



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KIN.410.6.1.2023

Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Tytusa Chalubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 20 marca 2024 r.

P/23/017 – Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI) ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak od 13 grudnia 2023 r. Minister Infrastruktury (dalej: Minister), poprzednio funkcję tę pełnili: Alvin Gajadthur od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r. oraz Andrzej Adamczyk od 15 listopada 2019 r. do 26 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad funkcjonowaniem i organizacją systemu zarządzania kryzysowego w sektorze transportu kolejowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	1. Robert Mecha, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/47/2023 z 28 czerwca 2023 r. 2. Witold Olczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/54/2023 z 25 września 2023 r. 3. Beata Magrel, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/63/2023 z 6 grudnia 2023 r. 4. Szymon Tyburski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/64/2023 z 6 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str.1-2, 429-430)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister nieprawidłowo i nierzetelnie realizował część istotnych zadań związanych z organizacją i nadzorem nad funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego na kolei. W konsekwencji Minister nie zagwarantował sobie skutecznych narzędzi należytego zarządzania sytuacjami kryzysowymi w obszarze transportu kolejowego.

Minister nie zidentyfikował i w żaden sposób nie zakwalifikował w Planie Zarządzania Kryzysowego w obszarze transportu kolejowego (dalej: PZK MI) ryzyk lub zdarzeń o charakterze kryzysowym na kolei w zakresie możliwości destabilizacji funkcjonowania systemu kolejowej infrastruktury krytycznej, wywołanego jej zniszczeniem lub zakłóceniem, mimo, iż analogiczne ryzyka i zdarzenia zidentyfikował w obszarze transportu drogowego.

Minister postępując niecelowo i nierzetelnie nie zapewnił pełnej legitymizacji swoich aktywności w obszarze zarządzania kryzysowego. Nie podjął skutecznych działań w celu określenia i uzgodnienia (np. w formie umowy lub porozumienia) zasad oraz procedur organizacji i funkcjonowania spółek kolejowych – przedsiębiorców, faktycznie działających w ramach systemu zarządzania kryzysowego w dziale administracji rządowej transport. Tym samym Minister nie zagwarantował sobie narzędzi oddziaływania na uczestników systemu zarządzania kryzysowego na kolei.

Minister tworząc PZK MI nie zawarł w nim informacji o zasadach oraz trybie oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej oraz informacji o umowach z obszaru zarządzania kryzysowego, wymienionych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym³, co NIK oceniła jako działanie niecelowe.

Nienależyte funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego potwierdziło niezakwalifikowanie przez Ministra wystąpienia awarii – braku sterowania ruchem pociągów na obszarze 13 z 23 zakładów linii kolejowych PKP PLK S.A.⁴ jako sytuacji kryzysowej, w wyniku czego Minister nie uruchomił własnych procedur zarządzania kryzysowego na kolei. Dotyczyło to zdarzenia w dniach 17 i 18 marca 2022 r., kiedy Minister otrzymywał z PKP PLK S.A. doraźne raporty o zatrzymaniu ruchu kolejowego na znacznym obszarze kraju, w trakcie obowiązywania na terenie całego kraju trzeciego stopnia zagrożenia CRP – Charlie oraz kodu czerwonego – zagrożenie terroryzmem w PKP PLK S.A.

Minister nie zapewnił pełnej jawności i przejrzystości wydatków ponoszonych z części 39 budżetu państwa na zarządzanie kryzysowe, gdyż nieprawidłowo planował i ewidencjonował wydatki ponoszone na zarządzanie kryzysowe w tej części budżetu państwa.

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

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 122 ze zm.), dalej: UZK.

⁴ Awaria systemów sterowania ruchem kolejowym 17.03.2022 r. objęła łącznie 1 123 kilometry linii kolejowych. W dniu 17.03.2022 r. na skutek usterek lokalnych centrów sterowania odwołano 457 pociągów, a liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1 155 na łączny czas 63 809 minut, liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie ww. pociągów wyniosło 128 579 minut, natomiast w dniu poprzedzającym ww. awarię (16.03.2023 r.) przybyło 431 opóźnionych pociągów z łącznym opóźnieniem 22 465 minut.

W marcu 2022 r. każdego dnia odwołanych było średnio ok. 78 pociągów pasażerskich, natomiast 17 marca 2022 r. odwołano łącznie 517 pociągów pasażerskich, co stanowi wzrost liczby pociągów tego rodzaju, odwołanych w częściowej lub całej relacji o ponad 560% w stosunku do powyższej średniej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad funkcjonowaniem i organizacją systemu zarządzania kryzysowego w sektorze transportu kolejowego

1.1 Organizacja systemu zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Infrastruktury oraz realizacja zadań ustawowych w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

Minister Infrastruktury na podstawie art. 12 ust. 1 UZK był zobowiązany do realizacji w ramach swojej właściwości zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, w tym:

- opracowania raportów o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
- opracowania planów zarządzania kryzysowego,
- współpracy z Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy przygotowaniu Narodowego Programu Infrastruktury Krytycznej.

Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶ oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury⁷. Minister Infrastruktury kierował działem administracji rządowej – transport. W okresie objętym kontrolą organami nadzorowanymi przez Ministra w tym dziale były:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- Główny Inspektor Transportu Drogowego,
- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Ponadto Ministrowi podlegały: Transportowy Dozór Techniczny oraz Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.

Minister Infrastruktury wykonywał prawa z akcji spółki Skarbu Państwa – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.⁸ w okresie od 28 stycznia 2021 r. Przed tym terminem prawa z akcji PKP PLK S.A. wykonywał minister właściwy ds. aktywów państwowych.

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w MI realizowało Biuro Zarządzania Kryzysowego (dalej: BZK). Nadzór nad funkcjonowaniem tego biura sprawował Dyrektor Generalny MI. Do zadań BZK⁹ należało w szczególności:

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 937 ze zm. Na podstawie §1 ust. 3 tego rozporządzenia Minister jest dysponentem części 39 budżetu państwa.

⁸ Dalej: PKP PLK S.A. Podstawowym przedmiotem działalności PKP PLK S.A. była działalność usługowa wspomagająca transport lądowy, w szczególności prowadzenie ruchu kolejowego i administrowanie liniami kolejowymi, a także utrzymanie linii kolejowych w stanie zapewniającym sprawny i bezpieczny przewóz osób i rzeczy, regularność i bezpieczeństwo ruchu kolejowego, ochronę przeciwpożarową, ochronę środowiska oraz mienia na obszarze kolejowym.

⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Infrastruktury: Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2018 r. poz. 28 ze zm.) oraz Zarządzenie nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2023 r. poz. 36 ze zm.).

- koordynacja i realizacja zadań dotyczących zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra oraz u przedsiębiorców, których przedmiot działalności dotyczył tych działów,
- koordynacja i realizacja zadań w zakresie monitorowania i zapewnienia bieżącej wymiany informacji o wystąpieniu zagrożeń oraz zaistnieniu sytuacji kryzysowych mogących mieć wpływ na funkcjonowanie działów administracji rządowej kierowanych przez Ministra.

