PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LGD.410.004.03.2019

Pan Paweł Ciećko
Główny Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 68/2019 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	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Ciećko, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, od 1 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Roman Jaworski – p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 19 listopada 2015 r. do 24 maja 2016 r., Marek Haliniak – Główny Inspektor Ochrony Środowiska od 25 maja 2016 r. do 25 lipca 2018 r., Paweł Ciećko od 30 lipca 2018 r. do 31 października 2018 r. p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska[1].
Zakres przedmiotowy kontroli	1) Prowadzenie analizy zagrożeń związanych z zatopionymi materiałami niebezpiecznymi. 2) Planowanie i realizacja działań na okoliczność wystąpienia sytuacji kryzysowych związanych z 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[2]
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/75/2019 z 7.06.2019 r. 2. Rafał Malcharek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/78/2019 z 7.06.2019 r. (akta kontroli str.1-4)

[1] W okresie wcześniejszym stanowisko Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zajmowali: Andrzej Jagusiewicz od 1 stycznia 2008 r. do 31 stycznia 2015 r. i Jerzy Kuliński od 1 lutego do 18 listopada 2015 r.

[2] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Główny Inspektor Ochrony Środowiska nierzetelnie opracował oraz nie zaktualizował programów: Państwowego Monitoringu Środowiska i Monitoringu Wód Morskich, a także nierzetelnie realizował zadanie „badanie i ocena jakości środowiska morskiego" (w ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego), ponieważ nie zapewnił monitoringu wód morskich polskich obszarów morskich w zakresie bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz w zakresie paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków (za wyjątkiem benzo(a)pirenu) pomimo, że wstępna ocena stanu środowiska wskazywała na zagrożenia wynikające z zalegania tych materiałów w polskich obszarach morskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zdaniem NIK Główny Inspektor Ochrony Środowiska w ramach prowadzonych działań w zakresie ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego powinien monitorować substancje niebezpieczne pochodzące z bojowych środków trujących i paliwa z wraków.

Jednocześnie NIK zauważa, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska przygotowuje analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, obejmujące skutki kumulacyjne i synergiczne na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej , zatem nieprzekazanie przez MGM i ŻŚ informacji o presjach związanych z bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków mogło wpłynąć na nieobjęcie ich monitoringiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[4] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prowadzenie analizy zagrożeń związanych z zatopionymi materiałami niebezpiecznymi.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[5] Główny Inspektor Ochrony Środowiska („Główny Inspektor") jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska do zadań Głównego Inspektora należy prowadzenie państwowego monitoringu środowiska. Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska ustala ogólne kierunki działania tej Inspekcji oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań oraz kontroluje stan ich realizacji.

W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[6] obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. w art. 150 ust. 1 pkt 1 lit. d oraz pkt 2, art. 150 ust. 2 pkt 2 – w zw. z art. 151 ust. 1 Prawa wodnego[7] określono obowiązki organów inspekcji ochrony środowiska

---

[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[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 2018 r. poz. 1471, ze zm.

[6] Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm. (dalej: „Prawo wodne").

[7] Do 31 grudnia 2017 r. – zgodnie – odpowiednio – z art. 61g, art. 61h ust. 1 pkt 1 lit. d i pkt 2, art. 61h ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121, ze zm.).

w zakresie przygotowania wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich. Zgodnie z art. 151 ust. 1 Prawa wodnego przedmiotową ocenę opracowuje właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Wstępna ocena stanu środowiska wód morskich uwzględnia (art. 150 ust. 2 pkt 2) wskaźniki inne niż wskazane w pkt 1, umożliwiające dokonanie kompleksowej oceny stanu środowiska wód morskich, w szczególności oceny tematyczne przeprowadzone zgodnie z postanowieniami Konwencji Helsińskiej.

Główny Inspektor zgodnie z art. 150, 154 ust. 1 i 351 ust. 1 Prawa wodnego opracowuje wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich, zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu oraz program monitoringu wód morskich, stanowiące działania w ramach strategii morskiej, o której mowa w art. 144 ww. ustawy. Kompetencją Głównego Inspektora jest badanie i ocena jakości środowiska morskiego. Nadzór nad działalnością Głównego Inspektora sprawuje Minister Środowiska.

