



KIN-4114-01/2012
Nr ewid. 173/2013/I/12/003/KIN

Informacja o wynikach kontroli

BEZPIECZEŃSTWO RUCHU KOLEJOWEGO W POLSCE

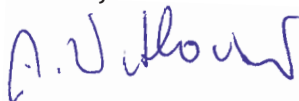
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

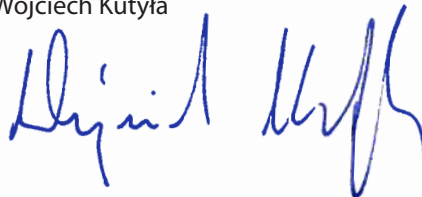
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Andrzej Witkowski



Zatwierdzam:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 6. 11. 2013

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	8
1. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
1.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie	10
1.2. Uwagi i wnioski	14
2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE	16
2.1. Uwarunkowania prawne	16
2.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	17
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
3.1. Poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego	20
3.2. Działalność ministra właściwego do spraw transportu w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego	23
3.2.1. Implementacja prawa UE	23
3.2.2. Nadzór nad działalnością Prezesa UTK	25
3.3. Działalność Prezesa UTK w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego	26
3.3.1. Wydawanie autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa	26
3.3.2. Nadzór nad wdrażaniem autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa	28
3.3.3. Kontrole stosowania sygnałów zastępczych w prowadzeniu ruchu pociągów	29
3.4. Działalność PKP PLK SA w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego	31
3.4.1. Uwarunkowania stanu technicznego infrastruktury kolejowej	31
3.4.2. Wdrażanie autoryzacji bezpieczeństwa	32
3.4.3. Usuwanie usterek i awarii oraz stosowanie procedur zastępczych	34
3.5. Działalność przewoźników w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego	37
3.5.1. Stan taboru i nadzór nad pracą maszynistów	37
3.5.2. Wdrażanie certyfikatów bezpieczeństwa	39
3.6. Wdrażanie interoperacyjności na polskich kolejach	41
4. INFORMACJE DODATKOWE	44
4.1. Przygotowanie kontroli	44
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	44
5. ZAŁĄCZNIKI	52

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Autoryzacja bezpieczeństwa – dokument potwierdzający ustanowienie przez zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej.

Automatyka bezpieczeństwa pociągu (ABP) – zespół urządzeń odpowiedzialnych za bezpieczeństwo jazdy pojazdu trakcyjnego. W skład automatyki bezpieczeństwa pociągu wchodzi: SHP (samoczynne hamowanie pociągu), CA (czuwak aktywny) oraz RADIO-STOP. Urządzenia SHP oraz CA kontrolują czujność maszynisty. Zadaniem systemu RADIO-STOP jest wstrzymanie ruchu wszystkich pojazdów trakcyjnych będących w strefie bezpośredniego zagrożenia ruchu kolejowego. Działanie urządzeń automatyki bezpieczeństwa pociągu oraz czujność maszynisty rejestrowane są za pomocą prędkościomierza wskazująco-rejestrującego (rodzaj tachometru) firmy Sécheron Hasler (dawniej Hasler).

brk – bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Certyfikat bezpieczeństwa – dokument uprawniający przewoźnika kolejowego do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej i potwierdzający ustanowienie przez przewoźnika kolejowego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa zawartych w technicznych specyfikacjach interoperacyjności i innych przepisach prawa wspólnotowego i prawa krajowego.

Czuwak – w transporcie szynowym jeden z elementów zabezpieczających, którego celem jest minimalizowanie zagrożeń wynikających ze zdarzeń losowych w trakcie poruszania się pojazdu. Jego nazwa została bezpośrednio zaczerpnięta od czasownika czuwać, ponieważ jego podstawowym zadaniem jest sprawdzenie przytomności prowadzącego pojazd. W zależności od rodzaju pojazdu oraz trakcji, w której się on porusza, czuwak lub jego element musi być stale wciśnięty w trakcie jazdy (tzw. czuwak bierny lub pasywny) lub uruchamiany w określonym momencie jazdy (czuwak aktywny). Niespełnienie tych wymogów automatycznie powoduje wywołanie hamowania awaryjnego pojazdu.

Dziennik D831 – dziennik oględzin rozjazdów, skrzyżowań torów w jednym poziomie oraz wyrzutni płóz hamulcowych na górkach rozrządowych, stanowiący załącznik 1 do Instrukcji Id-4 (Instrukcja o oględzinach, badaniach technicznych i utrzymaniu rozjazdów).

Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) – umożliwia automatyczne komunikowanie się urządzeń pokładowych w kabinie maszynisty z nadajnikami na torach. Korzyści z tego udogodnienia to mniejsze prawdopodobieństwo wypadku (maszynista jest z dużym wyprzedzeniem ostrzegany o przeszkodach na torze) oraz możliwość jazdy z prędkością większą niż 160 km/h.

FWSI – przyjęta w prawie unijnym umowna miara liczby ofiar wypadków, w której zabici uwzględniani są z wagą 1 a ciężko ranni z wagą 0,1.

Generator SHP – urządzenie elektroniczne wchodzące w skład samoczynnego hamowania pociągu (SHP) systemu automatyki bezpieczeństwa pociągu (ABP), stosowanego w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Hamulec bezpieczeństwa – urządzenie lub zespół urządzeń zainstalowany w pojeździe szynowym, przeznaczony do zatrzymania pojazdu (pociągu) przez osobę inną niż maszynista bądź motorniczy, w sytuacji niebezpiecznej dla pasażerów.

Incydent – każde zdarzenie inne niż wypadek lub poważny wypadek, związane z ruchem pociągów i mające wpływ na jego bezpieczeństwo.

Infrastruktura kolejowa – linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury.

Interoperacyjność transeuropejskiego systemu kolei – zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii. Zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być spełnione w celu umożliwienia efektywnego poruszania się po transeuropejskiej sieci kolejowej.

Linia kolejowa – droga kolejowa mająca początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego.

Książka E1758 – książka kontroli urządzeń sterowania ruchem kolejowym, stanowiąca załącznik 5 do Instrukcji Ie-5 (Instrukcja o zasadach eksploatacji i prowadzenia robót w urządzeniach sterowania ruchem kolejowym).

PKP PLK SA – Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna.

POIS – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

SEPE – System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej – wspomagający nadzór nad procesem planowania i realizacji rozkładu jazdy oraz dokumentowania tego procesu w Spółce PKP PLK SA.

SRK – urządzenia sterowania ruchem kolejowym.

Sieć kolejowa – układ połączonych ze sobą linii kolejowych, stacji i terminali kolejowych oraz wszystkich rodzajów stałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei, będący własnością zarządcy infrastruktury lub zarządzany przez zarządcę infrastruktury.

Sygnał zastępczy (SZ) – semafor wskazujący światło czerwone wraz z migającym białym. Stosowany jest w sytuacjach, gdy automatyczne zabezpieczenia sterowania ruchem kolejowym nie pozwalają podać normalnego sygnału zezwalającego na jazdę. Sytuacje takie mogą wynikać z awarii urządzeń albo z ustawienia takiej trasy pociągu, która nieprzewidziana jest w systemie sterowania ruchem.

System zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS) – organizacja i działanie przyjęte przez zarządcę infrastruktury i przewoźnika kolejowego dla zapewnienia bezpieczeństwa.

Świadectwo bezpieczeństwa – dokument potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa.

Umowa o udostępnienie infrastruktury kolejowej – umowa zawarta pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem określająca trasy przejazdów, zasady korzystania z infrastruktury oraz standard jakości dostępu do infrastruktury.

Wypadek – niezamierzone nagłe zdarzenie lub ciąg takich zdarzeń z udziałem pojazdu kolejowego, powodujące negatywne konsekwencje dla zdrowia ludzkiego, mienia lub środowiska. Do wypadków zalicza się w szczególności: kolizje, wykolejenia, zdarzenia na przejazdach, zdarzenia z udziałem osób spowodowane przez pojazd kolejowy będący w ruchu, a także pożar pojazdu kolejowego.

Wypadek poważny – wypadek spowodowany kolizją, wykolejeniem pociągu lub innym podobnym zdarzeniem z przynajmniej jedną ofiarą śmiertelną lub przynajmniej pięcioma ciężko rannymi lub powodujący znaczne zniszczenie pojazdu kolejowego, infrastruktury kolejowej lub środowiska, które mogą zostać natychmiast oszacowane przez komisję badającą wypadek na co najmniej 2 mln €, mający oczywisty wpływ na regulacje bezpieczeństwa kolei lub na zarządzanie bezpieczeństwem.

WiW – program komputerowy „Wypadki i Wydarzenia”.

Wspólne wskaźniki bezpieczeństwa (CSI) – informacje statystyczne odnoszące się do wypadków i incydentów kolejowych, skutków wypadków, bezpieczeństwa technicznego infrastruktury kolejowej i zarządzania bezpieczeństwem.

Wspólne metody oceny bezpieczeństwa (CSM) – metody oceny bezpieczeństwa ustalone w celu opisanie sposobu oceny jego poziomu, spełniania wymagań bezpieczeństwa oraz zgodności z innymi wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa.

Wspólne cele bezpieczeństwa (CST) – minimalne poziomy bezpieczeństwa, które powinny być osiągnięte przez różne części transeuropejskiego systemu kolei i przez system kolei jako całość, wyrażone w kryteriach akceptacji ryzyka.

Wykolejenie pociągu – każdy przypadek, w którym co najmniej jedno koło pociągu wypadło z toru.

Wypadki na przejazdach kolejowych – wypadki z udziałem co najmniej jednego pojazdu kolejowego i co najmniej jednego pojazdu przekraczającego przejazd oraz innych użytkowników przekraczających przejazd, takich jak piesi, lub innych obiektów tymczasowo znajdujących się na torach lub w ich pobliżu, zgubionych przez pojazd przekraczający przejazd.

Wypadki z udziałem osób spowodowane przez poruszający się tabor kolejowy – wypadki, w których w co najmniej jedną osobę uderzył pojazd kolejowy lub obiekt do niego przymocowany lub taki, który odłączył się od pojazdu. Definicja obejmuje osoby, które wypadły z pojazdu kolejowego oraz osoby, które upadły lub w które uderzył wolny obiekt podczas podróży na pokładzie pojazdu.

Znaczący wypadek – wypadek z udziałem co najmniej jednego pojazdu kolejowego będącego w ruchu z przynajmniej jedną ofiarą śmiertelną lub ciężko ranną lub powodujący znaczne szkody w taborze, torach kolejowych, instalacjach lub środowisku (dotyczy szkody o wartości co najmniej 150 tys. € lub znacznego zakłócenia ruchu, polegającego na wstrzymaniu ruchu kolejowego na głównej linii kolejowej przez co najmniej 6 godzin).

VPC (wartość zapobiegania ofiarom w ludziach) – wartość, jaką społeczeństwo ponosi w związku z ofiarami wypadków, która nie stanowi podstawy do rekompensaty dla uczestników wypadków, podawana corocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Prezesa Urzędu Transportu

Kolejowego¹. Ustalana jest w oparciu o badania preferencji w ramach projektu HEATCO - Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment. Na VPC składa się wartość bezpieczeństwa, tj. wartość gotowości do płacenia (WTP (ang. *Willingness to pay*)) oparta na badaniach preferencji przeprowadzonych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz pośrednie i bezpośrednie ekonomiczne koszty wypadków oszacowane w Rzeczypospolitej Polskiej, na które składają się koszty leczenia i rehabilitacji, koszty sądowe, koszty poniesione przez Policję, koszty prywatnych dochodzeń związanych z wypadkami, koszty akcji ratunkowej i koszty ubezpieczenia, a także straty w produkcji (wartość towarów i usług, które mogłyby powstać, gdyby wypadek się nie wydarzył).

¹ Definicja wg Dyrektywy Komisji 2009/149/WE z dnia 27 listopada 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wspólnych wskaźników bezpieczeństwa oraz wspólnych metod obliczania kosztów wypadków - Załącznik I Wspólne wskaźniki bezpieczeństwa, pkt 5 (Dz.U.UE.L.2009.313.65).

Temat kontroli

„Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce”

Nr kontroli

I/12/003

Pod względem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Ogólny poziom bezpieczeństwa w ruchu kolejowym, określany miernikiem wypadków², jest gorszy tylko w Rumunii, zaś miernik ciężkości wypadków³ jest w Polsce najgorszy w Europie⁴. Z danych Europejskiej Agencji Kolejowej (zwanej dalej w skrócie ERA, ang. European Railway Agency) wynika, że jedna piąta śmiertelnych ofiar wypadków na kolei w Unii Europejskiej (UE) ginie na polskiej sieci w sytuacji, gdy ludność Polski stanowi tylko jedną trzynastą populacji UE. W 2012 r. ekonomiczne skutki dla polskiego społeczeństwa, wynikające z liczby ofiar śmiertelnych i osób ciężko rannych, wyrażone w VPC⁵ (wartość zapobiegania ofiarom w ludziach) oszacowano na ok. 167 mln zł., zaś z tytułu szkód materialnych w pojazdach kolejowych i infrastrukturze kolejowej na 18,8 mln zł (szacunek ten dotyczy wyłącznie wypadków powstałych z winy zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe (PKP PLK SA).

W związku z powyższym, tj. ze względu na wagę, zakres i skutki jakie dla społeczeństwa i gospodarki wynikają z niskiego poziomu bezpieczeństwa komunikacyjnego w polskim transporcie kolejowym, istotną kwestią jest rzetelne wykonywanie obowiązków przez podmioty odpowiedzialne za to bezpieczeństwo⁶. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁷ (dalej ustawa o tk) do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego (dalej zwanego w skrócie brk) zobowiązano przede wszystkim zarządców infrastruktury kolejowej, z których najważniejszym jest spółka PKP PLK SA⁸ oraz przewoźników kolejowych. Przepisy przywołanej ustawy nakładają również stosowne obowiązki w zakresie zapewnienia brk na organy administracji rządowej, tj. na ministra właściwego do spraw transportu oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej Prezes UTK). Od należytego wykonywania ustawowych obowiązków przez wymienione podmioty zależy głównie poziom brk.

Zapewnienie zadowalającego poziomu brk jest przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej. Świadczy o tym treść skarg, wniosków i sugestii, które napływały do Najwyższej Izby Kontroli (NIK), zwłaszcza w okresach po dużych katastrofach, bądź wypadkach kolejowych. Stanowiły one istotną przesłankę w podjęciu przez NIK decyzji w sprawie przeprowadzenia niniejszej kontroli.

² Liczba znaczących wypadków (ogółem) w stosunku do pracy eksploatacyjnej (szt./mln pociągokilometrów).

³ Liczba ofiar znaczących wypadków wyrażonej w FWSI w stosunku do pracy eksploatacyjnej mierzonej w milionach pociągokilometrów” (FWSI/mln pociągokilometrów).

⁴ Na przykład, w 2012 r. doszło w Polsce do kilku groźnych katastrof kolejowych, w tym pod Szczekocinami, w której zginęło 16 osób a 57 zostało rannych. Do wypadku tego doszło m.in. w wyniku nieprawidłowego zarządzania bezpieczeństwem ruchu kolejowego. Fakty te zostały stwierdzone przez Państwową Komisję Badań Wypadków Kolejowych.

⁵ Por. Słowniczek ważniejszych pojęć oraz skrótów pkt 36.

⁶ Bezpieczeństwo komunikacyjne w transporcie kolejowym jest zależne od trzech grup czynników, tj. technicznych (związanych z infrastrukturą kolejową, w tym stanem drogi kolejowej, systemów sterowania ruchem, systemów telekomunikacyjnych, systemów zasilania oraz z taborem kolejowym), prawnych (związanych z wdrażaniem aktów prawa europejskiego, krajowego, instrukcji wewnętrznych i procedur, których bezwzględne przestrzeganie minimalizuje ryzyko dojścia do wypadku kolejowego) oraz kadrowych (kompetencji, kwalifikacji oraz doświadczenia i doskonalenia zawodowego personelu kolejowego).

⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

⁸ Spółka ta zarządza 93,2% ogólnej długości sieci kolejowej w Polsce.

Cel główny

Głównym celem niniejszej kontroli było dokonanie oceny wykonywania zadań przez podmioty odpowiedzialne za brk, w tym działalności wyżej wymienionych organów administracji rządowej oraz przedsiębiorstw kolejowych, tj. PKP PLK SA oraz wybranych przewoźników kolejowych⁹. W szczególności ocenie poddano ich działalność w zakresie:

- ♦ sprawowania nadzoru przez Prezesa UTK nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego;
- ♦ wdrażania przez przedsiębiorstwa kolejowe Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (dalej w skrócie SMS, ang. Safety Management Systems), w tym certyfikatów i autoryzacji bezpieczeństwa;
- ♦ implementacji dyrektyw UE, dotyczących bezpieczeństwa kolejowego;
- ♦ sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu nad wykonywaniem ustawowych zadań przez Prezesa UTK, w tym zadań polegających na wprowadzaniu interoperacyjności systemu¹⁰ kolei.

Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, zwanej dalej ustawą o NIK, za wyjątkiem spółki z o.o. Przewozy Regionalne w której kontrola została przeprowadzona na podstawie przepisu art. 5 ust. 2 wymienionej ustawy.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury NIK. Uczestnikiem kontroli były również oddziały terenowe UTK, które przeprowadziły kontrole w 4 oddziałach PKP PLK SA oraz u 3 przewoźników kolejowych, w trybie art.12 pkt 2 ustawy o NIK.

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w okresie od 11 lipca 2012 r. do 4 marca 2013 roku. Ostatnie wystąpienie pokontrolne – uwzględniające rozstrzygnięcia podjęte przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, które rozpatrywało zastrzeżenia zgłoszone przez kierowników skontrolowanych jednostek – zostało przekazane adresatowi (tj. Prezesowi UTK) w dniu 9 lipca 2013 roku. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2011–2012.

⁹ Wykaz skontrolowanych podmiotów, stanowi załącznik 5.1. do niniejszej Informacji.

¹⁰ System to zespół lub zespoły elementów wzajemnie powiązanych w układy, realizujących jako całość określoną funkcję nadrzędną lub zbiór takich funkcji.

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

1.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność skontrolowanych podmiotów¹², odpowiedzialnych za zapewnienie skutecznego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w Polsce.

Powyższą ocenę uzasadniają przede wszystkim waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w działalności skontrolowanych podmiotów w obszarze bezpieczeństwa ruchu kolejowego (brk) oraz skutki, jakie dla społeczeństwa i gospodarki wynikają z katastrof i wypadków kolejowych.

Nieprawidłowości ujawniono w działalności wszystkich skontrolowanych podmiotów, odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu brk. W działalności organów administracji rządowej, tj. MTBiGM oraz Prezesa UTK, nieprawidłowości występowały głównie w obszarze sprawowania nadzoru nad skuteczną modernizacją infrastruktury kolejowej przez PKP PLK SA, której stan techniczny warunkuje utrzymanie odpowiedniego poziomu brk. Do nieprawidłowości w działalności tych organów należy także zaliczyć dopuszczenie do opóźnień w implementacji prawa UE, pozostającego w związku z brk, a w przypadku Prezesa UTK – również niewystarczający nadzór nad bezwzględny przestrzeganiem przez zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych przepisów i procedur, obowiązujących w systemie zarządzania brk. Podstawowe nieprawidłowości w działalności zarządcy infrastruktury kolejowej w kontrolowanym zakresie, tj. PKP PLK SA, polegały głównie na zwłoce w usuwaniu awarii – istotnych dla brk – elementów tej infrastruktury, nadużywaniu sygnału zastępczego, tj. procedury o najmniejszym stopniu ochrony przed wypadkami, a także na niewystarczającym nadzorze nad przestrzeganiem procedur mających bezpośredni wpływ na poziom brk oraz przeciągającym się wdrażaniu zaleceń audytu w obszarze zarządzania brk. Nieprawidłowości w działalności skontrolowanych przewoźników kolejowych polegały natomiast na niewykonywaniu modernizacji taboru kolejowego (wagonowego i trakcyjnego) oraz na niewłaściwym wykonywaniu – określonych przez zarządcę infrastruktury kolejowej – zadań w ramach wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei. Przewoźnicy ci nie sprawowali również dostatecznie skutecznego nadzoru nad pracą maszynistów taboru trakcyjnego.

Istotną przyczyną niewykonywania zadań związanych z brk, zwłaszcza w zakresie sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwami kolejowymi wdrażającymi system zarządzania bezpieczeństwem na kolei, był niedobór właściwie przeszkolonej i przygotowanej kadry. Braki kadrowe występowały zarówno w UTK, jak i w przedsiębiorstwach kolejowych. W szczególności brakowało wykwalifikowanych pracowników na stanowiska pełnomocników do spraw bezpieczeństwa oraz audytorów systemów zarządzania bezpieczeństwem.

Z ustaleń kontroli wynika, że w szczególności:

- 1) nieprawidłowości w działalności ministra właściwego do spraw transportu związanej z brk polegały na:
 - ♦ opóźnieniach we wdrażaniu ważnych dla bezpieczeństwa komunikacji kolejowej przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego. Opóźnienia we wdrażaniu sześciu dyrektyw wynosiły od 1 miesiąca do 18 miesięcy w przypadku przepisów ustawowych i od

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna. Wykaz sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych ocen skontrolowanej działalności dla poszczególnych jednostek zawiera Załącznik 5.3 do niniejszej Informacji.

7 do 21 miesięcy w przypadku przepisów wykonawczych [str. 22-24]¹³. Stanowiło to zagrożenie dla bezpieczeństwa kolejowego z powodu innej niż w UE interpretacji przepisów prawa przez podmioty kolejowe w zakresie brk,

- ♦ nierealizowaniu – przyjętego przez Rząd RP i przedłożonego Komisji Europejskiej – „Narodowego Planu Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym”. Do czasu zakończenia kontroli nie wdrożono do eksploatacji na żadnej z polskich linii kolejowych elementów tego systemu, nie był on też aktualizowany, ani nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za nadzór nad jego realizacją. Opracowanie przedmiotowego planu było traktowane w Ministerstwie, jako formalne wykonanie zaleceń Technicznej Specyfikacji dla Interoperacyjności Podsystemu Sterowania Kolei Konwencjonalnych¹⁴ [str. 42-44],
 - ♦ niewykorzystywaniu w procesie podejmowania decyzji w sprawie poprawy brk opracowań dotyczących oceny stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego, przedkładanych przez Prezesa UTK. Nie analizowano tych dokumentów i nie wyciągano z nich stosownych wniosków oraz nie wskazywano zaleceń. Świadczyć o tym może brak w MTBiGM dokumentów potwierdzających, że opracowania te były omawiane na posiedzeniach kierownictwa ministerstwa [str. 24-25],
 - ♦ niemonitorowaniu rzetelności realizacji wniosków bądź zaleceń, formułowanych pod adresem Prezesa UTK przez MTBiGM. Wnioski i zalecenia dotyczyły m.in. uzupełnienia braków kadrowych na podstawowych stanowiskach, zwłaszcza o specjalnościach kolejowych, przyspieszenia przekazania w całości infrastruktury kolejowej we władanie PKP PLK SA oraz pozyskania środków na zwiększenie zatrudnienia w UTK [str. 25];
- 2) nieprawidłowości w działalności Prezesa UTK – jako krajowej władzy bezpieczeństwa w transporcie kolejowym – polegały na:
- ♦ odstąpieniu od sprawdzania rzetelności i wiarygodności informacji, zawartych w dokumentacji przedstawianej przez podmioty kolejowe¹⁵ ubiegające się o wydanie certyfikatów, autoryzacji oraz świadectw bezpieczeństwa. Świadczy o tym fakt, że przed ich wydaniem – zamiast sprawdzenia rzetelności i wiarygodności informacji, zawartych w dokumentacji przedstawianej przez podmioty kolejowe - weryfikowano tę dokumentację jedynie pod względem formalnym,
 - ♦ niedostatecznym nadzorze nad wdrażaniem procedur związanych z wydaniem certyfikatów, autoryzacji oraz świadectw bezpieczeństwa. Po wydaniu autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa przeprowadzony został zaledwie jeden audyt systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Nieprzeprowadzanie audytów u zarządców infrastruktury kolejowej i przewoźników – w stopniu adekwatnym do liczby wydanych dokumentów – pozostawało w sprzeczności z systemowym podejściem do brk i nie mogło być zastąpione pojedynczymi kontrolami w zakresie wdrażania tylko niektórych elementów SMS. W pierwszym półroczu 2012 r. przeprowadzono tylko 9 takich kontroli, które wykazały nieprawidłowości w działalności wszystkich skontrolowanych podmiotów w zakresie zarządzania bezpieczeństwem [str. 21, 25-28], prowadzeniu niewłaściwej polityki

¹³ Strony w kwadratowych nawiasach oznaczają miejsca, w których szerzej omówiono poszczególne kwestie.

¹⁴ Wprowadzonej decyzją KE nr 964 z marca 2006 r.

¹⁵ Obowiązek ten wynika z art. 13 ust. 1a pkt 6 i 7 ustawy o tk.

kadrowej, co skutkowało powstawaniem zaległości w rozpatrywaniu spraw związanych m.in. z wydawaniem świadectw bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych oraz w zatwierdzaniu przepisów i regulacji wewnętrznych, przedkładanych Prezesowi przez przedsiębiorstwa kolejowe. Braki kadrowe skutkowały też niezatwierdzeniem przez Prezesa dokumentacji systemu utrzymania pojazdów kolejowych, tj. niezrealizowaniem obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Komisji UE¹⁶ w zakresie wydania certyfikatów jednostkom odpowiedzialnym za utrzymanie wagonów, zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Pojazdów [str. 26],

- ♦ niepodejmowaniu skutecznych działań w celu eliminowania nadużywania stosowania sygnałów zastępczych (SZ) w prowadzeniu ruchu pociągów [str. 28-30];
- 3) nieprawidłowości w działalności PKP PLK SA w zakresie zapewnienia brk na zarządzanej sieci kolejowej polegały na:
- ♦ nierzetelnym przestrzeganiu istotnych dla brk procedur systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS), dotyczących utrzymania infrastruktury kolejowej. Skutkowało to m.in. znacznym udziałem infrastruktury kolejowej poniżej stanu umożliwiającego bezawaryjnie prowadzenie ruchu pociągów i wprowadzaniem ograniczeń prędkości, bądź awaryjnych trybów sterowania ruchem przy użyciu sygnałów zastępczych (SZ). Zły stan infrastruktury szczególnie torów, rozjazdów i urządzeń sterowania ruchem kolejowym (SRK) stanowił bezpośrednie zagrożenie dla brk i był najczęstszą przyczyną wypadków i zdarzeń kolejowych¹⁷. Nadmienić przy tym należy, że ok. 60% linii kolejowych oraz ok. 35% rozjazdów eksploatowano tylko ze względu na wprowadzenie ograniczenia prędkości przez kursujące pociągi [str. 21, 30-31],
 - ♦ nieokreśleniu rzeczywistych potrzeb w zakresie zatrudnienia pracowników niezbędnych do realizacji czynności wynikających z obowiązujących przepisów i instrukcji w służbach drogowej, automatyki i inżynierii ruchu. W konsekwencji brakowało pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i nie były wykonywane w pełnym zakresie badania techniczne przez torowców, inspektorów diagnostów ds. nawierzchni i podtorza oraz nie przeprowadzano komisyjnych badań rozjazdów lub były one przeprowadzane przez osoby nieuprawnione. Nie zostały także ustalone minimalne potrzeby zatrudnienia w poszczególnych zespołach pracowniczych, wykonujących zadania dotyczące dróg kolejowych, automatyki i telekomunikacji oraz posterunków prowadzenia ruchu [str. 31]. Nie opracowano również procedury sprawowania systemowego nadzoru nad realizacją wniosków i zaleceń pokontrolnych, dotyczących stanu infrastruktury kolejowej¹⁸ [str. 33],
 - ♦ zwłoce w usuwaniu ważnych dla brk usterek w rozjazdach i urządzeniach sterowania ruchem kolejowym (SRK). Niektóre niesprawne rozjazdy były eksploatowane nawet przez kilka lat, natomiast zwłoka w usuwaniu usterek w urządzeniach SRK dochodziła do kilkunastu dni. Wynikało to z nieprzestrzegania regulacji wewnętrznych, z braku dostatecznego nadzoru oraz nierzetelnego wykonywania obowiązków służbowych przez pracowników spółki.

¹⁶ Nr 445/2011 w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE Nr 653/2007) – Dz.U. UE.L 2011.122.22.

¹⁷ W dobrym stanie technicznym było ok. 40% linii i 65,6% rozjazdów. W przypadku urządzeń SRK ocena dobra dotyczyła natomiast 33,3% urządzeń samoczynnej blokady liniowej, 34,7% urządzeń na przejazdach i 8,2% urządzeń stacyjnych.

¹⁸ Formułowanych zarówno przez kontrolę wewnętrzną spółki, jak i kontrole zewnętrzne.

Niedostateczny nadzór nad zapewnieniem sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania rozjazdów kolejowych i SRK skutkowało tym, że dopiero w trakcie okresowych komisyjnych badań technicznych wykrywane były usterki, których istnienie powinno być stwierdzone w trakcie codziennych oględzin. Oznaczało to, że ruch pociągów przez dłuższy okres odbywał się np. po niesprawnych rozjazdach [str. 34-35],

- ♦ nadużywaniu stosowania awaryjnych procedur prowadzenia ruchu z użyciem sygnału zastępczego (SZ)¹⁹, co obniżało poziom brk. Praktyka nadużywania SZ przez PKP PLK SA miała miejsce szczególnie w czasie wykonywania prac modernizacyjnych oraz długotrwałego usuwania awarii urządzeń zabezpieczenia ruchu kolejowego powstałych w wyniku dewastacji i zdarzeń losowych. Należy przy tym podkreślić, że procedury te w najniższym stopniu chronią przed wypadkami wskutek popełnienia błędu przez dyżurnego ruchu²⁰, co zwiększa zagrożenie wystąpienia wypadków, szczególnie kategorii 03 (tj. wyprawienie, przyjęcie lub jazda pociągu po niewłaściwie ułożonej niebezpiecznej drodze przebiegu albo niewłaściwa obsługa urządzeń sterowania ruchem kolejowym). Tylko w 2011 r. było siedem wypadków tej kategorii, co stanowiło 7,1% ogółu wypadków z winy spółki, natomiast w okresie 9 miesięcy 2012 r. wystąpiły cztery takie wypadki, co stanowiło 8,3% wypadków ogółem z winy spółki [str. 36],
 - ♦ niedostatecznym nadzorze nad wdrażaniem procedur systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), w szczególności nad realizacją procedury pn. „Utrzymanie linii kolejowej w sprawności technicznej i organizacyjnej”. Spółka nie dokonywała aktualizacji tej dokumentacji wraz ze zmianą obowiązujących przepisów²¹, dotyczących m.in. prowadzenia manewrów, rozmieszczenia wagonów z towarami niebezpiecznymi i transportów wojskowych, masy hamującej, jednoosobowej obsługi trakcyjnej, organizacji ruchu i prowadzenia pociągów. Zmiany przepisów w wymienionym zakresie winny zostać ujęte w regulacjach wewnętrznych podmiotów kolejowych [str. 32-33],
 - ♦ nierealizowaniu procedury pn. „Audyty Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem”, której celem winno być wykrywanie zaniedbań i nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu zarządzania bezpieczeństwem, ujawnianie przyczyn i źródeł ich powstawania oraz sprawne i skuteczne wnioskowanie o usprawnienie działań jednostek organizacyjnych spółki. Do czasu zakończenia kontroli, w spółce nie został wdrożony przedmiotowy audyt [str. 33];
- 4) nieprawidłowości w działalności przewoźników kolejowych w zakresie zapewnienia brk polegały natomiast na występowaniu przypadków:
- ♦ awarii i defektów pojazdów trakcyjnych, które bezpośrednio zagrażały brk i stanowiły przyczynę wypadków, w tym na skutek nienależytego utrzymania stanu technicznego tych pojazdów, a zwłaszcza pojazdów wyeksploatowanych i technicznie przestarzałych oraz niedostatecznego nadzoru nad systemem utrzymania taboru przez pracowników dozoru technicznego [str. 37, 56-58],

¹⁹ W toku kontroli ujawniono, że prowadzenie ruchu w oparciu o SZ przez okres powyżej 7 dni odbywało się na obszarze 102 posterunków ruchu.

