

FUNKCJONOWANIE KOMISJI KOLEJOWYCH KONIECZNE JEST ZAANGAŻOWANIE WSZYSTKICH PODMIOTÓW

MACIEJ GŁADYGA

Obecnie istotne jest znalezienie kompromisu, najważniejszym efektem którego będzie poprawa bezpieczeństwa i pozytywny wpływ na zdrowe zasady współpracy zarządcy infrastruktury, przewoźników, dysponentów i ECM.

Wprawodawstwie polskim status komisji kolejowych (prowadzących postępowanie w zakresie incydentu lub wypadku kolejowego) określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 16 marca

2016 r. Zgodnie z §2 ust. 3 rozporządzenia w skład komisji wypadkowej wchodzi przedstawiciele przewoźnika kolejowego, zarządcy infrastruktury lub użytkownika bocznicy. Jest to oczywiście bezpośrednio związane z określeniem infrastruktury, na której miało miejsce zdarzenie, oraz przedsięwzięcia kolejowego wykonującego operację kolejową. Przewodniczącym komisji zostaje przedstawiciel zarządcy infrastruktury, na terenie którego doszło do zdarzenia.

Powyższe zapisy zdaniem wielu przewoźników kolejowych, dysponentów wagonów, podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie (ECM) czy użytkowników bocznic są nieprzystające do problemów pojawiających się w sytuacji zdarzenia kolejowego. Po pierwsze, w składzie komisji kolejowych nie przewiduje się uczestnictwa przedstawicieli dysponenta pojazdu ani ECM. Tymczasem to dysponent wagonu i ECM są podmiotami, które na podstawie obowiązujących przepisów odpowiadają za pojazd i jego stan techniczny na każdym etapie eksploatacji. Określa to zarówno ustawa o transporcie kolejowym, jak i Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 (zastąpiła w ramach części technicznej IV Pakietu Kolejowego poprzednią Dyrektywę 2004/49/WE zmienioną Dyrektywą 2008/110/WE) oraz Rozporządzenie Komisji (UE) 445/2011. Obecny zapis sprawia, że dysponenti oraz ECM pojazdów uczestniczących w zdarzeniu praktycznie w żaden sposób nie biorą udziału w postępowaniu komisji, tym samym nie mogą na bieżąco „bronić” swych racji, uzasadniać ani dostarczać argumentacji mogącej się przyczynić do pełnego wyjaśnienia przyczyn wypadku.

Doświadczenia ogromnej ilości zdarzeń wskazują, że podmioty te nie są nawet informowane na bieżąco o stanie postępowania, które często trwa latami. Brak czynnego uczestnictwa ECM w postępowaniu komisji wypadkowej uniemożliwia temu podmiotowi poprawne wywiązywanie się ze swojej funkcji, chociażby w zakresie rozwoju utrzymania w celu poprawy bezpieczeństwa eksploatacji pojazdów kolejowych (obowiązki określone zarówno w Dyrektywie „798” i Rozporządzeniu Komisji „445”, jak i w samej ustawie o transporcie kolejowym). Jednocześnie opisany stan prawny i faktyczny komplikuje dysponentowi wagonu sytuację finansową, ponieważ bez rozstrzygnięcia w sprawie przyczyn wypadku nie ma możliwości ustalenia odpowiedzialności za szkody, w tym zniszczenia pojazdów kolejowych. Istnieje wprawdzie w rozporządzeniu zapis §9, ust. 4, który mówi, że przewodniczący może powołać w skład komisji inne osoby, jednak jest to zapis nieobligatoryjny, co oznacza, że przewodniczący komisji (strona postępowania!) nie ma żadnego obowiązku powołać przedstawiciela dysponenta lub ECM, i w praktyce tak właśnie się najczęściej dzieje. Z kolei w ustawie o transporcie kolejowym



FOT. ADAM BRZODOWSKI

istnieje też zapis (art. 28k), że komisja prowadzi postępowanie tak, by wysłuchać zainteresowanych stron, jak również, że Komisja informuje o postępowaniu i o postępach właścicieli zniszczonego mienia – są to jednak zapisy nieprecyzyjne i niezwykle trudno na ich podstawie egzekwować jakikolwiek obowiązek większego zaangażowania dysponentów i ECM pojazdów kolejowych w postępowanie komisji. Praktyka jest taka, że właściciele zniszczonego mienia (przeważnie są to dysponenti pojazdów) nie są na bieżąco informowani o postępach – często trwających latami – prac komisji.

Podkreślenia wymaga fakt, że Przewodniczącym Komisji zostaje przedstawiciel jednej ze stron, tj. przedstawiciel zarządcy infrastruktury, co oznacza, że powierzona mu jest funkcja przewodniczenia ciała orzekającemu w jego własnej sprawie. Nierzadko rodzi to uzasadnione obawy o bezstronność tak prowadzonego postępowania, zwłaszcza w przypadku, gdy w skład komisji nie wchodzi przedstawiciele dysponentów ani ECM pojazdów uczestniczących w wypadku, jak ma to miejsce obecnie.