W okresie objętym kontrolą w opracowanym przez Głównego Inspektora (i zatwierdzonym w 2015 r. przez Ministra Środowiska) Państwowym Programie Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020 oraz Programie Monitoringu Wód Morskich nie uwzględniono substancji pochodzących z zatopionej broni i amunicji chemicznej oraz paliwa z wraków statków, za wyjątkiem badania stężeń benzo(a)pirenu.

(akta kontroli str. 5-6, 14, 16, 19)

1.2. Główny Inspektor – jak wyjaśnił – wykorzystał wyniki projektu MERCW[8] do opracowania charakterystyki opisowej stanu środowiska wód morskich w zakresie bojowych środków trujących we wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich. Zgromadzone dane i informacje[9] miały charakter inwentaryzacyjny, w związku z czym nie było możliwe wykonanie oceny pod względem zanieczyszczenia środowiska morskiego wyżej wymienionymi substancjami. Wskazywały miejsca zatopienia broni chemicznej, nie zawierały natomiast informacji o rodzaju substancji.

(akta kontroli str. 27, 38)

1.3. Zgodnie z art. 154 ust. 1 Prawa wodnego (w latach 2016-2017 – art. 61l ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne) projekt zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich opracowuje właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, ministrem właściwym do spraw gospodarki, ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa, ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw zdrowia.

Zgodnie z art. 144 ust. 3 Prawa wodnego (w latach 2016-2017 – zgodnie z art. 61b ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne) zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich jest opracowywany na podstawie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich. Ponadto zgodnie z art. 153 ust. 1 pkt 1 prawa wodnego (w latach 2016-2017 zgodnie z art. 61k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne) zestaw właściwości typowych dla dobrego

---

[8] Modelling of Ecological Risks Related to Sea-Dumped Chemical Weapons.

[9] Opracowane na podstawieOstojski M. S., Andrulewicz E., Krzymiński W., 2010. Gazy bojowe i amunicja chemiczna w Morzu Bałtyckim. IMGW, Warszawa 2010.

stanu środowiska wód morskich zawiera wskaźniki i ich jakościowe lub ilościowe własności oraz kryteria dobrego stanu środowiska wód morskich m.in. dla następujących cech charakteryzujących: utrzymanie populacji wszystkich ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach komercyjnych w bezpiecznych granicach biologicznych oraz rozmieszczenie populacji tych ryb i skorupiaków ze względu na ich wiek i liczebność, świadczące o jej dobrym stanie (lit. c); utrzymanie integralności dna morskiego na poziomie zapewniającym ochronę struktury i funkcji ekosystemów bentosowych oraz brak negatywnego wpływu na te ekosystemy (lit. f); utrzymanie stężenia substancji zanieczyszczających[10] na poziomie niepowodującym zanieczyszczenia wód morskich (lit. h); utrzymanie poziomów substancji zanieczyszczających w rybach oraz skorupiakach i mięczakach przeznaczonych do spożycia przez ludzi, nieprzekraczających poziomów określonych w normach lub przepisach dotyczących poziomów tych substancji (lit. i); utrzymanie właściwości i ilości odpadów na poziomie niepowodującym szkód w środowisku wód morskich, wodach przejściowych i wodach przybrzeżnych (lit. j).

W latach 2016-2019 (I półrocze) opracowany przez Głównego Inspektora projekt zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich nie uwzględniał bojowych środków trujących, produktów ich rozpadu, w tym substancji siarkoorganicznych i arsenoorganicznych.

(akta kontroli str. 5-6, 25-26, 34)

1.4. Główny Inspektor nie zapewnił – za wyjątkiem badania stężeń benzo(a)pirenu – uwzględnienia w prowadzonych badaniach substancji szkodliwych w organizmach (ryby, mięczaki, fitobentos) bojowych środków trujących, produktów ich rozpadu, ropy i produktów ropopochodnych.

