząd Morski w Gdyni po spotkaniach z Instytutem Morskim w Gdańsku, którego działalnością statutową jest między innymi badanie wraków pod kątem zagrożenia dla środowiska, popierał potrzebę wykonania badań naukowych, dotyczących oceny możliwości zalegania we wraku t/s FRANKEN pozostałości paliwa oraz dokonania faktycznej oceny stanu wraku”²⁸.

(akta kontroli str. 6, 75-96, 735-739, 741)

Zgodnie z postanowieniami KPOWM Minister jest podmiotem współodpowiedzialnym m.in. za zbadanie skali zagrożeń środowiskowych wynikających z zalegania wraków na dnie morskim (s. 130).

W latach 2001-2011 na zlecenie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, Instytut Morski w Gdańsku sporządził opracowania dotyczące monitoringu skażeń dna morskiego w rejonach zalegania wraków. Corocznie monitoringiem tym obejmowano skażenia w rejonach jednego lub dwóch wraków. W opracowanych raportach (np. z lat 2005-2007, 2009-2011) wskazywano m.in. że stan wraków statków zatopionych w okresie II wojny światowej pogarsza się z każdym rokiem i wzrasta też ryzyko uwolnienia się z ich zbiorników substancji ropopochodnych, a w niektórych przypadkach innych groźnych substancji chemicznych, których wpływ na środowisko jest jeszcze nieznany. W raportach wskazywano również na zagrożenia wynikające z faktu składowania na dnie morza broni chemicznej. Ponadto wskazywano, że prace pomiarowe związane z kolejnymi inwestycjami morskimi powodują, że corocznie wykrywane są kolejne wraki i że niektóre z nich mogą być „bombą ekologiczną”. Jak wynika z opracowań, przy zachowaniu dotychczasowego poziomu finansowania (badania jednego lub dwóch wraków) w realnym horyzoncie czasowym (10 lat) możliwe jest zbadanie zaledwie 1-2% wraków zalegających w polskiej strefie ekonomicznej.

(akta kontroli str. 327-358, 742-767)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zadanie pn. „Zbadanie skali zagrożeń środowiskowych wynikających z zalegania wraków na dnie morskim” zostało zgłoszone do projektu KPOWM na wniosek Ministra. Celem

²⁸ <http://www.umgdy.gov.pl/?p=24897> dostęp – 20.07.2019 r

tego zgłoszenia było przede wszystkim podkreślenie wagi problemu i konieczności podjęcia krajowych działań związanych z dalszym rozpoznaniem zagrożeń wynikających z zalegania na dnie morskim zatopionych wraków i w związku z tym wyasygnowania krajowych funduszy na zrealizowanie działań eliminujących to zagrożenie. Należy wskazać, że zgodnie z KPOWM (str. 130) nie ma jednoznacznie wskazanej instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie tego działania. Przypisanie do tego działania są na równi minister właściwy ds. środowiska, minister właściwy ds. gospodarki morskiej, minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego, urzędy morskie i Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej.

W odniesieniu do kwestii działań Ministerstwa związanych z pozyskaniem środków na badanie tych zagrożeń, Minister (ówczesny Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a potem Minister Inwestycji i Rozwoju), wystąpiło z inicjatywą do Ministra Środowiska w celu zawarcia porozumienia i pozyskania środków na sfinansowanie badań i analiz z programu priorytetowego NFOŚiGW – „Wsparcie realizacji Polityki Ekologicznej Państwa przez Ministra Środowiska, Część 1) Ekspertyzy i prace naukowo badawcze wskazane przez Ministra Środowiska”. W wyniku podjętych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej działań z ww. środków zrealizowano ekspertyzę „Badania oraz analiza zagrożeń dla środowiska morskiego, jakie stanowi wrak statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania.”

W tym samym celu Minister zwrócił się do Ministra Środowiska o wpisanie zagadnień związanych z zatopionymi wrakami oraz bronią chemiczną w morzu, do projektu aktualizacji Krajowego Planu Gospodarki Odpadami.

Jednocześnie należy podkreślić, że KPOWM w ogóle nie zawiera zadań związanych z bronią chemiczną. Jedynie w dziale 8. Informacje dodatkowe na str. 135 zawarta jest rekomendacja Wykonawcy KPOWM odnośnie do uwzględnienia w kolejnym cyklu raportowym rozszerzenia prac monitoringowych w polskich obszarach morskich o miejsca zatopienia amunicji w tym bojowych środków trujących. Ponadto w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego (część A, str. 70) za działania związane z „sukcesywnym rozpoznawaniem i likwidacją zagrożeń z tytułu zatopionych bojowych środków chemicznych” odpowiada podlegająca Ministrowi Obrony Narodowej Marynarka Wojenna.

W ramach corocznego budżetu prowadzone są najpilniejsze badania, które wynikają z obowiązujących przepisów. Przykładowo, zgodnie z art. VI ust. 1 lit. d konwencji o zapobieganiu zanieczyszczania mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji każda z Umawiających się Stron wyznaczy władzę lub władze właściwe do obserwacji indywidualnej lub we współpracy z innymi Stronami i właściwymi organizacjami międzynarodowymi stanu mórz dla realizacji celów niniejszej konwencji. Z uwagi, iż za to działanie odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, na podstawie rozdziału 3 ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, zarezerwowano środki na *Przeprowadzenie monitoringu osadów dennych na kłapowiskach Darłowo, Gdynia, Gdańsk i DCT w 2018 r. oraz 2019 r. oraz sporządzenie na jego podstawie opracowania pt. „Analiza stanu osadów dennych na kłapowiskach Darłowo, Gdynia, Gdańsk i DCT w latach 2018-2019”*. Jednak na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁹, zamówienie zostało unieważnione, ponieważ w terminie określonym przez Zamawiającego nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. W 2019 r. podjęto decyzję o ponownym wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

niezwykle istotna jest realizacja zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Podkreślić należy, że ww. badania są związane z wydawanymi przez dyrektorów urzędów morskich zezwoleniami na zatapianie urobku z pogłębiania torów wodnych. Ministerstwo prowadzi nadzór nad działalnością urzędów morskich w tym zakresie poprzez coroczne pozyskiwanie od dyrektorów urzędów morskich raportów z wydawanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 116-118, 327-358)

Minister, w okresie objętym kontrolą, nie zlecał inwentaryzacji wraku Wilhelm Gustloff. Jednocześnie, jak wynika z informacji przekazanej przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, w okresie od 2016 r. do dnia dzisiejszego żadne instytucje naukowo-badawcze nie składały do Urzędu Morskiego w Gdyni wniosków o wydania pozwolenia na prowadzenie badań w rejonie zalegania wraku statku Wilhelm Gustloff. W maju 2019 r. Urząd Morski w Gdyni wydał pozwolenie, na przeszukanie ww. wraku pod nadzorem Narodowego Muzeum Morskiego w Gdańsku, dla grupy płetwonurków sportowo-rekreacyjnych (SNT MARINE Sp. z o.o.) w celu sporządzenia dokumentacji filmowo-fotograficznej wraku oraz oceny stanu jego zachowania. Szczegółowe sprawozdanie z przeprowadzonego przez SNT MARINE Sp. z o.o. przeszukania zostanie dostarczone do Urzędu Morskiego w Gdyni do 31 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 727-732)

W raporcie końcowym grupy roboczej Komisji Helsińskiej HELCOM MUNI rekomendowano:

- a) uaktualnienie zebranych dotąd informacji, w tym poprzez badania historyczne (także starania o odtajnienie dokumentów dot. zatapiania) i badania techniczne (poprzez międzynarodowe projekty);
- b) wspieranie rozwoju i udostępnianie: metod analizy technicznej, instrumentów i metod szacowania ryzyka związanego z miejscami zatopień;
- c) wypracowanie wytycznych postępowania z zatopioną bronią chemiczną;
- d) prowadzenie portali informacyjnych odnośnie miejsc zatopień w tym białego fosforu³⁰, mające na celu uświadamianie społeczeństwa co do zagrożeń;
- e) w określonych sytuacjach podejmowanie działań związanych z usunięciem źródła zagrożenia³¹.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że według stanowiska Ministerstwa rekomendacje z raportu grupy roboczej HELCOM MUNI nie są zaleceniami Komisji Helsińskiej (HELCOM) dającymi jakąkolwiek podstawę do ich wypełniania i wdrażania do przepisów krajowych. Zalecenia HELCOM, aby mogły być raportowane przez poszczególne Państwa Strony, muszą zostać zaakceptowane przez odpowiednie grupy robocze, a następnie przyjęte przez wszystkich Przewodniczących Delegacji w HELCOM (tzw. HoD). Do chwili obecnej nie powstało żadne zalecenie HELCOM dotyczące materiałów niebezpiecznych, które podlegałoby raportowaniu i przekazywaniu odpowiednich informacji do Sekretariatu Komisji Helsińskiej. Dodatkowo z uwagi na fakt, iż minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie jest odpowiedzialny za kwestie bojowych środków trujących, nie był zobligowany do wypełnienia zadań wskazanych w raporcie HELCOM MUNI.

