

POLSKIE FORUM TRANSPORTU, LOGISTYKI I SPEDYCJI

27-28 czerwiec 2024 r.

A. NAUKA TRANSPORTOWA

A.2 BADANIE ZDARZEŃ TRANSPORTOWYCH

A.2.2 BADANIE ZDARZEŃ MORSKICH

Tadeusz Wojtasik.

1. Podstawy prawne

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. nakłada na państwo bandery statku obowiązek prowadzenia badania wypadków i incydentów morskich.

Obowiązek badania wypadków morskich jest powielony w treści trzech konwencji międzynarodowych:

- Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974, sporządzonej w Londynie dnia 1 listopada 1974 r. (konwencja SOLAS),
- Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, 1973, sporządzonej w Londynie dnia 2 listopada 1973 r., oraz w Protokole z 1978 r. dotyczącym tej konwencji, sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r. (konwencja MARPOL),
- Międzynarodowej konwencji o liniach ładunkowych, sporządzonej w Londynie dnia 5 kwietnia 1966 r. (konwencja LOAD LINE lub LL).

Na gruncie prawa Unii Europejskiej obowiązuje w tym zakresie od 17 czerwca 2011 r. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiająca podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniająca dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (dyrektywa 2009/18/WE).

W Polsce z dniem 27 października 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich.

2. PKBWM – stały i niezależny organ przy ministrze właściwym ds. gospodarki morskiej

Ustawodawca usytuował Komisję przy ministrze właściwym ds. gospodarki morskiej nakładając nań zadanie zapewnienia obsługi administracyjnej oraz środków finansowych na działanie PKBWM. Komisja jest organem stałym i niezależnym.

Komisja rozpoczęła swoją działalność 6 maja 2013 r. z chwilą wyznaczenia trzeciego członka PKBWM przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Siedzibą Komisji do połowy 2017 r. była Warszawa a obecnie jest Szczecin.

W skład Komisji wchodzi pięciu członków, w tym: przewodniczący, zastępca przewodniczącego i sekretarz. Członków Komisji wyznacza na okres pięcioletni minister właściwy ds. gospodarki morskiej spośród kandydatów spełniających

ustawowe wymagania. W pracach Komisji uczestniczą, w miarę potrzeby, eksperci wyznaczeni przez przewodniczącego Komisji.

3. Badanie wypadków i incydentów morskich

Badania wypadków i incydentów morskich Komisja prowadzi na podstawie ustawy oraz Kodeksu międzynarodowych standardów i zalecanych praktyk postępowania w sprawach badania wypadków lub incydentów morskich (kodeksu badania wypadków), rezolucji MSC.255(84) przyjętej przez Komitet Bezpieczeństwa Morskiego (MSC) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) w maju 2008 r .

Celem badania wypadku lub incydentu morskiego jest ustalenie okoliczności i przyczyn jego wystąpienia dla zapobiegania wypadkom i incydentom morskim w przyszłości oraz poprawy stanu bezpieczeństwa morskiego.

Komisja nie rozstrzyga w prowadzonym badaniu o winie lub odpowiedzialności osób uczestniczących w wypadku lub incydencie morskim a raporty z badania nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu karnym albo innym postępowaniu mającym na celu ustalenie winy lub odpowiedzialności za spowodowanie wypadku, którego raport dotyczy. Komisja jest zobowiązana zgodnie z obowiązującymi ją przepisami prawa do badania każdego bardzo poważnego wypadku i poważnego wypadku morskiego. Bardzo poważnym wypadkiem (ang. very serious casualty) jest wypadek, w wyniku którego doszło do całkowitej utraty statku, śmierci człowieka lub do wyrządzenia szkody w środowisku w znacznych rozmiarach. Poważnym wypadkiem (ang. serious casualty) jest wypadek, którego skutkiem jest m. in. unieruchomienie napędu statku, rozległe uszkodzenie pomieszczeń mieszkalnych, zmiany w stateczności statku, uszkodzenie kadłuba w części podwodnej - powodujące, że statek stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub środowiska, czyniące go niezdatnym do kontynuowania podróży. Za poważny wypadek uważa się także wyrządzenie szkody w środowisku, w tym szkody spowodowanej zanieczyszczeniem, lub awarię, przy której istnieje konieczność holowania statku lub udzielenia mu pomocy z lądu.