(akta kontroli str. 25, 32-33)

W latach 2016-2019:

- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował, że badania zagrożeń związanych z zaleganiem materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego nie dotyczą problematyki zadań przezeń realizowanych;
- Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy („MIR-PIB") wprawdzie prowadził pomiary stężeń arsenu w rybach (w tkance mięśniowej), ale wyłącznie:
  - całkowitego, a nie nieorganicznego[11], którego poziom – jak poinformował Dyrektor MIR-PIB – na podstawie ww. badań, można jedynie szacować;
  - w ramach dwóch projektów badawczych[12] i działalności statutowej[13];

---

[10] Zgodnie z art. 16 pkt 58 Prawa wodnego (w latach 2016-2017 – zgodnie z art. 9 pkt 13l ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne) substancją zanieczyszczającą nazywa się substancję mogącą spowodować zanieczyszczenie, m.in.:substancje lub preparaty, lub produkty ich rozkładu, o udowodnionych właściwościach rakotwórczych lub mutagennych lub właściwościach mogących zakłócać w środowisku wodnym lub przez to środowisko funkcje: steroidogenowe, hormonów tarczycy, reprodukcyjne lub inne funkcje endokrynologiczne; trwałe węglowodory oraz trwałe i bioakumulujące się toksyczne substancje organiczne; cyjanki; metale lub ich związki oraz arsen lub jego związki.

[11] Jak poinformował Dyrektor MIR-PIB obecnie nie obowiązuje dopuszczalny limit zawartości arsenu całkowitego w rybach. Toksyczna jest forma nieorganiczna, która według wielu źródeł stanowi od 1 do 20% całkowitej zawartości arsenu w rybach. W przypadku dorsza atlantyckiego zawartość toksycznej, nieorganicznej formy arsenu szacowana jest na 1,33% arsenu całkowitego. Eksperci FAO/WHO ustalili dopuszczalny limit arsenu nieorganicznego w rybach na poziomie 0,1 mg/kg.

[12] W ramach projektu:

- SeaQual przebadano próbki dorsza pobranego w 2016 r. z 6 łowisk na Morzu Bałtyckim: Zatoka Gdańska, Rynna Słupska, łowisko Kołobrzesko-Darłowskie, Bornholm północny (wody duńskie), Bornholm południowy – w zależności od łowisk średnia zawartość arsenu całkowitego w próbkach dorsza wahała się w przedziale 0,29-0,35 mg/kg

– ponadto Centralny Ośrodek Analizy Skażeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie prowadził badań ryb na obecność bojowych środków trujących oraz produktów ich rozpadu (ostatnie badania ewentualnej ekspozycji ryb na bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu przeprowadzono w dniach 4-11 lipca 2012 r.)[14].

(akta kontroli str. 25, 32-33, 42-66)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Główny Inspektor realizując w latach 2016-2019 (I półrocze) zadania polegające na prowadzeniu badań środowiska morskiego i przeprowadzaniu oceny jakości środowiska morskiego nie uwzględniał potencjalnego skażenia chemicznego spowodowanego zalegającą w polskich obszarach morskich bronią i amunicją chemiczną oraz wrakami statków, w szczególności w ramach programów: Państwowego Monitoringu Środowiska[15] i Monitoringu Wód Morskich[16], za wyjątkiem badania stężeń benzo(a)pirenu[17].

(akta kontroli str. 5-6, 14, 16, 19)

Z wyjaśnień, w zastępstwie Głównego Inspektora, p.o. Z-cy Głównego Inspektora wynika m.in., że:

– Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2016-2020 oraz Program Monitoringu Wód Morskich (przyjęty w dniu 3 czerwca 2015 r. przez Radę Ministrów) nie obejmują substancji pochodzących z zatopionej broni i amunicji chemicznej oraz ropy i substancji ropopochodnych (z wraków), w związku z czym brak jest podstawy prawnej do objęcia monitoringiem przez Głównego Inspektora wyżej wymienionych substancji w latach 2016-2019 (I półrocze) i wnioskowania o środki finansowe na ten cel;

– w zakresie Programów: Państwowego Monitoringu Środowiska i Monitoringu Wód Morskich opracowanych na podstawie wymagań art. 11 Ramowej

---

– ProHealt przebadano próbki śledzia i szprota pobrane w 2017 r. w polskich obszarach morskich – średnia zawartość arsenu całkowitego w próbkach: śledzia wynosiła 0,774 mg/kg, szprota – 0,821 mg/kg.

