

Usprawnianie funkcjonowania
systemu kolejowego
na rzecz społeczeństwa.

Przewodnik

Model zarządzania egzekwowaniem

	<i>Sporządzony przez</i>	<i>Poświadczony przez</i>	<i>Zatwierdzony przez</i>
<i>Imię i nazwisko</i>	S. D'ALBERTANSON	M. SCHITTEKATTE	C. CARR
<i>Stanowisko</i>	Specjalista ds. projektów	Kierownik projektu	Kierownik działu
<i>Data</i>	29/06/2018	29/06/2018	29/06/2018
<i>Podpis</i>			

Historia dokumentu

<i>Wersja</i>	<i>Data</i>	<i>Uwagi</i>
1.0	29/06/2018	Wersja ostateczna do publikacji

Niniejszy dokument stanowi prawnie niewiążące wytyczne Agencji Kolejowej Unii Europejskiej. Pozostaje on bez uszczerbku dla procesów decyzyjnych przewidzianych w mających zastosowanie przepisach unijnych. Ponadto dokonywanie wiążącej wykładni prawa Unii należy do wyłącznych kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

1 Wprowadzenie

Zgodnie z przepisami dyrektywy (UE) 2016/798 w sprawie bezpieczeństwa kolei jednolity certyfikat bezpieczeństwa może wydać krajowy organ ds. bezpieczeństwa lub Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (Agencja). Autoryzacje bezpieczeństwa wydaje krajowy organ ds. bezpieczeństwa. Po wydaniu jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa przez Agencję lub krajowy organ ds. bezpieczeństwa odpowiedzialność za monitorowanie zgodności z tymi certyfikatami i autoryzacjami przez cały okres ich obowiązywania spoczywa zawsze na krajowym organie ds. bezpieczeństwa sprawującym nadzór nad daną organizacją. W związku z powyższym w przypadku wykrycia jakichkolwiek niezgodności obowiązek podjęcia odpowiednich działań w ramach przysługujących im uprawnień regulacyjnych spoczywa na krajowych organach ds. bezpieczeństwa, które w tym kontekście pełnią funkcję organów pierwszej instancji. Co więcej, jeżeli próby naprawienia sytuacji przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa okażą się nieskuteczne, krajowy organ ds. bezpieczeństwa albo Agencja działająca w porozumieniu z krajowym organem bezpieczeństwa może cofnąć lub ograniczyć jednolity certyfikat bezpieczeństwa danej organizacji; jeżeli chodzi o autoryzacje bezpieczeństwa, krajowy organ ds. bezpieczeństwa może ograniczyć lub cofnąć autoryzacje.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej stosują różne podejścia do kwestii sprawowania nadzoru regulacyjnego nad koleją. Niektóre organy krajowe, którym powierzono odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru nad koleją, posiadają ograniczony zakres uprawnień do egzekwowania eksploatacji kolei w bezpieczny sposób, podczas gdy krajowym organom ds. bezpieczeństwa w innych państwach przyznano uprawnienia do podejmowania bezpośrednich działań w tym zakresie. Ponieważ przepisy prawa krajowego ograniczają niekiedy zakres uprawnień przysługujący organom krajowym, niektóre państwa członkowskie stosują odpowiednie przepisy prawa europejskiego, takie jak przepisy dyrektywy (UE) 2016/798 i dyrektywy (UE) 2016/797.

Poza przepisami dyrektywy (UE) 2016/798 brak jest obecnie jakichkolwiek innych wytycznych dotyczących okoliczności, w których krajowy organ ds. bezpieczeństwa może skorzystać z takich uprawnień. Art. 17 ust. 5 dyrektywy stanowi, że w przypadku, gdy krajowy organ ds. bezpieczeństwa uzna, że posiadacz jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa przestał spełniać warunki certyfikacji, samodzielnie podejmuje decyzję o cofnięciu lub ograniczeniu jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa albo – jeżeli certyfikat wydała Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (zwana dalej również „Agencją”) – zwraca się o podjęcie stosownej decyzji do Agencji. Niezależnie od danego przypadku należy każdorazowo uzasadnić podjętą decyzję. Przepis uprawniający krajowy organ ds. bezpieczeństwa do cofnięcia lub ograniczenia jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa w oparciu o dowody zgromadzone podczas sprawowania nadzoru można wykorzystać do tego, aby wymusić wprowadzenie zmian w danej organizacji.

Ponadto w poszczególnych państwach członkowskich można zaobserwować różnice dotyczące organu odpowiedzialnego za pociąganie organizacji do odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia przepisów w obszarze bezpieczeństwa, a także różnice związane z okolicznościami, w jakich podejmuje się stosowne działania w tym zakresie. W niektórych państwach członkowskich odpowiedzialność za prowadzenie dochodzeń w sprawie poważnych incydentów spoczywa na organach ścigania, a nie na krajowym organie ds. bezpieczeństwa. Część państw członkowskich dopuszcza możliwość pociągnięcia organizacji do odpowiedzialności z tytułu naruszenia obowiązujących przepisów w zakresie bezpiecznej eksploatacji kolei nawet w przypadku, gdy nie doszło do żadnego poważnego wypadku. W innych państwach członkowskich organizację można pociągnąć do odpowiedzialności wyłącznie w sytuacji, w której naruszenie obowiązujących przepisów doprowadziło do poważnych wypadków. Opisane różnice w podejściach stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie stwarzają wyzwania dla unijnych ram regulacyjnych w dziedzinie kolei oraz dla krajowych organów ds. bezpieczeństwa wdrażających prawo Unii. Ponadto obowiązujące w niektórych państwach członkowskich przepisy krajowe regulujące kwestie związane z bezpieczeństwem kolei obejmują również problematykę bezpieczeństwa w miejscu pracy. W większości

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

państw członkowskich odpowiedzialność za kwestie związane z bezpieczeństwem w miejscu pracy spoczywa na innym organie niż krajowy organ ds. bezpieczeństwa, który działa na podstawie innych przepisów. W przypadkach, w których dochodzi do ruchu transgranicznego, opisana sytuacja może doprowadzić również do problemów związanych z egzekwowaniem przepisów, ponieważ krajowe organy ds. bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich działają na podstawie różnych ram prawnych i dysponują różnymi uprawnieniami do podejmowania działań służących wyegzekwowaniu poprawy poziomu bezpieczeństwa.

Prawidłowe stosowanie zasad nadzoru powinno doprowadzić do sytuacji, w której krajowe organy ds. bezpieczeństwa będą w stanie sprawować nadzór i podejmować działania służące egzekwowaniu przepisów w spójny i sprawiedliwy sposób. W opinii Agencji opracowanie wytycznych bardziej szczegółowo opisujących te zasady mogłoby okazać się pomocne dla krajowych organów ds. bezpieczeństwa, ponieważ umożliwiłoby im opracowanie spójnego podejścia do kwestii egzekwowania zgodności z przepisami w państwach członkowskich.

1.1 Cel przewodnika

Niniejszy przewodnik zapewnia krajowym organom ds. bezpieczeństwa możliwość zapoznania się z prostym modelem zarządzania egzekwowaniem, który ułatwi im podejmowanie decyzji związanych z egzekwowaniem przestrzegania przepisów przez organizacje zarówno w przypadku, gdy naruszają one prawo krajowe, jak i w przypadku, gdy dopuszczają się one naruszenia prawa Unii. Model służy do klasyfikowania poziomu niewywiązania się z obowiązku kontrolowania luki w poziomie ryzyka wykrytej w ramach nadzoru przy wykorzystaniu prostej matrycy.