W przypadku poważnego wypadku morskiego Komisja może jednak, po dokonaniu wstępnej oceny przyczyn jego zaistnienia, zdecydować o odstąpieniu od prowadzonego badania. W przypadku zaistnienia wypadku innego niż bardzo poważny lub poważny (ang. less serious casualty) lub incydentu morskiego (ang. marine incident), Komisja rozstrzyga o podjęciu badania albo o odstąpieniu od niego. Przy podejmowaniu takiego rozstrzygnięcia Komisja bierze pod uwagę powagę zaistniałego zdarzenia, typ statku lub ładunku oraz to, czy wyniki badania przyczynią się do zapobiegania podobnym wypadkom lub incydentom morskim w przyszłości.

Komisja bada wypadki i incydenty morskie w których uczestniczyły statki o polskiej przynależności oraz statki podnoszące obcą banderę, jeżeli wypadek nastąpił na polskich, morskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym. Komisja obowiązana jest podjąć badanie wypadku, w stosunku do którego Polska jest tzw. państwem istotnie zainteresowanym (SIS), czyli na przykład w przypadku, w którym w wypadku morskim na statku obcej bandery śmierć ponieśli polscy marynarze lub pasażerowie.

W każdym przypadku Komisja podejmuje czynności niezbędne do dokonania wstępnej oceny przyczyn zaistnienia incydentu lub wypadku morskiego stosując się do rezolucji A.1075 (28) Wytyczne wspomagające wdrażanie Kodeksu międzynarodowych standardów i zalecanych praktyk podczas badania wypadku lub incydentu morskiego (Rezolucja MSC.255 (84)) oraz posługując się wspólną metodologią badań wypadków i incydentów morskich określoną w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1286/2011 z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia wspólnej metodologii badań w sprawie wypadków i incydentów morskich opracowanej zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy 2009/18/WE.

Na podstawie zebranych materiałów, według opisanych wyżej aktów prawnych, Komisja podejmuje decyzję o: odstąpieniu od badania, odstąpieniu od prowadzonego badania lub kontynuacji prowadzonego badania.

Badanie wypadku lub incydentu morskiego Komisja może prowadzić sama, bądź przy współudziale komisji badania wypadków innych państw. Istnieje również możliwość prawna dołączenia do badania wypadku prowadzonego przez inne państwo lub prowadzenie odrębnego badania tego samego wypadku. Zebrane w toku badania wypadku materiały, wysłuchania świadków, informacji i inne dowody podlegają ochronie prawnej i mogą być udostępnione tylko postanowieniem Sądu Okręgowego w Gdańsku, jeżeli sąd uzna, że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ich ujawnienie. Proces badania wypadku kończy się z chwilą opublikowania na stronie internetowej Komisji (www.pkbwm.gov.pl) raportu końcowego lub raportu uproszczonego.

Ustawa określa, że zakończenie badania i publikacja raportu winna dokonać się przed upływem 12 miesięcy od daty wypadku lub incydentu morskiego. W przypadku, gdy dotrzymanie tego terminu jest z przyczyn obiektywnych niemożliwe Komisja w ww. terminie publikuje raport tymczasowy zawierający m.in. informację o dacie przewidywanej publikacji raportu końcowego lub uproszczonego.

Obok publikowania raportów Komisja na swej stronie internetowej zamieszcza informacje o: składzie Komisji i wpisanych na listę ekspertów, wykazie aktualnie badanych wypadków i ich statusie, uchwałach podejmowanych przez Komisję w odniesieniu do każdego zgłoszonego wypadku lub incydentu.