²⁰ Na przykład, w czasie stosowania procedury SZ, w dniu 3 marca 2012 r. w miejscowości Chałupki w pobliżu Szczekocin zderzyły się dwa pociągi pospieszne, co było jedną z największych katastrof kolejowych w Polsce.

²¹ Przede wszystkim nie aktualizowano dokumentacji SMS w związku ze zmianami kluczowej dla zapewnienia brk Instrukcji o prowadzeniu ruchu pociągów (Ir-1).

- ♦ nierzetelnego prowadzenia ksiąg napraw bieżących i przeglądów okresowych taboru oraz ksiąg pokładowych pojazdów [str. 37-39],
- ♦ niewystarczającego nadzoru nad pracą maszynistów taboru trakcyjnego, zwłaszcza w zakresie ich czasu pracy i bezpiecznego prowadzenia pojazdów kolejowych. Maszyniści przekraczali dozwoloną prędkość przy jednoczesnym nierejestrowaniu przez urządzenia pokładowe w lokomotywach np. użycia hamulca, czujności maszynisty, bądź parametrów samoczynnego hamowania pociągu [str. 38, 58-65],
- ♦ niedostatecznego nadzoru nad realizacją zadań warunkujących prawidłowe wdrożenie i funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei. Nierzetelnie dokumentowane były m.in. czynności związane z utrzymaniem taboru oraz jego eksploatacją. Główną przyczyną tego stanu był brak dobrze przygotowanej kadry [str. 37-42],
- ♦ braku zakładowych rocznych planów audytów wewnętrznych, dotyczących systemu zarządzania bezpieczeństwem, bądź niepełnym realizowaniu tych planów [str. 39-42].

1.2 Uwagi i wnioski

Regres polskiej kolei przejawia się nie tylko w utracie znacznych udziałów w rynku przewozowym spowodowanych brakiem skutecznych działań w kierunku zmiany struktury jakościowej oferty dostosowanej do potrzeb klientów, ale również w kwestiach bezpieczeństwa ruchu. Niesprawnie zorganizowane i ciągnące się latami prace modernizacyjne skutkują ciągłymi zmianami rozkładów jazdy oraz stale zmieniającymi się warunkami prowadzenia ruchu pociągów na podstawie sygnału zastępczego. Należy przy tym podkreślić, że sygnał zastępczy, który powinien być stosowany tylko w wyjątkowych sytuacjach (np. awarii), na niektórych posterunkach stał się normą, co z pewnością osłabia uwagę i koncentrację pracowników kolei bezpośrednio związanych z prowadzeniem ruchu. W konsekwencji stanowi to zagrożenie dla brk i sprowadza niebezpieczeństwo w postaci występowania wypadków kolejowych.

W ocenie NIK, waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze bezpieczeństwa ruchu kolejowego stanowią wystarczającą podstawę do podjęcia – niezależnie od realizacji wniosków, sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych²² – działań systemowych, głównie poprzez wprowadzenie zmian w aktualnie obowiązujących przepisach prawa.

W związku z powyższym, NIK dostrzega potrzebę zainicjowania, bądź przyspieszenia stosownych prac legislacyjnych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, mających na celu nowelizację obowiązujących lub przygotowanie nowych przepisów²³, dotyczących:

- 1) wprowadzenia zmian do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji²⁴. Proponowane zmiany powinny w szczególności objąć przepisy dotyczące prowadzenia ruchu na podstawie sygnału zastępczego, poprzez wprowadzenie uregulowań zobowiązujących dyżurnego ruchu do poinformowania maszynisty o przyczynach takiej jazdy i numerze toru, na który udzielono zezwolenia. Po wejściu w życie powyższych zmian, przedsiębiorstwa kolejowe byłyby zobowiązane do aktualizacji regulacji wewnętrznych i procedur systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS),

²² Wyszczególnionych na str. 46-48 niniejszej Informacji.

²³ Dotyczy to opracowanego w MTBiGM projektu założeń projektu ustawy o czasie pracy maszynistów.

²⁴ Dz.U. Nr 172, poz. 1444 ze zm.

- 2) wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁵. Nowe rozwiązania prawne powinny regulować m.in. wymagania wobec ośrodków szkolenia na licencję i świadectwo maszynisty, świadczenie usług udostępniania maszynistów (np. tylko dla przewoźników kolejowych posiadających certyfikat bezpieczeństwa) oraz mechanizmy identyfikacji maszynistów wykonujących czynności na rzecz więcej niż jednego przewoźnika kolejowego,
- 3) sfinalizowania prac nad przygotowaniem nowej ustawy o czasie pracy maszynistów. Nowe przepisy powinny określać zakres i normy czasu pracy oraz przygotowanie zawodowe maszynistów, a także sankcje dla maszynistów i pracodawców naruszających te przepisy.

W świetle ustaleń kontroli celowe jest również podjęcie innych działań przez organy administracji rządowej, odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa ruchu kolejowego, w tym przez:

- a) Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie:
 - ♦ finansowego i organizacyjnego wzmocnienia Urzędu Transportu Kolejowego, m.in. w wyniku ewentualnego zwiększenia środków budżetowych z przeznaczeniem na wykonywanie zadań kontrolnych w obszarze brk oraz rozszerzenia kompetencji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie wydawania instrukcji i wytycznych, obejmujących ruch i sygnalizację kolejową, obowiązki maszynistów i dyżurnych ruchu, a także eksploatację i utrzymanie pojazdów kolejowych,
 - ♦ zasadności odbudowy szkolnictwa zawodowego o profilu kolejowym oraz zwiększenia kompetencji szkoleniowych PKP PLK SA;
- b) Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie sfinalizowania prac związanych z wprowadzeniem jednolitych standardów bezpieczeństwa, w szczególności w wyniku wdrożenia nowych i jednolitych instrukcji dla maszynisty pojazdu trakcyjnego oraz instrukcji techniki pracy manewrowej.

²⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

2.1 Uwarunkowania prawne

Proces tworzenia systemu nadzoru nad bezpieczeństwem kolei w Polsce jest działaniem ciągłym, a jego doskonalenie wymusza zarówno pojawianie się kolejnych uregulowań prawa wspólnotowego, jak i też potrzebą regulowania problemów, pojawiających się w praktyce dnia codziennego²⁶.

Zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania tą infrastrukturą i jej utrzymania zostały uregulowane w przywołanej wcześniej ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (ustawa o tk). Zadania w zakresie brk zostały także określone w licznych instrukcjach kolejowych (przewoźników i zarządców)²⁷. Dotyczą one m.in. organizowania ruchu, usuwania usterek urządzeń SRK i rozjazdów, a także postępowania w przypadku poważnych katastrof, wypadków i incydentów kolejowych.

Podstawowym dokumentem określającym wymogi prawa europejskiego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty²⁸. Wymogi tej Dyrektywy zostały wprowadzone do ustawy o tk i weszły w życie z dniem 11 września 2006 r., a zadaniem Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), wynikającym z tego wdrożenia jest m.in. wydawanie autoryzacji bezpieczeństwa i certyfikatów bezpieczeństwa. Autoryzacja bezpieczeństwa to dokument potwierdzający ustanowienie przez zarządcę infrastruktury systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej. Autoryzację bezpieczeństwa wydaje Prezes UTK na wniosek zarządcy infrastruktury, po potwierdzeniu akceptacji systemu zarządzania bezpieczeństwem, oraz wewnętrznych regulacji w celu spełnienia przez zarządcę wymagań niezbędnych do bezpiecznego projektowania, eksploatacji i utrzymania infrastruktury, w tym systemu nadzoru ruchu kolejowego i sygnalizacji. Certyfikat bezpieczeństwa jest natomiast dokumentem uprawniającym przewoźnika kolejowego do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej. Jest to dokument potwierdzający ustanowienie przez przewoźnika kolejowego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa zawartych w technicznych specyfikacjach interoperacyjności i innych przepisach prawa wspólnotowego i prawa krajowego. Zarządcy infrastruktury kolejowej i przewoźnicy kolejowi, aby uzyskać autoryzację lub certyfikat bezpieczeństwa, obowiązani są opracować System Zarządzania Bezpieczeństwem.

Świadectwo bezpieczeństwa obowiązani są uzyskać zarządcy, których linie kolejowe są funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolejowego i są przeznaczone do prowadzenia pasażerskich przewozów aglomeracyjnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁹ oraz zarządcy prywatnej infrastruktury kolejowej, która jest wyłącznie użytkowana przez jej właścicieli do prowadzenia własnych przewozów. Są to przewoźnicy wykonujący wyłącznie przewozy po prywatnych liniach oraz użytkownicy bocznic kolejowych.

²⁶ Wykaz aktów prawnych został przedstawiony w załączniku 5.7., a szczegółowa analiza stanu prawnego w zakresie brk została przedstawiona w załączniku 5.8. do niniejszej Informacji.

²⁷ W tym ponad 120 instrukcji PKP PLK SA.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/49/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. UE. L. 2004. 164. 44 ze zm.).

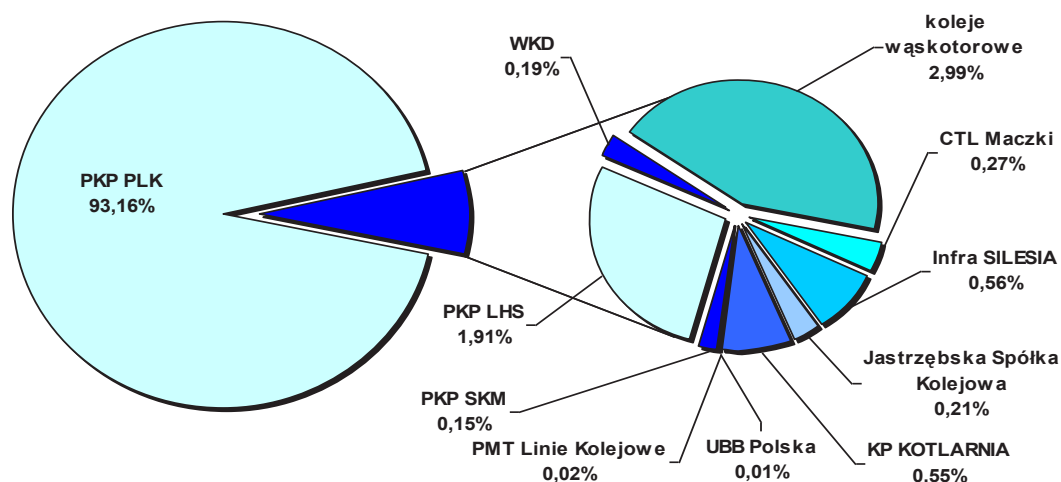
²⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz.13 ze zm.

2.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Infrastrukturą kolejową w Polsce zarządza 9 podmiotów, przy czym podstawowa sieć tej infrastruktury (93,2%) zarządzana jest przez PKP PLK SA. Udział poszczególnych podmiotów w zarządzaniu tą infrastrukturą w 2012 r. przedstawiono na wykresie 1.

Wykres nr 1

Udział poszczególnych zarządców w długości eksploatowanych linii kolejowych (wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.).

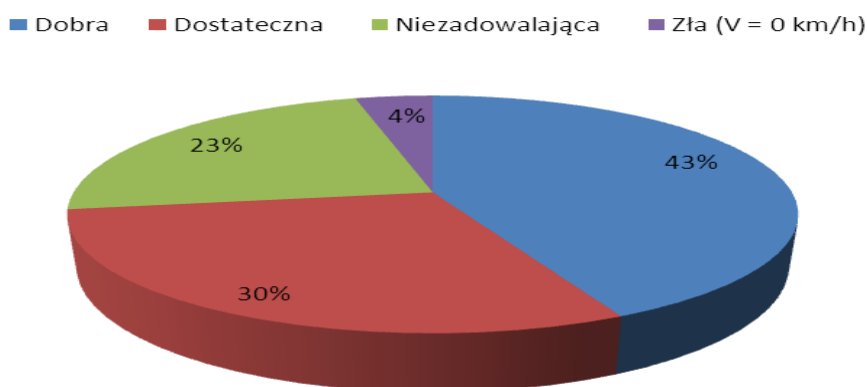


Źródło: Dane UTK.

Jednym z istotnych czynników obniżających poziom brk w Polsce jest niezadowalający stan techniczny ok. 27% infrastruktury kolejowej³⁰, co wynika głównie z wieloletniego jej niedofinansowania. W zakresie nawierzchni, stan ten ilustrują dane na wykresie 2, natomiast zmiany stanu technicznego tej infrastruktury w latach 2010–2012 – dane zamieszczone w tabeli 1.

Wykres nr 2

Stan techniczny nawierzchni kolejowej



Źródło: Dane PKP PLK SA (wg stanu na dzień 31.12.2012 r.).

³⁰ Najczęściej występującą przyczyną złego lub niezadowalającego stanu technicznego linii kolejowych jest zużycie eksploatacyjne poszczególnych elementów nawierzchni, bądź przekroczenie dopuszczalnego czasu eksploatacji elementów tej nawierzchni.

Tabela nr 1

Zmiany w stanie technicznym infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK SA

Ocena	2010 r.	2011 r.	2012 r.
Dobra	36%	40%	43%
Dostateczna	35%	32%	30%
Niezadowalająca	29%	28%	27%

Źródło: Dane PKP PLK SA.

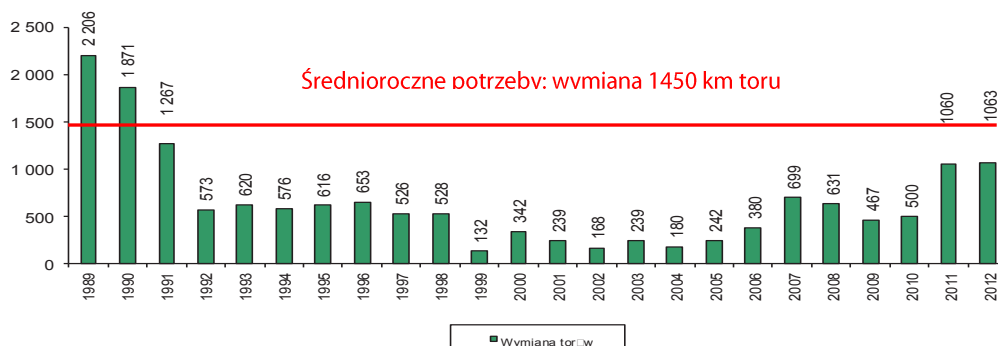
Na skutek wysokiego stopnia wyeksploatowania elementów znacznej części infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK SA, w 2012 r. odnotowano³¹ 2.889 przypadków pęknięcia szyny, 258 przypadków wyboczenia lub deformacji toru, 4.287 usterek w działaniu rozjazdów oraz 2.569 przypadków nagłej awarii toru. Zdarzenia te stanowiły zagrożenia dla brk, albowiem mogły doprowadzić do wykolejenia pociągu, a w szczególności z powodu nieprawidłowej geometrii toru (deformacja lub wyboczenie toru), nieciągłości toku szynowego (pęknięcie lub złamanie szyny) oraz uszkodzenia rozjazdu.

Z powodu ograniczonych środków finansowych, prace naprawcze lub inwestycyjne w 2012 r. podejmowano tylko na obiektach, którym groziło wyłączenie z ruchu ze względu na zły stan techniczny i zostały ujęte w nakazach inspektorów nadzoru budowlanego. Pozostałe obiekty eksploatowano przy ograniczonej prędkości i nacisku osi, o ile umożliwiało to bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów.

Ilość środków, jakie PKP PLK SA pozyskuje z udostępniania linii kolejowych oraz otrzymuje w formie dotacji z budżetu państwa była niewystarczająca na sfinansowanie w pełnym zakresie wszystkich robót naprawczych. Sytuacja ta dotyczyła głównie potrzeb związanych z wymianą torów oraz rozjazdów. Stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie wymiany torów ilustrują dane przedstawione na wykresie 3, natomiast stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie wymiany rozjazdów przedstawiają dane na wykresie 4.

³¹ W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. zawartych w księdze wydarzeń systemu ewidencji pracy eksploatacyjnej (SEPE).

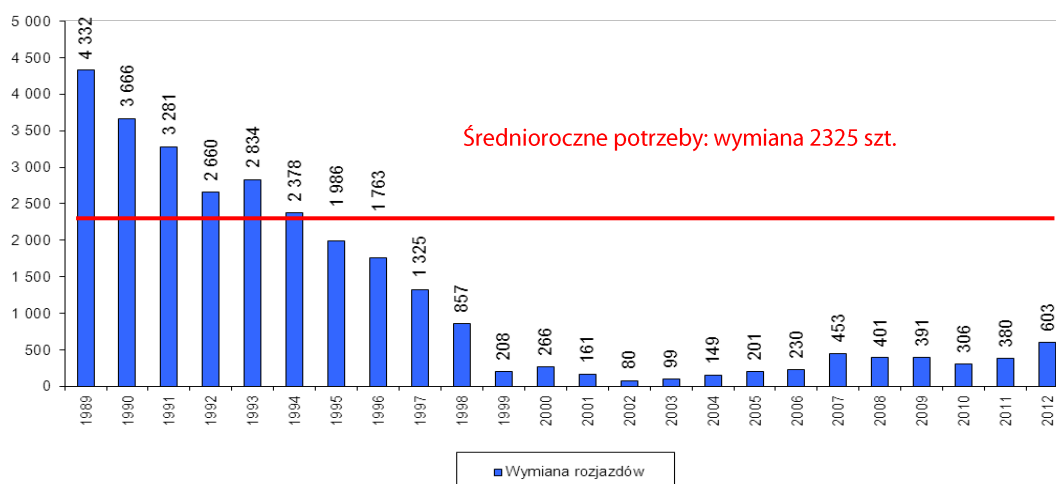
Wykres nr 3

 Realizacja wymian torów ze środków na bieżące utrzymanie i na inwestycje³²


Źródło: Dane PKP PLK SA.

Wykres nr 4

Realizacja wymian rozjazdów ze środków na bieżące utrzymanie i na inwestycje



Źródło: Dane PKP PLK SA.

W związku z sytuacją przedstawioną na powyższych wykresach, tj. brakiem wystarczających środków na finansowanie w pełnym zakresie wykonywania robót naprawczych w celu zapewnienia bezpiecznego ruchu pociągów - wprowadzane są obostrzenia eksploatacyjne. Skutkują one jednak wydłużaniem czasu jazdy, a tym samym przyczyniają się do zmniejszenia atrakcyjności transportu kolejowego, głównie poprzez obniżanie maksymalnych prędkości rozkładowych, które są znacznie niższe niż w większości krajów europejskich. Ponadto, brak odpowiednich inwestycji taborowych i pogarszający się stan techniczny używanych pojazdów powodują, oprócz zagrożenia dla brk, obniżanie jakości oferowanych usług, która znacznie odbiega od standardów europejskich.

³² Na wykresach 3 i 4 linią czerwoną zaznaczono poziom średniorocznych potrzeb wymian przy następujących założeniach: odtworzenie w ciągu 10 lat do stanu dobrego infrastruktury kolejowej, realizacja bieżących napraw w pełnym zakresie.

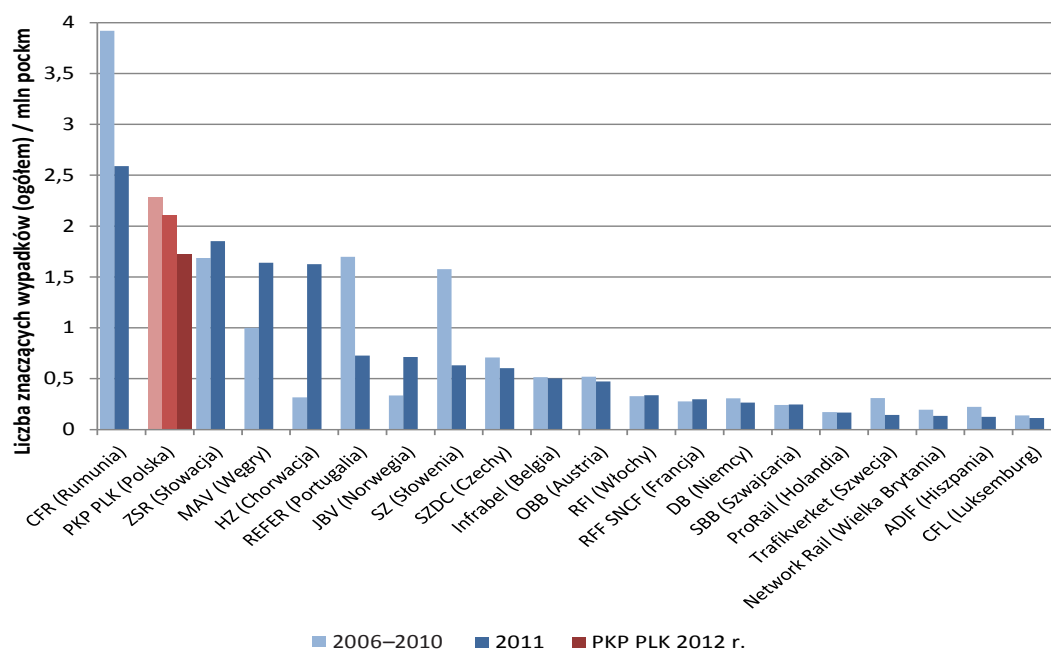
3.1 Poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego

Jednym z głównych wyznaczników do dokonania oceny stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego jest liczba zaistniałych wypadków kolejowych oraz analiza ich przyczyn i skutków, a także występujących zagrożeń. Liczba wypadków kolejowych jest pochodną m.in. wielkości wykonywanych przewozów, intensywności ruchu kolejowego, stanu technicznego eksploatowanej sieci linii kolejowych oraz stanu technicznego pojazdów kolejowych.

W stosunku do pracy eksploatacyjnej, na sieci PKP PLK SA, spośród 20 krajów UE (o największej długości linii kolejowych) odnotowano najwyższą liczbę znaczących wypadków ogółem oraz najwyższy wskaźnik liczby ofiar tych wypadków. Poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego określa miernik wypadków, czyli liczba wypadków przypadająca na 1 milion pociągo-kilometrów (szt./mln poc.-km). Wielkość pracy eksploatacyjnej wykonanej w 2011 r. przez przewoźników podczas przewozów osób wyniosła 144,4 mln poc.-km, natomiast podczas przewozów rzeczy wyniosła 79,5 mln poc.-km. Ogółem wielkość pracy eksploatacyjnej wyniosła 223,94 mln poc.-km, co oznacza, że na każdy mln poc.-km wydarzyło się ponad 3,8 wypadku. Od 2006 r. nieprzerwanie Polska zajmuje w UE drugie miejsce (po Rumunii) pod względem liczby znaczących wypadków ogółem w stosunku do pracy eksploatacyjnej. Zgodnie z tym wskaźnikiem, średnio w latach 2006–2010 na każdy mln poc.km odnotowano w Polsce 2,3 wypadku, podczas gdy w Rumunii 3,9, a na kolejach niemieckich – 0,3. W 2011 r. wskaźnik ten dla Polski wynosił 2,1, dla Rumunii – 2,5, a dla Niemiec – 0,3. Poziom omawianego wskaźnika w niektórych krajach europejskich przedstawiają dane na wykresie 5.

Wykres nr 5

Liczba znaczących wypadków ogółem w stosunku do pracy eksploatacyjnej w 20 krajach europejskich w latach 2006–2010 i 2011 r.



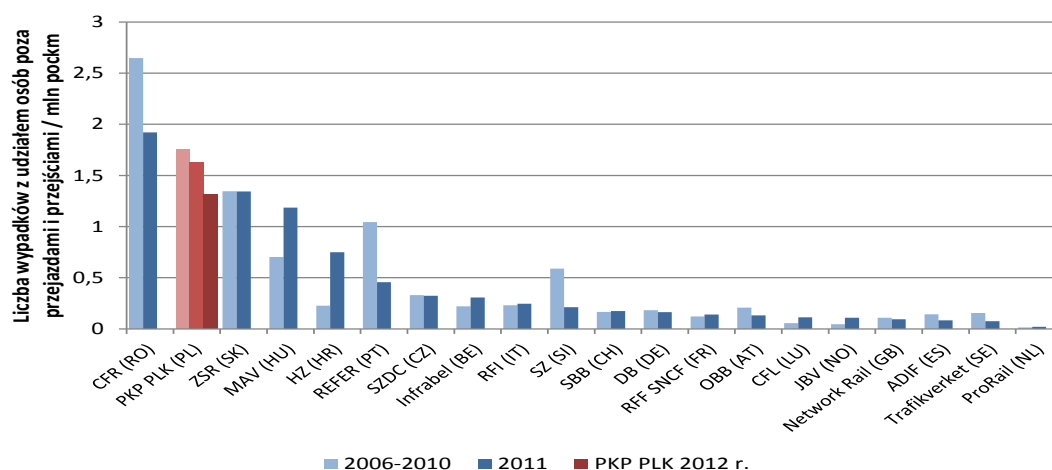
Źródło: UIC, Significant Accidents 2011 – General Report and Benchmarking, dane dot. PKP PLK SA 2012 r. – oprac. Biuro Bezpieczeństwa Spółki.

Pod względem liczby wypadków z udziałem osób poza przejazdami i przejściami kolejowymi (w stosunku do pracy eksploatacyjnej), Polska zajmuje również drugie miejsce w Europie. Wskaźnik ten (średnio w latach 2006–2010) wynosił ok. 1,8 wypadku, w Rumunii – 2,6, a w Niemczech

– tylko 0,2. W 2011 r. wskaźnik ten dla Polski wynosił 1,6, zaś dla Rumunii – 1,8 oraz 0,2 dla Niemiec. Liczbę wypadków z udziałem osób poza przejazdami i przejściami kolejowymi w 20 krajach europejskich ilustrują dane na wykresie 6.

Wykres nr 6

Liczba wypadków z udziałem osób poza przejazdami i przejściami w stosunku do pracy eksploatacyjnej w 20 krajach europejskich w latach 2006–2011.

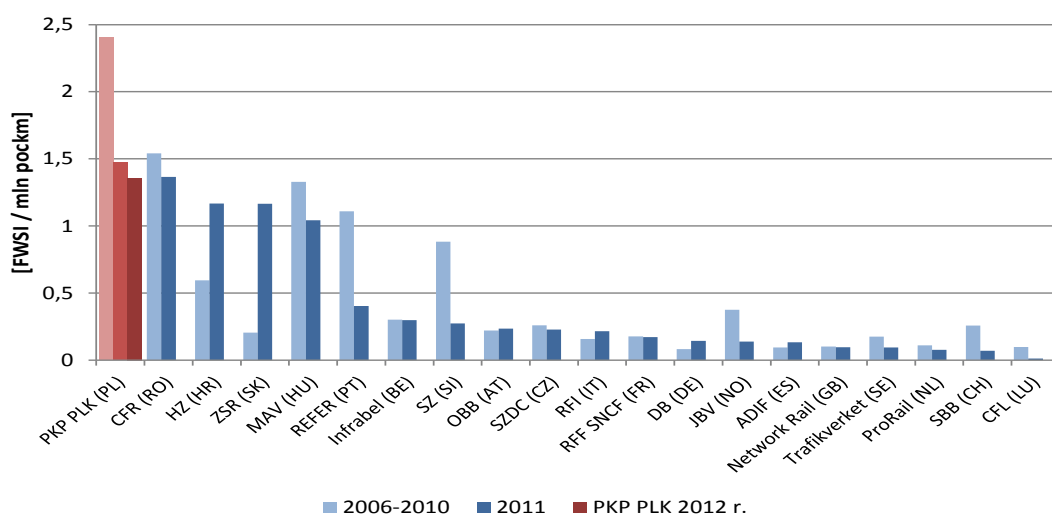


Źródło: UIC, Significant Accidents 2011 – General Report and Benchmarking, dane dot. PKP PLK SA w 2012 r. – oprac. Biuro Bezpieczeństwa Spółki.

Spośród 20 krajów europejskich, od 2006 r. Polska zajmuje natomiast pierwsze miejsce (przed Rumunią) w zakresie liczby ofiar znaczących wypadków, wyrażonej w FWSI³³, w stosunku do pracy eksploatacyjnej. Zgodnie ze wskaźnikiem FWSI, na każdy mln poc.km zanotowano w Polsce (średnio w latach 2006–2010) ok. 2,5 ofiar wypadków (osoby), podczas gdy w Rumunii było 1,6 osoby, a na kolejach niemieckich – 0,2. Liczbę takich ofiar wypadków przedstawiono na wykresie 7.

Wykres nr 7

Liczba ofiar wypadków wyrażona w FWSI w stosunku do pracy eksploatacyjnej w 20 krajach europejskich w latach 2006–2010 i 2011 r.



Źródło: UIC, Significant Accidents 2011 – General Report and Benchmarking, dane dot. PKP PLK SA w 2012 r. – oprac. Biuro Bezpieczeństwa Spółki.

³³ Przyjęta w UE umowna miara liczby ofiar wypadków, w której zabici uwzględniani są z wagą 1, a ciężko ranni – z wagą 0,1.