(akta kontroli str. 327-358)

³⁰ Białe fosfor jest łatwopalny, może ulec samoistnemu zapaleniu w temperaturze 15-40°C. W glebie w warunkach beztlenowych lub niskiego poziomu tlenu biały fosfor może zalegać latami, ale w przypadku ekspozycji na tlen, może natychmiast zareagować zapalając się. W przypadku spożycia (połknięcia) może spowodować zniszczenie narządów rozrodczych, wątroby, serca, nerek i śmierć. Dotknięcie białego fosforu powoduje poparzenie i może spowodować zniszczenie skóry, podrażnienie gardła, płuc, wymioty, skurcze żołądka i senność. (Dokument projektu DAIMON. 2.6 Risk categorization procedures, pkt. 2.6.24. White Phosphorus).

³¹ Opr. na podstawie: pisma Ministra Środowiska Op.cit., s. 3-4 oraz Raportu grupy HELCOM MUNI dostępnego na stronie internetowej: <http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP142.pdf> (rekomendacje HELCOM MUNI – s. 8).

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła m.in. że z informacji uzyskanych od Morskiego Instytutu Rybackiego – Państwowego Instytutu Badawczego (dalej: MIR-PIB) wynika, iż w rejonach Bałtyku, w których znajduje się zatopiona broń chemiczna, w wodzie i w osadach dennych, odnotowuje się podwyższone poziomy arsenu. Arsen jest końcowym produktem rozkładu organicznych związków arsenowych występujących w bojowych środkach trujących (Clark I, Clark II, adamsyt). W organizmach morskich występuje głównie w formie związków organicznych i nieorganicznych. Te ostatnie stanowią formę toksyczną, której dopuszczalny limit zawartości w rybach określili, podczas wspólnych prac, eksperci FAO/WHO. MIR-PIB w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska prowadzonego przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska oraz w ramach monitoringu żywności prowadzonego przez Państwową Inspekcję Weterynaryjną, a także w ramach działalności statutowej ze środków własnych, prowadzi monitoring związków toksycznych w gatunkach ryb najliczniej poławianych w Bałtyku. Z badań wynika, że na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, wartości stężeń arsenu w rybach nie zmieniają się istotnie, a obserwowane wartości pozwalają stwierdzić, że spożycie ryb bałtyckich jest bezpieczne dla zdrowia konsumentów. Z informacji uzyskanych od MIR-PIB, bojowe środki trujące nie stanowią istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa konsumentów spożywających ryby i przetwory rybne, mimo mocno alarmistycznego wydźwięku (...).

Nadzór nad kwestiami związanymi z bezpieczeństwem żywności sprawowany jest przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który nadzoruje Inspekcję Weterynaryjną prowadzącą krajowy monitoring substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych i biologicznych, jak również innych substancji - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej³².

(akta kontroli str. 327-358)

2.2. W KPZK (Część A s. 13) wskazano, iż „szacuje się, że uwolnienie zaledwie jednej szóstej środków chemicznych ze zbiorników zalegających na dnie Bałtyku mogłoby całkowicie zniszczyć życie w Bałtyku na ok. 100 lat”. Jak wynika z informacji uzyskanej od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zapis ten został zgłoszony przez Ministerstwo jako uwaga do projektu aktualizacji KPZK w procesie konsultacji międzyresortowych³³.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zastosowany zapis w KPZK (Część A str. 13) został sformułowany w sposób niefortunny i błędny, brak było podstaw do jego umieszczenia w KPZK. W stosunku do autora tego zapisu zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe i jednocześnie niezwłocznie zostaną podjęte kroki w celu usunięcia zapisu z KPZK.

(akta kontroli str. 128-132, 327-358, 735-739, 768)

W Ministerstwie nie opracowano „Planu zarządzania kryzysowego Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej”, o którym mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Plan ten jest aktualnie w fazie przygotowania.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że od dnia powstania Ministerstwa Plan Zarządzania Kryzysowego w zakresie gospodarki morskiej uzyskany z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju jest cały czas w trakcie aktualizacji.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej, Plan Zarządzania Kryzysowego Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (w zakresie

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1557.

³³ Pismo z dnia 25 kwietnia 2017 r. nr BDG.8.2542.1.1.2017.KS.2).

gospodarki morskiej) będzie zawierał elementy planów reagowania kryzysowego jednostek podległych lub nadzorowanych, w tym m.in.:

- charakterystykę zagrożeń zidentyfikowanych w raporcie cząstkowym ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (w tym m.in. zagrożenia: w żegludze, znalezisko przedmiotów niebezpiecznych, katastrofalne zanieczyszczenie środowiska morskiego, katastrofa morska wymagająca natychmiastowej operacji ratowniczej),
- zadania uczestników zarządzania kryzysowego w dziale gospodarka morska,
- zadania uczestników zarządzania kryzysowego w dziale gospodarka morska – siatka bezpieczeństwa dla zagrożeń wyszczególnionych w siatce bezpieczeństwa KPZK, wobec których Minister jest podmiotem wiodącym (Skażenie chemiczne na morzu (fazy:1,2,3) – zadania uczestników zarządzania kryzysowego; Katastrofa morska (fazy:1,2,3,4) – zadania uczestników zarządzania kryzysowego),
- zagrożenia z siatki bezpieczeństwa KPZK, wobec których Minister pełni funkcję wspierającą (Powódź (fazy:1) – zadania uczestników zarządzania kryzysowego; Zdarzenie o charakterze terrorystycznym (fazy:1,2,3,4) – zadania uczestników zarządzania kryzysowego; Skażenie chemiczne na morzu (fazy:4) – zadania uczestników zarządzania kryzysowego),
- moduły zadaniowe dla katalogu nr VIII z KPZK cz. B – zadania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

(akta kontroli str. 573-603, 687-726, 777-1297)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zgodnie z § 5 ust. 1 Zarządzenia Nr 40 Ministra z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie organizacji zarządzania kryzysowego oraz wprowadzania stopni alarmowych w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych³⁴ terenowa administracja morska prowadzić będzie szkolenia: Urzędy Morskie w Gdyni i w Szczecinie – raz na 5 lat, Urząd Morski w Słupsku – raz na trzy lata i SAR – raz na dwa lata.

(akta kontroli str. 327-358)

17 października 2018 r. odbyło się „ćwiczenie krajowego systemu wykrywania skażeń i alarmowania” organizowane przez Centralny Ośrodek Analizy Skażeń, w ramach którego m.in. był epizod dotyczący „wyłowienia bojowego środka trującego – 3 mile od portu w Dziwnowie. Rekonesans do ww. epizodu praktycznego odbył się 20 czerwca 2018 r. na terenie Urzędu Morskiego w Szczecinie. Ustalenia ww. rekonesansu obejmowały m.in.:

- sprawdzane obowiązujących procedur działania w przypadku skażenia jednostki pływającej oraz części załogi wyłowionym bojowym środkiem trującym (sytuacja ta jest związana z występującym na Morzu Bałtyckim zagrożeniem od zatopionej broni chemicznej),
- wyznaczenie miejsca przeprowadzenia epizodu (epizod realizowany na obszarze morskim w odległości 3 mil od portu w Dziwnowie oraz na terenie samego portu),
- środki zabezpieczające właściwe przygotowanie i pozorację działań podczas epizodu (jednostka pływająca wraz z załogą, beczka z zawartością imitującą bojowy środek trujący) – środki zapewnia Okręgowy Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Szczecinie,
- epizod zainicjowany poprzez nadanie komunikatu o zaistniałym zdarzeniu od kapitana jednostki pływającej do kapitanatu w Dziwnowie,

³⁴ Dz. Urz. MGiMiŚ poz. 41.