W modelu tym odniesiono się do relacji między krajowymi uprawnieniami w zakresie egzekwowania przepisów, a przepisami zawartymi w dyrektywie (UE) 2016/798 dotyczącej jednolitych certyfikatów bezpieczeństwa, aby przyczynić się do zapewnienia wnioskodawcom występującym o wydanie certyfikatów bezpieczeństwa oraz podmiotom objętym nadzorem krajowych organów ds. bezpieczeństwa w całej Unii Europejskiej równych warunków działania w kwestiach związanych z eliminowaniem przypadków nieprzestrzegania i naruszenia prawa.

Model zarządzania egzekwowaniem to narzędzie, które może być stosowane przez krajowe organy ds. bezpieczeństwa w celu poprawy spójności działań w obszarze egzekwowania zgodności z przepisami dopuszczającymi możliwość nakładania sankcji lub wystosowywania upomnień w celu poprawy niektórych aspektów związanych ze stosowanymi przez organizacje rozwiązaniami w zakresie kontroli ryzyka. Narzędzie służy zapewnieniu krajowym organom ds. bezpieczeństwa możliwości spełnienia wymogów przewidzianych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia delegowanego ustanawiającego CSM dotyczące nadzoru. Zgodnie z przepisami tego artykułu krajowe organy ds. bezpieczeństwa są zobowiązane do ustanowienia kryteriów w zakresie podejmowania decyzji w kwestii postępowania z wykrytymi przypadkami nieprzestrzegania obowiązków. Z art. 5–8 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/761 [*ustanawiającego CSM dotyczące nadzoru*] wynika również jasno, że krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny prowadzić swoje działania nadzorcze w taki sposób, aby zwiększać wzajemne zaufanie do stosowanych przez siebie podejść w procesie podejmowania decyzji oraz zapewnić proporcjonalny charakter tych działań, a także powinny koncentrować swoje wysiłki na obszarach wiążących się z największym ryzykiem i ponosić odpowiedzialność za podejmowane przez siebie decyzje. Model egzekwowania przepisów zapewnia możliwość osiągnięcia również tego celu.

1.2 Do kogo skierowany jest niniejszy przewodnik?

Niniejszy dokument skierowany jest do:

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

- krajowych organów ds. bezpieczeństwa oceniających systemy zarządzania bezpieczeństwem stosowane przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców infrastruktury w ramach sprawowanego przez te organy nadzoru;
- przedsiębiorstw kolejowych i zarządców infrastruktury, które mogą korzystać z niego w charakterze źródła informacji na temat potencjalnych konsekwencji niespełnienia obowiązujących norm prawnych.

1.3 Zakres

Opisany w niniejszym dokumencie model zarządzania egzekwowaniem:

- może stanowić ramy dla podmiotów odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru, ułatwiając im podejmowanie spójnych decyzji w zakresie egzekwowania przepisów;
- ułatwia krajowym organom ds. bezpieczeństwa monitorowanie, czy podmioty odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru podejmują decyzje w zakresie egzekwowania przepisów w sprawiedliwy i spójny sposób;
- może okazać się pomocny przy rozpatrywaniu bardziej złożonych przypadków;
- może zapewnić możliwość wykazania, że dany krajowy organ ds. bezpieczeństwa działa w ukierunkowany, sprawiedliwy, przejrzysty i proporcjonalny sposób, jeżeli model zarządzania egzekwowaniem wykorzystywany przez ten krajowy organ ds. bezpieczeństwa został publicznie udostępniony.

Niniejszy dokument nie dotyczy działań w zakresie egzekwowania przepisów podejmowanych przez organy regulacyjne inne niż krajowy organ ds. bezpieczeństwa.

1.4 Struktura wytycznych

Niniejszy dokument stanowi część kompendium wytycznych Agencji wspierających przedsiębiorstwa kolejowe, zarządców infrastruktury, krajowe organy ds. bezpieczeństwa i Agencję w wypełnianiu funkcji i wykonywaniu zadań zgodnie z dyrektywą (UE) 2016/798.



Rys. 1: Kompendium wytycznych Agencji

Krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny współpracować z innymi agencjami regulacyjnymi przy wywiązywaniu się z obowiązków spoczywających na nich zgodnie z przepisami prawa Unii i prawa krajowego. Dodatkowe informacje na temat przypadków, w których należy prowadzić współpracę z innymi agencjami, można znaleźć w *Przewodniku Agencji dotyczącym nadzoru*.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że model powinien być stosowany przez osoby kompetentne w zakresie przeprowadzania nadzoru (zob. również *Przewodnik Agencji dotyczący ram zarządzania kompetencjami*) i że należy korzystać z niego w charakterze narzędzia pomocniczego, a nie środka zastępującego profesjonalny osąd danej osoby.

Spis treści

1	Wprowadzenie.....	2
1.1	Cel przewodnika	3
1.2	Do kogo skierowany jest niniejszy przewodnik?	3
1.3	Zakres.....	4
1.4	Struktura wytycznych	4
2	Model zarządzania egzekwowaniem.....	7
2.1	Ograniczenia	7
2.2	Priorytety w zakresie egzekwowania przepisów	7
2.3	Analiza luki w poziomie ryzyka	8
	Załącznik 1 – Schemat.....	16
	Załącznik 2 – Przykłady	17
	Przykład 1: Naruszenie – „Skrajnie duża” luka w poziomie ryzyka.....	17
	Przykład 2: Naruszenie – „Istotna” luka w poziomie ryzyka.....	18
	Przykład 3: Naruszenie – „Umiarkowana” luka w poziomie ryzyka	19
	Przykład 4: Brak – „Brak” luki w poziomie ryzyka	19

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

2 Model zarządzania egzekwowaniem

2.1 Ograniczenia

Poziom trudności związany z przeprowadzeniem oceny ryzyka i oceny zgodności z prawem krajowym waha się od bardzo łatwego do bardzo trudnego. Podmiot przeprowadzający ocenę i sprawdzający zgodność z obowiązującymi przepisami nie zawsze jest w stanie jednoznacznie stwierdzić, że w danym przypadku doszło do nieprzestrzegania obowiązków. Ponadto w toku prowadzonych działań nadzorczych niejednokrotnie dochodzi do wykrycia szeregu uchybień o różnej wadze. Ustalenie, czy w danym przypadku faktycznie doszło do naruszenia prawa, wskazanie, które organizacje lub osoby fizyczne powinny zostać pociągnięte do odpowiedzialności z tego tytułu i określenie sposobu usunięcia tego naruszenia lub tych naruszeń nie zawsze jest łatwe.

Model zarządzania egzekwowaniem ułatwia podejmowanie decyzji pracownikom krajowych organów ds. bezpieczeństwa kompetentnym w zakresie jego obsługi. Ponadto model ten nie zapewnia możliwości odniesienia się do wszystkich potencjalnych niuansów, z którymi może zetknąć się osoba odpowiedzialna za prowadzenie działań nadzorczych, ani nie umożliwia automatycznego uzyskania „prawidłowej odpowiedzi”. Wynika to z faktu, że sam fakt sprawowania nadzoru wymaga od osoby odpowiedzialnej za jego sprawowanie podejmowania samodzielnych decyzji dotyczących ryzyka. Takie osoby muszą w szczególności ocenić wielkość „luki w poziomie ryzyka” zdefiniowanej w modelu, co ma kluczowe znaczenie dla jego prawidłowego stosowania. Model należy zatem traktować jako uzupełnienie uprawnień w zakresie podejmowania decyzji przysługujących podmiotom odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru, a nie jako element ograniczający te uprawnienia. Osoby korzystające z modelu powinny być odpowiednio przeszkolone w zakresie jego obsługi oraz sposobu oceniania względnego poziomu ryzyka oraz powinny krytycznie podchodzić do kwestii związanych z kontrolą zgodności z prawem w rzeczywistych sytuacjach.

