

**Stanowisko Prezesa UTK
w sprawie kwalifikacji zdarzeń
kolejowych polegających na najechaniu
pojazdu kolejowego na przeszkodę**

Identyfikacja problemu

Na sieci kolejowej dochodzi do licznych zdarzeń, podczas których pojazd kolejowy wjeżdża na przeszkodę w torze. Często są to drzewa, które w wyniku działania czynników atmosferycznych przewracają się na sieć trakcyjną oraz tory. Sytuacja taka stwarza poważne zagrożenie bezpieczeństwa transportu kolejowego.

Od 1 marca 2016 r. Prezes UTK sprawuje nadzór nad pracą komisji kolejowych na podstawie art. 13 ust. 1a pkt 7a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.), zwanej dalej „uotk”. Nadzór ten obejmuje nie tylko ocenę formalną przebiegu postępowań, ale przede wszystkim właściwe prowadzenie procesów analizy przyczyn i formułowania takich środków zapobiegawczych, które mogą w sposób realny wpłynąć na obniżenie wskaźników wypadkowości w systemie transportu kolejowego oraz w tym przypadku na ograniczenie występowania przyczyn analogicznych zdarzeń.

W ocenie Prezesa UTK, cel powyższy można osiągnąć jedynie wtedy, gdy rzeczywiste przyczyny zdarzenia będą właściwie identyfikowane i kwalifikowane. W obszarze tym występuje jednak wiele problemów interpretacyjnych. Dotyczą one kwalifikacji przyczyny znalezienia się drzewa w pasie 15 m od osi toru – może to być bowiem przyczyna naturalna (np. huragan) lub też niewłaściwe utrzymanie piętnastometrowego pasa wzdłuż linii kolejowej.

Analiza stanu prawnego

W ramach analizy obowiązującego stanu prawnego w pierwszej kolejności wskazać należy, iż kwestie kwalifikacji przyczyny bezpośredniej zdarzenia oraz jej kategorii określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 369), zwanym dalej również „Rozporządzeniem”. Kwalifikacje przyczyny bezpośredniej poważnego wypadku/wypadku/incydentu oraz jej kategorii zawarte zostały w załączniku 5 Rozporządzenia, które w punkcie 20 wymienia „*Kłęski żywiołowe (np. powódź, zasy śnieżne, zatory lodowe, huragany, osunięcia się ziemi)*”, kwalifikując je do kategorii B28 lub C62. Należy zatem zwrócić uwagę, iż prawodawca zawierając w treści tej kategorii przykładowy katalog „*klęsk żywiołowych*” jednoznacznie wskazał, iż takie stany jak powódź, zasy śnieżne, zatory lodowe, huragany czy osunięcia się ziemi należy uznać za klęskę żywiołową. Ponadto zabieg taki daje jednoznaczną wskazówkę w zakresie oceny sytuacji podlegających ocenie pod kątem ich kwalifikacji do kategorii „*klęsk żywiołowych*”.

W odniesieniu do powyższego, wskazać także należy, że pojęcie *kłęski żywiołowej* zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 333, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o stanie kłęski żywiołowej”, która w art. 3 ust. 1 pkt 1 stanowi, że **ilekroć w ustawie jest mowa o kłęsce żywiołowej, rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.**

Wynika stąd, że dla ustalenia zakresu pojęcia kłęska żywiołowa konieczne jest zdefiniowanie pojęć katastrofy naturalnej i awarii technicznej. Pod pojęciem **katastrofy naturalnej** ustawodawca rozumie zdarzenie związane z działaniem sił natury, wśród nich przykładowo wymienia: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, **silne wiatry**, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych itd. Katastrofa naturalna jest więc zdarzeniem wywołanym przez siły przyrody, nad którymi człowiek nie jest w stanie zapanować. Z kolei pojęcie awarii technicznej jest przez ustawodawcę rozumiane jako gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Awarie techniczne wynikają w szczególności z wadliwego działania urządzeń technicznych stworzonych przez człowieka, lecz wykorzystujących siły przyrody. Z tej definicji jednoznacznie wynika, że uzasadnieniem wprowadzenia stanu kłęski żywiołowej mogą być jedynie takie zdarzenia, **w postaci katastrofy naturalnej i awarii technicznej, którym przeciwdziałać można tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków.** Wprowadzenie stanu kłęski żywiołowej będą uzasadniać zdarzenia jednorazowe lub występujące wielokrotnie, ale niebędące zjawiskami stałymi, którym przeciwdziałać można w sposób ciągły przy zastosowaniu ogólnie dostępnych sił i środków. Ustawodawca, definiując pojęcia katastrofy naturalnej, awarii technicznej oraz kłęski żywiołowej, posługuje się pojęciami nieostrymi, których interpretację pozostawia organowi uprawnionemu do wprowadzenia stanu kłęski żywiołowej¹.

