

Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu i konsekwencji ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Analiza prawna i postulowany model organizacyjny

I. Morze Bałtyckie jako obszar oddziaływania terrorystycznego

Morze Bałtyckie ze swoimi licznymi portami¹⁾ stanowi *strategiczną przestrzeń transportową*. W coraz większym stopniu funkcjonuje także jako element unijnego systemu transportowego – *Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)*. To niezwykle korzystne dla gospodarki państw regionu przeobrażenie akwenu stanowi jednak poważne wyzwanie dla sfery bezpieczeństwa. Bałtyk jest już obecnie jednym z najbardziej zatłoczonych korytarzy transportowych. Przez ten akwen przewożonych jest 500-700 milionów ton ładunków rocznie, a dobowy ruch to około 2000 dużych jednostek, w tym 200 tankowców²⁾. Cechą charakterystyczną przeobrażeń bałtyckiego systemu transportowego jest również zmiana struktury przewozów. Obok ładunków przewożonych w ramach transportu multimodalnego,³⁾ wiodącą rolę odgrywa transport surowców energetycznych.⁴⁾ Dane statystyczne jednoznacznie wskazują, że ruch w polskich obszarach morskich charakteryzuje się:

1. wzrostem ilości jednostek przy zmniejszeniu się wolumenu przewożonych przez nie towarów;

¹⁾ W regionie Morza Bałtyckiego znajduje się ok. 320 portów i przystani morskich oraz terminali przeładunkowych. Ponad 70% to porty skandynawskie, które obsługują 37% wszystkich statków, spośród 100 tys. rocznie na Bałtyku. Kolejne miejsca w ich obsłudze zajmują porty Rosji (10,7% obsługiwanych statków) i Polski (8,1 %).

²⁾ Szczegółowe dane zawarte są w *Roczniku Gospodarki Morskiej*, wydawanym przez Instytut Morski w Gdańsku.

³⁾ Jest to przewóz towarów przy użyciu co najmniej dwóch różnych gałęzi transportu na podstawie umowy o przewóz multimodalny, z miejsca położonego w jednym kraju, gdzie towar przejął w pieczę operator transportu multimodalnego, do oznaczonego miejsca przeznaczenia położonego w innym kraju.

⁴⁾ W zlewisku Bałtyki już obecnie działa około 40 terminali paliwowych. Przyjmuje się, że w roku 2010 ich pojemność wyniesie około 542,2 mln ton ropy, a wielkość przewozów osiągnie poziom 150 mln ton. Przekłada się to na znaczący wzrost liczby zbiornikowców, pokonujących ten akwen. Tylko z rosyjskich portów wykonują one około 8 tys. rejsów, transportując średnio 2,2 mln baryłek ropy oraz produktów naftowych dziennie.

2. coraz większym wykorzystaniem przewozów morskich w systemie multimodalnym;
3. dynamicznym wzrostem wielkości przewozu ropy naftowej;
4. wzrostem liczby przewozów promowych.

Ruch statków w miesiącach ogółem												Ogółem w Roku	średnia dobowa
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII		
TOR WODNY DO PORTU GDYNIA													
468	490	484	503	486	577	617	619	605	620	567	486	6521	17,82
TOR WODNY DO PORTU GDAŃSK NOWY PORT													
363	383	463	464	519	502	495	514	425	397	376	387	5261	14,4

Tablica 1. Średnia dobowa intensywność ruchu jednostek na torach wodnych prowadzących do portów Zatoki Gdańskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Morskiego Gdynia.

Przedstawiony powyżej, radykalny w swojej masie wzrost liczny zawinięć do portów i samego wolumenu przewozów może zostać wykorzystany do działań o charakterze terrorystycznym lub podejmowanych przez ugrupowania terrorystyczne. Ewentualne oddziaływanie terrorystyczne na polskich akwenach morskich i wodach przyległych nie należy jednak rozpatrywać jako problemu wyalienowanego (marginalnego) czy przeciwnie – o znaczeniu globalnym (jako akt terroru wymierzony w globalny system polityczno-ekonomiczny). Ścisły związek akwenu Morza Bałtyckiego z gospodarką państw leżących w jego zlewisku powoduje, że niemożliwym jest przeprowadzenie na tym akwencie aktu terroru o znaczeniu globalnym. Będzie on aktem wymierzonym w konkretne państwo subregionu bałtyckiego. Ta, dosyć ścisła, zależność umożliwia zarówno ocenę skali takowego zagrożenia, jak i wstępną selekcję potencjalnych celów ataku. Oceniając możliwości wykorzystania terytorium Polski do działań ugrupowań terrorystycznych czy multiprzestępczych, pod uwagę wziąć należy specyfikę funkcjonowania Polski w europejskim systemie ekonomiczno-politycznym. Charakterystyczne cechy polskiego systemu finansowo-ekonomicznego powodują, że prawdopodobne uznać należy wykorzystanie obszaru Polski do działań o charakterze logistycznym i wspomagającym działalność terrorystyczną. Jako czynniki mogące predestynować Polskę do pełnienia roli zaplecza logistycznego wymienić można: tranzytowy charakter naszego kraju, w miarę dobrą infrastrukturę komunikacyjną, kompatybilny z zachodnim system bankowy, stosunkowo liberalną politykę wizową, duże zapotrzebowanie na zagraniczne inwestycje kapitałowe, łatwość zakupu broni i materiałów wybuchowych oraz znaczący udział w procedurze przestępczości zorganizowanej międzynarodowych grup przestępczych.⁵⁾

⁵⁾ Zob. P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem*, Dziś 2004, nr 11, s. 78.