Model ten może być stosowany w różnych ramach prawnych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Każdy krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien jednak zadbać o zapewnienie korzystania z tego modelu w sposób zgodny z obowiązującymi krajowymi ramami regulacyjnymi. Na schemacie zamieszczonym w Załącznik 1 przedstawiono etap procedury, na którym stosuje się model, oraz sposób, w jaki stosowanie modelu wpływa na decyzje w sprawie wszczęcia postępowania karnego przeciwko danej organizacji lub decyzje w sprawie ograniczenia lub cofnięcia jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa.

W modelu przewidziano dodatkowy etap służący ustaleniu, czy w danym przypadku jednolity certyfikat bezpieczeństwa powinien zostać cofnięty, czy raczej ograniczony.

2.2 Priorytety w zakresie egzekwowania przepisów

Krajowe organy ds. bezpieczeństwa sprawują nadzór, aby upewnić się, czy dana organizacja spełniła i czy nadal spełnia warunki, na których przyznano jej jednolity certyfikat bezpieczeństwa. W praktyce oznacza to, że przyznając jednolity certyfikat bezpieczeństwa, organ oceniający doszedł do wniosku, iż organizacja przekazała wystarczające informacje, aby wykazać, że dysponuje lub będzie dysponować funkcjonującym systemem zarządzania bezpieczeństwem, który spełnia wymogi dowodowe przewidziane we wspólnych metodach oceny bezpieczeństwa dotyczących oceny zgodności.

Jednolite certyfikaty bezpieczeństwa lub autoryzacje bezpieczeństwa są ważne przez okres nieprzekraczający 5 lat i w trakcie okresu ich obowiązywania są objęte nadzorem ze strony krajowego organu ds. bezpieczeństwa, który upewnia się, że ustalenia dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem określone w pierwotnym wniosku są przestrzegane w praktyce przez cały okres ważności certyfikatu.

Jeżeli krajowy organ ds. bezpieczeństwa wykryje przypadki braku zgodności, będzie musiał zastanowić się, w jaki sposób można wyeliminować te przypadki. Jedną z metod, którą krajowy organ ds. bezpieczeństwa może wykorzystać do dokonania oceny systemu zarządzania bezpieczeństwem w poszczególnych przypadkach, jest skorzystanie z modelu zdolności do zarządzania lub dojrzałości zarządczej, który umożliwia dokonanie oceny dojrzałości systemu zarządzania bezpieczeństwem organizacji (zob. również *Przewodnik Agencji dotyczący modelu dojrzałości zarządczej*).

Ponadto krajowe organy ds. bezpieczeństwa we wszystkich państwach członkowskich powinny opracować strategię nadzoru i plany nadzoru. Opracowanie tych dokumentów stanowi jeden z wymogów przewidzianych we wspólnej metodzie oceny bezpieczeństwa w zakresie nadzoru. Strategia nadzoru koncentruje się na kluczowych priorytetach krajowego organu ds. bezpieczeństwa w obszarze promowania działań nadzorczych i przyczyniania się do poprawy bezpieczeństwa kolei. Dlatego też każdy krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien zdawać sobie sprawę z tego, które elementy systemu kolejowego wiążą się z najpoważniejszym ryzykiem, a także z tego, jakim potencjałem w zakresie zarządzania dysponują przedsiębiorstwa kolejowe. Wiedza na ten temat powinna pochodzić z prowadzonych działań nadzorczych, a krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny należycie wykorzystywać zasoby znajdujące się w ich dyspozycji. Choć krajowy organ ds. bezpieczeństwa może prowadzić dochodzenia lub podejmować działania we wszystkich obszarach wchodzących w zakres przysługujących mu kompetencji, opracowanie strategii i planu lub planów nadzoru powinno umożliwić mu skoncentrowanie się na najistotniejszych spośród tych obszarów. Oczekuje się zatem, że podmioty odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru będą koncentrowały swoje działania na określonych obszarach, oraz że podejście oparte na modelu zarządzania egzekwowaniem będzie wspierało proces podejmowania decyzji w kwestii działań, jakie należy podjąć w przypadku domniemanego naruszenia prawa. W swojej strategii i planie lub planach krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny również – w stosownych przypadkach – wziąć pod uwagę działania podejmowane przez inne organy regulacyjne lub organy ścigania, takie jak policja, na przykład w dziedzinie środowiska lub bezpieczeństwa pracowników.

2.3 Analiza luki w poziomie ryzyka

W toku działań nadzorczych krajowe organy ds. bezpieczeństwa powinny gromadzić informacje na temat zagrożeń, powiązanego z nimi ryzyka i adekwatności istniejących środków kontroli. Na podstawie tych informacji sporządza się wstępną ocenę faktycznego ryzyka. Rezultaty tej oceny porównuje się następnie z poziomem ryzyka uznawanym za dopuszczalny w obowiązujących przepisach, normach lub wytycznych (odniesienie do ryzyka). Różnicę między tym ryzykiem do którego się odnosi a ryzykiem, na jakie dana organizacja jest narażona w praktyce, określa się jako „**lukę w poziomie ryzyka**”.

W zależności od różnicy między rzeczywistym a oczekiwanym poziomem ryzyka, względną wielkość luki klasyfikuje się w następujący sposób:

- **„Skrajnie duża”** oznacza bardzo poważny brak zgodności z wymogami przewidzianymi w prawie Unii lub w przepisach krajowych. Na przykład całkowity brak kontroli bezpieczeństwa może bezpośrednio doprowadzić do wystąpienia niebezpiecznego zdarzenia, co świadczy o istnieniu dużej luki w poziomie ryzyka. To z kolei świadczy o tym, że w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem nie przyjęto ustaleń zapewniających możliwość kontrolowania ryzyka na kilku poziomach lub że w ogóle nie wzięto tego ryzyka pod uwagę w procesie oceny ryzyka.
- **„Istotna”** oznacza znaczny brak zgodności z wymogami przewidzianym w prawie Unii lub w przepisach krajowych, na przykład powtarzające się lub celowe niewywiązywanie się z obowiązku utrzymywania zgodności autoryzowanej infrastruktury interoperacyjnej z odpowiednimi TSI, potencjalnie w celu osiągnięcia korzyści gospodarczej. Taka luka może również wywierać wpływ na sprawność funkcjonowania taboru kolejowego albo elementów infrastruktury oraz na inne

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

przedsiębiorstwa kolejowe. Luka w poziomie ryzyka nie jest tak istotna, jak w przypadku skrajnie dużej luki, ale mimo to należy uznać ją za znaczną. Taka luka może również świadczyć o tym, że w procesie oceny ryzyka w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem nie uwzględniono możliwości wystąpienia awarii.