[13] W I półroczu 2019 r. przeprowadzono pomiary zawartości arsenu w próbkach storni pobieranych z polskich obszarów morskich (m.in. Zatoka Gdańska, Władysławowo) – średnia zawartość arsenu całkowitego w próbkach storni pobranych w 2019 r. wyniosła 0,545 mg/kg.

[14] Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[15] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.) do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy m. in. prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w tym opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska.

[16] Zgodnie z art. 351 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska opracowuje program monitoringu wód morskich zawierający wykaz stanowisk badań monitoringowych z przyporządkowaniem im zakresu i częstotliwości prowadzenia pomiarów i badań oraz metodyk referencyjnych lub warunków zapewnienia jakości pomiarów i badań dla poszczególnych wskaźników, o których mowa w art. 153 ust. 1 pkt 1. Przy opracowywaniu programu monitoringu wód morskich bierze się pod uwagę m.in. potrzebę uwzględnienia ustaleń zawartych we wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich. (W latach 2016-2017, zgodnie z art. 155c ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje program monitoringu wód morskich zawierający wykaz stanowisk badań monitoringowych z przyporządkowaniem im zakresu i częstotliwości prowadzenia pomiarów i badań oraz metodyk referencyjnych lub warunków zapewnienia jakości pomiarów i badań dla poszczególnych wskaźników, o których mowa w art. 61k ust. 1 pkt 1. Przy opracowywaniu programu monitoringu wód morskich bierze się pod uwagę m.in. potrzebę dostarczania informacji pozwalających na bieżącą ocenę stanu środowiska wód morskich oraz na określenie działań pozostających do podjęcia i postępów działań już podjętych dla osiągnięcia dobrego stanu środowiska wód morskich, zgodnie ze wstępną oceną stanu środowiska wód morskich oraz z zestawem właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich.

[17] Benzo(a)piren jest jednym z wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA) o najbardziej rakotwórczych właściwościach.

Dyrektywy w sprawie Strategii Morskiej („RDSM")[18] jak i Ramowej Dyrektywie Wodnej[19] nie zdefiniowano substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu oraz ropę i substancje ropopochodne;

- w ramach współpracy regionalnej na poziomie Komisji Helsińskiej tzw. HELCOM, dla tych substancji brak jest zaleceń lub rekomendacji w zakresie badania substancji pochodzących z zatopionej amunicji chemicznej bądź paliwa pochodzącego z zatopionych wraków statków;
- w ramach współpracy w regionie Morza Bałtyckiego na poziomie Komisji Helsińskiej, której zadaniem zgodnie z art. 6 dyrektywy 2008/56/UE jest koordynacja jej wdrożenia w obszarze Morza Bałtyckiego jak dotąd nie opracowano operacyjnych wskaźników, na podstawie których byłoby możliwe wykonanie oceny stanu środowiska wód morskich w zakresie badania substancji pochodzących z zatopionej amunicji chemicznej bądź paliwa pochodzącego z zatopionych wraków statków.
- klasyfikacja elementów chemicznych oraz ocena stanu chemicznego wód przejściowych i przybrzeżnych na podstawie bojowych środków trujących, produktów ich rozpadu, ropy i produktów ropopochodnych (za wyjątkiem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych) nie może zostać wykonana, ze względu na brak wyznaczonych wskaźników operacyjnych do wykonania klasyfikacji i oceny zgodnie z obowiązującym w zakresie prawem krajowym oraz prawem UE;
- zawartość (stężenie) substancji zanieczyszczających w rybach i owocach morza, w celu przeprowadzenia oceny stanu środowiska wód morskich w zakresie cechy 9, są wykonywane na zlecenie Głównego Inspektora w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy („MIR-PIB") oraz na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Państwowy Instytut Weterynaryjny („PIWET"). Dane w zakresie cechy 9 są pozyskiwane z PIWET przez wykonawcę Głównego Inspektora i są wykorzystywane do wykonania oceny stanu wód morskich.