PKBWM zgodnie z dyrektywą 2009/18/WE wprowadza informacje o zgłoszonych wypadkach lub incydentach do bazy unijnej EMCIP nadzorowanej przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA). Ponadto każdy bardzo poważny wypadek statku w żegludze międzynarodowej jest zamieszczany w bazie GISIS prowadzonej przez IMO.

Szczegóły dotyczące funkcjonowania Komisji są upublicznione w postaci rocznych analiz wypadków i incydentów morskich na stronie internetowej PKBWM.

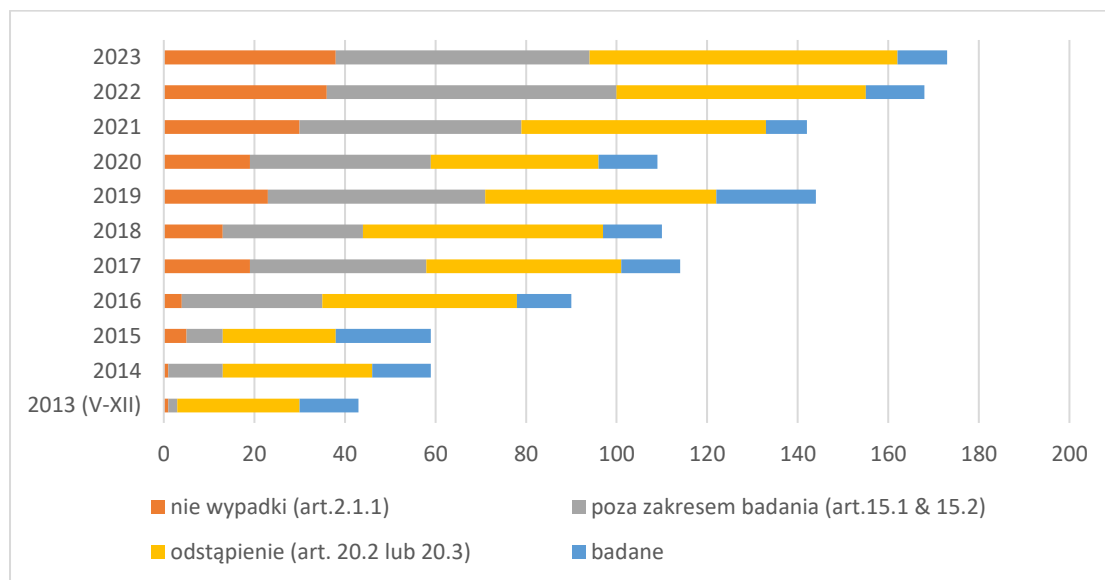
4. Wyniki działalności komisji w latach 2013 – 2023

Komisja prowadząc całodobowe dyżury odbiera z równych źródeł informacje o wypadkach i incydentach morskich.

Na wykresie poniżej przedstawione są roczne ilości napływających zgłoszeń z ich podziałem na:

- zdarzenia, które po analizie definicji wypadku, nie zostały uznane za wypadek,
- wypadki, które wykraczają poza prawny obszar działania Komisji,

- wypadki lub incydenty od badania których odstąpiono biorąc pod uwagę powagę zaistniałego zdarzenia, typ statku lub ładunku oraz to, czy wyniki badania przyczynią się do zapobiegania podobnym wypadkom lub incydentom morskim w przyszłości,
- wypadki podlegające dalszemu badaniu przez Komisję.



Wykres nr 1 Zgłoszenia wypadków i incydentów w latach 2013 - 2023

Należy zauważyć, że jest widoczny wzrost ilości zgłoszeń wypadków i incydentów a jednocześnie stabilna jest ilość badanych wypadków kształtująca się na średnim poziomie 11-13 rocznie.

Wykazane powyżej ilości badanych wypadków zawierają dane łączne badań prowadzonych samodzielnie przez PKBWM i badań w których uczestniczymy jako państwo istotnie zainteresowane (SIS). Tabela poniżej prezentuje szczegółowe dane dotyczące ilości badań.