- część sił i środków biorących udział w ćwiczeniu zadania zrealizuje z rejonu ześrodkowania (np. jednostka Państwowego Pogotowia Ratunkowego), który zostanie wyznaczony w czasie dalszych prac związanych z przygotowaniem epizodu, natomiast niektóre podmioty (np. SAR, kompania chemiczna 8. batalionu saperów) ze względu na konieczność sprawdzenia procedur postępowania (powiadamiania, czasu przybycia) zadania zrealizują z rzeczywistych miejsc pobytu,
- w czasie epizodu ćwiczące podmioty wyznaczają rozjemców, którzy dokonają oceny działań grup zadaniowych biorących udział w ćwiczeniu,
- nadzór i koordynację nad pracami związanymi z przygotowaniem epizodu realizować będą przedstawiciele Wojewody Zachodniopomorskiego we współpracy z Urzędem Morskim w Szczecinie,
- opracowanie szczegółowego scenariusza epizodu z uwzględnieniem omówionych podczas rekonesansu założeń przez przedstawiciela Ministerstwa.

(akta kontroli str. 293-309)

Minister uzgodnił Plan Reagowania Kryzysowego Morskiej Służby Poszukiwań i Ratownictwa³⁵. Plany reagowania terenowej administracji morskiej: Urzędów Morskich w Gdyni, Szczecinie i w Słupsku według stanu na 30 czerwca 2019 r. były w fazie przygotowania.

(akta kontroli str. 604-686)

2.3. Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o obszarach morskich Minister sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych. Zgodnie z pkt. A.32 KPZZiZŚM Minister właściwy ds. gospodarki morskiej jako organ zarządzający szczebla rządowego, sprawuje generalny, administracyjny, operacyjny i strategiczny nadzór związany ze zwalczaniem zanieczyszczeń olejowych i chemicznych na morzu, niezależnie od źródła pochodzenia tych zanieczyszczeń.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że kompetencje organów administracji morskiej wskazane w art. 42 ustawy o obszarach morskich RP i katalog znajdujący się w ww. artykule nie uwzględnia zadań związanych z bojowymi środkami trującymi i wrakami z paliwem.

Urząd Morski w Gdyni prowadzi stały nadzór lotniczy i satelitarny polskich obszarów morskich mający na celu wczesne wykrywanie zagrożeń i zanieczyszczeń morza, bez względu na źródło ich pochodzenia, oraz odpowiednie reagowanie w tym zakresie zgodnie z KPZZiZŚM. W przypadku gdy podczas zwiadu lotniczego zostanie wykryte jakiegokolwiek zanieczyszczenie na powierzchni morza, to jest to zgodnie z ww. planem odnotowywane i przekazywane do odpowiednich instytucji w celu minimalizacji zanieczyszczenia i podjęcia działań zmierzających do jego usunięcia. Kompetencją dyrektora urzędu morskiego w zakresie zwalczania zanieczyszczeń olejowych jest także wydanie indywidualnej zgody na zastosowanie środków chemicznych do zwalczania zanieczyszczenia, jednakże jedynie w przypadku gdy nie jest możliwe zastosowanie mechanicznych metod zbierania zanieczyszczenia (załącznik VII, przepis 7 Konwencji Helsińskiej). Zadaniem dyrektora urzędu morskiego, zgodnie z KPZZiZŚM, jest także powiadomienie ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o poważnym zagrożeniu lub zanieczyszczeniu wymagającym zaangażowania środków regionalnych lub ogólnokrajowych. W ramach sprawowanego nadzoru Minister zobowiązał dyrektorów urzędów morskich do umieszczania ww. informacji

³⁵ Pismo nr BOIN.WZK.2541.4.2.2019.KS z 29 marca 2019 r.

w raportach o wystąpieniu zagrożeń oraz zaistnieniu sytuacji kryzysowych do Zespołu Monitorowania Zagrożeń w Ministerstwie, a następnie na tej podstawie Ministerstwo weryfikuje jakie czynności podjęto w celu ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko ww. zanieczyszczenia.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że Minister sprawuje nadzór nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie usuwania i utylizacji zanieczyszczeń jedynie znajdujących się na morzu. Nadzór ten jest prowadzony m.in. przez powołany w Ministerstwie Zespół Monitorowania Zagrożeń, który na bieżąco monitoruje i prowadzi wymianę informacji o zagrożeniach oraz sytuacjach kryzysowych, a także informuje członków kierownictwa Ministerstwa o wystąpieniu zagrożeń oraz zaistnieniu sytuacji kryzysowych, w formie raportów bieżących oraz doraźnych.

(akta kontroli str. 162-186, 303-400)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że zgodnie z zapisami art. 101 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁶ w przypadku odpadów z wypadków powodujących zanieczyszczenie morza, dyrektor urzędu morskiego jest organem uprawnionym do wydania decyzji administracyjnej nakazującej sprawcy wypadku gospodarowanie tymi odpadami, zaś w przypadku innych odpadów z wypadków niż te powodujące zanieczyszczenie morza właściwy jest starosta lub Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. W związku z powyższym dyrektorzy urzędów morskich są właściwi do usuwania i utylizacji zanieczyszczeń na morzu i katalog ich kompetencji nie obejmuje zwalczania zanieczyszczeń na lądzie. Instytucjami odpowiedzialnymi za oczyszczanie plaż wybrzeża morskiego oraz polskich obszarów morskich z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych, zgodnie z rozkazem dowódcy Marynarki Wojennej nr 148/SIM z dnia 30 października 2013 r. jest 3. Flotylla Okrętów w miejscowości Gdynia oraz 8. Flotylla Obrony Wybrzeża w miejscowości Świnoujście.

(akta kontroli str. 430-443,)

W sprawie nadzoru Ministra nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie morskich obszarów przyrody Natura 2000, Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że nadzór Ministra nad dyrektorami urzędów morskich, polega na pozyskiwaniu informacji o prowadzonej przez te organy administracji morskiej działalności i współpracy z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Regionalnymi Dyrektorami Ochrony Środowiska opartej na przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁷. Zgodnie z art. 27a ust. 2 tej ustawy nadzór nad obszarem Natura 2000 lub proponowanym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty, znajdującym się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska lub na obszarach morskich - dyrektor urzędu morskiego, z zastrzeżeniem art. 32 ust. 5, który mówi, że „w przypadku gdy obszar Natura 2000 obejmuje w całości lub w części obszar parku narodowego, sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 w granicach parku narodowego jest dyrektor parku narodowego” (...). Rola Ministra w kwestii nadzoru nad obszarami Natura 2000 sprowadza się do pozyskiwania informacji od dyrektorów urzędów morskich o ich bieżących działaniach i współpracy z ww. podmiotami. W świetle art. 29 ust. 1 ww. ustawy sprawujący nadzór nad obszarem sporządza projekt planu ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części, natomiast zgodnie z art. 29 ust. 3 tej ustawy to minister właściwy do spraw środowiska ustanawia w drodze rozporządzenia plan ochrony dla obszaru Natura 2000 lub jego części na okres 20 lat. Celem takiego planu, oprócz wykazania/przedstawienia jakie

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, ze zm.

przedmioty ochrony w danym obszarze Natura 2000 (ile i jaki gatunek roślin, zwierząt oraz siedliska przyrodniczego) podlegają ochronie, jest też wskazanie w jaki możliwy sposób należy chronić dany przedmiot ochrony aby się zachował w obszarze lub aby się jego liczebność/powierzchnia się zwiększyła. Plan ochrony nie obejmuje badań materiałów niebezpiecznych zalegających na dnie morza i ich wpływu na przedmiot ochrony. To nie jest cel tego dokumentu. Skupia się tylko na gatunkach roślin, zwierząt i siedliskach przyrodniczych, analizie jakościowej i ilościowej. W latach 2016-2019 dyrektorzy urzędów morskich kontynuowali prace nad planami ochrony dla nadzorowanych obszarów Natura 2000. Informacje o pracach nad planami ochrony dla nadzorowanych przez dyrektorów urzędów morskich obszarów Natura 2000 Ministerstwo pozyskiwało głównie w drodze kontaktów roboczych (korespondencji e-mailowej i telefonicznej). Ministerstwo nie otrzymywało sygnałów, żeby w czasie prac nad planami ochrony podczas identyfikacji istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony, odnotowano zagrożenia ze strony bojowych środków trujących lub wraków z paliwem.