W tym przypadku polskie porty mogą stać się miejscem prowadzenia nielegalnych operacji handlowych, przemytu towarów czy przerzutu osób. Tym bardziej, że nie posiadają one możliwości prowadzenia pełnego monitoringu przewożonych towarów. Natomiast stosowanie pełnej i kompleksowej kontroli czy ochrony ładunków doprowadzi do paraliżu portu i konieczności wypłaty armatorom ustawowych odszkodowań. Skuteczność kontroli wymaga więc monitoringu ładunku na całej trasie transportu oraz ścisłego współdziałania agend zajmujących się zwalczaniem przemytu w wymiarze ponadnarodowym i państwowym. Tymczasem w Polsce mamy do czynienia ze znacznym rozproszeniem kompetencji kontrolnych. Jurysdykcję w tym zakresie posiada aż 11 podległych różnym instytucjom centralnym agend. W praktyce uniemożliwia to przeprowadzenie szybkiej i kompleksowej kontroli jednostki czy ładunku. Ponadto owe Agendy zachowują pełną autonomię względem siebie, a ich obowiązkiem nie jest ścisła współpraca, ale koordynacja działań.

W podobny sposób oceniać należy możliwość przeprowadzenia na obszarze Polski ataku terrorystycznego. Tylko ze względu na udział Rzeczypospolitej w koalicji antyterrorystycznej zagrożenie terytorium państwa działaniami terrorystycznymi uznać należy za realne. Oceniając jednak uwarunkowania polityczne stwierdzić należy, że Polska nie jest pierwszoplanowym obiektem ataku terrorystycznego przeprowadzonego przez terrorystów islamskich. Brak jest także przesłanek wskazujących na przeprowadzenia aktów terroru przez inne ugrupowania, np. skrajnie prawicowe czy lewackie. Aktywność polskich grup ekstremistycznych nie nosi znamion wskazujących na możliwość podjęcia przez nie działań o charakterze terrorystycznym. Przyjąć więc można, że ewentualny zamach terrorystyczny na terytorium Rzeczypospolitej może być przeprowadzony przez międzynarodową siatkę terrorystyczną, z pominięciem polskich ugrupowań. W tej sytuacji, za prawdopodobnych sprawców ewentualnego zamachu terrorystycznego uznać należy cudzoziemców oraz legalnych lub nielegalnych imigrantów. Ich przerzut na teren państwa polskiego może zostać dokonany przy wykorzystaniu liberalnych przepisów dotyczących żeglugi jachtowej czy też jednostek rybackich. Tylko polskie rybołówstwo bałtyckie dysponuje ok. 450 kutrami i 800 łodziami operującymi z 11 większych portów rybackich oraz 50 przystani rozmieszczonych wzdłuż linii brzegowej. Zaś rocznie do polskich portów wpływa ponad 2500 jednostek sportowo-rekreacyjnych (jachtów itp.). W obydwu przypadkach możliwe jest skryte przetransportowanie na brzeg od kilku (jednostki rybackie) do kilkunastu (jednostki sportowo-rekreacyjne) osób.

Ostatnią ale najważniejszą kwestią jawi się problem wyselekcjonowania ewentualnych celów zamachu. Doświadczenia ostatnich lat pozwalają na stwierdzenie, że prawdopodobne formy takowego zamachu to atak

środkami wybuchowymi lub chemicznymi, kierowanymi w dużej mierze przeciwko ludności i tak zwanym „celom miękkim”. W warunkach polskich niezwykle skutecznym sposobem oddziaływania terrorystycznego są obiekty infrastruktury krytycznej, a zwłaszcza system zaopatrzenia w paliwa i energię elektryczną.⁶⁾ Biorąc jednak pod uwagę konieczność wcześniejszego przetrwania na teren Polski ewentualnych terrorystów i uzyskania przez nich wsparcia logistycznego, ogranicza to możliwość przygotowania takowego zamachu. Jednakże ograniczenia te nie występują w przypadku przygotowania ataku terrorystycznego na polskich akwenach morskich. Przedstawiony powyżej wzrost ruchu jednostek, a zwłaszcza zbiornikowców i promów stwarza szerokie możliwości do skutecznego przeprowadzenia zamachu terrorystycznego. Za realne uznać należy możliwość wystąpienia działań skierowanych przeciwko jednostkom pływającym i obiektom hydrotechnicznym w formie:

- prób zawładnięcia wybranymi jednostkami pływającymi lub obiektami hydrotechnicznymi (promy, wieże wiertnicze, jachty sportowe);
- krótkotrwałego oddziaływania ogniowego lub ataku samobójczego przy użyciu szybkich łodzi motorowych (promy, wieże wiertnicze, okręty wojenne)
- doprowadzenia do kolizji jednostek pływających (promy, kontenerowce, zbiornikowce);
- ataku przy użyciu min morskich lub sił i środków dywersji podwodnej;
- fizycznego oddziaływania na wybrane jednostki pływające i obiekty hydrotechniczne (taranowanie, przerywanie rurociągów i kabli podwodnych itp).⁷⁾

Osobną, niezwykle groźną, formą oddziaływania terrorystycznego jest atak, mający na celu wywołanie katastrofy ekologicznej. Znaczna „atrakcyjność” takiego ataku wynika z kilku przesłanek. Pierwszoplanową wydaje się być charakterystyka hydrologiczna Morza Bałtyckiego. Stanowi ono akwen „półzamknięty”, co radykalnie zwiększa ekologiczne skutki takiej katastrofy. Bez względu na miejsce ewentualnego ataku, skutki katastrofy odczuwają wszystkie państwa zlewiska Bałtyku. Jednakże należy stwierdzić, że przebieg tak zwanych tras głębokowodnych⁸⁾ w połączeniu z przeważającymi wiatrami z kierunków zachodniego i północnozachodniego powodują, że ewentualne zanieczyszczenia obejmować będą polską Wyłącz-

⁶⁾ O skuteczności takiego ataku świadczyć mogą dane statystyczne. W ostatnich latach zaledwie 6% pożarów objęło tego typu obiekty, a zniszczenia oszacowano aż na 40 % ogólnych strat. Wyniosły one w całości 110,7 mln złotych.

⁷⁾ Szerzej: K. Kubiak, A. Makowski, P. Mickiewicz, *Polska wobec zagrożenia terroryzmem morskim*, Warszawa 2005, s. 55-140.

⁸⁾ Przeznaczonych do żeglugi jednostek o zanurzeniu powyżej 8 m [dop. A.M.].

ną Strefę Ekonomiczną oraz wybrzeże.⁹⁾ Bałtyckie trasy żeglugowe nie są w pełni poddane systemowi monitoringu, co znacznie ułatwia działania ewentualnym terrorystom. Mogą oni stosunkowo łatwo zaatakować tankowiec na przejściu morzem, a celem ataku nie jest jego zniszczenia, lecz spowodowanie wycieku ładunku. Skuteczne doprowadzenie do wycieku jest równoznaczne z powstaniem katastrofy ekologicznej, która powodować może straty, szacowane na poziomie 100 mln – 2 mld USD.¹⁰⁾ Katastrofalny rozlew ropy naftowej niesie za sobą także poważne następstwa społeczne. W warunkach polskich, będzie to przede wszystkim ograniczenie lub zerwanie połowów bałtyckich oraz zamarcie przemysłu turystycznego, który jest podstawowym źródłem utrzymania dla ok. 17-19 % zawodowo czynnej ludności, zamieszkującej polskie wybrzeże.

II. Prawne i organizacyjne uwarunkowania przeciwdziałania wyselekcjonowanym zagrożeniom bezpieczeństwa w polskich obszarach morskich i na wybrzeżu

Działania ukierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń na akwenach morskich wynikają z przepisów prawa międzynarodowego, konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz rozporządzeń Unii Europejskiej. Zakres działań podejmowanych przez państwo nadbrzeżne jest uzależniony przede wszystkim od statusu prawnego poszczególnych akwenów morskich. „Morze pełne” jest objęte pełną wolnością żeglugi. W zasadzie jedyną podstawę do użycia siły przez państwo w celu odparcia lub udaremnienia wymierzonego przeciwko niemu ataku jest artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, zezwalający na użycie siły w celu samoobrony. Natomiast „wody wewnętrzne i morze terytorialne”, na mocy artykułu 2 Konwencji o Prawie Morza z 1982 r.,¹¹⁾ są obszarami pozostającymi pod całkowitą suwerennością państwa nadbrzeżnego. Pozwala to na przeciwdziałanie czynom przestępczym na tych akwenach w oparciu

⁹⁾ Szerzej charakterystykę tę zobacz P. Mickiewicz, *Strategiczne znaczenie Morza Bałtyckiego po roku 1990*, Toruń 2003.