Szczegółowy zakres działania i organizację BZK określał Regulamin wewnętrzny Biura Zarządzania Kryzysowego (dalej: Regulamin BZK). Realizację zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym realizował Wydział Zarządzania Kryzysowego. W okresie objętym kontrolą realizacją ww. zadań zajmowało się od siedmiu do ośmiu pracowników (włącznie z Dyrektorem BZK).

W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Ministra o powołaniu zespołów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, a na podstawie art. 12 ust. 1 UZK, Minister Zarządzeniem nr 4 z dnia 26 czerwca 2018 r. powołał Zespół Monitorowania Zagrożeń¹⁰ (dalej: ZMZ).

Minister Zarządzeniem Nr 6 z dnia 17 marca 2021 r., wyznaczył członków ZMZ, pomieszczenia zapasowe dla funkcjonowania zespołu i ustanowił regulamin jego działania. Ponadto działając na podstawie art. 12 ust. 4 UZK, Minister Zarządzeniem nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 10 lipca 2018 r. powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego¹¹ (dalej: ZZK). Zgodnie z zarządzeniami Ministra posiedzenia zwyczajne ZZK powinny być zwoływane w szczególności w celu wykonania zadań określonych w art. 12 ust 2c UZK, tj.:

- dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (dalej: Raport),
- opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego,
- opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach właściwości ZZK,
- wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom.

Posiedzenia zwyczajne ZZK powinny być zwoływane także w celu wykonania zadań określonych przez uprawnione organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego. Posiedzenia nadzwyczajne powinny być zwoływane w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej lub możliwości jej wystąpienia.

Zarządzeniem nr 9 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego¹² (dalej: zarządzenie o systemie zarządzania kryzysowego Ministra) Minister określił organizację i funkcjonowanie jednostek podległych Ministrowi Infrastruktury lub przez niego nadzorowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

Do zadań wykonywanych przez te jednostki, zgodnie z §3 zarządzenia o systemie zarządzania kryzysowego Ministra, zaliczono w szczególności:

¹⁰ Dz. Urz. MI 2018 poz. 21 ze zm. zmienione zarządzeniem nr 6 z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie powołania Zespołu Monitorowania Zagrożeń (Dz. Urz. MI z 2021 r. poz. 14).

¹¹ Dz. Urz. MI 2018 poz. 23, uchylone zarządzeniem nr 8 z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego (Dz. Urz. MI 2021 poz. 16), dalej: zarządzenie o utworzeniu ZZK.

¹² Dz. Urz. MI 2021 poz. 18.

- sporządzenie i bieżące aktualizowanie wewnętrznych regulacji z zakresu zarządzania kryzysowego,
- monitorowanie zagrożeń oraz podejmowanie, zgodnie z zakresem właściwości, działań w przypadku ich wystąpienia,
- przygotowanie struktur na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonania przez jednostki zadań ujętych w PZK Ministra¹³,
- organizowanie i udział w ćwiczeniach i szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zadania te realizowane były również (poza jednostkami nadzorowanymi przez Ministra lub jemu podległymi) przez jednostki wchodzące w skład systemu zarządzania kryzysowego Ministra, wymienione w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia¹⁴. W zarządzeniu o systemie zarządzania kryzysowego Ministra nie uwzględniono spółek kolejowych, w tym PKP PLK S.A. Minister nie podjął bowiem działań w celu określenia i uzgodnienia zasad oraz procedur organizacji i funkcjonowania tych spółek kolejowych, tj. przedsiębiorców faktycznie działających w ramach systemu zarządzania kryzysowego w dziale administracji rządowej transport co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą, w trybie wyznaczonym przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa Minister, sporządzał raporty częściowe o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w dziale administracji transport¹⁵. Raporty te w szczególności zawierały:

- wskazanie, identyfikację zagrożeń (w tym: powódź, silne opady śniegu, zakłócenie w funkcjonowaniu sieci i systemów teleinformatycznych),
- określenie celów strategicznych dla poszczególnych zagrożeń,
- programowanie zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa państwa,
- określenie priorytetów w reagowaniu na wypadek zaistnienia określonych zdarzeń.

Na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 1-4 UZK Minister opracował¹⁶ Plan Zarządzania Kryzysowego¹⁷ – stanowiący narzędzie Ministra do realizacji tego zarządzania. Podstawą sporządzenia ww. planu były informacje zawarte w raportach częściowych o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w dziale administracji transport. PZK MI uwzględniał w szczególności:

¹³ Ministrowie na podstawie art. 12 ust. 2 UZK są zobowiązani do opracowania planu zarządzania kryzysowego w zakresie swojej właściwości.

¹⁴ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa w Gdyni (Służba SAR), Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w Warszawie, Urząd Morski w Gdyni, Urząd Morski w Szczecinie, Urząd Żegluga Śródlądowej w Bydgoszczy, Urząd Żegluga Śródlądowej w Szczecinie, Urząd Żegluga Śródlądowej we Wrocławiu, Polska Agencja Żegluga Powietrznej, Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”.

¹⁵ Na podstawie art. 5a ust. 1 UZK w związku z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego z dnia 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r., Nr 83, poz. 540), zmienionego rozporządzeniem w tej sprawie z dnia 11 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz. 2344)).

¹⁶ W trybie określonym w art. 5 ust. 3 UZK, wg cyklu planowania przewidzianego w art. 3 pkt 7) UZK.

¹⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: Plan Zarządzania Kryzysowego z 2018 r. (zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w lutym 2019 r.) oraz Plan Zarządzania Kryzysowego MI z 2021 r. (zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w listopadzie 2021 r.), dalej: PZK MI.

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 UZK¹⁸,
- szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków,
- organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa,
- organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Jednakże analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń, w szczególności w zakresie infrastruktury krytycznej, w planie głównym PZK MI nie była zupełna, gdyż nie obejmowała ona wystąpienia ryzyk poszczególnych zagrożeń. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W PZK MI nie ujęto informacji o zasadach oraz trybie oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej, a także nie zawarto informacji o umowach z obszaru zarządzania kryzysowego zawartych przez Ministra. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W PZK MI, jako podmiot odpowiedzialny w zakresie monitorowania zagrożeń występujących na sieci kolejowej Minister wskazał PKP PLK S.A. - Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym.

(akta kontroli str. 7-13, 15-18, 35-40, 72-79, 97, 349-362, 398-425, 431-434)

Na podstawie art. 5b ust. 2 pkt 2 UZK Minister był odpowiedzialny za system infrastruktury krytycznej w dziale administracji transport. Wykonując zadania w powyższym zakresie Minister w ramach współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), uczestniczył w spotkaniach dotyczących identyfikacji infrastruktury krytycznej, określania kryteriów wyłaniania tej infrastruktury oraz ustalania listy obiektów uznanych za infrastrukturę krytyczną na obszarze kolejowym.

Minister dokonywał cyklicznych analiz i ocen skuteczności ochrony infrastruktury krytycznej poprzez stacjonarne i zdalne wizyty studyjne na obiektach infrastruktury krytycznej. Ponadto uregulował w PZK MI procedurę pozyskania zasobów asortymentu rezerw strategicznych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej lub klęski żywiołowej na potrzeby odtworzenia zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury transportowej (budowy, odbudowy, remontu zniszczonych lub uszkodzonych obiektów inżynierskich)¹⁹.