(akta kontroli str. 5, 22-25, 29-31, 33)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza jednak, że:

- zgodnie z art. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska;
- Główny Inspektor kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska ustala ogólne kierunki działania tej Inspekcji oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań oraz kontroluje stan ich realizacji (art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska);
- w punkcie 34 preambuły RDSM wskazano, iż w związku z dynamicznym charakterem ekosystemów morskich 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

---

[18] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/UE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego Dz. Urz. UE L 164 z 25 czerwca 2008, str. 19, ze zm. (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej).

[19] Dyrektywa 2000/60/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1, ze zm.).

naukowy i technologiczny. Należy w związku z tym przyjąć przepisy pozwalające na regularną aktualizację strategii morskich;

— z art. 11 RDSM wynika m.in., że państwa członkowskie określają i realizują programy monitorowania służące prowadzeniu bieżącej oceny stanu środowiska ich wód morskich na podstawie przykładowego wykazu zawartego w załączniku III, który w przykładowych wykazach właściwości określa „inne cechy" tj. opis sytuacji w zakresie substancji chemicznych, w tym substancji chemicznych stwarzających powody do obaw, zanieczyszczenia osadami, gorących punktów, zagadnień dotyczących zdrowia oraz skażenie fauny i flory (zwłaszcza fauny i flory przeznaczonej do spożycia przez ludzi). Zawarto zatem w tej dyrektywie tylko przykładowe wykazy elementów środowiska morskiego – nie jest to katalog zamknięty, a jednocześnie zawiera substancje chemiczne niewykluczające bojowych środków trujących, produktów ich rozpadu oraz ropy i substancji ropopochodnych;

— wstępna ocena stanu środowiska (i jej aktualizacje) wskazuje na zagrożenia z tytułu bojowych środków trujących w polskich obszarach morskich oraz z tytułu wycieków ropy i substancji ropopochodnych, a zgodnie z art. 144 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 Prawa wodnego Program Monitoringu Wód Morskich jest opracowywany na podstawie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich, a więc powinien odnosić się do ryzyk w niej określonych; z art. 11 RDSM wynika również, że na podstawie ww. oceny wstępnej państwa członkowskie określają i realizują skoordynowane programy monitorowania służące prowadzeniu bieżącej oceny stanu środowiska ich wód morskich; również zgodnie z art. 144 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[20] (w latach 2016-2017 – zgodnie z art. 61b ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[21]) programy: monitoringu wód morskich i ochrony wód morskich są opracowywane na podstawie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich;

— niewprowadzenie przez HELCOM wykazu substancji pochodzących z zatopionej broni i amunicji chemicznej oraz paliwa ze statków nie wyklucza ich wprowadzenia do wykazu przez państwo członkowskie;

– art. 351 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego, zgodnie z którym przy opracowywaniu programu monitoringu wód morskich bierze się pod uwagę m.in. potrzebę uwzględnienia ustaleń zawartych we wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich. W latach 2016-2017, zgodnie z art. 155c ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, przy opracowywaniu programu monitoringu wód morskich bierze się pod uwagę m.in. potrzebę dostarczania informacji pozwalających na bieżącą ocenę stanu środowiska wód morskich oraz na określenie działań pozostających do podjęcia i postępów działań już podjętych dla osiągnięcia dobrego stanu środowiska wód morskich, zgodnie m.in. ze wstępną oceną stanu środowiska wód morskich;
– art. 351 ust. 13 ustawy Prawo wodne Program monitoringu wód morskich podlega przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji. W latach 2016-2017 zgodnie z art. 155c ust. 11 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne program monitoringu wód morskich podlega przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji.

---

[20] Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.; dalej: „Prawo wodne".

[21] Dz. U. z 2017 r., poz. 1121, ze zm.

