



KIN.430.2.2024

Nr ewid. 34/2024/P/23/017/KIN

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Paweł Zambrzycki

w zastępstwie

p.o. Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury

Maciej Brzosko

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Piotr Miklis

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

w zastępstwie

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2024 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	23
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	24
5.1. System zarządzania kryzysowego ministra właściwego ds. transportu kolejowego.	24
5.2. System zarządzania sytuacjami kryzysowymi przez spółki kolejowe	32
5.2.1. Wybrani sygnatariusze Porozumienia spółek kolejowych	45
5.3. System zarządzania bezpieczeństwem przewoźników kolejowych.	53
6. ZAŁĄCZNIKI.....	58
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	58
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	61
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	65
6.2.1. USTAWA O TRANSPORCIE KOLEJOWYM	65
6.2.2. USTAWA O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM	67
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	72
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	73

Zdjęcie na okładce:

© wasan – stock.adobe.com

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

dworzec kolejowy	usytuowany na obszarze kolejowym obiekt budowlany lub zespół obiektów przeznaczonych do obsługi podróżnych lub usług towarzyszących tej obsłudze, który może obejmować urządzenia do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem ruchu pociągów;
infrastruktura kolejowa	elementy określone w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym, które tworzą część linii kolejowej, w tym m.in.: tory kolejowe, rozjazdy, obiekty inżynieryjne (mosty, wiadukty, tunele, przejścia nad i pod torami itp.), nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, urządzenia do dystrybucji prądu elektrycznego; urządzenia kontroli jazdy pociągów, hamulce torowe; urządzenia do ogrzewania rozjazdów;
infrastruktura krytyczna	systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców, w skład której wchodzi m.in. systemy transportowe, w tym system kolei;
linia kolejowa	wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przystosowana do ruchu pociągów;
Minister	minister właściwy do spraw transportu, od 22 stycznia 2018 r. Minister Infrastruktury;
MI	Ministerstwo Infrastruktury;
obszar kolejowy	powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy;
Porozumienie	Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego i monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy, zawarte 30 października 2017 r. pomiędzy: PKP PLK S.A., PKP S.A., PKP Informatyka Sp. z o.o., TK TELEKOM Sp. z o.o., PKP Utrzymanie Sp. z o.o., PKP Energetyka S.A.;
przewoźnik kolejowy	przedsiębiorca uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych, w tym przedsiębiorca świadczący wyłącznie usługę trakcyjną, na podstawie licencji i jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, lub przedsiębiorca uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych na podstawie świadectwa bezpieczeństwa;

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy systemy zarządzania kryzysowego na kolei zapewniały właściwą ochronę infrastruktury krytycznej i bezpieczeństwo osób przebywających na obszarze kolejowym, dworcach i w pojazdach kolejowych oraz mieszkańców miejscowości położonych na szlakach przewozów towarów niebezpiecznych?

Pytania określające cele szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęty i stosowany przez PKP PLK S.A. system zarządzania zapewniał właściwe i skuteczne przygotowanie infrastruktury kolejowej, prowadzenie ruchu kolejowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa osób na terenach kolejowych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych?
2. Czy przyjęty przez przewoźnika kolejowego system zarządzania, w tym jego organizacja, narzędzia i procedury, zapewniały bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych i zarządzanej infrastruktury kolejowej oraz bezpieczeństwo pasażerów w sytuacjach o charakterze kryzysowym występujących na kolei?
3. Czy PKP S.A. zapewniła właściwą organizację, narzędzia i procedury umożliwiające utrzymanie i ochronę dworców kolejowych oraz bezpieczeństwo osób przebywających na ich terenie w sytuacjach kryzysowych występujących na terenie kolei?

Kolej, jako system transportowy, jest składową infrastruktury krytycznej, a nadrzędnym celem jej ochrony jest utrzymanie ciągłości świadczenia usług kluczowych dla państwa. Systemy transportowe w tym transport kolejowy (oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalne obiekty: budowle, urządzenia, instalacje i usługi) są jednym z jedenastu systemów infrastruktury krytycznej, wskazanych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym – kluczowych dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

NIK identyfikuje trzy systemy zarządzania sytuacjami kryzysowymi (system ministra kierującego działem administracji rządowej, system spółek kolejowych oraz system zarządzania bezpieczeństwem u przewoźników kolejowych).

Infografika nr 1

Schemat relacji między systemami zarządzania sytuacjami kryzysowymi.



Źródło: opracowanie własne NIK.

1. Na szczeblu centralnym zadania z zakresu zarządzania kryzysowego na kolei w pierwszej kolejności powinien realizować minister właściwy ds. transportu, jako naczelny organ państwa kierujący działem administracji transport. Narzędziem do realizacji tego zadania jest plan zarządzania kryzysowego wskazanego ministra. Plan ten powinien zawierać m.in. elementy rutynowego wsparcia przez inne służby niezbędne w fazie reagowania. Ponadto w planie zarządzania kryzysowego konieczne jest przyjęcie szczegółowych rozwiązań i określenie zasad i procedur współpracy ministra z organami administracji (w tym Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego), służbami, inspekcjami oraz właściwymi podmiotami (np. spółkami kolejowymi).

Przy tym Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) jako centralny organ administracji rządowej powinien, w oparciu o art. 12 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, opracować – jeżeli jest to konieczne w porozumieniu z właściwymi organami – stosowny plan zarządzania kryzysowego.

Pytania określające cele szczegółowe kontroli

4. Czy przedsiębiorcy świadczący na rzecz zarządców infrastruktury, zarządców dworców kolejowych i przewoźników kolejowych usługi niezbędne do realizacji przewozów kolejowych, w tym: informatyczne, telekomunikacyjne oraz związane z dostawami energii, posiadali organizację, środki i procedury zapewniające bezpieczeństwo funkcjonowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym na kolei, w powierzonych ich obsłudze segmentach systemu kolei?
5. Czy minister właściwy do spraw transportu prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z nadzorem nad bezpieczeństwem transportu kolejowego, w sytuacjach kryzysowych występujących na kolei?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo
Infrastruktury
PKP PLK S.A.
PKP S.A.
PKP Informatyka
sp. z o.o.
PKP Telkol sp. z o.o.
PKP Linia Hutnicza
Szerokotorowa
Sp. z o.o.
Koleje Mazowieckie
Sp. z o.o.
Polregio S.A.
Koleje Wielkopolskie
Sp. z o.o.
Koleje Śląskie Sp. z o.o.
PKP Szybka Kolej Miejska
w Trójmieście Sp. z o.o.
w Gdyni
Arriva SP z o.o.

Okres objęty kontrolą

Lata 2020–2023
(I półrocze)
z wykorzystaniem
dowodów sporządzonych
przed lub po tym okresie,
które miały wpływ na
kontrolowaną działalność.

2. W dniu 30 października 2017 r. spółki kolejowe (PKP PLK S.A., PKP S.A., PKP Informatyka Sp. z o.o., TK TELEKOM Sp. z o.o., PKP Utrzymanie Sp. z o.o. – obecnie PKP Telkol sp. z o.o., PKP Energetyka S.A.) zawarły Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego oraz monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A. Jest to dokument objęty tajemnicą przedsiębiorstwa, który określał również zasady monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej i postępowania w czasie wystąpienia zagrożeń, sytuacji kryzysowych lub innych wydarzeń.

3. Systemy zarządzania bezpieczeństwem (SMS) poszczególnych przewoźników kolejowych lub zarządców infrastruktury oznaczają organizację, środki i procedury przyjęte w celu zapewnienia bezpiecznego zarządzania swoim działaniem. Obejmują one całokształt opracowanych i wdrożonych zasad, regulujących działanie danego podmiotu w obszarze bezpieczeństwa oraz umożliwiając ułożenie we właściwy sposób relacji z innymi podmiotami w tym z zarządcą infrastruktury, innymi przewoźnikami lub podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie.

Istotą rozwiązań przyjętych w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem jest zapewnienie zdolności przedsiębiorstwa do stałej identyfikacji zagrożeń we wszystkich obszarach prowadzonej działalności, w tym wynikających ze współpracy z innymi podmiotami oraz zarządzania ryzykami związanymi z tymi zagrożeniami.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w swoim założeniu miała usprawnić działania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, tak by działania podejmowane przez poszczególne organy stanowiły ważny element kierowania bezpieczeństwem państwa, a także by umiejętnie zarządzać każdym kryzysem, który wystąpi na terenie kraju. Skuteczność działań administracji publicznej w obszarze zarządzania kryzysowego ma bezpośredni związek z czasem rozpoczęcia takich działań i ich efektywnością. Nie mogą one być podejmowane dopiero wówczas, gdy zdarzenie ma miejsce lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest wysokie. Tym bardziej nie można czekać, aż okoliczności zagrożenia osiągną cechy sytuacji kryzysowej. Również ustąpienie bezpośredniego zagrożenia nie oznacza, że organy administracji są zwolnione z działań ograniczających długofalowe skutki zdarzenia. Ponieważ metody postępowania różnią się w zależności od tego czy zagrożenie jest jedynie potencjalne, właśnie wystąpiło, czy mamy do czynienia z usuwaniem jego skutków, kompleksowe zarządzanie kryzysowe wyróżnia cztery fazy reagowania. Są to zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa.

Natomiast system zarządzania bezpieczeństwem integralny z działalnością poszczególnych przewoźników kolejowych, mimo zawartego w nim elementu rozwiązywania sytuacji kryzysowych, nie jest spójny z definicją podobnych sytuacji, ujętą w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Istotą rozwiązań przyjętych w ramach SMS jest zapewnienie zdolności przedsiębiorstwa do stałej identyfikacji zagrożeń we wszystkich obszarach prowadzonej działalności, w tym wynikających ze współpracy z innymi podmiotami (np. przewoźnika z zarządcą infrastruktury), współpracy z podwykonawcami (np. usługi w zakresie utrzymania infrastruktury lub pojazdów, usługi trakcyjne czy outsourcing personelu) oraz zarządzanie ryzykami związanymi z tymi zagrożeniami.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa struktury tworzone w ramach administracji publicznej oraz zadania dla tych struktur. Natomiast infrastruktura krytyczna w większości przypadków jest zarządzana przez podmioty gospodarcze. Organy administracji powinny zatem określać operatorom takiej infrastruktury zadania wynikające z konieczności zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, zaś administracja publiczna powinna wspierać operatorów infrastruktury krytycznej w wykonywaniu przez nich powyższych zadań.

W 2022 r. miała miejsce największa awaria urządzeń sterowania ruchem kolejowym (srk), w wyniku której wstrzymany został ruch na ok. 80 % linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.. Dostawca urządzeń sterowania ruchem kolejowym wgrał bowiem do systemów informatycznych lokalnych centów sterowania PKP PLK S.A. (LCS), kierujących tymi urządzeniami, aktualizację oprogramowania, która spowodowała błędne kodowanie daty w tych systemach. Na początku 2023 r., doszło natomiast dwukrotnie do uszkodzenia instalacji zasilających urządzenia srk w Warszawie, co spowodowało wstrzymanie ruchu pociągów na około dobę. Wg danych UTK przypadki uszkodzeń, kradzieży oraz dewastacji urządzeń srk lub zasilających je instalacji mają obecnie tendencję wzrostową i mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Infografika nr 2

Mapa obszarów Zakładów Linii Kolejowych PKP PLK S.A. objętych awariami urządzeń sterowania ruchem kolejowym 17 marca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Rola transportu kolejowego uwidacznia się w sytuacji problemów z jego sprawnym działaniem na danym obszarze. Bezpieczeństwo w transporcie można określać zarówno w kontekście przerw w dostawach, jak i zagrożeń powstałych w systemie transportowym (niepoprawne działanie, czy celowe ataki). Transport kolejowy nie jest wolny od tego typu ryzyka, a zatem w Polsce powinien funkcjonować sprawny kolejowy system zarządzania kryzysowego obejmujący wszelkie działania zmierzające do eliminacji zagrożeń, przygotowania na ich wystąpienie, właściwą reakcję po zdarzeniu oraz działania przywracające stan sprzed zagrożenia.

Zgodnie z założeniami ustawy o zarządzaniu kryzysowym system ten powinien być systemem naczelnego organu państwa – ministra właściwego ds. transportu, jak również centralnego organu państwa – Prezesa UTK, nie zaś nieformalnym połączeniem i ewentualnym współfunkcjonowaniem niezależnych od siebie systemów zarządzania sytuacjami kryzysowymi na kolei.

Powyższe stwarza ryzyko nieskutecznego działania systemów zarządzania sytuacjami kryzysowymi na kolei. Przede wszystkim nie zostały zapewnione spójność w funkcjonowaniu tych systemów i jednolitość podejścia w sposobach postępowania w sytuacjach kryzysowych, określonych zarówno przepisami ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak i procedurami wdrożonymi przez spółki kolejowe oraz przewoźników kolejowych. Ponadto kolejowe procedury zarządzania sytuacjami kryzysowymi, przyjęte przez spółki kolejowe, stanowiły tajemnicę przedsiębiorstwa.

2. OCENA OGÓLNA

Negatywna ocena skuteczności działania systemu zarządzania kryzysowego na kolei

Minister właściwy do spraw transportu nie zapewnił skutecznego działania systemu zarządzania kryzysowego na kolei, co stwarzało ryzyko niewłaściwego funkcjonowania ochrony infrastruktury krytycznej i bezpieczeństwa osób przebywających na obszarze kolejowym, dworcach i w pojazdach kolejowych oraz mieszkańców miejscowości położonych na szlakach przewozów towarów niebezpiecznych. System zarządzania kryzysowego wdrożony przez Ministra nie zapewniał spójności i pełnej korelacji działań podejmowanych na podstawie różnych unormowań: Ustawowego systemu zarządzania kryzysowego, Kolejowego systemu zarządzania sytuacjami o charakterze kryzysowym oraz Systemu zarządzania bezpieczeństwem. Minister nie określił zasad i procedur współpracy ze spółkami kolejowymi w obszarze Ustawowego systemu zarządzania kryzysowego na kolei, mimo iż działalność tych podmiotów stanowiła niezbędne ogniwo w zapewnieniu skutecznego funkcjonowania całego systemu zarządzania.

Minister nie zagwarantował sobie skutecznych narzędzi należytego zarządzania sytuacjami kryzysowymi w obszarze transportu kolejowego. M.in. z tego powodu Minister nie zakwalifikował jako sytuacji kryzysowej poważnego zdarzenia zaburzającego ruch kolejowy na znacznej części linii kolejowych¹. Ponadto, nieprawidłowo i nierzetelnie realizował część istotnych zadań związanych z organizacją i nadzorem nad funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego na kolei.

Współpraca organów ustawowo zobowiązanych do opracowania planów zarządzania kryzysowego na kolei, czyli ministra właściwego do spraw transportu kolejowego oraz Prezesa UTK, nie miała wpływu na skuteczność realizacji zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego na kolei. Zasady i forma tej współpracy nie zostały prawnie uregulowane, a Prezes UTK uczestniczył jedynie w wybranych spotkaniach dotyczących zarządzania kryzysowego.

Przyjęte i stosowane przez spółki kolejowe pod przewodnictwem PKP PLK S.A. procedury działania w ramach Kolejowego systemu zarządzania sytuacjami o charakterze kryzysowym (objętego tajemnicą przedsiębiorstwa) umożliwiały spółkom rzetelne przygotowanie infrastruktury kolejowej, prowadzenie ruchu kolejowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa osób na terenach kolejowych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Opracowane procedury były oddolną inicjatywą spółek kolejowych bezpośrednio obowiązującą te spółki, natomiast minister właściwy do spraw transportu kolejowego, mimo iż był zobowiązany do stworzenia systemu zarządzania kryzysowego na kolei, nie przystąpił do Porozumienia z 30 października 2017 r.

Zauważyć ponadto należy, że stosowanie procedur Kolejowego systemu zarządzania sytuacjami o charakterze kryzysowym nie zapewniało spółkom kolejowym – sygnatariuszom Porozumienia, możliwości otrzymywania refundacji kosztów wszystkich podjętych przez spółki działań, które były niezbędne w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych na kolei. Przepisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie przewidywały takiej możliwości, mimo iż spółki te, jako przedsiębiorcy mogą ponosić ekstraordynaryjne wydatki związane z szeroko rozumianym zarządzaniem sytuacjami kryzysowymi.

¹ Awaria z 17–18 marca 2022 r. systemu sterowania ruchem kolejowym na obszarze 13 z 23 Zakładów Linii Kolejowych PKP PLK S.A. W jej wyniku odwołano 457 pociągów. Liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1 155 na łączny czas 63 809 minut, a liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie ww. pociągów to 128 579 minut.

PKP PLK S.A. realizując zadania w zakresie bezpieczeństwa na obszarze kolejowym zapewniła funkcjonowanie kolejowych zespołów ratownictwa technicznego, choć NIK odnotowała przypadki nierzetelnego zorganizowania i przygotowania tych zespołów do realizacji zadań z zakresu ratownictwa kolejowego.

Straż Ochrony Kolei, działająca w strukturach PKP PLK S.A., w zakresie zarządzania kryzysowego na kolei rzetelnie kontrolowała przestrzeganie przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, w tym ochrony życia, zdrowia ludzi oraz mienia.

System zarządzania bezpieczeństwem rzetelnie wdrożony przez przewoźników kolejowych umożliwił, w zakresie objętym kontrolą, bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych i zarządzanej infrastruktury kolejowej, poprzez uregulowanie w szerokim zakresie procedur i zasad postępowania na wypadek zaistnienia określonych zdarzeń, w tym o charakterze kryzysowym. Przy czym system ten, wymagany przepisami ustawy o transporcie kolejowym, nie stanowił elementu zarządzania kryzysowego w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym, a był jedynie jego nieformalnym uzupełnieniem.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przepisy UZK zobowiązywały Ministra do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego

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

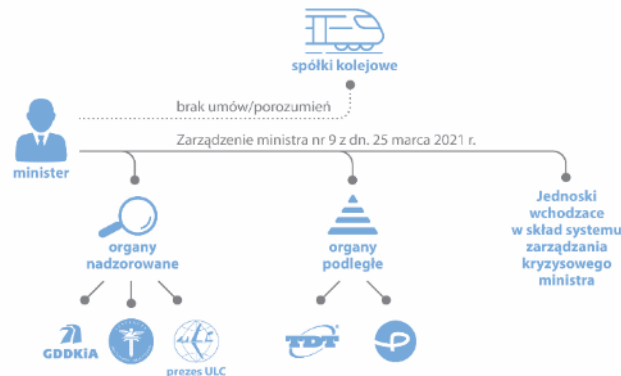
- opracowania raportów o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego,
- opracowania planów zarządzania kryzysowego,
- współpracy z Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy przygotowaniu Narodowego Programu Infrastruktury Krytycznej.

Minister określił organizację zarządzania kryzysowego tylko wobec organów podległych i nadzorowanych

Zarządzeniem nr 9 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (dalej: zarządzenie o systemie zarządzania kryzysowego Ministra) Minister określił organizację i funkcjonowanie jednostek mu podległych lub przez niego nadzorowanych w zakresie 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. zarządzenia. [str. 27–28]

Infografika nr 3

Podstawy prawne określające zasady i procedury współpracy ministra wł. ds. transportu z organami i podmiotami w zakresie zarządzania kryzysowego.



Źródło: opracowanie własne NIK

Minister nie uregulował systemowo obszaru zarządzania kryzysowego na kolei

Minister nie podjął 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. Powyższe zarządzenie – skierowane do organów administracji – nie obejmowało bowiem spółek kolejowych, w tym PKP PLK S.A.

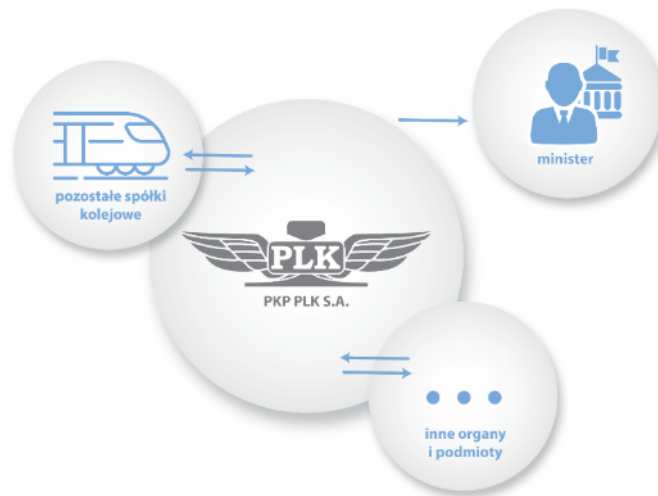
Potrzeba uregulowania zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez spółki kolejowe wynikała z nieuwzględnienia tych przedsiębiorców w przepisach ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz z faktu, że spółki te nie były w całym okresie objętym kontrolą podmiotami nadzorowanymi przez Ministra lub jemu podległymi. Ponadto Minister kierujący działem administracji transport nie zapewnił sobie narzędzi do koordynacji działań w ramach zarządzania kryzysowego na kolei, gdyż nie był stroną Porozumienia z 2017 r. zawartego pomiędzy spółkami kolejowymi.

Brak narzędzi umożliwiających działania Ministra

Tym samym Minister nie zagwarantował sobie narzędzi umożliwiających oddziaływanie na uczestników systemu zarządzania kryzysowego w przedmiotowym obszarze. Porozumienia zawarte przez Ministra, określające takie narzędzia, mogłyby stanowić pomoc do koordynowania realizacji zadań w zakresie zarządzania kryzysowego na kolei. [str. 28]

Infografika nr 4

Schemat przepływu informacji w ramach kolejowego systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi przyjętego przez spółki kolejowe.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Braki w Planie Zarządzania Kryzysowego Ministra

PZK MI nie zawierał danych niezbędnych do kompleksowego zorganizowania zarządzania kryzysowego na kolei. Zawartość planów zarządzania kryzysowego została systemowo uregulowana w przepisach UZK², przy czym nie został wydany żaden akt wykonawczy dodatkowo określający lub uszczegółwiający zakres planów zarządzania kryzysowego. W związku z tym, zdaniem NIK, celowe byłoby ujęcie w PZK MI m.in.:

- informacji o zasadach oraz trybie oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej,
- informacji o zawarciu albo o ewentualnym niezawarciu przez Ministra umów lub porozumień z obszaru zarządzania kryzysowego na kolei.

NIK stwierdziła też braki w PZK MI, w którym analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń, w szczególności w zakresie infrastruktury krytycznej, nie była zupełna, gdyż nie obejmowała wystąpienia ryzyk poszczególnych zagrożeń. [str. 28–29]

Wykorzystanie przez Ministra schematów działania opracowanych przez PKP PLK S.A.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Ministra o powołaniu zespołów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego. Na podstawie art. 12 ust. 1 UZK Minister zarządzeniem nr 4 z dnia 26 czerwca 2018 r. powołał Zespół Monitorowania Zagrożeń (ZMZ). ZMZ w zakresie współdziałania z PKP PLK S.A. wykorzystywał schemat i mechanizmy przepływu informacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, określone w Porozumieniu z 2017 r., które PKP PLK S.A. zawarła z wybranymi spółkami kolejowymi. [str. 31]

Wystąpienie sytuacji znacznym obszarze oddziaływania

Destabilizacja ruchu kolejowego spowodowana awarią systemów sterowania ruchem kolejowym rozpoczęła się we wczesnych godzinach porannych 17 marca 2022 r. i trwała do godzin porannych 18 marca 2022 r.

Pierwsze informacje dot. awarii zaczęły napływać do Biura Zarządzania Kryzysowego MI (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. Łącznie do godz. 6:30 następnego dnia, tj. 18 marca 2022 r., wpłynęło do BZK 10 różnych meldunków. [str. 32]

² Art. 12 ust. 2 pkt 1-4 UZK.

Infografika nr 5

Linie kolejowe z zaznaczonymi lokalizacjami urządzeń sterowania ruchem kolejowym, które uległy awarii 17 marca 2022 r., na mapie województw.



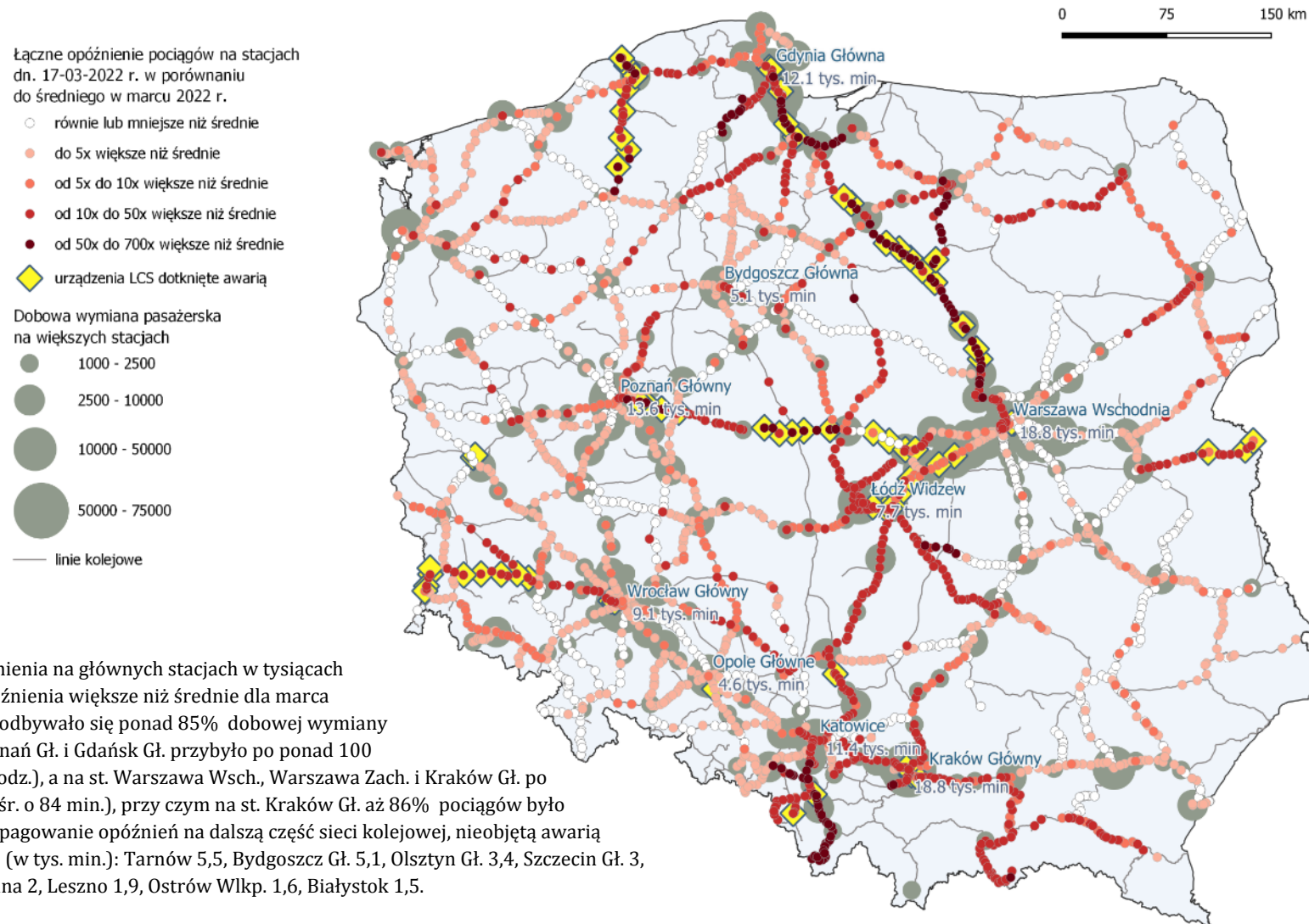
Źródło: opracowanie własne NIK.