(akta kontroli str. 5-9, 21-25, 71, 90-97, 349-362)

Jednym z zadań Ministra ujętych w PZK MI było wsparcie działań zmierzających do odtworzenia i zapewnienia ciągłości działania infrastruktury krytycznej znajdującej się w zakresie jego odpowiedzialności. Jako wykonawców tego zadania wskazano: Ministra Infrastruktury za pośrednictwem właściwym komórek merytorycznych oraz operatorów infrastruktury krytycznej systemu transportowego. W ramach zadania określono w PZK MI następujące przedsięwzięcia do wykonania:

¹⁸ Wykaz ten zawiera informacje niejawne.

¹⁹ Moduł zadaniowy nr 2/B PZK MI - Wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o udostępnienie specjalistycznego asortymentu rezerw strategicznych.

- „monitorowanie, koordynacja i kierowanie działaniami w sytuacji kryzysowej i w sytuacji zagrożenia infrastruktury krytycznej, w tym nawiązywanie i utrzymywanie kontaktu z operatorami infrastruktury krytycznej,
- podjęcie działań w przypadku zagrożenia terrorystycznego lub wprowadzenia stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP,
- podjęcie decyzji o uruchomieniu zasobów spoza resortu, jeżeli rozwój sytuacji kryzysowej tego wymagał”.

(akta kontroli str. 7-11, 23-25, 29, 32, 35-36, 97)

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 UZK Minister był odpowiedzialny za współpracę z właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony. Natomiast właściele, posiadacze samoistni i zależni będący jednocześnie operatorami usług kluczowych²⁰, zgodnie z art. 6 ust. 5b UZK, powinni uwzględnić w planach ochrony infrastruktury krytycznej dokumentację dotyczącą cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych wykorzystywanych do świadczenia usług kluczowych.

Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa²¹ (dalej: UKSC) kompleksowo uregulowano krajowy system cyberbezpieczeństwa, uwzględniając w tym zakresie również działania związane z zarządzaniem kryzysowym w obszarze transportu. Zgodnie z art. 41 pkt 2 UKSC Minister Infrastruktury był organem właściwym ds. cyberbezpieczeństwa w sektorze transportu (w tym transportu kolejowego - dla PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A. oraz PKP Cargo S.A.). Podmioty te od wejścia w życie przepisów UKSC były zobowiązane do zwiększenia poziomu cyberbezpieczeństwa świadczonych przez siebie usług. Sposób realizacji tych obowiązków podlegał kontroli Ministra, który przeprowadzał analizy powyższych podmiotów pod kątem uznania ich za operatorów usług kluczowych oraz sposobu świadczenia przez te podmioty usług kluczowych. W toku analizy podmiotu PKP PLK S.A. Minister zebrał materiał dowodowy, który potwierdził, iż PKP PLK S.A. jest klasyfikowana jako zarządca infrastruktury kolejowej²² i świadczy usługę kluczową - konstrukcja rozkładu jazdy pociągów.

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował inicjatywy legislacyjne, których przedmiotem była tematyka zarządzania kryzysowego. W ramach opiniowania zmian przepisów UZK w maju 2019 r. Minister otrzymał od PKP PLK S.A. propozycje zmian w przepisach przedmiotowej ustawy. Powyższe propozycje dotyczyły:

- uzupełnienia definicji ustawowej zarządzania kryzysowego, jako działalność również „przedsiębiorców realizujących zadania nadzorowane przez ministrów kierujących działaniami administracji rządowej”,
- uzupełnienie definicji ustawowej sytuacji kryzysowej poprzez uwzględnienie również przedsiębiorców, o których mowa powyżej.

Minister pismem znak DP-3.0220.512.2019 z dnia 30 maja 2019 r. przekazał do RCB uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz

²⁰ Usługa, która na podstawie art. 2 pkt 16 UKSC ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej i jest wymieniona w wykazie usług kluczowych zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wykazu usług kluczowych oraz progów istotności skutku zakłócającego incydentu dla świadczenia usług kluczowych (Dz.U. poz. 1806).

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 913 ze zm.

²² W rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.). Ustawa zwana dalej: „ustawą o transporcie kolejowym”.

niektórych innych ustaw. Wśród przekazanych uwag były te, które zgłosiła PKP PLK S.A. w maju 2019 r. W powyższym zakresie Minister poinformował RCB, iż *Według stanu prawnego na dzień przekazywania opinii do projektu zmiany ustawy o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe obejmuje wyłącznie działalność organów administracji publicznej. Przedsiębiorcy realizujący swoje zadania na rzecz organów administracji publicznej (np. Ministerstwa Infrastruktury) nie są objęci powyższą ustawą, a mimo to realizują działania z zakresu zarządzania kryzysowego. Przedsiębiorcy z własnej inicjatywy zawierają porozumienia pomiędzy przedsiębiorcami wykonującymi usługi współzależne od siebie, aby usystematyzować zasady współpracy w przypadku występujących i potencjalnych zagrożeń. Powyższe propozycje zmian nie niosą ze sobą skutku finansowego dla budżetu państwa.*

(akta kontroli str. 6, 9-10, 29, 32, 34-38, 46--71, 349-362, 372-396)

Minister opiniował projekt nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²³ w związku z art. 33 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV2²⁴. Nowelizacja ustawy rozszerzyła uprawnienia Straży Ochrony Kolei o wykonywanie zadań związanych z ochroną fizyczną powierzchni na dworcach kolejowych w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego oraz rozszerzyła dotychczasowe upoważnienia ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych rozporządzenia określającego przepisy porządkowe.

Minister Infrastruktury 6 kwietnia 2021 r. zmienił rozporządzenie w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych²⁵.

(akta kontroli str. 32, 69, 71)

1.2. Działania Ministra w zakresie funkcjonowania zarządzania kryzysowego w obszarze kolei oraz współpraca z innymi podmiotami w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wykonywały zespoły ustanowione stosownymi zarządzeniami Ministra oraz BZK funkcjonujące w strukturach MI, co opisano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia, ZMZ otrzymywał z Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym PKP PLK S.A. raporty doraźne, sytuacyjne i dobowe dotyczące informacji o wystąpieniu zdarzenia (zagrożenia) na obszarze kolejowym.

Dyrektor BZK sporządzał harmonogramy dyżurów członków powołanego ZMZ, a członkowie zespołu sporządzali stosowne raporty Ministrowi (dobowe, doraźne, sytuacyjne), w tym m.in. raporty dot. sytuacji COVID-19, sytuacji nt.: pomocy Ukrainie, transportu węgla i zboża oraz realizacji zadań wynikających z wprowadzonych stopni alarmowych RCP.

²³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 695 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 723. Rozporządzenie zastąpiło wcześniejsze rozporządzenie z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych²⁵.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 2 października 2023 r. ZMZ opracowało 1 588 raportów²⁶, w tym:

- 1 372 raportów dobowych,
- 212 raportów doraźnych,
- cztery raporty sytuacyjne.