Mimo, że ze wstępnej oceny stanu środowiska (w szczególności jej aktualizacji) wynika m.in., iż:

- stanowisko składowania środków bojowych w Głębi Gdańskiej ma średnicę 0,62 Mm (ok. 1.035 tys. m^2 powierzchni), a chemiczne środki bojowe znajdowano także na plażach w Dziwnowie, Kołobrzegu i Darłowie, co sugeruje istnienie większej ilości takich stanowisk
- niektóre z bojowych środków chemicznych podlegają szybkim transformacjom w środowisku, podczas gdy inne reagują bardzo powoli stając się związkami trwałymi w środowisku. Dodatkowo, jeżeli są hydrofobowe i rozpuszczalne w tłuszczach, mają potencjał do bioakumulacji i biomagnifikacji[22] w organizmach żywych. Jako trwałe zanieczyszczenia organiczne mogą być uznane za znaczące zanieczyszczenie środowiska[23];

Główny Inspektor, który zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska ustala ogólne kierunki jej działania oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, m.in. prowadzenia państwowego monitoringu środowiska, nie podjął działań w celu zapewnienia monitoringu ww. substancji (za wyjątkiem benzo(a)pirenu, którego stężenie było monitorowane).

(akta kontroli str. 5-41)

W okresie objętym kontrolą, jak wynika z powyższego, nie prowadzono monitoringu w zakresie badań ryb i innych organizmów żyjących w polskich obszarach morskich pod względem ich ekspozycji na związki chemiczne lub pierwiastki stanowiące bojowe środki trujące lub produkty ich rozpadu, mimo określenia zagrożenia we wstępnej ocenie stanu środowiska i jej aktualizacjach.

Zdaniem NIK Główny Inspektor nierzetelnie opracował i nie zaktualizował programów monitoringu wód morskich, ponieważ nie ujął w nich zadań dotyczących monitoringu substancji niebezpiecznych stanowiących bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu oraz ropy i substancji ropopochodnych (poza benzo(a)pirenem) w toni wodnej jak i w organizmach.

(akta kontroli str. 5-6, 14, 16, 19, 49-57)

Główny Inspektor przygotowuje analizy dominujących presji i oddziaływań na wody morskie, w tym presji i oddziaływań antropogenicznych, obejmujące skutki kumulacyjne i synergiczne na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Nieprzekazanie przez ww. Ministra informacji o presjach związanych z BŚT i paliwem z wraków mogło wpłynąć na nieobjęcie ich monitoringiem przez GIOS w toni wodnej jak i w organizmach.

(akta kontroli str. 14)

2. W latach 2016-2019 (I półrocze) opracowany przez Głównego Inspektora projekt zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich nie

---

[22] „Jeśli podaż substancji zanieczyszczającej przewyższa zdolność do jej metabolizowania i wydalania, to gromadzi się ona w tkankach organizmu. Jest to bioakumulacja. Nawet jeśli stężenie substancji zanieczyszczającej jest praktycznie niewykrywalne w wodzie, może być ono powiększone setki lub tysiące razy, przechodząc przez łańcuch troficzny. Jest to biomagnifikacja". (Daniel T. Teitelbaum, „Wprowadzenie do toksykologii zawodowej i środowiskowej", Toksykologia, rozdz. 56, s. 1141 ramka).

[23] Załącznik nr 1 do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich (M.P. z 2019 r.poz. 230), pt. AKTUALIZACJA WSTĘPNEJ OCENY STANU ŚRODOWISKA WÓD MORSKICH, s. 583 i 584.

uwzględniał bojowych środków trujących, produktów ich rozpadu, w tym substancji siarkoorganicznych i arsenoorganicznych.

(akta kontroli str. 5-6, 25-26, 34)

Główny Inspektor wyjaśnił m.in., że:

- w zestawie właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska (rok przyjęcia: 2014) oraz jego aktualizacji (rok przyjęcia: 2019) nie uwzględniono zagrożeń dla dobrego stanu środowiska powodowanych przez bojowe środki trujące, produkty ich rozpadu oraz przez ropę i substancje ropopochodne — te dwie ostatnie pochodzące z zatopionych wraków zalegających na dnie, gdyż te zagrożenia zarówno we wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich ja i jej aktualizacji nie zostały poddane ocenie;
- we wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich poza informacjami inwentaryzacyjnymi, brak było danych na temat wyżej wymienionych substancji;
- poza tym podczas opracowywania wstępnej oceny stanu środowiska polskich wód morskich brak było również operacyjnego wskaźnika, który jest niezbędny do wykonania oceny stanu środowiska wód morskich;
- w trakcie opracowywania aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska brak było ustanowionych standardów środowiskowych dla bojowych środków trujących, do których można by odnieść wyniki projektów dotyczących zatopionej broni chemicznej i wraków. Poza tym, kluczowym elementem w wykonaniu oceny jest operacyjny wskaźnik, z wykorzystaniem którego można przeprowadzić ocenę.