- **„Umiarkowana”** oznacza, że poziom ryzyka w systemie zarządzania bezpieczeństwem odbiega od normy i jest nieodpowiedni, ale zidentyfikowane niedociągnięcia należy uznać za nieznaczne w świetle istniejących środków kontroli ryzyka, a prawdopodobieństwo, że wywrą one niekorzystny wpływ na poziom bezpieczeństwa, jest niewielkie. Taka luka może wystąpić na przykład w przypadku wykorzystywania elementów, które – mimo że działają w prawidłowy sposób – nie spełniają wymogów w zakresie interoperacyjności lub dostępności. Sytuacja ta nie stanowi rezultatu dążenia do uzyskania przewagi konkurencyjnej, ale wynika z nieodpowiedniego sposobu przeprowadzania kontroli. Luka w poziomie ryzyka jest relatywnie niewielka, a wynikające z niej konsekwencje nie są dostatecznie duże, by dawać podstawy do poważnych obaw. Jeżeli prawo krajowe dopuszcza taką możliwość, krajowy organ ds. bezpieczeństwa może nałożyć na organizację określone sankcje, aby wymusić na niej podjęcie działań naprawczych.
- **„Niewielka”** oznacza, że poziom ryzyka w systemie zarządzania bezpieczeństwem nieznacznie odbiega od normy oraz że sytuację tę można w łatwy sposób skorygować. Problemy związane z brakiem zgodności z prawem krajowym i prawem Unii nie są poważne. Luka w poziomie ryzyka jest nieznaczna, a zidentyfikowane problemy można łatwo wyeliminować.

Lukę w poziomie ryzyka można wykorzystywać w dwóch celach:

- po pierwsze, przy podejmowaniu decyzji w kwestii tego, jakie działania krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien podjąć, aby w największym stopniu przyczynić się do zapewnienia przestrzegania obowiązujących przepisów przez daną organizację; oraz
- po drugie, aby określić, czy należy podjąć działania w zakresie egzekwowania przepisów przewidziane w prawie danego państwa członkowskiego, takie jak wszczęcie postępowania w zakresie naruszenia lub wystosowanie upomnienia.

Jeżeli na danym obszarze zidentyfikowano więcej niż jedną „lukę w poziomie ryzyka”, luki te należy analizować osobno. W takim przypadku można zastosować jedno z dwóch podejść:

- Jeżeli przepisy prawa krajowego przyznają krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa dostateczne uprawnienia w tym zakresie, organ ten może zająć się lukami w poziomie ryzyka indywidualnie, podejmując konkretne działania w odniesieniu do każdej luki w poziomie ryzyka. Na przykład, umiarkowaną lukę w poziomie ryzyka można wyeliminować, wystosowując pismo nakazujące podjęcie działań zaradczych lub zobowiązując organizację do opracowania planu działania w celu rozwiązania zidentyfikowanego problemu; jeżeli na tym samym obszarze zidentyfikowano również skrajnie dużą lukę w poziomie ryzyka, można rozważyć możliwość podjęcia bardziej dotkliwych działań w obszarze egzekwowania przepisów, takich jak wydanie nakazu egzekucyjnego lub wszczęcie postępowania w zakresie naruszenia;
- „Luki w poziomie ryzyka” zidentyfikowane na danym obszarze analizuje się łącznie, koncentrując podejmowane działania na najpoważniejszych z nich. Zastosowanie takiego podejścia wiąże się również z koniecznością opracowania planu działania w celu wyeliminowania pozostałych, mniej poważnych niedociągnięć. Na przykład, na danym obszarze zidentyfikowano 5 „luk w poziomie ryzyka”, z czego trzy mają umiarkowany charakter, jedna jest istotna, a jedna skrajnie duża; w takiej sytuacji należy skoncentrować podejmowane działania na skrajnie dużej luce, uzgadniając jednocześnie z daną organizacją termin przyjęcia planu działania służącego wyeliminowaniu wszystkich innych zidentyfikowanych niedociągnięć. W przypadku wykrycia szeregu istotnych lub umiarkowanych luk można rozważyć możliwość podniesienia powagi luki w poziomie ryzyka o jeden

stopień powyżej łącznego, ogólnego poziomu ryzyka i opracować plan działania w celu wyeliminowania problemów mniejszej wagi. W takim przypadku należy jednak zadbać o to, by stosowne działania miały proporcjonalny charakter i były podejmowane w przejrzysty, a nie arbitralny, sposób.

Określając rzeczywisty poziom ryzyka, podmioty odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru powinny oprócz swojej ocenę na informacjach na temat zagrożeń i środków kontrolnych, uzupełnionych o ich kompetencje, wykształcenie i doświadczenie, a także o treść stosownych wytycznych i inne odpowiednie źródła informacji. Kluczowym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, jest możliwość wystąpienia szkody, a nie zdarzenie, które faktycznie miało miejsce (o ile doszło do takiego zdarzenia).

Najprostszą metodą określenia poziomu ryzyka, a tym samym luki w poziomie ryzyka (tj. różnicę między rzeczywistym poziomem ryzyka a poziomem odnośnego ryzyka), z punktu widzenia nadzoru, jest opacie się na trzech elementach wykorzystywanych w procesie oceny ryzyka. Te trzy elementy to skutek, prawdopodobieństwo i zakres.

- **Skutek** oznacza rodzaj szkody, której wystąpienia można w uzasadniony sposób oczekiwać;
- **Prawdopodobieństwo** oznacza możliwość wystąpienia zdarzenia; pod pojęciem zdarzenia rozumie się incydent mogący doprowadzić do powstania szkody, a nie dowolne zdarzenie;
- **Zakres** oznacza liczbę osób, na które dane zdarzenie może wyrzucić wpływ, lub powagę wyrządzonej szkody.

Przy sprawowaniu nadzoru należy pamiętać o możliwości podjęcia określonych środków kontrolnych w celu: ograniczenia skutków lub zakresu zdarzenia; zmniejszenia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia; lub odniesienia się do wszystkich tych trzech elementów jednocześnie. Różnicę między sumą wyników oceny rzeczywistego ryzyka związanego z tymi trzema elementami a poziomem odnośnego ryzyka (tj. poziomem ryzyka w sytuacji, w której organizacja zastosowałaby wszystkie środki kontrolne przewidziane w obowiązujących przepisach, normach i wytycznych) określa się jako lukę w poziomie ryzyka. Oznacza to, że krajowe organy ds. bezpieczeństwa odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru powinny dokładnie wiedzieć, jakie normy powinny obowiązywać w danej organizacji, i porównać rzeczywisty poziom ryzyka z poziomem ryzyka w tej organizacji w celu ustalenia wielkości luki w poziomie ryzyka.

Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli organy są dobrze zaznajomione z poziomem odnośnego ryzyka oraz treścią obowiązujących przepisów, norm lub wytycznych, a dana organizacja w znacznym stopniu narusza te przepisy, normy lub wytyczne, należy spodziewać się podjęcia bardziej dotkliwych działań w obszarze egzekwowania.