Bezpośrednią przyczynę kłęski żywiołowej stanowi zatem katastrofa naturalna lub awaria techniczna, a więc zdarzenia co do zasady niezależne od woli człowieka. Nie jest natomiast

¹ Ruczkowski P. [2002], Komentarz do ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, LEX

istotne źródło (przyczyna) samej katastrofy lub awarii. W przypadku katastrofy naturalnej może być nim zarówno działanie wyłącznie sił natury, jak i działanie człowieka, np. podpalenie, które wywołało pożar wielkich obszarów leśnych; wysadzenie zapory w wyniku działań terrorystycznych, które spowodowało powódź. Istotne jest natomiast to, że katastrofa przynajmniej w swoim rozmiarze wywołana została przez siły przyrody, których człowiek nie był w stanie kontrolować. Również awaria techniczna może mieć miejsce na skutek zdarzeń niezależnych od woli człowieka, np. zawalenie się budowli, jak i być wynikiem zaniedbania człowieka, a nawet jego umyślnego działania, np. awaria elektrowni lub zakładu przemysłowego będąca następstwem sabotażu lub ataku terrorystycznego².

W definicji klęski żywiołowej wskazuje się, że chodzi o katastrofę lub awarię, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach. Ocena skali tych zdarzeń należy do organu wprowadzającego stan klęski żywiołowej³.

Mając na uwadze powyższe, Prezes UTK zwraca uwagę na fakt, że aby można było mówić o klęsce żywiołowej, nie wystarczy samo wystąpienie katastrofy naturalnej (lub ew. awarii technicznej), lecz konieczne jest także jednoczesne wystąpienie skutków zagrażających życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach oraz niezbędność podjęcia nadzwyczajnych środków w celu udzielenia pomocy i ochrony, we współdziałaniu różnych organów i instytucji (...).

Kwestia zastosowania definicji wynikającej z ustawy o stanie klęski żywiołowej do pojęcia zawartego w Rozporządzeniu wydaje się być zasadna, z uwagi na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego („NSA”), który w wyroku z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 1177/14, pochylił się nad jej zastosowaniem na gruncie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.) która to, podobnie jak Rozporządzenie, posługuje się pojęciem „klęski żywiołowej”, nie wprowadzając jednocześnie jej definicji.

W wyroku tym NSA wskazał, że jeżeli ustawodawca nadał określonemu wyrażeniu znaczenie swoiste, legalnie je definiując, należy je rozumieć w takim właśnie znaczeniu, a nie w takim, jakie ma ono w języku potocznym.

Podobnie wskazał NSA w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 347/10, zgodnie z którym użyte w rozporządzeniu (*rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r.*

² K. Prokop, Stany nadzwyczajne w Polsce, s. 102-103

³ dr hab. Sławomir Steinborn w: Komentarz do art. 232 Konstytucji RP red. Safjan, Bosek 2016, wyd. 1, Legalis

w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 286 poz. 2870) pojęcia "wystąpienie klęski żywiołowej" nie należy interpretować wyłącznie w odniesieniu do danego gospodarstwa rolnego objętego pomocą wspólnotową. Definicja pojęcia "klęska żywiołowa" nie ma bowiem zastosowania wyłącznie do materii regulowanej ustawą z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego "klęska żywiołowa" jest utożsamiana z katastrofą ekologiczną, która stanowi uszkodzenie lub zniszczenie dużego obszaru środowiska przyrodniczego z przyczyn niezależnych od człowieka. Również gramatyczna wykładnia tego pojęcia wskazuje, że jest to wydarzenie o charakterze globalnym obejmujące duży obszar środowiska przyrodniczego.