¹⁰⁾ W przypadku katastrofy tankowca *Amocco Cadiz*, z którego wydostało się 216 tys. t. surowej ropy naftowej oraz 4 tys. t benzyny, szacunkowe straty wyniosły 43 mln USD w sferze turystycznej i 34 mln. USD w rybołówstwie i hodowli ostryg, a koszty oczyszczenia i odnowy wybrzeża wyniosły kolejne 27 mln USD. Natomiast w konsekwencji tankowca *Exxon Valdez* koszty rozlewu oszacowane zostały na 2 mld USD (tylko przedsiębiorstwa połowowe z Alaski straciły ok. 100 mln USD). Zob.: *Alaskański Czernobyl*, *Morze* 1989, nr 6, s. 21; M. Perzyński, *Katastrofa*, *Morze*, 1989, nr 7, s. 6; *Największa tragedia 1989 roku*, *Morze* 1989, nr 12, s. 8. M. Prus, *Ekonomiczne skutki rozlewów ropy naftowej na przykładzie „Amoco Cadiz”*, *Technika i Gospodarka Morska* 1983, nr 11, s. 597.

¹¹⁾ *Konwencja o Prawie Morza*, Gdańsk 1983.

o regulację prawa wewnętrznego. W zupełnie odmienny sposób definiuje się natomiast prawa państwa nadbrzeżnego w Wyłącznej Strefie Ekonomicznej (EEZ). Jurysdykcja państwa ma na tych akwenach charakter funkcjonalny, gdyż nie jest ona częścią jego terytorium.¹²⁾ Państwo sprawuje na jej obszarze prawa suwerenne w zakresie m.in. eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi, zarówno żywymi jak i nieożywionymi, dna mórz i jego podziemia oraz pokrywających je wód.¹³⁾ Jednocześnie jest zmuszone do akceptacji praw państw trzecich, dotyczących wolności komunikacji w oparciu o zasadę wolności mórz i postanowień o morzu otwartym.¹⁴⁾ W konsekwencji zastosowanych rozwiązań status prawny Wyłącznej Strefy Ekonomicznej w aspekcie zwalczania czynów mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa nie różni się od statusu morza pełnego. Podstawą prawną zwalczania bezprawnych aktów przemocy wymierzonych w żeglugę handlową oraz stałe platformy wiertnicze umieszczone na szelfie kontynentalnym, są postanowienia artykułów 101 - 106 Konwencji 1982 r. oraz Konwencji w sprawie zapobiegania bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej wraz z Protokołem dodatkowym dotyczącym przeciwdziałania aktom bezprawnym przeciwko bezpieczeństwu stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym (Konwencja Rzymska). Konwencja nie tworzy definicji aktu przemocy oraz terroryzmu na morzu. Pojęcie to zastąpiono terminem „przestępstwo”.¹⁵⁾ Popełnia go „każda osoba (...)”, jeżeli w sposób bezprawny i zamierzony:

- a. zajmuje statek lub przejmuje nad nim kontrolę przy użyciu siły lub groźby jej użycia, lub przy pomocy wszelkiej innej formy zastraszenia;
- b. dokonuje aktu przemocy skierowanego przeciwko jakiegokolwiek osobie znajdującej się na statku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze statku;
- c. niszczy statek lub powoduje uszkodzenie statku lub jego ładunku, jeżeli działanie to może zagrozić bezpiecznej żegludze statku;
- d. przy pomocy jakichkolwiek środków umieszcza lub powoduje umieszczenie na statku urządzeń lub materiału, który może zniszczyć dany statek lub spowodować uszkodzenie jego lub znajdującego się na nim ładunku, powodując przez to możliwość lub bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa tego statku;
- e. niszczy lub w sposób poważny uszkadza morskie urządzenia nawiga-

¹²⁾ Uznaje się ją za obszar szczególnie, nie będącym ani morzem terytorialnym ani morzem otwartym.

¹³⁾ Artykułu 56, punkt A. Konwencji z 1982 r.

¹⁴⁾ Podstawą są zapisy zawarte w artykułach 58 oraz 88 - 115 Konwencji z 1982 r.

¹⁵⁾ K. Kubiak., *Prawa i obowiązki państwa w zakresie zwalczania aktów przemocy na morzu w świetle postanowień Konwencji Rzymskiej*, Przegląd Morski 1996, nr 3, s. 40.

cyjny lub w równie poważny sposób przeszkadza w ich obsłudze, jeżeli działanie to przeszkadza bezpiecznej żegludze statku;

f. przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe powodując przez to zagrożenie dla żeglugi statku;

g. rani lub zabija jakąkolwiek osobę w związku z dokonaniem lub próbą dokonania jednego z przestępstw wymienionych w punktach od „a” do „f”.¹⁶⁾