Awaria propagowała na prawie całą sieć kolejową powodując niestandardowo wysokie opóźnienia w ruchu pociągów

Wskutek awarii 17 marca 2022 r., obejmującej łącznie 1 123 kilometry linii kolejowych, odwołano 457 pociągów. Liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1 155 na łączny czas 63 809 minut, a liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie ww. pociągów wyniosło 128 579 minut – Infografika nr 6 (na str. 16) obrazuje łączne opóźnienia pociągów na stacjach w dniu awarii w porównaniu do średniego opóźnienia pociągów w marcu 2022 r. Opóźnienie pociągów na poszczególnych stacjach wyniosło nawet ponad 700-krotność średniego opóźnienia w danym miesiącu. Powstałe opóźnienia objęły również stacje na tej części sieci kolejowej, która nie została bezpośrednio dotknięta awariami urządzeń srk. [str. 33, 39]

Infografika nr 6

Mapa opóźnień pociągów na stacjach kolejowych w dniu wystąpienia awarii w Lokalnych Centrach Sterowania 17 marca 2022 r.



Na mapie podano zbiorcze opóźnienia na głównych stacjach w tysiącach minut (1 doba = 1440 min.). Opóźnienia większe niż średnie dla marca 2022 r. objęły stacje, na których odbywało się ponad 85% dobowej wymiany pasażerskiej w Polsce. Na st. Poznań Gł. i Gdańsk Gł. przybyło po ponad 100 pociągów opóźnionych (śr. o 2 godz.), a na st. Warszawa Wsch., Warszawa Zach. i Kraków Gł. po ok. 200 pociągów opóźnionych (śr. o 84 min.), przy czym na st. Kraków Gł. aż 86% pociągów było opóźnionych. Uwagę zwraca propagowanie opóźnień na dalszą część sieci kolejowej, nieobjętą awarią urzędów LCS – opóźnienia na st. (w tys. min.): Tarnów 5,5, Bydgoszcz Gł. 5,1, Olsztyn Gł. 3,4, Szczecin Gł. 3, Toruń Gł. 2,7, Skarżysko-Kamienna 2, Leszno 1,9, Ostrów Wlkp. 1,6, Białystok 1,5.

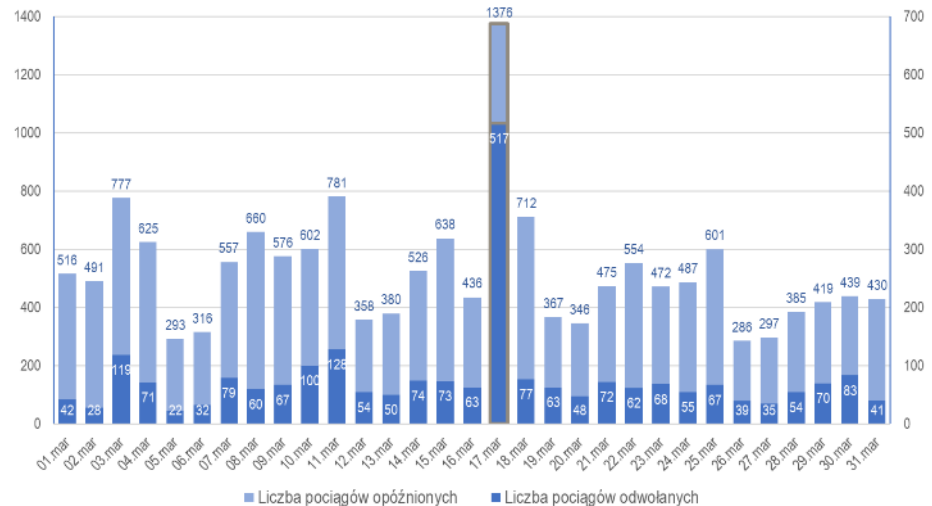
Źródło: opracowanie własne NIK.

**Niestandardowo
wysoka liczba
odwołanych
pociągów wskutek
awarii z 17 marca
2022 r.**

17 marca 2022 r. liczba odwołanych pociągów była o ponad osiem razy większa niż średnia liczba pociągów odwołanych w tym miesiącu, natomiast liczba pociągów opóźnionych tego dnia była prawie trzy razy większa niż średnia liczba pociągów opóźnionych w marcu 2022 r. [str. 33]

Infografika nr 7

Liczba pociągów pasażerskich odwołanych (częściowa lub cała relacja) i opóźnionych na przybyciu powyżej 5 minut w marcu 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Brak reakcji Ministra
w związku
z wystąpieniem
sytuacji kryzysowej**

Minister nie zakwalifikował powyższej sytuacji jako kryzysowej. Minister nie uruchomił procedur zarządzania kryzysowego, do czego był zobowiązany przepisem § 4 ust. 3 zarządzenia z dnia 10 lipca 2018 r. w sprawie utworzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego (ZZK), pomimo otrzymywania z PKP PLK S.A. doraźnych raportów o destabilizacji ruchu kolejowego na znacznym obszarze kraju, o początkowo nieznaną przyczynę. 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. ZZK nie został zwołany mimo, iż powyższe zdarzenie miało miejsce w ok. miesiąc po wybuchu wojny na Ukrainie. [str. 32–33, 35–39]

**Udział Prezesa UTK
w posiedzeniach
ZZK w MI**

Minister na spotkania ZZK zapraszał m.in. Prezesa UTK, który jako organ niepodlegający Ministrowi był istotnym uczestnikiem rynku kolejowego mającym duży i bezpośredni wpływ na funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce.

**Brak formalnych
podstaw współpracy
z Prezesem UTK**

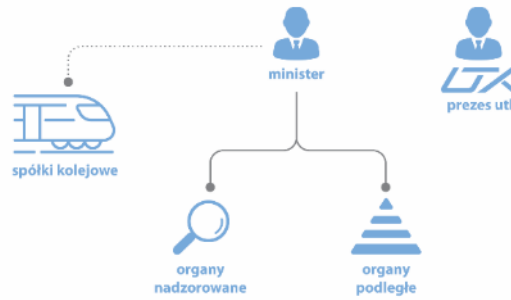
Minister nie zawarł żadnych umów lub porozumień, które regulowałyby jego współpracę z Prezesem UTK w zakresie zarządzania kryzysowego w transporcie kolejowym. Nie gwarantowało to udziału Prezesa UTK w systemowych przedsięwzięciach dot. zarządzania kryzysowego w transporcie kolejowym. Udział ten po stronie Prezesa UTK był zarówno dobrowolny, jak i uzależniony od zakresu tematycznego posiedzeń, na które był zapraszany (np. Prezes UTK nie uczestniczył w posiedzeniach dotyczących ochrony kolejowej infrastruktury krytycznej). [str. 33]

**Prezes UTK był
poinformowany
o sytuacjach
kryzysowych na sieci
kolejowej**

Prezes UTK otrzymywał, za pośrednictwem Komunikatora SMS, informacje o wydarzeniach dotyczących sieci kolejowej, zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w tym również o powołaniach zespołów zarządzania kryzysowego. Do UTK przekazywana była również dokumentacja z zakresu zarządzania kryzysowego: Plan zapewnienia ciągłości funkcjonowania procesu eksploatacyjno-przewozowego oraz procedury reagowania kryzysowego. [str. 43]

Infografika nr 8

Relacje pomiędzy organami administracji a spółkami kolejowymi w ramach ustawowego systemu zarządzania kryzysowego.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Konsekwencje nieuwzględnienia Prezesa UTK w systemie zarządzania kryzysowego na kolei

Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego, będącemu krajową władzą bezpieczeństwa oraz krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej, nie przekazano informacji dotyczącej podejmowania przez PKP PLK S.A. działań zaradczych w związku z wystąpieniem awarii 17 marca 2022 r., mogącej mieć wpływ na zakłócenie prowadzenia ruchu kolejowego i to w skali prawie całej sieci kolejowej.

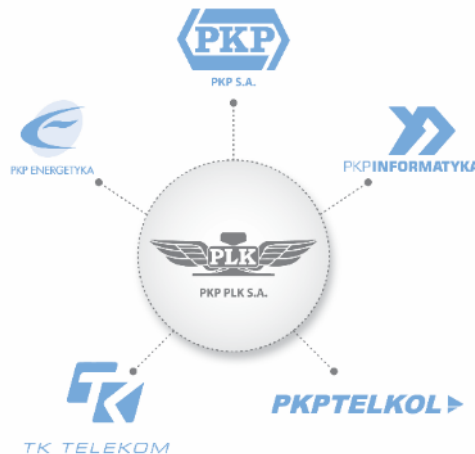
Podejmowanie przez Prezesa UTK czynności i działań ma na celu przede wszystkim kreowanie bezpiecznych i konkurencyjnych warunków świadczenia usług transportu kolejowego. Przepis art. 12 UZK nie wyłącza przy tym tego organu centralnego z realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego zgodnie z zakresem jego właściwości. [str. 33–34, 39–40]

Sprawowanie przez PKP PLK S.A. nadzoru i koordynacji funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego

Spółki kolejowe³ z PKP PLK S.A. jako liderem zawarły 30 października 2017 r. *Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego i monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy.*

Infografika nr 9

Schemat organizacji kolejowego systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zgodnie z zawartym Porozumieniem PKP PLK S.A. sprawowała nadzór i koordynację w zakresie organizacji i funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego oraz monitorowania pracy eksploatacyjno-przewozowej.

³ Polskie Koleje Państwowe S.A., PKP Informatyka sp. z o.o., TK Telekom sp. z o.o., PKP Telkol sp. z o.o. (dawniej: PKP Utrzymanie sp. z o.o.), PKP Energetyka S.A.

Własne zasady spółek kolejowych w organizacji i funkcjonowaniu zarządzania kryzysowego na kolei

Postanowienia Porozumienia określały (w ramach Kolejowego systemu zarządzania kryzysowego) powoływanie specjalnych zespołów na różnych szczeblach kierowania⁴ oraz podejmowanie zaplanowanych działań na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych. Kolejowy system zarządzania kryzysowego uruchamiany był przez spółki kolejowe w celu zapewnienia współdziałania, zachowania spójności i ciągłości podejmowania decyzji, skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym lub dla potrzeb szkoleń i ćwiczeń. System ten mógł być uruchamiany również w związku z wprowadzeniem (w odrębnych trybach) stopni alarmowych lub stopni alarmowych CRP⁵ oraz stanów nadzwyczajnych. [str. 27, 35–37]

Nadużywanie procedury powoływania zespołów zarządzania kryzysowego

W PKP PLK S.A. stwierdzono przypadki nadużywania utworzonych procedur Kolejowego systemu zarządzania kryzysowego, np. bezpodstawnie powołano:

- KCZK w roku 2020 (decyzją nr 25/2000 z dnia 1 grudnia 2020 r.) i w roku 2021 (decyzją nr 47/2021 – z dnia 2 grudnia 2021 r.) z uwagi na wdrożenie Rocznej Rozkładu Jazdy odpowiednio: 2020/2021 i 2021/2022,
- KCZK w roku 2023 (decyzją nr 22/2023 z dnia 27 czerwca 2023 r.) z uwagi na niską punktualność pociągów pasażerskich na tzw. uruchomieniu. [str. 37]

PKP PLK S.A. w związku z awarią srk na ponad połowie obszaru Polski naliczyła kary umowne w wysokości

W związku z awarią srk z 17 marca 2022 r. PKP PLK S.A. wystąpiła o wypłatę kar umownych na łączną kwotę 272 000 zł. Podstawą jej naliczenia było niedotrzymanie warunków umowy pn. „Wsparcie procesu utrzymania urządzeń komputerowych produkcji firmy ALSTOM ZWUS sp. z o.o. w latach 2022–2023”. [str. 38–39]

Liczne przypadki nieuprawnionego nadania sygnału Radio-Stop

W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano przypadki nadawania sygnału Radio-Stop przez osobę nieuprawnioną/nieznanego sprawcę. Ustalono odpowiednio: w 2020 r. 488 przypadków (co spowodowało łącznie 495 minut opóźnień pociągów), w 2021 r. 440 przypadków (łącznie 1785 minut opóźnień), w 2022 r. 482 przypadki (łącznie 560 minut opóźnień), a w 2023 r. (do 30 września) 561 (łącznie 1494 minuty opóźnień pociągów).

Infografika nr 10

Liczba przypadków nadania sygnału Radio-Stop przez osoby nieuprawnione oraz minuty opóźnień pociągów spowodowane takim nadaniem sygnału.



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁴ Kolejowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: KZZK) – poziom Centrali PKP PLK S.A.; Kolejowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: KCZK) – poziom Centrali PKP PLK S.A.; Regionalne Zespoły Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK) – poziom Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym; Zakładowe Zespoły Zarządzania Kryzysowego (dalej: ZZZK) – poziom Zakładu Linii Kolejowych.

⁵ Stopień alarmowy CRP jest wprowadzany w przypadku zagrożenia wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym dotyczącego systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemów teleinformatycznych wchodzących w skład infrastruktury krytycznej albo w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia.

<p>PKP PLK S.A. podejmowała próby rozwiązania problemów z fałszywymi sygnałami Radio-Stop</p>	<p>W związku z przypadkami nadawania sygnału Radio-Stop przez nieuprawnione podmioty w PKP PLK S.A. podejmowano działania dotyczące m.in.: sprawdzenia czy pojazdy trakcyjne przewoźników kolejowych, znajdujące się w zasięgu nadania sygnału, posiadają nadany numer ID; wystąpienia do przewoźników o wyjaśnienia i podejmowanie działań proaktywnych, mających w przyszłości wyeliminować nieuzasadnione użycie tego sygnału oraz dodanie w Rejestrze Zagrożeń PKP PLK S.A. nowego źródła zagrożenia 11.5.6 „Nadanie sygnału «Alarm» w systemie «Radio-stop» przy pomocy urządzeń niebędących własnością zarządcy infrastruktury lub przewoźnika”. [str. 38, 42]</p>
<p>Uczestnictwo PKP PLK S.A. w ćwiczeniach z zakresu zarządzania kryzysowego</p>	<p>W latach 2020-2023 (I półrocze) PKP PLK S.A. zorganizowała lub współorganizowała łącznie 21 ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Odpowiednio w latach: 2020 – cztery, 2021 – siedem, 2022 – sześć i 2023 (I półrocze) – cztery ćwiczenia.</p> <p>Dodatkowo w ww. okresie Ministerstwo Infrastruktury zorganizowało sześć ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Odpowiednio w latach: 2020 – dwa, 2021 – dwa, 2022 – jedno i 2023 (I półrocze) – jedno ćwiczenie. Przeprowadzone ćwiczenia obejmowały obszary o charakterze m.in. naturalnym, technicznym i terrorystycznym. [str. 43]</p>
<p>Część spółek kolejowych nie opracowała własnych wewnętrznych procedur zarządzania kryzysowego</p>	<p>Nadzór i koordynację nad realizacją Porozumienia z 30 października 2017 r. w zakresie organizacji i funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego sprawowała PKP PLK S.A. Natomiast zarządy pozostałych sygnatariuszy były odpowiedzialne w szczególności za podejmowanie, w zakresie swoich kompetencji, działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Zarządzający tymi spółkami delegowali też swoich przedstawicieli do powoływanych w razie potrzeby w PKP PLK S.A. zespołów zarządzania kryzysowego.</p> <p>W przeciwieństwie do PKP Informatyka i PKP Telkol, które nie opracowały własnych, wewnętrznych procedur dotyczących zarządzania (reagowania) kryzysowego, w PKP S.A. obowiązywały wewnętrzne procedury związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na dworcach kolejowych⁶. [str. 35–36, 49–52]</p>
<p>Obieg informacji o zdarzeniach naruszających bezpieczeństwo, jako przesłanka skuteczności systemu zarządzania kryzysowego</p>	<p>Spółki kolejowe otrzymywały informacje przekazywane przez PKP PLK S.A. dotyczące uruchamiania poszczególnych procedur zarządzania kryzysowego na kolei. Spółki te wykorzystywały również specjalistyczne narzędzia i rozwiązania, które kompleksowo i w czasie rzeczywistym pozwalały na analizę stanu bezpieczeństwa wykorzystywanych systemów i infrastruktury. Obieg informacji i wymiana doświadczeń między spółkami przyczyniały się do zapobiegania i reagowania na sytuacje kryzysowe, w szczególności dotyczące cyberbezpieczeństwa na kolei. [str. 36, 43, 49–51, 53]</p>
<p>Nieznany stan techniczny kolejowej infrastruktury komunikacyjnej</p>	<p>Jeden z sygnatariuszy Porozumienia – spółka PKP Telkol, posiadająca we własnych zasobach i wykorzystująca w pracy na kolei nadziemną i podziemną infrastrukturę komunikacyjną, nie prowadziła przeglądów okresowych obiektów infrastruktury liniowej, tj.: kabli, linii napowietrznych i kanalizacji kablowej. W konsekwencji nieznany był pracownikom tej spółki stan techniczny infrastruktury służącej do oferowania usług komunikacyjnych uczestnikom rynku kolejowego, w tym zarządcom infrastruktury i przewoźnikom kolejowym. [str. 51–52]</p>
<p>Ochrona fizyczna osób i mienia na dworcach kolejowych</p>	<p>W okresie objętym kontrolą PKP S.A. powierzyła realizację zadań ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych znajdujących się w zarządzie PKP S.A. podmiotom zewnętrznym (agencjom ochrony). W latach 2020–2023 (I półrocze) zwiększeniu uległa liczba dworców kolejowych objętych taką ochroną: z 243 dworców wg stanu na 1 stycznia 2020 r., do 342 według stanu na 30 czerwca 2023 r., tj. o 99 dworców (40,7 %). [str. 52–53, 55–56]</p>

⁶ Przedmiotową kontrolą zostały objęte wybrane spółki kolejowe z sygnatariuszy Porozumienia, tj. PKP S.A., PKP PLK S.A., PKP Informatyka sp. z o.o., PKP Telkol sp. z o.o.

Ćwiczenia i audyty bezpieczeństwa źródłem informacji o skuteczności procedur zarządzania kryzysowego

PKP S.A. w okresie objętym kontrolą przeprowadziła 71 ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, w większości w budynkach dworców i budynkach niedworcowych. W PKP S.A. przeprowadzono też audyty bezpieczeństwa, w wyniku których stwierdzono konieczność poprawy funkcjonowania m.in.: systemów zabezpieczenia technicznego, elementów systemu ochrony przeciwpożarowej, monitoringu dworców lub łączności radiowej. [str. 55–56]

Brak szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego w PKP Telkol

W PKP Telkol nie przeprowadzono szkoleń mających na celu zapoznanie się pracowników tej spółki z procedurami, instrukcjami i planami dotyczącymi zarządzania bezpieczeństwem funkcjonowania zarządzanej sieci telekomunikacyjnej, niezbędnej do realizacji przewozów kolejowych i obsługi pasażerów, w sytuacjach o charakterze kryzysowym występujących na kolei. W spółce nie przeprowadzono również ćwiczeń lub symulacji zdarzeń o charakterze kryzysowym.

Skutkiem powyższego było istotne ryzyko niepodjęcia przez pracowników spółki właściwych działań w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej na kolei obejmującej swym zasięgiem działalność PKP Telkol. [str. 52]

Brak wyodrębnienia budżetowego wydatków na zarządzanie kryzysowe

W Ministerstwie Infrastruktury nie zapewniono pełnej jawności i przejrzystości wydatków ponoszonych z części 39 budżetu państwa na zarządzanie kryzysowe. NIK stwierdziła nieprawidłowe planowanie i ewidencjonowanie wydatków ponoszonych na zarządzanie kryzysowe w tej części budżetowej.

Przyjęta w MI klasyfikacja budżetowa i stosowany sposób ujmowania danych księgowych z zakresu zarządzania kryzysowego nie pozwalały na wyodrębnienie wprost kosztów planowanych i ponoszonych w tym zakresie.

Problemy w refundacji kosztów ponoszonych w ramach zarządzania kryzysowego

PKP S.A. poniosła dodatkowe koszty związane ze zwiększoną liczbą podróży przebywających na dworcach kolejowych po inwazji Rosji na Ukrainę (która miała miejsce w lutym 2022 r.) i koniecznością podjęcia dodatkowych działań na terenie poszczególnych dworców. Koszty z tego tytułu wyniosły łącznie 4 086 839,18 zł, przy czym do 26 września 2023 r. refundacja z tego tytułu dla PKP S.A. wyniosła 220 598,91 zł.

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował inicjatywy legislacyjne, których przedmiotem była tematyka refundacji kosztów ponoszonych w ramach zarządzania kryzysowego. W ramach opiniowania zmian UZK w maju 2019 r. Minister otrzymał od PKP PLK S.A. propozycje zmian w przepisach tej ustawy autorstwa PKP S.A. [str. 30–31, 34–35]

Minister Aktywów Państwowych nie był informowany o problemach z refundacją kosztów PKP S.A.

PKP S.A. podejmowała działania zmierzające do wyegzekwowania poniesionych kosztów. Jednakże z dokumentów przekazanych przez PKP S.A. Ministrowi Aktywów Państwowych wynikało, że spółka ta nie sygnalizowała problemów związanych z wydatkowaniem przez środków finansowych na zarządzanie kryzysowe na kolei czy też kwestii dotyczących refundowania kosztów na rzecz PKP S.A. [str. 35]

Funkcjonowanie zespołów ratownictwa technicznego w strukturze Nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu PRT

PKP PLK S.A. zapewniła w swojej strukturze organizacyjnej kolejowe zespoły ratownictwa technicznego⁷, których zadaniem było usuwanie skutków wypadków kolejowych. Nadzór nad KZRT powierzony został Zakładowi Linii Kolejowych⁸. [str. 44–45]

W organizacji i w przygotowaniu do prowadzenia działań wybranych do kontroli ZLK stwierdzono nieprawidłowości polegające w szczególności na:

- braku szkoleń dla pracowników zespołów Pociągów Ratownictwa Technicznego (PRT),
- nieprzeszkoleniu pracowników ZLK z obsługi użytkowanego sprzętu,
- niezapewnieniu pełnej i/lub właściwej obsady PRT, w tym wyznaczaniu w skład załóg PRT pracowników nieposiadających odpowiednich uprawnień,
- sprawowaniu nierzetelnego nadzoru nad prowadzeniem dokumentacji PRT,

⁷ Dalej: KZRT.

⁸ Dalej: ZLK.

Zabezpieczenie transportu pasażerów i towarów przez SOK

- niezgodnym z wymogami wyposażeniem składów PRT,

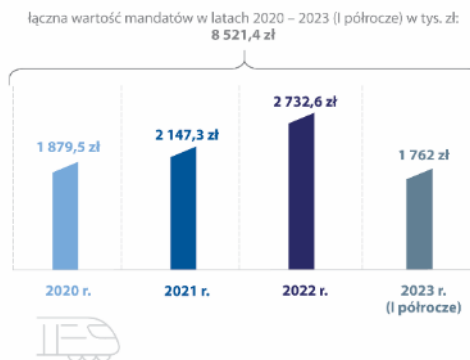
co stwarzało ryzyko obniżenia bezpieczeństwa na obszarze kolejowym i miało bezpośredni wpływ na sprawność wdrożenia procedur z zakresu zarządzania kryzysowego na kolei. [str. 45–48]

Straż Ochrony Kolei, celem zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa na obszarze kolejowym i zminimalizowania ryzyka wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym, podejmowała szereg inicjatyw oraz praktyk w szczególności polegających na:

- monitorowaniu miejsc, w których najczęściej dochodzi do kradzieży,
- bezpośrednim zabezpieczeniu transportu przesyłek szczególnie narażonych na kradzieże (węgiel, koks, miąż węglowy), jak też cenne ładunki (AGD, RTV, samochody, części samochodowe itp.),
- szczególnym nadzorze nad przesyłkami niebezpiecznymi i towarami wysokiego ryzyka,
- stałej współpracy Komend Regionalnych SOK z Ekspozyturami Kierowania Ruchem w zakresie płynności jazdy pociągów towarowych.

Infografiki 11 i 12

Wartości strat z tytułu popełnionych przestępstw i wykroczeń na obszarze kolejowym oraz łączna wartości mandatów wystawionych przez SOK z tego tytułu.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Prowadzenie przez SOK analizy zdarzeń w pociągach towarowych

W okresie objętym kontrolą Komenda Główna SOK przekazywała na posiedzenia Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. „Informacje o stanie bezpieczeństwa na obszarze kolejowym”. Ponadto w SOK prowadzona była analiza zdarzeń w pociągach towarowych w celu podejmowania działań przez poszczególne Komendy Regionalne SOK. [str. 48–49]

Rzetelne opracowanie przez wybranych przewoźników procedur zapewnienia bezpieczeństwa w prowadzeniu ruchu kolejowego

Uzupełnieniem Ustawowego systemu zarządzania kryzysowego był System zarządzania bezpieczeństwem wymagany przepisami ustawy o transporcie kolejowym. Gwarantem właściwego funkcjonowania tego Systemu u każdego przewoźnika kolejowego był Prezes UTK, będący krajową władzą bezpieczeństwa oraz krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej (rolę Prezesa UTK w Ustawowym systemie zarządzania kryzysowego opisano powyżej, w początkowym fragmencie syntezy).