ZMZ otrzymywał informacje w zakresie monitorowania zagrożeń, zarządzania kryzysowego oraz polityki informacyjnej od organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra oraz od spółek kolejowych. Członkowie ZMZ zostali zobowiązani do współdziałania z powyższymi podmiotami, przy czym Minister nie uregulował trybu i zasad współpracy ze spółkami kolejowymi, tak jak to zostało uregulowane w zarządzeniach dotyczących organów podległych lub nadzorowanych oraz jednostek wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego Ministra²⁷.

ZMZ w zakresie współdziałania z PKP PLK S.A. wykorzystywał schemat i mechanizmy przepływu informacji²⁸ w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej²⁹ określone w Porozumieniu z 2017 r., które PKP PLK S.A. zawarła z wybranymi spółkami kolejowymi³⁰. Schemat ten został również uwzględniony w PZK MI.

Dyrektor BZK wyjaśnił, że najistotniejszym podmiotem w zarządzaniu kryzysowym na kolei jest PKP PLK S.A.³¹ i to właśnie ta spółka tworzy system zarządzania kryzysowego. Dodatkowo też, w myśl przepisów kolejowych, tworzy system zarządzania bezpieczeństwem SMS³².

Na podstawie art. 20a UZK Minister w sprawach zarządzania kryzysowego miał prawo żądania udzielenia informacji, gromadzenia i przetwarzania danych niezbędnych do realizacji zadań określonych w tej ustawie.

Dyrektor BZK wyjaśnił, iż podstawę do otrzymywania przez Ministra od PKP PLK S.A. informacji o zagrożeniach na kolei i podejmowanych działaniach w tym zakresie stanowi również fakt, że Minister wykonuje uprawnienia właścicielskie nad PKP PLK S.A. (sprawuje nadzór właścicielski). Ponadto wg wyjaśnień Ministra podstawę do otrzymywania przez ZMZ raportów z zakresu zarządzania kryzysowego wykonanych w PKP PLK S.A. oraz PKP S.A. stanowi § 6 ust. 2 zarządzenia powołującego ZMZ w MI: Zgodnie z tym przepisem organy i jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra oraz przedsiębiorcy realizujący zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, zarządzania

²⁶ Dane o liczbach poszczególnych raportów uzyskano w MI na podstawie wyszukiwania wyrażen „doraźny” i „sytuacyjny” w programie pocztowym – MS Outlook. raporty dobowe policzono na podstawie liczby dni w danym roku. Dodatkowo ZMZ opracowywał raporty dot. sytuacji COVID-19, sytuacji nt.: pomocy Ukrainie, transportu węgla i zboża oraz realizacji zadań wynikających z wprowadzonych stopni alarmowych.

²⁷ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2021 r.

²⁸ Stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

²⁹ Zgodnie z Porozumieniem z 2017 r. sytuacja kryzysowa na kolei to: sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca do zakłóceń w procesie eksploatacyjno-przewozowym, realizowanym na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy o zasięgu lokalnym, regionalnym, ogólnokrajowym (ogólnosięciowym), międzynarodowym, w wyniku której następuje naruszenie zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego, narażenie zdrowia lub życia ludzkiego oraz powstają straty materialne lub szkody w środowisku naturalnym.

³⁰ Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego oraz monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy- zawartego 30 października 2017 r. Porozumienie zostało zawarte pomiędzy PKP PLK S.A. oraz – PKP S.A., PKP Informatyka sp. z o.o., PKP Utrzymanie sp. z o.o., TK Telekom sp. z o.o., PKP Energetyka S.A., ze zmianami.

³¹ PKP PLK S.A. zawierając Porozumienie ze spółkami kolejowymi opracowała system zarządzania sytuacjami kryzysowymi na kolei.

³² System zarządzania bezpieczeństwem (ang. Safety Management System, SMS), zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie 2016/798, oznacza organizację, środki i procedury przyjęte przez zarządcę infrastruktury lub przedsiębiorstwo kolejowe w celu zapewnienia bezpiecznego zarządzania swoim działaniem.

kryzysowego oraz komunikacji kryzysowej, byli obowiązani do bieżącego przekazywania ZMZ informacji o zagrożeniach lub sytuacjach kryzysowych.

Przewodniczącym ZZZK był Minister, który kierował pracami tego zespołu. Zespół obradował na posiedzeniach zwyczajnych lub nadzwyczajnych.

W okresie od stycznia 2020 r. do października 2023 r. w MI zwołano 124 posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego, w tym 116 posiedzeń stacjonarnych oraz osiem posiedzeń w trybie obiegowym, w tym:

- 113 posiedzeń w sprawie COVID-19,
- pięć posiedzeń w sprawie PZZK MI,
- trzy posiedzenia w sprawie Akcji ZIMA,
- trzy posiedzenia w sprawie agresji Rosji na Ukrainę.

W wyniku inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., Minister działał m.in. w ramach wykonywania prerogatyw władzy publicznej w związku z realizacją ustaleń Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy³³. W ramach tego Zespołu zapadały ustalenia dotyczące zapewnienia płynnej ewakuacji uchodźców.

W związku z powyższym w MI podejmowane były działania wynikające zarówno z przepisów UZZK, jak i zapisów PZZK MI. W szczególności zwołano posiedzenia ZZZK oraz zintensyfikowano raportowanie przez ZMZ informacji dotyczących sytuacji na Ukrainie, w tym o wielkości ruchu pasażerskiego na przejściach granicznych z Ukrainą. Przekazywano również informacje o realizacji zadań wynikających z wprowadzonych stopni alarmowych, a także opracowano i przekazano do MSWiA „Wykaz miejsc noclegowych i obiektów zakwaterowania będących w dyspozycji organów i jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury”. Pociągi specjalne ze stacji granicznych lub ze stacji, gdzie znajdowały się punkty relokacji, były formowane i wyprawiane na polecenie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w uzgodnieniu z pozostałymi podmiotami zaangażowanymi w pracę ww. Zespołu. Pociągi specjalne otrzymywały od PKP PLK S.A. rozkłady jazdy ad hoc. Z uwagi na potrzeby przemieszczania się uchodźców również poza granice Polski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury nawiązywał współpracę z zarządami kolei innych krajów, m.in. Niemiec, Czech i Austrii.

W przypadku przewozów węgla z portów morskich³⁴ Ministerstwo Infrastruktury prowadziło jedynie monitoring przewozów kolejowych węgla po sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. Rola Ministerstwa Infrastruktury w tym zakresie miała charakter monitorujący w przedmiocie współpracy podmiotów zaangażowanych w przewóz węgla (zarządcy infrastruktury, przewoźników, portów morskich i terminali przeładunkowych), zaś kwestie związane z decyzjami w zakresie realizacji transportów, zamówień i kosztów leżały po stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwa Aktywów Państwowych.

W związku z wystąpieniem destabilizacji ruchu kolejowego w dniach 17 – 18 marca 2022 r. wywołanej awarią systemów sterowania ruchem kolejowym w MI wdrożono procedury zarządzania kryzysowego określone w module zadaniowym nr 3/A oraz module zadaniowym nr 1/AB przewidziane w PZZK MI. W ramach realizacji tych procedur MI otrzymywało informacje z PKP PLK S.A. dotyczące destabilizacji ruchu kolejowego. Minister nie zwołał w tym przypadku posiedzenia

³³ Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy (Dz. U. z 2022 r. poz. 268), dalej: Zespół.