Niski poziom bezpieczeństwa ruchu kolejowego w Polsce był skutkiem jednoczesnego występowania wielu przyczyn. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- ♦ złą jakość infrastruktury kolejowej (niedostateczny stan techniczny nawierzchni, rozjazdów, urządzeń SRK);
- ♦ niezadowalający stan techniczny taboru wagonowego i trakcyjnego;
- ♦ niewystarczające kwalifikacje i umiejętności pracowników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu kolejowego (brk);
- ♦ niedostateczny nadzór zarządcy infrastruktury oraz spółek przewozowych nad wdrażaniem wewnętrznych regulacji wynikających z Systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS) oraz nieprzestrzeganie procedur obowiązujących w tym zakresie.

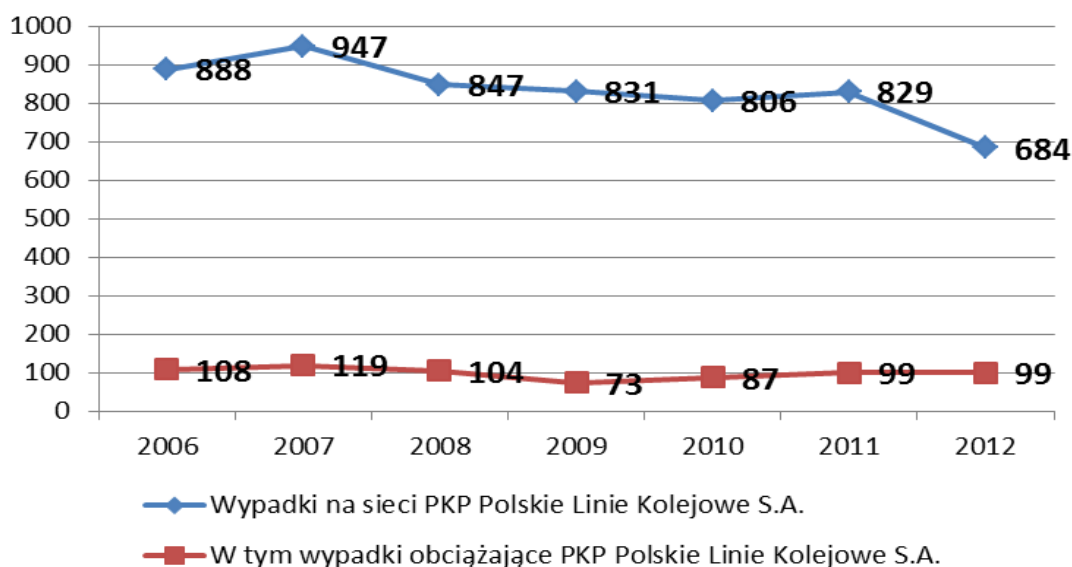
Negatywnie na poziom brk wpływały także:

- ♦ niedostateczny nadzór, zwłaszcza Prezesa UTK, nad działalnością zarządców infrastruktury kolejowej w zakresie brk oraz nad podmiotami kolejowymi realizującymi przewozy;
- ♦ niedostateczny nadzór i kontrola w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego PKP PLK SA - nad spółkami przewozowymi, a zarządów tych spółek - nad przestrzeganiem przez pracowników stosownych procedur.

Powyższe przyczyny skutkowały licznymi wypadkami i zdarzeniami kolejowymi zarówno z winy skontrolowanego zarządcy infrastruktury kolejowej (tj. PKP PLK SA), jak i przewoźników kolejowych. W 2012 r. na sieci PKP PLK SA odnotowano 684 wypadki, w tym 99 wypadków obciążających spółkę PKP PLK. Za pozostałe wypadki odpowiedzialnością obciążono inne podmioty, w tym głównie przewoźników kolejowych. Liczbę wypadków kolejowych przedstawiono na wykresie 8.

Wykres nr 8

Liczba wypadków na sieci w Polsce, w tym wypadki obciążające PKP PLK SA



Źródło: Dane IBR PKP PLK SA.

Wypadki kolejowe miały również wymierne skutki finansowe. W 2012 r. ekonomiczne skutki wypadków (powstałych z winy zarządcy infrastruktury kolejowej – spółki PKP PLK) z uwzględnieniem liczby osób zabitych i ciężko rannych zostały szacowane na ok. 167 mln zł, zaś koszt szkód materialnych w taborze i infrastrukturze wynosił 18,8 mln zł. Stosowne dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 2.

Tabela nr 2

Ekonomiczne skutki wypadków kolejowych w Polsce w 2012 r.

Ekonomiczne skutki wypadków z podziałem na:		Całkowity koszt wszystkich wypadków [PLN]	Względny koszt wszystkich wypadków [w PLN na mln poc.-km]
1.	liczbę zabitych i ciężko rannych pomnożoną przez wartość zapobiegania ofiarom w ludziach (VPC) ³²	166.966.852,50	760.669,03
2.	szkody w środowisku	299.200,00	1.363,10
3.	koszty szkód materialnych w pojazdach kolejowych lub infrastrukturze kolejowej	18.774.545,29	85.533,24
Opóźnienia spowodowane wypadkami		525.980,00 mln.	–

Źródło: PKP PLK SA.

3.2 Działalność ministra właściwego do spraw transportu w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego

3.2.1. Implementacja prawa UE

Wdrażanie postanowień sześciu dyrektyw UE, pozostających w związku z brk, do przepisów prawa krajowego odbywało się z opóźnieniem. Wynosiło ono od 1 miesiąca do 18 miesięcy w przypadku przepisów ustawowych i od 7 do 21 miesięcy – w przypadku przepisów wykonawczych. Do czasu zakończenia kontroli nie została natomiast zaimplementowana Dyrektywa Komisji z dnia 1 marca 2011 r. dotycząca interoperacyjności kolei³⁵. Znaczenie tych opóźnień dla brk wynikało z innej niż w UE interpretacji przepisów prawa krajowego przez podmioty kolejowe. Opóźnienia w implementacji dyrektyw UE oprócz zagrożenia dla brk – wynikającego z innej niż w UE interpretacji przepisów prawa krajowego przez podmioty kolejowe - stwarzały ryzyko zablokowania finansowania projektów infrastrukturalnych, istotnych dla brk.

Odnosnie wdrażania poszczególnych dyrektyw ustalono, że:

- 1) Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie

³⁴ VPC (wartość zapobiegania ofiarom w ludziach) dla ofiary śmiertelnej przyjęto 341 tys. €, a dla osoby ciężko rannej 46,5 tys. €.

³⁵ Dyrektywa Komisji 2011/18/UE z dnia 1 marca 2011 r. zmieniająca załącznik II, V i VI do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz.U.UE.L2011.57.21).

alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei).

Zgodnie z art. 33 powyższej dyrektywy państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych najpóźniej do dnia 30 kwietnia 2006 r. i powinny niezwłocznie powiadomić o tym Komisję Europejską (KE). Dyrektywa ta została implementowana do prawa polskiego ustawą z dnia 22 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym³⁶, tj. z trzymiesięcznym opóźnieniem, natomiast przepisy wykonawcze wprowadzono z opóźnieniem od 7 miesięcy do 1 roku. Dotyczyło to w szczególności siedmiu rozporządzeń Ministra Transportu³⁷. Ponadto, w Polsce – inaczej niż w pozostałych krajach UE – zaimplementowano do porządku prawnego przepisy przedmiotowej dyrektywy w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS). Polegało to na wyłączeniu z obowiązku objęcia systemem bezpieczeństwa kolejowego użytkowników bocznic kolejowych oraz dworców kolejowych;

- 2) *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/110/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, tzw. dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei Dz.U.UE.L.2008.345.62.*

Zgodnie z art. 2 przywołanej dyrektywy pn. „Wdrożenie i transpozycja” państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych (niezbędnych do stosowania tej dyrektywy) do 24 grudnia 2010 r. oraz niezwłocznego przedstawienia tych przepisów KE. Przepisy ustawowe wprowadzono z opóźnieniem jednego roku i jednego miesiąca³⁸;

- 3) *Dyrektywa Komisji 2009/149/WE z dnia 27 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wspólnych wskaźników bezpieczeństwa oraz wspólnych metod obliczania kosztów wypadków³⁹.*

Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane zostały do przyjęcia i publikacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych - niezbędnych do jej wykonania - najpóźniej do dnia 18 czerwca 2010 r. oraz do niezwłocznego przekazania KE tekstu tych przepisów oraz tabeli korelacji pomiędzy tymi przepisami a dyrektywą. Dyrektywa ta została transponowana do prawa polskiego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa⁴⁰, tj. z jednomiesięcznym opóźnieniem;

³⁶ Dz.U. Nr 144, poz. 1046.

³⁷ Rozporządzenia: z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 230, poz. 1682), z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatu bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 57, poz. 389), z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 60, poz. 407 ze zm.), z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych (Dz.U. Nr 89, poz. 593), z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie zawartości raportu z postępowania w sprawie poważnego wypadku, wypadku i incydentu kolejowego (Dz.U. Nr 41, poz. 268) oraz z dnia 21 lutego 2007 r. w sprawie wzoru legitymacji członka Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (Dz.U. Nr 41, poz. 269).

³⁸ Dyrektywa została implementowana do prawa polskiego ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 230, poz. 1372), a weszła w życie w dniu 28 stycznia 2012 r.

³⁹ Dz.U.UE.L.2009.313.65 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. Nr 142, poz. 952,

- 4) *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie*⁴¹.

W art. 38 powyższej dyrektywy postanowiono, że nie później niż do dnia 19 lipca 2010 r. państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia zgodności z jej artykułami⁴² oraz z załącznikami I – IX. Dyrektywa ta została zaimplementowana do polskiego prawa ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁴³, która weszła w życie w dniu 28 stycznia 2012 roku. Wdrożenie do prawa polskiego nastąpiło zatem z opóźnieniem 18 miesięcy w stosunku do terminu określonego w dyrektywie;

- 5) *Dyrektywa Komisji 2009/131/WE z dnia 16 października 2009 r. zmieniająca załącznik VII do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie*⁴⁴.

Państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia w życie niezbędnych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych do wykonania tej dyrektywy do dnia 19 lipca 2010 roku. Dyrektywa ta została zaimplementowana do polskiego prawa ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁴⁵, która weszła w życie 28 stycznia 2012 r. oraz rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei⁴⁶. Oznacza to, iż przepisy ustawowe wprowadzono z 18 miesięcznym opóźnieniem, a przepisy wykonawcze – z 23 miesięcznym opóźnieniem;

- 6) *Dyrektywa Komisji 2011/18/UE z dnia 1 marca 2011 r. zmieniająca załączniki II, V i VI do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie*.

W art. 2 powyższej dyrektywy państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania najpóźniej do dnia 31 grudnia 2011 r., a także do niezwłocznego przekazania Komisji tekstu tych przepisów. Do czasu zakończenia kontroli trwały prace legislacyjne nad wdrożeniem tej dyrektywy.

Ustalono ponadto, że do czasu zakończenia kontroli nie została opracowana w MTBiGM krajowa strategia wdrażania standardów interoperacyjności w zakresie podsystemu infrastruktura, określała harmonogram wdrażania interoperacyjności w tym zakresie. Nie zostały również opracowane krajowe przepisy dotyczące technicznych specyfikacji dla interoperacyjności (TSI) w zakresie infrastruktury dla kolei konwencjonalnych. W ocenie NIK, brak krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizacyjnych stanowi zagrożenie dla brk. Podkreślenia wymaga fakt, że jeżeli nie ma jednoznacznie określonych przepisów w omawianym zakresie, to podmioty odpowiedzialne za spełnienie i sprawdzenie wymagań odwołujących się do przepisów krajowych, każdorazowo same muszą podjąć decyzję, które dokumenty są właściwe.

3.2.1. Nadzór nad działalnością Prezesa UTK

Z ustaleń kontroli wynika, iż nie był wystarczający nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad działalnością Prezesa UTK. W okresie objętym kontrolą, minister nie podejmował stosownych

⁴¹ Dz.U.UE.L.2008.191.1 ze zm.,

⁴² Art. 1 i 2, art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 2, 5, 6 i 8, art. 6 ust 1, 2, 3, 9 i 10, art. 7, 8 i 9, art. 11 ust. 4 i 5, art. 12, art. 13 ust. 5, art. 15, 16 i 17, art. 18 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 19 ust. 3, art. 20-27, art. 28 ust. 4 i 6, art. 32-35.

⁴³ Dz.U. z 2011 r. Nr 230 poz. 1372.

⁴⁴ Dz.Urz. UE L273/12 z 17.10.2000 r.

⁴⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 230 poz. 1372.

⁴⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 492.

działań pozostających w związku z corocznie przekazywanymi przez Prezesa UTK dokumentami pn. Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Treść tych dokumentów nie była poddawana analizie i nie wyciągano z niej stosownych wniosków bądź zaleceń, zwłaszcza dotyczących brk. Minister nie zajmował żadnego stanowiska i nie podejmował działań⁴⁷ pomimo, że w przedmiotowych dokumentach (za 2010 r. i 2011 r.) były wskazywane nieprawidłowości z zakresu brk, a w szczególności zwracano uwagę na:

- ♦ niedostateczny i nieskuteczny nadzór organów PKP PLK SA nad podległymi im liniowymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie stanu technicznego i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz prowadzenia ruchu kolejowego;
- ♦ konieczność wzmocnienia nadzoru nad czasem pracy maszynistów, zwłaszcza wobec maszynistów zatrudnianych na warunkach innych niż umowa o pracę, wykonujących podstawowe obowiązki u innego pracodawcy.

Minister nie monitorował również działań podejmowanych przez Prezesa UTK w związku z realizacją wniosków i zaleceń, formułowanych pod jego adresem przez MTBiGM, które dotyczyły:

- ♦ uzupełnienia braków kadrowych na podstawowych stanowiskach, zwłaszcza o specjalnościach kolejowych;
- ♦ uregulowania sprawy nadzoru budowlanego nad infrastrukturą kolejową w związku zapewnieniem interoperacyjności systemów kolejowych;
- ♦ przyspieszenia przekazania całej infrastruktury kolejowej we władanie zarządców tej infrastruktury;
- ♦ pozyskania środków na zwiększenie zatrudnienia w UTK.

Minister nie podejmował też działań w związku ze wzrostem w 2011 r. – w stosunku do 2010 r. – liczby wypadków spowodowanych złym stanem infrastruktury o 20% (tj. z 60 do 74)⁴⁸ oraz złym stanem taboru kolejowego o ponad 75%⁴⁹ (tj. z 23 do 41). Działania ministra w tym zakresie mogłyby polegać na wprowadzeniu przepisów dotyczących zmiany umiejscowienia rewidentów taboru, podobnie jak to jest w UE⁵⁰.

3.3 Działalność Prezesa UTK w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego

3.3.1. Wydawanie autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa

Obowiązek uzyskania w okresie objętym kontrolą dokumentów bezpieczeństwa, warunkujących prowadzenie działalności, dotyczył w 2011 r. 10 zarządców infrastruktury, w tym 3 spółki, które łączą funkcje zarządcy z funkcją przewoźnika kolejowego (tj. WKD, PKP Trójmiasto i PKP LHS), a także 53 przewoźników towarów i 14 przewoźników osób. Ilość poszczególnych dokumentów, uprawniających zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych do prowadzenia działalności, którą w latach 2010–2012 (I półrocze) wydał Prezes UTK przedstawiają dane tabeli 3.

⁴⁷ Do czasu katastrofy pod Szczekocinami.

⁴⁸ Wypadki kat. B09.

⁴⁹ Wypadki kat. B11.

⁵⁰ W krajach UE rewidenty są zatrudnieni przez zarządców infrastruktury, a nie tak jak w Polsce – przez przewoźników.

Tabela nr 3

Wydane przez Prezesa UTK dokumenty uprawniające do prowadzenia działalności (w szt.)⁵¹

Wyszczególnienie	2010	2011	I pół. 2012
Akceptacja SMS dla przewoźników	52	10	8
Akceptacja SMS dla zarządców	7	1	4
Certyfikaty bezpieczeństwa cz. A i B	91	37	8
Autoryzacje bezpieczeństwa cz. A i B	10	8	4
Świadectwa bezpieczeństwa	80	196	118

Źródło: Dane UTK.

Prezes UTK, wydając podstawowe dla brk dokumenty (certyfikaty, autoryzacje bądź świadectwa bezpieczeństwa), weryfikował jedynie pod względem formalnym przedstawioną przez podmioty kolejowe dokumentację. Nie podejmował natomiast kontroli polegających na sprawdzeniu rzetelności i wiarygodności zawartych w niej informacji⁵².

W UTK powstały także znaczne zaległości w rozpatrywaniu spraw związanych z zatwierdzaniem regulacji wewnętrznych, przedkładanych Prezesowi UTK przez przedsiębiorstwa kolejowe. Do czasu zakończenia kontroli nie załatwiono 280 spraw, tj. 76% wniesionych. Zaległości związane były ponadto z niezatwierdzeniem przez Prezesa dokumentacji systemu utrzymania pojazdów kolejowych (DSU), które dotyczyły aż 669 dokumentów (spośród 915 spraw) oraz 246 (tj. 29%) świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń oraz pojazdów kolejowych dla bocznic. Nie zostało też załatwionych aż 97% spraw (spośród 628) dotyczących rejestracji pojazdów według wymogów UE. UTK nie kontrolował również zagadnień związanych z wykonywaniem przez zarządców linii kolejowych i przewoźników obowiązków dotyczących zawiadamiania Przewodniczącego Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych o zaistniałych zdarzeniach kolejowych.

Główną przyczyną wystąpienia w UTK powyższych nieprawidłowości było nieadekwatne – w stosunku do zakresu i ilości wykonywanych zadań – zatrudnienie. Stan ten był następstwem niewłaściwej polityki kadrowej, która osłabiła sprawność instytucjonalną Urzędu. Dodatkowo, niedobór kadr skutkowało tym, że Urząd nie realizował obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Komisji UE⁵³ w zakresie wydania certyfikatów jednostkom odpowiedzialnym za utrzymanie wagonów, zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Pojazdów.

⁵¹ Według stanu na początek grudnia 2012 r. nie było zaległych spraw w zakresie wydawania certyfikatów bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa. Stwierdzono natomiast zaległości w wydawaniu świadectw bezpieczeństwa, które dotyczyły 75 spraw (19%).

⁵² Przeprowadzanie kontroli przez Prezesa UTK w zakresie spełniania obowiązków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego przez zarządców infrastruktury, przewoźników kolejowych i użytkowników bocznic wynika z art. 13 ust. 1a pkt 6 i 7 ustawy o tk.

⁵³ Nr 445/2011 – Dz.U. UE.L 2011.122.22.

3.3.2. Nadzór nad wdrażaniem autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa

Prezes UTK, jako centralny organ administracji rządowej oraz krajowa władza bezpieczeństwa w transporcie kolejowym⁵⁴, w niedostatecznym stopniu nadzorował wdrażanie procedur pozostających w związku z wydaniem w Polsce 136 certyfikatów i 22 autoryzacji oraz 394 świadectw bezpieczeństwa⁵⁵.

Po wydaniu wyżej wymienionych dokumentów przeprowadzony został tylko jeden (w 2010 r.) audyt systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Przeprowadzenie tylko jednego audytu świadczy o braku funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem na polskich kolejach (SMS). W UE, statystyczny kraj przeprowadza w roku 309 audytów SMS. Brak audytów u zarządców i przewoźników w wymienionym zakresie nie spełnia systemowego podejścia do brk i nie może być zastąpiony pojedynczymi kontrolami UTK w zakresie wdrażania jedynie niektórych elementów SMS. W ramach nadzoru Prezesa UTK nad wdrażaniem SMS, w pierwszym półroczu 2012 r. przeprowadzono zaledwie 9 kontroli⁵⁶, które wykazały nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych podmiotach. Na przykład:

- **w Lotos Kolej sp. z o.o.** stwierdzono, że w Księdze SMS nie było podrozdziału poświęconego opracowaniu, wdrażaniu i nadzorowaniu realizacji Programu Poprawy Bezpieczeństwa, nieaktualny był wykaz eksploatowanych pojazdów oraz nie było opisów podstawowych wymogów dotyczących eksploatowanych pojazdów (posiadanie ważnych świadectw). W planie zapewnienia bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych wysokiego ryzyka w transporcie kolejowym nie określono zaś zasad testowania i okresowego praktycznego sprawdzania procedur ujętych w tym planie;
- **w Orlen KolTrans sp. z o.o.** nie przeprowadzono przeglądu zarządzania po poważnym wypadku kolejowym w dniu 8.11.2010 r. na stacji Białystok oraz nie przeprowadzono okresowego sprawdzenia aktualności i kompletności zapisów w regulacjach wewnętrznych, w Księdze SMS oraz w procedurach SMS. W spółce nie opracowano też sposobu i trybu przekazywania informacji o przyczynach zagrożenia bądź zdarzenia kolejowego do „Rejestru zagrożeń” oraz nie wyznaczono doradcy ds. bezpieczeństwa przewozu kolejną towarów niebezpiecznych;
- **w CTL Cargo sp. z o.o.** stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niedostosowaniu Księgi SMS i procedury P/10 (Przegląd zarządzania) do przepisów czterech rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw transportu w 2011 roku. Nie było zatwierdzonej przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania pojazdów;
- **w Kolejach Dolnośląskich SA** stwierdzono niekompletne i nieaktualne zapisy w Księdze SMS oraz w procedurach P/10 (Zarządzanie zmianą), P/11 (Utrzymanie sprawności taboru oraz urządzeń technicznych, P/17 (Przygotowanie planów postępowania na wypadek zagrożenia/zdarzenia kolejowego) i P/20 (Przegląd zarządzania). W „Rejestrze zagrożeń” nie ujmowano wszystkich występujących zagrożeń. W spółce nie było zatwierdzonej przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania (DSU), a kierownictwo spółki nie zatwierdziło wniosków w sprawie wprowadzenia zmian w SMS;
- **w Lubelskim Węglu „Bogdanka” SA** nie wdrożono procedury P/05 (Realizacja procesu przewozowego) i nie przeprowadzono procesu oceny zgodności ustalonych celów bezpieczeństwa z obowiązującymi standardami, tj. zgodnie z procedurą P/02 (Zarządzanie zmianą). Nie opracowano też planu działań doskonalących według procedury P/11 (Nadzór nad dokumentami i zapisami SMS) oraz nie opracowano dokumentacji dotyczącej postępowania na okoliczność wystąpienia zagrożenia lub zdarzenia zgodnie z procedurami P/16 (Audyty bezpieczeństwa) i P/17 (Kontrolę);
- **w Hagans Logistic sp. z o.o.** wystąpiły nieprawidłowości w procedurze P/07 (Ocena ryzyka zawodowego) i nie określono jednoznacznie sposobu przekazywania informacji zawartych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa. Zarząd nie wystąpił z wnioskiem do Prezesa UTK o wpis do rejestru pojazdów kolejowych, a rejestr wypadków nie był prowadzony.

⁵⁴ W rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o tk.

⁵⁵ Od 1 stycznia 2010 r. do czerwca 2012 r.

⁵⁶ W planach kontroli na 2012 r. nie uwzględniono 75 podmiotów, które winny posiadać zaakceptowane SMS, w tym największych przewoźników, tj. PKP Cargo SA i PKP Intercity SA, a do końca listopada 2012 r. nie przeprowadzono także kontroli w PKP PLK SA.

Ujawnienie w toku powyższych kontroli istotnych nieprawidłowości świadczą o potrzebie przeprowadzania audytów w zakresie spełniania warunków zawartych w systemie zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

3.3.3. Kontrole stosowania sygnałów zastępczych w prowadzeniu ruchu pociągów

W ramach nadzoru nad PKP PLK SA Prezes UTK nie podejmował skutecznych działań w celu eliminowania wieloletniego⁵⁷ stosowania sygnałów zastępczych (SZ) w prowadzeniu ruchu pociągów. Długotrwałe nieusuwanie awarii urządzeń SRK, wymuszało stosowanie procedur awaryjnych z zastosowaniem tych sygnałów⁵⁸. Praktyka nadużywania SZ przez PKP PLK SA miała miejsce szczególnie w czasie wykonywania prac modernizacyjnych, w przypadkach dewastacji urządzeń SRK oraz powstałych wskutek zdarzeń losowych.

- **na stacjach kolejowych przy linii 274 na terenie Zakładu Linii Kolejowych w Wałbrzychu**, jazdy pociągów, nawet od 10 lat, odbywają się na podstawie SZ. Stan ten spowodowany jest kradzieżami i dewastacjami urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz elementów sieci powrotnej prądu trakcyjnego na stacjach Wałbrzych Miasto, Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Boguszów Gorce i Sędziszów. W latach 1998–2012 odnotowano 1.285 kradzieży i dewastacji urządzeń. W związku z tym, od 2004 r. zaprzestano bieżącego odtwarzania infrastruktury. W przyszłości planowane są modernizacje urządzeń poprzez zastosowanie antykradzieżowych elementów urządzeń i zastosowanie liczników osi. Przeprowadzone przez Oddział Terenowy UTK w dniu 24.08.2012 r. jazdy kontrolne na odcinkach linii Wałbrzych Główny-Jaworzyna Śląska-Wałbrzych Główny wykazały, że na kilku posterunkach ruchu stosowano SZ, a jako przyczynę jego stosowania Zakład Linii Kolejowych w Wałbrzychu wskazał kradzieże i dewastacje urządzeń;
- **Stacja Świebodzice**, po pożarze w 1997 r. na nastawni dysponującej i uszkodzeniu instalacji zasilającej obwody semaforów świetlnych, uzyskała zgodę Naczelnego Dyrektora DOKP na zabudowę do 1999 r. uproszczonej instalacji obwodów świateł dla wszystkich semaforów z zastosowaniem białego światła migającego. Sytuacja powyższa utrzymywała się przez blisko 15 lat. Dopiero w lipcu 2012 r. zostały wyłączone z eksploatacji „białe światła migające” w dwóch okręgach nastawczych. Wjazdy do stacji Świebodzice odbywają się na SZ, a wyjazdy na podstawie rozkazów pisemnych. Kontrola UTK przeprowadzona w maju 2012 r. stwierdziła zły stan techniczny urządzeń sterowania ruchem i zobowiązała Dyrektora Zakładu Linii Kolejowych PLK w Wałbrzychu m.in. do prowadzenia ruchu wyłącznie w zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji. Przywrócenie prawidłowego działania urządzeń sterowania ruchem nastąpi dopiero po rewitalizacji urządzeń na odcinku Wałbrzych Miasto – Sędziszów, tj. w 2013 r.;
- **Stacja Sandomierz i linie odchodzące** zostały dotknięte w 2010 r. powodzią w wyniku której przez dłuższy czas stacja nie funkcjonowała i ruch kolejowy był wstrzymany. Dla przywrócenia ruchu pociągów i obsługi bocznic, w listopadzie 2010 r. wdrożono „prowizoryczny” projekt organizacji ruchu, w tym wjazdy i wyjazdy pociągów na SZ, który nadal funkcjonuje. Te prowizoryczne urządzenia, jak wykazała kontrola UTK na tej stacji w maju 2011 r., są stosowane do prowadzenia ruchu pociągów na stacji na podstawie SZ, a na jednym ze szlaków zapowiadanie pociągów prowadzone jest za pomocą telefonów komórkowych. Te doraźne urządzenia na stacji i przejazdach nie zapewniały pełnego bezpieczeństwa ruchu kolejowego. UTK wyznaczył termin odbudowy urządzeń sterowania ruchem i łączności do 30.09.2011 roku. Termin ten nie został dotrzymany. W wyniku kolejnej kontroli przeprowadzonej w dniach 10-11.07.2012 r. wyznaczono nowy termin zakończenia prac, tj. do 30.11.2012 roku. Ten termin także nie został dotrzymany, gdyż w umowie zawartej 17.10.2012 r. ustalono termin wykonania prac do 31.12.2012 roku. Stosowanie SZ stwierdzono także na posterunkach odgałęźnych Ciepłownia, Dębina i Studzionka.

Podkreślenia przy tym wymaga fakt, że w czasie stosowania procedur z wykorzystaniem sygnału SZ, w dniu 3 marca 2012 r. w miejscowości Chałupki (w pobliżu Szczekocin) zderzyły się dwa pociągi pasażerskie. Była to jedna z największych katastrof kolejowych w Polsce w ostatnim czasie.

⁵⁷ W dwóch przypadkach nawet ponad 10-letniego.

⁵⁸ Procedura prowadzenia ruchu o najniższym stopniu technicznej ochrony przed możliwością popełnienia błędu przez człowieka i wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu.