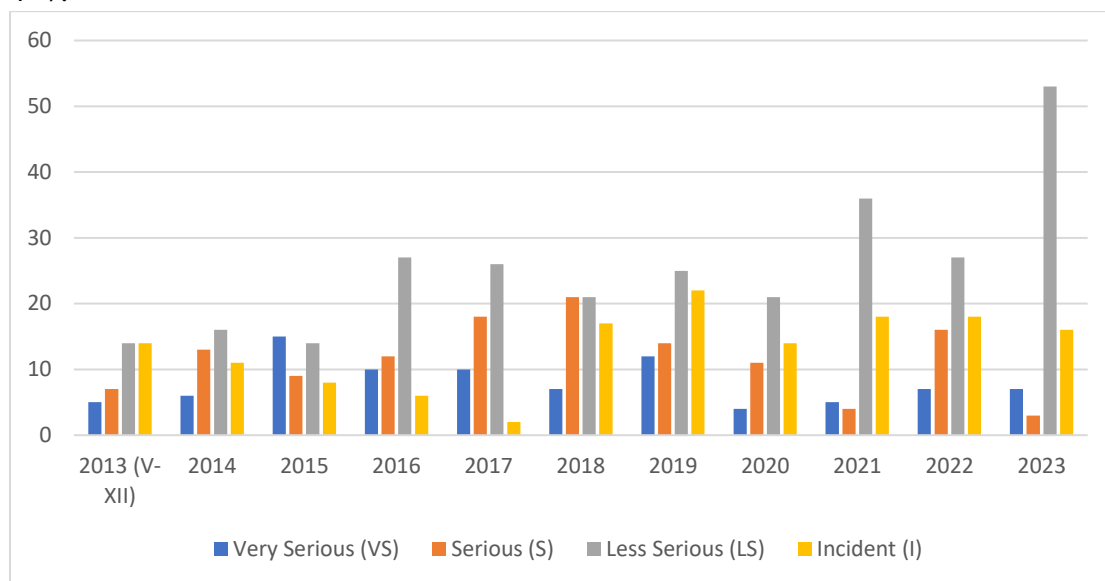
	2013 (V-XII)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
badane ogółem	13	13	21	12	13	13	22	13	9	13	11
badania PKBWM	13	13	17	9	11	10	17	9	4	9	7
badania jako SIS	0	0	4	3	2	3	5	4	5	4	4

Tab. nr 1 Wypadki badane samodzielnie przez PKBWM i badane jako SIS

Widoczna jest tendencja do większego udziału PKBWM w badaniach wypadków jako państwo istotnie zainteresowane w miejsce samodzielnych badań. Powyższe jest związane z malejącą ilością bardzo poważnych wypadków na jednostkach rekreacyjnych a jednocześnie wzrostem bardzo poważnych wypadków z udziałem polskich marynarzy pracujących na obcych statkach.

Wykres poniżej prezentuje kategoryzację zgłoszonych wypadków i incydentów pokazaną na wykresie nr 1 z pominięciem zgłoszeń/zdarzeń nie będących wypadkami lub incydentami morskimi oraz zdarzeń wykraczających poza ustawowy zakres

określony w art. 15. Należy zauważyć gwałtowny przyrost bardzo poważnych wypadków w 2015 roku i późniejszy spadek do wartości minimalnych na poziomie 4 -7.