Infografika nr 13

Przewoźnicy zobowiązani do podporządkowania się regulacjom kolejowego systemu zarządzania kryzysowego są jednocześnie zobowiązani do opracowania własnych systemów zarządzania bezpieczeństwem.



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przewoźnicy objęci kontrolą opracowali procedury w celu zapewnienia bezpiecznego zarządzania swoim działaniem zarówno w obszarze bezpieczeństwa, jak i współpracy w prowadzonej działalności z innymi podmiotami. Opracowali również procedury pozwalające minimalizować ryzyka związane z utrzymaniem pojazdów.

Przygotowane w zależności od rodzaju zidentyfikowanych zagrożeń plany postępowania na wypadek zaistnienia niebezpieczeństwa określały i wyszczególniały różne rodzaje i poziomy tych niebezpieczeństw, a także przewidywały różne scenariusze działań, które mogły wydarzyć się podczas prowadzenia akcji ratowniczych, w tym przeprowadzenie niezbędnych interwencji władz publicznych lub służb i straży. [str. 56–57]

Wymagana akceptacja systemów SMS i MMS przez właściwy organ

Plany i procedury SMS w każdym przypadku wymagały zaakceptowania przez właściwy organ – Prezesa UTK. Poszczególni przewoźnicy opracowywali plany własnego postępowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych na kolei niezależnie od innych przewoźników. Funkcjonowanie systemu SMS podlegało nadzorowi ze strony Prezesa UTK, w ramach którego organ ten mógł przeprowadzać audyty, kontrole i inspekcje sprawdzające dalsze spełnianie wymogów stanowiących podstawę do zaakceptowania powyższego systemu przewoźnika. [str. 57]

Sposób organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń.

Na podstawie Porozumienia, określającego m.in. zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych, sposób i zasady powoływania zespołu zarządzającego bezpieczeństwem pozostawały w gestii zarządcy infrastruktury (PKP PLK S.A.). Oznaczało to, że przewoźnicy byli zobowiązani do podporządkowania się zarządcy infrastruktury w przypadku zarządzania przez niego zagrożeniem lub sytuacją o charakterze kryzysowym. Podporządkowanie powinno nastąpić niezależnie od wdrożenia przez poszczególnych przewoźników własnych zasad i procedur postępowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym. [str. 35–36, 57–58]

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu i przestrzeganiu procedur systemów SMS i MMS

W trakcie przeprowadzonych na zlecenie NIK kontroli przez Prezesa UTK zidentyfikowano zarówno pozytywne jak i negatywne strony funkcjonowania podmiotów rynku kolejowego w sytuacjach kryzysowych. Na obszarze kolejowym istnieje znacząca liczba uregulowań pozwalających na zarządzanie procesami w sytuacjach nadzwyczajnych. Nie wszystkie uregulowania są jednak wystarczająco precyzyjne i w sposób właściwy przestrzegane. Zidentyfikowane w toku kontroli nieprawidłowości, a także wskazane przez Prezesa UTK

spostrzeżenia wymagają systemowego podejścia ze strony zarządcy infrastruktury oraz kontrolowanych przewoźników. Konieczne jest też bieżące monitorowanie istniejących procesów zarówno przez same spółki w ramach audytów i kontroli wewnętrznych, jak i nadzór nad prawidłowością stosowania prawa krajowego przez powołane do tego celu organy. Wymagana jest również weryfikacja realizacji uwag i wniosków wskazanych w wystąpieniach pokontrolnych. [str. 57–61]

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

1. Podjęcie działań – w ramach sprawowanego nadzoru – zmierzających do zapewnienia formalnego udziału w systemie zarządzania kryzysowego na kolei Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa ruchu kolejowego.
2. Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dookreślenie zakresu rzeczowego planów zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych, o których mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (UZK).

Obecnie obowiązujące przepisy UZK w sposób niejednolity określają wymogi co do zawartości planów zarządzania kryzysowego opracowywanych na różnych szczeblach administracji publicznej.

Zdaniem NIK – celem zapewnienia spójności i komplementarności planów zarządzania kryzysowego wszystkich organów administracji publicznej – plany zarządzania kryzysowego ministrów i kierowników urzędów centralnych, poza elementami wyszczególnionymi w art. 12 ust. 2 UZK powinny, uwzględniając specyfikę danego działu, obejmować również odpowiednie elementy określone w art. 5 ust. 2 UZK, który to przepis należy traktować jako ogólny wzorzec, określający zakres informacji przewidziany dla planów zarządzania kryzysowego tworzonych przez poszczególne organy administracji publicznej, zgodnie z ich właściwością.

Minister Infrastruktury

3. Opracowanie i wdrożenie szczegółowych zasad i procedur⁹ funkcjonowania Ustawowego systemu zarządzania kryzysowego na kolei z uwzględnieniem udziału i specyfiki działalności wszystkich uczestników tego systemu, w szczególności:
 - spółek kolejowych,
 - Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

⁹ Art. 12 ust. 2 pkt 1-4 UZK.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. System zarządzania kryzysowego ministra właściwego ds. transportu kolejowego

<p>Organy podległe i nadzorowane przez ministra właściwego ds. transportu</p>	<p>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.</p> <p>Minister Infrastruktury na podstawie art. 12 ust. 1 UZK był zobowiązany do realizacji w ramach swojej właściwości zadań dotyczących zarządzania kryzysowego, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • opracowania raportów o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, • opracowania planów zarządzania kryzysowego, • współpracy z Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy przygotowaniu Narodowego Programu Infrastruktury Krytycznej.
<p>Zarządzenie Ministra w sprawie zarządzania kryzysowego nie obejmowało spółek kolejowych</p>	<p>Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury. Minister Infrastruktury kierował działem administracji rządowej – transport. W okresie objętym kontrolą organami nadzorowanymi przez Ministra w tym dziale były:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, • Główny Inspektor Transportu Drogowego, • Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. <p>Ponadto Ministrowi podlegały: Transportowy Dozór Techniczny oraz Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.</p> <p>Minister Infrastruktury wykonywał prawa z akcji spółki Skarbu Państwa – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w okresie od 28 stycznia 2021 r. Przed tym terminem prawa z akcji PKP PLK S.A. wykonywał minister właściwy ds. aktywów państwowych.</p> <p>Zarządzeniem nr 9 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego (dalej: zarządzenie o systemie zarządzania kryzysowego Ministra) Minister określił organizację i funkcjonowanie jednostek mu podległych lub przez niego nadzorowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.</p>
<p>Zadania organów podległych i nadzorowanych przez Ministra</p>	<p>Do zadań wykonywanych przez te jednostki, zgodnie z § 3 zarządzenia o systemie zarządzania kryzysowego Ministra, zaliczono w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 Ministra, • organizowanie i udział w ćwiczeniach i szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zarządzenia Ministra wł. ds. transportu nie obowiązywały spółek kolejowych, w tym PKP PLK S.A.

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. zarządzenia. 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 transportu.

Minister nie zawarł umów lub porozumień w obszarze zarządzania kryzysowego na kolei

Potrzeba uregulowania zasad i procedur wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez spółki kolejowe wynikała z nieuwzględnienia tych przedsiębiorców w przepisach UZK oraz faktu, że spółki te nie były podmiotami nadzorowanymi przez Ministra lub jemu podległymi. Ponadto Minister nie był stroną Porozumienia z 2017 r. zawartego pomiędzy spółkami kolejowymi.

Spółki kolejowe, w tym PKP PLK S.A. – zarządca publicznej infrastruktury kolejowej, nie są jednostkami sektora finansów publicznych, są traktowane przez polskie prawo jak przedsiębiorcy prywatni. Tym samym zarządzenia wydawane przez Ministra adresowane są wyłącznie do jednostek administracji publicznej, zaś zarządzenie nr 9 Ministra względem Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. nie ma mocy prawnie wiążącej.

Minister nie zapewnił kompetencji nadzorczych wobec spółek kolejowych

Sam fakt, iż zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w obszarze transportu kolejowego były realizowane przez podmioty prawa handlowego, stanowił wystarczającą przesłanką do zawarcia z tymi podmiotami umowy lub porozumienia o współpracy w celu zapewnienia możliwości stosowania instrumentów nadzoru administracyjnego wobec tych podmiotów.

W związku z powyższym Minister nie zagwarantował sobie narzędzi umożliwiających planowanie i wykonywanie zadań zarządzania kryzysowego na kolei, w tym umożliwiających oddziaływanie na uczestników systemu zarządzania kryzysowego w przedmiotowym obszarze.

Zachodziła więc nie tylko konieczność zawarcia powyższych porozumień lub umów, ale też celowe było ich wykazanie w PZK Ministra.

Plan Zarządzania Kryzysowego Ministra właściwego ds. transportu

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

- analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 UZK,
- 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.

Braki w elementach składowych PZK MI

W PZK MI nie ujęto informacji o zasadach oraz trybie oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej, a także nie zawarto informacji o zawarciu albo o ewentualnym nie zawarciu przez Ministra umów lub porozumień z obszaru zarządzania kryzysowego na kolei.

Ponadto analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń, w szczególności w zakresie infrastruktury krytycznej, w PZK MI nie była zupełna, gdyż nie obejmowała ona wystąpienia ryzyk poszczególnych zagrożeń.

Przepisy UZK systemowo określały zakres planu zarządzania kryzysowego

Zawartość planów zarządzania kryzysowego została systemowo uregulowana w przepisach UZK. Nie został wydany żaden akt wykonawczy dodatkowo określający lub uszczegóławiający zakres planów zarządzania kryzysowego. Wymogi dotyczące zakresu opracowywanych planów zarządzania kryzysowego ustanawiał przede wszystkim art. 5 ust. 2 UZK, który określa elementy planu głównego, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz enumeruje załączniki funkcjonalne planu głównego. Przepis ten odnosił się wprost do KPZK oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego. Nie obejmował jednak swoim zakresem ministrów kierujących działaniami administracji rządowej oraz kierowników urzędów centralnych.

Elementy składowe planów ministrów oraz kierowników urzędów centralnych określał natomiast art. 12 UZK, przy czym katalog tych wymogów był otwarty. Potwierdzał to użyty w art. 12 ust. 2 UZK zwrot „w których w szczególności uwzględnia się”. Taki sposób uregulowania normatywnego tego obszaru zarządzania kryzysowego oznaczał, że plan zarządzania kryzysowego ministra lub kierownika urzędu centralnego musi zawierać co najmniej elementy wskazane w art. 12 ust. 2 ustawy, a także może zawierać inne, niedoprecyzowane przez ustawodawcę elementy i informacje.

Naruszona spójność logiczna i funkcjonalna PZK MI

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 – dla ministra właściwego ds. transportu – przeszkody do zapewnienia spójności i komplementarności PZK MI z pozostałymi PZK na obszarze kraju.

Ze względów celowościowych oraz systemowych PZK MI powinien zawierać również, poza wskazanymi w art. 12 ust. 2 UZK, istotne elementy wymienione 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 Ministra. 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 zarządzania kryzysowego.

Tym samym – zdaniem NIK – celowe jest, aby PZK MI zawierała w szczególności informacje o tym, czy zostały zawarte umowy z operatorami kolejowej infrastruktury krytycznej, związane z realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym z operatorami działającymi w formie spółek prawa handlowego oraz czy określono zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód w kolejowej infrastrukturze krytycznej.

Potrzeba systemowego podejścia do obszaru zarządzania kryzysowego na kolei

Standard w opracowaniu PZK powinien być stosowany przez Ministra z uwzględnieniem szczególnej istotności zadań z obszaru zarządzania kryzysowego, realizowanych przez organ opracowujący dany plan. W ten sposób należy zapewnić logiczną spójność i komplementarność wszystkich planów na poziomie krajowym.

Systemowe podejście do obszaru zarządzania kryzysowego wymaga opracowania PZK zgodnie z powyższymi wymogami, zwłaszcza z zapewnieniem logicznego i spójnego oddziaływania funkcjonalnego między podmiotami zaangażowanymi w proces zarządzania kryzysowego na kolei.

Wsparcie Ministra w odtwarzaniu i zapewnianiu ciągłości działania infrastruktury krytycznej

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:

- 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.

**Wykonywanie przez
Ministra zadań
z zakresu
cyberbezpieczeństwa**

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 właściciele, posiadacze samoistni i zależni będący jednocześnie operatorami usług kluczowych, zgodnie z art. 6 ust. 5b UZK, powinni uwzględnić w planach ochrony infrastruktury krytycznej dokumentację dotyczącą cyberbezpieczeństwa systemów informacyjnych wykorzystywanych do świadczenia usług kluczowych.

**Minister potwierdził,
że PKP PLK S.A.
świadczy usługę
kluczową z zakresu
cyberbezpieczeństwa**

Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o Krajowym Systemie Cyberbezpieczeństwa (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 spółka ta jest klasyfikowana jako zarządca infrastruktury kolejowej i świadczy usługę kluczową – konstruuje rozkład jazdy pociągów.

**Działania legislacyjne
Ministra dotyczące
obszaru zarządzania
kryzysowego**

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 autorstwa PKP S.A. dotyczące zmian w przepisach tej 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 niektórych innych ustaw. Wśród przekazanych uwag były te, które zgłosiła PKP PLK S.A. w maju 2019 r. W tym 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.*

Minister opiniował projekt nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w związku z art. 33 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV2. 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 kolejowych.

**Zespół Zarządzania
Kryzysowego (ZZK)
oraz Zespół
Monitorowania
Zagrożeń (ZMZ) w MI**

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 Zagrożeń (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 na podstawie art. 12 ust. 4 UZK Minister zarządzeniem nr 5 z dnia 10 lipca 2018 r. powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK). Zgodnie z zarządzeniami 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 (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.

**Centrum Zarządzania
Ruchem Kolejowym
PKP PLK S.A.
przekazywało
informacje
o zagrożeniach
do ZMZ**

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, a członkowie tego 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 CRP.

**Opracowywanie
raportów przez ZMZ**

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 2 października 2023 r. ZMZ opracowało 1588 raportów, w tym: 1372 raportów dobowych, 212 raportów doraźnych i cztery raporty sytuacyjne.

**Współpraca
pomiędzy ZMZ
a PKP PLK S.A.
na zasadach
określonych przez
spółki kolejowe**

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 określił trybu i zasad współpracy ze spółkami kolejowymi, tak jak to zostało uregulowane w zarządzeniach dotyczących organów podległych lub nadzorowanymi oraz jednostek wchodzących w skład systemu zarządzania kryzysowego Ministra.

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

Posiedzenia ZZK w MI

Przewodniczącym ZZK 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 PZK MI,
- trzy posiedzenia w sprawie Akcji ZIMA,
- trzy posiedzenia w sprawie agresji Rosji na Ukrainę.

Działania MI w związku z inwazją Rosji na Ukrainę

Po 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 Ukrainy. W ramach tego Zespołu zapadały ustalenia dotyczące zapewnienia płynnej ewakuacji uchodźców.

W MI podejmowane były działania wynikające zarówno z przepisów UZK, jak i postanowień PZK MI. W szczególności zwołano posiedzenia ZZK 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, w których 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 MI nawiązywał współpracę z zarządami kolei innych krajów, m.in. Niemiec, Czech i Austrii.

Działania MI w związku transportem węgla z portów morskich

W przypadku przewozów węgla z portów morskich Ministerstwo Infrastruktury prowadziło jedynie monitoring przewozów kolejowych węgla po sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. Rola MI 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.

Destabilizacja ruchu kolejowego 17-18 marca 2022 r.

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 PZK 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 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.

**Brak reakcji Ministra
w związku
z wystąpieniem
sytuacji kryzysowej**

Minister nie zakwalifikował awarii – braku sterowania ruchem pociągów na obszarze 13 z 23 zakładów linii kolejowych PKP PLK S.A. – 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, o początkowo nieznannej 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 Główniej 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. Łącznie do godz. 6:30 następnego dnia, tj. 18 marca 2022 r. wpłynęło do BZK 10 różnych meldunków z dwóch wskazanych powyżej źródeł.

**Niestandardowe
skutki awarii 17
marca 2022 r.**

Wskutek awarii 17 marca 2022 r., obejmującej łącznie 1 123 kilometry linii kolejowych, odwołano 457 pociągów. Liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1 155 na łączny czas 63 809 minut, a liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie pociągów wyniosło 128 579 minut. Powstałe opóźnienia objęły również stacje na tej części sieci kolejowej, która nie została bezpośrednio dotknięta awariami urządzeń srk.

17 marca 2022 r. liczba odwołanych pociągów była o ponad osiem razy większa niż średnia liczba pociągów odwołanych w tym miesiącu, natomiast liczba pociągów opóźnionych tego dnia była prawie trzy razy większa niż średnia liczba pociągów opóźnionych w marcu 2022 r.

**Współpraca Ministra
z Rządowym Centrum
Bezpieczeństwa**

W ramach współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa w MI sporządzano 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.

**Współpraca Ministra
z Prezesem UTK**

Minister na spotkania ZZK zapraszał m.in. Prezesa UTK, który jako organ niepodlegający Ministrowi, był jednak istotnym uczestnikiem rynku kolejowego mającym duży i bezpośredni wpływ na funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce. Prezes UTK jest – w myśl przepisów o transporcie kolejowym – centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego.

**Brak formalnych
podstaw współpracy
z Prezesem UTK**

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. Udział Prezesa UTK był uzależniony od zakresu tematycznego posiedzeń, Prezes UTK uczestniczył w nich na zaproszenie Sekretarza Zespołu.

Informacje Prezesa UTK uzasadnieniem do czynnego uczestniczenia w systemie zarządzania kryzysowego na kolei

Na posiedzenia zespołu zarządzania kryzysowego zapraszano do MI przedstawicieli jak największej liczby podmiotów, celem pozyskania możliwie najszerszych informacji. Prezes UTK dysponował danymi oraz narzędziami do skutecznego nadzorowania działań przedsiębiorców kolejowych, ale nie uczestniczył w posiedzeniach dotyczących ochrony kolejowej infrastruktury krytycznej. Według Dyrektora BZK Prezes UTK powinien uczestniczyć w systemie zarządzania kryzysowego, gdyż inne organy centralne (np. GDDKiA lub ULC) utworzyły komórki właściwe ds. zarządzania kryzysowego i taką też powinien utworzyć Prezes UTK.

Informowanie Prezesa UTK o wydarzeniach na sieci kolejowej

Prezes UTK otrzymywał, za pośrednictwem Komunikatora SMS, informacje o wydarzeniach na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A., w tym również o powołaniach zespołów zarządzania kryzysowego. Ponadto PKP PLK S.A. Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym Główna Dyspozytura wysyła informacje, w formie raportów dobowych i doraźnych, o wydarzeniach na sieci kolejowej. Do UTK przekazywana była również dokumentacja z zakresu zarządzania kryzysowego, m.in. Plan zapewnienia ciągłości funkcjonowania procesu eksploatacyjno-przewozowego oraz procedury reagowania kryzysowego.

Obowiązek Prezesa UTK opracowania i aktualizacji planu zarządzania kryzysowego

Prezes UTK będąc centralnym organem administracji rządowej powinien, w oparciu o art. 12 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, opracować – jeżeli to konieczne w porozumieniu z właściwymi organami – stosowny plan zarządzania kryzysowego, a następnie plan ten wdrożyć, monitorować i aktualizować.

Finansowanie realizacji zadań zarządzania kryzysowego

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.

Zasady ewidencjonowania wydatków na zarządzanie kryzysowe

Na podstawie art. 39 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (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 Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Rozdział 75421 Zarządzanie kryzysowe, przy czym w MI nie zastosowano tej klasyfikacji.

Brak wyodrębnionej klasyfikacji budżetowej dla wydatków z zakresu zarządzania kryzysowego

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 w związku z § 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji budżetowej oraz w związku z art. 26 ust. 1 pkt 2 UZK.

W MI 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.

Dodatkowe koszty PKP S.A. realizacji zadań zarządzania kryzysowego

PKP S.A. poniosła koszty związane ze zwiększoną liczbą podróży przebywających na dworcach kolejowych po inwazji Rosji na Ukrainę (która miała miejsce w lutym 2022 r.) i związane z podjęciem dodatkowych działań na terenie dworców (w okresie od lutego 2022 r. do 30 czerwca 2023 r.). Koszty te wyniosły łącznie 4 086 839,18 zł.

Brak refundacji pełnych kosztów poniesionych przez PKP S.A.

PKP S.A. obciążyła podmioty trzecie w części kosztami związanymi ze zwiększoną liczbą podróży na poszczególnych dworcach kolejowych. Spółka ta wystawiła faktury na łączną kwotę 655 945,16 zł netto, przy czym do 26 września 2023 r. kwota zrefundowanych kosztów dla PKP S.A. wyniosła 220 598,91 zł. PKP S.A. obciążyła:

- Gminę Miasto Rzeszów kwotą 5 952,61 zł w całości zapłaconą na podstawie porozumienia ws. jednorazowego obciążenia,
- Wojewodę Lubelskiego kwotą 114 596,55 zł, z której zapłacono 106 679,13 zł na podstawie porozumienia,
- Gminę Miasto Tarnów kwotą 857,78 zł w całości zapłaconą na podstawie porozumienia ws. jednorazowego obciążenia,
- Miasto Chełm kwotą 107 109,39 zł w całości zapłaconą na podstawie porozumienia ws. jednorazowego obciążenia,
- Miasto Przemyśl kwotą 411 153,95 zł nieuregulowaną (w trakcie przygotowywania porozumienia do jednorazowego obciążenia),
- Miasto Radymno kwotą 16 274,88 zł, przy czym dokonano korekt na 0,00 zł w związku z niewyrażeniem przez Urząd Miasta zgody na zwrot kosztów związanych z dodatkową ochroną dworca.

Działania zaradcze PKP S.A.

PKP S.A. podejmuje działania zmierzające do wyegzekwowania poniesionych kosztów. Z podmiotami zewnętrznymi nawiązano dialog bezpośredni oraz wystosowano korespondencję pisemną do wybranych urzędów miast, w tym: Chełm, Rzeszów, Radymno, Przemyśl, Tarnów, Lublin, Kraków. Ponadto podjęto rozmowy z Wojewodą Małopolskim, Wojewodą Wielkopolskim oraz Stowarzyszeniem Inicjatyw Społecznych.

Nadzór nad PKP S.A. sprawował Minister Aktywów Państwowych

Zgodnie z obowiązującymi „Zasadami nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” Ministerstwo Aktywów Państwowych zbiera i analizuje informacje o nadzorowanych spółkach w formie ankiet kwartalnych oraz sprawozdań, a także w ramach rocznych sprawozdań finansowych, podlegających zatwierdzeniu przez walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników.

PKP S.A. w przekazanej do Ministerstwa Aktywów Państwowych dokumentacji nie przedstawiła spraw związanych z wydatkowaniem przez tę Spółkę środków finansowych na zarządzanie kryzysowe na kolei. Bezpośredni i bieżący nadzór nad działalnością spółek z udziałem Skarbu Państwa sprawują rady nadzorcze/pełnomocnicy wspólnika, mając możliwość monitorowania oraz kontrolowania procesów zachodzących w spółkach. Ocena okresowa, sporządzana na koniec roku obrotowego, pozostaje w gestii walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników, jako organu rozpatrującego i zatwierdzającego sprawozdanie zarządu z działalności spółki oraz sprawozdanie finansowe za ubiegły rok obrotowy.

Minister nie był informowany o problemach z refundacją kosztów PKP S.A.

Z dokumentów przekazanych Ministrowi Aktywów Państwowych (ankiet kwartalnych, rocznych sprawozdań finansowych) wynika, że Rada Nadzorcza PKP S.A. nie sygnalizowała problemów związanych z wydatkowaniem przez Spółkę środków finansowych na zarządzanie kryzysowe na kolei czy też kwestii dotyczących refundowania kosztów na rzecz PKP S.A.

5.2. system zarządzania sytuacjami kryzysowymi przez spółki kolejowe

Sposób organizacji i funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego – opracowanego i wdrożonego przez spółki kolejowe – wskazuje, że uwzględniono w nim kluczowe ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących mieć wpływ na powstanie sytuacji kryzysowych.

Zapewniono tym samym przygotowanie infrastruktury kolejowej do prowadzenia ruchu kolejowego oraz bezpieczeństwo osób na terenach kolejowych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości w obszarze funkcjonowania kolejowego

systemu zarządzania kryzysowego, a także w obszarze kolejowego ratownictwa technicznego.

Utworzenie Kolejowego systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi

Spółki kolejowe¹⁰ zawarły z PKP PLK S.A. jako liderem 30 października 2017 r. *Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego i monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy.*

Zgodnie z powyższym Porozumieniem to PKP PLK S.A. sprawowała nadzór i koordynację w zakresie organizacji i funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego oraz monitorowania pracy eksploatacyjno-przewozowej.

Załączniki do Porozumienia szczegółowo określały zasady organizacji systemu zarządzania kryzysowego na kolei

Integralną częścią Porozumienia były załączniki określające:

- zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy, a także,
- zasady monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej i postępowania w czasie wystąpienia zagrożeń, sytuacji kryzysowych, innych wydarzeń na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi i rzeczy.

Zasady powoływania zespołów zarządzania kryzysowego

Zgodnie z dokumentem „Zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego” kolejowy system zarządzania kryzysowego tworzyły specjalnie powoływane zespoły na różnych szczeblach kierowania oraz działania wynikające, tworzone, w razie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych. W skład kolejowego systemu zarządzania kryzysowego wchodziły następujące zespoły:

- Kolejowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: KZZK) – poziom Centrali PKP PLK S.A.,
- Kolejowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (dalej: KCZK) – poziom Centrali PKP PLK S.A.,
- Regionalne Zespoły Zarządzania Kryzysowego (dalej: RZZK) – poziom Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym,
- Zakładowe Zespoły Zarządzania Kryzysowego (dalej: ZZZK) – poziom Zakładu Linii Kolejowych.

W myśl § 2 ust. 2 „Zasad organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego” Kolejowy system zarządzania kryzysowego uruchamiany był w celu zapewnienia współdziałania, zachowania spójności i ciągłości podejmowania decyzji, skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym lub dla potrzeb szkoleń i ćwiczeń. Kolejowy system zarządzania kryzysowego mógł być uruchamiany również w związku z wprowadzeniem (w odrębnych trybach) stopni alarmowych lub stopni alarmowych CRP oraz stanów nadzwyczajnych.