Potwierdzeniem nagminnego i długotrwałego wykorzystywania sygnałów zastępczych do prowadzenia ruchu kolejowego są wyniki kontroli podjętych przez UTK w związku z wnioskami NIK. W toku tych czynności ustalono 96 lokalizacji stosowania SZ. W wyniku przeprowadzonych w II kwartale 2013 r. działań, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydał m.in. następujące decyzje administracyjne:

- w dniu 24 kwietnia 2013 r. – decyzję stwierdzającą naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego na stacji Baby. Naruszenie polegało na wskazywaniu sprzecznych sygnałów świetlnych na semaforach wjazdowych oraz ostatnich semaforach blokady samoczynnej. Prezes UTK zobowiązał PKP PLK SA do usunięcia wszelkich nieprawidłowości w terminie do 31 maja 2013 roku. Ponadto nakazał, w trybie natychmiastowym, do czasu usunięcia wszelkich nieprawidłowości, wprowadzić na stacji Baby ograniczenia eksploatacyjne zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego;
- w dniu 9 maja 2013 r. – decyzję stwierdzającą naruszenie przepisów dotyczących obowiązków zarządcy infrastruktury kolejowej (PKP PLK SA) w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego na linii nr 274, Wrocław Świebodzki – Zgorzelec, w tym na stacjach Wałbrzych Miasto, Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Boguszów Gorce Wschód, Boguszów Gorce, Boguszów Gorce Zachód oraz Sędziszów. UTK ustalił przyczyny stosowania sygnałów zastępczych oraz sprawdził procedury postępowania podczas ich podawania. W toku kontroli stwierdzono naruszenie przepisów polegające m.in. na niepodejmowaniu działań naprawczych przez zarządcę, których celem powinna być odbudowa i odpowiedni poziom utrzymania elementów infrastruktury kolejowej, zapewniający bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na linii nr 274. Podczas kontroli przeanalizowano m.in. protokoły przeglądów diagnostycznych, którym poddawana była linia 274. Na ich podstawie stwierdzono, że od kilkunastu lat stan techniczny urządzeń sterowania ruchem kolejowym ulega na tej trasie systematycznemu pogorszeniu. W sytuacji kradzieży lub dewastacji elementów infrastruktury, PKP PLK SA nie podejmowały napraw, by zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego. Prezes UTK nakazał zarządcy infrastruktury usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w celu spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów. Ze względu na znaczny zakres prac modernizacyjnych wyznaczył termin realizacji działań naprawczych przez PKP PLK SA do dnia 31 lipca 2013 roku. Jednocześnie do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, Prezes UTK wprowadził ograniczenia eksploatacyjne, zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na tej linii. Decyzji w całości nadano rygor natychmiastowej wykonalności;
- w dniu 14 czerwca 2013 r. – decyzję nakazującą PKP PLK SA wprowadzenie ograniczeń eksploatacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na stacji Radziwiłłów Mazowiecki (linia kolejowa nr 001 Warszawa Centralna – Katowice). Ograniczenia eksploatacyjne miały obowiązywać do czasu zakończenia wszystkich robót inwestycyjnych, w wyniku których ruch kolejowy na stacji będzie prowadzony w sposób zorganizowany. Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzję tę Prezes UTK wydał w związku ze stwierdzeniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego, polegającego na niezastosowaniu tymczasowej blokady liniowej podczas prowadzonych robót inwestycyjnych, eliminującej prowadzenie ruchu pociągów w oparciu o sygnały zastępcze;
- w dniu 21 czerwca 2013 r. – decyzję w sprawie naruszenia przez PKP PLK SA przepisów dotyczących obowiązków zarządców w zakresie bezpieczeństwa transportu kolejowego, tj. art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o tk, poprzez niezastosowanie tymczasowej blokady liniowej podczas prowadzonych robót inwestycyjnych, uniemożliwiającej prowadzenie ruchu pociągów w oparciu o sygnały zastępcze, tj. niepodjęcie zadań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego na stacji kolejowej Radziwiłłów Mazowiecki. Jednocześnie Prezes UTK nakazał PKP PLK SA usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w celu spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów w terminie do dnia 15 lipca 2013 roku. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności;
- w dniu 4 czerwca 2013 r. Prezes UTK skierował do PKP PLK SA wezwanie (na podstawie art. 13 ust. 7a ustawy o tk) w sprawie przekazania wykazu wszystkich aktualnych przypadków używania SZ do prowadzenia ruchu pociągów na semaforach na obszarze całej sieci kolejowej zarządzanej przez tę spółkę. Zakres żądanych informacji dotyczył w szczególności: lokalizacji, w tym Zakład Linii Kolejowych PKP PLK, nr linii kolejowej, stacji/posterunku ruchu, numeru semafora, czasu trwania używania sygnału zastępczego, liczby użyć sygnału zastępczego, średniej liczby użyć w ciągu doby i przyczyny używania sygnału zastępczego. W wykazie zarządcy infrastruktury miał obowiązek umieścić wszystkie przypadki używania SZ w sposób ciągły przez minimum trzy doby. W wezwaniu zobowiązano zarządcę infrastruktury do przedstawiania Prezesowi UTK ww. danych w nieprzekraczalnym terminie 4 dni od zaistnienia nowego zdarzenia;

- w dniu 25 czerwca 2013 r. – decyzję stwierdzającą naruszenie przez PKP PLK SA przepisów dotyczących obowiązków zarządcy infrastruktury kolejowej w zakresie spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego na stacji Zagnańsk.

3.4 Działalność PKP PLK SA w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego

3.4.1. Uwarunkowania stanu technicznego infrastruktury kolejowej

Niezadowalający stan techniczny znacznej części infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK SA jest skutkiem niedoboru środków własnych tej spółki na inwestycje i na bieżące utrzymanie infrastruktury oraz opóźnień w realizacji inwestycji, w tym finansowanych ze środków UE. Dotyczy to zwłaszcza stanu technicznego torów, rozjazdów i urządzeń SRK, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla ruchu i dotychczas było najczęstszą przyczyną wypadków i zdarzeń kolejowych. Świadczy o tym wzrost w ostatnich latach o ponad 30% liczby wypadków kategorii 09⁵⁹, które stanowią największy udział w ogólnej liczbie wypadków z winy PKP PLK SA, tj. z powodu złego utrzymania nawierzchni kolejowej. Wzrost liczby wypadków z tej przyczyny wskazuje na niewykonywanie przez PKP PLK SA zadań określonych w art. 5 ustawy o tk, tj. utrzymywania linii kolejowych w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego⁶⁰. W 2012 r. w stanie dobrym znajdowało się 43% torów linii kolejowych, 65,6% rozjazdów, 33,3% urządzeń samoczynnej blokady liniowej, 34,7% urządzeń na przejazdach i 8,2% urządzeń stacyjnych.

Niedostateczny stan torów kolejowych i rozjazdów a także urządzeń zabezpieczenia ruchu kolejowego powodował wzrost ich awaryjności, co zagrażało brk. W tej sytuacji, w celu zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu pociągów, zmniejszano ich dopuszczalną prędkość. Na przykład, ze względu na zły stan techniczny infrastruktury kolejowej:

- według stanu na dzień 3.10.2012. r. – obowiązywało 4.313 ograniczeń prędkości pociągów na łącznej długości 2.553 km toru. Koszt usunięcia tych ograniczeń szacowano w PKP PLK SA na prawie 4 mld zł;
- na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym, liczba ograniczeń prędkości na koniec września 2012 r. wynosiła 1.731.

Z powodu niewystarczających środków na finansowanie robót utrzymaniowo-naprawczych oraz niewykonywania na bieżąco badań diagnostycznych, liczba usterek urządzeń SRK, eksploatowanych na sieci PKP PLK SA w latach 2005–2011 wzrosła z 2.613 do 5.233 w zakresie urządzeń samoczynnej blokady liniowej, z 13.137 do 18.041 w zakresie urządzeń stacyjnych oraz z 8.432 do 8.920 w zakresie urządzeń na przejazdach. Według stanu na koniec 2011 r. zaległości w zakresie napraw (z powodu braku środków finansowych) dotyczyły 17.350 rozjazdów przy 43.191 eksploatowanych ogółem (tj. 40,2%).

W latach 2002–2012 liczba zmodernizowanych, wyremontowanych lub pobudowanych urządzeń SRK na posterunkach ruchu, szlakach i przejazdach kolejowych zaledwie równoważyła liczbę urządzeń, które uległy degradacji technicznej. Przyczyną tego jest techniczne zużycie urządzeń SRK. Świadczy o tym fakt, że ponad 40% obiektów stacyjnych zostało pobudowane przed czterdziestu laty, a tylko 20% w ostatnim dwudziestolecu. Istnieje również blisko 9% grupa urządzeń pobudowanych przed sześćdziesięciu laty, a najstarsze eksploatowane urządzenia pochodzą

⁵⁹ Tj. na skutek uszkodzenia lub złego utrzymania nawierzchni, mostu lub wiaduktu, w tym również niewłaściwego wykonywania robót (np. wadliwy rozładunek materiałów, pozostawienie materiałów i sprzętu na torze lub w skrajni pojazdu kolejowego).

⁶⁰ Wykaz przyczyn zdarzeń i wypadków kolejowych przedstawiono w załączniku 5.6. do niniejszej informacji.

z 1874 roku. Należy zaznaczyć, że „czas życia” urządzeń mechanicznych przewidyuje się maksymalnie (przy prawidłowym utrzymaniu cykli remontowych i zabiegów obsługi technicznej) na około 60 lat, a urządzeń przekaźnikowych na ok. 40 lat. Większość tych obiektów leży na liniach wciąż eksploatowanych, ale nie przewidywanych w najbliższych latach do kompleksowej modernizacji. Utrzymanie tych urządzeń, choćby w dostatecznym stanie technicznym wymaga zwiększonej pracy obsługi technicznej, w tym robocizny i materiałów, co zdecydowanie podnosi koszty utrzymania. W związku z tym, w przypadku braku możliwości odtworzenia (remonty, modernizacje) wymienionych obiektów SRK w najbliższym czasie, ich stan techniczny ulegnie zdecydowanemu pogorszeniu i będzie zagrażał brk.

Wyniki kontroli wskazują, że w PKP PLK SA nie ustalono rzeczywistych potrzeb zatrudnienia niezbędnego do zapewnienia realizacji czynności wynikających z obowiązujących przepisów i instrukcji w służbach drogowej, automatyki i inżynierii ruchu. W konsekwencji poziom zatrudnienia w tych służbach nie zapewniał realizacji wszystkich nałożonych na nie zadań. Prowadziło to do powstania nieprawidłowości polegających m.in. na niewykonywaniu badań technicznych przez torowców, wieloletniego braku inspektorów diagnostów ds. nawierzchni i podtorza oraz na nieprzeprowadzaniu komisyjnych badań rozjazdów lub przeprowadzaniu ich przez osoby nieuprawnione. Istotną tego przyczyną było nieustalenie potrzeb w zakresie poziomu zatrudnienia w poszczególnych zespołach pracowniczych spółki, wykonujących zadania dotyczące dróg kolejowych, automatyki i telekomunikacji oraz posterunków prowadzenia ruchu⁶¹. Poza tym, nie zostały opracowane procedury w zakresie systemowego nadzoru nad realizacją wniosków i zaleceń pokontrolnych zespołów kontrolnych spółki i kontroli zewnętrznych, dotyczących stanu kolejowej infrastruktury drogowej.

3.4.2. Wdrażanie autoryzacji bezpieczeństwa

W PKP PLK SA stwierdzono niedostateczną realizację zadań warunkującą prawidłowe wdrożenie i funkcjonowanie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS) oraz niedostateczne działania w zakresie nadzoru, w szczególności nad realizacją procedury pn. „Utrzymanie linii kolejowej w sprawności technicznej i organizacyjnej” (SMS-PW-01).

W dokumentacji dot. SMS nie zostały dokonane aktualizacje wynikające ze zmian powszechnie obowiązującego prawa⁶². Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. prowadzenia manewrów, rozmieszczenia wagonów z towarami niebezpiecznymi i transportów wojskowych, masy hamującej, jednoosobowej obsługi trakcyjnej, organizacji ruchu i prowadzenia pociągów, które winny zostać ujęte w regulacjach wewnętrznych podmiotów kolejowych. W spółce nie aktualizowano też dokumentacji SMS w związku ze zmianami (kluczowej dla zapewnienia brk) Instrukcji o prowadzeniu ruchu pociągów (Ir-1). PKP PLK SA przedstawiała też nierzetelne informacje dotyczące stanu zatwierdzenia części wewnętrznych regulacji, przywoływanych w SMS⁶³. Na przykład:

⁶¹ Zadania tego nie wykonał przez 17 miesięcy powołany – decyzją nr 5/2011 Zarządu PKP PLK SA – zespół ds. weryfikacji jednostek technicznych w zakresie diagnostyki drogi kolejowej, automatyki i telekomunikacji, energetyki oraz jednostek pracy dla posterunków ruchu.

⁶² Tj. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz.U. Nr 63, poz. 325) oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 września 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz.U. z 2012 r. poz. 1042).

⁶³ Księga SMS PKP PLK SA w rozdział 24 „Wykaz regulacji wewnętrznych”.

- Instrukcja Id-19 (D-3)⁶⁴, przy której w wykazie regulacji wewnętrznych odnotowano „złożono do UTK”, została przedłożona do zatwierdzenia Prezesowi UTK na podstawie Uchwały 603/2008 Zarządu PKP PLK SA z dnia 28 listopada 2008 r., jednak nie została ona zatwierdzona. Biuro Bezpieczeństwa PKP PLK SA nie posiadało dalszej korespondencji z UTK w tej sprawie, w tym odpowiedzi Prezesa UTK;
- Instrukcja Itw-1⁶⁵ oraz Instrukcja Itw-2⁶⁶ przy których w wykazie regulacji wewnętrznych odnotowano „złożono do UTK”, zostały przekazane do UTK, jednak nie zostały zatwierdzone. Instrukcje te nie obowiązują w spółce, a data wpisana w Księdze Bezpieczeństwa SMS, jako rozpoczęcie ich obowiązywania, jest datą przekazania do UTK i zamieszczona została pomyłkowo;
- Tymczasowa Instrukcja Ir-1a⁶⁷, pomimo braku informacji w zakresie wymogu złożenia jej do zatwierdzenia, została zatwierdzona przez Prezesa UTK. Biuro Bezpieczeństwa spółki nie posiadało jednak informacji o dacie zatwierdzenia tej instrukcji.

Opracowany „Program poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego w jednostkach organizacyjnych PKP PLK SA w roku 2011” nie określał parametrów dla zakładanego poziomu bezpieczeństwa, zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym⁶⁸. Parametry te przygotowywane były z opóźnieniem. Ponadto, Zakład Maszyn Torowych, Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym oraz Centrum Diagnostyki PKP PLK SA nie dotrzymywały terminów opracowania Programów Bezpieczeństwa.

Nierzetelnie realizowane były – istotne dla brk – procedury SMS dotyczące utrzymania infrastruktury kolejowej. Skutkowało to m.in. znacznym udziałem infrastruktury kolejowej poniżej stanu umożliwiającego bezawaryjnie prowadzenie ruchu pociągów. Konieczne też było wprowadzanie ograniczeń prędkości bądź stosowania awaryjnego trybu sterowania ruchem przy użyciu SZ. Poza tym, niepełna realizacja zadań w tym zakresie skutkowałą długotrwałym pozostawianiem usterek bez napraw oraz zaniedbaniami w zakresie dokładności i terminowości dokonywania przeglądów stanu infrastruktury kolejowej, co stanowiło również bezpośrednie zagrożenie dla bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego oraz było główną przyczyną wypadków i zdarzeń kolejowych z winy PKP PLK SA.

W spółce nie były realizowane procedury pn. „Audyty Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem” (SMS-PD-02), których celem winno być wykrywanie zaniedbań i nieprawidłowości w funkcjonowaniu SMS, ujawnianie przyczyn i źródeł ich powstawania oraz sprawne i skuteczne wnioskowanie o usprawnienie działań jednostek organizacyjnych spółki. Do czasu zakończenia kontroli nie został wdrożony audyt SMS pomimo, że od dwóch lat była utworzona merytoryczna komórka organizacyjna, tj. Biuro Bezpieczeństwa (IBR). Podkreślenia wymaga fakt, że przez ponad 20 miesięcy od utworzenia tej komórki nie została ona organizacyjnie przygotowana do realizacji tego zadania, w szczególności nie przeprowadzono wymaganego przeszkolenia pracowników IBR.

Nieprawidłowości w zakresie wdrażania SMS stwierdzono także w wybranych zakładach PKP PLK SA.

- w Zakładzie Linii Kolejowych w Sosnowcu ustalono, że w I półroczu 2012 r. nie zrealizowano zadań z Programu Poprawy Bezpieczeństwa w zakresie bieżącego usuwania usterek i awarii w urządzeniach SRK, a w zakresie wdrożenia procedur dotyczących osiągnięcia celów przyjętych w programach poprawy bezpieczeństwa nie zorganizowano spotkań w cyklach 6-miesięcznych z przedstawicielem Głównego Inspektora Bezpieczeństwa

⁶⁴ Pn. „Warunki techniczne utrzymania nawierzchni na liniach kolejowych o szerokości toru 1.500 i 1.524 mm”.

⁶⁵ Instrukcja dla maszynisty i kierowcy pojazdu kolejowego z napędem.

⁶⁶ Instrukcja pomiarów geometrycznych i oceny technicznej zestawów kołowych pojazdów kolejowych.

⁶⁷ Tymczasowa instrukcja prowadzenia ruchu pociągów z wykorzystaniem systemu ETCS poziomu 1. (ETCS oznacza Europejski System Sterowania Pociągami).

⁶⁸ Dz.U. Nr 60, poz. 407 ze zm.

Ruchu Kolejowego spółki. Pomimo że w regulacjach wewnętrznych spółki oraz w opracowanym Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem przewidywano konieczność opracowania stosownych dokumentów, to w związku z brakiem nadzoru nie opracowywano harmonogramu diagnostyki przejazdów kolejowych⁶⁹, Brak systemu nadzoru oraz niedobór kadr powodował, że nagminnie nie wykonywano zabiegów obsługi technicznej urządzeń SRK, przewidzianych miesięcznymi harmonogramami zabiegów konserwacyjnych i przeglądów. Nie opracowywano też „planów i harmonogramów likwidacji ograniczeń prędkości pociągów” i nie prowadzono analizy niezawodności kluczowych dla bezpieczeństwa elementów infrastruktury kolejowej. Nie przeprowadzono też audytów wymaganych postanowieniami SMS. Było to niezgodne z postanowieniami §5 ust. 10 procedury SMS-PR-06 pn. „Opracowanie, nadzorowanie i zarządzanie programami poprawy bezpieczeństwa” i §5 ust. 2 procedury SMS-PD-02 „Audyty systemu zarządzania bezpieczeństwem”;

- w Zakładzie Linii Kolejowych w Wałbrzychu wdrożono wprowadzić postanowienia SMS, lecz nie wszyscy jego pracownicy (25%) byli zapoznani z treścią SMS. Niedostateczny był też stan zatrudnienia w Sekcjach Eksploatacji, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu pociągów kolejowych. Stanowiło to naruszenie obowiązujących przepisów, a w szczególności §2 przywołanego rozporządzenia z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym oraz Załącznika II pkt N.I. rozporządzenia Komisji UE Nr 1158/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w odniesieniu do zgodności z wymogami dotyczącymi uzyskania kolejowych certyfikatów bezpieczeństwa⁷⁰, a także art. 17 ust. 1 ustawy o tk;
- w Zakładzie Linii Kolejowych w Warszawie nie prowadzono wykazów potwierdzających przyjęcie do wiadomości Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem przez pracowników sekcji eksploatacji infrastruktury (ISE) Warszawa Zachodnia oraz ISE Warszawa Odolany. W latach 2011–2012 (I półrocze) w zakładzie tym nie zorganizowano spotkań z przedstawicielem Biura Bezpieczeństwa PKP PLK SA w celu oceny wyników realizacji Programu Poprawy Bezpieczeństwa. W programie poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2012 r. Zakładu Linii Kolejowych w Warszawie nie zamieszczono postanowień odnoszących się do procedur, jakie wdrożono lub należy wdrożyć, ponieważ nie opracowano tych procedur. Nie określono też formy przekazania procedur pracownikom. Zakład nie wywiązywał się z obowiązku aktualizowania procedury Utrzymania Pojazdów Kolejowych, nie podjął też działań zmierzających do uzyskania zaakceptowanych przez Prezesa UTK i wymaganych przez SMS przepisów utrzymania pojazdów kolejowych. Powyższe nieprawidłowości stanowiły naruszenie postanowień regulacji wewnętrznych oraz §5 ust. 8 Procedury SMS-PR-06 pn. „Opracowanie, nadzorowanie i zarządzanie programami poprawy bezpieczeństwa” PKP PLK SA.

3.4.3. Usuwanie usterek i awarii oraz stosowanie procedur zastępczych

Z ustaleń kontroli wynika, iż ważne dla brk usterki rozjazdów oraz SRK były usuwane przez zarządców infrastruktury kolejowej, w tym PKP PLK SA opieszale, mimo ustawowego zobligowania do utrzymania technicznych i organizacyjnych warunków dla zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego. Obowiązujące zarządcę infrastruktury regulacje wewnętrzne – wynikające z przepisów ogólnych – nie były w pełni przestrzegane, co mogło stanowić bezpośrednie zagrożenie dla brk. Przyczyną tego było przede wszystkim nierzetelne sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem obowiązków przez pracowników służb utrzymaniowych. Ustalono, że dopiero w trakcie okresowych komisyjnych badań technicznych rozjazdów wykrywane były takie usterki, których istnienie powinno być stwierdzone w trakcie codziennych oględzin. Oznacza to, iż ruch pociągów był przez dłuższy okres prowadzony po niesprawnych rozjazdach, bez świadomości tego faktu przez pracowników kierujących tym ruchem. Niezgodne z obowiązującymi przepisami oraz procedurami były zatem przypadki występowania:

- ♦ niedopuszczalnej zwłoki w usuwaniu ujawnionych usterek w rozjazdach. W konsekwencji, niektóre niesprawne rozjazdy były nadal eksploatowane, nawet przez okresy kilkuletnie;

⁶⁹ Wymaganego w §14 ust. 3 procedury SMS-PW-01.

⁷⁰ D.U. UE.L 2010.326.11 z 10.12.2010.

- ♦ niedopuszczalnej zwłoki w usuwaniu usterek w urządzeniach SRK. Zwłoka w usuwaniu ich niesprawności wynosiła nawet kilkanaście dni;
- ♦ nierzetelnego ustalania przyczyn usterek przez pracowników obsługi technicznej urządzeń SKR, nawet w przypadku wielokrotnego powtarzania się tej samej usterki oraz brak zainteresowania tą sytuacją osób sprawujących nadzór i kontrolę nad stanem technicznym urządzeń, o czym świadczy m.in. niepodjęcie decyzji w sprawie przeprowadzenia pozaplanowej diagnostyki przedmiotowych urządzeń;
- ♦ nierzetelnego wykonywania obowiązków przez monterów-automatyków, których działania ograniczały się często tylko do uzupełniania zerwanych plomb na przyciskach umożliwiających ułożenie drogi przebiegu i podania na semaforze sygnału zezwalającego na jazdę z pominięciem niektórych urządzeń gwarantujących bezpieczeństwo (sygnału SZ).

Potwierdzeniem powyższych nieprawidłowości w zakresie identyfikacji i usuwania usterek w rozjazdach kolejowych stanowią wyniki analizy zapisów w dziennikach oględzin rozjazdów i skrzyżowań torów⁷¹ (w okresie objętym kontrolą). Z analizy tych zapisów wynika, że na skontrolowanych stacjach stwierdzono usterki lub przeszkody w działaniu 1.461 rozjazdów, w tym również powtarzające się i nieusunięte. W 956 rozjazdach, tj. w 65% ogółu, usterki stwierdzono w trakcie komisyjnych badań technicznych, w 449 rozjazdach (31%) usterki stwierdzono podczas niekomisyjnych badań technicznych, a tylko w 56 rozjazdach (4%) usterki zostały ujawnione w trakcie dokonywania codziennych oględzin lub zostały one stwierdzone przez pracowników obsługujących urządzenia nastawcze, którzy np. nie mogli przełożyć zwrotnicy. Fakt, iż dopiero w trakcie badań technicznych stwierdzano takie usterki, jak np. wykruszenia lub pęknięcia elementów rozjazdów, brak smarowania elementów trących w rozjeździe, uszkodzenia wskaźników zwrotnicowych lub brak przymocowania łączników szynowych w sieci powrotnej, które to usterki (wg postanowień § 3 Instrukcji Id-4) powinny być stwierdzone w trakcie oględzin rozjazdów, świadczą o nierzetelności wykonywania obowiązków przez pracowników dokonujących oględzin rozjazdów. O nierzetelności wykonywania codziennych oględzin rozjazdów, gdy w ich trakcie praktycznie nie stwierdzano usterek w rozjazdach, świadczy porównanie z liczbą rozjazdów, w których stwierdzano usterki w trakcie badań technicznych. Z ustaleń kontroli wynika, że w trakcie badań technicznych rozjazdów usterki stwierdzano w zakresie od 3% do 100% rozjazdów poddanych badaniom (średnio w 45%), a w trakcie komisyjnych badań technicznych usterki stwierdzono średnio w 50% zbadanych rozjazdów (od 9% do 100%). Nawet uwzględniając fakt, iż w trakcie badań technicznych ocenie podlega więcej elementów rozjazdów niż w trakcie oględzin, to jednak nie można uznać, że przeprowadzane oględziny rozjazdów zapewniają bezpieczeństwo dla przejeżdżających przez nie pociągów. W 9 okręgach nastawczych, spośród 19 poddanych analizie, usterki w rozjazdach były ujawniane dopiero w trakcie komisyjnych badań technicznych rozjazdów. O nierzetelności dokonywania zarówno oględzin, jak i badań technicznych rozjazdów świadczą także zapisy, z treści których wynika, że niektóre naprawy przeprowadzane w rozjazdach nie znajdowały uzasadnienia we wcześniejszym opisie ich stanu technicznego. Ustalenia kontroli w zakresie czasu reakcji na usterki (szybkość usuwania usterek) wykazały, że nie przystąpiono do usuwania 20% stwierdzonych usterek w rozjazdach, natomiast tylko 9% usterek zostało usuniętych niezwłocznie, tj. w dniu ujawnienia usterki. Skrajnym przypadkiem braku reakcji była sytuacja na stacjach linii kolejowej nr 274 Wrocław Świebodzicki – Zgorzelec, na których średni czas trwania usterek w niektórych rozjazdach wynosił około 3 lat.

⁷¹ Dziennik D831.

Potwierdzeniem występowania nieprawidłowości w zakresie identyfikacji i usuwania usterek w urządzeniach SRK mogą być natomiast wyniki analizy zapisów w książkach kontroli urządzeń sterowania ruchem kolejowym⁷². Z analizy treści zapisów w tych książkach wynika, że odnotowano 2.680 usterek i przeszkód w działaniu urządzeń SRK. Jakkolwiek nie można stwierdzić, iż czas usuwania usterek w tych urządzeniach, wynoszący średnio prawie 11 godzin, może w istotny sposób wprowadzać zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu pociągów, to mające miejsce przypadki kilku lub nawet kilkunastodniowego tolerowania nieprawidłowego działania przedmiotowych urządzeń może skutkować takim zagrożeniem. Na wszystkich objętych analizą nastawniach, dla części usterek nie podano przyczyn ich powstania. Dla co drugiej nastawni nie ustalono przyczyny powstania ponad połowy, a maksymalnie aż 75% usterek. Ponadto w książkach nie odnotowano w przypadku 292 usterek, tj. 11%, w ogóle faktu ich usunięcia. Może to oznaczać, że niektóre urządzenia SRK przez długi, niemożliwy do ustalenia czas, były niesprawne i bezpośrednio stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa ruchu pociągów. W zapisach dotyczących sposobu usunięcia zaistniałych usterek w urządzeniach SRK oraz przyczyn tych usterek - nagminnie występują określenia niejednoznaczne⁷³, które mają usprawiedliwiać brak podejmowania działań zarówno przez nadzorujących, jak też przez pracowników odpowiedzialnych za funkcjonowanie urządzeń SRK, zmierzających do przeciwdziałania takim usterekom. Podawane przyczyny zaistniałych usterek w urządzeniach SRK były niezgodne z postanowieniami § 17 ust. 12 Instrukcji le-7 oraz § 9 ust. 2 Instrukcji le-12. Brak natomiast przeciwdziałania nadzoru i pracowników obsługi technicznej urządzeń SRK powtarzającym się usterekom w tych samych urządzeniach, przyzwyczajają pracowników obsługujących urządzenia nastawcze do bezkrytycznego korzystania z technicznych możliwości obejścia niesprawnych urządzeń („zerwania plomb” na urządzeniach nastawczych).

Potencjalnie największym zagrożeniem dla brk są usterki i awarie urządzeń SRK, takich jak blokady liniowe, blokady stacyjne oraz sygnalizatory, powodujące konieczność stosowania awaryjnych procedur prowadzenia ruchu, w tym przede wszystkim sygnałów zastępczych (SZ). Procedury stosowania SZ, aczkolwiek dopuszczalne w obowiązujących instrukcjach kolejowych, stanowią jednak najniższą ochronę przed możliwością wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Ponadto sprzyjają popełnieniu błędów przez dyżurnego ruchu. Procedura sygnału zastępczego zwiększa bowiem zagrożenie wystąpienia wypadków kategorii 03⁷⁴. Należy podkreślić, że w 2011 r. odnotowano 7 wypadków tej kategorii, co stanowiło 7,1% ogółu wypadków na sieci zarządzanej przez PKP PLK SA, natomiast w okresie 9 miesięcy 2012 r. wystąpiły 4 wypadki tej kategorii, co stanowiło 8,3% ogółu wypadków na tej sieci⁷⁵. Ustalono, że prowadzenie ruchu na podstawie SZ przez okres powyżej 7 dni odbywało się na obszarze 102 posterunków ruchu⁷⁶, w tym na obszarze:

- ♦ 40 posterunków w związku z realizacją prac modernizacyjnych;
- ♦ 21 posterunków z powodu kradzieży lub dewastacji elementów infrastruktury;
- ♦ 21 posterunków z powodu awarii urządzeń łączności;

⁷² Książka E1758.

⁷³ Na przykład określenia typu: „Usterka jednorazowa”, „Po zresetowaniu działanie prawidłowe”, „Po wyzerowaniu działanie prawidłowe”, „Przyczyny nie stwierdzono”.

⁷⁴ Z powodu wyprawienia, przyjęcia lub jazdy po niewłaściwie ułożonej, niezabezpieczonej drodze przebiegu, albo niewłaściwej obsługi urządzeń SRK.

⁷⁵ W czasie stosowania procedury sygnałów zastępczych w dniu 3 marca 2012 r. w miejscowości Chałupki w pobliżu Szczekocin zderzyły się dwa pociągi pociągów pospiesznych, co było jedną z największych katastrof kolejowych w Polsce.

⁷⁶ Według stanu na koniec 2012 roku (dane PKP PLK SA).

- ♦ 12 posterunków na skutek zdarzeń losowych (powodzi, wypadków, osunięć ziemi itp.);
- ♦ 4 posterunków z powodu zamknięć torów;
- ♦ 4 posterunków w związku z usterkami urządzeń SRK.

3.5 Działalność przewoźników w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego

3.5.1. Stan taboru i nadzór nad pracą maszynistów

Wyniki kontroli u przewoźników kolejowych wskazują na niedostateczny stan techniczny ich taboru oraz na niewłaściwy nadzór nad pracą maszynistów. Zły stan taboru był jedną z głównych przyczyn wypadków kolejowych z winy przewoźników⁷⁷.

- ♦ w PKP Cargo SA w latach 2005–2009 zmodernizowano 3.412 wagonów, a w latach 2005–2011 zakupiono 3.281 wagonów. W rezultacie tych działań nastąpił spadek awaryjności i liczby napraw bieżących wagonów kolejowych. Brak środków na bieżące utrzymanie spowodował spadek liczby napraw bieżących lokomotyw i wzrost awarii tych pojazdów trakcyjnych. Wzrost awaryjności odnotowywano od 2009 r., w szczególności w przypadku niezmodernizowanych lokomotyw (o 270%). W spółce tej nierzetelnie dokumentowano czynności związane z utrzymaniem taboru oraz jego eksploatacją. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w Mazowiecko – Podlaskim Zakładzie spółki, gdzie nierzetelnie prowadzono książki pokładowe pojazdów, książki przeglądów okresowych i napraw bieżących oraz karty próby hamulca. W zakładzie tym do eksploatacji dopuszczano niesprawne pojazdy trakcyjne, co miało bezpośredni wpływ na brk. Przyczyną tego stanu było upoważnienie pracowników do wyłączania i dopuszczania do eksploatacji pojazdów trakcyjnych w sposób niezgodny z obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi⁷⁸, co wskazuje na brak właściwego nadzoru ze strony pracowników odpowiedzialnych za nadzór techniczny.