W październiku bieżącego roku odbyło się wspólne posiedzenie Sekcji Przewoźników Kolejowych oraz Sekcji Wagonów i Spedycji Izby Gospodarczej Transportu Lądowego. Głównym tematem pierwszego dnia posiedzenia (tematyka drugiego dnia, tj. umowa AVV/GCU była przedmiotem odrębnego artyku-

łu w poprzednim numerze Kuriera Kolejowego) było właśnie funkcjonowanie komisji kolejowych powoływanych w związku ze zdarzeniami na sieci kolejowej. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele firm członkowskich IGTL, a także wiceprezes UTK Kamil Wilde, Dyrektor Oddziału Terenowego UTK w Warszawie oraz Przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych Tadeusz Ryś wraz ze współpracownikami. Przedstawiciele Urzędu i Komisji zgodzili się z głosami członków Izby, że obecnie funkcjonujący system, gdzie nierzadko rola dysponenta i ECM jest pomijana, nie sprzyja właściwemu wyjaśnieniu przyczyn zdarzeń i nieodzwonne są w tym zakresie zmiany przepisów.

W czasie spotkania przedstawiciele branży zwrócili uwagę, że przywoływane powyżej przepisy w zakresie postępowania w sprawie wypadków i incydentów kolejowych są niespójne z Ogólną Umową o Użytkowaniu Wagonów AVV/GCU). Jakkolwiek Umowa AVV nie jest aktem prawnym, lecz wielostronną umową (podpisaną przez ponad 600 przewoźników kolejowych oraz dysponentów wagonów w Europie), jest to jednak Umowa oparta o postanowienia konwencji COTIF

1999 i opracowana w 2006 r. pod egidą międzynarodowych związków kolejowych UIC, UIP i ERFA. Jej celem jest uregulowanie i ujednoczenie całokształtu postępowania przy przewozach wagonów towarowych przez różne przedsiębiorstwa kolejowe w Europie i uregulowaniu wzajemnych praw i obowiązków stron przewozu. Umowa ta została opracowana w 2006 r., w momencie zakończenia obowiązywania tzw. przepisów RIV – Przepisy o Wzajemnym Użytkowaniu Wagonów Towarowych w Komunikacji Międzynarodowej, stanowiących Załącznik do międzynarodowej Konwencji COTIF. Warto zwrócić uwagę, że pomimo swojego nieobligatoryjnego charakteru umowa AVV została przywołana w preambule Dyrektywy 2008/110/WE (zmieniającej Dyrektywę 2004/49/WE), która wprowadziła do obrotu prawnego nowy podmiot: Podmiot Odpowiedzialny za Utrzymanie (ECM).

W ww. Umowie AVV dysponent wagonu oraz podmiot ECM są podmiotami jednoznacznie umocowanymi w relacjach pomiędzy uczestnikami przewozu wagonu po sieci kolejowej (Rozdział II Umowy AVV). Rozdział IV i V Umowy bezpośrednio odnoszą się do zaangażowania dysponenta wagonu (a także ECM zgodnie z zapisami rozdziału II) w przypadku jakichkolwiek uszkodzeń własnego pojazdu (art. 18 Umowy AVV). Zapisy te, jak i sama idea Umowy AVV – są, niestety, rozbieżne z powyżej przywołanymi aktami prawa polskiego w zakresie postępowania komisji wypadkowych,

ponieważ w krajowych przepisach nie ma bezpośrednio wskazania na uczestnictwo dysponenta lub/i ECM w postępowaniu w sprawie wypadku lub incydentu kolejowego.

Obecni na spotkaniu przedstawiciele UTK podkreślili, że prezes UTK dostrzega problem, ale ma również możliwość ułatwienia pracy komisji kolejowych poprzez realizację działań o charakterze nadzorczym i legislacyjnym. Podkreślono, że kluczowe znaczenie ma szczegółowe wyjaśnienie zdarzenia przez komisję kolejową. Zarówno UTK, jak i PKBWK zwracały uwagę na konieczność ustalenia pełnego przebiegu zdarzenia, w tym określenia przyczyn i skutków wraz ze wskazaniem początku nieprawidłowości. Niezwykle ważne jest wskazanie bezpośredniej przyczyny, ale również klasyfikacja i hierarchizacja wszystkich okoliczności, w tym tych, które niebezpośrednio przyczyniły się do wypadku. Przewodniczący PKBWK, przy aprobacie wiceprezesa UTK, podkreślał kwestię określenia i prawidłowego opisu środków zapobiegawczych oraz walor edukacyjny działalności komisji. Jednoznacznie stwierdzono, że wyniki prac komisji powinny przyczynić się do podniesienia bezpieczeństwa i ograniczenia poziomu

ryzyka w wyniku opracowania wniosków prewencyjnych przy uwzględnieniu stosowanych systemów zarządzania bezpieczeństwem, systemów zarządzania utrzymaniem lub przepisów wewnętrznych.