Ponadto przestępstw popełnia każdy, kto:

a. usiłuje dokonać jednego z wyżej wymienionych przestępstw;

b. namawia jakąkolwiek osobę do dokonania jednego z wymienionych wyżej przestępstw lub w jakikolwiek sposób współdziała z osobą dokonującą tych przestępstw;

c. grozi osobie fizycznej lub prawnej w celu zmuszenia jej do dokonania lub powstrzymania się od dokonania określonego działania, aby dokonać przestępstw wymienionych w artykułach „a”, „b”, „c”, powyższego ustępu, jeżeli groźba taka może zagrozić bezpiecznej żegludze statku”.¹⁷⁼

Konwencja precyzuje, iż państwo winno rozciągnąć swoją jurysdykcję na wyżej wymienione czyny, jeżeli:

- wymierzone były one przeciwko jednostce podnoszącej w czasie popełnienia przestępstwa banderę tego państwa;
- popełnione były na terytorium państwa;
- popełnione były przez osobę posiadającą obywatelstwo państwa;
- popełnione zostały przez bezpaństwowca, którego stałe miejsce pobytu znajduje się na terytorium państwa;
- kiedy skutki przestępstwa odnoszą się do obywatela państwa;
- gdy przestępstwo dokonane jest w celu zmuszenia państwa do podjęcia określonego działania lub zaniechania działania.¹⁸⁾

Protokół dodatkowy przyjmuje takie same uregulowania w stosunku do platform badawczych i eksploracyjnych posadowionych w obrębie szelfu kontynentalnego.¹⁹⁾

Przedstawione powyżej międzynarodowe rozwiązania legislacyjne umożliwiają pełen monitoring ruchu jednostek oraz stanu bezpieczeństwa nawigacyjnego na trasach żeglugowych. Za niedostateczny natomiast uznać należy stan rozwiązań prawnych, dotyczących reakcji na działania przestępcze podejmowane z jednostki żeglugowej. Dotyczy to zwłaszcza konieczno-

¹⁶⁾ Art. 3 Konwencji Rzymskiej.

¹⁷⁾ M. Czernis, *Akty terroryzmu na morzu a prawo międzynarodowe*, Przegląd Zachodniopomorski 1989, nr 3 - 4, s. 222 - 223.

¹⁸⁾ W tym przypadku Konwencja daje państwu prawo rozciągnięcia swojej jurysdykcji, lecz nie nakłada takiego obowiązku.

¹⁹⁾ K. Kubiak, *op. cit.*, s. 43.

ści podjęcia takowych działań poza akwenem wód terytorialnych czy wewnętrznych. Należy jednak uzmysłowić sobie, że ograniczenia jurysdykcji państwa na morzu otwartym i w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, powodują iż na nich podejmowana jest większość działań przestępczych. W praktyce na tych akwenach państwo dysponuje dwoma uprawnieniami, pozwalającymi na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom. Są to Prawo Wizyty i Prawo Pościgu. Prawo wizyty przysługuje jednostce w służbie państwowej wyłącznie w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia dopuszczenia się przez statek aktów piractwa, handlu narkotykami, nadawania nielegalnych audycji radiowych z morza pełnego oraz wówczas, gdy statek nie posiada przynależności państwowej lub, gdy podnosi obcą banderę, ewentualnie odmawia jej pokazania, a w rzeczywistości posiada taką samą przynależność państwową, co jednostka dokonująca wizyty (artykuł 110 Konwencji z 1982 r.). Natomiast prawo pościgu umożliwia ściganie na morzu pełnym jednostki, która dopuściła się naruszenia prawa w obrębie wód terytorialnych państwa. Podkreślić jednak należy, że uprawnień takich nabiera ono dopiero wówczas, gdy nastąpi naruszenie jego wód terytorialnych. Prawo pościgu upoważnia jednostki (samoloty i inne statki powietrzne) w służbie państwowej²⁰⁾ do ścigania statku innej bandery, który dopuścił się naruszenia przepisów prawnych obowiązujących na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym poza ich obrębem. Artykuł 111 punkt 1 Konwencji z 1982 r. stwierdza, że pościg taki musi być rozpoczęty, kiedy obcy statek lub jedna z jego łodzi znajduje się na wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym państwa ścigającego. Prawo pościgu ustaje, gdy ścigany statek wpłynie na morze terytorialne własnego kraju lub państwa trzeciego.

Ochrona i zapobieganie zanieczyszczeniu morza jest natomiast realizowana głównie poprzez ustawodawstwo państwowe. Obecnie system ten oparty jest na czterech ustawach.²¹⁾ Z ich upoważnień, przy równoczesnym uwzględnieniu zapisów prawa międzynarodowego wdrożono poniższe akty wykonawcze:

²⁰⁾ Jednostką w służbie państwowej jest w rozumieniu konwencji okręt (wojenny), samolot lub inny wojskowy statek powietrzny, statek i samolot znajdujący się w służbie rządowej i do tego upoważniony (policyjny, służb ochrony wybrzeża, celny). Postanowienie to ma charakter ograniczający, a jego celem jest odebranie prawa do prowadzenia pościgu państwowym statkom handlowym (należącym do firm armatorskich będących przedsiębiorstwami państwowymi).