Stałe pogarszanie się stanu technicznego taboru trakcyjnego spółki⁷⁹ skutkowało również wzrostem liczby defektów⁸⁰, powstałych podczas prowadzenia pociągu lub wykonywania pracy manewrowej. Awarie i defekty, szczególnie pojazdów trakcyjnych bezpośrednio zagrażały brk. Bezpośredni wpływ na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu kolejowego miało również:

- nierzetelne prowadzenie książek pokładowych pojazdów z napędem. Brakowało czytelnych podpisów i pieczęci imiennych osób wyłączających i dopuszczających pojazdy do eksploatacji, co uniemożliwiało weryfikację uprawnień tych osób do wykonywania przedmiotowych czynności. Nie odnotowywano wszystkich „wyłączeń i dopuszczeń” pojazdów do eksploatacji oraz nie odnotowywano w części III książek wszystkich bieżących napraw lokomotyw,
- dopuszczanie do ruchu lokomotyw z niesprawnymi radiotelefonami,

⁷⁷ Szczegółowe dane na temat stanu technicznego eksploatowanego taboru kolejowego przedstawiono w załączniku 5.5.

⁷⁸ Tj. z postanowieniami § 9 ust. 3 instrukcji CT-3.

⁷⁹ Określony ilorazem liczby pojazdów trakcyjnych „zdrowych” (suma pojazdów czynnych, podlegających przeglądom okresowym, wolnych od pracy i zapas) do liczby pojazdów ogółem (suma pojazdów „zdrowych” i „chorych”), który wynosił od 65,2% w 2005 r. do 55,3%, w 2012 r.

⁸⁰ Tj. uszkodzenia pojazdu trakcyjnego. Od 2009 r. występuje tendencja wzrostu liczby defektów (z 643 w 2009 r. do 1.323 w 2011 r. i 729 w I połowie 2012 r.).

- nierzetelne prowadzenie ksiąg napraw bieżących i przeglądów okresowych⁸¹ oraz brak nadzoru nad systemem utrzymania taboru przez pracowników dozoru technicznego⁸².

W związku z powyższymi nieprawidłowościami, w spółce występowała do 2011 r. stała tendencja pogarszania się stanu brk⁸³. Na wzrost liczby wypadków ogółem największy wpływ miały wypadki spowodowane uszkodzeniem lub złym stanem technicznym wagonów⁸⁴ oraz niezatrzymanie się pojazdu kolejowego przed sygnałem „stój” lub w miejscu, gdzie powinien się zatrzymać, bądź uruchomienie pojazdu kolejowego bez wymaganego zezwolenia⁸⁵.

Z ustaleń kontroli wynika, że niewystarczający był też nadzór nad pracą maszynistów taboru trakcyjnego. Ustalono, że w 11 spośród 20 taśm prędkościomierzy objętych analizą (wybranych losowo) występowały nieprawidłowości polegające na przekraczaniu dozwolonej prędkości jazdy. I tak, na odcinku Dęblin – Chełm odnotowano czterokrotne przekroczenie prędkości przez maszynistę (do 5 km/h), na odcinku Pruszków – Kalisz przekroczenie prędkości przez maszynistę o 8 km/h. W pociągu nr 56100/1 relacji Gdynia-Wrocław w dniu 29 czerwca 2012 r. przekroczenie prędkości rejestrator wykazał na odcinku Kościan – Leszno (przekroczenie prędkości RJ 50 km/h o 7 km/h). W pociągu nr 31106/7 relacji Kraków – Warszawa w dniu 11 czerwca 2012 r. – przekroczenie o 10 km/h na odcinku Jędrzejów-Kielce. W pociągu nr 25102/3 relacji Warszawa – Bydgoszcz w dniu 29 czerwca 2012 r. – przekroczenie prędkości zarejestrowano pięciokrotnie, tj. na odcinkach Warszawa – Sochaczew, Kutno – Włocławek, Toruń – Solec (dwukrotnie) oraz Solec – Bydgoszcz. W pociągu nr 38100 relacji Przemyśl – Rzeszów w dniu 29 czerwca 2012 r. – przekroczenie prędkości o 10 km/h odnotowano na odcinku Bochnia – Kraków. Ustalono ponadto przypadki braku częściowej rejestracji użycia hamulca w 9 taśmach, urządzeń czujności maszynisty w 2 taśmach oraz parametrów samoczynnego hamowania (SHP) na jednej taśmie;

- ♦ w PKP Intercity SA stwierdzone nieprawidłowości polegały na przekraczaniu dopuszczalnych prędkości. Na poddanych analizie 25 losowo wybranych taśm rejestratorów ustalono, że:
 - w czterech przypadkach rejestratory wykazały przekroczenie prędkości rozkładowej. W pociągu nr 56100/1 relacji Gdynia – Wrocław w dniu 29 czerwca 2012 r. przekroczenie dopuszczalnej prędkości 60 km/h rejestrator wykazał na odcinku Kościan – Leszno (przekroczenie prędkości RJ 50 km/h o 7 km/h). W pociągu nr 31106/7 relacji Kraków – Warszawa w dniu 11 czerwca 2012 r. miało miejsce przekroczenie prędkości o 10 km/h na odcinku Jędrzejów – Kielce. W pociągu nr 25102/3 relacji Warszawa – Bydgoszcz w dniu 29 czerwca 2012 r. przekroczenie prędkości zarejestrowano pięciokrotnie, tj. na odcinkach Warszawa – Sochaczew, Kutno – Włocławek, Toruń – Solec (dwukrotnie) oraz Solec – Bydgoszcz. W pociągu nr 38100 relacji Przemyśl – Rzeszów w dniu 29 czerwca 2012 r. przekroczenie prędkości o 10 km/h odnotowano na odcinku Bochnia – Kraków,
 - na 18 taśmach rejestratorów stwierdzono nieprawidłowości polegające na braku ustalenia hamowania kontrolnego, częściowej rejestracji parametru użycia hamulca, częściowej rejestracji urządzeń czujności maszynisty oraz braku częściowej rejestracji wzrostu ciśnienia w cylindrach hamulcowych;
- ♦ w spółce Przewozy Regionalne stwierdzono przekroczenie prędkości przez maszynistę aż o 30 km/h w jednym przypadku na 16 zbadanych taśm prędkościomierzy (wybranych losowo). Miało to miejsce na linii Łódź Kaliska – Toruń Postojowa, na odcinku Turzno Kujawskie – Aleksandrów Kujawski. Według rozkładu jazdy dopuszczalna prędkość na tym odcinku wynosiła 60 km/h, natomiast prędkość rzeczywista wynosiła 90 km/h.

⁸¹ Tj. niezgodnie z postanowieniami § 21 ust. 8 instrukcji CT-3.

⁸² W Mazowiecko-Podlaskim Zakładzie spółki.

⁸³ Wskaźnik bezpieczeństwa w latach 2005–2011 pogorszył się z 0,116 do 0,488.

⁸⁴ Wzrost z 11 w 2010 r. do 29 w 2011 r.

⁸⁵ Wzrost z 2 w 2010 r. do 7 w 2011 r.

3.5.2. Wdrażanie certyfikatów bezpieczeństwa

U wszystkich przewoźników objętych kontrolą stwierdzono niedostateczną realizację zadań związanych z prawidłowym wdrażaniem i funkcjonowaniem SMS. W konsekwencji występowały – z ich winy - liczne wypadki i zdarzenia kolejowe, które w okresie objętym kontrolą utrzymywały się na podobnym poziomie⁸⁶. Do głównych przyczyn tego stanu należy zaliczyć brak właściwego nadzoru i dobrze przygotowanej kadry.

- **w PKP CARGO SA** nieprawidłowości w zakresie wdrożenia i realizacji SMS polegały na niespójności procedur tego systemu z regulacjami wewnętrznymi oraz na nieprzeprowadzaniu analiz stanu realizacji programów poprawy bezpieczeństwa i efektywności wdrożonych działań. W ramach procedury pn. „Audyty bezpieczeństwa” (P/14) systemu SMS, audyty przeprowadzono w sposób wyrywkowy i uniemożliwiający ocenę stanu realizacji poszczególnych procedur. Wyniki audytów nie pozwalały na ocenę stanu realizacji procedur i efektywności ich wdrożenia. Ponadto, do czasu zakończenia kontroli, nie powierzono zadań związanych z realizacją systemu SMS konkretnym pracownikom Biura Taboru i Wsparcia Technicznego. Opracowywane były jedynie ramowe zakładowe programy bezpieczeństwa, co było niezgodnie z procedurą P/08⁸⁷ systemu SMS. Procedura ta nie przewidywała tworzenia takich dokumentów. Nierzetelnie realizowano też procedury P/19 pn. „Ciągłe doskonalenie”, a pełnomocnik ds. SMS nie zrealizował 2 z 5 zadań zawartych w tej procedurze. Część zadań sformułowano bardzo ogólnikowo i nie sprecyzowano konkretnych działań mających stanowić ich realizację. Nie było też wyznaczonych osób odpowiedzialnych za realizację zadań w podległych biurach, a w Mazowiecko-Podlaskim Zakładzie spółki nie wyznaczono nawet koordynatora ds. SMS;
- **w PKP Intercity SA** wdrożono SMS dopiero po 4 miesiącach od dnia wydania certyfikatu bezpieczeństwa przez Prezesa UTK oraz po 3 miesiącach i 14 dniach po wygaśnięciu świadectwa bezpieczeństwa wydanego w dniu 12 września 2008 roku. Plan audytów obejmował okres niezgodny z Procedurą P 16⁸⁸, a mimo to został zatwierdzony przez Dyrektora Technicznego spółki. Ponadto, Procedura P 16 w wersji obowiązującej do sierpnia 2012 r. nie określała zasad realizacji audytów zakładowych, w wyniku czego do tej daty nie był określony dla dyrektorów zakładów i koordynatorów zakładowych SMS obowiązek opracowania zakładowych rocznych planów audytów wewnętrznych SMS i ich realizacji. W 2012 r. nie zostały zrealizowane 3 audyty z 10 zaplanowanych. W spółce nie upowszechniano wyników analizy ryzyka technicznego i operacyjnego na poziomie dyrektorów i naczelników właściwych wydziałów, co było wynikiem braku w Procedurze P 07⁸⁹ zapisu obligującego do realizacji tej czynności. W procedurze P 07 nie określono bowiem obowiązku sprawowania nadzoru przez dyrektorów zakładów nad opracowaniem procedur postępowania dla zagrożeń w celu ograniczenia ryzyka, w tym ryzyka wspólnego na poziomie kierowanych przez nich zakładów;
- **w spółce Przewozy Regionalne** występowały powtarzające się nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania SMS w procesie przewozowym nr 02-04. Stwierdzono 6 przypadków niezgodności z procedurą. Niezgodności polegały na nieprzeprowadzaniu analizy prędkościomierzy. Cztery niezgodności stwierdzono również w podsystemie utrzymania pojazdów kolejowych⁹⁰ w zakresie prowadzenia dokumentacji związanej z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów oraz 2 powtarzające się niezgodności w Procesie nr 12 („Utrzymanie i zakup wagonów”). W podsystemie zarządzania kompetencjami w procesie nr 21 (nabywanie kwalifikacji) i procesie nr 23 (weryfikacja kwalifikacji pracownika) stwierdzono 4 powtarzające się niezgodności, a w procesie nr 22 (doskonalenie zawodowe) oraz w procesie nr 24 (zarządzanie kompetencjami) - 3 niezgodności. Ujawnione zostały również niezgodności w podsystemie doskonalenia SMS. Ponadto, w procesie nr 33 („Działania korygujące i zapobiegawcze SMS”) stwierdzono przypadki braku dokumentowania wydarzeń kolejowych, a w podsystemie zarządzania ważnymi informacjami Proces nr 51 („Nadzór nad dokumentami i zapisami SMS”) stwierdzono przypadki wykonywania zadań na podstawie nieaktualnych regulaminów, natomiast w procesie nr 53 („Zarządzanie zdarzeniami i raportowanie”) – 3 powtarzające się niezgodności polegające na nieprowadzeniu książki wydarzeń;

⁸⁶ Dane o wypadkach wg poszczególnych podmiotów zawiera załącznik 5.5. niniejszej informacji.

⁸⁷ P/08 – dotyczyła opracowania, nadzorowania i zarządzania programami poprawy bezpieczeństwa.

⁸⁸ „Audyty wewnętrzne Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem”.

⁸⁹ „Identyfikacja zagrożeń i ocena ryzyka technicznego”

⁹⁰ Zakup i utrzymanie pojazdów trakcyjnych.

- **w spółce ARRIVA RP** program kontroli na 2012 r. został opracowany po terminie wskazanym w procedurze NS-07⁹¹ i sporządzono go w oparciu o formularz niezgodny z tą procedurą. W 2011 r. nie zrealizowano trzech kontroli ujętych w „Rocznym programie kontroli wewnętrznych na 2011 r.”. Kontrole wykonane zrealizowane natomiast zostały niezgodnie z terminami wskazanymi w programie kontroli. W 2011 r. nie zrealizowano dwóch audytów ujętych w „Programie audytu na rok 2011”, a dokumentacja audytowa była niekompletna, co uniemożliwiło sporządzenie listów kontrolnych wg obowiązującego formularza. Ponadto stwierdzono, że audyty realizowane były w terminach niezgodnych z planami, co stanowiło naruszenie Procedury NS-02 („Planowanie i przeprowadzanie audytów w zakresie bezpieczeństwa SMS”). W dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (księga, procedury, przepisy wewnętrzne) nie zamieszczono odniesień do aktualnie obowiązujących aktów prawnych⁹², co stanowiło naruszenie postanowień Księgi Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem. Niezgodne z procedurą NS-01 było zarówno opracowanie, jak i nadzorowanie wdrożenia dokumentacji SMS. Spółka nie posiadała dokumentów świadczących o realizacji postanowień procedury NS-03 („Planowanie i przeprowadzanie przeglądów systemu zarządzania bezpieczeństwem”), a w szczególności przeglądu SMS. Wskazane nieprawidłowości naruszają w szczególności przepisy §4 pkt 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz dokumentacji SMS. Poza tym, o naruszeniu przepisów tego rozporządzenia świadczą nieprawidłowości, które polegały na:

- nierzetelnej realizacji procedury ZR-02 („Opracowanie programu poprawy bezpieczeństwa oraz jego wdrożenie i realizacja”). Stwierdzono, że w programie na 2012 r. spółka nie opracowała procedur, które należy wdrożyć dla osiągnięcia celów przyjętych w programach poprawy bezpieczeństwa, a w związku z tym nie przekazała tych procedur zainteresowanym pracownikom,
- braku zapisów o liczbie przeszkolonych osób w każdym dniu szkoleń/pouczeń oraz braku nazwy grupy szkolonych pracowników w Dziennikach dokumentujących szkolenia okresowe w latach 2011–2012,
- nieokreśleniu podległości służbowej maszynistów i instruktorów w dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem.

Nieprawidłowości występowały także w dokumentacji utrzymaniowo-naprawczej pojazdów kolejowych. W „Protokołach” („Kartach”) stwierdzono brak podpisu upoważnionego pracownika (użytkownika pojazdu), potwierdzającego odbiór wykonania poziomu utrzymania, wpisu nr-u pojazdu i wpisu nr-u zestawów kołowych oraz podpisu pracownika potwierdzającego wykonanie pomiarów. Wymienione nieprawidłowości stanowiły naruszenie §11 Instrukcji o utrzymaniu pojazdów kolejowych (AAPU-1) oraz „Dokumentacji Systemu Utrzymania”. Ponadto w Regulaminie organizacyjnym spółki nie zamieszczono obowiązku przeprowadzania kontroli pracy drużyn konduktorskich i trakcyjnych, o których jest mowa w pkt. 4.1 procedury PP-01 („Realizacja przewozów zgodnie z rozkładem jazdy”), co stanowiło naruszenie pkt. 3.3.2 Księgi Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem. Spółka nie posiadała również świadectwa bezpieczeństwa dla użytkowanych bocznic kolejowych na stacjach Grudziądz, Toruń Główny i Tuchola;

- **w Przedsiębiorstwie Handlowo-Usługowym „LOKOMOTIV” Bronisław Plata** nie prowadzono zarówno ewidencji usterek pojazdów trakcyjnych, jak i rejestrów wydanych praw kierowania oraz upoważnień wydanych pracownikom bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz prowadzącym pojazdy kolejowe. Ponadto zasady tworzenia „Dokumentacji procesu utrzymania pojazdów kolejowych” nie znalazły się w opisach procedur SMS dla zapewnienia utrzymania taboru kolejowego. Przedsiębiorstwo nie dostosowało obowiązujących procedur do wymagań określonych w art. 22 b ustawy o tk. Przewoźnik ten nie dostosował też obowiązujących procedur do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie świadectwa maszynisty⁹³. Wymienione nieprawidłowości naruszały w szczególności postanowienia § 15 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych⁹⁴ i § 20 oraz § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego i warunków, jakie powinny spełniać osoby zatrudnione na tych stanowiskach oraz prowadzący pojazdy kolejowe⁹⁵;

⁹¹ „Planowanie i realizacja kontroli wewnętrznych Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem”.

⁹² Rozporządzenia Ministra Infrastruktury: z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie licencji maszynisty (Dz.U. Nr 66, poz. 346, ze zm.), z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie świadectwa maszynisty (Dz.U. Nr 66, poz. 347) oraz z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie pracowników zatrudnionych na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych oraz pojazdów kolejowych metra (Dz.U. Nr 59, poz. 301, ze zm.).

⁹³ Dz.U. Nr 66, poz. 347.

⁹⁴ Dz.U. Nr 212, poz. 1771 ze zm.

⁹⁵ Dz.U. Nr 212, poz. 2152 ze zm., uchylone z dniem 25.03.2011 r.

- **w Zakładzie Inżynierii Kolejowej Leśkiewicz-Kosmala Spółka Jawna** stwierdzono niepełne wdrożenie procedur wynikających z SMS. W szczególności wystąpiły niezgodności zapisu w Certyfikacie Bezpieczeństwa Część A z zapisem Certyfikatu Bezpieczeństwa Część B w zakresie realizowanych przewozów ładunków niebezpiecznych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK SA. Nie przestrzegano też zaakceptowanej przez Prezesa UTK⁹⁶ dokumentacji SMS, a w szczególności w odniesieniu do procedur dotyczących:
 - terminów ustalania celów bezpieczeństwa na dany rok oraz sposobu zapoznawania pracowników z Programem Poprawy Bezpieczeństwa na dany rok,
 - sporządzania kwartalnych raportów okresowych, w których nie był odnotowywany stopień realizacji poszczególnych celów bezpieczeństwa,
 - rocznych harmonogramów prac planowych,
 - planu obniżenia poziomu ryzyka zawodowego oraz Formularza oceny ryzyka zawodowego.

3.6 Wdrażanie interoperacyjności na polskich kolejach

Do czasu zakończenia kontroli nie została zaimplementowana w całości dyrektywa Komisji 2011/18/UE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie. Na żadnej polskiej linii kolejowej (korytarzu transportowym - w tym priorytetowym dla UE korytarzu F⁹⁷) nie wdrożono interoperacyjności według wymagań tej dyrektywy. Nie był też realizowany przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 6 marca 2007 r. „Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce” (NPW ERTMS⁹⁸). NPW ERTMS został przedłożony Komisji Europejskiej⁹⁹. Przyjęty przez Radę Ministrów NPW ERTMS zawierał harmonogram wdrażania systemu, z podziałem na wdrażanie Europejskiego Systemu Sterowania Pociągiem (ETCS) i systemu łączności cyfrowej GSM-R. Zadania i terminy przyjęte w harmonogramie nie były dotrzymywane i nie były aktualizowane.

NPW ERTMS charakteryzował obszary, gdzie system musi (powinien) być wdrożony i określał główne założenia strategiczne w odniesieniu do kierunków rozwoju systemu i zastąpienia nim obecnych systemów łączności i sterowania. Określał on ponadto plany wdrożenia ERTMS na wyznaczonych liniach kolejowych w Polsce, ze wskazaniem na łączne ilości kilometrów i roczne terminy osiągnięcia stanu uznawanego za pożądany.

NPW ERTMS przewidywał, że w 2008 r. w ciągu linii E 30 będzie zainstalowany system łączności cyfrowej GSM-R na odcinku o długości 84,26 km. Ponadto w planie określono, że GSM-R będzie zainstalowany w 2008 r. w ciągach m.in. linii E-65, E20, E-30, E-59 oraz C-E65 o łącznej długości 2.645 km. Na kolejne lata przewidywano zainstalowanie GSM-R (w różnych ciągach komunikacyjnych): w 2009 r. – na liniach o łącznej długości 2.413 km, w 2010 r. – 2.371 km, w 2011 r. – 2.597 km, a w 2012 r. – na 2.027 km linii kolejowych. Łącznie, do końca 2012 r., na różnych liniach planowano zainstalowanie systemu GSM-R na 12.137,26 km linii kolejowych w Polsce.

W zakresie realizacji Europejskiego Systemu Sterowania Pociągiem (ETCS), w NPW ERTMS przewidywano instalację tego systemu do 2012 r., na różnych liniach o łącznej długości 1.203 km, głównie w ciągach linii E-20, 30, 65, 59 i 75, w tym w 2010 r. na liniach o długości 449 km, w 2011 r. – 379 km, a w 2012 – 375 km.

⁹⁶ Decyzją nr TTN-0211-C-27/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.

⁹⁷ Ciąg wschód – zachód: Berlin-Warszawa-Moskwa.

⁹⁸ Jednym z najważniejszych oczekiwanych rezultatów wdrożenia systemu ERTMS na liniach kolejowych PKP PLK SA jest znaczące podniesienie poziomu brk dzięki zastosowaniu urządzeń najnowszej generacji, tworzących systemy bezpiecznej kontroli jazdy pociągu.

⁹⁹ Jako wypełnienie obowiązku RP zawartego w art. 3 decyzji Komisji 2006/679/WE z dnia 28 marca 2006 r. dotyczącej technicznej specyfikacji dla interoperacyjności, odnoszącej się do podsystemu sterowania ruchem kolejowym transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (D.U.U.E.L.2006.284.1-uchylona).

Opracowanie NPW ERTMS zostało w Polsce potraktowane jako formalne wykonanie zaleceń Technicznej Specyfikacji dla Interoperacyjności Podsystemu Sterowanie Kolei Konwencjonalnych (TSI CCS CR), wprowadzonej decyzją KE nr 964 z marca 2006 roku. Z tego względu program rządowy był w praktyce tylko formalnym wypełnieniem wymagań TSI CCS CR i był traktowany jako „deklaracja woli” ze strony polskiej. Wdrożenie ERTMS i jego dwóch podsystemów (ETCS i GSM-R) planowane jest przy realizacji sześciu projektów inwestycyjnych, polegających na modernizacji linii kolejowych¹⁰⁰.

W ramach realizacji prac w zakresie wdrażania NPW ERTMS, uruchomiono – z dużym opóźnieniem – jedynie cztery zadania, tj.:

- 1) „Projekt i zabudowa systemu ETCS poziom 1 na odcinku linii kolejowej E65, CMK, Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie” (TEN-T 2009-PL-60151-P). W II kwartale 2012 r. wykonawca dokonał włączenia urządzeń ETCS na odcinku Olszamowice – Szeligi oraz przeprowadził testy funkcjonalne systemu ERTMS/ETCS na odcinku Zawiercie – Olszamowice. Zakończono roboty inwestycyjne, z wyjątkiem prac na stacji Grodzisk Mazowiecki;
- 2) „Modernizacja Linii Kolejowej E30, Etap II. Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica – Węgliniec – Bielawa Dolna” (POLiŚ 7.1-15.1.). Do końca III kwartału 2012 roku zabudowano warstwę przytorową systemu ETCS oraz zakończono procedurę uzyskania certyfikatów pośrednich na etapie budowy. Przyjęto dokumenty projektowe dla taboru testowego. W III kwartale 2012 r. przeprowadzono ponadto prace dostosowawcze istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej do potrzeb systemu GSM-R, wykonano budowę traktu światłowodowego w relacji WPT Praga – Budynek KATS ul. Oliwska i uzyskano decyzje lokalizacyjne inwestycji celów publicznych oraz pozwolenia na budowę dla wszystkich obiektów radiokomunikacyjnych oraz dokonano częściowej zabudowy obiektów stacji bazowych;
- 3) „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II. Wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica – Wrocław – Opole” (POLiŚ 7.1-14). W dniu 6 marca 2012 r. ogłoszono postępowanie przetargowe na wybór wykonawcy;
- 4) „Budowa infrastruktury systemu GSM-R zgodnie z NPW ERTMS na linii kolejowej E20/CE20 korytarz F na odcinku Kunowice – Terespol” (POLiŚ 7.1-25.). W dniu 30 lipca 2012 r. ogłoszono postępowanie przetargowe na wybór wykonawcy.

Ponadto, w spółce PKP PLK opracowywano materiały przetargowe dotyczące zabudowy systemu ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R” dla zadań: „Zabudowa systemu ERTMS/ETCS poziom 1 na linii E20/CE20 na odcinku Kunowice – Warszawa” (TEN-T 2011-PL-60002-P); „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot A – odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice)” (POLiŚ 7.1-24.); „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty” (POLiŚ 7.1-24.3.).

¹⁰⁰ „Modernizacja linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego”; „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap 11. Wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/ GSM-R w Polsce na odcinku Legnica – Wrocław – Opole”; „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap 11. Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica – Węgliniec – Bielawa Dolna”; „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap 11. Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica – Węgliniec – Bielawa Dolna – prace przygotowawcze”; „Budowa infrastruktury systemu GSM-R zgodnie z NPWERTMS na linii kolejowej E 20/C-E 20 korytarz F na odcinku Kunowice – Terespol”; „Budowa infrastruktury systemu GSM-R, etap 1: na liniach kolejowych zgodnych z harmonogramem NPW ERTMS”.

Ustalono również, że pomimo uruchomienia finansowania w ramach ERTMS niektórych elementów sieci kolejowej, to system ten nie będzie spełniał swojej roli, gdyż zaledwie jeden przewoźnik (PKP Intercity SA) wyposażył tylko jedną lokomotywę pasażerską (typu EU44) w urządzenia pokładowe ERTMS. Pozostali trzej główni przewoźnicy mają dopiero zamiar wprowadzać system gwarantujący bezpieczeństwo w prowadzeniu ruchu, szczególnie przy prędkościach powyżej 160 km /h. I tak na przykład:

- w PKP Intercity SA ogłoszono w dniu 30.06.2012 r. postępowanie przetargowe w trybie negocjacji na dostarczenie, zabudowę, uruchomienie oraz wdrożenie do eksploatacji 9-ciu kompletów urządzeń pokładowych systemu ETCS poziomu 2 wraz z systemem GSM-R na lokomotywach typu EU44. W PKP działania dotyczące wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe ERTMS obejmowały wyposażenie 2 lokomotyw pasażerskich serii EP09 (termin zakończenia 2013 r.) na mocy porozumienia (dotyczącego zadania pn. „Modernizacja linii kolejowej E – 30, etap II. Pilotażowe wdrożenie ERTMS w Polsce na odcinku Legnica – Węgliniec – Bielawa Dolna – w części ETCS II”) pomiędzy PKP Intercity SA i PKP PLK SA, podpisanego w dniu 2.09.2010 roku. Spółka PKP Intercity oczekiwała na zgłoszenie ze strony PKP PLK SA zapotrzebowania na udostępnienie pojazdów trakcyjnych i wyposażenie 20 nowych elektrycznych zespołów trakcyjnych Pendolino, których produkcja jest w toku (działanie planowane do 2015 r.);
- w PKP CARGO SA trwały prace wynikające z postanowień umowy z PKP PLK SA o udostępnienie 4 lokomotyw PKP CARGO SA, tj. 2 sztuk serii ET22 i 2 sztuk serii SU46. Wytypowano lokomotywy oraz zatwierdzono – przesłany przez PKP PLK SA – wstępny projekt zabudowy systemu ERTMS na lokomotywie serii SU46. W procesie modernizacji pojazdów serii ET22, EU07 i ST46 uwzględniono zaś przystosowanie ich do zabudowy ERTMS;
- w spółce Przewozy Regionalne prowadzono prace przygotowawcze do zabudowy urządzeń pokładowych systemu ERTMS na elektrycznym zespole trakcyjnym EN57.

Nie wdrożono Technicznej Specyfikacji dla Interoperacyjności (TSI) „sterowanie”, ponieważ nie została opracowana „Krajowa strategia wdrażania standardów interoperacyjności w zakresie podsystemu infrastruktura” określająca harmonogram wdrażania interoperacyjności w zakresie infrastruktury (drogi kolejowej). Niewdrożenie przez Polskę interoperacyjności w kolejnictwie, zarówno w podsystemie sterowanie, jak i infrastruktura – zmniejsza brk, w szczególności przy prędkościach powyżej 160 km /h na głównych szlakach komunikacyjnych, w tym w ważnym dla Polski i UE tranzytowym korytarzu transportowym – F. Może też stanowić zagrożenie w postaci zablokowania finansowania przez UE projektów infrastrukturalnych. Nadmienić należy, że finansowanie ze środków UE infrastrukturalnych inwestycji kolejowych dotyczy głównie zapewnienia interoperacyjności.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i była kontrolą doraźną. Doboru jednostek kolejowych dokonano według kryteriów wagi spraw związanych z czynnikami mającymi wpływ na brk. Zarządcę infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA, skontrolowano ze względu na odpowiedzialność za stan techniczny tej infrastruktury oraz z powodu intensywności ruchu prowadzonego na liniach kolejowych i wykonanej pracy przewozowej, a przewoźników – ze względu na wielkość przewozów (tj. wykonywaną pracę przewozową) zarówno w ruchu towarowym, jak i pasażerskim.

Rozpoczęcie kontroli zostało poprzedzone zorganizowaniem panelu ekspertów z udziałem środowisk naukowych i kolejowych, związanych z brk. W panelu ekspertów aktywny udział wzięli posłowie z Sejmowej Komisji Infrastruktury. W toku dyskusji zwrócono uwagę na to, że aktualna struktura organizacyjno-techniczna kolei nie gwarantuje odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a pion bezpieczeństwa UTK potrzebuje wsparcia kadrowego, finansowego i prawnego. Materiały z panelu wykorzystane zostały do opracowania tematyki kontroli.

W toku kontroli nawiązano współpracę z Urzędem Transportu Kolejowego. Na podstawie art.12 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli zostały przeprowadzone wspólne kontrole (na podstawie tematyki przygotowanej przez NIK), którymi objęto zagadnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego i wdrażania procedur systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei w 4 zakładach linii kolejowych PKP PLK SA oraz u 3 przewoźników kolejowych.

Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa ruchu kolejowego nie były przedmiotem kontroli NIK od czasu rozpoczęcia restrukturyzacji PKP¹⁰¹.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli:

- ♦ Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK w dniu 19 czerwca 2013 roku. Spośród 18 rozpatrzonych zastrzeżeń, 5 uwzględniono w całości, dwa częściowo, a 11 oddalono w całości. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym;
- ♦ Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK w dniu 19 czerwca 2013 roku. Spośród 29 rozpatrzonych zastrzeżeń, jedno uwzględniono w całości, trzy częściowo, a 25 oddalono w całości. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym;
- ♦ Zarząd Spółki Przewozy Regionalne w Warszawie (sp. z o.o.). Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisję Rozstrzygającą NIK. Spośród pięciu rozpatrzonych zastrzeżeń, dwa uwzględniono w całości, jedno częściowo, a dwa oddalono w całości. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym;
- ♦ Zarząd PKP Cargo SA. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Komisję Rozstrzygającą NIK w dniu 5 lutego 2013 roku. Spośród 12 rozpatrzonych zastrzeżeń 6 uwzględniono w całości, jedno częściowo, a pięć oddalono w całości. W wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń dokonano stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁰¹ Tj. od końca lat dziewięćdziesiątych.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 47 wniosków pokontrolnych, w tym do:

a) Prezesa UTK (8 wniosków), w których NIK wносиła o:

- 1) *podejmowanie skutecznych, przewidzianych prawem działań, w celu zapewnienia pełnego bezpieczeństwa ruchu kolejowego w warunkach długotrwałego stosowania sygnałów zastępczych lub niesprawnych urządzeń sterowania,*
- 2) *podejmowanie przewidzianych prawem sankcji, w tym nakładanie kar finansowych na podmioty kolejowe nie realizujące terminowo wniosków pokontrolnych UTK w zakresie brk,*
- 3) *dostosowanie do potrzeb liczby kontroli w zakresie brk, w szczególności dot. aktualizacji regulacji wewnętrznych zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych,*
- 4) *dostosowanie poziomu zatrudnienia w pionie bezpieczeństwa ruchu kolejowego do zakresu zadań właściwych departamentów i oddziałów terenowych,*
- 5) *obsadzenie stanowisk dyrektorów Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego oraz Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności,*
- 6) *podjęcie kontroli systemów MMS oraz wzmocnienie kontroli wdrożenia SMS,*
- 7) *ustalenie kontrolowanym przedsiębiorstwom kolejowym terminów aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie brk,*
- 8) *podjęcie działań mających na celu wydanie certyfikatów ECM do maja 2013 r.;*

b) Ministra TBiGM (6 wniosków), które dotyczyły:

- 1) *wzmocnienia nadzoru nad UTK i PKP PLK SA w zakresie wykonywania zadań związanych z brk,*
- 2) *pozyskiwania danych umożliwiających rozszerzenie zakresu nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK S.A. o kwestie dotyczące brk oraz inicjowanie, w ramach tego nadzoru, prac koncepcyjnych dla poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego,*
- 3) *usprawnienia przebiegu procesu legislacyjnego tak, aby możliwe było pełne i terminowe wprowadzanie do prawa krajowego unormowań UE w zakresie brk,*
- 4) *współdziałania z PKBWK w zakresie realizacji wniosków i zaleceń tej komisji,*
- 5) *pełnego wdrożenia unormowań prawnych w zakresie interoperacyjności na polskich kolejach,*
- 6) *przyspieszenia prac nad przygotowaniem nowych regulacji o warunkach i czasie pracy na kolei;*

c) Zarządu PKP PLK SA (12 wniosków), które dotyczyły:

- 1) *zaktualizowania dokumentacji SMS, w zakresie zmian przepisów prawa powszechnie obowiązującego, Instrukcji Ir-1 (R-1) oraz danych odnośnie zatwierdzania wewnętrznych przepisów spółki przywoływanych w rozdziale 24 SMS PKP PLK SA,*
- 2) *terminowego opracowywania „Programów poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego w jednostkach organizacyjnych PKP PLK SA,*
- 3) *rzetelnej realizacji procedur dla zapewnienia utrzymania infrastruktury kolejowej,*
- 4) *zapewnienia skutecznego nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za stan techniczny infrastruktury drogowej i urządzeń SRK, w tym w zakresie wykonywania czynności związanych z oceną stanu technicznego rozjazdów i urządzeń SRK i ich utrzymania oraz sprawnego, bezzwłocznego usuwania usterek tych urządzeń,*
- 5) *zapewnienia rzetelnych działań w zakresie:*
 - *nadzoru nad realizacją zadań przez dyżurnych ruchu w sytuacji używania sygnałów SZ, tj. w obszarze stanowiącym zasadniczą przyczynę wypadków kategorii 03 a także wypadków kategorii 15,*

- rozpatrywania wniosków RK ZZDR PKP ws. obarczania pracowników posterunków techniczno-ruchowych (m.in. dyżurnych ruchu) dodatkowymi czynnościami nie związanymi z prowadzeniem ruchu pociągów oraz rzetelnego nadzoru nad oceną wymaganego stanu liczebnego obsady posterunku ruchu w sytuacjach pracy w trybie awaryjnym (m.in. w związku z długotrwałymi usterkami urządzeń SRK) – jazd na sygnały zastępcze – wiążące się ze zwiększeniem liczby wykonywanych czynności,
- 6) podjęcia działań dla zwiększenia zakresu prac utrzymaniowo-remontowych na zarządzanej sieci kolejowej do poziomu zapewniającego sukcesywną poprawę udziału dróg kolejowych i urządzeń SRK o dobrym, bezusterkowym stanie technicznym, poprzez wypracowanie w porozumieniu z MTBiGM, projektu wieloletniego programu dla prac utrzymaniowo - naprawczych dróg kolejowych i urządzeń SRK,
- 7) monitorowania realizacji zaleceń komisji kolejowych w Centrali PKP PLK SA,
- 8) wdrożenia w spółce audytów SMS oraz zapewnienie przepływu informacji w zakresie przeprowadzanych działań audytowych i kontrolnych pomiędzy IKA i IBR,
- 9) określenia faktycznych potrzeb zatrudnienia pracowników niezbędnych do realizacji czynności związanych z brk, wynikających z obowiązujących przepisów i instrukcji w służbach: drogowej, automatyki i inżynierii ruchu PKP PLK SA,
- 10) zapewnienia odpowiedniego poziomu zatrudnienia na stanowiskach prowadzenia ruchu dla realizacji zadań wynikających z obowiązujących przepisów i instrukcji, związanych z brk, utrzymaniem właściwego stanu technicznego dróg kolejowych urządzeń SRK,
- 11) wprowadzenia procedur dla systemowego nadzoru nad realizacją wniosków i zaleceń pokontrolnych odnośnie stanu dróg kolejowych,
- 12) opracowania instrukcji obsługi urządzeń zainstalowanych w LCS;

d) zarządów spółek przewozowych (21 wniosków), które dotyczyły:

♦ **Przewozy Regionalne sp. z o.o.:**

- 1) podania do publicznej wiadomości Procedury wydawania świadectwa maszynisty,
- 2) włączenia Procedury wydawania świadectwa maszynisty do systemu zarządzania bezpieczeństwem.
- 3) uaktualnienia załącznika nr 2 do Procedury wydawania świadectwa maszynisty,
- 4) zwiększenia nadzoru nad czasem pracy maszynistów i w zakresie przekraczania szybkości przez maszynistów,
- 5) zintensyfikowania nadzoru nad realizacją wniosków z kontroli wewnętrznych w zakresie SMS,

♦ **PKP Intercity SA:**

- 1) podjęcia działań zmierzających do zakończenia w 2012 r. procesu audytów weryfikacyjnych procedur SMS, opracowanych przez Spółkę,
- 2) przeprowadzenia w 2013 r. audytów stanowiskowych prawidłowości stosowania procedur SMS w biurach i zakładach spółki, odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego,
- 3) podjęcia działań zmierzających do niezależnego umocowania Pełnomocnika Zarządu ds. SMS w strukturze organizacyjnej Spółki,
- 4) zwrócenia szczególnej uwagi na powtarzające się nieprawidłowości i usterki ujawniane w ramach przeprowadzanych audytów i kontroli, w celu systematycznego ograniczania skali ich występowania,
- 5) podjęcia działań w celu eliminowania nieprawidłowości notowanych przez rejestratory parametrów pracy pojazdów trakcyjnych,

♦ **PKP Cargo SA:**

- 1) doprowadzenia do zgodności zapisów Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem z regulacjami wewnętrznymi spółki,
- 2) wprowadzenia w procedurze P/08 „Opracowanie, nadzorowanie i zarządzanie programami poprawy bezpieczeństwa” obowiązku przeprowadzania analizy stanu realizacji programów z uwzględnieniem efektywności prowadzonych działań,
- 3) opracowania procedury P/12 „Utrzymanie sprawności taboru” uwzględniającej całokształt zadań realizowanych w ramach tego procesu,
- 4) przeprowadzania audytów Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem umożliwiających ocenę stanu realizacji procedur we wszystkich komórkach organizacyjnych spółki i efektywności ich wdrażania,
- 5) formułowania zadań, realizowanych w ramach procedury P/19 „Ciągłe doskonalenie”, w sposób umożliwiający rzetelną analizę ich wykonania,
- 6) wyznaczenia w poszczególnych komórkach organizacyjnych spółki osób odpowiedzialnych za realizację systemu SMS,
- 7) uwzględniania w corocznych sprawozdaniach Biura Kontroli Wewnętrznej wyników kontroli wykonywanych w zakładach spółki, celem informowania Zarządu Spółki o stanie realizacji zadań kontrolnych tych jednostek i ich efektywności,
- 8) doprowadzenia do zgodności pomiędzy dokumentacją związaną z procesem utrzymania taboru a obowiązującymi w spółce regulacjami wewnętrznymi,
- 9) wyeliminowania przypadków dopuszczania do eksploatacji pojazdów trakcyjnych z niesprawnymi urządzeniami łączności i rejestratorami parametrów pojazdów trakcyjnych,
- 10) przeszkolenia pracowników nadzoru technicznego spółki w zakresie obowiązujących regulacji wewnętrznych dotyczących zasad utrzymania taboru kolejowego,
- 11) wzmocnienia nadzoru nad pracownikami odpowiedzialnymi za wykonywanie próby hamulca w zakresie prawidłowego dokumentowania tych czynności.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 11 wniosków, 35 – było w trakcie realizacji, a jeden nie został zrealizowany¹⁰². Do najważniejszych działań, podjętych przez kierowników skontrolowanych jednostek w związku z realizacją wniosków skierowanych przez NIK, należało:

a) w zakresie spraw dotyczących działalności zarządcy infrastruktury kolejowej – poinformowano NIK, że:

- ♦ w PKP PLK SA opracowano harmonogram szczegółowych działań, ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2012 r. (103 zadania) oraz po aktualizacji w I kwartale 2013 r. (143 zadania), który jest na bieżąco monitorowany, kwartalne sprawozdania z jego realizacji są przekazywane do Zarządu Spółki oraz do Rady Nadzorczej;
- ♦ od początku 2013 r. w Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego oceniono 70 zmian wpływających na bezpieczeństwo ruchu kolejowego oraz przeprowadzono ocenę ryzyka dla wszystkich 13 obszarów zagrożeń, zgodnych z Księgą SMS, wszystkich kategorii wypadkowych oraz ważnych ryzyk;
- ♦ w spółce zarządzano bieżące monitorowanie bezpieczeństwa na sieci kolejowej, w wyniku czego podejmowane są niezwłoczne działania mające na celu zapobieganie obniżeniu

¹⁰² Wg stanu na dzień 31 sierpnia 2013 r.

poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego. W szczególności rozpoczął się proces audytów wewnętrznych, wdrożono nadzór nad realizacją wniosków zapobiegawczych, zawartych w Protokołach Ustaleń Końcowych (poprzez wprowadzenie „Karty zdarzenia”), w ramach nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za stan techniczny infrastruktury drogowej i urządzeń SRK, pracownicy Biura Bezpieczeństwa w I półroczu 2013 r. przeprowadzili 194 planowych oraz 64 doraźnych kontroli (łącznie 258), podczas których stwierdzono 311 nieprawidłowości i wydano 260 zaleceń pokontrolnych (162 zrealizowanych, 98 w trakcie realizacji), w ramach Konferencji Dyspozytorskiej wprowadzono obowiązek referowania przez dyrektorów Zakładów Linii Kolejowych zagadnień z zakresu monitorowania bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz realizacji działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa, w tym wybranych zdarzeń kolejowych oraz ich okoliczności;

- ♦ w ramach doskonalenia zawodowego pracowników
 - zwiększono liczbę godzin pouczeń okresowych (z 8 do 16 dla stanowiska dyżurnego ruchu w 2013 r. w stosunku do roku 2012),
 - w 2013 r. zaplanowano zwiększenie zatrudnienia o 41 pracowników na stanowisku instruktora. W wyniku rekrutacji wyłoniono 26 kandydatów na stanowisko instruktora ruchu. Prowadzona jest rekrutacja uzupełniająca o 15 instruktorów,
 - w 2014 r. przewiduje się zwiększenie częstotliwości pouczeń okresowych z 2 do 3 razy w roku tj. 4 godz. w I kwartale, 4 godz. w II kwartale i 8 godz. w IV kwartale dla stanowisk dyżurnych ruchu, automatyk, kierowca drezyn i wózków motorowych, kierowca lokomotyw spalinowych do 300 km, maszynista wieloczynnościowych i ciężkich maszyn do kolejowych robót budowlanych i sieci trakcyjnej,
 - podjęto działania związane z wpływem czynnika ludzkiego na bezpieczeństwo ruchu, w tym wprowadzono szkolenia z tzw. kompetencji „miękkich” w zakresie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach stresowych dla dyżurnych ruchu, opracowano analizę zdarzeń zawinionych przez pracowników spółki pod kątem przyczyn, cech psychofizycznych pracowników (wiek, staż, płeć, trzeźwość), warunków (dzień/noc), godziny dyżuru, obciążenia pracą. Wdrożono też kontrole doraźne,
 - wprowadzono doskonalenie zawodowe instruktorów w zakresie nowych technik trenerskich oraz wdrożenia nowego podejścia (mentorskiego) do realizacji procesu instruktażu. Wprowadzono egzaminy okresowe w zakresie przydatności do pracy na stanowisku dla instruktorów oraz pozostałego personelu nadzoru,
 - prowadzone są prace przygotowawcze dotyczące zakupu symulatorów szkoleniowych dla dyżurnych ruchu wraz z odpowiednim zapleczem technicznym i dydaktycznym;
- ♦ w ramach nadzoru nad stanem technicznym eksploatowanej infrastruktury kolejowej, w celu zapewnienia odpowiedniego jej standardu, nastąpiła intensyfikacja działań dla zwiększenia zakresu prac utrzymaniowo-remontowych do poziomu zapewniającego poprawę parametrów eksploatacyjnych. W harmonogramie działań, ujęte zostały zadania dot. planów remontów i modernizacji przejazdów kolejowych oraz zabudowy samoczynnej sygnalizacji świetlnej na przejazdach, nowych rozjazdów i dodatkowych urządzeń detekcji stanów awaryjnych taboru;
- ♦ podjęto działania w celu zakupu i wymiany rejestratorów rozmów na posterunkach ruchu;

- ♦ od początku 2013 r. podjęto kolejne działania ograniczające liczbę posterunków, na których długotrwale prowadzony jest ruch pociągów w oparciu o sygnał zastępczy. Długoterminowym celem działań (do końca grudnia 2017 r.) jest ograniczenie do 50 lokalizacji związanych z prowadzonymi pracami remontowo-modernizacyjnymi. Efektem prac jest zmniejszenie liczby lokalizacji od marca 2012 r. do końca kwietnia 2013 r. z 157 do 92;
- ♦ w kwietniu 2013 r. wprowadzono obowiązek informowania maszynisty przez dyżurnego ruchu o przyczynie jazdy na sygnał zastępczy i numerze toru, na który udzielono zezwolenia;
- ♦ w kwietniu 2013 r. wdrożono dodatkowe uregulowania dotyczące bezpieczeństwa ruchu kolejowego podczas prac inwestycyjnych dla Zakładów Linii Kolejowych (przygotowanie, wdrożenie i zakończenie inwestycji);
- ♦ uzupełniono Wykaz Ostrzeżeń Stałych o informacje na temat ograniczeń prędkości na stacjach, w celu poprawy czytelności WOS dla maszynistów (ograniczenia prędkości na stacjach dla wszystkich linii);
- ♦ dokonano aktualizacji Księgi oraz procedur Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem;
- ♦ w marcu 2013 r. rozpoczęto pracę nad aktualizacją instrukcji o postępowaniu w sprawach poważnych wypadków, incydentów oraz trudności eksploatacyjnych na liniach kolejowych (Ir-8), która zostanie przedstawiona do akceptacji Prezesowi UTK. Przeanalizowano 485 zgłoszonych propozycji zmian do instrukcji;
- ♦ wdrożono procedurę SMS-PW-17 dot. dopuszczania do stosowania na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK SA produktów niepodlegających dopuszczeniu do eksploatacji przez Prezesa UTK;
- ♦ w czerwcu 2013 r. wdrożono zasady monitorowania SMS, wymagane Rozporządzeniem Komisji (UE) NR 1078/2012 z dnia 16 listopada 2012 r.;

b) w zakresie spraw dotyczących działalności Prezesa UTK – poinformowano NIK, że:

- ♦ dokonano analizy zgromadzonych danych z podziałem na obszary działań poszczególnych oddziałów terenowych UTK, celem zaplanowania kontroli w zakresie nagminnego, długotrwałego stanu wykorzystywania SZ do prowadzenia ruchu kolejowego. Do końca 2013 r. planowane są kontrole wszystkich 96 zgłoszonych lokalizacji stosowania SZ;
- ♦ każde stwierdzone przypadki długotrwałego stosowania sygnałów SZ, potwierdzone czynnościami sprawdzającymi lub kontrolą, kwalifikuje się do wydawania decyzji administracyjnych, nakazujących usunięcie przyczyn w określonym terminie. Prezes UTK wszczął i prowadzi, w sytuacji stwierdzonych nieprawidłowości i nieusunięcia naruszeń postępowania administracyjne zmierzające do nałożenia kary pieniężnej;
- ♦ kontrole aktualizacji regulacji wewnętrznych stały się istotnym elementem kompleksowych kontroli SMS. W ramach tych działań nadzór i kontrola nad aktualnością regulacji wewnętrznych jest i będzie szeroko prowadzona przez Prezesa UTK;
- ♦ w UTK ogłoszono 92 informacje o naborach na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej oraz konkurs na stanowisko wiceprezesa UTK ds. bezpieczeństwa kolejowego. W rezultacie spośród 92 wszczętych naborów, w 69 przypadkach postępowania rekrutacyjne zostały zakończone. Przeprowadzono i rozstrzygnięto konkurs na stanowisko dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego. Przeprowadzono również konkurs na stanowisko dyrektora Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności;

- ♦ w 2012 r. w UTK zaplanowano wypełnienie obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Komisji (UE) nr 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 653/2007. W związku z tym w 2012 r. wyszkolono 59, a aktualnie - 102 audytorów ECM i SMS;
- ♦ rozpoczęto przygotowania do wzmożonej kontroli SMS, co znalazło wyraz w korekcie do rocznego planu kontroli na 2013 rok. Audytem SMS objęto 26 podmiotów, które zostały wyselekcjonowane w wyniku analizy wypadkowości. W kontrolowanej grupie podmiotów na 2013 r. znajdują się największe podmioty na rynku, m.in. PKP PLK SA i PKP Cargo SA;
- ♦ w dniu 1 marca 2013 r. Prezes UTK, dwoma zarządzeniami, określił zasady i sposób powoływania komitetu certyfikującego oraz zespołu oceniającego poszczególne podmioty. Pracownicy UTK prowadzą audyty zgodnie z wytycznymi zawartymi w podręcznikach ECM¹⁰³;

c) w zakresie spraw dotyczących działalności przewoźników – poinformowano NIK, że:

- ♦ w PKP Cargo SA:
 - stanowiska pełnomocnika SMS zostały usytuowane w strukturze organizacyjnej spółki, co umożliwi efektywny nadzór i wykonywanie określonych zadań sformułowanych w systemie,
 - wdrożono nowy tryb dokonywania zmian w systemie SMS i w poszczególnych procedurach,
 - wdrożono nadzór nad opracowywaniem i realizacją programu poprawy bezpieczeństwa zgodnie z procedurą P/08 SMS oraz wdrożono planowanie i realizację kontroli profilaktycznych brk,
 - podjęto szereg działań dotyczących m.in. określenia zakresu analizy ryzyka, identyfikacji zagrożeń, szacowania ryzyka technicznego oraz zawodowego;
- ♦ w spółce Przewozy Regionalne:
 - wydano dyspozycje dla jednostek wykonawczych zobowiązujące objęcie szczególnym nadzorem ze strony kierownictwa oraz aparatu kontrolersko-instruktorskiego czasu pracy maszynistów (w celu zachowania wymogów wynikających z Kodeksu Pracy) oraz prowadzenia pociągów przez maszynistę zgodnego z rozkładem jazdy, m.in. poprzez dokonywanie analizy taśm prędkościomierzy i elektronicznych rejestratorów prędkości (pod kątem prowadzenia pociągu zgodnie z rozkładem jazdy, ostrzeżeniami stałymi i doraźnymi). Obowiązek kontroli zapisu taśm prędkościomierzy włączono do Programu Poprawy Bezpieczeństwa Przewozów spółki na 2013 r.,
 - zintensyfikowano nadzór nad realizacją wniosków z kontroli wewnętrznych w zakresie SMS. Zobowiązano też kierujących jednostkami wykonawczymi do terminowej i kompleksowej realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli wewnętrznych SMS i procesów SMS,
 - w ramach zmiany nr 2 do SMS, która weszła w życie z dniem 18.12.2012 r. zapewniono niezależność audytorom wewnętrznym realizującym audyty w Biurze Bezpieczeństwa Przewozów, poprzez wprowadzenie zmiany do procedury nr 321 Zarządzania audytami wewnętrznymi SMS,

¹⁰³ ECM certification Application guide including explanations ECM certification scheme” oraz „ECM certification Application guide including explanations Maintenance workshop certification scheme.

- w ramach zmiany nr 3 do SMS wdrożonej Decyzją Nr 9/2013 Prezesa Zarządu z dnia 10 kwietnia 2013 r., procedura wydawania świadectwa maszynisty została włączona do systemu zarządzania bezpieczeństwem;
- ♦ w PKP Intercity SA:
 - do końca 2012 r. przeprowadzono audyty weryfikacyjne 15 z 18 procedur SMS, których efektem były korekty, aktualizacje oraz udoskonalenie zweryfikowanych procedur SMS,
 - w 2013 r. zaplanowano przeprowadzanie audytów procedur SMS wewnątrz stanowiskowych, a w przypadku wybranych procedur również weryfikacyjno-stanowiskowych,
 - osoby przeprowadzające kontrole zostały zobowiązane, aby w czasie ich realizacji zwracały uwagę na powtarzające się nieprawidłowości i usterki, zwłaszcza ujawnione w ramach wcześniejszych audytów i kontroli oraz zostały ukierunkowane na podejmowanie działań mających doprowadzić do skutecznego ograniczenia ich występowania,
 - realizowane są działania w kierunku zastępowania przestarzałych szybkościomierzy z napędem mechanicznym na nowoczesne elektroniczne urządzenia rejestrujące pracę pojazdów trakcyjnych;
- d) w zakresie spraw dotyczących działalności Ministra – poinformowano NIK, że:**
 - ♦ na cyklicznych spotkaniach Podsekretarza Stanu w MTBiGM z Zarządem PKP PLK SA poruszane są m.in. tematy dotyczące bezpieczeństwa ruchu kolejowego;
 - ♦ MTBiGM podjęło działania w celu pozyskiwania okresowych informacji o wypadkach i incydentach, zaistniałych na liniach kolejowych PKP PLK SA oraz o działaniach podjętych przez spółkę w celu ograniczenia liczby tych zdarzeń i poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego;
 - ♦ realizacja wniosków i zaleceń PKBWK zostanie włączona do prac Zespołu do Spraw Bezpieczeństwa w Transporcie Kolejowym;
 - ♦ MTBiGM będzie konsekwentnie wdrażać wspólnotowe akty prawne w zakresie interoperacyjności systemu kolei (aż do pełnego wdrożenia).

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

Lp.	Skontrolowane podmioty	Jednostka, która przeprowadziła kontrole
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Departament Infrastruktury NIK
2.	Urząd Transportu Kolejowego	
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	
4.	PKP Intercity SA	
5.	PKP Cargo SA	
6.	Przewozy Regionalne sp. z o.o. w Warszawie	
1.	Zakład Linii Kolejowych w Warszawie	Urząd Transportu Kolejowego (w trybie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK – na podstawie opracowanej tematyki przez Departament Infrastruktury NIK)
2.	Zakład Linii Kolejowych w Skarżysku Kamiennej	
3.	Zakład Linii Kolejowych w Sosnowcu	
4.	Zakład Linii Kolejowych w Wałbrzychu	
5.	ARRIVA RP Sp. z o. o.	
6.	Zakład Inżynierii Kolejowej Leśkiewicz-Kosmala sp. j.	
7.	Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „Lokomotiv” Bronisław Plata	

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej b. Ministerstwo Infrastruktury	Minister	Cezary Grabarczyk	do 7.11.2011 r.
			Sławomir Nowak	od 18.11.2011 r.
2.	Urząd Transportu Kolejowego	Prezes	Krzysztof Jaroszyński	do 5.01.2012 r.
			Krzysztof Dyl	od 18.06 2012 r.
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	Prezes Zarządu	Zbigniew Szafrński	do 25.04.2012 r.
			Remigiusz Paszkiewicz	od 26.04.2012 r.
4.	PKP Cargo SA	Prezes Zarządu	Wojciech Balczun	od 26.12.2007 r.
5.	PKP Intercity SA	Prezes Zarządu	Janusz Malinowski	od 3.02.2011 r.
6.	Przewozy Regionalne sp. z o.o. w Warszawie	Prezes Zarządu	Małgorzata Kuczevska-Łaska	od 30.07.2007 r.

5.3. Wykaz ocen skontrolowanej działalności, sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych

Lp.	Jednostki, w których przeprowadzono kontrole		Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej		(N)
2.	Urząd Transportu Kolejowego w Warszawie		(N)
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA w Warszawie (centrala)		(N)
4.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	Zakład Linii Kolejowych w Warszawie	(N)
5.		Zakład Linii Kolejowych w Skarżysku Kamiennej	(N)
6.		Zakład Linii Kolejowych w Sosnowcu	(N)
7.		Zakład Linii Kolejowych w Wałbrzychu	(N)
8.	Przewoźnicy	PKP Cargo SA	(PN)
9.		PKP Intercity SA	(PN)
10.		PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o.	(PN)
11.		ARRIVA RP Sp. z o. o	(D)
12.		Zakładzie Inżynierii Kolejowej, Leśkiewicz – Kosmala sp. j.	(PN)
13.		Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe „Lokomotiv” Bronisław Plata	(D)

* użyte skróty oznaczają: (PN) - ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, (N) - ocena negatywna, w stosunku do kontroli przeprowadzonych przez NIK oraz (D) dostateczna (wg kryteriów stosowanych w Urzędzie Transportu Kolejowego w stosunku do kontroli przeprowadzonych przez UTK w trybie art.12 pkt 2 ustawy o NIK).

5.4. Ocena stanu technicznego infrastruktury kolejowej

1. Ocena stanu technicznego infrastruktury kolejowej wykonywana jest na podstawie poniższych kryteriów, obowiązujących w PKP PLK SA:

- a. dobra** – wymagana tylko konserwacja, niezbędne pojedyncze wymiany elementów nawierzchni, brak ograniczeń;
- b. dostateczna** – potrzeba wymian elementów nawierzchni do 30%, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń;
- c. niezadowalająca** – konieczna wymiana kompleksowa, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych oraz duża ilość ograniczeń.
- d. zła** – prędkość rozkładowa $V = 0$ km/h.

W stanie dobrym znajdowało się 43% infrastruktury, dostatecznym – 30%, niezadowalającym – 23% oraz w złym – 4%. Najczęstszymi nieprawidłowościami obniżającymi stan nawierzchni dróg kolejowych było zużycie eksploatacyjne poszczególnych elementów nawierzchni oraz czas eksploatacji elementów nawierzchni, przekraczający okres ich zdatności.

W 2012 r.¹⁰⁴ odnotowano: 2.889 przypadków pęknięcia szyny, 258 przypadków wybożenia lub deformacji toru, 4.287 usterek w działaniu rozjazdów (kod 24-3) i 2.569 przypadków nagłej awarii toru.

Do najpoważniejszych zagrożeń ze strony drogi kolejowej, które w konsekwencji mogą doprowadzić do wykolejenia (lub ewentualnie innego zdarzenia) należą: nieprawidłowa geometria toru (deformacja lub wybożenie toru), nieciągłość toku szynowego (pęknięcie lub złamanie szyny) oraz uszkodzenie rozjazdu. Przyczyną tego typu uszkodzeń jest wysoki stopień wyeksploatowania elementów drogi kolejowej. Z uwagi na ograniczone środki finansowe prace naprawcze lub inwestycyjne w 2012 r. podejmowano tylko na obiektach, którym groziło wyłączenie z ruchu (w tym ujęte w nakazach inspektorów nadzoru budowlanego). Pozostałe obiekty eksploatowano z ograniczeniem prędkości i nacisku osi, o ile umożliwiało to bezpieczne prowadzenie ruchu pociągów. Ze względu na stan techniczny infrastruktury spowodowany brakiem wystarczających środków na finansowanie robót naprawczych oraz w celu zapewnienia bezpiecznego ruchu pociągów wprowadzane są obostrzenia eksploatacyjne, wydłużające czas jazdy, a tym samym przyczyniające się do zmniejszenia atrakcyjności transportu kolejowego, głównie poprzez obniżanie maksymalnych prędkości rozkładowych.

¹⁰⁴ W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 roku zawartych w księdze wydarzeń systemu SEPE.