³⁴ Przewóz węgla realizowany m.in. na sieci kolejowej w uwarunkowaniach kryzysu energetycznego w 2022 r.

nadzwyczajnego ZZK, na podstawie § 4 ust. 3 zarządzenia o utworzeniu ZZK, mimo napływających od wczesnych godzin porannych informacji, iż na obszarze 13 z 23 zakładów linii kolejowych nastąpił brak sterowania ruchem pociągów, tj. nastąpiło wstrzymanie ruchu pociągów na tym obszarze. ZZK nie został zwołany również mimo, iż powyższe zdarzenie miało miejsce w ok. miesiąc po wybuchu wojny na Ukrainie oraz przy wprowadzonym na terenie całego kraju trzecim stopniu zagrożenia CRP – Charlie. Zagadnienie zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 8-9, 12-13, 15-18, 23-25, 28, 39-40, 46-68, 72-79, 90-345)

Na podstawie załącznika do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej³⁵ pt. „Kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej”, Minister w porozumieniu z przedsiębiorcami kolejowymi wyznaczył obiekty kolejowe (dworce i inne obiekty związane z prowadzeniem ruchu kolejowego) jako infrastrukturę krytyczną na sieci kolejowej. Obiekty te ujęte były w „Jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład systemów infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy”. Dokumenty te dostępne były w Kancelarii Tajnej BZK z uwagi na ich niejawną charakter.

W ramach współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), MI sporządziło Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego oraz PZK MI dla działu administracji rządowej transport. Przedstawiciele MI uczestniczyli w spotkaniach dotyczących identyfikacji infrastruktury krytycznej i usług kluczowych oraz organizacji ćwiczeń z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. W dniu 16 września 2022 r. przedstawiciele MI wzięli udział w spotkaniu w RCB z przedstawicielami Kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury Ukrainy i przedstawicielem Ambasady Ukrainy w Polsce. Spotkanie miało na celu wymianę poglądów i wypracowanie wspólnych możliwych scenariuszy działań w celu wdrożenia odpowiednich środków zaradczych na rzecz wzmocnienia ochrony szlaków transportowych łączących Polskę i Ukrainę oraz utrzymania ciągłości działania infrastruktury krytycznej przy użyciu której realizowano te procesy.

(akta kontroli str. 7, 23-24, 97)

Minister na spotkania ZZK zapraszał m.in. Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK), który jako organ nie podlegający Ministrowi, był jednak istotnym uczestnikiem rynku kolejowego mającym duży i bezpośredni wpływ na funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce. Prezes UTK był bowiem w myśl przepisów o transporcie kolejowym centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego. Minister nie zawarł żadnych umów lub porozumień, czy to z samym Prezesem UTK, czy Prezesem Rady Ministrów, któremu podlegał Prezes UTK, które regulowałyby współpracę Prezesa UTK z Ministrem w zakresie zarządzania kryzysowego w transporcie kolejowym. Stan ten nie gwarantował udziału Prezesa UTK w przedsięwzięciach dot. zarządzania kryzysowego w transporcie kolejowym i udział ten był dobrowolny. Dyrektor BZK wyjaśnił, że *Podstawą udziału przedstawiciela UTK w posiedzeniach ZZK MI jest § 2 ust 2 pkt. 1 zarządzenia nr 8 Ministra Infrastruktury z dn. 19 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego*³⁶. *Zasadą udziału jest zakres tematyczny posiedzenia.*

³⁵ Określonego w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej z dnia 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

³⁶ Przepis ten stanowi, że Przewodniczący ZZK, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Zespołu, może zaprosić do udziału w pracach Zespołu: 1) przedstawicieli organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra oraz przedsiębiorców, których przedmiot działalności dotyczy działów administracji rządowej, którymi kieruje Minister; 2) przedstawicieli Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich.

Prezes UTK uczestniczył w posiedzeniach na zaproszenie Sekretarza Zespołu. BZK MI nie dysponuje dokumentem, który mógłby być zawarty przez Ministra Infrastruktury z Prezesem UTK, RCB lub Prezesem RM - w sprawie udziału Prezesa UTK w posiedzeniach ZZK MI. Prezes UTK nie uczestniczył w sporządzaniu informacji o stanie przygotowania infrastruktury kolejowej do sezonu zimowego 2022/2023, ponieważ informacje przekazane przez PKP S.A., PKP PLK S.A. PKP IC S.A. oraz PKP Cargo S.A. były dostatecznie wyczerpujące. Dyrektor BZK wyjaśnił ponadto, iż na posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego zapraszano przedstawicieli, jak największej liczby podmiotów celem pozyskania, jak najszerszych informacji. Prezes UTK miał wiedzę i narzędzia do skutecznego nadzorowania działań przedsiębiorców kolejowych, ale nie uczestniczył w posiedzeniach dotyczących ochrony kolejowej infrastruktury krytycznej. Podobnie wyglądało to w przypadku innych obszarów transportu, np. drogowego lub lotniczego. Po jednej stronie był minister właściwy ds. transportu, a po drugiej przedsiębiorca – operator danej infrastruktury. Brak było podmiotu/organu pośredniczącego. Dyrektor BZK ponadto wyjaśnił, iż przepis art. 12 UZK dotyczy wszystkich urzędów centralnych. Prezes UTK nie był organem podległym ministrowi właściwemu ds. transportu, ale według Dyrektora BZK powinien on uczestniczyć w systemie zarządzania kryzysowego. Sam fakt dopraszania Prezesa UTK na posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego MI świadczył o tym, że uczestniczył on w tym systemie. Inne organy centralne, np. GDDKiA lub ULC utworzyły komórki właściwe ds. zarządzania kryzysowego i taką też powinien utworzyć Prezes UTK.

(akta kontroli str. 6-9, 12-13, 15-18, 26, 29, 40, 72-79, 420-425)

Ministerstwo dokonywało cyklicznych analiz i ocen skuteczności ochrony infrastruktury krytycznej poprzez wizyty studyjne na obiektach infrastruktury krytycznej. Ponadto podmioty kolejowe takie jak PKP S.A. i PKP PLK S.A. przekazywały raporty częściowe w sprawie zagrożeń i ryzyk wystąpienia sytuacji kryzysowych (raporty takie przekazano w roku 2021 i 2023). Minister zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 3 UZK powinien dokonywać aktualizacji Planów zarządzania kryzysowego, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata), co oznacza, że taka aktualizacja powinna zostać dokonana i przekazana do RCB w roku 2023. Na dzień zakończenia kontroli (14 grudnia 2023 r.) według wyjaśnień Sekretarza Stanu odpowiedzialnego za transport kolejowy trwały prace nad raportem częściowym w MI, który stanowi podstawę do opracowania PZK w MI.

(akta kontroli str. 7, 13, 16, 24, 32-36, 97)

Na podstawie art. 26 ust. 2 UZK finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej. Przepis ten ustanawia zatem obowiązek po stronie Ministra do planowania środków finansowych na wykonywanie zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach budżetu państwa - w części, w której wykonuje funkcje dysponenta.