Niektóre wymogi prawne mają głównie administracyjny charakter i nie wywierają bezpośredniego wpływu na poziom ryzyka. W przypadku naruszenia tego rodzaju wymogów, gdy pozwalają na to przepisy prawa państw członkowskich, wszczęcie postępowania przeciwko organizacji dopuszczającej się takiego naruszenia lub przekazanie akt sprawy organowi ścigania nie jest zazwyczaj odpowiednim rozwiązaniem, choć w takiej sytuacji dopuszcza się możliwość nałożenia innych sankcji. Sankcje, dostępne przed rozważeniem postępowania w zakresie naruszenia, będą różne w poszczególnych państwach członkowskich, ale mogą obejmować na przykład wystosowanie upomnienia nakazującego usunięcie wykrytych niedociągnięć w wyznaczonym terminie lub pewne ograniczenie działalności operacyjnej przedsiębiorstwa. Przypadki, w których wszczęcie postępowania w zakresie naruszenia można uznać za właściwe rozwiązanie i jest ono dopuszczalne przez system prawny państwa członkowskiego, dotyczą sytuacji, w których doszło do połączenia wysokiego poziomu ryzyka z rażącym naruszeniem jednoznacznej lub wyraźnie zdefiniowanej normy, która jest powszechnie znana, a dokonanie jej wykładni nie nastrocza żadnych trudności.

Postępowanie karne można również wszczęć w sytuacji, gdy do incydentu dającego podstawę do potencjalnego wszczęcia tego postępowania doszło w rezultacie naruszenia przepisów lub procedur

administracyjnych przewidzianych w prawie Unii przez określoną osobę, a incydentowi temu towarzyszyły również szerzej zakrojone niedociągnięcia organizacyjne. Działania w zakresie egzekwowania przepisów zasadniczo nie powinny być podejmowane przeciwko pojedynczej osobie fizycznej, chyba, że istnieją dowody świadczące o tym, że osoba ta umyślnie i świadomie naruszyła obowiązującą procedurę. Krajowe organy ds. bezpieczeństwa posiadające uprawnienia do wszczynania postępowań karnych przeciwko osobom fizycznym powinny pamiętać o tym, że wszczęcie takiego postępowania przeciwko jednej osobie bez należytego zbadania całej sytuacji istniejącej w danej organizacji wiąże się z ryzykiem przeoczenia poważniejszych braków w systemach zarządzania bezpieczeństwem. To z kolei oznacza możliwość wywołania takiego samego incydentu przez inną osobę w przyszłości.

- *Rozważając możliwe działania, krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien wziąć pod uwagę szereg czynników. Mogą to być czynniki, które zmniejszają prawdopodobieństwo podjęcia działań przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa lub mogą ograniczyć podejmowane działania. Alternatywnie, czynniki te mogą obejmować takie kwestie, które wpływają na zwiększenie intensywności działania krajowego organu ds. bezpieczeństwa lub jego rodzaju. Czynniki, które mogą ograniczać lub zwiększać działania, powinny być wzięte pod uwagę w odniesieniu do organizacji, wobec której podejmowane są działania w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami, a które mogą mieć wpływ na działania podejmowane przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa. Czynniki o, których mowa powyżej obejmują między innymi: Liczbę incydentów, do których doszło w danej organizacji w przeszłości;*
- *Wcześniejsze przypadki podejmowania wobec danej organizacji działań w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami przez inne organy regulacyjne, np. przez policję krajową;*
- *Liczbę ostrzeżeń i upomnień wystosowanych wobec danej organizacji w przeszłości, uwzględniając powtarzające się przypadki nieznacznych niezgodności (niezgodności o charakterze administracyjnym);*
- *To, czy niewywiązanie się z obowiązku zastosowania odpowiednich przepisów lub wymogów w zakresie bezpieczeństwa było podyktowane dążeniem do osiągnięcia korzyści gospodarczej;*
- *Poziom faktycznie wyrządzonej szkody;*
- *Przebieg wcześniejszych inspekcji; oraz*
- *Ogólny poziom przestrzegania przepisów w danej organizacji.*

Inne kwestie o strategicznym znaczeniu, które krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym działaniu w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami, obejmują rozważenie:

- *Czy leży w interesie publicznym;*
- *Jest konieczne, aby chronić grupy szczególnie wrażliwe (np. dzieci lub osoby starsze);*
- *Pozwoli zapewnić trwałą zgodność;*
- *Wywrze wpływ na inne organizacje działające w sektorze kolejowym lub poza nim; oraz*
- *Doprowadzi do wyeliminowania luki w poziomie ryzyka oraz do osiągnięcia poziomu ryzyka odniesienia.*

Uwaga: Wskazane w powyższych punktach informacje nie ograniczają zdolności krajowego organu ds. bezpieczeństwa do podejmowania działań w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami w ramach swoich uprawnień i obowiązków. Powyższe czynniki to kwestie, które krajowy organ ds. bezpieczeństwa może wziąć pod uwagę, jeśli pozwala na to system prawny w państwie członkowskim.

Po przeprowadzeniu takiej oceny krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien odpowiedzieć na następujące pytania, podejmując ostateczną decyzję w kwestii działań w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami:

- *Czy proponowane działanie mające na celu wyegzekwowanie zgodności z przepisami pozwoli wyeliminować czynniki ryzyka w porządku odpowiadającym ich istotności, tj. poczynając od najpoważniejszych?*
- *Czy zaproponowane działanie mające na celu wyegzekwowanie zgodności z przepisami pozwoli wyeliminować przyczynę wystąpienia ryzyka?*
- *Czy zaproponowane działanie mające na celu wyegzekwowanie zgodności z przepisami rozwiąże problemy związane z przypadkami bezpośredniego niewywiązania się z obowiązku kontrolowania ryzyka lub zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami?*
- *Czy zaproponowane działanie mające na celu wyegzekwowanie zgodności z przepisami odnosi się do problemów będących źródłem ryzyka?*
- *Czy przy podejmowaniu decyzji w należyтым stopniu skoncentrowano się na szczeblu organizacyjnym, a nie na szczeblu jednostkowym?*

W poniższej tabeli przedstawiono wskazówki, które mogą okazać się przydatne w procesie podejmowania decyzji. Nie rozstrzyga ona w sposób jednoznaczny, jakie działanie należy podjąć w każdej możliwej sytuacji. Krajowy organ ds. bezpieczeństwa musi również rozważyć, w jaki sposób podejmowane działania mogą być realizowane w kontekście systemu prawnego działającego w państwie członkowskim.

Odejście od wymogów prawnych przewidzianych w systemie zarządzania bezpieczeństwem	Początkowa luka w poziomie ryzyka	Początkowo planowane działanie służące wyegzekwowaniu zgodności		
		Działanie na rzecz ograniczenia ryzyka Jeżeli „tak”, należy przejść niżej, do odpowiedniej luki w poziomie ryzyka	Przepisy krajowe zastosowane w celu wyeliminowania zagrożenia dla bezpieczeństwa	Potencjalne działanie związane z jednolitym certyfikatem bezpieczeństwa / autoryzacją bezpieczeństwa
Naruszenie	Skrajnie duża	Nie	Tak	Cofnięcie (należy zwrócić się do Agencji Kolejowej Unii Europejskiej z uzasadnieniem, jeżeli certyfikacji dokonała Agencja Kolejowa Unii Europejskiej działająca jako organ wydający certyfikat bezpieczeństwa)
		Tak	Tak	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa, przekazanie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej informacji o wszelkich działaniach podjętych przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa wobec danej organizacji, jeżeli w danym przypadku Agencji była organem, który wydał certyfikat bezpieczeństwa
	Istotna	Nie	Tak	Ograniczenie (należy zwrócić się do Agencji Kolejowej Unii Europejskiej z uzasadnieniem, jeżeli certyfikacji dokonała Agencja Kolejowa Unii Europejskiej)
		Tak	Nie	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa, przekazanie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej informacji o wszelkich działaniach podjętych przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa wobec danej organizacji, jeżeli w danym przypadku Agencji była organem, który wydał certyfikat bezpieczeństwa
	Umiarkowana	Nie	Tak	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa (przekazanie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej informacji o wszelkich działaniach podjętych przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa wobec danej organizacji, jeżeli w danym przypadku Agencji była organem, który wydał certyfikat bezpieczeństwa, wraz ze stosownym uzasadnieniem)
		Tak	Nie	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa
	Niewielka	Nie	W razie konieczności	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa
		Tak	Brak działania	Brak działania w odniesieniu do certyfikatu bezpieczeństwa
Brak	Brak	Nie	Nie	Brak działania

The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.
Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Przy czym:

Termin „naruszenie” w **pierwszej kolumnie** oznacza naruszenie prawa. Punktem wyjścia jest zatem wystąpienie sytuacji, w której doszło do naruszenia prawa (przepisów krajowych, przepisów unijnych lub obydwu tych rodzajów przepisów jednocześnie).