Zgodnie z procedurą określoną w ww. Zasadach, większość zespołów zarządzania kryzysowego była powoływana przez Przewodniczącego KSSK – Wiceprezesa Zarządu – Dyrektora ds. eksploatacji. Na podstawie decyzji o powołaniu Naczelnik Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym lub Dyrektor Zakładu Linii Kolejowych określał w formie decyzji skład imienny i zadania zespołu, natomiast w sytuacji niecierpiącej zwłoki wymienione osoby powoływały RZZK lub ZZZK własną decyzją.

¹⁰ Polskie Koleje Państwowe S.A., PKP Informatyka sp. z o.o., TK Telekom sp. z o.o., PKP Telkol sp. z o.o. (dawniej: PKP Utrzymanie sp. z o.o.), PKP Energetyka S.A.

**Powoływanie KCZK
w wymagających
sytuacjach**

W latach 2020-2023 (I półrocze) KCZK powołane było przez Przewodniczącego KZZK (lub jego zastępcę) łącznie 116 razy, w tym: w roku 2020 – 42 razy, w roku 2021 – 50 razy, w roku 2022 – 17 razy i w I półroczu 2023 r. – siedem razy.

Ponadto w okresie 2020-2023 (I półrocze) RZZK powoływane było przez Naczelnika Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym w sytuacjach wymagających natychmiastowego działania. Regionalne Zespoły Zarządzania Kryzysowego powoływane były w szczególności w związku z: utrudnieniami eksploatacyjnymi, utrudnieniami epidemiologicznymi, uszkodzeniami infrastruktury kolejowej, trudnymi warunkami atmosferycznymi, wypadkami i incydentami kolejowymi.

**Przypadki
nieprawidłowego
powoływania
zespołów
zarządzania
kryzysowego**

W okresie objętym kontrolą powoływano KCZK niezgodnie z procedurą w tym zakresie (tj. bezpodstawnie powołano KCZK), w następujących przypadkach:

- powołania KCZK w roku 2020 (decyzją nr 25/2000 z 1 grudnia 2020 r.) i w roku 2021 (decyzją nr 47/2021 z 2 grudnia 2021 r.) z uwagi na wdrożenie Roczego Rozkładu Jazdy odpowiednio: 2020/2021 i 2021/2022,
- powołania KCZK w roku 2023 (decyzją nr 22/2023 z dnia 27 czerwca 2023 r.) z uwagi na niską punktualność pociągów pasażerskich na uruchomieniu.

Powyższe było niezgodne z § 4 ust. 1 „Zasad organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy”. Stosownie do tego uregulowania KCZK powołuje się dla zapewnienia ciągłości pracy eksploatacyjnej w razie zagrożeń lub w sytuacjach kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy. W zasadach organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego zdefiniowano pojęcie zagrożenia jako nagłe lub przewidziane zdarzenie wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka (...), a także pojęcie sytuacji kryzysowej, tj. sytuacji będącej następstwem zagrożenia (...). Zmiana rozkładu jazdy, jak i niska punktualność pociągów pasażerskich na uruchomieniu, nie należą do takich sytuacji.

KCZK zostało także uruchomione w celu koordynacji działań w przypadku wystąpienia ewentualnych utrudnień. KCZK dot. niskiej punktualności na uruchomieniu zostało powołane w celu wypracowania rozwiązań mających na celu zniwelowanie opóźnień, które powodują utrudnienia eksploatacyjne w skali całej sieci PKP PLK S.A.

Działania KCZK powołanego decyzją nr 25/2020 z 1 grudnia 2020 r. oraz powołanego decyzją nr 47/2021 z 2 grudnia 2021 r. polegały na zamówieniu lokomotyw osłonowych, które zostały przekazane na wskazane przez Ekspozyturę Zarządzania Ruchem Kolejowym stacje. Ponadto zostały zidentyfikowane zagrożenia inwestycyjne, które mogły mieć negatywny wpływ na realizację wdrażanego rozkładu jazdy pociągów. Zostały również przygotowane zaktualizowane plakatowe rozkłady jazdy i aktualizacja systemu dynamicznej informacji pasażerskiej. Działania KCZK powołanego decyzją nr 22/2023 z 27 czerwca 2023 r. polegały na koordynacji działań przewoźników kolejowych mających na celu zidentyfikowanie przyczyn powstających opóźnień punktualność pociągów pasażerskich na uruchomieniu powodowała przenoszenie opóźnień na sieć PKP PLK S.A., co stanowiło zagrożenie dla realizacji rozkładu jazdy.

**Raporty końcowe
z przebiegu sytuacji
kryzysowej oraz
raporty dla ministra
właściwego
ds. transportu**

Zgodnie z § 9 ust. 4 „Zasad organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego” raport końcowy dla potrzeb ministra właściwego ds. transportu z przebiegu działań przygotowuje Centrum Zarządzania lub w zależności od decyzji Przewodniczącego KZZK inna jednostka/komórka organizacyjna PKP PLK S.A. Raport wykonywany jest na polecenie Przewodniczącego KZZK. W zasadach organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego nie wskazano obowiązku sporządzania przedmiotowego raportu.

Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym nie przygotowywało raportów końcowych na potrzeby ministra właściwego ds. transportu, a Przewodniczący KZZK w latach 2020-2023 (I półrocze) nie polecił ich sporządzenia. Informacje były na bieżąco przekazywane do MI w formie codziennych raportów doraźnych i dobowych oraz za pośrednictwem Komunikatora PLK – systemu powiadamiania o wypadkach i wydarzeniach na kolei. Według przedstawicieli PKP PLK S.A. nie zachodziła również konieczność przygotowywania raportów końcowych na potrzeby ministra właściwego ds. transportu.

W § 9 ust. 1 „Zasad organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego” wskazano, że po zakończeniu sytuacji kryzysowej Dyrektor Centrum Zarządzania Kryzysowego był zobowiązany przedstawić Przewodniczącemu KZZK informację zbiorczą o przebiegu sytuacji kryzysowej. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawicieli PKP PLK S.A. informacje zbiorcze były przekazywane Przewodniczącemu KZZK w formie ustnej.

W „Zasadach organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego” (w § 9 ust. 1) nie określono wprost formy przedstawianej informacji zbiorczej o przebiegu sytuacji kryzysowej po zakończeniu sytuacji kryzysowej. Niemniej jednak § 9 ust. 2 i 3 tych Zasad stanowi, iż dokumentacja przebiegu prac poszczególnych zespołów zarządzania kryzysowego przechowywana jest u kierowników jednostek/komórek organizacyjnych, sprawujących merytoryczny nadzór nad pracami tych zespołów, za wyjątkiem dokumentacji z prac KZZK, która przechowywana jest w Centrum Zarządzania. Dokumentację należy sporządzić w ciągu pięciu dni roboczych od czasu zakończenia prac zespołów zarządzania kryzysowego uruchomionych w związku z określoną sytuacją kryzysową.

Przedstawiciele PKP PLK S.A. wyjaśnili, iż w zasadach organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego nie została narzucona forma pisemna przedstawianej informacji. Ponadto w latach 2020-2023 w formie pisemnej nie zostały sporządzone informacje zbiorcze o przebiegu innych sytuacji kryzysowych/zagrożeń. Wszelkie informacje były przekazywane w ramach codziennych odpraw z Przewodniczącym KZZK, a odprawy te nie były dokumentowane.

**Kontrolą objęto
wybrane zdarzenia
– sytuacje
o charakterze
kryzysowym na kolei**

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto następujące zdarzenia na sieci kolejowej:

- Awarię z 17 marca 2022 r. systemów dostarczonych przez Alstom ZWUS sp. z o.o. z komputerowym systemem srk typu Ebilock 950 R4 w związku z ujawnieniem ukrytego błędu formatowania czasu w systemie Ebilock 950 R4;
- Problemy w związku z masowymi przewozami węgla na przełomie roku 2022 i 2023 z portów morskich;
- Problemy w związku z przewozem uchodźców z Ukrainy, wywołanym pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r.;
- Problemy w związku z utrudnieniami w prowadzeniu ruchu kolejowego na obszarze Warszawskiego Węzła Kolejowego (WWK), spowodowanymi robotami inwestycyjnymi związanymi z jego remontem i modernizacją, w latach 2020–2023;
- Problemy w związku z utrudnieniami w prowadzeniu ruchu kolejowego spowodowanymi nadawaniem w latach 2020-2023 sygnału Radio-stop przez nieuprawnione osoby.

**Awaria systemów
sterowania ruchem
kolejowym
z 17 marca 2022 r.**

Awaria 17 marca 2022 r. systemów dostarczonych przez Alstom ZWUS sp. z o.o. z komputerowym systemem srk typu Ebilock 950 R4 w związku z ujawnieniem ukrytego błędu formatowania czasu w systemie Ebilock 950 R4 wystąpiła na obszarze działalności 13 zakładów linii kolejowych. Pierwsze awarie urządzeń srk dostarczonych przez Alstom ZWUS sp. z o.o. odnotowywano w Systemie Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej (SEPE2) 17 marca 2022 r. o godz. 03:20.

Oficjalną informację, że awaria z 17 marca 2022 r. to nie był cyberatak PKP PLK S.A. otrzymała dopiero 5 dni po zdarzeniu

Decyzją nr 5/2022 Przewodniczącego KZZK z dnia 22 lutego 2022 r. zostało powołane KCZK w związku z wprowadzeniem trzeciego stopnia alarmowego CHARLIE-CRP. W dniu 17 marca 2022 r. na podstawie tej decyzji działał zespół, a Centrum nie zostało rozwiązane. Dodatkowo w momencie wystąpienia usterki LCS powołano RZZK w Krakowie i Poznaniu.

Informację, że przyczyną awarii nie jest cyberatak, PKP PLK S.A. otrzymała od producenta urządzeń srk, tj. ALSTOM ZWUS sp. z o.o., pismem nr D-07/03/22 z dnia 22 marca 2022 r., a zatem pięć dni po zdarzeniu.

Skutki sytuacji kryzysowej z 17 marca 2022 r.

Awaria systemów srk 17 marca 2022 roku objęła łącznie 1123 kilometry linii kolejowych. W dniu 17 marca 2022 r. na skutek usterek LCS odwołano 457 pociągów, a liczba opóźnionych pociągów pasażerskich wyniosła 1155 na łączny czas 63 809 minut, liczba opóźnionych pociągów towarowych wyniosła 173 na łączny czas 64 770 minut. Łączne sumaryczne opóźnienie ww. pociągów to 128 579 minut.

Według stanu na 16 grudnia 2022 r. łączna kwota roszczeń zgłoszonych przez przewoźników z tytułu awarii urządzeń srk 17 marca 2022 r. wyniosła 783 285,22 zł netto. Łączna kwota rekompensat dla przewoźników z powodu awarii systemów srk wypłaconych do 24 listopada 2023 r. przez PKP PLK S.A. wyniosła 556 498,9 zł. PKP PLK S.A. nie była w sporze z przewoźnikami w sprawie niewypłaconych rekompensat z tytułu awarii (na dzień zakończenia wykonywania czynności kontrolnych).

W trakcie roboczych rozmów pomiędzy PKP PLK S.A. i Alstom ZWUS sp. z o.o., którego urządzenia Ebilock R4 uległy awarii, została podtrzymana ze strony producenta systemu chęć i gotowość do polubownego rozwiązania, czyli zapłaty środków finansowych na rzecz PKP PLK S.A., które to środki spółka ta wypłaciła w ramach rekompensaty przewoźnikom. Według stanu na dzień zakończenia kontroli uzgodnienia z Alstom ZWUS sp. z o.o. były w toku.

PKP PLK S.A. w związku z awarią srk na ponad połowie obszaru Polski naliczyła kary umowne w wysokości 272 tys. zł

Zgodnie z przekazanymi protokołami z podejmowanych 17 marca 2022 r. działań zmierzających do usunięcia awarii oraz niedotrzymaniem zapisów umowy centralnej dotyczących wartości wskaźników SLA, PKP PLK S.A. za pośrednictwem poszczególnych jednostek organizacyjnych wystąpiła o wypłatę kar umownych. Kary umowne w wysokości 272 000 złotych wynikały tylko i wyłącznie z umowy pn. „Wsparcie procesu utrzymania urządzeń komputerowych produkcji firmy ALSTOM ZWUS sp. z o.o. w latach 2022–2023”. Nie wszystkie obiekty, na których wystąpiły awarie z 17 marca 2022 r. były objęte wymienioną umową.

O zdarzeniu poinformowano większość właściwych organów i instytucji

O przedmiotowym zdarzeniu zostały poinformowane: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW), Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (dalej: RCB), Ministerstwo Infrastruktury, wszystkie wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego (dalej: WCZK) oraz zainteresowani przewoźnicy i spółki kolejowe. W związku z przedmiotowym zdarzeniem PKP PLK S.A. prowadziło również korespondencję z Urzędem Transportu Kolejowego.

Prezes UTK nie został powiadomiony przez PKP PLK S.A. o sytuacji kryzysowej z 17 marca 2022 r.

W skierowanym do PKP PLK S.A. 4 kwietnia 2022 r. piśmie Prezes UTK zwrócił uwagę, że w kontekście opisanych awarii (przede wszystkim z uwagi na skalę ich oddziaływania) nie jest możliwy do zaakceptowania fakt braku przekazania Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego, będącemu krajową władzą bezpieczeństwa oraz krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej, wyprzedzającej informacji, dotyczącej podejmowania przez zarządcę świadomych i zaplanowanych działań mogących mieć wpływ na zakłócenie prowadzenia ruchu kolejowego i to w skali prawie całej sieci kolejowej. Wskazał, że w myśl art. 30h ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym zarządca infrastruktury, w przypadku wystąpienia zakłóceń w ruchu pociągów spowodowanych przez awarię techniczną lub wypadek, podejmuje wszystkie konieczne kroki, aby przywrócić niezakłócony ruch pociągów, ale winien również informować właściwe organy o planie takiego postępowania. Wystąpił również do PKP PLK S.A. o wdrożenie stosownych mechanizmów w obszarze komunikacji zewnętrznej oraz

każdorazowe informowanie Prezesa UTK o planowanych pracach związanych z przywracaniem niezakłóconego ruchu pociągów mających charakter systemowy i szeroki zakres oddziaływania, a także o ujęcie powyższych zasad w procedurach wewnętrznych systemu zarządzania bezpieczeństwem. Prezes UTK zwrócił się również o podjęcie określonych działań w związku z zaistniałym zdarzeniem oraz udzielenie informacji. Spółka odpowiedziała na przedmiotowe pismo 26 kwietnia 2022 r.

**Przewóz
uchodźców z Ukrainy
w I kwartale 2022 r.**

W związku z sytuacją militarno-polityczną na Ukrainie powołane zostały KZZK, KCZK oraz RZZK w Warszawie, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, a także ZZZK w Lublinie, Rzeszowie, Białymstoku, Olsztynie i Siedlcach, które według stanu na dzień zakończenia kontroli nie zostały rozwiązane. KCZK sporządziły sprawozdania (notatki) z posiedzeń w dniach: 25 lutego 2022 r. przeprowadzonego w formie wideokonferencji i 28 lutego 2022 r. w formie telekonferencji. RZZK w sporządził notatkę z posiedzenia w dniu 1 marca 2022 r. przeprowadzonego w siedzibie PKP PLK S.A. Prace pozostałych powołanych Zespołów Zarządzania Kryzysowego nie zostały przez PKP PLK S.A. udokumentowane.

W celu zapewnienia przewozu uchodźców z Ukrainy przewoźnicy kolejowi składali wnioski o rozkład jazdy, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 marca 2022 r. o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, Departament Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury występował do PKP PLK S.A. o zweryfikowanie wykazów pociągów (realizujących według przewoźników kolejowych przewozy uchodźców z Ukrainy) w zakresie numerów pociągów, dat kursowania, tras przejazdów oraz wykonanej przez nie pracy eksploatacyjnej. Na polecenie ministra właściwego ds. transportu przesyłano do Ministerstwa Infrastruktury codzienne raporty w zakresie wielkości przewozów uchodźców z Ukrainy, począwszy od marca 2022 r.

Informowanie o wszystkich wydarzeniach na sieci PKP PLK S.A. odbywało się w formie codziennych raportów doraźnych i dobowych oraz za pośrednictwem Komunikatora PLK – systemu powiadamiania o wypadkach i wydarzeniach na kolei.

Koszty uruchamiania dodatkowych pociągów do przewozu uchodźców miały być, zgodnie z przepisami ustawy o szczególnych regulacjach w zakresie transportu i gospodarki morskiej w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, wypłacane przez ministerstwo właściwe ds. transportu ze środków Funduszu Pomocy.

**Sytuacje kryzysowe
na obszarze
Warszawskiego
Węzła Kolejowego**

W okresie objętym kontrolą w związku z utrudnieniami w prowadzeniu ruchu kolejowego na obszarze Warszawskiego Węzła Kolejowego (WWK), spowodowanymi robotami inwestycyjnymi związanymi z jego remontem i modernizacją, w latach 2020–2023, zostało powołanych w PKP PLK S.A. 15 zespołów zarządzania kryzysowego. Według stanu na dzień zakończenia kontroli wszystkie zespoły zakończyły prace na mocy stosownych decyzji Naczelnika Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym w Warszawie.

Ponadto 20 stycznia 2023 r. Przewodniczący KZZK powołał KCZK w związku z uszkodzeniem kabli srk na linii kolejowej 447 w stacji Warszawa Zachodnia. Posiedzenie Centrum odbyło się w formie telekonferencji w dniu 20 stycznia 2023 r. Zakończenie pracy KCZK nastąpiło 23 stycznia 2023 r. na podstawie decyzji Przewodniczącego KZZK.

W dniu 14 marca 2023 r. Przewodniczący KZZK powołał KCZK w związku z trudną sytuacją eksploatacyjną na obszarze WWK. Posiedzenia Centrum odbyły się w formie telekonferencji w dniach 15 i 17 marca 2023 r. Zakończenie pracy KCZK nastąpiło 24 maja 2023 r. na podstawie decyzji Przewodniczącego KZZK.

W dniu 7 lutego 2023 r. Przewodniczący KZZK powołał KCZK w związku z zakłóceniami zasilania sieci trakcyjnej na obszarze WWK oraz przerwą

w ruchu na linii kolejowej nr 3 szlak Sochaczew – Bednary spowodowaną znalezieniem pojemników z nieznaną substancją podczas robót inwestycyjnych. Posiedzenia Centrum zaplanowane zostały w formie telekonferencji, z których pierwsza miała odbyć się 7 lutego 2023 r. Zakończenie pracy KCZK nastąpiło 10 lutego 2023 r. na podstawie decyzji Przewodniczącego KZZK.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu PKP PLK S.A. podczas posiedzenia KCZK dot. uszkodzenia kabli srk na linii kolejowej 447 w stacji Warszawa Zachodnia oraz zakłócenia zasilania sieci trakcyjnej na obszarze WWK nie były sporządzane notatki, ponieważ posiedzenia odbywały się w formie telefonicznej w późnych godzinach popołudniowych. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił ponadto, że zgodnie z posiadaną wiedzą, opartą na zapisach aplikacji Systemu Wypadki i Wydarzenia WiW w latach 2020–2023 (do 21 listopada 2023 r.) na terenie WWK, nie doszło do żadnego przypadku skierowania pociągu na trasę kolizyjną. Tym samym nie powoływano zespołów zarządzania kryzysowego w sprawie skierowania pociągów na kurs kolizyjny z innymi pociągami.

Minister właściwy ds. transportu w latach 2020–2023 był informowany o wydarzeniach z zakresu związanego z zakłóceniami ruchu kolejowego na obszarze WWK i odbywało się to w formie raportów doraźnych oraz dobowych przekazywanych przez Dyspozyturę Główną PKP PLK S.A. Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym. Ponadto MI na bieżąco otrzymywało wiadomości za pośrednictwem Komunikatora PLK – systemu powiadamiania o wypadkach i wydarzeniach na kolei. Informacje z Komunikatora PLK były tożsame z informacjami przekazywanymi w formie raportów dobowych i doraźnych. Informacje o wydarzeniach na sieci PKP PLK S.A. przekazywane były w formie raportów doraźnych i dobowych do m.in.: MI, UTK, ABW, wszystkich WCZK oraz zainteresowanych przewoźników i spółek kolejowych. Informacje w ramach Komunikatora PLK – systemu powiadamiania o wypadkach i wydarzeniach na kolei, w zależności od rodzaju wydarzenia trafiały do różnych grup odbiorców.

Ponadto PKP PLK S.A. Zakład Linii Kolejowych w Warszawie, stosownie do „Harmonogramu usuwania nieprawidłowości” załączonego do pisma z dnia 9.05.2023 r., przekazał Prezesowi UTK pięć raportów w sprawie działań podejmowanych w obszarze Warszawskiego Węzła Kolejowego.

W związku z robotami inwestycyjnymi związanymi z remontem i modernizacją WWK, w latach 2020-2023, w porównaniu z rozkładem jazdy sprzed rozpoczęcia inwestycji, z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A. (kody z grupy 3. Inżynieria lądowa – związane z robotami inwestycyjnymi) odwołano 74 pociągi w skali roku 2019 oraz 152 pociągi w skali 2023 r. W okresie styczeń–wrzesień 2023 r. na stacji Warszawa Zachodnia średnio dobowo opóźnione były 93 pociągi, natomiast średnio dobową łączną liczbą minut opóźnień wyniosła 1 659,1. Analogicznie w 2019 r. wartości te wyniosły odpowiednio 71 (średnio na dobę) opóźnionych pociągów oraz 1 379,5 minut opóźnienia (średnio na dobę).

Przypadki nadawania sygnалу Radio-Stop przez nieuprawnione podmioty

W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano przypadki nadawania sygnалу Radio-Stop przez osobę nieuprawnioną/nieznanego sprawcę. Ustalono odpowiednio: 488 przypadków w 2020 r. (co spowodowało łącznie 495 minut opóźnień pociągów), 440 przypadków w 2021 r. (łącznie 1785 minut opóźnień), 482 przypadki w 2022 r. (łącznie 560 minut opóźnień), a w 2023 r. (do 30 września) 561 (łącznie 1494 minuty opóźnień pociągów).

Właściwe służby były zawiadamiane o nieuprawnionym nadaniu sygnалу Radio-Stop

Informacje o nieuprawnionym nadaniu sygnалу Radio-stop były na bieżąco przekazywane telefonicznie do właściwej miejscowo jednostki Policji bezpośrednio po zdarzeniu za pośrednictwem służby dyżurnej Straży Ochrony Kolei (właściwej terenowo dla miejsca zdarzenia), natomiast zbiorcze zestawienia (w wersji elektronicznej) o tego typu zdarzeniach były przekazywane na stanowisko Centrum Antyterrorystyczne ABW przez służbę dyżurną Komendy Głównej SOK bezpośrednio po zakończonej dobie oraz w cyklach miesięcznych.

Działania zaradcze PKP PLK S.A.	Z uwagi na skalę zjawiska nieuzasadnionego nadawania sygnałów Radio-stop, które nie tylko prowadziło do perturbacji w ruchu kolejowym, ale może prowadzić do sytuacji potencjalnie niebezpiecznych, celem usprawnienia działań zmierzających do lepszej identyfikacji nieuzasadnionego nadania ww. sygnału Biuro Bezpieczeństwa Centrali Spółki wydało 12 listopada 2020 r. Biuletyn Informacyjny nr 42, w którym zaleciło wszystkim Zakładom Linii Kolejowych (ZLK) wystąpienie do Firmy PKP TELKOL Sp. z o.o. o sprawdzenie, czy radiotelefony bazowe marki KOLIBER zamontowane na nastawniach dysponujących, mają przypisane stosowne numery identyfikacyjne. Jednocześnie Biuro Bezpieczeństwa Centrali Spółki zobowiązało ZLK, by w przypadku ujawnienia nadania sygnału «Alarm» w systemie «Radio-stop» bez numeru identyfikacyjnego, podejmowały działania celem sprawdzenia, czy pojazdy trakcyjne przewoźników kolejowych, znajdujące się w zasięgu nadania sygnału, posiadają nadany numer ID. W przypadkach nieuzasadnionego użycia sygnału «Alarm» przez pracowników przewoźników kolejowych, ZLK występują do przewoźników o wyjaśnienia i podejmowanie działań proaktywnych, mających w przyszłości wyeliminować nieuzasadnione użycie tego sygnału. Ponadto 31 sierpnia 2023 r. w siedzibie PKP PLK S.A. odbyło się spotkanie przedstawicieli PKP PLK S.A. oraz przewoźników kolejowych, podczas którego zostały omówione wydarzenia w związku z nieuprawnionym użyciem sygnału Radio-stop.
PKP PLK S.A. zaktualizowała Rejestr Zagrożeń	Dodatkowo w ramach aktualizacji Rejestru Zagrożeń PKP PLK S.A. od 1 grudnia 2023 r. do istniejącego zagrożenia „Czyny przestępcze na terenie kolejowym” dodane zostało nowe źródło zagrożenia 11.5.6 „Nadanie sygnału «Alarm» w systemie «Radio-stop» przy pomocy urządzeń niebędących własnością zarządcy infrastruktury lub przewoźnika”.
PKP PLK S.A. uczestniczyła w 27 szkoleniach z zakresu zarządzania kryzysowego	W latach 2020–2023 (I półrocze) PKP PLK S.A. zorganizowała lub współorganizowała łącznie 21 ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Odpowiednio w latach: 2020 – cztery, 2021 – siedem, 2022 – sześć i 2023 (I półrocze) – cztery ćwiczenia.
Plany ochrony infrastruktury krytycznej PKP PLK S.A.	Dodatkowo w ww. okresie Ministerstwo Infrastruktury zorganizowało sześć ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego. Odpowiednio w latach: 2020 – dwa, 2021 – dwa, 2022 – jedno i 2023 (I półrocze) – jedno ćwiczenie. Przeprowadzone ćwiczenia obejmowały obszary o charakterze m.in. naturalnym, technicznym i terrorystycznym.
PKP PLK S.A. jako operator kolejowej infrastruktury krytycznej sporządziła Plany ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej. Pierwszy (tj. pierwotny) Plan ochrony infrastruktury krytycznej został zatwierdzony przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: Dyrektora RCB) 31 lipca 2015 r.	PKP PLK S.A. jako operator kolejowej infrastruktury krytycznej sporządziła Plany ochrony infrastruktury krytycznej zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej. Pierwszy (tj. pierwotny) Plan ochrony infrastruktury krytycznej został zatwierdzony przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (dalej: Dyrektora RCB) 31 lipca 2015 r.
Brak informacji o problemach w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego	Plany ochrony infrastruktury krytycznej były aktualizowane i w okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli obowiązywały trzy wersje planów: tj. plan zatwierdzony przez Dyrektora RCB w dniach: 18 grudnia 2017 r., 3 grudnia 2020 r. i 4 października 2023 r. Wprowadzone w Planie ochrony infrastruktury krytycznej zmiany były uzgadniane i zatwierdzane przez podmioty, we właściwości których znajduje się dana infrastruktura krytyczna. W ramach aktualizacji dokonano niezbędnych uzgodnień ze wszystkimi właściwymi organami, zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej.
Brak informacji o problemach w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego	W latach 2020-2023 (I półrocze) Spółka nie była informowana przez inne spółki kolejowe lub przewoźników kolejowych o problemach w funkcjonowaniu systemu zarządzania kryzysowego. PKP PLK S.A. KG SOK prowadziła rejestr zdarzeń zaistniałych na obszarze kolejowym i gromadziła je w wewnętrznej aplikacji o nazwie „System rejestracji zdarzeń na obszarze kolejowym”.