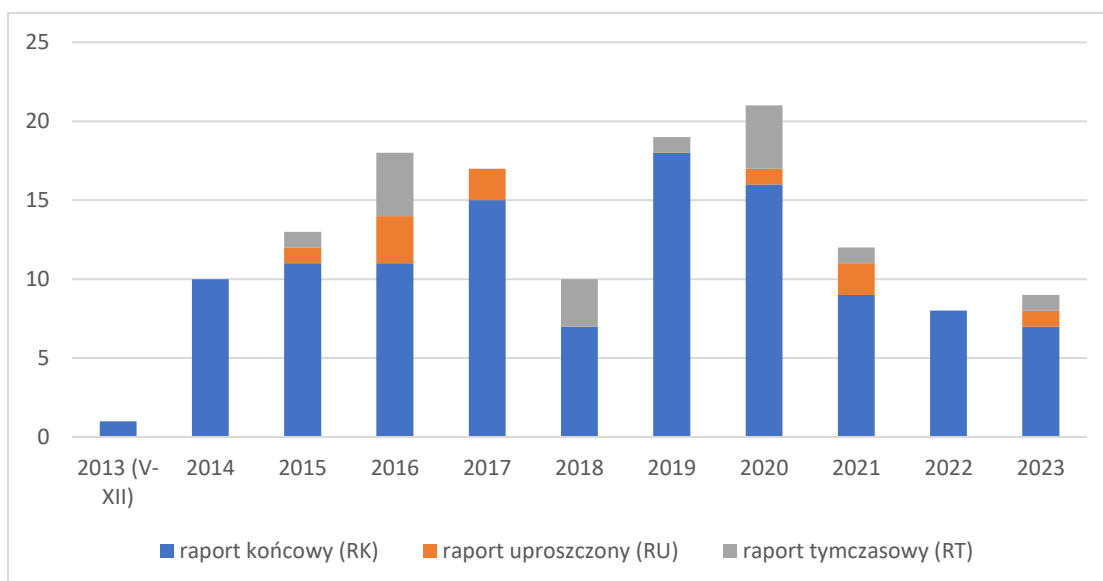
Wykres nr 2 Podział badanych wypadków według kategorii (VS, S, LS, I)

W tabeli nr 2 zamieszczone zostały dane charakteryzujące bardzo poważne wypadki odnotowane w poszczególnych latach. Pokazano ilości utraconych statków i wypadków śmiertelnych załóg lub pasażerów. W okresie 2013 -2023 nie odnotowano przypadku wyrządzenia szkody w środowisku w znacznych rozmiarach.

	2013 (V-XII)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
utracone statki	3	3	6	3	2	3	2	3	1	1	2
wypadki śmiertelne	2	3	10	4	11	5	9	2	7	9	4

Tab. nr 2 Ilości utraconych statków i wypadków śmiertelnych

Jak sygnalizowano wcześniej PKBWM zobowiązana jest do publikacji swoich raportów na stronie internetowej. Na wykresie nr 3 przedstawiono publikacje raportów końcowych (RK), uproszczonych (RU) i tymczasowych (RT) opracowanych przez Komisję i opublikowanych w danym roku.



Wykres nr 3 Raporty opublikowane przez PKBWM

Jednym z istotnych zadań Komisji jest formułowanie, na podstawie przeprowadzonego badania, zaleceń mających na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia podobnych wypadków lub incydentów w przyszłości. Poniżej tabela prezentuje łączną ilość wydanych zaleceń zamieszczonych w raportach końcowych wraz ze wskazaniem kluczowych odbiorców tych zaleceń.

Wyróżniony w tabeli został minister właściwy ds. gospodarki morskiej z uwagi na fakt, że zalecenia kierowane do tego ministra zawierają najczęściej wnioski o zmiany obowiązujących aktów prawnych.

	2013 (V-XII)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ilość zaleceń		13	25	23	22	14	27	19	7	6	6
minister właściwy ds. gosp. morskiej		3	3	2	1	2	6	3	1	0	3
inni ministrowie		0	2	1	2	1	0	1	0	0	0
armator/właściciel		3	3	9	5	2	10	9	2	3	1
inni		7	17	11	14	9	11	6	4	3	2

Tab. nr 3 Zalecenia i ich adresaci

5. Obecne funkcjonowanie Komisji (2018 -2023) i możliwe rozwiązania w przyszłości

- a. Przeniesienie siedziby Komisji z Warszawy do Szczecina w 2017 r. było słuszną decyzją wpływającą znacząco na obniżenie kosztów i czasu przejazdów członków Komisji do miejsc wypadków i incydentów na polskim wybrzeżu. Z chwilą zmiany regulaminu Komisji i przyjęciu zadaniowego systemu pracy członków Komisji nastąpiła częściowa dyslokacja członków PKBWM do rejonów środkowego i wschodniego wybrzeża, co przyczyniło się do dalszej

redukcji odległości do największych polskich portów i czasu dojazdu na miejsca wypadków.