2. Stan techniczny poszczególnych rodzajów urządzeń SRK w PKP PLK SA przedstawiał się następująco:

Wykaz	Stan techniczny	2011 r.	2012 r.	2012 vs. 2011
		%	%	%
Urządzenia stacyjne	Dobry	7,9	8,4	0,5
	Dostateczny	86,6	86,1	-0,5
	Niezadowalający	5,5	5,5	0
Urządzenia samoczynnej blokady liniowej (SBL)	Dobry	27,7	26,80	-0,9
	Dostateczny	71,7	72,6	0,9
	Niezadowalający	0,6	0,6	0
Urządzenia na przejazdach kolejowych	Dobry	34,7	37,6	2,9
	Dostateczny	62,5	59,9	-2,6
	Niezadowalający	2,8	2,5	-0,3
Urządzenia automatyki rozrządu	Dobry	35	31	-4
	Dostateczny	41,8	45	3,2
	Niezadowalający	23,2	24	0,8

Dla oceny stanu technicznego urządzeń SRK zastosowano następujące kryteria:

- a. dobry** – nie występują usterki lub usterki występujące można usunąć siłami własnymi sekcji eksploatacji bez ponoszenia dodatkowych kosztów (np. dokręcić luźne połączenie, oczyścić, nasmarować, przeprowadzić regulacje itp.);
- b. dostateczny** – występujące uszkodzenia i usterki elementów można usunąć siłami własnymi sekcji eksploatacji wymieniając uszkodzony element lub podzespół;
- c. niedostateczny** – występujące wady i usterki elementów lub ilość uszkodzonych elementów kwalifikują urządzenia do wymiany lub kapitalnego remontu.

3. Urządzenia automatyki i telekomunikacji.

Najpoważniejszym zagrożeniem dla ruchu kolejowego ze strony urządzeń automatyki i telekomunikacji są te usterki i awarie, które mogą doprowadzić do podania (samoczynnego lub na skutek błędu ludzkiego, któremu dane urządzenie SRK powinno było zapobiec) sygnału mniej restrykcyjnego od wymaganego przez sytuację ruchową. W terminologii przyjętej w aktach prawa europejskiego, dotyczących bezpieczeństwa kolei, przypadek taki nosi nazwę defektu sygnalizacji i uważany jest za prekursora wypadku (zdarzenie potencjalnie wypadkowe). Ponadto, poziom bezpieczeństwa istotnie obniżają usterki i awarie urządzeń przeznaczonych

do zabezpieczenia ruchu kolejowego, takich jak: urządzenia samoczynnego hamowania pociągów, samoczynnej sygnalizacji przejazdowej oraz detekcji stanów awaryjnych taboru (DSAT). Ważne dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego są również usterki urządzeń łączności przewodowej i radiołączności. Dane o ilości uszkodzeń eksploatacyjnych (tj. z wyłączeniem skutków kradzieży i dewastacji) urządzeń SRK w latach 2010–2012 przedstawiono w poniższym zestawieniu¹⁰⁵.

Rodzaj urządzenia	2010 r.	2011 r.	2012 r.
Półsamoczynna blokada liniowa	3.244	2.270	2.808
Samoczynna blokada liniowa	4.865	5.233	5.102
Elektromagnesy shp	87	244	167
Urządzenia DSAT	471	404	382
Samoczynna sygnalizacja przejazdowa	7.055	7.358	8.893
Sygnalizatory kształtowe	104	37	102
Sygnalizatory świetlne	8.174	8.693	9.812

4. Długotrwałe prowadzenie ruchu w oparciu o sygnał zastępczy.

Za krytyczne dla bezpieczeństwa uznać należy wszystkie usterki i awarie urządzeń SRK (oraz innych elementów infrastruktury niezbędnych do prawidłowej pracy tych urządzeń) – w szczególności blokad liniowych, blokad stacyjnych oraz sygnalizatorów – powodujące konieczność stosowania awaryjnych procedur prowadzenia ruchu. Przykładami usterek własnych w SRK są: oberwana linka połączeniowa, spalona żarówka, uszkodzony silnik napędu zwrotnicowego, lub uszkodzony kabel sygnalizacyjny. Przykładami tzw. usterek wtórnych w SRK są:

- **od toru:** zaniżenie oporności podtorza (pogoda, zanieczyszczenia), brak sieci powrotnej (złamana szyna, nieciągłość złączek trakcyjnych), uszkodzona izolacja torowa;
- **od rozjazdu:** usterki zamknięcia nastawczego, zablokowanie iglicy;
- **od sieci trakcyjnej:** brak zasilania;
- **inne:** od taboru, kradzieże.

Długotrwałe prowadzenie ruchu kolejowego w oparciu o procedury awaryjne znacząco zwiększa rolę czynnika ludzkiego w zapewnieniu bezpieczeństwa i w konsekwencji może stwarzać dodatkowe zagrożenie dla ruchu kolejowego. Człowiek jest bowiem niezastąpiony w sytuacjach nietypowych, jednak w sytuacjach powtarzalnych narażony jest na utratę koncentracji, zmęczenie, rutynę itp. Szczególnie niebezpieczne i potencjalnie wypadkowe są sytuacje, w których usterka urządzenia technicznego oraz utrata czujności przez pracownika bezpośrednio związanego z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego występują jednocześnie i/lub w sposób ciągły. Według stanu na koniec 2012 roku¹⁰⁶ prowadzenie ruchu w oparciu o sygnał zastępczy przez okres powyżej 7 dni odbywało się na obszarze 102 posterunków ruchu.

¹⁰⁵ Źródło: dane Biura Automatyki i Telekomunikacji PKP PLK SA.

¹⁰⁶ Dane Biura Automatyki PKP PLK SA.

5.5. Stan techniczny taboru wagonowego i trakcyjnego

Pojazdy kolejowe dla ruchu osobowego

W 2011 roku w strukturze ilościowej taboru pasażerskiego¹⁰⁷ nastąpiły niewielkie zmiany w stosunku do roku poprzedniego. Nieznacznie wzrósł ilostan elektrycznych zespołów trakcyjnych, których liczba na koniec roku wyniosła 1.248 sztuk, tj. o 43 więcej niż w 2010 r. (wzrost o 3,5%). Liczba wagonów w elektrycznych zespołach trakcyjnych zwiększyła się z 4.037 do 4.221 sztuk (wzrost o 4,5%). Przełożyło się to również na 2,3% wzrost liczby wagonów ogółem (w tym w elektrycznych zespołach trakcyjnych) do 8.079 sztuk. Wzrosła również liczba pozostających w dyspozycji przewoźników pasażerskich spalinowych pojazdów silnikowych. Ogółem na koniec 2011 r. ich liczba wyniosła 252 (wzrost o 9,5%), w tym ilostan tzw. autobusów szynowych wynosił 205 sztuk (wzrost o 11,4%). Nieznacznie spadła łączna liczba lokomotyw, tj. z 706 do 674 (o 4,5%), w tym spalinowych z 298 do 277 (o 7%) oraz elektrycznych z 392 do 380 sztuk (spadek o 3,1%).

Średni wiek wagonów wynosił 28,8 lat, a elektrycznych zespołów trakcyjnych 27,4 lat. Pomimo dokonania modernizacji i wymiany części parku wagonowego, w dalszym ciągu pojazdy te nie spełniają w pełni oczekiwań pasażerów w zakresie komfortu podróżowania. Dodatkowo parametry techniczne stanowią barierę dla skracania czasów przejazdu i uniemożliwiają wykorzystanie w pełni zmodernizowanych odcinków linii kolejowych. Biorąc pod uwagę tabor wagonowy największych przewoźników należy zaznaczyć, że ich wiek w dalszym ciągu przekracza 25 lat, w spółce PKP Intercity wyniósł 26,6 lat, a w Przewozach Regionalnych – 33 lata.

Średni wiek lokomotyw wynosił 29,3 lat, w tym w Grupie PKP – 26,2 lat. Spowodowane to było w głównej mierze sprzedażą przez spółkę PKP Intercity części taboru (głównie lokomotywy elektryczne EU07), których wiek przekraczał 40 lat. W 2011 r. lokomotywami dysponowało 4 przewoźników pasażerskich normalnotorowych, w tym: PKP Intercity – 433 sztuki (ubyło 28), Przewozy Regionalne – 110 (ubyło 25), Koleje Mazowieckie – 11 (zakup 11 lokomotyw TRAXX – Hetman) oraz Koleje Dolnośląskie – jedną. Podkreślenia wymaga fakt, że w dalszym ciągu udział lokomotyw o prędkości umożliwiającej realizację przewozów z prędkością do 160 km/h jest nieznaczny i wyniósł niespełna 9%, w tym lokomotywy elektryczne EP05 (1 sztuka), EP09 (47 sztuk) oraz EU47 (11 sztuk). W dyspozycji przewoźników pozostawało również 10 lokomotyw elektrycznych serii EU44 (Husarz), umożliwiających realizację przewozów z prędkością do 230 km/h, ze względów technicznych infrastruktury liniowej, wykorzystywanych do realizacji przewozów do prędkości maksymalnej 160 km na godzinę. W strukturze ilościowej elektrycznych zespołów trakcyjnych dominują jednostki EN57, ich łączna liczba na koniec 2011 r. wynosiła 1.054 sztuki, w tym 40 zmodernizowanych przez spółkę Koleje Mazowieckie (EN57KM). Maksymalna prędkość konstrukcyjna tego typu pojazdów trakcyjnych nie przekracza 110-120 km/h.

W 2011 roku łączna wartość inwestycji taborowych przewoźników pasażerskich wyniosła blisko 1,1 mld zł. W kwocie tej ok. 90% (965 mln zł) stanowiło pozyskanie nowego lub używanego taboru kolejowego. Największą kwotę na ten cel przeznaczyły Koleje Mazowieckie (570 mln zł) oraz Szybka Kolej Miejska w Warszawie (365 mln zł). Spółka Koleje Mazowieckie m.in. zakupiła piętrowe, zmiennokierunkowe pociągi „push pull” oraz nowoczesne elektryczne zespoły trakcyjne EN 76 „Elf”. Dodatkowo, przewoźnicy przeznaczyli ok. 112 mln złotych na modernizację taboru, w tym najwięcej

¹⁰⁷ Dane dotyczą stanu taboru kolejowego pozostającego w dyspozycji licencjonowanych przewoźników kolejowych oraz przewoźników realizujących działalność na liniach wąskotorowych.

Koleje Mazowieckie (67 mln zł) oraz PKP Intercity (30 mln zł). Według planu na 2012 r., łączna kwota przeznaczona na modernizację i pozyskanie taboru wzrosła o ok. 150 mln i wyniosła 1,225 mld zł.

W 2011 roku przewoźnicy kolejowi pozyskali 4 wagony, 36 elektrycznych zespołów trakcyjnych oraz 11 lokomotyw. W tym samym okresie poddano modernizacji: 4 wagony, 49 zespołów trakcyjnych i 55 lokomotyw. Plan na 2012 rok zakładał zakup 58 wagonów oraz 24 pojazdów trakcyjnych, w tym 20 zespołów i 4 autobusów szynowych. Modernizacji miało zostać poddanych 85 wagonów, 43 zespoły trakcyjne oraz 90 lokomotyw.

Pojazdy kolejowe dla ruchu towarowego

W zakresie taboru pozostającego w dyspozycji przewoźników towarowych, w 2011 r. zanotowano nieznaczny wzrost liczby lokomotyw i taboru wagonowego. Liczba użytkowanych przez przewoźników lokomotyw ogółem wzrosła o 11 sztuk (do 3.710), a wagonów o 437 (łącznie 101.511 sztuk). W łącznej liczbie lokomotyw ponad 60% stanowił tabor spalinowy (2.233 sztuk, tj. o 44 więcej niż w 2010 r.). Nieznacznie spadła liczba lokomotyw elektrycznych, tj. z 1.488 do 1.457 sztuk (o 2,1%). Biorąc pod uwagę strukturę wagonów, największą liczbę stanowiły węglarki (59.978, tj. ponad 59%). W porównaniu z 2010 r. ich liczba wzrosła o 2,1% (o 1.254 sztuk).

Proces wymiany taboru kolejowego do przewozów towarów w dalszym ciągu przebiega powoli, co w konsekwencji nie wpływa znacząco na poszerzenie oferty przewozowej. W dalszym ciągu przedsiębiorcy skupiają się na przewozach towarów masowych, np. węgla i kruszyw. Brak jest na polskim rynku wystarczającej liczby specjalistycznych wagonów służących np. do przewozu kontenerów w systemie intermodalnym. Tabor kolejowy do przewozów towarowych w Polsce jest wysoko wyeksploatowany. Średni wiek lokomotyw na koniec 2011 r. wynosił 32,3 lat, a taboru wagonowego 27,1 lat. Należy zaznaczyć że polscy przewoźnicy posiadają jeden z największych ilostanów taborowych w krajach UE zarówno pod względem liczby wagonów, jak i środków trakcyjnych. Jednak duża jego część jest wyłączona z eksploatacji, a stan oraz parametry techniczne pojazdów eksploatowanych znacznie odbiegają od średniej europejskiej. Wykorzystanie taboru trakcyjnego w Polsce w 2011 r. kształtowało się na poziomie 51,2% co świadczy, że prawie połowa lokomotyw nie była wykorzystywana podczas realizacji przewozów. Z powyższego wynika, że średni wiek lokomotyw w Polsce jest zbliżony u wszystkich przewoźników, realizujących przewozy towarowe i przekracza 30 lat. Najstarszym taborem trakcyjnym dysponowały spółki grupy CTL i DB Schenker (38,2 i 37,4 lat). Przeciętny wiek taboru trakcyjnego spółek Grupy PKP wynosił 32,8 lat.

Najmłodszy tabor wagonowy pozostawał w dyspozycji przewoźników z grupy kapitałowej CTL (posiadających głównie węglarki). Średni ich wiek nieznacznie przekraczał 17,5 lat. Wiek taboru pozostałych przewoźników oscyluje na poziomie 27 lat, w tym w grupie PKP – 27, DB Schenker – 29,4 lat. W strukturze taboru wagonowego do najmłodszych należą węglarki (średnia wieku w 2011 r. wyniosła 25,2 lat). Wiek pozostałych wagonów wynosił 28-29 lat, w tym wagonów krytych – 28,3 lat, cystern – 29,2, platform – 29,3, a wagonów z otwieranymi dachami – 29,6 lat. Do najstarszych należały wagony budowy specjalnej (33,1 lat).

5.6. Zestawienie przyczyn zdarzeń i wypadków kolejowych

W porównaniu do 2011 r. w 2012 r. zanotowano na sieci PKP spadek o 145 wypadków. Jedynie w dwóch kategoriach, tj. na przejazdach i przejściach nastąpił ich wzrost z 243 do 259. W pozostałych grupach nastąpił spadek wypadków takich jak kolizje (z 58 do 42), wykolejenia (z 154 do 107), wypadki z udziałem ludzi bez przejazdów i przejść (z 370 do 271) oraz pożary (z 4 do 1).

Ogółem w 684 wypadkach zanotowanych na sieci PKP PLK SA w 2012 r. (w tym 99 wypadkach obciążających spółkę PKP PLK) zginęło 262 osoby, a 195 zostało ciężko rannych. W porównaniu do 2011 r. (528 ofiar, z czego 318 zabitych i 210 ciężko rannych) wskazuje na tendencję spadkową. Dane o wypadkach w latach 2011 - 2012 zawiera poniższe zestawienie¹⁰⁸.

Kategoria wypadku	Liczba wypadków w roku		Różnica (wypadki)	Ofiary wypadków				Różnica (ofiary)	
				Zabici		Ciężko ranni		Zabici	Ciężko ranni
	2011	2012		2011	2012	2011	2012		
Kolizje	58	42	-16	3	16	7	63	13	56
w tym obciążające PKP PLK SA.	15	12	-3	0	16	2	63	16	61
Wykolejenia	154	107	-47	2	0	34	0	-2	-34
w tym obciążające PKP PLK SA.	83	68	-15	0	0	0	0	0	0
Na przejazdach i przejściach	243	259	16	62	60	51	40	-2	-11
w tym obciążające PKP PLK SA.	1	3	2	0	0	0	4	0	4
Z udziałem osób (bez przejazdów i przejść)	370	271	-99	251	186	118	89	-65	-29
w tym obciążające PKP PLK SA.	0	2	2	0	2	0	0	2	0
Pożary	4	1	-3	0	0	0	0	0	0
w tym obciążające PKP PLK SA.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inne	0	4	4	0	0	0	3	0	3
w tym obciążające PKP PLK SA.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RAZEM	829	684	-145	318	262	210	195	-56	-15
w tym obciążające PKP PLK SA	99	85	-14	0	18	2	67	18	65

¹⁰⁸ Według IBR PKP PLK S.A.

Zdecydowanie najliczniejszymi grupami śmiertelnych ofiar wypadków, do których doszło w 2012 r., były osoby nieuprawnione do przebywania na terenie kolejowym (251 zabitych osób) oraz użytkownicy przejazdów i przejść (62 osoby zabite). Wśród osób ciężko rannych w wypadkach kolejowych w analizowanym okresie najliczniejszą grupę (85 osób) stanowili pasażerowie, co w znacznej mierze jest skutkiem tragicznego wypadku pod Szczekocinami, w którym ciężko rannych zostało aż 61 osób. Drugą najliczniejszą grupę ofiar ciężko rannych stanowiły osoby nieuprawnione do przebywania na terenie kolejowym (67 osoby ciężko ranne), a trzecią - użytkownicy przejazdów i przejść (42 osoby).

Najczęstsze przyczyny wypadków, do których doszło w 2012 r.¹⁰⁹, przedstawiają informacje zawarte w poniższym zestawieniu.

Kategoria liczbową	Opis przyczyny	Liczba wypadków
03	Wyprawienie, przyjęcie lub jazda pojazdu kolejowego po niewłaściwie ułożonej niezabezpieczonej drodze przebiegu albo niewłaściwa obsługa urządzeń sterowania ruchem kolejowym.	16
04	Niezatrzymanie się pojazdu kolejowego przed sygnałem „Stój” lub w miejscu, w którym powinien się zatrzymać, albo uruchomienie pojazdu kolejowego bez wymaganego zezwolenia.	15
08	Zbiegnięcie pojazdu kolejowego.	5
09	Uszkodzenie lub złe utrzymanie nawierzchni, mostu lub wiaduktu, w tym również niewłaściwe wykonywanie robót, np. wadliwy rozładunek materiałów, nawierzchni, pozostawienie materiałów i sprzętu na torze lub w skrajni pojazdu kolejowego.	51
11	Uszkodzenie lub zły stan techniczny wagonu (w tym także najechnięcie na część konstrukcyjną wagonu).	21
13	Najechnięcie pojazdu kolejowego na pojazd kolejowy lub inną przeszkodę (np. płożę hamulcową, wózek bagażowy, pocztowy itp.).	10
15	Przedwczesne rozwiązanie drogi przebiegu i przełożenie zwrotnicy pod pojazdem kolejowym.	9

¹⁰⁹ Według kwalifikacji przyjętej w instrukcji Ir-8.

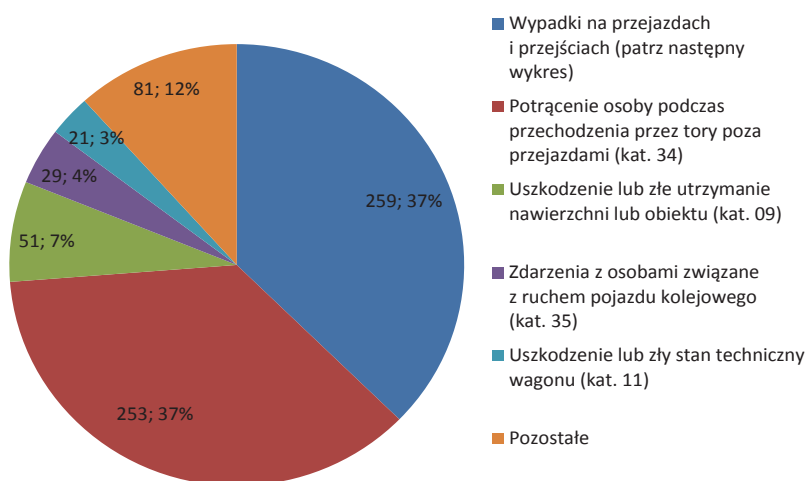
Kategoria liczbowa	Opis przyczyny	Liczba wypadków
Kolizje z pojazdami drogowymi i najechania na osoby na przejazdach i przejściach	18 Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie na przejeździe z rogatkami (kat. A wg metryki przejazdowej).	9
	19 Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie na przejeździe z samoczynną sygnalizacją i półrogatkami (kat. B).	16
	20 Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie na przejeździe z samoczynną sygnalizacją bez rogatek i półrogatek (kat. C).	46
	21 Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie na przejeździe bez samoczynnej sygnalizacji świetlnej i bez rogatek (kat. D).	153
	22 Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie na przejeździe użytku prywatnego (kat. F)	2
	31 Najechanie pojazdu kolejowego na osoby podczas przechodzenia przez tory na przejeździe lub przejściu strzeżonym.	8
	32 Najechanie pojazdu kolejowego na osoby podczas przechodzenia przez tory na przejeździe z samoczynną sygnalizacją przejazdową (kat. B, C).	10
	33 Najechanie pojazdu kolejowego na osoby podczas przechodzenia przez tory na pozostałych przejazdach i przejściach.	15
	Razem kolizje z pojazdami drogowymi i najechania na osoby na przejazdach i przejściach	259
23	Najechanie pojazdu kolejowego na pojazd drogowy lub odwrotnie poza przejazdami na stacjach i szlakach lub na torze komunikacyjno-dojazdowym do bocznicy.	7
30	Złośliwe, chuligańskie lub lekkomyślne występki (np. obrzucenie pociągu kamieniami, ułożenie przeszkody na torze, dewastacja urządzeń energetycznych, łączności, sterowania ruchem kolejowym lub nawierzchni oraz ingerencja w te urządzenia).	5
34	Najechanie pojazdu kolejowego na osoby podczas przechodzenia przez tory poza przejazdami na stacjach i szlakach.	253
35	Zdarzenia z osobami związane z ruchem pojazdu kolejowego (wskakiwanie, wypadnięcie z pociągu, pojazdu kolejowego, silny dojazd lub gwałtowne hamowanie pojazdu kolejowego).	29
Pozostałe	Pozostałe	14

Najczęściej występującą przyczyną wypadków obciążających PKP PLK SA zarówno w przypadku wypadków, jak i incydentów – jest uszkodzenie lub zły stan nawierzchni drogi kolejowej lub obiektu inżynierskiego (kat. B09 i C51). Przyczyny te obejmują wszelkiego rodzaju awarie (pęknięcia i deformacje szyn, pęknięcia łubków itp.), jak i nietrzymanie parametrów technicznych toru spowodowane złym stanem elementów nawierzchni (podkładów, podrojazdnic, przytwierdzeń) prowadzące do utraty kontaktu koła z szyną, a w konsekwencji do zdarzenia (wykolejenia).

Ponadto, kategoria C51 obejmuje incydenty związane z uszkodzeniami sieci trakcyjnej (obniżenia sieci trakcyjnej, pęknięcia lin nośnych i izolatorów, uszkodzenia konstrukcji wsporczych). O wiele rzadsze są natomiast zdarzenia spowodowane bezpośrednio awarią urządzeń SRK (kat. B12 i C52). Przyczyny wypadków kolejowych w podziale na kategorie zilustrowano na wykresie A, a odpowiedzialne podmioty za ich wystąpienie – na wykresie B.

Wykres A

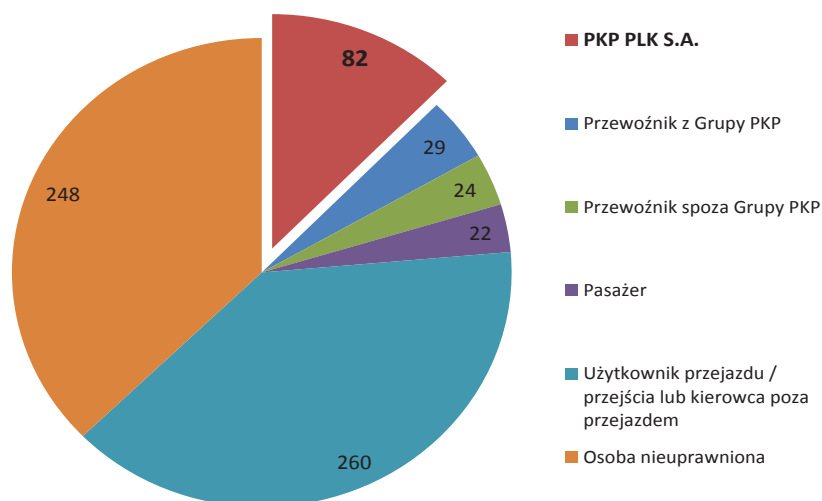
Przyczyny wypadków w 2012 roku w podziale na kategorie



Źródło: PKP PLK SA, na podstawie danych z programu WiW.

Wykres B

Wykaz podmiotów odpowiedzialnych za spowodowanie wypadków w 2012 r.



Źródło: PKP PLK SA, na podstawie danych z programu WiW.

Informacje o usterkach rozjazdów i urządzeń SRK na wybranych posterunkach ruchu

Zarządcy infrastruktury kolejowej zobowiązani są spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, m.in. opracowując w tym celu szczegółowe przepisy wewnętrzne wynikające z przepisów ogólnych, wydanych przez Ministra właściwego ds. transportu¹¹⁰. Realizując wspomniany obowiązek Zarząd PKP PLK SA wydał, obowiązujące w Spółce, przepisy i instrukcje stanowiące integralną część SMS¹¹¹, a w szczególności:

- ♦ Instrukcję Ir-2, która nakazuje prowadzenie na każdym posterunku nastawczym Dziennika D831 oraz Książki E1758;
- ♦ Dziennik D831, który służy do rejestrowania wyników oględzin rozjazdów, wyników badań technicznych rozjazdów i umieszczania adnotacji o dokonanych naprawach;
- ♦ Książkę E1758, w której muszą być zapisywane usterki w urządzeniach SRK, stwierdzone przez personel obsługi posterunku nastawczego oraz odnotowywane usunięcie tych usterek przez uprawnionych pracowników.

Według postanowień obowiązujących w PKP PLK SA regulacji **rozjazdy** podlegają oględzinom wzrokowym dokonywanym przez pracowników obsługi posterunków ruchowych lub/oraz przez pracowników dokonujących obchodu torów z częstotliwością określoną w załączniku 15 do Instrukcji Id-4. Częstotliwość ta wynosi, w zależności od rodzaju torów i klasy linii kolejowej, od 1 razu na dobę do 1 razu na 2 tygodnie. Wyszczególnienie elementów rozjazdów podległych oględzinom i ich zakres zostały określone w § 3 Instrukcji Id-4. Niezależnie od oględzin, rozjazdy podlegają okresowym badaniom technicznym przeprowadzanym przez toromistrzów oraz komisyjnym badaniom technicznym przeprowadzanym przez komisję pod przewodnictwem inspektora diagnosty ds. nawierzchni i podtorza albo naczelnika sekcji eksploatacji lub zawiadowcy ds. drogowo-budowlanych. Badania takie należy przeprowadzać z częstotliwością od 1 razu w miesiącu do 1 razu w roku. Zasady przeprowadzania badań technicznych są określone w § 7 Instrukcji Id-4. Wyniki oględzin rozjazdów, jak i wyniki badań technicznych rozjazdów należy rejestrować w Dzienniku D831. Pracownicy dokonujący oględzin lub badań technicznych rozjazdów zapisują w Dzienniku D831 również polecenia w sprawie sposobu usunięcia stwierdzonych usterek. Po zakończeniu naprawy, kierownik robót odnotowuje w Dzienniku D831 fakt zakończenia naprawy, wpisując zakres wykonanych prac oraz datę i godzinę ich zakończenia, potwierdzając to własnoręcznym podpisem. Zapis ten potwierdza pracownik obsługi posterunku, na terenie którego dokonano naprawy.

Zasady eksploatacji urządzeń sterowania ruchem kolejowym (SRK) oraz postępowania w czasie prowadzenia zabiegów obsługi technicznej, obsługi diagnostycznej i robót w tych urządzeniach określa Instrukcja Ie-5. Zawiera ona ogólne postanowienia dotyczące eksploatacji i prowadzenia

¹¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz.U. z 2005 r. Nr 172, poz. 1444 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 60, poz. 407 ze zm.)