Nadzór nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie zapewnienia usuwania materiałów niebezpiecznych przy realizacji inwestycji Ministerstwo prowadzi między innymi poprzez organizację kilka razy do roku Rad Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR. W ramach rad z zakresu inwestycji morskich, urzędy morskie są obowiązane do przekazywania informacji dotyczących prowadzonych przez nie inwestycji. W latach 2016-2019 (I półrocze) omawiane były między innymi inwestycje „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku”, „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m” oraz „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku”. Ze względów bezpieczeństwa, w ramach tych przedsięwzięć konieczne było oczyszczenie dna z obiektów ferromagnetycznych, dlatego Urząd Morski w Gdyni oraz Urząd Morski w Szczecinie, jako inwestorzy zobowiązani do zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie trwania inwestycji wszczęli postępowania o udzielenie zamówień publicznych na usunięcie z dna z obiektów ferromagnetycznych w tym wybuchowych, wraz z ich wydobyciem i utylizacją. Urzędy morskie na posiedzeniach Rad Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR przekazywały informacje na temat aktualnie prowadzonych działań w powyższym zakresie.

Dodatkowo powołany przez Ministra Pełnomocnik ds. modernizacji toru wodnego Świnoujście-Szczecin co miesiąc przysyłał do Ministerstwa raporty z realizacji projektu „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m”. Przyjęty system raportowania opierał się na ustanowionych punktach odniesienia w postaci tzw. Kamieni Milowych, reprezentujących najważniejsze planowane wydarzenia w realizacji projektu. Raporty obejmowały także szczegółowe kalendarium działań, informację o zaawansowaniu rzeczowym i finansowym projektu, komentarze Kierownika Projektu do przebiegu realizacji Projektu i rekomendacje Pełnomocnika Ministra dla ewentualnych działań korygujących, jak również opis zidentyfikowanych występujących ryzyk projektowych wraz z informacją o sposobie ich obsługi. Jednym ze wspomnianych Kamieni Milowych było uzyskanie wyników wywiadu ferromagnetycznego. W dniu 4 września 2017 r. przyjęto raport z badania ferromagnetycznego, w którym wykazano obecność w obszarze inwestycji ok. 15 000 szt. obiektów ferromagnetycznych. Należy jednak podkreślić, że obiektem ferromagnetycznym są również gwoździe, kapsle, końcówki elektrod, czyli po prostu metalowe odpady.

2.4. Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że jednym z pierwszych uregulowań umożliwiających prawidłową realizację zadań zarządzania kryzysowego w Ministerstwie, było utworzenie Zespołu Zarządzania Kryzysowego³⁸. Zespół został powołany zgodnie z art. 12 ust. 2b oraz ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym i jest organem opiniotawczo-doradczym, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego w działach administracji rządowej właściwych dla Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Zgodnie z zapisami ww. Zarządzenia przewodniczący Zespołu może z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu, zaprosić do udziału w jego pracach: przedstawicieli organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra oraz przedsiębiorców, których przedmiot działalności dotyczy działów administracji rządowej właściwych dla Ministra. Proces monitorowania w tym wymiana informacji o wystąpieniu sytuacji kryzysowej lub utrudnieniu w funkcjonowaniu działów administracji rządowej wynika wprost z art. 4 ust. 2 pkt. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Na tej podstawie wymieniane były informacje z zakresu działu gospodarka morską, w szczególności informacji o sytuacji kryzysowej oraz o utrudnieniu w funkcjonowaniu działu. Analizując definicję sytuacji kryzysowej i zapisy Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz raportów częściowych o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w DAR gospodarka morską wyspecyfikowano katalog przykładowych sytuacji kryzysowych. Katalog ten został poszerzony o ewentualne utrudnienia mogące mieć wpływ na funkcjonowanie ww. działu administracji rządowej i zestawiony z możliwymi źródłami pozyskiwania informacji.

W ww. katalogu uwzględniono m.in. sytuacje kryzysowe oraz utrudnienia takie jak:

- katastrofa morską wymagająca masowej operacji ratowniczej,
- katastrofalne zanieczyszczenie środowiska morskiego,
- zdarzenie na morzu wymagające podjęcia akcji (przeciwozłewowych),
- zdarzenia podczas transportu materiałów niebezpiecznych,
- znaleziska przedmiotów niebezpiecznych tj. niewybuchy z okresu II wojny światowej, ładunki chemiczne, miny morskie, bomby lotnicze oraz przedmioty porzucone będące pozostałością po prowadzonej działalności lub odpadem ze statku nie poddanym utylizacji znajdowane na plaży, na powierzchni morza, w portach i przystaniach morskich.

W katalogu uwzględniono także źródła informacji o sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli str. 337-340, 53-554, 777-1297)

Minister jako jeden z uczestników zarządzania kryzysowego realizuje także zadania z zakresu planowania cywilnego, wynikające m.in. z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jedno z zadań z zakresu planowania cywilnego odnosi się do zapewnienia ciągłego monitorowania zagrożeń. Zagadnienie to jest jednym z istotniejszych ponieważ monitorowanie i zapewnienie bieżącej wymiany informacji stanowi podstawę wszystkich późniejszych działań. W związku z powyższym na stanowisku ds. zarządzania kryzysowego (od stycznia 2016 roku do czasu wejścia w życie Zarządzenia nr 15 Ministra z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie utworzenia Zespołu Monitorowania Zagrożeń, realizacji zadań Centralnego Punktu Kontaktowego oraz funkcjonowania systemu stałych dyżurów) w przypadku wystąpienia zagrożenia lub zaistnienia sytuacji kryzysowych m.in. w dziale gospodarka morską lub mogących mieć wpływ na funkcjonowanie tego działu, były sporządzane raporty. Raporty były przekazywane Kierownictwu Ministerstwa:

³⁸ Zarządzenie Nr 15 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Ministrowi, Sekretarzom Stanu, Podsekretarzom Stanu, dyrektorowi generalnemu Ministerstwa, Szefowi Gabinetu Politycznego, Rzecznikowi Prasowemu Ministra oraz Dyrektorom Departamentów.

(akta kontroli str. 162-186, 337-340, 553-554, 777-1297)

2.5. Zgodnie z ustaleniami Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa z zakresu inwestycji morskich, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2018 r., powołano grupę roboczą, której celem jest aktualizacja zarządzeń dyrektorów urzędów morskich w sprawie postępowania załóg statków morskich w przypadku wyłowienia lub wydobycia z morza bojowych środków trujących. W rewizję zarządzeń zaangażowani byli przedstawiciele Urzędów Morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego oraz 8. Flotylli Obrony Wybrzeża. W konsultacjach projektu dokumentu brali również udział przedstawiciele Ministerstwa. Ich zadaniem była weryfikacja zarządzeń m.in. pod względem jej zgodności z dostępnymi przepisami, rekomendacjami i opracowaniami naukowymi, w tym z raportem HELCOM CHEMU. Temat ten został zgłoszony na RKDUM w dniu 8 lipca 2019 r. RKDUM sprawy inwestycyjne. Na spotkaniu został przedstawiony projekt *Instrukcji postępowania załóg jednostek pływających na wypadek wyłowienia lub wydobycia z morza bojowych środków trujących (BŚT)*. Dyrektorzy urzędów morskich uznali projekt dokumentu za uzgodniony i w związku z tym zostali zobowiązani do pilnego wydania ww. zarządzeń i opublikowania w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

(akta kontroli str. 5, 50-65, 555-564, 557-564)