Na podstawie art. 39 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷ (dalej: UFP) Minister powinien klasyfikować dochody publiczne, wydatki publiczne i przychody w zakresie zarządzania kryzysowego według działów i rozdziałów - określających rodzaj działalności. Ponadto w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej wyodrębniono

³⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

Dział 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Rozdział 75421 Zarządzanie kryzysowe, przy czym w MI nie zastosowano tej klasyfikacji.

Na poziomie Biura Administracyjno-Finansowego MI, które jest właściwe w zakresie realizacji i prowadzenia ksiąg rachunkowych, jako dysponent III stopnia środków budżetowych, dane księgowe grupowano w oparciu o klasyfikację budżetową w następujących rozdziałach, po stronie wydatków:

60095 – Pozostała działalność,

75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej,

75080 – Działalność badawczo-rozwojowa,

75212 – Pozostałe wydatki obronne,

a po stronie dochodów:

60095 – Pozostała działalność,

75001 – Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej,

75624 – Dywidendy.

Powyższy sposób ujmowania danych księgowych z zakresu zarządzania kryzysowego, nie pozwalał na wyodrębnienie wprost kosztów planowanych i ponoszonych w tym zakresie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.9, 17, 23, 72-75, 363-393t, 420-425)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie podjął stosownych działań w celu zawarcia umów lub porozumień regulujących zasady i procedury wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez spółki kolejowe. Było to postępowaniem nierzetelnym i niecelowym.

Konieczność regulacji w tym obszarze uzasadniał zarówno brak uwzględnienia tych przedsiębiorców w przepisach UZK, jak również treść zawartego w 2017 r. porozumienia pomiędzy spółkami kolejowymi. Zarządzenia wydane przez Ministra, które określały takie zasady i procedury jednostkom podległym, nadzorowanym lub wchodzącym w skład systemu zarządzania kryzysowego Ministra – nie obejmowały spółek kolejowych

Według wyjaśnień Ministra: *w celu prawidłowej realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w dziale administracji rządowej - transport, Minister Infrastruktury ma prawo pozyskiwać (i pozyskuje), informacje od PKP PLK S.A. (art. 12 ust. 1 i art. 20a UZK). W odniesieniu do spółki PKP PLK S.A. minister właściwy ds. transportu wykonuje w imieniu Skarbu Państwa prawa z większościowego pakietu akcji w PLK S.A. i tym samym Minister sprawuje nad Spółką nadzór właścicielski (korporacyjny) (...) Otrzymywanie przez ZMZ raportów wykonanych w PKP PLK S.A. oraz PKP S.A. reguluje § 6 ust. 2 zarządzenia nr 6 Ministra: Organy i jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra oraz przedsiębiorcy realizujący zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, zarządzania kryzysowego oraz komunikacji kryzysowej, są obowiązani do bieżącego przekazywania Zespołowi informacji o zagrożeniach lub sytuacjach kryzysowych (...) W odniesieniu do powyższego PKP PLK S.A. współpracuje m.in. z MI na podstawie Porozumienia w sprawie organizacji kolejowego systemu*

zarządzania kryzysowego oraz monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy - zawartego 30 października 2017 r. Następnie Minister wyjaśniał: Uprawnienie wydawania przez ministra poleceń w drodze decyzji administracyjnych w myśl w art. 7ba UZK dotyczy wyłącznie sytuacji kryzysowych, a nie bieżącej działalności, i wymaga m.in. każdorazowo uzyskania opinii Prokuratury Generalnej RP. W związku z powyższym nie stosowano tego rozwiązania do regulowania bieżącej współpracy pomiędzy MI a PKP PLK S.A. w zakresie zarządzania kryzysowego.

W ocenie NIK takie wyjaśnienia nie znajdują potwierdzenia w stanie prawnym, ponieważ PKP PLK S.A. jako zarządca publicznej infrastruktury kolejowej, nie jest jednostką sektora finansów publicznych, w związku z czym jest traktowany przez polskie prawo jak przedsiębiorca prywatny i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zarządzenia wydawane przez Ministra adresowane są wyłącznie do jednostek administracji publicznej. Tym samym zarządzenie nr 6 Ministra względem Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. nie ma mocy prawnie wiążącej. Z treści Porozumienia nie wynika, że jego stroną był minister właściwy ds. transportu. Ponadto we wskazanym porozumieniu uczestniczyli prywatni przedsiębiorcy kolejowi, którzy wskazali w nim, że informacje wymieniane przez nich są tajemnicami przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 6-9, 12-13, 15-18, 26, 36-40, 72-73, 420-425)

2. Minister właściwy ds. transportu nie dokonał w sposób rzetelny i celowy znajdującej się w PZK MI oceny ryzyk możliwości zakłócenia funkcjonowania systemu infrastruktury krytycznej wywołanego jej zniszczeniem lub zakłóceniem. W sporządzonym PZK MI nie wskazano:
 - zagrożeń związanych z wystąpieniem katastrof budowlanych obiektów infrastruktury w transporcie kolejowym, a także nie wskazano funkcji wspomagającej dla PKP PLK S.A. w działaniach mających na celu przywrócenie prawidłowego działania takich obiektów, pomimo, że w zagrożeniach takich wymieniono infrastrukturę drogową (str. 16 PZK MI),
 - zagrożeń związanych z zakłóceniami w funkcjonowaniu sieci i systemów informatycznych w obszarze transportu kolejowego,
 - skutków zagrożenia wystąpienia powodzi dla transportu kolejowego, natomiast w dalszej części opisu tego zagrożenia wskazano zadania dla spółek transportu kolejowego, a ponadto takie zagrożenia wskazano dla transportu drogowego.

Ponadto, w żadnym typie/rodzaju zagrożeń zidentyfikowanych w PZK MI nie wskazano zagrożenia wystąpienia braku zasilania w energię elektryczną, które to zagrożenie może spowodować całkowity paraliż w ruchu kolejowym (dotyczy to zdarzeń o długotrwałych skutkach wykraczający poza kilkugodzinne braki mogące być niwelowane przez zasilanie awaryjne).