Przekazywanie informacji o zdarzeniach i sytuacjach kryzysowych Prezesowi UTK

Prezes UTK otrzymywał, za pośrednictwem Komunikatora SMS, informacje o wydarzeniach na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A., w tym również o powołaniach zespołów zarządzania kryzysowego. Ponadto PKP PLK S.A. Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym Główna Dyspozytura wysyła informacje, w formie raportów dobowych i doraźnych, o wydarzeniach na sieci kolejowej. Do UTK przekazywana była również dokumentacja z zakresu zarządzania kryzysowego, m.in. Plan zapewnienia ciągłości funkcjonowania procesu eksploatacyjno-przewozowego oraz procedury reagowania kryzysowego.

PKP PLK S.A. przekazywała Ministrowi raporty o zagrożeniach bezpieczeństwa

W roku 2021 i 2023 Minister, w związku pracami nad aktualizacją Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego występował do PKP PLK S.A. o przygotowanie raportów na podstawie § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Sporządzone raporty zostały przesłane przez PKP PLK S.A. w wymaganych terminach i zgodnie z zakresem wymaganych danych.

PKP PLK S.A. nie przeprowadzała kontroli wewnętrznych lub audytów w zakresie funkcjonowania zarządzania kryzysowego na kolei

W kontrolowanym okresie Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie prowadziło kontroli planowanych i doraźnych w zakresie funkcjonowania zarządzania kryzysowego na kolei. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że w ww. okresie Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego prowadziło kontrole dotyczące akcji zima oraz prawidłowości postępowań zakupowych w zakresie nabywania przez jednostki organizacyjne spółki środków ochrony osobistej w ramach zapobiegania skutkom epidemii koronawirusa, które pośrednio łączą się z tematyką zarządzania kryzysowego. W wyniku tych kontroli Biuro nie stwierdziło nieprawidłowości.

Struktura ratownictwa technicznego PKP PLK S.A.

PKP PLK S.A. zapewniła w swojej strukturze organizacyjnej kolejowe zespoły ratownictwa technicznego (KZRT), których zadaniem było usuwanie skutków wypadków kolejowych. Nadzór nad KZRT powierzony został ZLK. Rodzaje KZRT¹⁴, ich liczba i lokalizacja oraz obszar działania został ustalony przez członka zarządu PKP PLK S.A. i określony w decyzji wiceprezesa zarządu¹⁵ – dyrektora ds. eksploatacji. W decyzji tej przyporządkowano rejony działania i miejsca postoju Specjalnych Pociągów Ratownictwa Technicznego (SPRT)¹¹ w 11 lokalizacjach oraz Pociągów Ratownictwa Technicznego (PRT)¹² w siedmiu lokalizacjach, przeznaczonych do usuwania skutków zdarzeń kolejowych zaistniałych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

Zmiana liczby i lokalizacji poszczególnych KZRT

W okresie objętym kontrolą na mocy stosownych decyzji dokonywano zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania KZRT. Zarząd PKP PLK S.A. 5 października 2021 r. podjął uchwałę¹³ w sprawie powołania komisji w zakresie optymalizacji funkcjonowania SPRT. W efekcie prac komisji przygotowano dokument, w którym przeanalizowano rozmieszczenie KZRT na sieci kolejowej. Wzięto pod uwagę ilość zdarzeń, częstotliwość i rodzaje wyjazdów SPRT i PRT oraz ustalono, że koszty ponoszone przez Spółkę na utrzymanie ratownictwa technicznego zwiększają się.

W efekcie ww. prac sformułowane zostały wnioski rekomendujące zminimalizowanie liczby zespołów SPRT do ośmiu lokalizacji i PRT do dziesięciu. Decyzją nr 3 z 14 czerwca 2022 r.¹⁴ wiceprezesa zarządu przekształcono trzy

¹⁴ Ratownictwo techniczne – szereg działań zmierzających do jak najszybszego usunięcia skutków zdarzeń w celu zapewnienia przejeźdźności linii, jak również eliminacja potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa.

¹⁵ Decyzja Nr 71/2018 z 20 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia rejonów działania zespołów kolejowego ratownictwa technicznego w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

¹¹ SPRT przeznaczają się do usuwania zdarzeń skutków zdarzeń kolejowych na terenie rejonu działania oraz skutków zdarzeń o znacznych rozmiarach zaistniałych w innych rejonach.

¹² PRT przeznaczone do usuwania skutków zdarzeń kolejowych o niewielkich rozmiarach, na terenie rejonu działania.

¹³ Uchwała nr 607/2021 w sprawie powołania zespołu do analizy instrukcji o kolejowym ratownictwie technicznym Ir-15 w zakresie optymalizacji funkcjonowania Specjalnego Pociągu Ratownictwa Technicznego pod kątem zmian technicznych i technologicznych oraz procesu inwestycji.

¹⁴ Decyzja w sprawie przekształceń i ustalenia rejonów działania zespołów kolejowego ratownictwa technicznego PKP PLK S.A.

Obsługę trakcyjną KZRT zapewniono w drodze umowy zawartej z przewoźnikiem	<p>KZRT z SPRT na PRT (Skarżysko Kamienna, Bydgoszcz oraz Tarnowskie Góry) w efekcie czego SPRT posiadał osiem¹⁵, a PRT dziesięć¹⁶ lokalizacji. Celem ustalonego rozmieszczenia KZRT było zapewnienie osłony technicznej dla najistotniejszych z punktu widzenia transportu kolejowego ciągów komunikacyjnych.</p> <p>PKP PLK S.A. zapewniła obsługę trakcyjną w zakresie udostępnienia lokomotyw na potrzeby KZRT. Uregulowane to zostało dwiema umowami, których przedmiotem było świadczenie usług trakcyjnych związanych z zabezpieczeniem lokomotyw wraz z drużynami trakcyjnymi dla celów utrzymaniowo-naprawczych i awaryjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 grudnia 2019 r. PKP PLK S.A. zawarła umowę z PKP Cargo S.A., która obowiązywała w latach 2020-2021, wartość zawartej umowy wynosiła 19 680 tys. zł, • 31 grudnia 2021 r. PKP PLK zawarła umowę z PKP Cargo S.A., która obowiązywała w latach 2022-2023, wartość zawartej umowy opiewała na kwotę 19 680 tys. zł.
Określenie czasu na podstawienie lokomotywy z obsługą trakcyjną na potrzeby KZRT	<p>W ww. umowach zostały zabezpieczone interesy Spółki określone w Instrukcji o kolejowym ratownictwie technicznym Ir-15 dotyczące czasu podstawienia lokomotywy z drużyną trakcyjną na najbliższy punkt kontrolny maksymalnie do 60 minut, o każdej porze doby, bez względu na dzień tygodnia. Pozostałe procedury związane z wyłączeniem napięcia w sieci trakcyjnej realizowane były przez PKP Energetyka, a procedura wyłączenia została opisana w Instrukcji Ir-15.</p>
Kontrolą objęto działalność trzech ZLK w obszarze ratownictwa technicznego.	<p>W toku kontroli szczegółowym badaniom kontrolnym poddano działalność trzech ZLK (Zielona Góra, Kraków i Skarżysko-Kamienna) w obszarze ich przygotowania do prowadzenia działań kolejowego ratownictwa technicznego.</p> <p>W okresie 2020-2023 (I półrocze) Książki ratownictwa technicznego w ZLK Kraków oraz Zielona Góra prowadzone były prawidłowo – zawierały informacje wymagane w zał. nr 5 Instrukcji Ir-15, tj. datę i godzinę: wezwania do zdarzenia, zgłoszenia gotowości i wyjazdu, rozpoczęcia i zakończenia akcji, powrót do stacji macierzystej, krótki opis przebiegu akcji, użyty sprzęt oraz dane kierującego akcją. Jednak nie we wszystkich akcjach ratowniczych opisanymi w książkach ratownictwa technicznego skład załogi był zgodny z wymogami określonymi w § 6 Instrukcji Ir-15, w myśl którego zespół ratownictwa technicznego zapewniający obsługę sprzętu do usuwania skutków zdarzenia musi liczyć co najmniej pięciu pracowników łącznie z kierującym.</p>
Stany osobowe załóg PRT	<p>Wykaz wyposażenia jednostek ratowniczych, w tym stany osobowe wraz z wymaganymi uprawnieniami pracowników określała Instrukcja Ir-15, zgodnie z którą w skład załogi SPRT wchodziło 29, a PRT 21 członków załogi. Instrukcja określała ponadto wymagania dla wagonu załogi, sprzętu technicznego oraz pojazdów: żurawia kolejowego, wagonu do transportu wysięgnika i przeciwcieżarów żurawia oraz wagonu pomocniczego sprzętu, wagonu do transportu wozu zabezpieczenia technicznego, pojazdu szynowo-drogowego, samojezdnego pojazdu ratownictwa technicznego.</p>
Nieprzeszkolenie wszystkich pracowników zespołu PRT – niezgodność z Instrukcją IR-15	<p>Dyrektorzy ZLK w Krakowie i Zielonej Górze nie zapewnili przeszkolenia pracowników zespołu PRT, co było niezgodne z wymogami Instrukcji Ir-15.</p> <p>W ZLK Zielona Góra dziewięciu z 21 pracowników, a w ZLK Kraków 23 z 31 nie posiadało szkolenia z obsługi sprzętu radiotelefonicznego, co było niezgodne z § 3 ust. 3 Instrukcji Ie-14, który stanowił, że zasady obsługi urządzeń radiotelefonicznych powinny być przedmiotem szkoleń doraźnych i okresowych pracowników obsługi. W ZLK Zielona Góra nie prowadzono imiennego wykazu pracowników uprawnionych i przeszkolonych w zakresie ww. obowiązku, podczas gdy zgodnie z § 22 ust. 3 pkt. 3 Instrukcji Ie-14 kierownik jednostki</p>

¹⁵ Miejsce stacjonowania: Warszawa, Łódź, Rzeszów, Sosnowiec, Tczew, Poznań, Wrocław, Stargard.

¹⁶ Miejsce stacjonowania: Skarżysko Kamienna, Lublin, Kraków, Opole, Czerwieńsk, Siedlce, Białystok, Hawa, Maksymilianowo, Tarnowskie Góry.

użytkującej urządzenia sieci radiotelefonicznych zobowiązany był posiadać: imienny wykaz pracowników przeszkolonych i uprawnionych do obsługi użytkowanych urządzeń radiotelefonicznych.

**Niezgodność obsad
PRT z wymogami
Instrukcji IR-15**

Dyrektorzy ZLK w Krakowie oraz Zielonej Górze działali niezgodnie z Instrukcją Ir-15, gdyż nie zapewnili właściwej obsady zmian załogi PRT wskazanej w miesięcznych planach pozostawiania pracowników do dyspozycji do pracy (Harmonogram czasu pracy). Z załączonych miesięcznych planów pracy za okres grudzień 2020-2022 r. w ZLK Kraków oraz ZLK Zielona Góra wynika, że nie wszystkie zmiany miały zabezpieczony pełny skład obsady, na pierwszej i drugiej zmianie roboczej brakowało od jednej do czterech osób. W ZLK Kraków niepełny skład załogi wystąpił podczas 135 zmian, a w ZLK Zielona Góra – 116 zmian. Zgodnie zaś z Instrukcją Ir-15 § 6 ust. 2 pkt. 2 na każdej zmianie roboczej powinien być zatrudniony personel zapewniający obsługę sprzętu do usuwania skutków zdarzenia i musiał on liczyć co najmniej 5 pracowników łącznie z kierującym. Niezaplanowanie wymaganego składu załogi mogło stanowić przeszkodę w sprawnej organizacji akcji ratowniczej, w której czas ma podstawowe znaczenie.

**Składy zmian
roboczych ZRT
niezgodne
z wymogami
Instrukcji IR-15**

Zgodnie z § 9 Instrukcji Ir-15 na każdą zmianę roboczą należało wyznaczyć pracowników z uprawnieniami zapewniającymi pełną obsługę pojazdów i sprzętu stanowiącego wyposażenie zespołu ratownictwa technicznego.

Dyrektorzy ZLK Zielona Góra i ZLK Kraków nie zapewnili na każdej zmianie roboczej składu załogi PRT posiadającej uprawnienia zgodne z Instrukcją Ir-15. W ZLK Kraków w grudniu 2022 r. funkcjonowały zmiany robocze, w składzie których nie zapewniono osób posiadających: uprawnienia maszynisty na 30 zmianach, uprawnienia do obsługi żurawia na 27 zmianach, kierowcy na 30 zmianach, obsługi urządzeń i sprzętu na 20 zmianach, zaświadczenie w zakresie kierowania ruchem drogowym na 20 zmianach. W ZLK Zielona Góra w grudniu 2022 r. brakowało osób: posiadających uprawnieniami maszynisty na 40 zmianach, kierowcy na 62 zmianach, obsługi urządzeń i sprzętu na 25 zmianach, zaświadczenie w zakresie kierowania ruchem drogowym na 15 zmianach.

**Nierzetelny nadzór
nad dokumentacją
PRT w ZLK
w Zielonej Górze**

Dyrektor ZLK Zielona Góra sprawował nierzetelny nadzór nad dokumentacją dotyczącą funkcjonowania zespołu PRT. Nie wymagał bowiem aktualizacji wykazu załogi PRT, który był przez to niezgodny z harmonogramem czasu pracy, z którego wynikało, że członkami zespołu ratownictwa technicznego były osoby nieujęte w załączniku do Regulaminu O-T „wykaz załogi (...)”. Tym samym osoby te nie spełniły wymogu określonego w załączniku nr 5 do Instrukcji Ir-15 zobowiązującego do potwierdzenia przyjęcia do wiadomości Regulaminu O-T. Nie zapewnił ponadto przygotowania miesięcznego planu oraz nie określił sposobu powiadamiania pracowników o tym planie, co było niezgodne z § 11 ust. 2 pkt. 2 Instrukcji Ir-15, zgodnie z którą kierownik PRT sporządza miesięczny plan pozostawiania pracowników w dyspozycji do pracy zespołu PRT oraz określa sposób ich powiadamiania.

**Wyposażenie
składów PRT**

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto wyposażenie zespołów PRT w Krakowie i Skarżysku-Kamiennej. W skład wyposażenia PRT w ZLK Kraków wchodziły następujące pojazdy: pojazd szynowo-drogowy, żuraw kolejowy, wagon na sprzęt 4-osiowy, wagon socjalny 4-osiowy, wagon platforma żurawia kolejowego. Pociąg PRT wyposażony był w: pojazd szynowo-drogowy, wagon mieszkalny, wagon magazynowy, wagon platformy do podkładów, żuraw kolejowy, urządzenie do wkolejania pojazdów. ZLK w Skarżysku Kamiennej dysponowało: samojezdnym pojazdem ratownictwa technicznego, żurawiem kolejowym, wagonem pod liny wagon socjalny, wagonem warsztatem, wagonem elektrownią, wozem zabezpieczenia technicznego, wagonem platformą pod WZT, samochodem, pojazdem drogowo-szynowym.

Niewłaściwe wyposażenie PRT w ZLK w Krakowie i w Skarżysku-Kamiennej

Dyrektorzy ZLK Kraków i Zielona Góra nie zapewnili właściwego wyposażenia PRT, co stanowiło naruszenie wymogów Instrukcji Ir-15 oraz Regulaminu O-T, w ZLK Kraków oraz w ZLK Skarżysko-Kamienna.

Niekompletne wyposażenie w zakresie wymaganego sprzętu, a także nieprawidłowe umiejscowienie elementów wyposażenia PRT mogło skutkować opóźnieniem i utrudnieniem akcji ratowniczej. Brak wyposażenia (indywidualnych szafek i suszarki) nie gwarantował również odpowiednich warunków pracy obsady zespołu PRT.

Normatyw stanu osobowego obsady PRT

W przyjętej przez Zarząd Spółki Instrukcji Ir-15 zawarto zasady organizacji kolejowego ratownictwa, jego wyposażenia, zasady dysponowania oraz niezbędne kwalifikacje pracowników. Faktyczna liczba pracowników wchodzących w skład załogi 18 PRT/SPRT na 1 stycznia 2020 r. wynosiła 504 pracowników, a normatyw obsady został określony na 466 pracowników. Na dzień 30 czerwca 2023 r. stan osobowy wynosił 498 pracowników, a normatyw 458 w tym: z uprawnieniami do prowadzenia żurawia było 217 pracowników na dzień 1 stycznia 2020 r. i 126 pracowników na 30 czerwca 2023 r., do prowadzenia ciągnika gąsienicowego – 58 pracowników na dzień 1 stycznia 2020 r. i 71 – na dzień 30 czerwca 2023 r., pojazdu szynowo-drogowego – 145 pracowników na dzień 1 stycznia 2020 r. oraz 105 na 30 czerwca 2023 r.

Przypadki niepełnej obsady załóg PRT oraz brak wymaganych uprawnień

W ZLK Kraków oraz w ZLK Zielona Góra stwierdzono przypadki niepełnej obsady zmian w zakresie wymaganej liczby osób, jak również osób z wymaganymi uprawnieniami.

Dyrektorzy ZLK Kraków i ZLK Zielona Góra działali niezgodnie z Instrukcją Ir-15 nie zapewniając pełnej obsady PRT podczas akcji ratowniczych.

W ZLK Kraków w siedmiu akcjach, a w ZLK Zielona Góra w pięciu akcjach skład załogi liczył od dwóch do czterech osób, co było niezgodne z § 6 ust. 2 Instrukcji Ir-15, w myśl którego w skład załogi PRT wchodził kierownik PRT oraz personel zapewniający obsługę sprzętu do usuwania skutków zdarzenia, liczący co najmniej pięciu pracowników łącznie z kierującym.

Wnioski, zalecenia oraz zawiadomienia właściwych organów o zdarzeniach kolejowych

W latach 2020–2023 (I półrocze) w poddanych próbie zdarzeniach kolejowych tj.: dwóch incydentach, sześciu wypadkach i dwóch poważnych wypadkach, w sześciu z nich zostały sformułowane wnioski i zalecenia.

W latach 2020–2023 (I półrocze) w odnotowano 125 zdarzeń, z czego w ZLK Kraków 75 zdarzeń oraz w ZLK Zielona Góra 50 zdarzeń. W dziewięciu poddanych analizie zdarzeniach, dla których zostały przygotowane zawiadomienia¹⁷, stwierdzono, że zawierały one wymagane dane dotyczące m.in. kategorii, miejsca zdarzenia, daty, opisu oraz przebiegu akcji ratowniczej. Prawidłowo, tj. w ciągu 24 godzin od stwierdzenia zdarzenia, zawiadomiono: Przewodniczącego Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK), Prezesa UTK, oddział terenowy UTK oraz w zależności od skutków właściwe prokuraturę rejonową lub komendę Policji.

W sześciu z dziesięciu poddanych próbie protokołach/raportach ustaleń końcowych PKBWK wskazała niezbędne do realizacji wnioski i zalecenia, które zostały przez PKP PLK S.A. zrealizowane prawidłowo. PKBWK w poddanych próbie protokołach/raportach nie sformułowała wniosków dotyczących prawidłowości prowadzenia akcji ratowniczych przez PKP PLK S.A. oraz nie dysponowała informacjami na temat niezrealizowanych przez PKP PLK S.A. wniosków i zaleceń.

¹⁷ Zawiadomienie – pisemne zawiadomienie o zdarzeniu odpowiednich podmiotów nie później niż przed upływem 24 godzin od jego stwierdzenia.

**Kontrole wewnętrzne
PKP PLK S.A.
z zakresu realizacji
zadań przez PRT
i SPRT**

W okresie 2020–2023 (I półrocze) PKP PLK S.A. przeprowadziła kontrole PRT i SPRT w zakresie przygotowania do realizacji zadań załóg PRT i SPRT, w tym Biuro Eksploatacji przeprowadziło kontrole dotyczące gotowości operacyjno-technicznej zespołów ratownictwa technicznego. Kontrole dotyczyły czterech ZLK w: Warszawie, Siedlcach, Skarżysku Kamiennej oraz Lublinie. W dwóch przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości a w dwóch pozostałych nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku szkoleń pracowników, wyposażenia (kaski), sprzętu oraz uprawnień. Biuro Bezpieczeństwa przeprowadziło także 12 kontroli, które dotyczyły zakresu przygotowania do realizacji zadań załóg PRT/SPRT do prowadzonych akcji ratowniczych. W ośmiu z nich nie stwierdzono nieprawidłowości, a w czterech dotyczyły one m.in. braku uprawnień, przekroczenia czasu wyjazdu KZRK. Z każdej kontroli został sporządzony protokół. W pięciu poddanych próbie protokołach z przeprowadzonych kontroli KZRT, w których wskazano do wykonania zalecenia, wszystkie zostały zrealizowane prawidłowo.

Pracownicy KZRT podlegali pouczeniom okresowym oraz szkoleniom dodatkowym w formie pouczeń doraźnych na stanowisku pracy. Pouczenia okresowe ewidencjonowane były w Dzienniku realizacji szkolenia, w którym wskazano m.in. wykaz wykładowców, uczestników szkolenia wraz z pełnią funkcją w składzie PRT oraz podpisem potwierdzającym udział w szkoleniu oraz tematykę szkolenia.

**Liczba i koszty akcji
ratowniczych KZRT**

Zespoły ratownictwa technicznego w 18 ZLK w latach 2020-2023 (I półrocze) wykorzystywane były odpowiednio do akcji ratowniczych (405 wyjazdów), napraw (341) oraz usług zewnętrznych (267). W przypadku świadczenia usług zewnętrznych jednostki ratownictwa technicznego uruchamiane były odpowiednio w poszczególnych latach: 2020 r. (68 razy), 2021 r. (83), 2022 r. (68), 2023 I półrocze (48). Przychody z tytułu usług zewnętrznych wyniosły odpowiednio: w 2020 r. 405 408,6 tys. zł, w 2021 r. 639 154,3 tys. zł, w 2022 r. 232 105,2 tys. zł, I półrocze 2023 r. 255 849,2 tys. zł. W latach 2020–2023 (I półrocze) były prowadzone akcje usuwania skutków zdarzeń przez więcej niż jeden zespół kolejowego ratownictwa technicznego. W 2020 r. były to dwie akcje, w 2021 r. cztery, w 2022 r. trzy akcje a w 2023 r. (I półroczu) nie prowadzono ww. akcji. Koszty akcji ratowniczych, tj. koszty wynagrodzeń i świadczeń oraz koszty operacyjne, były dzielone na biorące udział w akcji ZLK. W okresie 2020–2023 (I półrocze) miał miejsce jeden przypadek ponoszenia kosztów przez ZLK, na obszarze których nie stacjonują KZRT, a dotyczył ZLK Kielce.

**Liczba i koszt akcji
ratowniczych w ZLK
objętych badaniem**

W latach 2020–2022 w sześciu przyjętych do próby badawczej lokalizacjach przeprowadzono razem 129 akcji ratowniczych odpowiednio w: 2020 r. (34), 2021 r. (45), 2022 r. (50). Koszt bezpośredni ww. akcji wyniósł 41 504,55 tys. zł. Liczba zdarzeń przedstawiała się następująco: w 2020 r. (1568), 2021 r. (2272), 2022 r. (2229) 2023 r. I półrocze (1063).

**Przypadki kradzieży
i dewastacji
infrastruktury
kolejowej**

W okresie objętym kontrolą miało miejsce 4948 przypadków kradzieży i dewastacji infrastruktury kolejowej (z tego w 2020 r. – 1309, w 2021 r. 1456, 2022 r. – 1506 i w I półroczu 2023 r. – 677) oraz 1077 przypadków napadów na pociągi i kradzieży przesyłek (z tego: w 2020 r. – 334, w 2021 r. – 259, w 2022 r. – 351 i w I półroczu 2023 r. – 133).

Ponadto w okresie objętym kontrolą miało miejsce m.in.:

- 2456 przypadków ustawiania przeszkód na torach,
- 2152 przypadki nieuprawnionego emitowania sygnałów alarmowych Radio-Stop,
- 117 incydentów spowodowanych przez osoby nieuprawnione do przebywania na terenie kolejowym.

Koszty popełnionych przestępstw i wykroczeń na obszarze kolejowym

Łączna wartość strat z tytułu popełnionych przestępstw i wykroczeń na obszarze kolejowym wyniosła w latach 2020–2023 (I półrocze) 56 703,4 tys. zł (z tego w 2020 r. – 17 729,7 tys. zł, w 2021 r. – 118 96,3 tys. zł, w 2022 r. – 180 28,4 tys. zł i w I półroczu 2023 r. – 9049 tys. zł).

Interwencje i mandaty SOK

W ww. okresie funkcjonariusze SOK podjęli 258 963 interwencje (w 2020 r. – 92 610 interwencji, w 2021 r. – 70 662 interwencji, w 2022 r. – 59 113 interwencji i w I półroczu 2023 r. – 36 578 interwencji) oraz nałożyli 93 933 grzywnien w drodze mandatu karnego o łącznej wartości 8 521,4 tys. zł (z tego na kwotę: 1879,5 tys. zł w 2020 r., 2 147,3 tys. zł w 2021 r., 2732,6 tys. zł w 2022 r. i 1762 tys. zł w I półroczu 2023 r.).

Działalność analityczna SOK

W SOK prowadzona była analiza zdarzeń w pociągach towarowych w celu podejmowania działań przez poszczególne Komendy Regionalne SOK. W związku ze zdarzeniami związanymi z dokonywaniem usypów paliw stałych na terenie Śląska SOK prowadziła działania uniemożliwiające ingerencję w składy pociągów towarowych. Działania te ukierunkowane były głównie na ochronę składów pociągów towarowych i niedopuszczenie do nich osób postronnych. Dodatkowo Straż Ochrony Kolei zabezpieczała pociągi towarowe przewożące materiały niebezpieczne oraz łatwopalne.