2.6. Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że w latach 2016-2019 nie zidentyfikowano utrudnień w związku z realizacją nadzoru nad urzędami morskimi w zakresie ich zadań dotyczących przygotowania i reagowania w sytuacjach kryzysowych związanych z materiałami niebezpiecznymi (bojowymi środkami trującymi i produktami ich rozkładu oraz wrakami z paliwem), ponieważ Minister i urzędy morskie nie są odpowiedzialne za zadania związane z tymi zagadnieniami. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP do obowiązków organów administracji morskiej należą sprawy dotyczące między innymi zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi. W tym celu urzędy morskie prowadzą badania warunków żeglowności torów wodnych, kotwiczowisk i innych użytkowych akwenów, a także wyznaczają parametry bezpiecznej głębokości dróg wodnych. Działania te polegają na prowadzeniu morskich pomiarów hydrograficznych z wykorzystaniem systemów echosond wielowiązkowych, systemów sonarów holowanych oraz podwodnych systemów wizyjnych. W trakcie prac dochodzi do lokalizacji zalegających na dnie obiektów podwodnych, w tym wraków. Urzędy morskie na bieżąco udostępniają Biuru Hydrograficznemu Marynarki Wojennej wyniki pomiarów batymetrycznych, informacji o wrakach i innych związanych z zadaniami Biura, w ramach instytucjonalnej współpracy. Zatem urzędy morskie wykonują wskazane pomiary, aby określić czy zalegający na dnie wrak nie stanowi zagrożenia dla przepływających w danym miejscu statków. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu dyrektor urzędu morskiego, biorąc pod uwagę rodzaj i stopień zagrożenia lub zanieczyszczenia morza oraz sposób wykonywania przez kapitana i armatora statku działań, o których mowa w § 3 ust. 1 i 2, może polecić prowadzenie tych działań SAR lub innej wyspecjalizowanej jednostce organizacyjnej. W sytuacji zaobserwowania wycieku paliwa z wraku, np. podczas zwiadu lotniczego, akcję zwalczania

zanieczyszczania przeprowadza SAR, o ile jest to uzasadnione wielkością zanieczyszczenia i rzeczywistą możliwością jego likwidacji.

SAR jest cały czas szkolona i odpowiednio doposażana, tak aby być w pełnej gotowości w przypadku zaistnienia sytuacji związanej z ewentualnym wyciekiem substancji ropopochodnych w polskich obszarach morskich i podjąć odpowiednie działania w celu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych środowiska morskiego. Natychmiastowe przeciwdziałanie zgłoszonemu incydentowi, który spowodował lub może spowodować zanieczyszczenie morza jest podstawą powodzenia akcji ratowniczej. Obecnie dla realizacji zadań zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń, SAR dysponuje:

- stacjonującym w Gdyni, wielozadaniowym statkiem „Kapitan Poinc” do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych, zdolnym do żeglugi w każdych warunkach pogodowych, o zasięgu pływania obejmującym obszar całego Morza Bałtyckiego; dzienna zdolność oczyszczania ok. 1,8 km² akwenu, oddanym do eksploatacji w 1996 r.;
- stacjonującym w Świnoujściu statkiem „Czesław-II” do zwalczania zanieczyszczeń olejowych na akwenach portowych i redach portów; dzienna zdolność oczyszczania ok. 0,7 km² akwenu, oddanym do eksploatacji w 1988 r.;
- zaporami przeciwolejewymi o łącznej długości ponad 3,5 km;
- 4 przenośnymi zbieraczami zanieczyszczeń o dużej wydajności;
- przenośnymi zbieraczami zanieczyszczeń o małej wydajności do działań na akwenach portowych i przy brzegu;
- urządzeniami z zakresu zwalczania zanieczyszczeń chemicznych.

(akta kontroli str. 327-358)

2.7. Z KPOWM wynika, że Minister jest podmiotem odpowiedzialnym (wraz z SAR) za wdrożenie współpracy poprzez podpisanie dwustronnych lub wielostronnych planów wspólnego reagowania w razie poważnego przypadku zanieczyszczenia morza olejami i innymi substancjami szkodliwymi. (s. 133-134 KPOWM). Koordynowane regionalnie w ramach Konwencji Helsińskiej są m.in. następujące działania: Analiza zagrożeń dla środowiska morskiego wraku statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania; Zbadanie skali zagrożeń środowiskowych wynikających z zalegania wraków na dnie morskim; Przygotowanie planu zagospodarowania odpadów z rozlewów olejowych powstałych na skutek wypadków morskich.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że dwustronne lub wielostronne plany wspólnego reagowania w razie poważnego przypadku zanieczyszczenia morza olejami i innymi substancjami szkodliwymi, wynikają z zapisów Konwencji Helsińskiej i dotyczą współpracy służb państw Stron konwencji helsińskiej w zakresie zwalczania rozlewów olejowych i innych substancji pochodzących z wypadków morskich. Na podstawie art. 14 Konwencji Helsińskiej (Współpraca w zwalczaniu zanieczyszczania morza) Strony podejmą, indywidualnie i wspólnie, zgodnie z postanowieniami załącznika VII, wszelkie właściwe środki w celu utrzymania odpowiedniej zdolności do działania i reagowania na przypadki zanieczyszczenia, aby wyeliminować lub zmniejszyć do minimum skutki tych przypadków dla środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. Ponadto „zanieczyszczenie” definiowane w konwencji helsińskiej jest jako „wprowadzenie przez człowieka, bezpośrednio lub pośrednio do morza, łącznie z ujściami rzek, substancji lub energii, które mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka, niszczyć żywe zasoby i morskie ekosystemy, stwarzać utrudnienie w dozwolonym użytkowaniu morza łącznie z rybołówstwem, pogarszać jakość użytkowanej wody morskiej oraz prowadzić do zmniejszenia

walorów rekreacyjnych morza.”. Ww. definicja wyklucza więc przypadki wraków i amunicji zatopionej na dnie morza. W związku z powyższym, plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń, zawarte przez państwa Strony konwencji helsińskiej, nie obejmują zagadnień „materiałów niebezpiecznych”.

Również regionalne ćwiczenia morskie koordynowane przez HELCOM w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza (BALEX DELTA) nie obejmują zagadnień związanych z zatopioną amunicją ani zanieczyszczeniem pochodzącym z wraków.

Współpraca międzynarodowa była realizowana na forum Komisji Helsińskiej, która podejmuje problem zatopionych wraków oraz zatopionej amunicji w ramach prac grupy eksperckiej HELCOM SUBMERGED, w pracach których uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa, urzędów morskich oraz SAR. Grupa HELCOM SUBMERGED została powołana przez Komisję Helsińską w 2013 r. w celu dalszego rozpoznania spraw w zakresie zatopionej amunicji chemicznej w Morzu Bałtyckim oraz dokonania aktualizacji wiedzy i oceny zagrożeń dla środowiska morskiego Bałtyku, a także opracowania kompleksowego raportu uwzględniającego m.in. problem minimalizacji skutków oddziaływania zatopionych obiektów oraz niebezpiecznych substancji chemicznych na środowisko morskie Bałtyku.

Zawarte w KPOWM zapisy dotyczące regionalnej koordynacji w ramach konwencji helsińskiej działań pn. „Analiza zagrożeń dla środowiska morskiego wraku statku Stuttgart wraz z analizą istniejących technologii utylizacji zagrożenia i możliwości ich wykorzystania; Zbadanie skali zagrożeń środowiskowych wynikających z zalegania wraków na dnie morskim; Przygotowanie planu zagospodarowania odpadów z rozlewów olejowych powstałych na skutek wypadków morskich” miało na celu wskazanie, że wymagane jest regionalne uzgodnienie wytycznych/zaleceń w zakresie zagrożeń związanych z wrakami oraz zagospodarowywaniem odpadów z rozlewów olejowych przed podjęciem działań krajowych.

(akta kontroli str. 327-358)

2.8. Minister w latach 2016-2019 (I półrocze) nie występował do państw – właścicieli statków – obecnie wraków i państw zatapiających bojowe środki trujące w polskich obszarach morskich o partycypację w kosztach usunięcia zagrożeń.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że za wydobycie mienia (statki, ładunki i inne przedmioty) zatopionego w obszarze morskich wód wewnętrznych lub polskiego morza terytorialnego (bez wyłącznej strefy ekonomicznej) odpowiada właściciel tego mienia. W sytuacji, w której właściciel mienia nie podejmuje czynności pozwalających na jego usunięcie, dyrektor urzędu morskiego może zarządzić wydobycie mienia na koszt właściciela (art. 282 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – *Kodeks morski*³⁹). Dyrektor urzędu morskiego, decydując się na podjęcie działań w zastępstwie właściciela mienia, powinien dokonać szczegółowej analizy sytuacji. Z uwagi na znaczące koszty i zagrożenia związane z wydobyciem mienia, jak i trudności związane z dochodzeniem ewentualnych roszczeń od jego właściciela (np. brak możliwości ustalenia właściciela), zasadne i celowe jest podejmowanie takich działań wyłącznie w przypadku, w którym znajdujące się w wodzie obiekty stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla żeglugi bądź realne i bezpośrednie zagrożenie dla środowiska naturalnego. Dodatkowo, należy zaznaczyć, iż kompetencja do usunięcia mienia na koszt właściciela może być realizowana wyłącznie na morskich wodach wewnętrznych lub polskim morzu terytorialnym.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2175, ze zm.