Dyrektor BZK wyjaśnił, że nie wskazywano zagrożeń katastrofą budowlaną w transporcie kolejowym ponieważ dane historyczne zawarte w raporcie częściowym przekazany przez PKP PLK S.A. nie wykazują zagrożeń dla obiektów budowlanych (mostów, wiaduktów itp. budowli); wskazywane skutki zagrożenia dla wystąpienia powodzi w ocenie

dyrektora BZK jest wystarczające, ponieważ w dalszej części PZK MI omówiono zadania dla spółek kolejowych; zgodnie z zakresem kompetencyjnym Ministerstwo Infrastruktury nie zarządzało zasilaniem energetycznym transportu kolejowego oraz nie zawierało z innymi organami państwa porozumień w tym zakresie. Właściwym w tym zakresie jest minister, który kieruje działem administracji rządowej – energia, obejmującym sprawy energii, surowców energetycznych i paliw. W ocenie NIK, Minister w charakterystyce wystąpienia możliwych zagrożeń w obszarze transportu kolejowego nie odnosił się w sposób analogiczny i adekwatny w porównaniu z przeprowadzoną analizą ich wystąpienia i skutków ich wystąpienia dla transportu drogowego. Ponadto przygotowanie analizy wystąpienia zagrożeń nie powinno opierać się wyłącznie na biernym przyjmowaniu analiz przekazywanych przez podmioty działające w obszarze transportu kolejowego. Jak wskazuje dyrektor BZK, PKP PLK S.A. nie wymieniała w danych historycznych zagrożeń katastrofami budowlanymi, podczas gdy ogólnie dostępne dane historyczne pokazują np. osunięcia nasypów kolejowych i obiektów infrastruktury z nimi związanych (przepustów, mostów, itp.), chociażby katastrofy: osuwisko toru na linii kolejowej 276 Wrocław – Międzyzlesie w 1999 r., osuwisko toru na linii kolejowej 275 Wrocław – Gubinek w 2005 r.; osuwisko toru na linii kolejowej 276 Węglińiec – Zgorzelec w 2010 r. Występowanie tego typu zdarzeń może mieć swoje źródła zarówno w błędnych działaniach ludzi jak i w następstwie działań sił natury (stałych związanych z uwarunkowaniami geologicznymi, jak również okresowych jak zmiany klimatyczne, podtopienia, siąknięcie gruntu, nowe znaczne obciążenia gruntu, itp.). Także skutki powodzi i podtopień w obszarze transportu kolejowego występujących na przestrzeni ostatnich 30 lat, powinny być przyczynkiem do precyzyjnego odniesienia się do tego typu zagrożeń w PZK MI. Wyjaśnienia Dyrektora BZK nie znajdują potwierdzenia w przekazanych kontrolerowi dokumentach (raport częściowy PKP PLK S.A. z roku 2021 zawierał w części *zagrożenia* ryzyka katastrofy budowlanej i wystąpienia powodzi).

(akta kontroli str. 6, 9-10, 21, 24-25, 27, 29, 32-37, 97)

3. W PZK MI nie zamieszczono informacji o zasadach oraz trybie oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej, a także nie zawarto informacji o umowach z obszaru zarządzania kryzysowego zawartych przez Ministra, związanych z realizacją zadań przewidzianych w PZK MI, tj. informacji o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt. 3 lit. i oraz h UZK.

Dyrektor BZK wyjaśnił, że: *BZK nie jest w posiadaniu dokumentacji w zakresie oceniania i dokumentowania szkód przez strony Porozumienia dot. zarządzania kryzysowego na kolei z dnia 30 kwietnia 2017 r. (...), a ponadto (...) w PZK nie zawarto załącznika dotyczącego trybu oceniania i dokumentowania szkód, ponieważ są one ujęte w planach zarządzania kryzysowego kierowników urzędów centralnych podległych MI – w zależności od potrzeb, stosownie do ich właściwości i z uwzględnieniem specyfiki ich działania.*

Minister dodatkowo wyjaśnił: *Przepis art. 5 (w tym przytoczony art. 5 ust. 2 pkt. 3 litera h) UZK odnosi się wyłącznie do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego i wskazuje elementy tych planów. Elementy składowe planów zarządzania kryzysowego ministrów*

kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych wskazuje natomiast art. 12 ust. 2 UZK (...) W związku z tym ustawodawca nie obliuguje ministra kierującego działem administracji rządowej do zawarcia w PZK wykazu zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego.

Niekonsekwentne określenie w UZK wymogów co do zawartości PZK ministrów i kierowników urzędów w stosunku do planów wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego nie powinno stanowić przeszkody na drodze do zapewnienia logicznej spójności i komplementarności PZK MI z pozostałymi PZK na obszarze kraju. Dlatego też, ze względów celowościowych oraz systemowych, plan zarządzania kryzysowego Ministra powinien zawierać również, poza wskazanymi w art. 12 ust. 2 UZK, istotne elementy, przede wszystkim wymienione w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Przepisy art. 12 ust. 1 i 2 UZK nie wyłączają bowiem możliwości uzupełnienia PZK MI o inne elementy, w tym przede wszystkim wskazane w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Regulacje zawarte w art. 5 ust. 2 UZK należy traktować jako generalny wzorzec (standard), określający zakres informacji przewidziany dla wszystkich planów zarządzania kryzysowego, jakie są tworzone przez poszczególne organy zgodnie z ich właściwością. Wzorzec ten powinien być stosowany z uwzględnieniem szczególnej istotności zadań z obszaru zarządzania kryzysowego, realizowanych przez MI. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 2a UZK, PZK MI jest załącznikiem funkcjonalnym do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego i powinien być logicznie i funkcjonalnie powiązany z innymi planami, tworzonymi na podstawie art. 5 ust. 2 UZK.

Reasumując, z powyższych względów NIK uznał za celowe, aby PZK MI, zawierał informacje o tym, czy:

- zostały zawarte umowy z operatorami kolejowej infrastruktury krytycznej, związane z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w szczególności z operatorami działającymi w formie spółek prawa handlowego,
- określono zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej.

Dane w tym zakresie stanowią bowiem istotną informację o stanie systemu zarządzania kryzysowego na kolei, tym bardziej, że Minister nie zawarł do maja 2023 r. umów z operatorami infrastruktury w transporcie kolejowym, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h UZK.

(akta kontroli str. 6, 9, 26-28, 72-73, 97, 420-425)

4. Minister nie zakwalifikował awarii – braku sterowania ruchem pociągów na obszarze 13 z 23 zakładów linii kolejowych PKP PLK S.A.³⁸ jako sytuacji kryzysowej. Minister nie uruchomił procedur zarządzania kryzysowego do czego był zobowiązany przepisem § 4 ust. 3 zarządzenia o utworzeniu ZZK, pomimo otrzymywania z PKP PLK S.A. doraźnych raportów o destabilizacji ruchu kolejowego na znacznym obszarze kraju,

³⁸Awaria systemów sterowania ruchem kolejowym 17.03.2022 r. objęła łącznie 1 123 kilometry linii kolejowych. W dniu 17.03.2022 r. na skutek usterek lokalnych centrów sterowania odwołano 457 pociągów, a liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1 155 na łączny czas 63 809 minut, liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie ww. pociągów wyniosło 128 579 minut, natomiast w dniu poprzedzającym ww. awarię (16.03.2023 r.) przybyło 431 opóźnionych pociągów z łącznym opóźnieniem 22 465 minut. Ponadto w marcu 2022 r. każdego dnia odwołanych było średnio ok. 78 pociągów, natomiast 17 marca 2022 r. odwołano 517 pociągów, co stanowi wzrost liczby odwołanych pociągów (w częściowej lub całej relacji) o ponad 560% w stosunku do powyższej średniej.

o początkowo nieznanej przyczynie. Zdarzenie to miało miejsce podczas obowiązywania na terenie całego kraju trzeciego stopnia zagrożenia CRP – Charlie oraz kodu czerwonego – zagrożenie terroryzmem w PKP PLK S.A. Ta destabilizacja ruchu kolejowego rozpoczęła się we wczesnych godzinach porannych 17 marca 2022 r., a trwała do godzin porannych 18 marca 2022 r.