- b. Niezbędna staje się konieczność dogłębnej analizy funkcjonowania trzech komisji badania wypadków (morskich, kolejowych i lotniczych) przy dwóch różnych resortach. PKBWM proponuje rozważenie utworzenia multimodalnej komisji badania wypadków transportowych podlegającej bezpośrednio pod Sejm RP, pod kierownictwem przedstawiciela władzy sądowniczej lub wykonawczej, wyznaczanego podobnie jak inni członkowie komisji na czas określony np. 5 lat z możliwością ponownego wyznaczenia. Proponujemy zastosowanie zintegrowanej obsługi administracyjnej, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności specjalistów badania wypadków w różnych rodzajach transportu, kierowanych przez zastępców przewodniczącego komisji multimodalnej. Wspólne gromadzenie wyposażenia badawczego, możliwość wymiany doświadczeń, przyjmowanie wspólnych dobrych praktyk, korzystanie ze wspólnych ekspertów w niektórych dziedzinach np. psychologów. Powyższe rozwiązanie pozwoli na wyeliminowanie wielu problemów z jakimi aktualnie borykają się komisje i ministerstwa.

Przykłady:

1/ rozwiązania prawne w postaci zarządzeń wewnętrznych ministerstw prowadzą niezależne organy komisji do roli komórki organizacyjnej ministerstwa. Przepisy te niezbędne do prawidłowego funkcjonowania ministerstwa nie są w naszym przypadku zgodne z ustawą o PKBWM. Problem jest na tyle poważny, że wskazanie przepisów wewnętrznych ministerstwa które mają zastosowanie do Komisji jest zadaniem trudnym nawet dla Departamentu Prawnego ministerstwa,

- z powodów jak wyżej obsługa administracyjna Komisji przez ministerstwo ogranicza się do rozpatrywania wniosków Komisji i wydawania lub nie zgody na ich realizację przez Komisję, przy zachowaniu zasad funkcjonowania rozbudowanej biurokracji i ograniczeń wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych,

- z powodów jak wyżej delegacje i urlopy przewodniczącego Komisji są zatwierdzane przez dyrektora generalnego osobnego organu,

- z powodów jak wyżej członkowie Komisji są traktowani w zależności od potrzeb ministerstwa jako korpus służby cywilnej, jako urzędnicy podlegający ustawie z 1982 r lub jako pracownicy zatrudnieni w oparciu o ustawę Kodeks pracy,

2/ Środki budżetowe wskazanych w ustawie o PKBWM są wprowadzane do budżetu ministerstwa i tam rozdysponowywane.

- z powodów jak powyżej nie ma żadnej polityki płacowej a środki na wynagrodzenia zasilają budżet ministerstwa i są wydatkowane bez jakiegokolwiek udziału Komisji. Kuriozalny jest fakt, że początkowy poziom wynagrodzenia dla członków Komisji określony w druku sejmowym nr 454 z dnia 28 maja 2012 r. został osiągnięty po ostatnich podwyżkach w 2022 roku. Na pisma kierowane w tej sprawie do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w 2023 r. nie uzyskano żadnej odpowiedzi,

3/ znacząca ilość zaleceń jest kierowana do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, przy którym działa Komisja. Mimo rzeczywistego braku wpływu

ministra na badania wypadków prowadzone przez Komisję należy w przyszłości spodziewać się zastrzeżeń organów UE, podobnie jak to było z PKBWK.