Termin „początkowa luka w poziomie ryzyka” w **drugiej kolumnie** oznacza różnicę między poziomem ryzyka, który zgodnie z obowiązującymi przepisami, normami lub wytycznymi (w przypadkach, w których są one wykorzystywane jako podstawa dla zapewnienia zgodności z prawem) uznaje się za dopuszczalny dla danego działania, a faktycznym poziomem ryzyka w praktyce, **przed** podjęciem jakichkolwiek działań na rzecz ograniczenia tego ryzyka. Względną wielkość luki klasyfikuje się jako „Skrajnie dużą”, „Istotną”, „Umiarkowaną” lub „Niewielką”, w zależności od różnicy między rzeczywistym a oczekiwanym poziomem ryzyka.

W **trzeciej kolumnie** przedstawiono działania podejmowane przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa w celu wyeliminowania zidentyfikowanej luki w poziomie ryzyka. Krajowy organ ds. bezpieczeństwa podejmie próbę zaangażowania organizacji w proces rozwiązywania problemu. Jeżeli organizacja podejmuje określone działania w celu wyeliminowania lub ograniczenia bezpośredniego ryzyka, odpowiedź udzielana w tej kolumnie brzmi „tak”, a jeżeli nie podejmuje takich działań – odpowiedź brzmi „nie”. Należy zwrócić uwagę na fakt, że krajowy organ ds. bezpieczeństwa musi potwierdzić odpowiedniość działania zaproponowanego przez daną organizację. Jeżeli krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie potwierdzi odpowiedniości tego działania, może nadal korzystać z modelu w celu wzmocnienia potencjalnych środków służących wyegzekwowaniu zgodności z przepisami.

W **czwartej kolumnie** przedstawiono informacje wskazujące, czy krajowy organ ds. bezpieczeństwa stosuje prawo krajowe w celu usunięcia zagrożeń dla bezpieczeństwa, tj. czy krajowy organ ds. bezpieczeństwa korzysta z przysługujących mu uprawnień w celu wyeliminowania przypadków braku zgodności z krajowymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa. Oznacza to również, że krajowy organ ds. bezpieczeństwa odnosi się do przypadków braku zgodności z przepisami prawa Unii w przypadku, gdy przepisy te zostały transponowane do prawa krajowego. Jeżeli przepisy prawa krajowego dopuszczają taką możliwość, krajowy organ ds. bezpieczeństwa przeprowadza lub wszczyna również postępowanie lub – w stosownych przypadkach – przekazuje daną sprawę prokuraturze krajowej. Dlatego również w przypadku tej kolumny odpowiedź może brzmieć „tak” lub „nie”.

W **piątej kolumnie** odniesiono się do kwestii dotyczącej tego, co należy zrobić z certyfikatem bezpieczeństwa wnioskodawcy. Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli wnioskodawca nie wyraża gotowości do współpracy, a krajowy organ ds. bezpieczeństwa był zmuszony zastosować przepisy prawa krajowego, aby wyeliminować skrajnie dużą lukę w poziomie ryzyka, warto rozważyć możliwość cofnięcia lub ograniczenia jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa.

Cofnięcie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa stanowi właściwe rozwiązanie w przypadku, gdy dana organizacja w ogóle nie zarządza ryzykiem, narażając tym samym pasażerów lub inne podmioty na poważne ryzyko doznania szkody. Taka sytuacja świadczyłaby o istnieniu skrajnie dużej luki w poziomie ryzyka. Sam fakt cofnięcia certyfikatu również stwarza określone problemy, ponieważ wiąże się z wstrzymaniem świadczenia usług przewozów kolejowych. Dlatego też cofnięcie certyfikatu powinno być środkiem stosowanym wyłącznie w przypadku, gdy wszystkie inne rozwiązania lub możliwości wyegzekwowania zgodności z przepisami zawiodły lub gdy można podejrzewać, że zastosowanie tych rozwiązań nie doprowadzi do osiągnięcia pożądanego rezultatu.

W przypadku ograniczenia jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa należy bardzo wyraźnie określić zakres tego ograniczenia oraz wszelkie warunki, które muszą zostać spełnione, aby ograniczenie to mogło zostać zniesione. Na przykład w odniesieniu przedsiębiorstwa świadczącego usługi

transportu towarowego, które nie byłoby w stanie wykazać, że w pełni przestrzega przepisów prawa Unii w zakresie transportu ładunków niebezpiecznych, można byłoby nałożyć ograniczenie zakazujące temu przedsiębiorstwu transportowanie ładunków niebezpiecznych. W takim przypadku organizacja ta mogłaby zwrócić się o wydanie zaktualizowanego certyfikatu w celu usunięcia tego ograniczenia po wykazaniu zgodności ze stosownymi przepisami.