(akta kontroli str.25-26, 33-34)

Zdaniem NIK wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ bojowe środki trujące (i produkty ich rozpadu) zalegające w Morzu Bałtyckim stanowią, określone art. 16 pkt 58 Prawa wodnego (w latach 2016-2017 – art. 9 pkt 13l ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne), substancje mogące spowodować zanieczyszczenie. Zatem Główny Inspektor nie uwzględniając ich w zestawie właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich nierzetelnie opracował zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich.

Ponadto wskaźnik 8 *„Stężenie substancji zanieczyszczających utrzymuje się na poziomie, który nie wywołuje skutków charakterystycznych dla zanieczyszczenia"* Decyzji Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiającej kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, zawiera jako elementy kryteriów w lit. b) dodatkowe substancje zanieczyszczające, w stosownych przypadkach, które nie zostały już określone w lit. a) lub w pkt 2 lit. a), i które mogą powodować efekty zanieczyszczenia w regionie lub podregionie.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Główny Inspektor Ochrony Środowiska nierzetelnie opracował oraz nie zaktualizował programów: Państwowego Monitoringu Środowiska i Monitoringu Wód Morskich, ponieważ poza monitorowaniem benzo(a)pirenu nie ujął w tych dokumentach substancji związanych z zalegającymi na dnie morskim bojowymi środkami trującymi i paliwem z wraków, a przez to nie monitorował tych substancji.

Zdaniem NIK na działania Głównego Inspektora w ocenianym zakresie nie pozostaje bez wpływu fakt nieprzekazania Głównemu Inspektorowi przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej informacji o presjach związanych z BŚT i paliwem z wraków.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z KPZK (Część A str. 72) do zadań Głównego Inspektora należy badanie i ocena jakości środowiska morskiego, w przypadku skażenia chemicznego na morzu spowodowanego zalegającą w obszarach morskich RP (morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa, wyłączna strefa ekonomiczna) bronią i amunicją chemiczną (bojowymi środkami trującymi i produktami ich rozpadu) oraz wrakami statków (paliwem);

Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska Główny Inspektor jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska, a zgodnie z art. 1 tej ustawy Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Zgodnie z Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego jednym z zagrożeń jest skażenie chemiczne na morzu, do którego przyczyn należy m.in. uwolnienie bojowych środków trujących z zatopionych składowisk broni chemicznej, spowodowane procesem korozji pojemników. W polskiej strefie udokumentowano 16 przypadków znalezienia amunicji chemicznej (głównie był to iperyt). Najczęstszymi ofiarami zagrożeń podwodnej amunicji chemicznej są załogi rybackie. Wynika to z braku specjalistycznych informacji na ten temat, edukacji ekologicznej i jednoznacznych procedur postępowania w przypadku skażenia[24]. 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[25]. W przypadku ww. zagrożenia w fazie drugiej z czterech, tj. przygotowania (do przejmowania nad sytuacjami kryzysowymi kontroli w drodze zaplanowanych działań) zadaniem Głównego Inspektora jest badanie i ocena jakości środowiska morskiego[26].

W latach 2016-2019 (I półrocze) realizacja przez Głównego Inspektora zadania „badanie i ocena jakości środowiska morskiego" (KPZK cz. A, s. 72) nie obejmowała miejsc zatopień w polskich obszarach morskich bojowych środków trujących i wraków z paliwem.

(akta kontroli str.21-22, 29-41)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

1. W latach 2016-2019 (I półrocze) Główny Inspektor nie zapewnił badania i oceny jakości środowiska morskiego w odniesieniu do ryzyka skażenia chemicznego na morzu w zakresie uwolnienia bśt, produktów ich rozpadu oraz paliw z wraków, mimo, że:

- zgodnie z art. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska[27], Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska;

---

[24] Część A KPZK str. 12.