²¹⁾ Są to: Ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Ustawa z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, Ustawa z 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim, Ustawa z 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków.

- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu;²²⁾;
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie przepisów technicznych w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez statki, trybu przeprowadzania przeglądów i inspekcji, wzorów międzynarodowych świadectw, wysokości opłat z tym związanych oraz powierzenia niektórych zadań organu inspekcyjnego instytucji klasyfikacyjnej;²³⁾.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 stycznia 1998 r. w sprawie trybu wydawania zezwoleń na usuwanie do morza urobku z pogłębiania dna oraz na zatapianie w morzu odpadów lub innych substancji;²⁴⁾
- Powyższe rozporządzenia określają sposoby zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich oraz system organizacji jednostek zajmujących się zwalczaniem tego zagrożenia.

Zgodnie z wolą ustawodawcy²⁵⁾ ośrodkiem koordynującym proces zwalczania zagrożeń na morzu jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR,²⁶⁾ na którą - na mocy wspomnianej ustawy o bezpieczeństwie morskim - nałożono zadania związane ze zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.²⁷⁾ Działania te są realizowane w oparciu o Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego.²⁸⁾ Nakłada on obowiązek współpracy z SAR wszystkich instytucji mogących podjąć skuteczne działania w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejowych i chemicznych na obszarach morskich, w pasie nadbrzeżnym oraz na akwenach śródlądowych. W przypadku zagrożenia o charakterze lokalnym (poziom lokalny) z reguły nie występuje konieczność użycia dodatkowych sił i środków. Dopiero na poziomach regionalnym i ogólnokrajowym wymagane jest wsparcie wyspecjalizowanych jednostek.

²²⁾ Dz.U. 2002 r., nr 239, poz. 2026

²³⁾ Dz.U. 1997 r., nr 2, poz. 16.

²⁴⁾ Dz.U. 1998 r., nr 6, poz. 20.

²⁵⁾ Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.

²⁶⁾ Jest ona państwową jednostką budżetową podległą ministrowi ds. gospodarki morskiej. Zakres działania i kompetencje określa ustawa opublikowana w: Dz. U. 2000 r., nr 109, poz. 1156.

²⁷⁾ Szczegółowe zadania i organizacja sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich zostały określone w: Dz. U. 2002 r., nr 239, poz. 2026.

²⁸⁾ Projekt Programu przygotowuje Dyrektor SAR, a po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady SAR i uzgodnieniu z ministrami właściwymi oraz obrony narodowej, zatwierdza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

III. Zagrożenia funkcjonowania i rekomendacje dla obecnego systemu bezpieczeństwa w polskich obszarach morskich i wybrzeżu

Zagrożenia

Pierwszoplanowym zagrożeniem jest brak jednolitego systemu kontroli na akwenach morskich, trasach żeglugowych i portach. Obecne rozwiązania dotyczące Systemu Bezpieczeństwa Morskiego utrzymują resortową strukturę systemu kontroli na akwenach morskich, portach i wybrzeżu. Za jej najważniejsze ograniczenia uznać należy:

1. brak jednego wyraźnie określonego ośrodka koordynacyjnego całego systemu Bezpieczeństwa Morskiego;
2. ograniczenie zadań Systemu Ochrony Obszarów Morskich (SOOMI – Morskiego Oddziału Straży Granicznej). Stanowi on podstawę skutecznej kontroli i inspekcji na akwenach morskich we wszystkich jej przejawach, czyli także ochrony środowiska morskiego oraz eksploatacji i ochrony jego zasobów.

W odniesieniu do systemu zwalczania zanieczyszczeń środowiska i ochrony środowiska za najważniejsze zagrożenia uznać należy:

1. brak ścisłego podziału zadań z zakresu ochrony środowiska morskiego pomiędzy Systemem Ochrony Środowiska Morskiego a Nadbrzeżnym Systemem Ochrony Środowiska;
2. nieprecyzyjne rozgraniczenie kompetencji; wszystkie zadania z zakresu eksploatacji i ochrony zasobów środowiska morskiego są właściwie realizowane przez System Ochrony Środowiska Morskiego, co jest wynikiem nieprecyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między zainteresowanymi instytucjami.

Utrzymanie takiego podziału powoduje, że większość instytucji wykorzystywanych do realizacji zadania likwidacji skażeń brzegu morskiego uczestniczy w tych przedsięwzięciach na zasadzie dobrowolności i na mocy podpisanych z lokalnymi władzami porozumień. Tworzy to określone zagrożenia dla całego systemu zarządzania i kierowania akcją. Ponadto w obszarach nadmorskich pierwsza faza likwidacji zagrożenia będzie realizowana przez lokalne (samorządowe) Centra Zarządzania Kryzysowego przy wykorzystaniu struktur Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Rekomendacje

A. Na poziomie krajowym

Działania podejmowane na akwenach morskich ze względu na międzynarodowe regulacje prawne stwarzają możliwość dosyć szerokiej interpretacji. Każda akcja może być traktowana jako naruszenie przepisów międzynarodowego prawa morza, a zwłaszcza prawa do swobody żeglugi.