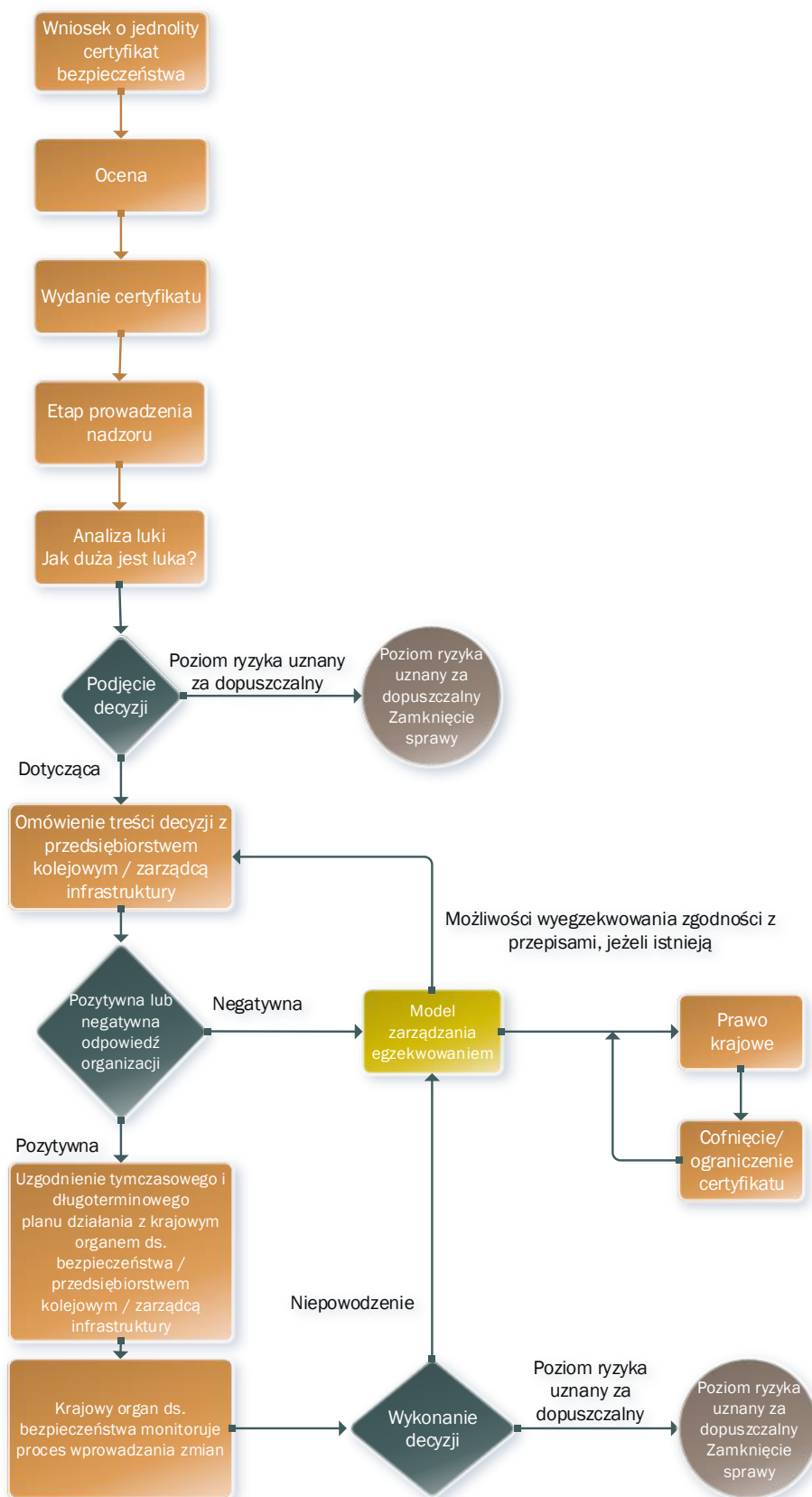
W każdym konkretnym przypadku podobnym do przykładów przedstawionych w Załącznik 2 krajowy organ ds. bezpieczeństwa będzie musiał wziąć pod uwagę szereg innych okoliczności łagodzących lub obciążających przy podejmowaniu decyzji dotyczącej działania. Okoliczności te obejmują m.in.:

- *Wcześniejszą historię bezpieczeństwa danej organizacji;*
- *Ustalenie, czy odpowiedzialność za dane zdarzenie spoczywa w większym stopniu na osobach postronnych niepodlegających kontroli organizacji kolejowej niż na samej tej organizacji, np. w sytuacji wtargnięcia na tory;*
- *Ustalenie, czy krajowy organ ds. bezpieczeństwa udzielił kiedykolwiek wcześniej porad danej organizacji lub podjął wobec niej działania w związku z obszarem, na którym doszło do danego zdarzenia;*
- *Ustalenie, czy dana organizacja naruszyła wymogi w zakresie bezpieczeństwa i uchybiła obowiązkowi w zakresie zarządzania spoczywającym na niej zgodnie z systemem zarządzania bezpieczeństwem w rezultacie dążenia do osiągnięcia korzyści gospodarczej;*
- *Ustalenie powagi wyrządzonej szkody lub powagi szkody, która mogła zostać potencjalnie wyrządzona;*
- *Nastawienie organizacji, tj. to, czy dana organizacja podejmuje aktywne działania na rzecz rozwiązania zaistniałej sytuacji, czy też przeciwnie – wyraźnie widać, że nie przywiązuje dużej wagi do kwestii związanych z bezpieczeństwem.*
- *Krajowy organ ds. bezpieczeństwa będzie musiał następnie wziąć pod uwagę szereg czynników strategicznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących działań służących wyegzekwowaniu zgodności z przepisami, jakie należy podjąć w celu zrównoważenia ich z działaniami jakie musi podjąć oraz z obowiązkami prawnymi. Obejmują one, ale nie są ograniczone do: Kwestie społeczne i polityczne;*
- *Kulturę bezpieczeństwa w organizacji i sprawność w usuwaniu niedociągnięć / przypadków braku zgodności;*
- *Interes publiczny;*
- *Wpływ proponowanego sposobu działania na dane przedsiębiorstwo i ogół społeczeństwa rozumiany jako przykład dobrych praktyk w dziedzinie bezpieczeństwa, a także, jako wpływ na zdolność danej organizacji do dalszego działania.*

Krajowy organ ds. bezpieczeństwa może wykorzystywać informacje przedstawione w tej tabeli w charakterze wskazówek dotyczących przewidywanych skutków działań w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami i może oprzeć się na powyższych czynnikach przy ocenianiu poszczególnych przypadków wiążących się z koniecznością ustalenia, jakie działania należy podjąć.

Ponieważ każdą decyzję podjętą przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa należy uzasadnić i przekazać organizacji (zasada przejrzystości), zdecydowanie zaleca się odnotowywanie w sprawozdaniu przyczyn wprowadzenia zmian w stosowanym podejściu do danej sytuacji, które doprowadziły do podjęcia decyzji o podjęciu określonych środków prawnych lub wszczęciu postępowania w zakresie naruszeń lub odstąpieniu od podjęcia takich środków lub wszczęcia takiego postępowania.

Załącznik 1 – Schemat



The NSA PL has kindly provided its assistance to the revision of the translation of this guide.

Where it appears that there are differences between the translated version and the English version, the English version takes precedence.

Załącznik 2 – Przykłady

Przykład 1: Naruszenie – „Skrajnie duża” luka w poziomie ryzyka

Przedsiębiorstwo kolejowe twierdzi, że w ramach swojego systemu zarządzania bezpieczeństwem wprowadziło program kompleksowego szkolenia maszynistów i program zarządzania obejmujący wykorzystanie symulatorów, aktywne korzystanie z kolejowych rejestratorów danych oraz sprawowanie nadzoru zarządczego nad czynnościami podejmowanymi przez maszynistę.

W rezultacie przeprowadzenia działań nadzorczych ujawniono, że symulator nie był od kilku miesięcy używany oraz że w ciągu ostatnich 6 miesięcy z rejestratorów danych służących do monitorowania zachowań maszynisty nie pobrano żadnych danych. Z powodu choroby i przejścia na emeryturę nie sprawowano nadzoru zarządczego nad zachowaniem maszynisty albo nadzór ten był sprawowany poza terminami ustanowionymi w odpowiedniej normie organizacyjnej.

Ponadto stwierdzono, że organizacja przeprowadziła nabór nowych maszynistów, a liczba maszynistów, którzy doprowadzili do incydentów, minęli sygnał zabraniający dalszej jazdy (SPAD), przejechali przez peron bez zatrzymania lub spowodowali incydenty związane ze zwalnianiem blokady drzwi, wzrosła w okresie poprzedzającym przeprowadzanie działań nadzorczych.