Nie istnieją możliwości podjęcia takich działań na obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej. Niezależnie od powyższego, należy wskazać, iż problematyka usuwania zagrożeń spowodowanych działaniami sił zbrojnych państw obcych (zatopione okręty wojenne, zatopiona broń chemiczna) powinna być uregulowana na szczeblu porozumień międzynarodowych z zainteresowanymi w sprawie stronami.

(akta kontroli str. 327-358)

NIK zauważa, że zagadnieniem niedoprecyzowanym w polskim prawodawstwie jest kwestia odpowiedzialności i postępowania ze współczesnymi wrakami zalegającymi na dnie morza oraz obecności w zbiornikach tych wraków paliwa w szczególności w perspektywie upływającego czasu zalegania wraku i zachodzących procesów degradacji. W prawodawstwie międzynarodowym kwestie odpowiedzialności i obowiązków w tym zakresie zostały uregulowane w Międzynarodowej Konwencji o usuwaniu wraków (2007 Nairobi WRC) wprowadzającej mechanizmy i procedury, zapewniające szybkie i skuteczne usuwanie zagrożeń związanych z wrakami oraz wraków statków znajdujących się poza morzem terytorialnym danego kraju, natomiast do chwili obecnej ww. Konwencja nie została ratyfikowana przez Polskę.

2.9. Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że w ramach współpracy międzynarodowej przedstawiciele Ministerstwa aktywnie uczestniczą w pracach powołanej w 2013 r. w Komisji Helsińskiej grupie HELCOM SUBMERGED (Expert Group on Environmental Risk of Hazardous Submerged Objects), której zadaniem jest poszerzanie i aktualizacja wiedzy o wszelkiego rodzaju niebezpiecznych zatopionych w Morzu Bałtyckim obiektach oraz ocena związanego z nimi zagrożenia dla środowiska morskiego. Grupa aktualnie zajmuje się opracowaniem kompleksowego raportu uwzględniającego m.in. kwestię minimalizacji skutków oddziaływania zatopionych obiektów oraz niebezpiecznych substancji chemicznych na środowisko morskie Bałtyku. W czerwcu 2019 r. Ministerstwo zorganizowało w swojej siedzibie nieformalne spotkanie przedstawicieli ww. grupy, które miało na celu uspołnienie prac nad ww. raportem.

W celu nagłośnienia zagadnień związanych z problemem materiałów niebezpiecznych z inicjatywy Ministerstwa w programie 6. Międzynarodowego Kongresu Morskiego, który odbył się w Szczecinie w dniach 15-16 czerwca 2018 r., wprowadzono panele poświęcone tym zagadnieniom, do udziału w których zaproszono szerokie grono ekspertów krajowych, którzy biorą udział w międzynarodowych projektach badawczych dotyczących bojowych środków trujących oraz ich produktów ich rozpadu, a także wraków. W ramach tego Kongresu zorganizowano m.in. panel pt. „Tykająca Bomba Ekologiczna – Amunicja w Morzu Bałtyckim” (...) oraz panel „Likwidacji skutków wyłowienia amunicji chemicznej zatopionej w Bałtyku – Ocena Ryzyka” (...). Panele zorganizowane przez Ministerstwo cieszyły się dużym zainteresowaniem środowiska naukowo-badawczego, zaś w dyskusjach w ramach prelekcji uczestniczyli m.in. przedstawiciele Instytutu Morskiego w Gdyni, którzy nie podnosili wtedy kwestii możliwego zagrożenia wynikającego z zalegania na dnie Zatoki Gdańskiej wraku niemieckiej jednostki pływającej z okresu II wojny światowej Franken.

Należy ponownie zaznaczyć, że w ramach przeprowadzonych do tej pory na arenie międzynarodowej rozmów, badań i projektów, nie ma konsensusu co do koniecznych działań, jakie powinny zostać podjęte przez państwa obszaru Morza Bałtyckiego w zakresie zalegającej broni chemicznej, kto jest odpowiedzialny za ich sfinansowanie, ani jak wysokie będą koszty.

(akta kontroli str. 103-109, 327-358)

2.10. W Ministerstwie nie szacowano skutków finansowych, gospodarczych, społecznych itp. na wypadek przedostania się materiałów niebezpiecznych do linii brzegowej.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że Ministerstwo nie jest odpowiedzialne za przeprowadzenie takich szacunków. W celu popelnienia takich szacunków należałoby najpierw zinwentaryzować cały obszar Morza Bałtyckiego i zweryfikować stan zatopionych w nim materiałów niebezpiecznych (stan i mobilność bomb, pocisków, beczek, skrzyń zawierających bojowe środki chemiczne, a także wypełnienie i stan zbiorników na wrakach statków). Dopiero znając ilość obiektów mogących stanowić zagrożenie uwolnieniem materiałów niebezpiecznych do linii brzegowej można by poczynić ewentualne szacunki.

Pomocny przy przeprowadzeniu szacunków będzie z pewnością projekt DAIMON, celem którego jest opracowanie metod monitorowania bałtyckich składowisk broni chemicznej i określenie stanu środowiska morskiego w tych obszarach. Uzyskane wyniki mają służyć do stworzenia narzędzi ułatwiających podejmowanie decyzji w sprawie postępowania z zalegającą od końca II Wojny Światowej amunicją chemiczną, na podstawie wielkości potencjalnego zagrożenia dla środowiska i szacowanych kosztów operacji wydobywania.

(akta kontroli str. 327-358)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prowadzone przez Ministra w latach 2016-2019 (I półrocze) działania związane z ograniczeniem zagrożenia dla środowiska morskiego, jakie stanowią zalegające na dnie morza wraki z paliwem były nieskuteczne, pomimo posiadania raportów i informacji, z których jednoznacznie wynikało, że niektóre wraki stanowią poważne zagrożenia dla środowiska morskiego (w szczególności Stuttgart i Franken). Ministerstwo posiadało raporty i informacje, z których wynikało, że wrak statku Stuttgart stanowi takie zagrożenie i że skażenie środowiska morskiego w rejonie jego zalegania się rozprzestrzenia (raporty z lat 2001-2016). Natomiast w przypadku wraku Franken informacje o zagrożeniach jakie on stanowi były dostępne już w 2015 r.

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła m.in., że w ocenie Ministerstwa raport Instytutu Morskiego z 2016 r. (dotyczący wraku statku Stuttgart) nie wskazał jednoznacznie metody usuwania skażenia bądź remediacji skażonego osadu, które można brać pod uwagę w przypadku wraku Stuttgart. W odniesieniu do wyników opracowań dotyczących wraku statku Stuttgart sporządzonych przez Instytut Morski w Gdańsku, a także biorąc pod uwagę wytyczne Komisji Helsińskiej zawarte m.in. w raporcie HELCOM MARITIME ASSESSMENT 2018 oraz w raporcie HELCOM MUNI (z 2013), należy stwierdzić że w Polsce, podobnie jak w innych państwach obszaru Morza Bałtyckiego (np. Estonia, Finlandia i Szwecja), w obszarach morskich w których zidentyfikowano liczne niebezpieczne wraki z paliwem, stosuje się metody polegające na naturalnym samooczyszczaniu skażonego gruntu. Jak wskazuje HELCOM w ww. raportach, mimo że technologie pozwalające na usunięcie/unieszkodliwienie zagrożenia są teoretycznie dostępne, to z uwagi na ogromne koszty działań związanych z usunięciem niebezpiecznych obiektów z dna morskiego (mogące wynieść od kilkunastu do kilkudziesięciu milionów EUR) oraz dużym ryzykiem związanym ze znacznym pogorszeniem sytuacji przez rozprzestrzenienie niebezpiecznych substancji do środowiska morskiego w wyniku podjętych działań, powszechną praktyką i decyzją podejmowaną obecnie przez rządy państw jest pozostawienie obiektów na dnie morskim. Ponadto należy wskazać, że w raporcie Instytutu Morskiego wskazano m.in. (str. 109), że występują istotne wątpliwości z powodu braku informacji na temat

procesów zachodzących w obszarze skażenia w okresie kilku lat takich jak zwiększanie/kurczenie się skażonego obszaru, występujące w tym rejonie procesy sedimentacji i związane z tym naturalne zasypywanie/odkrywanie skażonego gruntu, a także nieznanne procesy przenikania paliwa w głąb gruntu.