[25] Część A KPZK str. 13.

[26] Część A KPZK str. 72.

[27] Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.

- zgodnie z Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego, jednym z zagrożeń jest skażenie chemiczne na morzu, do którego przyczyn należy m.in. uwolnienie bojowych środków trujących z zatopionych składowisk broni chemicznej, spowodowane procesem korozji pojemników[28];
- w przypadku ww. zagrożenia, w fazie przygotowania (do przejmowania nad nim kontroli w drodze zaplanowanych działań) zadaniem Głównego Inspektora jako podmiotu współpracującego jest badanie i ocena jakości środowiska morskiego;
- wstępna ocena stanu środowiska (i jej aktualizacje) wskazuje na zagrożenia z tytułu bojowych środków trujących w polskich obszarach morskich oraz z tytułu wycieków ropy i substancji ropopochodnych.

Z wyjaśnień Głównego Inspektora wynika, m.in., że wobec niewystąpienia w okresie objętym kontrolą ani jednego przypadku skażenia bojowymi środkami trującymi lub paliwem z wraków, zalegających na dnie morza dla Inspekcji Ochrony Środowiska nie zaistniał obowiązek podejmowania działań w związku z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym.

(akta kontroli str.21-22, 29-30)

Zdaniem NIK twierdzenie Głównego Inspektora, że w okresie kontrolowanym nie wystąpił ani jeden przypadek skażenia bśt lub paliwem z wraków, zalegających na dnie morza, nie może być traktowane jako usprawiedliwienie dla niezrealizowania zadania monitoringu. Monitorowanie zagrożeń jest narzędziem prewencji, zatem powinno być wykonywane systematycznie w celu zapobieżenia ewentualnym skażeniom. NIK zauważa, że w fazie przygotowania planuje się działania zapobiegawcze, a nie wskutek wystąpienia zagrożenia. Dlatego rozpoznane miejsca zagrożeń wynikających z zatopień bojowych środków trujących i wraków statków z paliwem powinny być objęte badaniami i oceną stanu środowiska morskiego.

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor błędnie uznając, iż zarządzanie kryzysowe obejmuje wyłącznie faktyczne wystąpienia sytuacji kryzysowych nie objął badaniem i oceną środowiska morskiego rozpoznanych w polskich obszarach morskich miejsc zatopień bojowych środków trujących i wraków z paliwem.

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 wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu uwzględnienia w programach monitoringów: środowiska i wód morskich zadań z zakresu monitoringu bojowych środków trujących i paliw z wraków statków;
2. Podjęcie działań w celu oceny zanieczyszczenia środowiska w obszarach rozpoznanych zagrożeń z tytułu bojowych środków trujących i wraków z paliwem.

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag.

[28] Część A KPZK str. 12.

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 14 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 uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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

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: „października" (w wierszu 8 na str. 2 wystąpienia), „trującymi" (w wierszu 21 na str. 3), „zgodnie" (w wierszu 1 w środku zdania przypisu nr 10 (numeracja po zmianach) na str. 5), „Zbrojnych" (w wierszu 1 na str. 6), „zalegającą" (w wierszu 12 na str. 6), „szczególności" (w wierszu 13 na str. 6), „ropopochodne" (w wierszu 3 na str. 7), „elementów" (w wierszu 15 na str. 7), „produktów" (w środku wiersza 17 na str. 7), „wskaźników" (w wierszu 19 na str. 7), „ustanawiająca" (w wierszu 1 przypisu nr 18 na str. 7), „Europejskiego" (w wierszu 1 przypisu nr 19 na str. 7), „pierwiastki" (w wierszu 23 na str. 9), „środowiska" (w wierszu 25 na str. 9), „zalegające" (w wierszu 24 na str. 10), „nie uwzględniając" (w wierszu 27 na str. 10), „morskich" (w wierszu 30 na str. 11), „środowiska" (w wierszu 25 na str. 12) oraz omyłki rachunkowej poprzez zastąpienie liczby 2228 liczbą 1.035 tys. (w wierszu 4 na str. 9).

3.12.2019 r.
data

Jasińska-Klemen
podpis dyrektora