Na podstawie informacji przedstawionych w tabeli lukę w poziomie ryzyka należy sklasyfikować jako „skrajnie dużą”, ponieważ, po pierwsze, istnieją niezbita dowody świadczące o niewywiązaniu się z obowiązku zarządzania kompetencjami maszynistów. Po drugie, można zaobserwować wyraźny i coraz silniejszy związek między niewywiązaniem się z obowiązku zarządzania działalnością maszynistów a wzrostem liczby incydentów w zakresie bezpieczeństwa wywoływanych przez maszynistów. Aby wyeliminować przypadki braku zgodności wykryte w danym przedsiębiorstwie kolejowym, krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien podjąć stosowne środki prawne. Lukę w poziomie ryzyka należy ewidentnie uznać za dużą z uwagi na powagę zagrożenia związanego z coraz większą liczbą incydentów.

W przypadku niepodjęcia odpowiednich działań, w omawianym przypadku nie można wykluczyć możliwości wystąpienia incydentu, które pociągnie za sobą wiele ofiar śmiertelnych. Krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien rozważyć możliwość podjęcia działań w celu wyegzekwowania zgodności z przepisami w związku z niewywiązaniem się z obowiązku kontrolowania ryzyka, na jakie narażeni są pracownicy organizacji oraz pasażerowie i inne osoby, jeżeli przepisy obowiązujące w danym państwie członkowskim dopuszczają taką możliwość. Działanie służące wyegzekwowaniu zgodności z przepisami mogłoby obejmować wystosowanie przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa formalnego, pisemnego wezwania lub upomnienia zawierającego żądanie wyeliminowania wykrytych uchybień zgodnie z planem działania, który powinien zostać wdrożony w odpowiednim terminie. Jeżeli uchybienia i związane z nimi ryzyko są wystarczająco poważne, krajowy organ ds. bezpieczeństwa może również rozważyć możliwość wszczęcia postępowania w zakresie naruszenia prawa lub przekazania sprawy prokuraturze. Jeżeli pomimo podjętych przez krajowy organ ds. bezpieczeństwa działań na rzecz poprawy sytuacji, poważne problemy nie zostaną wyeliminowane, krajowy organ ds. bezpieczeństwa może cofnąć jednolity certyfikat bezpieczeństwa lub autoryzację bezpieczeństwa danej organizacji lub przekazać sprawę Agencji, jeżeli to ona pełniła funkcję organu wydającego certyfikat bezpieczeństwa w danym przypadku (przedstawiając powody uzasadniające podjęcie takiego działania). Jeżeli przedsiębiorstwo kolejowe podjęło działania na rzecz usunięcia uchybień, krajowy organ ds. bezpieczeństwa może stwierdzić, że w danym przypadku wystarczającym środkiem będzie ograniczenie jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa (np. skrócenie okresu jego ważności) do momentu, w którym organizacja będzie w stanie wykazać, że jest w stanie należycie kontrolować daną sytuację, a także/lub zastosować sankcje przewidziane w prawie krajowym.

Przykład 2: Naruszenie – „Istotna” luka w poziomie ryzyka

Zarządca infrastruktury utrzymuje, że ustanowił system zarządzania kompetencjami odnoszący się do wymagań dotyczących kompetencji jego własnego personelu i pracowników kontraktowych wykonujących prace w jego imieniu. Na pierwszy rzut oka system wydaje się kompleksowy. Wizyty na miejscu pokazują jednak, że pracują tam pracownicy są zatrudnieni jako podwykonawcy przez głównego wykonawcę i nie są objęci systemem zarządzania kompetencjami. W toku dochodzenia w sprawie zatrudniania takich podwykonawców ujawniono, że taka praktyka jest powszechnie stosowana, a wielu z nich w rzeczywistości nie posiada kompetencji, którymi powinni dysponować. Zidentyfikowano również dowody świadczące o niskiej jakości działań w obszarze utrzymania, co skutkuje koniecznością ponownego wykonywania tych samych prac. Niektóre z tych działań mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa. W omawianym przypadku lukę w poziomie ryzyka należy uznać za „istotną” – jeżeli zarządca infrastruktury podejmie działania na rzecz wyeliminowania uchybień z własnej inicjatywy albo po otrzymaniu od krajowego organu ds. bezpieczeństwa formalnego upomnienia w tej sprawie, dopuszcza się możliwość nałożenia sankcji przewidzianych w prawie krajowym; w takiej sytuacji zazwyczaj nie podejmuje się działań w odniesieniu do autoryzacji bezpieczeństwa. Jeżeli zarządca infrastruktury nie podejmuje oczekiwanych od niego działań na rzecz wyeliminowania uchybień, dopuszcza się możliwość zastosowania przepisów prawa krajowego, a krajowy organ ds. bezpieczeństwa powinien zastanowić się, czy w danym przypadku należy ograniczyć autoryzację bezpieczeństwa.

Przykład 3: Naruszenie – „Umiarkowana” luka w poziomie ryzyka

Przedsiębiorstwo kolejowe opracowało procedurę oceny ryzyka, która na pierwszy rzut oka wydaje się kompleksowa, a pracownicy zdają się przestrzegać tej procedury i być z nią dobrze zaznajomieni. W toku audytu/inspekcji okazuje się jednak, że procedura oceny ryzyka nie jest prawidłowo stosowana, ponieważ nie wdrożono wszystkich środków kontroli wskazanych w ocenach ryzyka z uwagi na niedociągnięcia w procesie weryfikacji. Skutki nieprawidłowego stosowania procedury nie są szczególnie poważne, ponieważ czynniki ryzyka, których nie udało się ograniczyć, nie stanowią istotnych czynników ryzyka.

Z treści tabeli wynika, że w omawianym przypadku doszło do naruszenia, a lukę w poziomie ryzyka należy sklasyfikować jako „umiarkowaną”, ponieważ – pomimo nieprawidłowego stosowania procedury oceny ryzyka – skutki tego uchybienia nie są poważne. W związku z powyższym decyzja w kwestii działań, które należy podjąć, nie ma istotnego znaczenia i może zależeć od instrumentów w zakresie egzekwowania zgodności z przepisami, jakimi dysponuje dany krajowy organ ds. bezpieczeństwa. Niektóre krajowe organy ds. bezpieczeństwa mogą uznać, że środkiem, który pozwoli najskuteczniej rozwiązać problemy związane z procedurą oceny ryzyka, będzie w tym przypadku wystosowanie pisma lub upomnienia w celu wyegzekwowania zgodności z przepisami, zwłaszcza jeżeli dana organizacja nie doświadczała podobnych problemów w przeszłości. Rozwiązanie problemów związanych z procedurą oceny ryzyka w danej organizacji może wiązać się z koniecznością wprowadzenia zmian w systemie zarządzania bezpieczeństwem, który może potencjalnie podlegać obowiązkowi zgłoszenia krajowemu organowi ds. bezpieczeństwa.

Przykład 4: Brak – „Brak” luki w poziomie ryzyka

Przedsiębiorstwo kolejowe stosuje procedurę utrzymywania swojego taboru kolejowego. W toku audytu/inspekcji stwierdzono, że procedura została wdrożona, a pracownicy, z którymi przeprowadzono rozmowy, rozumieją swoje role i są świadomi spoczywających na nich obowiązków. Dochodzenie w przedmiocie incydentów nie wykazało wystąpienia jakichkolwiek incydentów, które mogłyby wynikać z podjęcia niewłaściwych działań w obszarze utrzymania lub z niezrozumienia sposobu działania procedury utrzymania. Z treści tabeli wynika, że w omawianym przypadku nie doszło do wystąpienia luki w poziomie ryzyka, dlatego też krajowy organ ds. bezpieczeństwa nie musi podejmować żadnych działań.