Według autorów raportu nie wiadomo czy produkty degradacji są mniej szkodliwe niż samo paliwo, ponieważ nie ma wystarczających danych jakim procesom chemicznym poddawane jest paliwo, które wyciekło ze statku Stuttgart. Autorzy wskazują również, że ze względu na brak bezpośredniego badania wraku istnieje podejrzenie, że w zbiornikach nadal zalega nieokreślona ilość paliwa ciężkiego. Nie wiadomo też jaka ilość paliwa znajduje się w zbiornikach wraku i jaka jego ilość i czy „zasila” plamę skażenia. Brak jest również informacji na temat oddziaływania skażenia (w tym procesów kancerogennych) na faunę i florę w obszarze „plamy”.

Ponadto badania ekotoksykologiczne przeprowadzone wobec trzech organizmów wskaźnikowych tj. bakterii *Vibrio fischeri*, skorupiaka *Heterocypris incongruens* oraz rośliny *Sorghum sacharatum* wykazały, iż w większości próbek pobranych wokół wraku s/s Stuttgart nie obserwowano efektów toksycznych lub efekt toksyczny był na niskim poziomie.

W celu dalszego monitorowania problemu związanego z wrakiem statku Stuttgart, Ministerstwo zgłosiło w 2015 r. to zadanie do projektu KPOWM. Należy wskazać, że zgodnie z KPOWM (str. 130) instytucją odpowiedzialną za wdrożenie działania dotyczącego wraku Stuttgart jest minister właściwy do spraw środowiska, natomiast minister właściwy ds. gospodarki morskiej jest jedynie organem współpracującym.

Zastosowanie metody polegającej na zasypywaniu skażonego wraku i osadu na skażonym terenie nie uzyskało jak dotąd akceptacji państw położonych w obrębie Morza Bałtyckiego, dlatego operacje tego typu nie zostały do tej pory przeprowadzone na tym akwenie. W związku z tym, w celu dalszego rozpoznania zagrożeń związanych z zalegającymi na dnie Morza Bałtyckiego wrakami oraz amunicją, prowadzone są obecnie intensywne analizy m.in. w ramach prac grupy eksperckiej HELCOM SUBMERGED, a także w ramach projektów międzynarodowych takich jak DAIMON. W ciągu kilku najbliższych lat wyniki tych prac mają dostarczyć narzędzia ułatwiające podejmowanie decyzji w sprawie postępowania z zalegającymi na dnie Bałtyku wrakami oraz amunicją chemiczną i szacowanych kosztów operacji ich usunięcia. Jednocześnie, w kontekście likwidacji zagrożenia dotyczącego wraku statku Stuttgart, należy podkreślić ogromne koszty przedsięwzięcia związanego z przykryciem całego obszaru warstwą narzutu na wcześniej ułożonej folii, które przez autorów raportu z 2016 r., oszacowane zostały na kwotę min. 66 milionów 750 tys. zł. (około 16 mln euro), z założeniem, że rzeczywista cena może zawierać się w przedziale 15-50 mln euro. Jednocześnie, zgodnie z ww. raportem, do wskazanych kosztów przykrycia należy doliczyć również koszt usunięcia potencjalnie zalegającego w zbiornikach wraku paliwa, który może wynosić ok. 20-100 mln USD.

W związku z tym, wobec wskazanych dotychczas niepewności, a także jedynie przesunięciem zagrożenia w czasie, podjęcie działań związanych z likwidacją zagrożenia nie znajduje uzasadnienia i byłoby niezgodne z zasadą przezorności wydatków publicznych.

(akta kontroli str. 112-115, 327-358, 418-429)

Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśniła, że informacje przedstawione zarówno w raporcie Instytutu Morskiego w Gdańsku z grudnia 2016 r. pt. „Monitoring skażeń dna morskiego w rejonach zalegania wraków. Wrak statku Franken”, jak i w raporcie Fundacji MARE oraz Instytutu Morskiego w Gdańsku z czerwca 2018 r. pt. „Wstępny Plan oczyszczania wraku T/S Franken” nie są spójne, opierają się na przypuszczeniach i nie są poparte wiarygodnymi danymi. W raporcie z grudnia 2016 r. Instytut Morski wskazuje, że

„Analiza osadów pobranych w rejonie zalegania wraku statku Franken pozwala zakwalifikować ten obiekt do wraków wyjątkowo niebezpiecznych dla środowiska morskiego” (str. 70) z drugiej strony zaś wskazuje, że „w próbach gruntu i wody pobranych na wraku, nie znaleziono obecności substancji ropopochodnych, filmu olejowego i innych śladów obecności substancji chemicznych” (str. 70) w związku z powyższym nasuwa się pytanie jakim sposobem Instytut Morski zakwalifikował wrak statku Franken jako wyjątkowo niebezpieczny na podstawie analizy osadów skoro próbki gruntu nie wykazały obecności substancji ropopochodnych, filmu olejowego i innych śladów obecności substancji chemicznych? Raport z czerwca 2018 r. również zawiera wiele nieścisłości i głównie opiera się na przypuszczeniach, że zbiorniki „wyglądają na szczelne” (str. 12 i 47), „mogłoby zmieścić się 4 608 ton różnego rodzaju paliw” (str. 12 i 47), „możliwe jest zaleganie paliwa” (str. 12 i 47), „nie można wykluczyć ani potwierdzić, że w zbiorniku zalega paliwo ciężkie” (str. 32 i 48). Sami autorzy raportu wskazują, że „Nie znaleziono żadnych przebić i wycieków paliwa.” (str. 27 i 47), „Mimo, iż nurkowie dokładnie oglądali pokrywy luków (w tych miejscach występuje największe prawdopodobieństwo wycieku paliwa), nie stwierdzono występowania takich wycieków” (str. 28 i 47), „Mimo poszukiwań nie udało się znaleźć miejsc, w których można sfilmować wycieki ropy” (str. 23 i 47) co jednoznacznie wskazuje, że z wraku nie uwalnia się paliwo. Dodatkowo w odniesieniu do wyników próbek gruntu pobranych podczas ekspedycji badawczej zorganizowanej w dniach 23-28 kwietnia 2018 roku na potrzeby opracowania ww. raportu należy wskazać, że stwierdzenie, iż „Wyniki badań chemicznych prób gruntu pobranych w bezpośredniej bliskości wraku (w polu bliskim) wykazały ogromne przekroczenia norm.” (str. 48) wprowadza w błąd gdyż nie uwzględnia faktu, że teren wokół wraku jest i będzie zanieczyszczony substancjami chemicznymi i ropopochodnymi, z uwagi na fakt, że w dniu zatopienia statku na skutek kolejnych eksplozji radzieckich bomb i amunicji znajdującej się wewnątrz statku, doszło do rozerwania i przełamania kadłuba, rozszczelnienia zbiorników i potężnego rozlewu paliwa. W efekcie nie wiadomo ile paliwa uległo rozlaniu i spaleniu już w momencie zatopienia, a ile pozostało i uwalniało się stopniowo do środowiska przez okres powojenny. Próby gruntu pobrane na potrzeby raportu z grudnia 2016 roku były pobrane odmienną metodyką i w odmiennych miejscach niż te pobrane na potrzeby raportu z czerwca 2018 r. dlatego nie można z całą pewnością wskazać czy stan środowiska wokół wraku się pogarsza czy nie. Tak też wskazali sami autorzy raportu z czerwca 2018 r. stwierdzając, że „w wyniku niniejszego porównania nie można jednoznacznie wnioskować o znacznym pogorszeniu stanu osadów dennych wokół wraku na przestrzeni 2 lat” (str. 43). Oba raporty opierają się na domniemaniach i podczas żadnej ze zorganizowanych ekspedycji badawczych nie potwierdzono obecności paliwa w zbiornikach wraku statku Franken. Należy przy tym podkreślić, że stwierdzenie autorów ww. raportów, iż „nie stwierdzono występowania takich wycieków, co oznacza że: (...) zbiorniki poniżej pokładu wypełnione są paliwem lub inną substancją, która chroni stal kadłuba przed korozją, czego wynikiem jest nadspodziewanie dobra kondycja pokładu” (str. 28 i 47) jest dużym nadużyciem i potwierdza tendencyjność i brak neutralności podejścia ekspertów sporządzających raport gdyż w ogóle nie wzięli oni pod uwagę w swoich raportach możliwości, że brak wycieków świadczy o tym, że wrak statku Franken nie zawiera paliwa, gdyż je oddał w dniach poprzedzających zatonięcie.