¹¹¹ Instrukcje: dla personelu obsługi ruchowych posterunków technicznych Ir-2 (R-7); o oględzinach, badaniach technicznych i utrzymaniu rozjazdów Id-4 (D-6); warunki techniczne utrzymania nawierzchni na liniach kolejowych Id-1; o dozorowaniu linii kolejowych Id-7; o zasadach eksploatacji i prowadzenia robót w urządzeniach sterowania ruchem kolejowym Ie-5 (E-11); diagnostyki technicznej i kontroli okresowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym Ie-7 (E-14); obsługi mechanicznych i kluczowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym typu znormalizowanego Ie-8 (E-16); obsługi elektrycznych nastawnic suwakowych jedno-, dwu- i czterorzędowych typu VES Ie-9 (E-17); obsługi przekaźnikowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym Ie-10 (E-18); konserwacji, przeglądów oraz napraw bieżących urządzeń sterowania ruchem kolejowym Ie-12 (E-24).

robót dla wszystkich urządzeń SRK. Szczegółowe zagadnienia z zakresu budowy i eksploatacji urządzeń SRK zostały natomiast określone w instrukcjach dotyczących poszczególnych rodzajów urządzeń SRK (le-8, le-9 i le-10). Na każdym posterunku nastawczym, przejeździe kolejowym wyposażonym w urządzenia SRK lub ich elementy oraz w szafie aparatu (kontenerze) powinna znajdować się książka kontroli urządzeń sterowania ruchem kolejowym E1758. Zapisów w tej książce dokonywać mogą pracownicy obsługi na posterunku, na którym znajduje się książka oraz pracownicy upoważnieni do samodzielnego usuwania usterek i prowadzenia robót w urządzeniach SRK. Zapisy w książce E1758 powinny w szczególności zawierać - poprzedzone oznaczeniem daty, godziny i minuty oraz potwierdzone podpisami pracowników obsługi i obsługi technicznej lub diagnostycznej - informacje o nieprawidłowościach w działaniu urządzeń SRK oraz rozpoczęciu i zakończeniu wykonywania zabiegów obsługi technicznej, diagnostycznej lub prowadzenia robót z podaniem zakresu, miejsca i celu wykonywanych czynności. W każdym odnotowanym przypadku wystąpienia nieprawidłowości w działaniu urządzeń SRK, pracownik obsługi technicznej powinien sporządzić zapis wyjaśniający przyczyny powstania i sposób ich usunięcia. Zapisy dokonane na nastawni wykonawczej powinny być powtórzone w skróconej formie na nastawni dysponującej po telefonicznym przekazaniu ich treści przez nastawniczego. Każda przyczyna nieprawidłowego działania w pracy urządzenia powinna być dokładnie zbadana w celu podjęcia niezbędnych środków zaradczych eliminujących ponowne jego powstanie. Sposób postępowania pracowników obsługi (dyżurnych ruchu, nastawniczych, itp) w przypadku wystąpienia przeszkód w działaniu urządzeń SRK, w tym w zakresie obowiązków sporządzania zapisów w Książce E1758, jest w szczególności określony w wyodrębnionych częściach instrukcji le-8, le-9 i le-10. Jednakże Instrukcja le-10, która zakresem merytorycznym obejmuje również komputerowe pulpity nastawcze, nie zawiera żadnych przepisów określających sposoby postępowania w przypadkach nieprawidłowego działania lub uszkodzeń takich pulpitów, a w szczególności postępowania ukierunkowanego na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Urządzenia SRK, wg postanowień Instrukcji le-7, powinny być okresowo poddawane planowym badaniom diagnostycznym w celu uzyskania informacji do wnioskowania niezbędnych działań naprawczych, warunków technicznych dalszej eksploatacji urządzeń oraz zaleceń obsługi i obsługi technicznej. Czasokresy i zakres prowadzonych badań diagnostycznych określono w załączniku Nr 1 do instrukcji, lecz „w uzasadnionych przypadkach” zakres badań diagnostycznych na danym obiekcie, może być ograniczony. Badania diagnostyczne przeprowadza się na podstawie rocznych i miesięcznych harmonogramów, dla których sporządzenia podstawowym wskaźnikiem jest wymagany czasokres badań. Żadne postanowienia Instrukcji le-7, ani innej instrukcji obowiązującej w PKP PLK SA, nie nakazują uwzględniania w procesie planowania badań diagnostycznych urządzeń SRK informacji o stopniu awaryjności urządzeń na poszczególnych posterunkach technicznych, w szczególności gdy pracownicy obsługi technicznej nie są w stanie określić przyczyny powtarzającej się usterki. Informacje o usterekach rozjazdów i czasie ich usuwania (na podstawie D831) zawiera poniższe zestawienie:

Stacja/nastawnia	Liczba usterek w rozjazdach	Liczba usterek, których nie usunięto*	Łączny czas usuwania usterek** [dni]	Średni czas usuwania usterek** [dni]	Liczba usterek usuniętych w dniu wykrycia
Koluszki	491	14	5.088	11	49
Skierniewice/SkA	29	0	394	14	2
Skierniewice/SkB	98	0	1.833	19	2
Skierniewice/Sk1	54	0	527	10	0
Siedlce/SL	209	0	2.036	10	19
Siedlce/SL1	160	0	1.280	8	22
Siedlce/SL4	90	0	878	10	14
Poznań Dębiec	303	243	1.026	17	4
Oborniki Wlkp.	196	127	1.154	17	0
Kiekrz	162	17	773	5	31
Dąbrowa Białostocka	1	0	0	0	1
Nurzec/Nc	12	0	128	11	0
Nurzec/Nc1	18	0	234	13	0
Czyżew/Cz	57	0	147	3	15
Czyżew/Cz1	47	0	108	2	11
Bogaczewo	19	0	101	5	5
Barczewo	27	0	247	9	0
Giżycko	43	0	286	7	10
Skandawa	20	0	123	6	0
Ogółem	2036	401	16.363	10	185

* – lub nie podano daty ich usunięcia,

** – uwzględniono tylko czas usuwania usterek, dla których w D831 podano datę ich usunięcia.

Informacje o usterkach urządzeń SRK i przeszkodach w ich usuwaniu – wg E1758 – obrazuje zaś zestawienie:

Stacja/nastawnia	Liczba usterek w działaniu urządzeń srk	Liczba usterek dla których przyczyny ustalono	Udział usterek powstałych z nieustalonej przyczyny [%]	Łączny czas usuwania usterek* [h:m]	Średni czas usuwania usterki* [h:m]
Jastrząb	219	57	74	1.782:30	8:08
Radom	453	172	62	1.592:42	3:30
Strzałki	499	193	61	2.280:33	4:34
Koluszki	171	116	32	644:00	4:10
Skierniewice/SkA	26	21	19	868:54	34:45
Skierniewice/SkB	25	17	32	168:04	7:00
Skierniewice/Sk1	17	5	71	1.345:48	255:04
Siedlce	369	151	59	3.632:56	10:44
Poznań Dębiec	148	89	40	3.414:03	25:06
Oborniki Wlkp.	236	122	48	4.075:12	22:23
Kiekrz	292	71	76	1.871:53	13:51
Dąbrowa Białostocka	70	34	51	814:03	13:47
Nurzec	15	11	27	207:23	14:48
Czyżew	34	16	53	682:56	21:20
Bogaczewo	22	16	27	535:32	25:30
Barczewo	12	11	8	49:24	4:07
Giżycko	70	49	30	1.960:56	28:25
Skandawa	2	1	50	2:59	1:29
Razem				25.929:48	10:51

* - uwzględniono tylko czas usuwania usterek, dla których w Książkach E1758 podano datę i godz. ich usunięcia.

Maksymalne czasy usuwania usterek w urządzeniach SRK na niektórych stacjach objętych analizą obrazuje poniższe zestawienie:

Stacja	Data zarejestrowania usterki	Rodzaj usterki	Zarejestrowana data usunięcia usterki	Czas usuwania [d h:m]
Skierniewice/SkA	2011.07.26 08:55	Odcinek It50 wykazuje zajętość	2011.08.06 05:22	10 20:27
Skierniewice/Sk1	2011.09.08 16:08	Semafor X102 wygasił się	2011.09.23 10:00	14 17:52
Siedlce	2011.04.14 07:00	Uszkodzone powtarzacze do semafora X1/2	2011.04.20 11:40	6 04:40
Poznań Dębiec	2012.02.06 07:00	Na planie świetlnym ciemny powtarzacz 1SpX	2012.02.20 08:40	14 01:40
Oborniki Wlkp.	2011.02.21 08:53	Zajętość odcinka It Z	2011.03.01 14:15	8 05:22
Kiekrz	2011.07.27 19:45	Zajętość w rozj. 8ab/cd	2011.08.01 07:50	4 12:05
Dąbrowa Białostocka	2012.03.19 16:32	Usterka na przejeździe km 35,349	2012.03.25 17:50	6 01:18

Liczebność usterek powtarzających się w tych samych urządzeniach SRK na niektórych stacjach oraz informacje o usterek rozjazdów i czasie ich usuwania ilustruje poniższe zestawienie:

Stacja/nastawnia	Liczba usterek ogółem	Powtarzające się usterki			
		Urządzenie	Liczba usterek	Udział w usterek ogółem [%]	Odnotowano usunięcie usterek, w tym nie podano przyczyny
Skierniewice/SkA	26	odcinek izolowany It50	8	31	8/0
Skierniewice/Sk1	17	semafor X50	6	35	1/1
		semafor X102	7	41	7/5
Siedlce	369	semafor X1/2 lub urządzenia blokowe X1/2	38	10	37/36
Poznań Dębiec	148	semafor W lub blok W	46	31	42/27
Oborniki Wlkp	236	semafor Y	26	11	13/8
Kiekrz	229	semafor F	70	31	5/3

5.7. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz.U. Nr 172, poz. 1444 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 60, poz. 407 ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa CSI (Dz.U. Nr 142, poz. 952).
5. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie sposobu uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 230, poz. 1682).
6. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. Nr 57, poz. 389).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie licencji maszynisty (Dz.U. Nr 66, poz. 346 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie świadectwa maszynisty (Dz.U. Nr 66, poz. 347).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 marca 2011 r. w sprawie wpisu na listę podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań w celu sprawdzenia spełniania wymagań zdrowotnych, fizycznych i psychicznych, niezbędnych do uzyskania licencji oraz świadectwa maszynisty (Dz.U. Nr 66, poz. 348).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie pracowników zatrudnionych na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych oraz pojazdów kolejowych metra (Dz.U. Nr 59, poz. 301 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2005 r. w sprawie ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych (Dz.U. Nr 212, poz. 1771 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego oraz typu pojazdu kolejowego (Dz.U. Nr 103, poz. 1090 ze zm.) – uchylone.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2003 r. w sprawie wykazu typów budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego oraz typów pojazdów kolejowych, na które wydawane są świadectwa dopuszczenia do eksploatacji (Dz.U. Nr 175, poz. 1706).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych (Dz.U. Nr 37, poz. 330).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 2 listopada 2006 r. w sprawie dokumentów, które powinny znajdować się w pojeździe kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 9, poz. 63).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie rejestru i oznakowania pojazdów kolejowych (Dz.U. Nr 105, poz. 713 ze zm.) – uchylone.

17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności kolei oraz procedur oceny zgodności dla transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz.U. Nr 162, poz. 1697 ze zm.) – uchylone.
18. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 5 września 2006 r. w sprawie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności kolei oraz procedur oceny zgodności dla transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej (Dz.U. Nr 171, poz. 1230 ze zm.) – uchylone.
19. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 19 lutego 2007 r. w sprawie zawartości raportu z postępowania w sprawie poważnego wypadku, wypadku lub incydentu kolejowego (Dz.U. Nr 41, poz. 268).
20. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych (Dz.U. Nr 89, poz. 593).
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie trybu składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych oraz wzorów licencji (Dz.U. Nr 94, poz. 775) – uchylone.
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 października 2009 r. w sprawie opłaty za udzielenie licencji i licencji tymczasowej na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu kolejowego (Dz.U. Nr 196, poz. 1515).
23. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Dz.U. Nr 57, poz. 388 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lutego 2008 r. w sprawie czynności, wykonywanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, za które pobierane są opłaty oraz wysokości tych opłat i trybu pobierania (Dz.U. Nr 47, poz. 276) – uchylone.
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa CSI (Dz.U. Nr 142, poz. 1159) – uchylone.
26. Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. UE. L. 1991. 237. 25 ze zm.) – uchylona.
27. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/49/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz.U. UE. L. 2004. 164. 44 ze zm.).
28. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/110/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniająca dyrektywę w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (Dz.U. UE. L. 2008.345. 62).
29. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (Dz.U. UE. L. 2008. 191. 1 ze zm.).
30. Zarządzenie Nr 5/2011 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania regulaminu przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2011/2012 – niepublikowane.
31. Instrukcja o prowadzeniu ruchu pociągów Ir-1 (tekst ujednolicony przyjęty uchwałą PKP PLK SA, Nr 176/2008 z dnia 2 kwietnia 2008 r.) – niepublikowana.

32. Instrukcja o postępowaniu w sprawach poważnych wypadków, wypadków, incydentów oraz trudności eksploatacyjnych na liniach kolejowych Ir-8 – niepublikowana.
33. Instrukcja o organizacji i użytkowaniu sieci radiotelefonicznych Ir-14 – niepublikowana.
34. Zarządzenie Nr 14 Zarządu PKP PLK SA w sprawie wprowadzenia „Warunków technicznych utrzymania nawierzchni na liniach kolejowych” Id-1 (D-1) – niepublikowane.
35. Zarządzenie Nr 14 Zarządu PKP PLK SA w sprawie wprowadzenia „Warunków technicznych utrzymania nawierzchni na liniach kolejowych” Id-1 (D-1) – niepublikowane.
36. Zarządzenie Nr 16/2007 Zarządu PKP PLK SA z dnia 21 czerwca 2007 r. wprowadzające Instrukcję sygnalizacji le-1 (E-1) – niepublikowane.

5.8. Analiza stanu prawnego

W 2001 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły pakiet dyrektyw dotyczących kolei. Państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie tego pakietu do 15 marca 2003 roku. Pakiet ten stanowi kontynuację rozwiązań zawartych we wcześniejszych rozporządzeniach i obejmuje:

- 1) Dyrektywę 2001/12 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. zmieniającą Dyrektywę Rady EWG 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U.UE.L. 2001.75.1.);
- 2) Dyrektywę 2001/13 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. zmieniającą Dyrektywę Rady 95/18 w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U.UE.L. 2001.75.26.);
- 3) Dyrektywę 2001/14 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U.UE.L. 2001.75.29. – uchylona);
- 4) Dyrektywę Rady nr 96/49/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie kolejowego transportu towarów niebezpiecznych (Dz.U.UE.L. 1996.235.25.);
- 5) Dyrektywę Rady nr 96/35/WE z 3 czerwca 1996 r. w sprawie wyznaczania i kwalifikacji zawodowych doradców do spraw bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym towarów niebezpiecznych (Dz.U.UE.L. 1996.145.10. – uchylona);
- 6) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2000/18/WE z dnia 17 kwietnia 2000 r. w sprawie minimalnych wymogów egzaminacyjnych dla doradców do spraw bezpieczeństwa w drogowym, kolejowym i śródlądowym transporcie towarów niebezpiecznych (Dz.U.UE.L. 2000.118.41. – uchylona);
- 7) Rozporządzenie Rady EWG Nr 1191/69/EWG z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U.UE.L.1969.156.1) wraz z Rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 1893/91 z 20 czerwca 1991 r. zmieniającym Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1191/69 w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U.UE.L.1991.169.1);

W powyższych przepisach UE określono rozwiązania dotyczące systemu funkcjonowania tzw. „wolnych dróg kolejowych” na obszarze Wspólnoty. Dyrektywa 2001/13 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. określa, że: „Każde Państwo Członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wydawanie licencji oraz wykonywanie obowiązków nałożonych niniejszą dyrektywą. Licencje wydawane są przez organ, który sam nie świadczy kolejowych usług transportowych i jest niezależny od organów lub przedsiębiorstw, które tym się zajmują” (art.1 pkt.3).

„Drugi pakiet kolejowy” miał na celu przede wszystkim usunięcie przeszkód dla transgranicznych usług kolejowych, a także zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci kolejowej. Pakiet ten obejmuje:

- a) Dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą dyrektywę 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa – Dz.U.UE.L.2004.164.44 ze zm.;

- b) Dyrektywę 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającą dyrektywę 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej. – Dz.U.UE.L.2004.164.114;
- c) Dyrektywę 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniającą dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych. – Dz.U.UE.L.2004.164.164;
- d) Rozporządzenie 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.04.2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową. – Dz.U.UE.L.2004.164.1 ze zm.

Aktem prawnym mającym zasadnicze znaczenie dla tematyki bezpieczeństwa kolei ma Dyrektywa Nr 2004/49/WE. Dyrektywę rozpoczyna określenie jej głównego celu, którym jest „zapewnienie rozwoju i doskonalenia bezpieczeństwa kolei wspólnotowej oraz poprawienie dostępu do rynku dla usług transportu kolejowego, poprzez:

- ♦ harmonizację struktury regulacyjnej w państwach członkowskich;
- ♦ określenie odpowiedzialności podmiotów rynkowych;
- ♦ rozwijanie wspólnych wymagań bezpieczeństwa i wspólnych metod oceny bezpieczeństwa, mając na względzie większą harmonizację przepisów krajowych;
- ♦ wymóg ustanowienia w każdym państwie członkowskim krajowej władzy bezpieczeństwa oraz podmiotu badającego wypadki i incydenty;
- ♦ określenie wspólnych zasad dla zarządzania, regulacji i nadzoru bezpieczeństwa kolei.

Rozporządzenie 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawia Europejską Agencję Kolejową. Zgodnie z treścią art. 1 „Głównym celem Agencji jest współdziałanie w sprawach technicznych, we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności systemów kolejowych oraz w rozwijaniu wspólnego podejścia do bezpieczeństwa w europejskim systemie kolejowym, celem wsparcia budowy europejskiego obszaru kolejowego bez granic, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa”. Efektem działania Agencji mogą być zalecenia lub opinie dla Komisji Europejskiej sporządzone przez właściwe merytorycznie grupy robocze, złożone z przedstawicieli delegowanych przez państwa członkowskie z możliwością uzupełnienia ich składu o niezależnych ekspertów. Przed przedłożeniem zaleceń Komisji Europejskiej, Agencja zobowiązana jest przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi oraz klientami transportu kolejowego i pasażerami poprzez ich organizacje przedstawicielskie (art. 2-5 Rozporządzenia). Utworzenie Europejskiej Agencji Kolejowej zbiegło się czasie z ogłoszeniem tzw. trzeciego pakietu kolejowego, który narzuca jednolite przepisy dotyczące kolei w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Pakiet ten zawiera przede wszystkim rozwiązania mające na celu otwarcie – w perspektywie 2010 r. – międzynarodowego rynku przewozów pasażerskich, certyfikację maszynistów i określenie praw przysługujących pasażerom.

W skład „Trzeciego Pakietu” wchodzi:

- a) Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. UE.L. 2007.315.44) zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej;

- b) Rozporządzenie (WE) NR 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. UE.L 2007.315.14), dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Obowiązuje wszystkie kraje członkowskie od 3 grudnia 2009 roku. Państwo członkowskie może przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów Rozporządzenia na okres nieprzekraczający pięciu lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający pięciu lat, w odniesieniu do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich (art.2 ust.4);
- c) Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (Dz.U. UE. L. 2007.315.51) w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty.

Centralnym organem administracji rządowej oraz krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK). Organ ten jest właściwy w sprawach:

- 1) regulacji transportu kolejowego;
- 2) licencjonowania transportu kolejowego;
- 3) nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych;
- 4) bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

W razie stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa osób i rzeczy Prezes UTK w drodze decyzji wstrzymuje ruch kolejowy lub wprowadza ograniczenia ruchu na linii kolejowej lub jej odcinku albo na bocznicy kolejowej. Decyzjom tym Prezes UTK nadaje obligatoryjnie rygor natychmiastowej wykonalności (art. 14 ust. 3 ustawy o tk). Prezes UTK sporządza roczny raport w sprawie bezpieczeństwa, który ogłasza w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw transportu oraz przekazuje Europejskiej Agencji Kolejowej w terminie do dnia 30 września roku następnego po okresie sprawozdawczym. Raport zawiera m. in. informacje o stanie bezpieczeństwa kolei z uwzględnieniem realizacji wspólnych wskaźników bezpieczeństwa (CSI).

Art. 4 pkt 7 ustawy o tk określa zarządcę infrastruktury jako podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie, przy czym funkcję zarządcy infrastruktury lub jej części mogą wykonywać różne podmioty. Zarządcą infrastruktury, w rozumieniu przepisów ustawy o tk jest „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”. Na podstawie Statutu Spółki, Zarząd PKP PLK SA wydaje instrukcje i regulaminy. W art. 5 ustawy o tk, wśród podstawowych zadań zarządcy infrastruktury, wymieniono m.in. utrzymywanie infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego (ust. 1 pkt. 3). W razie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy, zarządca obowiązany jest podjąć działania likwidujące to zagrożenie, włącznie ze wstrzymaniem lub ograniczeniem ruchu kolejowego na całości lub części linii kolejowej. Art. 17 ust. 1 ustawy o tk zobowiązuje zarządców i przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych do spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych, zapewniających bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych oraz ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska.

Na zasadach określonych w art. 17a ustawy o tk, zarządcy infrastruktury kolejowej i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem w celu zapewnienia, że system kolejowy,

zdolny spełniać wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST), jest zgodny z wymaganiami krajowych przepisów bezpieczeństwa i z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa ustanowionymi w TSI, przy stosowaniu wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM).

Zgodnie z art. 4 pkt 39 przywołanej ustawy, system zarządzania bezpieczeństwem oznacza organizację i działanie przyjęte przez zarządcę infrastruktury i przewoźnika kolejowego dla zapewnienia bezpieczeństwa. Zarządca tworzy system zarządzania bezpieczeństwem tak, aby uwzględniał on skutki działania przewoźników kolejowych oraz stwarzał warunki umożliwiające wykonywanie zadań wszystkim przewoźnikom kolejowym zgodnie z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności, krajowymi przepisami bezpieczeństwa i warunkami określonymi w ich certyfikatach bezpieczeństwa. System ten powinien zapewniać koordynację działań zarządcy i przewoźników kolejowych w sytuacjach awaryjnych na danej sieci kolejowej.

Na podstawie art. 17a ust. 4 ustawy o tk, zarządcy i przewoźnicy kolejowi przedstawiają Prezesowi UTK corocznie, w terminie do końca drugiego kwartału, raporty w sprawie bezpieczeństwa za poprzedni rok kalendarzowy.

Dokumentem uprawniającym zarządcę infrastruktury do zarządzania infrastrukturą kolejową jest autoryzacja bezpieczeństwa, wydawana przez Prezesa UTK. Dokumentem uprawniającym przewoźnika kolejowego do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej jest certyfikat bezpieczeństwa. W art. 18 ust. 2 omawianej ustawy określono zarządców, którzy ze względu na funkcjonalne oddzielenie od reszty systemu kolei i przeznaczenie zarządzanej infrastruktury kolejowej są zwolnieni z obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa. Są to m.in. zarządcy, których linie kolejowe są przeznaczone do prowadzenia pasażerskich przewozów aglomeracyjnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹¹². Przewoźnicy wykonujący wyłącznie przewozy po liniach kolejowych, wymienionych w art. 18 ust. 2 ustawy o tk, są zwolnieni z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (art. 18 ust. 3). Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy, dokumentem uprawniającym tych zarządców i przewoźników do wykonywania działalności jest świadectwo bezpieczeństwa, wydawane na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 (dla zarządcy) i ust. 2 (dla przewoźnika kolejowego).

Obowiązki zarządcy infrastruktury i przewoźników kolejowych w zakresie prowadzenia szkoleń dla pracowników, wykonujących zadania dotyczące bezpieczeństwa, określono w art. 18d ustawy o tk. Zarządcy i przewoźnicy organizują szkolenia i ponoszą odpowiedzialność za poziom wyszkolenia i kwalifikacje tych pracowników (art. 18d ust. 4). Nadzór nad szkoleniami i egzaminami w zakresie zgodności z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa sprawuje Prezes UTK (art. 18d ust. 8 ustawy).

W ustawie o tk, w art. 4 pkt 29 – 35b, zostały zdefiniowane pojęcia związane z interoperacyjnością systemu kolei. Zgodnie z pkt 29, interoperacyjność oznacza zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego ruchu pociągów, spełniającego warunki techniczne, ruchowe, eksploatacyjne i prawne, których zachowanie zapewnia dotrzymanie podstawowych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei i umożliwia efektywne poruszanie się po transeuropejskiej sieci kolejowej. Zgodnie z art. 25 cc, składniki interoperacyjności spełniają następujące wymagania:

¹¹² Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.

- a) są dopuszczone do eksploatacji, w przypadku gdy umożliwiają osiągnięcie interoperacyjności w ramach systemu kolei przy jednoczesnym spełnianiu zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei;
- b) są użytkowane na przeznaczonym dla nich obszarze użytkowania oraz są odpowiednio zamontowane i utrzymywane;
- c) posiadają deklaracje WE zgodności lub przydatności do stosowania składnika interoperacyjności z zasadniczymi wymaganiami dotyczącymi interoperacyjności systemu kolei określonymi w TSI oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 25t ustawy o tk.

5.9. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Finansów
9. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 20 listopada 2013 r.

DK-5mb-0911-37/12/13

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem Pana Prezesa z dnia 6 listopada br., nr KIN-4114-01/2012 I/12/003, przesyłającym *Informację o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego w Polsce*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

W odniesieniu do wskazanych przez NIK potrzeb zainicjowania, bądź przyspieszenia przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prac legislacyjnych dotyczących:

- 1) *wprowadzenia zmian do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. Nr 172, poz. 1444, z późn. zm.), dotyczących trybu postępowania dyżurnego ruchu w przypadku wyprawienia pociągu na sygnał zastępczy, polegających na zobowiązaniu dyżurnego ruchu do poinformowania o tym maszynisty, podając przyczynę takiej jazdy i numer toru, na który udzielono zezwolenie;*

Stosowny przepis zaproponowano w projekcie zmieniającym ww. rozporządzenie, który po uzgodnieniach międzyresortowych jest przedmiotem konsultacji z Rządowym Centrum Legislacji.

- 2) *wprowadzenia do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.), nowych rozwiązań prawnych dotyczących ośrodków szkolenia na licencję i świadectwo maszynisty, świadczenia usług udostępniania maszynistów tylko dla przewoźników kolejowych posiadających certyfikat bezpieczeństwa, a także mechanizmów identyfikacji maszynistów wykonujących czynności na rzecz więcej niż jednego przewoźnika kolejowego;*

Ustawą z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 1033) wprowadzono do ustawy

z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, mechanizmy umożliwiające Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego identyfikację przypadków, w których maszyniści naruszają normy czasu pracy. Zgodnie z postanowieniami art. 23ca ustawy każdy maszynista wykonujący czynności prowadzenia pojazdu kolejowego na rzecz jakiegokolwiek przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania przewozów kolejowych lub obsługi bocznic kolejowych, niezależnie od nazwy lub charakteru stosunku prawnego, na podstawie którego wykonuje te czynności, będzie składał, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczenie zawierające informacje czy wykonuje on czynności na stanowisku maszynisty na rzecz więcej niż jednego podmiotu, a także, ile wynosi w jego przypadku przeciętna tygodniowa liczba godzin prowadzenia pojazdu kolejowego. W przypadku uchylania się przez maszynistę od złożenia oświadczenia bądź zawarcia w nim informacji niezgodnych ze stanem faktycznym Prezes Urzędu Transportu Kolejowego będzie mógł nałożyć na takiego maszynistę karę grzywny w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.). Zgodnie z art. 7 przywołanej nowelizacji przedsiębiorcy zatrudniający bądź korzystający z usług maszynistów na podstawie umów cywilnoprawnych powinni przekazać Prezesowi UTK oświadczenia maszynistów nie później niż do dnia 7 grudnia 2013 r.

W art. 4 pkt 9a w związku z art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o transporcie kolejowym zastrzeżono wyłączność świadczenia usług udostępniania maszynistów (usługi trakcyjnej) dla przewoźników kolejowych posiadających certyfikat bezpieczeństwa. Do ustawy wprowadzono także przepisy regulujące zasady wykonywania działalności przez ośrodki szkolenia i egzaminowania maszynistów oraz kandydatów na maszynistów (art. 22a ust. 4 - 10b ustawy).

Przywołane powyżej przepisy weszły w życie z dniem 7 października 2013 r.

3) opracowania przepisów regulujących czas pracy maszynistów;

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowało projekt założeń projektu ustawy o czasie pracy maszynistów. Projekt ten w dniu 31 lipca 2013 r. został przedstawiony i omówiony na posiedzeniu działającego w MTBiGM Zespołu ds. Bezpieczeństwa w Transporcie Kolejowym. Na posiedzeniu zwrócono się do uczestników Zespołu z prośbą o zgłaszanie pisemnych uwag. Zgłaszane uwagi są obecnie analizowane.

Odnosząc się do innych działań w zakresie:

- *rozszerzenia kompetencji Prezesa UTK w zakresie wydawania instrukcji i wytycznych, obejmujących ruch i sygnalizację kolejową, obowiązki maszynistów i dyżurnych ruchu, a także eksploatację i utrzymanie pojazdów kolejowych;*

Ww. ustawą z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, wprowadzono art. 20a rozszerzający kompetencje Prezesa UTK, dotyczące przedkładania ministrowi właściwemu do spraw transportu wniosków do określenia w drodze

rozporządzenia procedur technicznych utrzymania i eksploatacji w transporcie kolejowym, regulujących ww. zagadnienia.

- *finansowego i organizacyjnego wzmocnienia Urzędu Transportu Kolejowego m.in. w wyniku ewentualnego zwiększenia środków budżetowych z przeznaczeniem na wykonywanie zadań kontrolnych w obszarze bezpieczeństwa ruchu kolejowego;*

W świetle regulacji wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), adresatem powyższego wniosku nie jest minister właściwy ds. transportu. Należy wskazać, że Prezes UTK, jako samodzielny dysponent części 71 budżetu państwa, stosownie do art. 138 ust. 2 ww. ustawy, wnioskuję o środki na działalność podległego urzędu bezpośrednio do Ministra Finansów, a nie do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Minister TBiGM w ramach swoich kompetencji może jedynie wspierać Prezesa UTK w podejmowanych działaniach mających na celu zwiększanie środków budżetowych np. na forach komisji sejmowych lub zwracając się bezpośrednio do Ministra Finansów o uwzględnienie wniosków kierowanych przez Prezesa UTK. W roku 2012 budżet Urzędu Transportu Kolejowego został zwiększony o 0,8 mln zł, a w roku 2013 o 6,4 mln zł, budżet UTK na 2013 r. wynosi 25,4 mln zł.

W roku 2012 zwiększono z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki UTK o kwotę 820 tys. zł, z przeznaczeniem na finansowanie kosztów zwiększenia stanu bezpieczeństwa infrastruktury oraz taboru kolejowego poprzez wzrost jakości, zakresu i szczegółowości kontroli bezpieczeństwa kolejowego.

- *odbudowy szkolnictwa zawodowego o profilu kolejowym;*

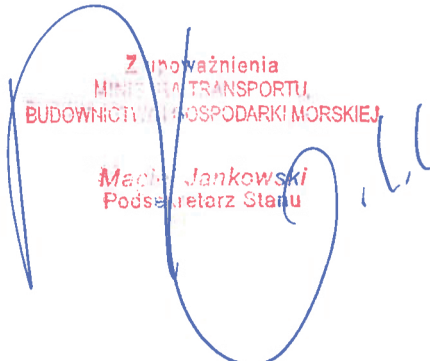
Reforma systemu oświaty, wprowadzona ustawą z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 117, poz. 759), doprowadziła do wykluczenia możliwości prowadzenia przez ministra właściwego do spraw transportu szkół, w tym szkół o profilu kolejowym. Zgodnie z art. 5 ww. ustawy, szkoły wpisane do ewidencji prowadzonej przez ministra właściwego do spraw transportu, zostały z urzędu wpisane do ewidencji prowadzonych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego, które od 1999 r. przejęły odpowiedzialność za ich funkcjonowanie. Do końca 1998 r. szkoły kolejowe pozostawały w nadzorze ministra właściwego do spraw transportu. Jako organ nadzorujący, minister właściwy do spraw transportu miał bezpośredni wpływ na sposób i zakres kształcenia w tego rodzaju placówkach.

Podkreślić należy, że minister właściwy ds. transportu, w świetle obowiązujących uregulowań dotyczących systemu oświaty nie powinien być adresatem wniosku. Pomimo tego, dostrzegając powagę problemu luki pokoleniowej w zawodach kolejowych, minister właściwy ds. transportu podjął wspólnie z resortem edukacji narodowej działania w zakresie wdrożenia w szkołach średnich o profilu technicznym programu edukacji mającego na celu przygotowanie młodych kadr dla potrzeb kolejnictwa, o czym Ministerstwo informowało już w trakcie prowadzonej kontroli.

W świetle powyższych argumentów odnoszących się do obydwu wniosków, niezrozumiałe są powody dla których NIK sformułowała przedmiotowe wnioski wyłącznie pod adresem ministra właściwego ds. transportu.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu właściwych krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizacyjnych, których zastosowanie umożliwia spełnienie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei (Dz. U. z 2013 r., poz. 43), ujęte w liście Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego specyfikacje techniczne i dokumenty normalizacyjne, są ogłoszone w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (str. 24 Informacji).

Z poważaniem



Z upoważnienia
MINISTRA TRANSPORTU,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ
Maciej Jankowski
Podsekretarz Stanu