Przykłady działalności SOK w zakresie zabezpieczania transportu pasażerów i towarów

SOK oraz ZLK PKP PLK S.A. podejmowały szereg inicjatyw oraz praktyk zapewniających bezpieczeństwo przewożonych ładunków wartościowych, takich jak: monitorowanie miejsc, w których najczęściej dochodzi do kradzieży, prowadzone przez funkcjonariuszy SOK, Policji i pracowników PKP PLK S.A., bezpośrednie zabezpieczenie przez funkcjonariuszy SOK w czasie transportu przesyłek szczególnie narażonych na kradzieże (węgiel, koks, miążwę węglową) jak też cennych ładunków (AGD, RTV, samochody, części samochodowe itp.), awizowanie pomiędzy sąsiednimi jednostkami SOK, śledzenie przebiegu, nadzór na stacjach postojowych lub szczególny nadzór nad przesyłkami niebezpiecznymi i towarami wysokiego ryzyka.

SOK przekazywała informacje o stanie bezpieczeństwa na obszarze kolejowym do Zarządu i do RN PKP PLK S.A.

W okresie objętym kontrolą Komenda Główna SOK przekazywała na posiedzenia Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. „Informacje o stanie bezpieczeństwa na obszarze kolejowym”. Informacje te, w formie prezentacji i analiz, przekazywane były za okresy kwartalne, półroczne i roczne. Prezentowano w nich dane dotyczące m.in.: ogólnej liczby zarejestrowanych zdarzeń na obszarze kolejowym w omawianym okresie; wielkości strat powstałych w wyniku zaistniałych zdarzeń, kradzieży i dewastacji infrastruktury kolejowej, w tym sieci trakcyjnej oraz powstałych strat z tego tytułu, zdarzeń w pociągach lub liczby wypadków na obszarze kolejowym.

5.2.1. Wybrani sygnatariusze Porozumienia spółek kolejowych

Przedstawiciele PKP IK uczestniczyli w posiedzeniach KCZK

PKP Informatyka Sp. z o.o. (dalej: PKP IK) była jednym z sygnatariuszy porozumienia zawartego 30 października 2017 r. z PKP PLK S.A. 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.

Zgodnie z postanowieniem § 2 ust. 2 Porozumienia Zarząd PKP IK delegował swoich przedstawicieli, którzy wchodziłi w skład zespołów zarządzania kryzysowego w PKP PLK S.A. Delegowanymi przedstawicielami PKP IK byli: Członek Zarządu odpowiedzialny za sprawy bezpieczeństwa oraz Dyrektor Biura Centrum Kompetencyjnego odpowiedzialnego za Infrastrukturę IT.

Przedstawiciele PKP IK uczestniczyli w spotkaniach zespołów zwoływanych przez koordynującego pracę KCZK.

Na każdorazowe wezwanie ze strony PKP PLK S.A. PKP IK przekazywała aktualny wykaz osób delegowanych do udziału w KCZK.

Przedmiot działalności PKP IK

Ponadto PKP IK zapewniała ciągłość działania systemów i aplikacji kluczowych dla funkcjonowania kolei w Polsce, m.in. systemu rezerwacji i sprzedaży biletów kolejowych, systemu obsługi przesyłek towarowych, a także monitorowała krytyczne dla kolei systemy, aplikacje i infrastrukturę IT operacyjnego centrum bezpieczeństwa.

PKP IK nie była właścicielem instalacji i urządzeń wchodzących w skład kolejowej infrastruktury krytycznej

Spółka świadcząc powyższe usługi nie była właścicielem oraz posiadaczem samoistnym i zależnym obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Zarządcy infrastruktury krytycznej mieli obowiązek jej ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia.

PKP IK nie sprawowała nadzoru i koordynacji nad kolejowym systemem zarządzania kryzysowego

Nadzór i koordynację w zakresie organizacji i funkcjonowania kolejowego systemu zarządzania kryzysowego sprawowała PKP PLK S.A. Zarząd PKP IK natomiast był odpowiedzialny w szczególności za podejmowanie, w zakresie swoich kompetencji, działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków zagrożeń i sytuacji kryzysowych.

PKP IK jako sygnatariusz Porozumienia przyjęła do stosowania następujące regulacje:

- „Zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy” (dalej: „Zasady organizacji”),
- „Zasady monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej i postępowania w czasie wystąpienia zagrożeń, sytuacji kryzysowych, innych wydarzeń na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA oraz budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy” (dalej: „Zasady monitorowania”).

W PKP IK nie wdrożono własnych procedur z zakresu postępowania w sytuacjach kryzysowych

W PKP IK nie opracowano własnych, wewnętrznych procedur dotyczących zarządzania (reagowania) kryzysowego. Członkowie Zarządu PKP IK wyjaśnili, iż Porozumienie zawarte z PKP PLK S.A. nie nakłada na PKP IK takiego obowiązku, a przyjęte i stosowane w Spółce narzędzia i rozwiązania zapewniają należyty poziom bezpieczeństwa przetwarzanych danych i informacji w trybie całodobowym, przez siedem dni w tygodniu.

Samodzielne działania PKP IK na rzecz zapewnienia realizacji procesu eksploatacyjno – przewozowego

Niezależnie od obowiązującego Porozumienia PKP IK w okresie objętym kontrolą podjęła działania w związku z wprowadzeniem na obszarze kraju stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2. Decyzją Prezesa Zarządu PKP IK z 19 marca 2020 r. na posiedzeniu sztabu kryzysowego w Spółce ogłoszono sytuację kryzysową. Podstawą podjęcia tej decyzji było zagrożenie zdrowia pracowników, a w konsekwencji możliwe zakłócenie ciągłości świadczonych usług. Z chwilą wybuchu wojny na Ukrainie rozszerzono zakres działalności sztabu kryzysowego.

Prezes Zarządu PKP IK nie był zobowiązany do informowania Przewodniczącego KZZK o fakcie powołania sztabu kryzysowego. Powołanie tego sztabu nie wynikało bowiem z sytuacji zgłoszonej przez PKP PLK S.A., która prowadziła do zakłóceń w procesie eksploatacyjno-przewozowym realizowanym na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. Działania operacyjne w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe w Spółce wynikały z decyzji Zarządu PKP IK w tym zakresie.

<p>Raportowanie PKP IK do PKP S.A. o zakłóceniach w funkcjonowaniu spółki</p>	<p>W związku z powyższym Prezes Zarządu PKP IK nie przekazywał również meldunków i raportów do KZZK, o których mowa w § 7 pkt 2 i § 6 pkt 3 ppkt 2 Zasad organizacji. Powołanie sztabu kryzysowego oraz związane z tym działania były decyzjami Zarządu PKP IK, które wynikały z samodzielnie przeprowadzonej oceny sytuacji i zagrożeń, nie zaś ze współdziałania z KZZK w PKP PLK S.A.</p>
<p>Właściwy poziom zabezpieczeń stosowanych w PKP IK</p>	<p>Decyzją z dnia 24 lutego 2022 r. Prezes Zarządu PKP S.A. wydał polecenie spółkom Grupy PKP przygotowywania od 25 lutego 2022 r. raportów dotyczących zakłóceń w funkcjonowaniu Spółki w związku z wojną na Ukrainie. Raportowanie obejmowało przekazywanie informacji: wpływu na funkcjonowanie spółki w związku z wojną na Ukrainie, zidentyfikowanych zakłóceń (zdarzenia, które wystąpiły, w tym incydenty w cyberprzestrzeni) i ocenę, prognozę skutków bieżących wydarzeń. PKP IK przekazała PKP S.A. (do Zespołu do spraw monitorowania sytuacji na Ukrainie) 66 raportów w okresie od 26 lutego 2022 r. do 28 lutego 2023 r. Na podstawie tych raportów stwierdzono, że nie wystąpiły zdarzenia (incydenty), które miały wpływ na funkcjonowanie spółki PKP IK (wojna na Ukrainie i cyberprzestrzeń).</p> <p>W PKP IK wykorzystywano specjalistyczne narzędzia i rozwiązania, które kompleksowo i w czasie rzeczywistym pozwalały na analizę stanu bezpieczeństwa informatycznego Spółki oraz służyły zapewnieniu należytego poziomu bezpieczeństwa przetwarzanych danych i informacji. W PKP IK zabezpieczono infrastrukturę PKP IK przed niepowołanym dostępem osób nieuprawnionych.</p>
<p>Wymiana informacji między PKP IK a spółkami kolejowymi i informatycznymi</p>	<p>Zespoły odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo podnosiły swoje kompetencje poprzez uczestnictwo w wydarzeniach tematycznych (konferencje, szkolenia, gry zespołowe polegające na zabezpieczaniu systemów przed realnymi atakami). Dla systemów i aplikacji przeprowadzane były testy bezpieczeństwa (pentesty – testy penetracyjne) weryfikujące poprawność ich funkcjonowania oraz występowania w nich słabości.</p> <p>PKP IK posiadała certyfikaty potwierdzające spełnianie wymagań norm Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, norm Systemu Zarządzania Jakością, a także certyfikat potwierdzający spełnianie wymagań norm Systemu Zarządzania Usługami.</p>
<p>Przekazywanie przez PKP IK informacji z obszaru cyberbezpieczeństwa do Prezesa UTK</p>	<p>PKP IK pozyskiwała i wymieniała się ze spółkami kolejowymi informacjami oraz doświadczeniami z zakresu zapobiegania i reagowania na sytuacje kryzysowe w szczególności dotyczące cyberbezpieczeństwa na kolei. Odbywało się to w ramach porozumienia ISAC-Kolej¹⁸ oraz bilateralnych kontaktów.</p> <p>Ponadto w ramach realizacji zawartych umów do kontrahentów Spółki prowadzona była dystrybucja informacji o zagrożeniach (niebezpieczne adres IP, złośliwe domeny) poprzez materiały informacyjne, takie jak komunikaty, biuletyny.</p>
<p>Przedmiot działalności PKP Telkol</p>	<p>PKP IK przekazywała do UTK informacje dotyczące obszaru cyberbezpieczeństwa m.in. o możliwych ryzykach, zagrożeniach oraz występujących incydentach i sposobach ich skutecznej obsługi w obszarze cyberbezpieczeństwa, jak również o dobrych praktykach z obszaru cyberbezpieczeństwa.</p> <p>PKP Telkol sprawowała funkcje utrzymania pełnej sprawności radiołączności kolejowej, w tym zapewnienia prawidłowego działania systemu Radio-Stop, monitorowania i utrzymania stanu technicznego urządzeń łączności ruchowej oraz tej związanej z prowadzeniem ruchu pociągów. Ponadto PKP Telkol była odpowiedzialna za utrzymanie i konserwację infrastruktury miedzianej oraz elektronicznych systemów dynamicznej informacji pasażerskiej.</p>

¹⁸ Centrum Wymiany i Analizy Informacji.

PKP Telkol stroną Porozumienia spółek kolejowych

PKP Telkol była stroną Porozumienia z PKP PLK S.A., w którym w § 1 ust. 3 załącznika nr 1 zdefiniowano zarządzanie kryzysowe na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy. Zgodnie z tą definicją była to działalność, polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub w przypadku ich wystąpienia, reagowaniu (przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowaniu ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań) oraz na przywróceniu działalności eksploatacyjnej, w tym na odtwarzaniu infrastruktury kolejowej lub przywracaniu jej pierwotnego charakteru.

W PKP Telkol nie dokumentowano udziału i przekazywania informacji z posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego

Na podstawie § 2 ust. 2 Porozumienia Zarząd Spółki delegował swoich przedstawicieli do powoływanych w PKP PLK S.A. zespołów zarządzania kryzysowego.

Przedstawiciele PKP Telkol nie sporządzali notatek z posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego. W PKP Telkol nie dokumentowano dalszego przekazywania otrzymanych informacji przez uczestników posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego właściwym merytorycznie pracownikom tej Spółki. Członkowie zespołu zarządzania kryzysowego wyjaśnili przy tym, że powyższe informacje przekazywali ustnie.

W Spółce nie prowadzono też ewidencji posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego powołanych przez PKP PLK S.A.

PKP Telkol otrzymywała informacje od KCZK PKP PLK S.A.

Spółka w związku z zawartym Porozumieniem otrzymywała drogą elektroniczną informacje przekazywane przez KCZK PKP PLK S.A., dotyczące uruchamiania poszczególnych procedur zarządzania kryzysowego. Większość przekazywanych informacji dotyczyła warunków pogodowych. Spółka otrzymywała około 20–30 takich wiadomości miesięcznie.

W PKP Telkol nie opracowano własnych procedur zabezpieczenia zarządzanej infrastruktury

Spółka w okresie objętym kontrolą nie opracowała i nie wprowadziła do stosowania własnych procedur dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania zarządzanej przez siebie sieci telekomunikacyjnej – niezbędnej do realizacji przewozów kolejowych i obsługi pasażerów. Spółka nie wprowadziła również własnych regulacji dotyczących występowania na kolei sytuacji o charakterze kryzysowym oraz procedur mających na celu zapobieganie i przeciwdziałanie występowaniu takich sytuacji. W PKP Telkol na podstawie zawartego Porozumienia wprowadzono do stosowania procedury i schematy postępowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym określone w Porozumieniu zawartym z PKP PLK S.A.

Infrastruktura komunikacyjna w zasobach PKP Telkol

Spółka w okresie 2020–2023 (I połowa) posiadała we własnych zasobach:

- 322 szt. kabli TKM (telekomunikacyjnych kabli miejscowych) – średni wiek infrastruktury 50 lat,
- 940 szt. kabli TKD (kabli dalekosiężnych) – średni wiek infrastruktury 61 lat,
- 24 szt. kabli napowietrznych – średni wiek infrastruktury 92 lata,
- 617 szt. radiotelefonów – średni wiek infrastruktury 34 lata,
- 27 szt. kanalizacji kablowych – średni wiek infrastruktury 31 lat.

PKP Telkol dysponowała danymi odnoszącymi się do relacji danego kabla, tj. punktu początkowego i końcowego, nie zaś kompletnymi danymi o długości infrastruktury kablowej wyrażonej np. w kilometrach.

W PKP Telkol nie wypełniano obowiązku wynikającego z prawa budowlanego

W PKP Telkol nie przeprowadzono przeglądów okresowych zarządzanych przez obiektów liniowych (kabli, linii napowietrznych i kanalizacji kablowej), tj. przeglądów, o których mowa w art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

**W PKP Telkol
nie przeprowadzono
szkoleń z zakresu
zarządzania
kryzysowego**

W PKP Telkol nie przeprowadzono szkoleń mających na celu zapoznanie się pracowników PKP Telkol z procedurami, instrukcjami i planami dotyczącymi zarządzania bezpieczeństwem funkcjonowania zarządzanej sieci telekomunikacyjnej, niezbędnej do realizacji przewozów kolejowych i obsługi pasażerów, w sytuacjach o charakterze kryzysowym występujących na kolei.

Nie przeprowadzono również ćwiczeń lub symulacji zdarzeń o charakterze kryzysowym. Skutkiem powyższego było istotne ryzyko niepodjęcia przez pracowników Spółki właściwych działań w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej na kolei obejmującej swym zasięgiem działalność PKP Telkol.

**Przedmiot działania
PKP S.A. z zakresu
zapewnienia
bezpieczeństwa
osób i mienia**

Obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa osób i mienia na dworcach kolejowych i w zakresie zarządzania kryzysowego należały w okresie objętym kontrolą do zakresu działania PKP S.A. (Biura Bezpieczeństwa PKP S.A.). Były to m.in. następujące zadania:

- organizacja, planowanie oraz koordynacja realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Spółce,
- reprezentowanie Spółki na posiedzeniach organów zarządzania kryzysowego administracji publicznej,
- nadzór nad funkcjonowaniem całodobowego punktu kontaktowego Spółki w systemie zarządzania kryzysowego – Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych (CBDK),
- prowadzenie zadań z zakresu bieżącego monitorowania zagrożeń w ramach CBDK (pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zdarzeniach na obszarach kolejowych zarządzanych przez Spółkę właściwym jednostkom i komórkom organizacyjnym Spółki, służbom i organom administracji publicznej oraz podmiotom kolejowym),
- koordynacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej zarządzanej przez Spółkę, na podstawie przepisów o zarządzaniu kryzysowym oraz przepisów o działaniach antyterrorystycznych,
- przeciwdziałanie powstawaniu zagrożeń, przeciwdziałanie przebywaniu na obszarze kolejowym osób nieprzestrzegających przepisów porządkowych – poprzez współpracę z komórkami organizacyjnymi PKP S.A. Centrali, jednostkami organizacyjnymi Spółki, Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, SOK, ABW, strażami gminnymi (miejskimi), innymi służbami, spółkami Grupy PKP i innymi podmiotami kolejowymi oraz właściwymi organami administracji publicznej,
- określanie zasad realizacji usługi ochrony osób i mienia w nieruchomościach Spółki we współpracy z Biurem Administracji i Eksploatacji Nieruchomości oraz Oddziałami Gospodarowania Nieruchomościami,
- przeprowadzanie audytów i kontroli bezpieczeństwa w nieruchomościach Spółki.

**Centrum
Bezpieczeństwa
Dworców Kolejowych**

Zasady funkcjonowania CBDK wchodzącego w skład Biura Bezpieczeństwa zostały uregulowane w Regulaminie Funkcjonowania Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych PKP S.A., zatwierdzonym przez Dyrektora Biura Bezpieczeństwa 3 lutego 2020 r.¹⁹ Zgodnie z § 1 ust 3 pkt 2 tego Regulaminu, CBDK jest to całodobowa komórka organizacyjna monitorująca zagrożenia na dworcach kolejowych i innych nieruchomościach PKP S.A. (pozyskująca, gromadząca, przetwarzająca i przekazująca informacje o zdarzeniach zaistniałych w nieruchomościach Spółki z terenu całej Polski), pełniąc funkcję całodobowego punktu kontaktowego PKP S.A. w systemie zarządzania kryzysowego.

¹⁹ Poprzednio obowiązywał Regulamin funkcjonowania CBDK z 21 maja 2014 r.

Zasady i procedury obowiązujące w PKP S.A. z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa

W PKP S.A. w okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in. następujące zasady i procedury związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A.:

- „Procedura postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych na dworcach kolejowych i na innych nieruchomościach zarządzanych przez PKP S.A.”. Procedura ta określała postępowanie pracowników Spółki oraz pracowników podmiotów zewnętrznych, świadczących usługę ochrony osób i mienia na terenie nieruchomości²⁰, w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz sytuacji kryzysowej na obszarze zarządzanym przez PKP S.A., w tym w przypadku wystąpienia zagrożenia atakiem terrorystycznym oraz określała postępowanie podczas zarządzania ewakuacji. Procedura określała również postępowanie podczas zagrożeń i sytuacji kryzysowych zaistniałych poza obszarem zarządzanym przez PKP S.A., lecz bezpośrednio wpływających na funkcjonowanie nieruchomości oraz na bezpieczeństwo przebywających w niej ludzi;
- „Procedura kontroli realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz audytu poziomu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A.”. Procedura to obejmowała zasady przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji przez pracowników podmiotów zewnętrznych usług ochrony fizycznej osób i mienia oraz zasady przeprowadzania audytu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. i Zarządców Rejonu Administrowania i Utrzymania Nieruchomości oraz ich zastępców, Menedżerów Dworców, a także Administratorów Nieruchomości.

Porozumienia zawarte przez PKP S.A. z zakresu zarządzania sytuacjami kryzysowymi

W okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in. następujące porozumienia w zakresie bezpieczeństwa/zarządzania kryzysowego zawarte przez PKP S.A.:

- 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 (porozumienie z 30 października 2017 r. zawarte przez PKP S.A. m.in. z PKP PLK S.A.);
- porozumienie w sprawie przyjęcia do stosowania: „Strategii działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach” zawarte 8 października 2015 r. pomiędzy Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej a m.in. PKP S.A. i PKP PLK S.A.;
- porozumienie zawarte 3 marca 2016 r. pomiędzy PKP S.A. a Miastem Stołecznym Warszawa (dalej: Miasto) i Komendantem Stołecznym Policji (dalej: KSP) określające zasady współpracy PKP S.A., Miasta i KSP w zakresie wykorzystania obrazu z dworcowego systemu monitoringu na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz do wspomagania jednostek Policji, innych służb i podmiotów odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego podległych lub nadzorowanych przez Miasto, a także realizujących zadania zarządzania kryzysowego na terenie m.st. Warszawy. Ponadto PKP S.A. obowiązywały porozumienia dotyczące postępowania w przypadku stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa na dworcach kolejowych (obejmujące kompleksy dworcowo-handlowe). Obejmowały one m.in. dworce kolejowe: Katowice, Poznań Główny i Warszawa Centralna;
- porozumienie zawarte 5 czerwca 2020 r. w Warszawie pomiędzy PKP PLK S.A. KG SOK a PKP S.A. określające zasady współpracy PKP S.A. ze Strażą Ochrony Kolei przy wykonywaniu zadań, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A.

²⁰ Nieruchomość – dworzec kolejowy lub inny budynek, lub teren, obszar, zarządzane przez PKP S.A.

**Analiza z 2015 r.
dotycząca
bezpieczeństwa na
obszarach
kolejowych nie była
aktualizowana**

W 2015 r.²¹ sporządzona została przez PKP S.A. „Analiza bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach, w aspekcie zmian w polskim kolejnictwie”. W Analizie tej wymieniono następujące zagrożenia na dworcach kolejowych: kradzieże infrastruktury dworcowej i włamania; kradzieże na szkodę podróżnych; pozostawione bez opieki bagaże i pakunki; przebywanie osób niepożądanych na dworcach; przejazdy zorganizowanych grup kibiców; rozboje i pobicia; wybryki chuligańskie; zagrożenia pożarowe; zagrożenia terrorystyczne, w tym fałszywe informacje o podłożeniu ładunków wybuchowych. W dokumentacji dotyczącej analizy ryzyka ujęto także ryzyko związane z zakłóceniami dostaw energii elektrycznej w wyniku awarii, kradzieży, konfliktów zbrojnych itp.

**Przypadki zdarzeń
sytuacji
niebezpiecznych**

W okresie objętym kontrolą w CBDK odnotowano łącznie 63 089 zdarzeń związanych z sytuacjami niebezpiecznymi, mającymi miejsce na dworcach kolejowych oraz w budynkach objętych nadzorem CBDK (zdarzenia ujawnione przez uprawnione do tego podmioty, m.in. Policję, SOK, pracowników agencji ochrony, pracowników CBDK). Najwięcej zdarzeń – 19 439 odnotowano w 2021 r., podczas gdy w 2020 r. było 17 701 zdarzeń, w 2022 r. – 17 350 zdarzeń, a w I półroczu 2023 r. – 8599 zdarzeń. Najczęściej odnotowywano następujące rodzaje zdarzeń:

- związane z obecnością osób niepożądanych – 48 936 zdarzeń (liczba osób niepożądanych wyniosła 578 615),
- awarie techniczne (np. awarie tablic informacyjnych, wind, schodów ruchomych i pochylni, zaniki napięcia) i uszkodzenia infrastruktury dworca – 4009 zdarzeń,
- związane z udzielaniem pomocy medycznej – 3 732 zdarzenia,
- związane z pozostawionym bez opieki bagażem – 3 265 zdarzeń.

**Zdarzenia
o charakterze
terrorystycznym
na dworcach**

W okresie objętym kontrolą miało miejsce łącznie 30 zdarzeń o charakterze zagrożeń terrorystycznych (z tego w 2020 r. – cztery, w 2021 r. – siedem, w 2022 r. – 14 i w I półroczu 2023 r. – pięć). Spośród tych zdarzeń 29 dotyczyło otrzymania informacji o ładunku niebezpiecznym na dworcu, a jedno zdarzenie polegało na otrzymaniu informacji o takim zagrożeniu w obiekcie sąsiadującym z dworcem kolejowym.

W okresie 2020–2023 (I półrocze) przeprowadzono 71 ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (zarejestrowanych w CBDK), z tego:

- w budynku niedworcowym – 32,
- na terenie dworca – 31,
- w sąsiedztwie obiektu/terenu PKP S.A. – 3,
- na otwartym terenie PKP S.A. – 2,
- ćwiczenie aplikacyjne – 3.

**Łączna liczba zdarzeń
na dworcach
kolejowych**

W okresie objętym kontrolą pracownicy CBDK ujawnili łącznie 256 zdarzeń²², z tego: 60 zdarzeń w 2020 r., 39 zdarzeń w 2021 r., 102 zdarzenia w 2022 r. oraz 55 zdarzeń w I półroczu 2023 r. Najwięcej zdarzeń – 219, dotyczyło ujawnienia pozostawionych bagaży.

²¹ Prezes Zarządu PKP S.A. wyjaśnił m.in., że: „przedmiotowa Analiza nie była aktualizowana. Żadna ze Stron Porozumienia nie zgłaszała takich potrzeb. Koncentrowano się przede wszystkim na prawidłowej realizacji zadań uwzględnionych w Harmonogramie prac Centralnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach - w poszczególnych latach. Zawarte w 2015 r. Porozumienie (którego wypadkową jest wskazana Analiza) to inicjatywa środowiska kolejowego i służb niewynikająca z obowiązujących przepisów prawa, a stanowiąca wyraz chęci współpracy, podejmowania wspólnych działań, wymiany informacji w zakresie dotyczącym zapewniania bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach.

²² Były to prawie wyłącznie (253 z 256) zdarzenia mające miejsce na terenie WWK. W CBDK prowadzony jest „monitoring bezpośredni” terenu WWK obejmujący 13 obszarów (w tym dworce kolejowe i inne tereny/obiekty) oraz „monitoring pośredni” – w przypadku gdy CBDK

Ochronę fizyczną osób i mienia powierzono podmiotom zewnętrznym

W okresie objętym kontrolą PKP S.A. powierzyła realizację zadań ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych znajdujących się w zarządzie PKP S.A. podmiotom zewnętrznym (agencjom ochrony). W latach 2020–2023 (I półrocze) zwiększeniu uległa liczba dworców kolejowych objętych taką ochroną: z 243 dworców wg stanu na 1 stycznia 2020 r., do 342 wg stanu na 30 czerwca 2023 r., tj. o 99 dworców (40,7%).

W okresie od 30 września 2018 r. do 9 lipca 2020 r. ochroną osób i mienia objęto 243 dworce (z tego stałą całodobową – 120, stałą niecałodobową – 33, podjazdową – 15, czasową – 9, zamykanie i otwieranie – 66).