Dodatkowo sam Dyrektor Instytutu Morskiego w Gdyni wskazał, że badania naukowe „nie pozwalają na jednoznaczne potwierdzenie doniesień medialnych o katastrofie ekologicznej przedstawionych przez fundację MARE”.

Ministerstwo nie skierowało jeszcze zapytań dotyczących pozyskania środków finansowych z funduszy europejskich na pokrycie badań monitoringowych w rejonie wraku statku Franken. Ministerstwo jest w trakcie rozpoznawania i wyszukiwania informacji o programach, w ramach których byłaby możliwość pozyskania środków na ww. cel. Warto przy tym zaznaczyć, że pozyskanie środków powinno w pierwszej kolejności dotyczyć przeprowadzenia rzetelnych badań stanu wraku, w szczególności zapełnienia zbiorników, a następnie jeśli się okaże, że zalega w nich paliwo stanowiące zagrożenie to dopiero wtedy ustalenie metodyki neutralizacji i usunięcia zagrożenia. Wszelkie badania wraku muszą zostać poprzedzone zwiadem nurkowym odpowiednich służb (Marynarki Wojennej) celem rozpoznania zagrożenia ze strony obecności materiałów wybuchowych, bądź niebezpiecznych znajdujących się we wraku statku Franken oraz w jego otoczeniu.

Raport sporządzony w grudniu 2016 r. przez Instytut Morski w Gdańsku pt. „Monitoring skażeń dna morskiego w rejonach zalegania wraków. Wrak statku Franken” został udostępniony Ministerstwu dopiero 8 listopada 2018 r. Zarówno Instytut Morski w Gdańsku jak i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa, które finansowało sporządzenie ww. raportu w ramach środków przyznanych na utrzymanie potencjału badawczego, nie przekazały wcześniej do Ministerstwa tego raportu. W związku z powyższym Ministerstwo podjęło działania jak tylko powzięło informację o możliwym zagrożeniu wynikającym z zalegania na dnie Zatoki Gdańskiej wraku niemieckiej jednostki pływającej z okresu II wojny światowej Franken.

Już na pierwszym spotkaniu Zespołu roboczego ds. zagrożeń związanych z zaleganiem na dnie Zatoki Gdańskiej wraku niemieckiej jednostki pływającej z okresu II wojny światowej Franken, które odbyło się w dniu 5 października 2018 r. w Urzędzie Morskim w Gdyni, obecni na spotkaniu przedstawiciele Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej oraz Inspektoratu Marynarki Wojennej z Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych zobowiązali się do wykonania przez Marynarkę Wojenną zwiadu nurkowego celem rozpoznania zagrożenia ze strony obecności materiałów wybuchowych, bądź niebezpiecznych znajdujących się we wraku statku Franken oraz w jego otoczeniu (patrz notatka z 1 spotkania Zespołu). Urząd Morski w styczniu 2019 r. zawnioskował do Dowódcy 3 Flotyli Okrętów Marynarki Wojennej RP o przeprowadzenie zwiadu nurkowego w oparciu o ww. zobowiązanie przedstawicieli Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej oraz Inspektoratu Marynarki Wojennej z Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Dodatkowo Urząd Morski w Gdyni w styczniu 2019 r. pozyskał od Fundacji MARE i Instytutu Morskiego w Gdańsku dane zebrane podczas ekspedycji badawczej zorganizowanej w dniach 23-28 kwietnia 2018 roku i przekazał je Dowódcy 3 Flotyli Okrętów Marynarki Wojennej wraz z aktualnymi hydrograficznymi danymi pomiarowymi zebranymi w rejonie zalegania wraku statku Franken, w celu przeprowadzenia przez siły Marynarki Wojennej zwiadu nurkowego w rejonie zalegania wraku. Na drugim spotkaniu Zespołu roboczego niestety nie byli obecni zarówno przedstawiciele Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej jak i Inspektoratu Marynarki Wojennej z Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych, w związku z czym nie uzyskano informacji czy taki zwiad został przeprowadzony, ani o ewentualnych jego wynikach. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nie uzyskał również pisemnej informacji w tej sprawie. Zarówno raport Instytutu Morskiego w Gdańsku z grudnia 2016 r. pt. „Monitoring skażeń dna morskiego w rejonach zalegania wraków. Wrak statku Franken”, jak i w raport Fundacji MARE oraz Instytutu Morskiego w Gdańsku

z czerwca 2018 r. pt. „Wstępny Plan oczyszczania wraku T/S Franken” nie są spójne, opierają się na przypuszczeniach i nie są poparte wiarygodnymi danymi. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Marynarka Wojenna nie przeprowadziła ww. zwiadu nurkowego.

(akta kontroli str. 6, 75-96, 327-358, 565, 735-739)

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie dowodzą podejmowania przez Ministra działań skutecznie zapobiegających eliminacji zagrożeń ze strony wraków z paliwem zalegających w polskich obszarach morskich.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra związane z planowaniem i realizacją działań na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych. Działania Ministra w tym zakresie ograniczały się do reagowania na zagrożenia powstałe w wyniku rozlewów paliwa na powierzchni morza. Minister nie podejmował działań w celu identyfikacji ilości i rodzaju bojowych środków trujących oraz paliwa, a następnie ich neutralizacji, w rozpoznanych już miejscach zalegania bojowych środków trujących i wraków z paliwem - takich jak Franken i Stuttgart, stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla środowiska morskiego. Minister w ramach nadzoru nad dyrektorami urzędów morskich nie zlecał tym organom zadań z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom związanym z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków. Nadzór obejmował działania urzędów morskich związane z rozpoznaniem miejsc, w których były realizowane inwestycje morskie i torów wodnych do portów. Minister pozyskiwał również informacje o zanieczyszczeniach na powierzchni wód znajdujących się w polskich obszarach morskich, poprzez prowadzenie stałego nadzoru lotniczego i satelitarnego mającego na celu wczesne wykrywanie zagrożeń i zanieczyszczeń na powierzchni morza, bez względu na źródło ich pochodzenia, oraz odpowiednie reagowanie w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwaga | 1. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż podpisanie przez Polskę i ratyfikacja Międzynarodowej Konwencji w sprawie usuwania wraków, podpisanej w Nairobi, 18 maja 2007 r. ułatwi egzekwowanie obowiązku usuwania – na terytorium polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej – wraków stwarzających zagrożenie dla działalności gospodarczej na morzu i strefie brzegowej, a także zagrożenie dla środowiska naturalnego. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie umieszczenia w wykazie substancji priorytetowych substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu w tym w szczególności związków siarkoorganicznych i arsenoorganicznych.2. Podjęcie działań w celu szerszej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych oraz pełniejszego rozpoznania skali zagrożeń wynikających z dotychczas zidentyfikowanych miejsc ich zalegania.3. Podjęcie działań zmierzających do usunięcia bezpośredniego zagrożenia jakie wynika z zalegania na dnie Morza Bałtyckiego wraków statków Franken i Stuttgart. |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, lipca 2019 r.

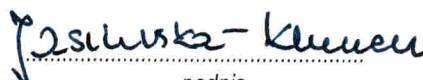
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Gdańsku
Ewa Jasiurska-Kluczek


.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez korektę literówek w wyrazach: „zagrożenie” (w wierszu 26 na str. 3), „wywieść” (w wierszu 19 na str. 21), „ograniczenia” (w ostatnim wierszu na str. 21), „uwolnienie” (w wierszu 1 na str. 22), „morskiego” (w wierszu 2 na str. 22), „trujących” (w wierszu 31 na str. 26), „wyciągnięte” (w wierszu 37 na str. 28), „wymagająca” (w wierszu 6 na str. 29), „natychmiastowej” (w wierszu 7 na str. 29), „źródła” (w wierszu 35 na str. 33) i „zagrożenie” (w wierszu 16 na str. 42).

3. 12. 2019 r.
.....
data


.....
podpis dyrektora