Jednakże wskazuje się, iż należy rozróżnić pojęcie *klęski żywiołowej*, od terminu *stan klęski żywiołowej*, który to, zgodnie z art. 4 ustawy o stanie klęski żywiołowej, może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski i wprowadza się go (w drodze rozporządzenia Rady Ministrów) na czas oznaczony, niezbędny dla zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, nie dłuższy niż 30 dni. W konsekwencji, by można było mówić o *stanie klęski żywiołowej*, stan taki musiałby zostać wprowadzony i na zasadach określonych w ww. ustawie - ogłoszony.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż Rozporządzenie wśród przyczyn bezpośrednich incydentu wyróżnia **klęski żywiołowe**, wymieniając przy tym przykładowy ich katalog, nie zaś **stan klęski żywiołowej**. Taki zaś zabieg legislacyjny, mając na względzie racjonalność ustawodawcy, pozwala stwierdzić, iż **za przyczynę bezpośrednią, zakwalifikowaną do kategorii B28 lub C62, należałoby uznać samą klęskę żywiołową, bez konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.**

Nie zmienia to jednak faktu, że - jak wskazano powyżej - pojęcie klęski żywiołowej winno być rozumiane z uwzględnieniem jego charakteru wynikającego z ustawy o stanie klęski żywiołowej, która to określa je jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

W konsekwencji wskazuje się, że w ramach prac komisji kolejowej należy dokonać szczegółowej analizy stanu faktycznego związanego ze zdarzeniem, przy uwzględnieniu powyżej przedstawionej charakterystyki definicji „klęski żywiołowej”, wynikającej z ustawy

o stanie klęski żywiołowej. W szczególności należy jednak uwzględnić wyróżnioną powyżej konieczność **łącznego wystąpienia przesłanek** zawartych w jej ustawowej definicji, tj. poza samym wystąpieniem katastrofy naturalnej (wśród których ustawa o stanie klęski żywiołowej wymienia m.in. „silne wiatry”) niezbędne jest także **wystąpienie skutków zagrażających życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach** oraz **niezbędność podjęcia nadzwyczajnych środków** w celu udzielenia pomocy i ochrony, we współdziałaniu różnych organów i instytucji (...).

Odniesienie do ustaleń komisji kolejowej

Analizując dokumentację tego typu zdarzeń, w szczególności projektów protokołów ustaleń końcowych, stwierdzono, że przyczyna bezpośrednia, jak i kategoria zdarzenia (przyjmowane często przez komisje jako C62 Klęski żywiołowe (np. powódź, zaspasne, zatory lodowe, huragany, osunięcia się ziemi)) **określane są błędnie**. Zgodnie z definicją przyczyny bezpośredniej, przyczyna ta *stwarza stan **bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego** i stanowi warunek konieczny powstania wypadku lub incydentu*. Do tej pory, w wielu przypadkach, przedstawiciele zarządców infrastruktury stoją na stanowisku, że wiatr (huragan) był bezpośrednią przyczyną najechania pojazdu na drzewo leżące w torze. Jest to niezgodne z przepisami Rozporządzenia. Ustalono, że przyczyną bezpośrednią tego typu zdarzeń jest **„najechanie pojazdu trakcyjnego na leżące w torze drzewo”**. Przyczyny pierwotne czy też pośrednie mogą być określone jako „gwałtowne powiewy wiatru, silny wiatr, ulewy” oraz „usytuowanie drzewa rosnącego w odległości mniejszej niż 15 m od osi toru”. W związku z tym prawidłowo incydent taki powinien zostać zaklasyfikowany do kategorii C60 (tj. *Najechanie pojazdu kolejowego na przeszkodę (np. płożę hamulcową, wózek bagażowy, pocztowy itp.) bez wykolejenia lub uszkodzenia*).

Co istotne, w toku działań nadzorczych Prezesa UTK niejednokrotnie ujawniono, że w czasie wystąpienia silnych wiatrów, w momencie zaistnienia tego typu zdarzeń, **nie były wprowadzone odpowiednie procedury zarządzania kryzysowego, zgodnie z posiadanymi przez zarządców systemami zarządzania bezpieczeństwem (SMS)**, które wymagają wprowadzenia szczególnych procesów (w tym powiadamiania maszynistów przez dyżurnych ruchu w momencie wystąpienia silnych, porywistych wiatrów). Oceniając ponadto rzeczywistą siłę wiatru, w przypadku zdarzeń określanych przez komisje jako „klęski żywiołowe” spowodowane przez wiatr, jego prędkość nie przekracza w rzeczywistości 15-20 m/s, co nie wypełnia znamion huraganu (powyżej 33 m/s).