W okresie od 9 lipca 2020 r. do 31 stycznia 2022 r. ochroną objęto 262 dworce (z tego stałą całodobową – 94 stałą niecałodobową – 60, podjazdową – 18, czasową – 6, zamykanie i otwieranie – 84).

W okresie od 31 stycznia 2022 r. do 1 kwietnia 2022 r. ochroną objęto 272 dworce (z tego stałą całodobową – 100, stałą niecałodobową – 64, podjazdową – 20, czasową – 4, zamykanie i otwieranie – 84).

W okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. ochroną objęto 342 dworce (z tego stałą całodobową – 127, stałą niecałodobową – 68, podjazdową – 36, czasową – 14, zamykanie i otwieranie – 97).

W okresie 2020–2023 (I półrocze) kontrole wykonywane przez pracowników zatrudnionych w strukturach Biura Bezpieczeństwa PKP S.A. wykazały m.in. następujące uchybienia w świadczonych przez podmioty zewnętrzne usługach z zakresu ochrony osób i mienia:

- przekroczenia czasu dojazdu Grupy Interwencyjnej,
- nieprzygotowania pracownika ochrony do wykonywania zadań,
- braku przyjazdu Grupy Interwencyjnej,
- braku patrolowania całodobowego lub niecałodobowego,
- przekroczenia 12 godzinnego czasu pracy.

Kary finansowe za uchybienia w świadczeniu usługi ochrony

Za stwierdzone podczas kontroli uchybienia nakładane były kary finansowe. W badanym okresie nałożono kary na kwotę 5441,8 tys. zł²³. Stwierdzone uchybienia w świadczonych przez podmioty zewnętrzne usługach z zakresu ochrony osób i mienia nie spowodowały znaczącego spadku poziomu bezpieczeństwa osób i mienia na dworcach kolejowych.

Audyty bezpieczeństwa

W latach 2020–2022 Biuro Bezpieczeństwa zrealizowało ogólne i sprawdzające audyty bezpieczeństwa, których celem było przeprowadzenie czynności związanych z weryfikacją prawidłowości zabezpieczeń oraz poziomu bezpieczeństwa na zarządzanych przez PKP S.A. nieruchomościach. Audyty obejmowały także wskazanie w przypadku stwierdzenia takiej okoliczności, obszarów dotyczących bezpieczeństwa wymagających poprawy lub zmiany oraz kontrolę poprawności realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia. Przedmiotem audytów w latach 2020–2022 były dworce kategorii Premium, dworce wojewódzkie, dworce znajdujące się w strefach przygranicznych oraz inne dworce i nieruchomości Spółki.

W ramach ww. audytów stwierdzono konieczność poprawy przede wszystkim w zakresie: systemów zabezpieczenia technicznego, elementów systemu ochrony przeciwpożarowej, monitoringu dworców, dostępu do pomieszczeń technicznych, gospodarki kluczami do pomieszczeń, łączności radiowej, występowania miejsc niedoświetlonych, obsługi technicznej obiektów, możliwości pozostawienia przedmiotów niebezpiecznych, oznakowania informacyjnego, zabezpieczenia obiektów przed wjazdem pojazdu.

otrzyma informację, że na jakimś obiekcie występuje niepożądane zdarzenie, istnieje możliwość odtworzenia/zabezpieczenia nagrania dla potrzeb służb (liczba obiektów, z których dostępny jest obraz w tym zakresie zmienia się w zależności od oddawania obiektów po przeprowadzonych modernizacjach, a wg stanu na 2 sierpnia 2023 r. było to 79 dworców w trybie „monitorowania pośredniego”).

²³ Kwota brutto wg wystawionych not księgowych.

W latach 2020–2022 przeprowadzono 12 ogólnych audytów bezpieczeństwa i 12 sprawdzających audytów bezpieczeństwa (z tego w 2022 r. przeprowadzono jeden audyt – sprawdzający audyt bezpieczeństwa dworca Terespol, natomiast na 2023 r. nie zaplanowano przeprowadzenia audytów bezpieczeństwa za względu na liczne audyty przeprowadzone w poprzednich latach).

Plany ochrony infrastruktury krytycznej

PKP S.A. była zobowiązana do opracowania planu ochrony infrastruktury krytycznej dla dwóch dworców kolejowych. Projekty planów zostały opracowane w styczniu 2021 r. W przypadku jednego obiektu plan został zatwierdzony 4 maja 2022 r., a drugiego – 10 listopada 2022 r.

5.3. System zarządzania bezpieczeństwem przewoźników kolejowych

Przewoźnicy kolejowi zapewnili rozwiązania organizacyjne oraz przyjęli do stosowania procedury, instrukcje i plany określające zasady działania w przypadku wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym. Powyższe umożliwiło, w zakresie objętym kontrolą, bezpieczną realizację przewozów i ochronę pasażerów na wypadek wystąpienia takich sytuacji.

Realizacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego przez przewoźników kolejowych

Kontrolowane spółki zapewniły warunki organizacyjne i techniczne umożliwiające bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych, zarządzanej infrastruktury kolejowej lub ochrony środowiska w sytuacjach o charakterze kryzysowym występujących na kolei.

Przewoźnicy kolejowi podejmowali również działania mające na celu realizację zadań w zakresie ochrony pojazdów kolejowych i zarządzanej infrastruktury kolejowej oraz pasażerów w pociągach i innych pojazdach kolejowych na wypadek wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym na kolei.

Wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem przez przewoźników

Przewoźnicy kolejowi opracowali i przyjęli do stosowania procedury systemu zarządzania bezpieczeństwem i utrzymaniem (SMS/MMS) obejmujące również sytuacje o charakterze kryzysowym, w tym zapewniające zarządzanie ryzykiem wystąpienia takich zdarzeń.

Zaakceptowanie przez Prezesa UTK systemu SMS wiązało się z zachowaniem przez przewoźnika określonych warunków, tj.: pełnego wdrożenia zasad i warunków bezpieczeństwa kolejowego zawartych zarówno w dokumencie SMS, prawie kolejowym jak i UE oraz ciągłe spełnianie kryteriów wydania tego dokumentu, coroczne przedkładanie Prezesowi UTK „Programu poprawy bezpieczeństwa” wraz z rocznym „Raportem w sprawie bezpieczeństwa”, a także bezwzględne zawiadamianie Prezesa UTK o każdej zmianie dotyczącej: rodzaju i zakresu działalności, nowej kategorii personelu lub nowego typu pojazdów kolejowych.

Ponadto funkcjonowanie systemu SMS u poszczególnych przewoźników podlegało nadzorowi ze strony Prezesa UTK, w ramach którego mogły być przeprowadzane audyty, kontrole i inspekcje sprawdzające spełnienie powyższych wymogów.

Opracowanie procedur i zasad postępowania na wypadek zaistnienia zdarzeń, w tym o charakterze kryzysowym

Obowiązujące u przewoźników instrukcje (zbiory zasad i procedur postępowania w przypadku zaistnienia określonych zdarzeń, w tym o charakterze kryzysowym) regulowały kwestie powiadamiania zarządcy infrastruktury lub odpowiednich służb, inspekcji i straży. Regulowały także postępowanie na wypadek wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym wraz ze sposobami i zasadami powoływania zespołów zarządzania bezpieczeństwem (zespołów zarządzania kryzysowego).

Powyższe uregulowania dotyczyły również zasad przeprowadzania oględzin pojazdów kolejowych, przebywania w kabinie maszynisty przez osoby trzecie, zamknięcia pojazdu kolejowego, a także przeprowadzenia próbnego (kontrolnego) hamowania. Ponadto regulacje obejmowały takie zagrożenia, jak bezpieczeństwo pojazdów oraz osób lub mienia związane z potencjalnymi napadami, kradzieżami, zniszczeniem mienia, uszkodzeniem lub dewastacją

Ćwiczenia i szkolenia z zakresu reagowania w związku z sytuacją o charakterze kryzysowym

eksploatowanych pojazdów kolejowych, elementów infrastruktury kolejowej, skutkami zdarzeń kolejowych i awarii oraz zagrożeniami o charakterze terrorystycznym.

Pracownicy przewoźników kolejowych brali udział w organizowanych szkoleniach i ćwiczeniach m.in. na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowych, w szczególności dotyczących niesprzyjających warunków pogodowych (akcje Zima). Szkolenia w tym zakresie miały również charakter aplikacyjnych, tzn. odbywały się bez faktycznego użycia sił i środków. Celem tych ćwiczeń było sprawdzenie funkcjonalności procedur reagowania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych spowodowanych warunkami pogodowymi na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

Pracownicy przewoźników uczestniczyli również w ćwiczeniach, symulacjach dotyczących sytuacji o charakterze kryzysowym organizowanych przez inne podmioty, tj. właściwe służby lub straże. Dotyczyły one m.in. ewakuacji pasażerów i pomocy rannym w wyniku wypadku pojazdu kolejowego, ewaluacji w wypadku pożaru na dworcu kolejowym, lub działań podejmowanych w sytuacji zderzenia pojazdu kolejowego z pojazdami samochodowymi, w tym ciężarowym lub autobusem.

Stwierdzone nieprawidłowości w obowiązujących systemach zarządzania bezpieczeństwem i utrzymaniem

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości u poszczególnych przewoźników kolejowych dotyczyły w szczególności:

- nieujęcia w rejestrze zagrożeń związanych z zakłóceniem dostaw energii elektrycznej, usług informatycznych, telekomunikacyjnych, cyberbezpieczeństwa pojazdów kolejowych, nieuprawnionego nadania sygnału Radio-Stop oraz identyfikacji wszystkich zagrożeń związanych z napadami i dewastacją wnętrza pojazdów,
- nieopracowania procedur dotyczących postępowania w sytuacjach napadów lub kradzieży, których ofiarami byłiby pasażerowie lub personel pociągów spółki oraz dotyczących postępowania w sytuacji włamania do pociągu lub obiektów infrastruktury kolejowej,
- nieokreślenia i niewdrożenie dodatkowych środków bezpieczeństwa w celu redukcji ryzyka tych zagrożeń, których szacowane ryzyko było niedopuszczalne,
- niezapewnienia i nieprzeprowadzenia szkoleń pracowników dyspozytury spółki,
- obowiązywania procedur SMS/MMS odnoszących się do ryzyk wystąpienia zdarzeń, które już miały miejsce w spółce w przeszłości, natomiast nieuwzględnienia potencjalnych zagrożeń, mogących dopiero wystąpić w prowadzonej działalności przewoźnika,
- niezapoznania się przez część pracowników ze zmianą procedur SMS/MMS przed jej wejściem w życie,
- nieprzeprowadzenia w niektórych jednostkach organizacyjnych przewoźnika audytów i kontroli wewnętrznych realizacji procesów obejmujących m.in. sytuacje kryzysowe na kolei.

Kontrole nadzoru nad funkcjonowaniem systemu zarządzania bezpieczeństwem i systemu zarządzania kryzysowego

W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK Prezes Urzędu Transportu Kolejowego przeprowadził 11 kontroli w zakresie „Nadzoru nad funkcjonowaniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, w tym nadzoru nad funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego na obszarze kolejowym w ramach funkcjonującego systemu zarządzania bezpieczeństwem z uwzględnieniem potencjalnych i występujących sytuacji kryzysowych”. Czynności kontrolne przeprowadzono wobec 8 ZLK PKP PLK S.A. oraz 3 kluczowych dla zapewnienia ciągłości procesów transportowych przewoźników kolejowych, tj. PKP Cargo S.A., PKP Intercity S.A. oraz PGE Energetyka Kolejowa S.A.

Liczne naruszenia przepisów i zasad funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych dokonano oceny stanu faktycznego funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w powyższych podmiotach i ich zakładach, a wyniki tej oceny opisali w protokołach kontroli. W protokołach kontroli odnotowano również inne ustalenia niestanowiące naruszenia przepisów, które jednak w nieznacznie zmienionych okolicznościach mogą również stanowić nieprawidłowości lub wymagają doskonalenia istniejących procesów. Jako nieprawidłowości wskazano 82 naruszenia przepisów w ZLK PKP PLK S.A. oraz 14 naruszeń związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego popełnionych przez kontrolowanych przewoźników kolejowych.

Funkcjonowanie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych w PKP Cargo

W spółce PKP CARGO S.A. jako funkcjonujące poprawnie oceniono m.in. następujące obszary i elementy systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

- posiadanie opracowanych procedur, instrukcji oraz zasad postępowania zawierających wymagania z zakresu postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- szkolenia, doskonalenia pracowników, w tym szkolenia zgodnie z postanowieniami Regulaminu dla międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID)²⁴
- określenie składów powoływanych Zespołów Zarządzania Kryzysowego zarówno centralnie jak również przez poszczególne Zakłady, w tym również możliwość powoływania podzespołów zadaniowych,
- udział w ćwiczeniach dotyczących symulowanych sytuacji kryzysowych.

Jako obszary, w których wykazano nieprawidłowości lub braki w funkcjonowaniu, wskazano na:

- Brak stosowania procedur i reagowania na bieżące sytuacje mające znamiona sytuacji nadzwyczajnych.
- PKP Cargo S.A. (Wschodni Zakład Spółki) nie wykazała reakcji na wprowadzenie na terenie kraju stopni alarmowych BRAVO i CHARLIE-CRP, nie udzieliła też stosownych informacji w trakcie kontroli wskazując, że nie są one objęte systemem zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Nie zareagowano również na rozpoczęcie działań wojennych na Ukrainie – nie uruchomiono procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym, chociaż działania związane z zakłóceniami w ruchu pociągów oraz ograniczona liczba pociągów przybywających z terenu Ukrainy mają wpływ na działalność spółki.
- Niewłaściwe zarządzanie ryzykiem.
- Brak rzetelnego podejścia do zagadnień związanych z analizą ryzyka i prowadzeniem rejestru zagrożeń, w tym błędy w szacowaniu wartości ryzyka oraz brak wskazywania przewidywanych skutków. Spółka nie zidentyfikowała też zagrożeń związanych z cyberbezpieczeństwem posiadanych pojazdów trakcyjnych.
- Zabezpieczanie pojazdów przed nieuprawnionym uruchomieniem.
- W spółce brak było jednoznacznych i spójnych wytycznych dotyczących zabezpieczania pojazdów trakcyjnych po zakończonej pracy, istnieją rozbieżności w treści przepisów wewnętrznych spółki i zakładów; wytyczne dotyczące zabezpieczania pojazdów kolejowych wydane np. przez Wschodni Zakład Spółki pozwalają na łatwy dostęp do kluczy do drzwi pojazdu oraz nastawnika jazdy co może prowadzić do nieuprawnionego uruchomienia lokomotywy. Zidentyfikowano też przypadki braku zabezpieczenia nieczynnych pojazdów trakcyjnych, umożliwiające swobodny dostęp do kabin sterowniczych przez osoby postronne a w przypadku czynnych pojazdów trakcyjnych stwierdzono brak zamykania drzwi od strony

²⁴ Stanowiący załącznik C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), której Polska jest sygnatariuszem.

Funkcjonowanie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych w PKP Intercity S.A.

nieczynnej kabiny sterowniczej co umożliwiło niezauważony przez obsługę dostęp do tej kabiny.

W trakcie kontroli w PKP Intercity S.A. pozytywnie oceniono następujące procesy z zakresu funkcjonowania systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

- Spółka posiadała procedury i regulacje dot. zarządzania w sytuacjach kryzysowych, które zawierają również informacje z zakresu sposobu informowania; spółka udostępnia je i informuje o nich różnymi dostępnymi kanałami, tak aby każdy pracownik – niezależnie od specyfiki pracy – miał do nich dostęp.
- Spółka identyfikowała większość zagrożeń związanych z sytuacjami kryzysowymi a przed każdą oceną ryzyka przeprowadza szkolenie z zakresu zarządzania ryzykiem.
- Spółka przeprowadzała szkolenia z zakresu zagrożeń antyterrorystycznych dla pracowników oraz dla wybranych pracowników z zakresu zagrożeń hybrydowych wobec infrastruktury krytycznej oraz innych tego typu obiektów o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, prowadzi też właściwe pouczenia okresowe dla pracowników, na których omawia zagadnienia związane m.in. z programem poprawy bezpieczeństwa i planem działań na rzecz poprawy.
- Spółka (pomimo stwierdzonych niezgodności wskazujących na konieczność doskonalenia procesu) testowała plany awaryjne oraz uczestniczyła w testowaniu planów awaryjnych organizowanych przez inne przedsiębiorstwa/organizacje.
- Spółka określała składy powołanych zespołów dotyczących zarządzania kryzysowego oraz posiadała system dyżurów dedykowanych potencjalnym sytuacjom kryzysowym.
- Podczas kontroli na próbnce 3 pojazdów i 1 pociągu stwierdzono, że pracownicy zabezpieczali kabiny maszynisty w celu uniknięcia wtargnięcia osób postronnych do pojazdu.
- PKP Intercity SA. posiadała Instrukcję zarządzania podatnościami w obszarze IT oraz wdrażała usługę całodobowego centrum operacji bezpieczeństwa (ang. Security Operations Center –SOC) – monitorującą systemy informatyczne pod kątem bezpieczeństwa.

Jako obszary do doskonalenia, w których wykazano nieprawidłowości lub braki w funkcjonowaniu, podano:

- Definicja sytuacji kryzysowej nie uwzględniała odwołania pociągów (całkowitego lub częściowego), a jedynie opóźnienie (w pracy eksploatacyjnej podmiotu zdarzały się zarówno częściowe jak i całościowe odwołania pociągów – co zostało stwierdzone podczas w niniejszym protokole kontroli), podczas gdy odwołania pociągów są najbardziej dotkliwe dla pasażerów.
- Spółka nie zidentyfikowała zagrożenia szczegółowego związanego z cyberbezpieczeństwem pojazdów kolejowych, zidentyfikowano listę zagrożeń związanych z sytuacjami kryzysowymi, wskazano m.in. zagrożenia związane z infrastrukturą krytyczną (np. zakłóceniem dostaw energii – zły stan sieci trakcyjnej i przepalenie sieci trakcyjnej) jak i te dotyczące cyberbezpieczeństwa (np. ataki hakerów na systemy elektroniczne oraz strony www wykorzystywane przez PKP Intercity S.A.), bez uwzględnienia pojazdów kolejowych.
- Procedura postępowania w sytuacjach kryzysowych oraz podczas zdarzeń eksploatacyjno-ruchowych P900 nie posiadała wytycznych do powoływania zespołów zarządzania kryzysowego (np. Zakładowy Zespół Kryzysowy).
- Zagrożeniom ujętym w analizie rodzajów i skutków możliwych błędów, dotyczącym sytuacji kryzysowych, nie wskazano konkretnych działań/procedur, a ogólnie odniesiono się do procedur związanych z danym obszarem/tematyką.

Funkcjonowanie systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych w PKP Energetyka Kolejowa S.A.

Podsumowując wyniki przeprowadzonych kontroli w PGE Energetyka Kolejowa S.A. jako pozytywne oceniono m.in. następujące obszary funkcjonowania systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych:

- W 2022 r. powołane zostało Centrum Zarządzania Kryzysowego PKP Energetyka S.A. (obecnie PGE Energetyka Kolejowa S.A.). Spełnia ono funkcję punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności, scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne, które biorą bezpośredni i pośredni udział w akcjach ratowniczych.
- Spółka jest jednym z sygnatariuszy Porozumienia zawartego z zarządcą infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A., regulującego m.in. zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy.
- Rozwiązania przyjęte w Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem zapewniają zdolność Spółki do stałej identyfikacji zagrożeń we wszystkich obszarach prowadzonej działalności, uwzględniając kategorie ryzyka związane z działalnością własną, ryzyko wspólne – powstające wskutek podziału zadań lub zadań wynikających ze współpracy uczestników systemu kolejowego oraz ryzyko spowodowane m.in. udziałem stron trzecich, aktami wandalizmu, klęskami żywiołowymi, aktami terrorystycznymi odpowiednio je rejestrując i prowadząc nad nimi ciągły nadzór.
- Spółka posiada odpowiednie procedury, instrukcje oraz plany postępowania związane z identyfikacją zagrożeń i analizy ryzyka operacyjnego. Dokumenty te obejmują m.in. identyfikację zagrożeń, analizę i wycenę ryzyka oraz ustalanie, w uzasadnionych przypadkach, działań zmniejszających częstotliwość zagrożeń lub łagodzących ich skutki dla utrzymania dopuszczalnego poziomu ryzyka.
- Spółka posiada wdrożony system nadzoru nad bezpieczeństwem i monitoringu budynków i budowli służących zapewnieniu zasilania elektroenergetycznego, w tym kontrola dostępu do pomieszczeń krytycznych, całodobowe monitorowanie pociągów sieciowych.
- W celu utrudnienia ewentualnego wtargnięcia na pojazd osób nieuprawnionych, a zwłaszcza do kabiny maszynisty (sterowniczej) podczas pracy pojazdu, Spółka wprowadziła wymóg trwałego zabezpieczenia wejścia przez zamknięcie drzwi kabiny na klucz.
- Zapewnienie ciągłości pracy dyspozytur zasilania w Obszarach Serwisowych właściwych do zgłaszania wszelkich zdarzeń wynikające z działalności Spółki jako przewoźnika kolejowego oraz pozostałych, które nie są rozumiane jako zdarzenia kolejowe w myśl obowiązujących przepisów, a które Spółka identyfikuje, rejestruje i analizuje w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa prowadzonej działalności.

Natomiast obszary, w których wykazano nieprawidłowości lub braki w funkcjonowaniu, to:

- Spółka nie uwzględniła w Rejestrze zagrożeń wszystkich zidentyfikowanych zagrożeń związanych z sytuacjami kryzysowymi oddziaływanymi na działalność Spółki, w tym zagrożeń naturalnych, społecznych, technicznych czy wynikających z aktów terroru.
- Z uwagi na pominięcie powyższego, Spółka nie dokonała również wyceny ryzyka związanego ze wskazanymi sytuacjami kryzysowymi.
- W opracowanych Planach postępowania nie uwzględniono zagrożeń pogodowych wyszczególnionych w Katalogu zagrożeń.
- Zapisy instrukcji eksploatacyjnych nie uwzględniają konieczności dokonywania, przez upoważniony personel, oględzin wyposażenia dodatkowego zabudowanego na pojazdach a służącego do czynności związanych z utrzymaniem sieci trakcyjnej. Prowadzący oględziny koncentrują się na częściach biegowych i nie uwzględniają tych elementów, które w przypadku niewłaściwego zabezpieczenia mogą naruszać skrajnie budowli i tym samym doprowadzić do nieprzewidzianego zdarzenia lub opóźnić bądź uniemożliwić akcję ratunkową prowadzoną przez Specjalny Pociąg Sieciowy (SPS).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:
Zakres podmiotowy	Czy systemy zarządzania kryzysowego na kolei zapewniały właściwą ochronę infrastruktury krytycznej i bezpieczeństwo osób przebywających na obszarze kolejowym, dworcach i w pojazdach kolejowych oraz mieszkańców miejscowości położonych na szlakach przewozów towarów niebezpiecznych?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy przyjęty i stosowany przez PKP PLK S.A. system zarządzania zapewniał właściwe i skuteczne przygotowanie infrastruktury kolejowej, prowadzenie ruchu kolejowego oraz zapewnienie bezpieczeństwa osób na terenach kolejowych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych? 2. Czy przyjęty przez przewoźnika kolejowego system zarządzania, w tym jego organizacja, narzędzia i procedury, zapewniały bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych i zarządzanej infrastruktury kolejowej oraz bezpieczeństwo pasażerów w sytuacjach o charakterze kryzysowym występujących na kolei? 3. Czy PKP S.A. zapewniła właściwą organizację, narzędzia i procedury umożliwiające utrzymanie i ochronę dworców kolejowych oraz bezpieczeństwo osób przebywających na ich terenie w sytuacjach kryzysowych występujących na terenie kolei? 4. Czy przedsiębiorcy świadczący na rzecz zarządców infrastruktury, zarządców dworców kolejowych i przewoźników kolejowych usługi niezbędne do realizacji przewozów kolejowych, w tym: informatyczne, telekomunikacyjne oraz związane z dostawami energii, posiadali organizację, środki i procedury zapewniające bezpieczeństwo funkcjonowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym na kolei, w powierzonych im obsłudze segmentach systemu kolei? 5. Czy minister właściwy do spraw transportu prawidłowo i rzetelnie realizował zadania związane z nadzorem nad bezpieczeństwem transportu kolejowego, w sytuacjach kryzysowych występujących na kolei?
Zakres podmiotowy	<p>Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.</p> <p>Dobór jednostek do kontroli miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących na danym obszarze.</p> <p>Kontrola została przeprowadzona w dwunastu jednostkach:</p> <p>Ministerstwie Infrastruktury, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Polskie Koleje Państwowe S.A., PKP Informatyka sp. z o. o., PKP Telkol sp. z o. o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o. o., Polregio S.A., Koleje Mazowieckie sp. z o. o., Koleje Wielkopolskie sp. z o. o., Koleje Śląskie sp. z o. o., PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście sp. z o. o. w Gdyni (dalej: PKP SKM w Trójmieście sp. z o. o.), Arriva sp. z o.o.</p>
Kryteria kontroli	Kontrole w następujących jednostkach: Ministerstwie Infrastruktury, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Polskie Koleje Państwowe S.A., PKP Informatyka sp. z o.o. oraz w PKP Telkol sp. z o.o. – zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Kontrole u przewoźników kolejowych, w których 100% akcji lub udziałów należy do samorządów lub do samorządów i państwowej osoby prawnej, tj. w: Polregio S.A., Koleje Mazowieckie sp. z o. o.,