Z punktu widzenia obecnych na spotkaniu przedstawicieli firm członkowskich Izby Gospodarczej Transportu Lądowego, ale także wszystkich podmiotów działających w tym obszarze, niezwykle cenna była jednoznaczna deklaracja obu zaproszonych podmiotów odpowiadających za nadzór nad bezpieczeństwem systemu kolejowego, że kluczowe jest, by zarówno w pracach komisji, jak i w procesie wdrażania określonych środków zapobiegawczych brały udział ECM oraz dysponenti pojazdów, którzy w istotny sposób mogą przyczynić się do zminimalizowania udziału czynników ryzyka w obszarze utrzymania i zarządzania pojazdami kolejowymi.

W toku dyskusji odniesiono się do obecnie obowiązujących przepisów w zakresie włączenia do prac komisji kolejowej przedstawiciela ECM, dysponenta oraz innych podmiotów mających związek ze zdarzeniem. Przedstawiciele IGTL podkreślali, że choć wszyscy zdają sobie sprawę, że katalog podmiotów, które mogą brać udział w pracach komisji kolejowej jest w rozporządzeniu otwarty i teoretycznie udział ECM i dysponenta nie napotyka żadnych przeszkód, to praktyka jest zgoła odmienna. Podkreślono w tym miejscu autonomię decyzyjną przewodniczącego komisji i brak formalnych instrumentów oddziaływania na jego decyzje organów nadzorujących bezpieczeństwo na kolei. Wszyscy uczestnicy debaty byli zgodni, że włączenie przedstawiciela ECM lub dysponenta pojazdu do składu komisji jest zasadne. Nie można pomijać doświadczenia i wiedzy personelu na co dzień zajmującego się technicznymi aspektami eksploatacji i utrzymania pojazdów. Ważne jest, aby do badania zdarzeń kolejowych podchodzić kompleksowo i możliwie wnikliwie rozpatrywać wszystkie okoliczności, co może być utrudnione przy szablonowym podejściu i ograniczaniu składu komisji wyłącznie do przedstawiciela zarządcy infrastruktury i przewoźnika. Szczególnego znaczenia nabiera to w kontekście zarządzania bezpieczeństwem i oceny ryzyka, jako że dysponenti i ECM mają decydujący głos w kwestii dokumentacji systemu utrzymania, która może być ważnym narzędziem eliminowania luk w procedurach monitorowania zagrożeń i działaniach zapobiegawczych.

Z nadzieją została przyjęta deklaracja dotycząca aktywności prezesa UTK w odpowiedzi na płynące z rynku sygnały dotyczące możliwości uczestnictwa ECM i dysponentów w pracach komisji kolejowych. Przedstawiciele firm członkowskich usłyszeli, że UTK podejmuje działania o charakterze legislacyjnym, wskazując prawodawcy, że w ramach prac nad kształtem znowelizowanego rozporządzenia w sprawie poważnych wypadków oraz wypadków i incydentów w transporcie kolejowym powinien być uwzględniony w katalogu podmiotów uczestniczących w postępowaniach komisji kolejowych udział podmiotów

Kluczowe jest, by zarówno w pracach komisji, jak i w procesie wdrażania określonych środków zapobiegawczych brały udział ECM oraz dysponenti pojazdów, którzy w istotny sposób mogą przyczynić się do zminimalizowania udziału czynników ryzyka w obszarze utrzymania i zarządzania pojazdami kolejowymi



odpowiedzialnych za utrzymanie oraz dysponentów pojazdów. Jest to stanowisko zbliżone z oczekiwaniami rynku. Jednocześnie wśród postulatów IGTL znajduje się koncepcja zmiany zasady wyboru przewodniczącego komisji. Powinien on być niezależnym ekspertem i nie powinien to być przedstawiciel którejkolwiek z zaangażowanych stron; może nim być np. członek Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych. Taki pomysł został z zainteresowaniem przyjęty przez obecnych na spotkaniu członków PKBWK.

Miejmy nadzieję, że temat ten zostanie podjęty przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a stosowne projekty zmian przepisów wyjdą naprzeciw postulatowi branży. Widać w tej materii, co nie jest tak oczywiste i bardzo częste, spójność poglądów przedsiębiorców oraz administracji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo. Można zatem liczyć, że w przypadku przeprowadzenia właściwych i szeroki konsultacji społecznych będzie możliwe znalezienie kompromisu, którego najważniejszym efektem będzie poprawa bezpieczeństwa i pozytywny wpływ na zdrowe zasady współpracy zarządcy infrastruktury, przewoźników, dysponentów i ECM.●



Maciej Gładys, dyrektor biura Izby Gospodarczej Transportu Lądowego

FOT. ARCH. KURIERA KOLEJOWEGO