W tej sytuacji najrozsądniejszym rozwiązaniem jawi się możliwość notyfikowania strefy zabronionej wokół ochraniających jednostek i statków państwowych realizujących tę ochronę. Przez strefę zabronioną rozumieć należy prawo do niedopuszczania obcych jednostek w jej obręb za pomocą wszelkich dostępnych środków z użyciem uzbrojenia włącznie. Z taktycznego punktu widzenia już istnienie takiej strefy o szerokości 20-30 kabli morskich umożliwia ochronę takich jednostek przed nawodnymi środkami dywersji.²⁹⁾ Obok wprowadzenia takiego prawa niezbędne jest w tym przypadku nowelizacja regulacji dotyczących użycia uzbrojenia przez jednostki w służbie państwowej. Dotyczy to zwłaszcza kwestii użycia uzbrojenia w samoobronie. Artykuł 25 pkt 1 ustawy o Straży Granicznej z 1990 roku stanowi jedynie, że: „Jeżeli statek na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym, mimo wezwania nie zatrzyma się i nie zaniecha działań naruszających przepisy obowiązujące na tych wodach, dowódca jednostki pływającej Straży Granicznej może wydać rozkaz strzału ostrzegawczego w powietrze, następnie zaś strzału przed dziób i za rufę. Jeżeli statek mimo to nie zastosuje się do wezwania, dowódca jednostki pływającej może rozkazać by otworzyć ogień do tego statku”.³⁰⁾

Ponadto za absurdalne uznać należy, obowiązujące obecnie rozwiązanie, iż prawo do użycia uzbrojenia w samoobronie posiada jedynie Marynarka Wojenna. Paradoks tego rozwiązania powoduje, że w przypadku konieczności podjęcia samoobrony dokonać ją może okręt wojenny, który - zgodnie z ustawą – jedynie wspiera działania jednostki Straży Granicznej. Podstawą do podjęcia prac nad taką zmianą jest artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych, zezwalający państwu lub grupie państw na użycie siły do samoobrony. W niektórych państwach, właśnie na podstawie powyższego zapisu opracowano narodowe regulacje dotyczące podjęcia przez jednostki w służbie państwowej działań przy użyciu siły. Przykładem takiego rozwiązania są regulacje amerykańskie. W siłach morskich USA, *Navy Regulations*, standardowe w okresie pokoju „reguły podjęcia działań przy użyciu siły” (ang. *Rules of Engagement - ROE*) zezwalają na użycie siły (oddanie pierwszego strzału) w następujących sytuacjach:

1. w celu samoobrony okrętu (samolotu), gdy istnieją realne symptomy ataku;

²⁹⁾ Brytyjczycy uznają, że każdy atak na statek handlowy „w bliskim sąsiedztwie” okrętu Jej Królewskiej Mości uznany zostanie za atak na tenże okręt, co daje mu prawo do użycia uzbrojenia. Amerykanie z kolei uznają, że okręty chroniące statki handlowe mają prawo do użycia uzbrojenia w stosunku do każdej jednostki pływającej i statku powietrznego, „który nadmiernie zbliży się do zespołu US Navy”. Obydwa przykłady były zastosowane w praktyce na akwenach Zatoki Perskiej.

³⁰⁾ Dz.U. 1990 r., nr 78, poz. 462.

2. gdy konieczna jest wyprzedzająca samoobrona innych sił USA, obywateli lub terytorium;
3. gdy jest ono autoryzowane przez Narody Zjednoczone (Radę Bezpieczeństwa) lub regionalne instytucje zbiorowego bezpieczeństwa, w przypadku zagrożenia pokoju;
4. dla ochrony obywateli amerykańskich przebywających na obcym terytorium, a znajdujących się w niebezpieczeństwie z powodu np. przewrotu lub wojny domowej;
5. na prośbę legalnego rządu w celu pomocy w położeniu kresu rebelii przeciwko władzom wewnątrz jego terytorium;
6. dla wymuszenia przestrzegania prawa na wodach wewnętrznych i terytorialnych oraz w pewnych przypadkach na wodach międzynarodowych.³¹⁾

W przypadku zwalczania zagrożeń skażeń akwenów morskich i wybrzeża stwierdzić należy, że zadanie to wykracza poza działania jednej instytucji państwowej. Za niezbędne uznać należy stworzenie struktury zapewniającej ściśle i harmonijne współdziałanie wszystkich służb państwowych oraz organów administracji państwowej i samorządowej w ramach sztabu antykryzysowego. Budowę takiej „superstruktury” poprzedzić jednak należy wprowadzeniem zmian systemowych, spośród których za najważniejsze uznać należy:

1. ustawowe przekazanie z Ministerstwa Ochrony Środowiska do MSWiA kompetencji dotyczących opracowania i zatwierdzanie Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego. Podobnie należy rozważyć podporządkowanie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa temu samemu ministerstwu a nie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Skala zagrożeń i sposób likwidacji zagrożenia powoduje, że w praktyce działania te będą podejmowane przez instytucje i organy podległe nie Ministerstwu Ochrony Środowiska, ale Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz – poniekąd MON (Marynarka Wojenna). Rola tych instytucji sprowadzona została do funkcji koordynowania działań w części dotyczącej sposobu wykorzystania sił tych resortów. Poza tym rozwiązuje to problem niemożności spełnienia przez SAR międzynarodowych wymogów, dotyczących dotarcia w ciągu zalecanych 2 godzin do miejsca katastrof na całym nadzorowanym obszarze³²⁾ oraz dostatecznej ilości sprzętu niezbędnego do zwalczania

³¹⁾ M. Ilnicki (red.), *Działalność wojskowa na morzu w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 2005, s. 124.

³²⁾ Na północny skraj Polskiej Strefy Odpowiedzialności polskie jednostki ratownicze docierają w ciągu 7 godzin, a na zachodni aż w czasie 12 godzin od wyjścia z portu.

zanieczyszczeń na morzu. Dotyczy to zwłaszcza zapór pełnomorskich, umożliwiających działania w gorszych warunkach pogodowych, sprzętu do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na wodach płytkich i osłoniętych oraz do zwalczania zanieczyszczeń na brzegu morskim, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń olejami ciężkimi oraz chemikaliami;³³⁾

2. likwidację dualizmu kierowania akcją likwidacji skażeń na akwenach morskich i pasie wybrzeża. Wydaje się to rozwiązaniem anachronicznym, ze względu na – w praktyce przesądzone – równoczesne skażenie akwenów morskich i wybrzeża. Utrzymanie tego rozwiązania powodować będzie zadrażnienia na linii kierujących akcją, paraliż decyzyjny oraz spory kompetencyjne;
3. przejście przez państwo (administrację państwową) obowiązku usuwania zanieczyszczeń. Obecnie obowiązek ten spoczywa na samorządach i jest realizowany w ramach lokalnych planów zarządzania kryzysowego. Powoduje to powstanie różnych form likwidacji skażeń, brak jednolitego systemu, a nade wszystko konieczność podpisywania indywidualnych porozumień z przedsiębiorstwami i instytucjami, co do form i zakresu ich udziału w akcji.

B. Na poziomie lokalnym

Pierwszoplanowym zadaniem jawi się kwestia wsparcia już podejmowanych działań i ich szybka koordynacja. Zadania jednostek samorządu (gmina, powiat) powinny zostać ograniczone do następujących kwestii:

- monitorowania zagrożenia;
- tworzenia baz danych o skutkach skażenia brzegu morskiego dla funkcjonowania infrastruktury lokalnej;
- określenia podmiotów zobowiązanych do współpracy w przypadku wystąpienia katastrofy oraz miejsc przechowywania i składowania urządzeń, sposobów transportu i utylizacji zebranego w trakcie akcji środka zanieczyszczającego;
- tworzenie potencjalnego zaplecza logistycznego, przy wykorzystaniu lokalnej infrastruktury gospodarczej.

Za zadania wykraczające poza obowiązki samorządu lokalnego uznać należy przede wszystkim kwestie:

1. budowy lokalnego systemu współdziałania lokalnych struktur podmiotów ratowniczych;

³³⁾ Specjalistyczne statki do zwalczania zanieczyszczeń na morzu, tj. m/s Kapitan Poinc i m/s Czesław II, wyposażone są także w przestarzałe urządzenia do zbierania zanieczyszczeń, których stosowanie ogranicza możliwości manewrowe i operacyjne statku oraz wymaga znacznego nakładu pracy ludzkiej.

2. nawiązywania współpracy pomiędzy lokalnymi władzami i instytucjami podległymi, a przedstawicielstwami instytucji państwowych w sferze reagowania na powstałe zagrożenia;
3. budowy lokalnego systemu łączności.

Sumując należy stwierdzić, że Polska podejmując decyzję o dywersyfikacji dostaw surowców i budowy systemu ich transportu drogą morską, nie podjęła jednak trudu dostosowania systemu zarządzania kryzysowego do przeciwdziałania negatywnym skutkom realizacji tego planu. Zagrożenie w postaci skażenia akwenów morskich i wybrzeża jest traktowane jako marginalne i mało prawdopodobne. W związku z powyższym również system reagowania jest nieadekwatny do skali i konsekwencji zdarzenia. Bezwzględnie, w dobie radykalnego wzrostu liczby zbiornikowców pływających po Morzu Bałtyckim należy dokonać radykalnych przeobrażeń systemu reagowania.