Stanowisko w świetle obowiązujących obecnie przepisów

Mając na uwadze dotychczasowe obserwacje Prezesa UTK, komisje kolejowe nadużywają obecnie określenia „klęska żywiołowa”. Przyczyna bezpośrednia najechania pojazdu na przeszkodę powinna być zazwyczaj kwalifikowana jako kategorii C60 dla incydentów oraz B13 dla wypadków. Komisja kolejowa powinna wówczas skupić się na przyczynie pojawienia się przeszkody w skrajni toru i wskazać środki zapobiegawcze eliminujące ryzyko wystąpienia tej przyczyny.

Tymczasem obecnie, przyczyny tego typu zdarzenia, są niejednokrotnie błędnie określane mianem *silnego i porywistego wiatru* lub *klęski żywiołowej*.

Wiejący wiatr może być przez komisję określony jako przyczyna pierwotna, bądź pośrednia, natomiast przyczyną bezpośrednią jest w takim przypadku najechanie pojazdu na przeszkodę. Zasady określania przyczyny bezpośredniej opisano w rozporządzeniu:

Dla zakwalifikowania poważnego wypadku lub wypadku do określonej kategorii zależnej od ustalonej przyczyny bezpośredniej jego powstania należy odpowiednio:

1) *dokonać wyboru grupy w zależności od powagi skutków zdarzenia oraz określić oznaczenie literowe odpowiadające tej grupie następująco:*

- A - poważny wypadek,
- B - wypadek;

2) *dokonać wyboru kwalifikacji przyczyny bezpośredniej oraz określić odpowiadającą tej przyczynie kategorię liczbową;*

3) *zakwalifikować zdarzenie poprzez wstawienie w miejsce oznaczenia * liczby odnoszącej się do kategorii określonej wyżej przyczyny bezpośredniej.*

Prezes UTK stoi ponadto na stanowisku, że kwalifikowanie zdarzeń do kategorii B28 i C62 (tj. *Klęski żywiołowe (np. powódź, zasy pyłowe, zatory lodowe, huragany, osunięcia się ziemi)*) nie powinno mieć miejsca w przypadkach, w których nie jest to w pełni uzasadnione. Uzasadnieniem takim może być na przykład stwierdzenie w toku pracy komisji, że w wyniku zapowiedzi lub wystąpienia silnych wiatrów i innych zagrożeń naturalnych, zarządca infrastruktury wprowadził **szczególne procedury postępowania**, związane z dodatkowym ryzykiem wystąpienia np. silnych wiatrów, ulewnych opadów deszczu czy śniegu. Niejednokrotnie może się wiązać z koniecznością powołania Zespołów Zarządzania Kryzysowego i przygotowaniem szczególnych zasobów do walki ze skutkami oddziaływania środowiska (np. poprzez zwiększenie obsady pociągów ratunkowych, zabezpieczenie dodatkowych narzędzi

na posterunkach ruchu, zgromadzenie dodatkowych zapasów paliw i żywności czy przygotowanie dodatkowych lokomotyw ostonowych).

Podsumowanie

Kiedy zatem w obliczu wprowadzonych nadzwyczajnych środków operacyjnych i eksploatacyjnych dojdzie do zdarzenia, jego rozmiary są znacznie mniejsze a usuwanie skutków jest szybsze i sprawniejsze (np. dzięki wydaniu rozkazu „O” pociąg może poruszać się z mniejszą prędkością, co ma wpływ na rozmiar skutków ewentualnego zdarzenia, lub zapobiec mu w całości), **stosowanie kategorii B28 i C62 uznać należy za zasadne.**

W normalnych warunkach eksploatacyjnych (tzn. bez wprowadzenia ostrzeżeń i podejmowania szczególnych kroków operacyjnych), uznać należy, że przeszkoda w torze (np. drzewo) znalazła się w czasie warunków zwyczajnych i była możliwa do wyeliminowania poprzez realizację zasadniczych zadań w ramach np. utrzymania pasa kolejowego. **Właściwa kwalifikacja przyczyny tego typu zdarzeń to B13 i C60 (tj. „najechanie pojazdu kolejowego na przeszkodę”).**

W ocenie Prezesa UTK, stosowanie powyższej wykładni jest niezbędne do identyfikowania rzeczywistych przyczyn zdarzeń kolejowych, co ma fundamentalne znaczenie dla wskazywania adekwatnych środków zapobiegawczych a w efekcie przyczynia się do poprawy poziomu bezpieczeństwa transportu kolejowego.