W zakresie tych zdarzeń pierwsze informacje dot. awarii zaczęły napływać do BZK 17 marca 2022 r. o godz. 4:51 w formie Raportu doraźnego z Głównej Dyspozytury PKP PLK S.A. Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym. Raportowano, że na wielu liniach kolejowych (łącznie na obszarze 13 z 23 Zakładów Linii Kolejowych), nastąpił brak sterowania ruchem pociągów. Następny wpływ informacji nastąpił z systemu (adresu poczty elektronicznej no-reply@mail.sisms.pl³⁹ o godz. 5:33. Łącznie do godz. 6:30 następnego dnia, tj. 18 marca 2022 r. wpłynęło do BZK 10 różnych meldunków z dwóch wskazanych powyżej źródeł.

Według wyjaśnień Ministra: *W sytuacji wystąpienia destabilizacji ruchu kolejowego w dniach 17 i 18 marca 2022 r., wywołanej awarią systemów sterowania ruchem kolejowym, realizowane były procedury zarządzania kryzysowego przewidziane w PZK MI, w tym: moduł zadaniowy nr 3/A - Działania w przypadku wprowadzenia stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP oraz moduł zadaniowy nr 1/AB - Monitorowanie sytuacji i systematyczne przekazywanie informacji, uwzględniające obowiązujące procedury wymiany informacji (SPO-12 KPZK). W ramach ww. modułów zadaniowych, MI realizowało wymianę informacji z PKP PLK S.A., które były przekazywane przez ZMZ w stosownych raportach. Ponadto, z uwagi na charakter zagrożenia oraz udział PKP PLK S.A. w krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, w dniu 17 marca 2022 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Cyberbezpieczeństwa zwołał w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa posiedzenie Zespołu do spraw Incydentów Krytycznych (na podstawie art. 36 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa), w którym uczestniczył przedstawiciel MI (posiedzenie miało charakter niejawny).*

W ocenie NIK zdarzenie mające miejsce w marcu 2022 r. – awaria elektronicznych systemów sterowania ruchem kolejowym dostarczanych przez firmę Alstom/Bombardier, powinno determinować Ministra do podjęcia niezwłocznych działań. Minister zwłaszcza w sytuacji nagłej destabilizacji ruchu kolejowego na znacznym obszarze kraju zobowiązany był, zgodnie z obowiązującymi procedurami zarządzania kryzysowego, do wdrożenia trybu stałego funkcjonowania odpowiednich struktur zarządzania kryzysowego w najwyższej gotowości (włącznie z pełnieniem dyżurów w miejscu pracy członków tych struktur), co najmniej do czasu pełnego zidentyfikowania źródła i skutków powstałego zagrożenia. Konieczność bezzwłocznego i właściwego zareagowania przez Ministra dodatkowo uzasadniał fakt obowiązywania na terenie całego kraju trzeciego stopnia zagrożenia CRP – Charlie oraz kodu czerwonego – zagrożenie terroryzmem w PKP PLK S.A.

(akta kontroli str. 32, 46-68, 76, 80-83, 344)

5. W MI nie planowano i nie ewidencjonowano wydatków ponoszonych na zarządzanie kryzysowe w części 39 budżetu państwa zgodnie z klasyfikacją budżetową określoną w przepisach art. 39 ust. 1 UFP

³⁹ Ogólnopolski system komunikacji lokalnej z mieszkańcami

w związku z przepisem §1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej, w związku z przepisem art. 26 ust. 1 pkt 2 UZK. Nie stosowano podziału na działy i rozdziały określone w załącznikach do powyższego rozporządzenia, tj. Działu 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Rozdziału 75421 - Zarządzanie kryzysowe. Wskutek nieprawidłowości Minister nie zapewnił jawności i przejrzystości finansowania wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach części 39 budżetu państwa, co stanowiło naruszenie przepisów Rozdziału 4. Jawność i przejrzystość finansów publicznych (art. 33-41) UFP.

Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśnił, iż wydatki ponoszone przez operatorów infrastruktury krytycznej, w zakresie kolejowego systemu zarządzania kryzysowego są ewidencjonowane w ramach systemów księgowych tych operatorów.

Dyrektor BZK wyjaśnił, iż w BZK nie planowano i nie wydatkowano środków na zarządzanie kryzysowe, gdyż założono, że nie ma potrzeby wyodrębniania klasyfikacji budżetowej dla tych wydatków ponieważ, np. organizując różnego rodzaju ćwiczenia zakładano, że odbędą się one bezkosztowo. Dodał również, iż wydatkowanie środków na zarządzanie kryzysowe i ich księgowanie jest pozostawione służbom finansowym MI i zdaniem BZK nie ma to żadnego wpływu na efektywność systemu zarządzania kryzysowego.

W konsekwencji powyższego, zdaniem NIK, nie da się wyodrębnić wprost kosztów zarządzania kryzysowego. Tak prowadzona ewidencja księgowa nie daje możliwości wskazania wydatków ponoszonych w ramach tego zarządzania, które jest pojęciem bardzo szerokim, w tym np. przypisania wprost wydatków do zadań realizowanych w zakresie zarządzania kryzysowego przez BZK.

W ocenie NIK, założenie, że realizacja zadań w ramach zarządzania kryzysowego odbywa się w MI bezkosztowo jest błędne. Podstawowym założeniem powinno być, że każdy rodzaj działalności związany jest z ponoszeniem różnego rodzaju wydatków i w przypadku wydatków związanych z zarządzaniem kryzysowym powinna być w tym celu prowadzona ewidencja księgowa w odpowiednim dziale i rozdziale – zgodnie z klasyfikacją budżetową, do czego zobowiązują przepisy prawa.

(akta kontroli: str. 9, 17, 23, 72-75, 363-393, 420-425)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu uregulowania podstaw i zasad współpracy Ministra z przedsiębiorcami działającymi w obszarze zarządzania kryzysowego na kolei, np. w formie umowy lub porozumienia, w szczególności ze spółkami kolejowymi – operatorami infrastruktury krytycznej, w sytuacji gdy spółki te nie są podmiotami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra.
2. Zaktualizowanie zagrożeń i ryzyk dla transportu kolejowego adekwatnie dla wszystkich jednorodnych zjawisk w nadzorowanych obszarach transportu i zgodnie ze wskazaniami spółek sporządzających raporty częściowe.
3. Sporządzanie PZK MI z uwzględnieniem niezbędnych, z punktu widzenia zadań realizowanych przez Ministra, elementów i załączników.
4. Rzetelne wdrażanie procedur zarządzania kryzysowego w przypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych zgłaszanych Ministrowi przez spółki kolejowe, szczególnie w czasie ogłoszenia przez Prezesa Rady Ministrów podwyższonego ryzyka zdarzeń kryzysowych i zagrożeń terrorystycznych.
5. Określenie poszczególnych założeń i tytułów zadań realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego oraz przypisanie do nich odpowiednich wartości celem prawidłowego, zgodnego z klasyfikacją budżetową ewidencjonowania wydatków ponoszonych przez Ministra na zarządzanie kryzysowe.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 21 grudnia 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki

.....