	<p>Koleje Wielkopolskie sp. z o. o., Koleje Śląskie sp. z o.o. oraz w PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o. – zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności. Natomiast kontrole w PKP SKM w Trójmieście sp. z o.o. oraz w Arriva sp. z o.o. – zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, tj. z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.</p>
<p>Okres objęty kontrolą</p>	<p>Lata 2020–2023 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.</p> <p>Kontrolę rozpoczęto 29 czerwca 2023 r., a zakończono 21 grudnia 2023 r.</p>
<p>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</p>	<p>W ramach analiz prowadzonych w związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano informacje od:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, • Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, • Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Aktywów Państwowych
<p>Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK</p>	<p>Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – na zlecenie NIK – na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK przeprowadził kontrole doraźne funkcjonowania systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) w sytuacjach o charakterze kryzysowym w następujących jednostkach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PKP Cargo S.A., • PKP Intercity S.A., • PGE Energetyka Kolejowa S.A., • oraz w ośmiu Zakładach Linii Kolejowych PKP PLK S.A.
<p>Zgłoszone zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK</p>	<p>Do trzech wystąpień pokontrolnych NIK kontrolowani zgłosili zastrzeżenia, które zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK (w przypadku zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Infrastruktury) oraz przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej (ZO KR) NIK (w dwóch przypadkach zastrzeżeń zgłoszonych przez przedsiębiorców – zarządcę infrastruktury i przewoźnika kolejowego).</p> <p>Pierwsze z zastrzeżeń rozpatrywanych przez Kolegium NIK odnosiło się do nieprawidłowości polegającej na tym, że w Planie Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa w obszarze transportu kolejowego nie zamieszczono załączników funkcjonalnych, dotyczących zasad oraz trybu oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej, a także informacji o umowach i porozumieniach, związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego. Natomiast drugie z zastrzeżeń dotyczyło nieprawidłowości polegającej na braku pełnej jawności i przejrzystości wydatków ponoszonych przez Ministerstwo z części 39 budżetu państwa na zarządzanie kryzysowe.</p> <p>Kolegium NIK uwzględniło w części pierwsze zastrzeżenie i w całości oddaliło drugie z nich.</p>
<p>Stan realizacji wniosków pokontrolnych</p>	<p>Z 22 wniosków pokontrolnych – pięć wniosków zostało zrealizowanych, w trakcie realizacji pozostają trzy wnioski, a 14 wniosków jest niezrealizowanych (wg stanu na 6 maja 2024 r.).</p>

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa	Dariusz Klimczak
2.		PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa	Ireneusz Merchel
3.		Polskie Koleje Państwowe S.A. Al. Jerozolimskie 142A, 02-305 Warszawa	Krzysztof Mamiński
4.		Koleje Mazowieckie Sp. z o. o. ul. Lubelska 26 03-802 Warszawa	Robert Stępień
5.		PKP Informatyka Sp. z o. o. Al. Jerozolimskie 142A, 02-305 Warszawa	Tadeusz Turzyński
6.		TK Telkol Sp. z o. o. ul. Szczęśliwicka 62, 02-353 Warszawa	Krzysztof Mamiński
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Arriva RP Sp. z o.o. ul. Gen. Jana Henryka Dąbrowskiego 8/24, 87-100 Toruń	Dominika Żelazek
8.	Delegatura NIK w Gdańsku	PKP SKM w Trójmieście SP z o.o. ul. Morska 350A, 81-002 Gdynia	Maciej Lignowski
9.	Delegatura NIK w Katowicach	Koleje Śląskie Sp. z o.o. ul. Raciborska 58, 40-074 Katowice	Patryk Świrski
10.	Delegatura NIK w Lublinie	PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. ul. Szczepczeska 11, 22-400 Zamość	Zbigniew Tracichleb
11.	Delegatura NIK w Poznaniu	Koleje Wielkopolskie Sp. z. o.o. ul. Składowa 5, 61-897 Poznań	Marek Nitkowski
12.	Delegatura NIK w Warszawie	Polregio S.A. ul. Kolejowa 1 01-217 Warszawa	Adam Pawlik

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – Minister podejmował inicjatywy legislacyjne, których przedmiotem była tematyka zarządzania kryzysowego, – Minister w porozumieniu z przedsiębiorcami kolejowymi wyznaczył obiekty kolejowe (dworce i inne obiekty związane z prowadzeniem ruchu kolejowego) jako infrastrukturę krytyczną na sieci kolejowej, – przedstawiciele Ministerstwa dokonywali cyklicznych analiz i ocen skuteczności ochrony infrastruktury krytycznej poprzez wizyty studyjne na obiektach infrastruktury krytycznej, – Minister powołał ZZK i ZMZ, określił ich skład oraz zasady i procedury funkcjonowania tych zespołów. 	<ul style="list-style-type: none"> – nieprawidłowe i nierzetelne realizowanie części istotnych zadań związanych z organizacją i nadzorem nad funkcjonowaniem systemu zarządzania kryzysowego na kolei, – niezidentyfikowanie i niezakwalifikowanie w PZK MI ryzyk lub zdarzeń o charakterze kryzysowym na kolei w zakresie możliwej destabilizacji funkcjonowania systemu kolejowej infrastruktury krytycznej wywołanego jej zniszczeniem lub zakłóceniem, – niezapewnienie przez ministra pełnej legitymacji własnych działań w obszarze zarządzania kryzysowego na kolei (niepodjęcie skutecznych działań do określenia i uzgodnienia zasad i procedur funkcjonowania spółek kolejowych w ramach systemu zarządzania kryzysowego w dziale administracji transport, – nieuwzględnienie w PZK MI załączników funkcjonalnych określających zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód w infrastrukturze krytycznej, – niezakwalifikowanie, jako sytuacji kryzysowej – awarii dotyczącej braku sterowania ruchem pociągów na obszarze 13 z 23 zakładów linii kolejowych PKP PLK S.A., – niezapewnienie pełnej jawności i przejrzystości finansów publicznych w zakresie ponoszonych wydatków na zarządzanie kryzysowe w części 39 budżetu państwa;
2.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – opracowanie regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, – zorganizowanie zespołów ratownictwa technicznego zapewniającego prawidłową obsługę sieci kolejowej, – rzetelne wykonywanie zadań przez SOK z zakresu ochrony życia i zdrowia w pojazdach oraz na obszarze kolejowym, – wdrożenie i aktualizowanie planów ochrony infrastruktury krytycznej, – wyznaczenie właściwych osób, jako odpowiedzialnych za organizację i nadzór nad działaniami w zakresie tej infrastruktury; 	<ul style="list-style-type: none"> – niesporządzenie informacji zbiorczych w formie pisemnej o przebiegu sytuacji kryzysowych, – powoływanie centrum zarządzania kryzysowego i zespołów ratownictwa kryzysowego również w sytuacjach, które nie były tymi sytuacjami w rozumieniu wewnętrznych aktów spółki, – niezapewnienie w części zakładów linii kolejowych spółki kompletnej i właściwie wyszkolonej załogi oraz kompletnego wyposażenia pociągów ratownictwa technicznego oraz nierzetelne nadzorowanie prowadzenia dokumentacji związanej z funkcjonowaniem tych pociągów;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Polskie Koleje Państwowe S.A.	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – uwzględnienie w prowadzonej działalności kluczowych ryzyk wystąpienia zdarzeń mogących mieć wpływ na powstanie sytuacji kryzysowych, – poprawa stanu technicznego dworców kolejowych. 	<ul style="list-style-type: none"> – niezapewnienie określonej w regulaminie Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych obsady operatorów (co najmniej 5 osób) w Sali operacyjnej CBDK
4.	Koleje Mazowieckie sp. z o.o.	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie procedur systemu zarządzania bezpieczeństwem w spółce, – organizowanie corocznych posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego oraz zarządzania ryzykiem, – aktualizowanie dotychczasowych oraz identyfikowanie nowych zagrożeń w prowadzeniu działalności przewoźnika, – przeprowadzanie audytów dotyczących procesu zarządzania bezpieczeństwem kolejowym; 	
5.	PKP Informatyka Sp. z o.o.	w formie opisowej**	<ul style="list-style-type: none"> – rzetelna współpraca ze spółkami kolejowymi, organami lub innymi podmiotami w zakresie wymiany informacji i doświadczeń dotyczących cyberbezpieczeństwa infrastruktury oraz transportu kolejowego, – wdrożenie zasad i procedur postępowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym na kolei, – prowadzenie skutecznego monitoringu bezpieczeństwa świadczonych usług z zakresu IT, rzetelne dbanie o utrzymanie usług świadczonych na rzecz kontrahentów spółki oraz zapewnianie ciągłości działania tworzonego oprogramowania i świadczonych usług IT; 	
6.	TK Telkol sp. z o.o.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie procedur i schematów postępowania w sytuacjach o charakterze kryzysowym, – uczestniczenie w zwoływanych przez podmioty trzecie posiedzeniach zespołów zarządzania kryzysowego – zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami w tym zakresie 	<ul style="list-style-type: none"> – nieopracowanie i niewdrożenie procedur własnych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania zarządzanej przez siebie sieci telekomunikacyjnej, – niedokumentowanie dalszego przekazywania informacji przez uczestników posiedzeń zespołów zarządzania kryzysowego, w których uczestniczyli przedstawiciele spółki, – nieprzeprowadzanie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ćwiczeń i symulacji sytuacji kryzysowych na kolei, – nieprzeprowadzanie przeglądów okresowych obiektów liniowych zarządzanych przez spółkę;
7.	Arriva RP SP z o.o.	w formie opisowej**	<ul style="list-style-type: none"> – przeprowadzenie i aktualizowanie analizy ryzyka w obszarach związanych z realizacją przewozów kolejowych i mających wpływ na bezpieczeństwo pasażerów, 	–

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<ul style="list-style-type: none"> – coroczne sporządzanie programu poprawy bezpieczeństwa dla ryzyk nieakceptowalnych lub warunkowo akceptowalnych, – wdrożenie i aktualizacja zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem i jakością, – opracowanie zasad postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym; 	
8.	PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o.	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – funkcjonowanie aktualizowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem, – określenie zasad postępowania w przypadku wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym, – określenie ryzyk realizacji przewozów w sytuacjach o charakterze kryzysowym oraz poddawanie ich weryfikacji, a także kontrolowanie tych ryzyk oraz podejmowanie działań w celu minimalizacji ich poziomu, – uczestniczenie w szkoleniach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na kolei przez pracowników spółki związanych z realizacją przewozów; 	
9.	Koleje Śląskie Sp. z o.o.	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> – przeprowadzanie analiz ryzyka i dokonywanie ocen sytuacji o charakterze kryzysowym, – wdrożenie systemów zarządzania zapewniających bezpieczną eksploatację pojazdów oraz utrzymanie infrastruktury kolejowej, – posiadanie programów szkoleń oraz ich systematyczne przeprowadzanie celem utrzymania kompetencji personelu spółki; 	
10.	PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.	w formie opisowej**	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem, jako podstawy realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, – stosowanie dokumentacji systemowej z zakresu zarządzania sytuacjami kryzysowymi zapewniającej zdolność stałej identyfikacji zagrożeń oraz reagowania na sytuacje kryzysowe, – monitorowanie efektywności stosowanych rozwiązań i aktualizowanie przyjętych procedur i instrukcji z zakresu zarządzania bezpieczeństwem i utrzymaniem, – przeprowadzanie analiz i związanych z nimi ocen ryzyka, które obejmowały wszystkie stwierdzone i odnotowane zdarzenia kolejowe, – przyjęcie w spółce strategii monitorowania bezpieczeństwa i utrzymania służącej zapewnieniu prawidłowego procesu wyznaczania i realizacji celów działalności, 	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie procedur kontrolnych dotyczących przewozów towarów niebezpiecznych wysokiego ryzyka, – utworzenie zespołu ratownictwa technicznego z niezbędnym wyposażeniem, – prowadzeni systematycznych szkoleń i ćwiczeń pracowników spółki, które symulowały potencjalne zagrożenia i sytuacje kryzysowe; 	
11.	Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie i aktualizowanie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem i utrzymaniem, – uwzględnienie wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym i zasad postępowania w przypadku ich wystąpienia w opracowywanych przez spółkę procedurach, instrukcjach i planach, – podleganie obowiązkowym, cyklicznym szkoleniom z zakresu zarządzania bezpieczeństwem na kolei przez pracowników spółki zaangażowanych w proces przewozowy, 	<ul style="list-style-type: none"> – nieujęcie w rejestrze zagrożeń związanych z zakłóceniem dostaw energii elektrycznej, usług informatycznych, telekomunikacyjnych, cyberbezpieczeństwa pojazdów kolejowych, nieuprawnionego nadania sygnału Radio-stop oraz identyfikacji wszystkich zagrożeń związanych z napadami i dewastacją wnętrza pojazdów, – nieopracowanie procedur dotyczących postępowania w sytuacjach napadów lub kradzieży, których ofiarami byłiby pasażerowie lub personel pociągów spółki oraz dotyczących postępowania w sytuacji włamania do pociągu lub obiektów infrastruktury kolejowej, – nieokreślenie i niewdrożenie dodatkowych środków bezpieczeństwa w celu redukcji ryzyka tych zagrożeń, których szacowane ryzyko było niedopuszczalne, – niezapewnienie i nieprzeprowadzenie szkoleń pracowników dyspozytury spółki;
12.	Polregio S.A.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie procedur i instrukcji określających działania przewoźnika i jego pracowników w przypadku wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym oraz procedur regulujących zasady współpracy z zarządcą infrastruktury, powiadamianie odpowiednich służb oraz powoływania zespołu zarządzania bezpieczeństwem, – przeprowadzanie okresowych szkoleń pracowników spółki związanych z realizacją przewozów; 	<ul style="list-style-type: none"> – w niektórych jednostkach organizacyjnych spółki część jej pracowników nie zapoznała się ze zmianą procedur SMS/MMS przed jej wejściem w życie,

^{*/} pozytywna / negatywna / w formie opisowej,

^{**/} poziom i rodzaj stanów prawidłowych nie uzasadniał sformułowania oceny ogólnej, jako oceny pozytywnej funkcjonowania w danej jednostce systemów zarządzania bezpieczeństwem lub zarządzania kryzysowego.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

6.2.1. USTAWA O TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Zakres przedmiotowy	Przepisy ustawy o transporcie kolejowym określają m.in.: zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania; zasady prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych; zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. – (art. 1 ust. 1–2 i 7)
Infrastruktura kolejowa	<p>Uprawnienia i obowiązki zarządcy infrastruktury kolejowej określone zostały w art. 5 ustawy. Do zadań zarządcy infrastruktury kolejowej, należy m.in.: zarządzanie infrastrukturą kolejową; eksploatacja infrastruktury kolejowej; utrzymanie infrastruktury kolejowej przez prowadzenie prac mających na celu utrzymanie stanu i zdolności istniejącej infrastruktury kolejowej do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego; udział w rozwoju infrastruktury kolejowej; odnowienie infrastruktury kolejowej.</p> <p>Zarządca sporządza statut sieci kolejowej wskazujący linie kolejowe, bocznic kolejowe oraz inne drogi kolejowe przez niego zarządzane, a także wskazujący, które z nich stanowią infrastrukturę nieczynną lub prywatną. Linie kolejowe dzielą się na linie o znaczeniu państwowym i linie pozostałe.</p>
Prezes Urzędu Transportu Kolejowego	<p>Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwym m.in. w sprawach: regulacji transportu kolejowego, licencjonowania transportu kolejowego, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych, bezpieczeństwa ruchu kolejowego, Prezes UTK jest również organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym (art. 10)</p> <p>Prezes UTK zobowiązany jest m.in. do wykonywania zadań, w zakresie regulacji transportu kolejowego, nadzoru nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, opiniowania projektów planów transportowych w zakresie przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym; opiniowania projektów umów o świadczenie usług publicznych; w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo eksploatacji kolei, nadzór nad zachowaniem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym oraz prawidłowym utrzymaniem i eksploatacją linii kolejowych, bocznic kolejowych oraz innych dróg kolejowych; monitorowanie kompetencji personelu kolejowego w celu zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie kolejowym; nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym, w zakresie spójności systemu kolejowego, w tym nadzoru nad rozwiązaniami technicznymi, które mają wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego i bezpieczeństwo systemu kolei Unii – (art. 13)</p> <p>Prezes UTK wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Transportu Kolejowego.</p>
Bezpieczeństwo transportu kolejowego	<p>Zarządcy, przewoźnicy kolejowi, użytkownicy bocznic kolejowych oraz przedsiębiorcy zarządzający infrastrukturą i wykonujący przewozy w metrze są obowiązani spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające: bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego; bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych; ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska – (art. 17 ust.1)</p> <p>W przypadku istotnego ryzyka dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa przewozu osób lub rzeczy zarządca obowiązany jest podjąć</p>

działania zmniejszające to ryzyko, włącznie ze wstrzymaniem lub ograniczeniem ruchu kolejowego. Ruch pociągów dopuszcza się wyłącznie na liniach kolejowych – (art. 17 ust. 1c–1d).

Zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą i stosują systemy zarządzania bezpieczeństwem w celu zapewnienia, że system kolei Unii Europejskiej zdolny spełniać wspólne cele bezpieczeństwa (CST) jest zgodny z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa ustanowionymi w technicznych specyfikacjach interoperacyjności, (TSI), przy stosowaniu wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM), przepisów krajowych w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności – (art. 17 a ust. 1)

Warunkiem eksploatacji drogi kolejowej jest posiadanie przez jej zarządcę autoryzacji bezpieczeństwa w zakresie elementów infrastruktury kolejowej, którymi zarządza. (art. 17d ust. 1) Natomiast warunkiem dopuszczenia przedsiębiorcy do korzystania z infrastruktury kolejowej jest posiadanie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa – (art. 17e ust. 1). Prezes UTK wydaje autoryzację bezpieczeństwa dla zarządcy zarządzającego infrastrukturą kolejową usytuowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – art. 18a ust. 1)

Na podstawie art. 18 be ust. 1–2 Prezes UTK nadzoruje stosowanie przez zarządców i przewoźników kolejowych systemu zarządzania bezpieczeństwem, uwzględniając zasady określone we wspólnych metodach oceny bezpieczeństwa (CSM). Nadzór, ten obejmuje kontrole mające na celu sprawdzenie stosowania: (1) systemu zarządzania bezpieczeństwem w celu monitorowania jego skuteczności;(2) indywidualnych lub częściowych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym czynności operacyjnych, dostarczania usług utrzymania i materiałów oraz zatrudniania wykonawców w celu monitorowania ich skuteczności, (3) odpowiednich wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM).

Ochrona porządku na obszarze kolejowym

Zasady wstępu na obszar kolejowy określają przepisy art. 58. Wstęp na obszar kolejowy jest dozwolony tylko w miejscach wyznaczonych przez zarządcę. Poza miejscami wyznaczonymi przez zarządcę, wstęp na obszar kolejowy mają osoby posiadające upoważnienie właściwego zarządcy lub właściwego przewoźnika kolejowego oraz osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów. Zarządcy i przewoźnicy kolejowi obowiązani są do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Na podstawie przepisów art. 59 ust. 1 i 3 zarządca lub kilku zarządców wspólnie za zgodą ministra właściwego do spraw transportu wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych tworzą straż ochrony kolei (dalej SOK), oraz powołują komendanta straży ochrony kolei. Przy czym koszty związane z funkcjonowaniem straży ochrony kolei pokrywane są przez zarządcę lub zarządców.

Do zadań SOK, określonych w art. 60 ust. 1 należy m.in.:(1) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych;(2) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych.

SOK zobowiązana jest do współdziałania z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, organami Krajowej Administracji Skarbowej i Inspekcją Transportu Drogowego. Przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz straży ochrony kolei korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych – (art. 62 ust. 1 i art. 63).

6.2.2. USTAWA O ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Zakres podmiotowy i przedmiotowy

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2).

Sytuacja kryzysowa. w rozumieniu ustawy to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 ust. 1).

Do obszaru zarządzania kryzysowego ustawa włącza także kwestie związane z wyłanianiem i ochroną infrastruktury krytycznej. Są to zgodnie z definicją ustawową (art. 3 pkt. 2) systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, b) łączności, c) sieci teleinformatycznych, d) finansowe, e) zaopatrzenia w żywność, f) zaopatrzenia w wodę, g) ochrony zdrowia, h) transportowe, i) ratownicze, j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

W literaturze przedmiotu²⁵ wyróżnia się cztery fazy reagowania kompleksowego zarządzania kryzysowego:

1. Zapobieganie,
2. Przygotowanie,
3. Reagowanie,
4. Odbudowa (tj. usuwanie skutków, odtwarzanie zasobów i odtwarzanie infrastruktury krytycznej).

Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Przepisy tej ustawy bazują na istniejących rozwiązaniach prawnych, strukturach organizacyjnych i zasobach administracji publicznej uzupełniając je o elementy planowania i koordynacji.

Całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego a także planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego to w rozumieniu ustawy planowanie cywilne – (art. 3 pkt. 4)

Zadania z zakresu planowania cywilnego, wyszczególnione w art. 4 ustawy obejmują przede wszystkim przygotowanie planów zarządzania kryzysowego oraz przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych. Zadania te powinny uwzględniać m.in. zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, zapewnienie funkcjonowania

²⁵ W. Skomra „Zarządzanie kryzysowe praktyczny przewodnik” Wrocław 2016 r. str. 59 za S. Augustyn „Czteroetapowe podejście (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa) do klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Zasady planowania i kierowania działaniami w tym zakresie, Warszawa 1998 r. str.9

i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej, zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń.

Plany reagowania kryzysowego

Podstawowym środkiem zarządzania kryzysowego są plany zarządzania kryzysowego. Ustawa w art. 5 stanowi, iż tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego.

W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi następujące elementy:

- 1) plan główny zawierający: a) charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, b) zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, d) zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.
- 2) zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym: a) zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, b) tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, c) procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, d) współdziałanie między siłami, o których mowa w lit. b.
- 3) załączniki funkcjonalne planu głównego określające: a) procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, b) organizację łączności, c) organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, d) zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, e) organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, f) organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, g) organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, h) wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego, i) zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, j) procedury uruchamiania rezerw państwowych, k) wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, l) priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Cykl planowania realizują właściwe organy administracji publicznej oraz podmioty przewidywane do realizacji przedsięwzięć określonych w planie zarządzania kryzysowego, w zakresie ich dotyczącym.

Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego m.in. ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, którego koordynację przygotowania zapewnia dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – (art. 5a ust. 1).

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej – (art. 5b ust. 1, 5–6). Program podlega aktualizacji nie rzadziej niż raz na dwa lata. Do programu stosuje się przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Ochrona infrastruktury krytycznej

Zgodnie z art. 6 ust. 1 zadania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej obejmują: gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących zagrożeń infrastruktury krytycznej; opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej; odtwarzanie infrastruktury krytycznej; współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

Podmioty sprawujące zarządzanie kryzysowe

Właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej mają obowiązek ich ochrony, w szczególności przez przygotowanie i wdrażanie, stosownie do przewidywanych zagrożeń, planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz utrzymywanie własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i podtrzymujących funkcjonowanie tej infrastruktury, do czasu jej pełnego odtworzenia – (art. 6 ust. 5).

Zgodnie z art. 7 ust. 1–3 zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, na podstawie art. 12 ust. 1 realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego.

Polecenia

W sytuacji kryzysowej Prezes Rady Ministrów może, na podstawie art. 7a ust. 1, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawać polecenia obowiązujące: organy administracji rządowej; państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną; organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej; osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców.

W sytuacji kryzysowej również minister kierujący działem administracji rządowej, może (na podstawie art. 7ba ust. 1 oraz art. 7bb ust. 1) wydawać w zakresie swojego działania, określonego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, polecenia obowiązujące: podległe mu lub przez niego nadzorowane organy administracji rządowej; podległe mu lub przez niego nadzorowane państwowe osoby prawne oraz państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną; spółki, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje: minister wydający polecenie, państwowa osoba prawna lub państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, która jest podległa ministrowi wydającemu polecenie lub jest przez niego nadzorowana, inna spółka, w której prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister wydający polecenie. Wykonywanie zadań objętych poleceniem, następuje na podstawie umowy zawartej z podmiotem przez ministra wydającego polecenie i jest finansowane z części budżetowej, której dysponentem jest ten minister – (art. 7bb ust. 1 i 2).

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, jest to organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, tworzony przy Radzie Ministrów (art. 8)

W skład Zespołu wchodzi: Prezes Rady Ministrów – przewodniczący; Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych – zastępcy przewodniczącego; minister właściwy do spraw administracji publicznej; Minister Spraw Zagranicznych; Minister Koordynator Służb Specjalnych – jeżeli został powołany.

W posiedzeniach Zespołu, na prawach członka, biorą również udział wyznaczeni przez przewodniczącego, w zależności od potrzeb, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, w tym minister kierujący działem transport.

**Rządowy Centrum
Bezpieczeństwa**

Obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego, zapewnia Centrum Bezpieczeństwa. Centrum to pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Centrum jest państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów – (art. 10–11).

**System i narzędzia
zarządzania
kryzysowego**

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych, opracowują plany zarządzania kryzysowego, w których w szczególności uwzględnia się: 1) analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej; 2) szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków; 3) organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa; 4) organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Plany zarządzania kryzysowego, są uzgadniane z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i stanowią załączniki funkcjonalne do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego – (art. 12 ust. 1–2). Zawartość planów zarządzania kryzysowego, opracowywanych na wszystkich szczeblach administracji szczegółowo określona została przepisami art. 5. Należy zwrócić uwagę, że plany zarządzania kryzysowego są dokumentami które przygotowywane są na długo przed pojawieniem się zagrożenia, podlegają wdrożeniu, testowaniu i aktualizacji w określonym cyklu czasowym.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych, na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika urzędu centralnego, a także inne osoby przez nich wskazane – (art. 12 ust. 2b).

Do zadań zespołów zarządzania kryzysowego, należy: 1) dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby Raportu o zagrożeniach dla bezpieczeństwa narodowego; 2) opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego; 3) opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości; 4) wypracowywanie wniosków i propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom – (art. 12 ust. 2c).

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach – (art. 21)

Na podstawie art. 21a ust. 1 ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie niezwłocznie informują dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o zagrożeniu, które może skutkować wystąpieniem na wskazanym obszarze sytuacji kryzysowej, oraz o konieczności powiadomienia ludności o zagrożeniu. Natomiast właściciele oraz posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej niezwłocznie informują dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz właściwe terytorialnie wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego o zakłóceniu funkcjonowania tej infrastruktury, które może skutkować wystąpieniem na wskazanym obszarze sytuacji kryzysowej – (art. 21a ust. 2).

**Finansowanie zadań
z zakresu
zarządzania
kryzysowego**

Zgodnie z przepisem art. 26 ust. 1 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.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2024 r. poz. 561).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei (Dz. U. Nr 164, poz. 1718).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Dz. U. poz. 2488).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie autoryzacji bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz. U. poz. 1320).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona) (Dz. U. UE L Nr 138, s. 102).

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Ustawodawczej
15. Minister Infrastruktury
16. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
17. Minister Aktywów Państwowych
18. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego