

Ochrona obszaru kolejowego RP

w czasie pokoju, kryzysu i wojny

Piotr Goruk-Górski

Ochrona obszaru kolejowego RP
w czasie pokoju, kryzysu i wojny

Piotr Goruk-Górski

Ochrona obszaru kolejowego RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny



SILVA
RERVM

Poznań 2019

Recenzenci:

Prof. dr hab. Bogusław Liberadzki

Prof. SAN Marek Kucharski

© 2019 by Piotr Goruk-Górski

© 2019 by Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie

© 2019 by Wydawnictwo Naukowe SILVA RERUM

Wszystkie prawa zastrzeżone

Publikacja sfinansowana ze środków Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
w Józefowie



ISBN 978-83-65697-81-3 – druk (oprawa miękka)

ISBN 978-83-65697-82-0 – e-book

Wydanie I: Wydawnictwo Naukowe SILVA RERUM

www.wydawnictwo-silvarerum.eu

Poznań 2019

Redaktor prowadzący – Paulina Wiśniewska

Korekta – Anna Surendra, Sebastian Surendra

Projekt okładki – Mateusz Bartkowiak

Foto na okładce – depositphotos.com Cargo train platform at sunset with container @ snv

Skład i łamanie – Studio StrefaDTP

Druk i oprawa – Perfekt Druk, ul. Świerzawska 1, 60-321 Poznań

Druk ukończono w czerwcu 2019

Spis treści

Wstęp	11
1. Metodologia badań	15
1.1. Geneza problemu	15
1.2. Przedmiot badań	20
1.3. Problem główny oraz problemy szczegółowe	21
1.4. Cel badań	23
1.5. Hipotezy robocze	23
1.6. Metodologia badań	28
1.7. Analiza literatury przedmiotu badań	32
1.8. Terminologia przedmiotu badań	37
2. Historyczne przesłanki tworzenia się systemu ochrony obszaru kolejowego RP w XX w.	45
2.1. Rys historyczny organizacji transportu kolejowego na ziemiach Polskich od końca 1918 r.	46
2.1.1. Znaczenie transportu kolejowego dla gospodarki i działań militarnych powstającego państwa polskiego	46
2.1.2. Kształtowanie się administracji kolejowej na ziemiach Polskich i utworzenie przedsiębiorstwa PKP	49
2.2. Ochrona obszaru kolejowego w latach 1918–1920 i jego znaczenie dla przebiegu działań wojny polsko-bolszewickiej	53
2.2.1. Powołanie Straży Kolejowej i jej miejsce w strukturze organów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa: geneza, ustrój i zadania SK	53

2.2.2. Utworzenie Wojskowej Straży Kolejowej i jej udział w działaniach wojennych lat 1918–1921	55
2.3. Odpowiedzialność Policji Państwowej za ochronę obszaru kolejowego w latach 1920–1935	58
2.3.1. Organizacja i zadania jednostek kolejowych Policji Państwowej	58
2.3.2. Działalność PP w ochronie obszaru kolejowego w odniesieniu do ruchu towarowego i pasażerskiego	61
2.4. Przejęcie ochrony obszaru kolejowego RP przez Straż Ochrony Kolei w latach 1935–1939	63
2.4.1. Powstanie, organizacja i zadania SOK	63
2.4.2. Udział SOK w ochronie obszaru kolejowego w latach 1935–1939	67
2.5. Doświadczenia w ochronie obszaru kolejowego w okresie PRL	72
2.5.1. Kształtowanie administracji kolejowej i systemu ochrony kolei w latach 1944–1955	72
2.5.2. Struktura ochrony obszaru kolejowego państwa i organów ochrony kolei w czasie obowiązywania przepisów ustawy o kolejach z 1960 r.	76
2.5.2.1. Miejsce Służby Bezpieczeństwa w ochronie obszaru kolejowego PRL i przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe	76
2.5.2.2. Rola Służby Ochrony Kolei i innych organów ochrony kolei w zabezpieczeniu majątku PKP i utrzymaniu porządku na kolejach	78
2.5.2.3. Miejsce Milicji Obywatelskiej w utrzymaniu porządku publicznego na obszarze kolejowym oraz w ochronie majątku PKP	82
2.6. Zmiany w sposobie ochrony obszaru kolejowego w czasie transformacji ustrojowej państwa	83
2.6.1. Ustrój i zmiany strukturalne przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w dobie obowiązywania nowych aktów normatywnych z lat 1997–2003	83
2.6.2. Przemiany strukturalne organów ochrony kolei w dobie przekształceń transportu kolejowego w latach 1990–2003	85
2.7. Wnioski	86

3. Aspekty prawne i instytucjonalne funkcjonowania kolei jako głównego podmiotu działającego na obszarze kolejowym państwa	89
3.1. Zarys tworzenia norm prawnych i aktów legislacyjnych określających zasady funkcjonowania transportu kolejowego i jego instytucji w Polsce od 1918 r.	91
3.1.1. Utworzenie przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe	91
3.1.2. Pozycja prawno-ustrojowa Polskich Kolei Państwowych w okresie PRL	93
3.1.3. Przekształcenia Polskich Kolei Państwowych po 1989 r.	98
3.1.3.1. Regulacje ustawowe z 1989 r. zmieniające zasady działalności przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe	98
3.1.3.2. Zmiany ustroju przedsiębiorstwa PKP wprowadzone przepisami ustawy z 1995 r.	102
3.2. Funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce od 1997 r.	106
3.2.1. Pojęcie i cechy transportu kolejowego w odniesieniu do regulacji krajowych i międzynarodowych	106
3.2.2. Regulacje normujące funkcjonowanie transportu kolejowego zawarte w Ustawie transportowej z 1997 r.	113
3.2.2.1. Określenie warunków eksploatacji dróg, linii i szlaków kolejowych oraz ich zdefiniowanie w zapisach ustawy	113
3.2.2.2. Zasady organizacji przewozów pasażerskich i towarowych przez przewoźników kolejowych	115
3.3. Zmiany ustroju transportu kolejowego zawarte w ustawie kolejowej z 2003 r.	119
3.3.1. Charakterystyka obszarów funkcjonowania transportu kolejowego opisanych w powyższej regulacji	119
3.3.2. Podmioty prawne regulujące funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce	123
3.4. Regulacje prawne dotyczące zarządzania bezpieczeństwem transportu kolejowego	125
3.4.1. Udział zarządców i przewoźników kolejowych w zarządzaniu bezpieczeństwem wynikający z implementacji zapisów ustawy	125
3.4.2. Rola Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych w obszarze zarządzania bezpieczeństwem kolei	127

3.4.3. Zasady wypełniania misji publicznej przez uczestników transportu kolejowego	128
3.4.3.1. Akty normatywne określające warunki świadczenia usług publicznych w transporcie kolejowym	128
3.4.3.2. Zasady i tryb udostępniania podmiotom określonych składników infrastruktury kolejowej	131
3.4.3.3. Realizacja działalności gospodarczej przez przewoźników kolejowych w ramach misji publicznej transportu kolejowego	132
3.5. Zmiany struktury właścicielskiej kolei oraz likwidacja przedsiębiorstwa państwowego PKP	133
3.5.1. Analiza przeobrażeń ustrojowych transportu kolejowego zawartych w Ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” ..	133
3.5.1.1. Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”	134
3.5.1.2. Restrukturyzacja przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe	135
3.5.1.3. Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe	141
3.4.1.4. Fundusz kolejowy	142
3.6. Oceny i konkluzje	144
4. Organizacja ochrony obszaru kolejowego RP w dobie współczesnych wyzwań i zagrożeń	147
4.1. Zagrożenia obszaru kolejowego RP	148
4.1.1. Pojęcie i podział zagrożeń obszaru kolejowego	150
Zagrożenia militarne	158
4.2. System ochrony obszaru kolejowego RP	160
4.2.1. Regulacje prawne dotyczące organów ochrony obszaru kolejowego	160
4.2.2. Instytucje współpracujące w zakresie ochrony obszaru kolejowego	170
4.3. Ochrona obszaru kolejowego państwa w ramach struktur grupy kapitałowej Polskie Koleje Państwowe S.A. w wymiarze instytucjonalnym, funkcjonalnym i normatywnym	174

4.3.1. Ochrona infrastruktury kolejowej realizowana przez Straż Ochrony Kolei w ramach spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	174
4.3.2. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym sprawowany przez organy ochrony kolei	176
4.3.3. Ochrona porządku publicznego oraz życia i zdrowia osób przebywających na obszarze kolejowym realizowana przez straż ochrony kolei	178
4.4. Ustrój organów odpowiedzialnych za ochronę obszaru kolejowego ...	181
4.4.1. Straże Ochrony Kolei w realizacji zadań ochronnych	181
4.4.1.1. Organizacja Straży Ochrony Kolei	181
4.4.1.2. Zadania Straży Ochrony Kolei	186
4.4.1.3. Szkolenie i dobór kadr w Straży Ochrony Kolei PKP PLK S.A.	188
4.4.1.4. Wyposażenie Straży Ochrony Kolei	190
4.4.1.5. Współpraca Straży Ochrony Kolei z organami ochrony kolei w ramach organizacji COLPOFER I RAILPOL	193
4.4.2. Inne podmioty odpowiedzialne za ochronę obszaru kolejowego	196
4.5. Realizacja zadań obronnych w ramach Grupy Kapitałowej Polskie Koleje Państwowe S.A.	199
4.5.1. Zadania obronne realizowane przez Zarząd PKP S.A.	199
4.5.2. Wykonywanie i planowanie zadań obronnych w innych podmiotach Grupy Kapitałowej PKP S.A.	202
4.6. Rozwiązania w zakresie ochrony obszaru kolejowego w wybranych państwach	206
4.7. Oceny i konkluzje	212
5. Koncepcja ochrony obszaru kolejowego w Polsce w czasie pokoju, kryzysu i wojny	217
5.1. Ogólne założenia koncepcji	217
5.2. Cele i zadania systemu ochrony obszaru kolejowego w proponowanym wariantcie rozwiązania problemu	227
5.2.1. Cele przedstawianego systemu ochrony obszaru kolejowego ...	227
5.2.2. Zadania systemu ochrony obszaru kolejowego zaproponowane w wariantcie drugim koncepcji	228

5.3. Funkcjonowanie organów ochrony obszaru kolejowego w Polsce w czasie pokoju, kryzysu i wojny według wariantu drugiego koncepcji	230
5.3.1. Formy i metody działania Państwowej Straży Kolejowej jako nowego podmiotu systemu.	230
5.3.2. Struktura organizacyjna PSK	232
5.3.3. Zadania PSK	246
5.3.4. Szkolenie i dobór kadr w PSK	248
5.4. Realizacja zadań przez Państwową Straż Kolejową podczas kryzysu, podwyższania gotowości obronnej oraz wojny	251
5.5. Współdziałanie PSK z innymi podmiotami bezpieczeństwa w dziedzinie ochrony obszaru kolejowego	258
5.6. Konkluzje i podsumowania	261
Zakończenie	265
Bibliografia	269
Spis rysunków, wykresów i tabel	285
Załączniki	287

Wstęp

Skutki dynamicznych wydarzeń, jakie dotykały świat w XX i XXI w., wymuszają inne podejście do problematyki bezpieczeństwa. Zatarły się bowiem różnice pomiędzy dominującym do niedawna zagrożeniami militarnymi a nieprzewidywalnymi w skutkach zagrożeniami niemilitarnymi.

Sytuacja ta dotyczy wszystkich sfer funkcjonowania państw i społeczeństw, w tym też ich systemów komunikacyjnych. Zapewnienie ich przepustowości, drożności oraz dynamicznego rozwoju gwarantuje każdemu państwu rozwój ekonomiczny, cywilizacyjny oraz społeczny. Dlatego coraz więcej państw poświęca znacznie więcej uwagi problematyce zapewnienia bezpieczeństwa sektorowi transportu kolejowego.

Wymiernym tego przejawem jest fakt tworzenia przez wiele państw rodzimych formacji ochronnych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych. Przybierają one w większości postać samodzielnych organów quasi-policyjnych, podporządkowanych właściwym ministrom nadzorującym sektor komunikacyjny w tych krajach.

Wyznacznikiem doniosłości przedmiotowego zagadnienia w przestrzeni światowego i europejskiego bezpieczeństwa transportu kolejowego było powołanie do życia międzynarodowych organizacji zrzeszających formacje i instytucje ochrony kolei.

Również na ziemiach polskich od momentu odzyskania niepodległości w 1918 r. podjęto starania zmierzające do stworzenia sprawnego systemu transportu kolejowego, gwarantującego szybkie scalenie ziem zaborczych w jeden organizm państwowy.

Rodząca się administracja kolejowa od pierwszych chwil dostrzegała konieczność powołania struktury odpowiedzialnej za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze kolejowym młodego państwa. Wdrożono stosowne działania legislacyjne, co zaowocowało utworzeniem pierwszych organów ochrony kolei, które przez cały

okres dwudziestolecia międzywojennego odpowiadały za zapewnienie ochrony obszarowi państwa przeznaczonemu do obsługi i eksploatacji kolei.

Podobna sytuacja miała miejsce po zakończeniu działań II wojny światowej, gdy w miarę wyzwania ziem polskich administracja kolejowa odtwarzająca strukturę PKP rozpoczęła tworzenie formacji ochrony kolei.

W różnym kształcie strukturalnym funkcjonowały one przez cały okres istnienia PRL, ale organem wiodącym w ówczesnej przestrzeni bezpieczeństwa była utworzona w 1960 r. kolejowa formacja ochronna – Służba Ochrony Kolei.

W niezmiennym kształcie prawno-ustrojowym przetrwała ona do zmian struktury właścicielskiej polskich kolei dokonanych w 1997 r., w wyniku których problematyka ochrony obszarów kolejowych i zapewnienia bezpieczeństwa beneficjentom transportu kolejowego uległa znaczącej degradacji.

Likwidacja przedsiębiorstwa PKP i powstanie w 2000 r. Grupy Kapitałowej PKP spowodowało całkowitą marginalizację działalności formacji ochrony kolei. Dla powstałych w wyniku tych przeobrażeń właścicielskich spółek kolejowych, wykonujących zadania zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych, ustawowy obowiązek zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa na zarządzanych przez siebie terenach kolejowych był tylko suchym przepisem.

Jak pokazuje doświadczenie ostatnich dwóch dekad, również inne formacje ochronne, np. policja, nie przykładają należytej uwagi do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa na obszarze kolejowym w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Wejście w życie w 2003 r. nowych regulacji ustawowych normujących funkcjonowanie transportu kolejowego i tworzących w zarządach infrastruktury własne straże ochrony kolei, akcesja Polski do Unii Europejskiej i strefy Schengen, spektakularne zamachy skierowane na obszar kolejowy krajów wspólnoty Europejskiej oraz rozwój przestępczości zorganizowanej nie wpłynęły na zmianę postrzegania przez przedsiębiorców kolejowych problematyki bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, pozostawiając tę sferę na marginesie ich działalności.

Degradacja znaczenia i pozycji formacji ochrony kolei w systemie organów ochrony prawnej napawać powinna niepokojem właściwe gremia, zmuszając je do wdrożenia działań skutkujących stworzeniem kompatybilnego systemu ochrony obszaru kolejowego państwa.

Jego istota powinna sprowadzać się do przekazania odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, w pociągach i innych pojazdach kolejowych jednolitej państwowej formacji ochronnej. Przedmiotowa formacja powinna wykonywać swoje zadania we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, stając się jedynym kreatorem polityki bezpieczeństwa w obszarze bezpieczeństwa transportu kolejowego.

Przeprowadzone badania wstępne powyższej problematyki ujawniły fakt, że opisywana płaszczyzna nie znalazła swojego odzwierciedlenia w polskojęzycznej literaturze przedmiotu i różnego rodzaju opracowaniach naukowych. Stało się to determinantą do podjęcia badań naukowych, których celem było opracowanie koncepcji ochrony obszaru kolejowego RP w różnych stanach funkcjonowania państwa, jak również zdiagnozowanie zagrożeń mogących swoimi skutkami oddziaływać na ten obszar.

Prezentacji wyników badań dokonano w przedmiotowej monografii składającej się ze wstępu, z pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz załączników.

W rozdziale pierwszym rozprawy tego opracowania, zatytułowanym *Metodologia badań*, przedstawione zostały założenia metodologiczne podjętych badań. Nkreślono sytuację problemową i na tej podstawie zdefiniowano główny problem badawczy oraz wynikające z niego problemy szczegółowe. Określono także przedmiot i cel badań. Ważnym elementem tego rozdziału było sformułowanie głównej hipotezy roboczej oraz hipotez szczegółowych odpowiadających w swoich założeniach określonym wcześniej problemom szczegółowym. Pozwoliły one na ukierunkowanie wysiłków badawczych i ich weryfikację w toku postępowania badawczego. Sformułowane na tym etapie szczegółowe problemy badawcze i hipotezy posłużyły do doboru stosowanych w procesie badań metod i technik badawczych. W toku procesu badawczego dokonano także analizy literatury przedmiotu.

W rozdziale drugim pt. *Historyczne przesłanki tworzenia się systemu ochrony obszaru kolejowego RP w XX wieku* zaprezentowano rys historyczny organizacji transportu kolejowego na ziemiach polskich od końca 1918 r., ze zwróceniem szczególnej uwagi na formy ochrony obszaru kolejowego oraz strukturę i zakres odpowiedzialności formacji odpowiadających za bezpieczeństwo polskich kolei. Ukazano zachodzące na przestrzeni lat przeobrażenia w systemie ochrony obszaru kolejowego powstałe w wyniku zmieniającej się sytuacji ustrojowej i organizacyjnej państwa.

Rozdział trzeci pt. *Aspekty prawne i instytucjonalne funkcjonowania kolei jako głównego podmiotu działającego na obszarze kolejowym państwa* dotyczy w całości prezentacji pozycji prawnoustrojowej transportu kolejowego w Polsce oraz w środowisku wspólnotowym Europy. Ukazano tam zmiany w procesie legislacji, organizacji funkcjonowania transportu kolejowego i jego ochrony, jakie zachodziły w dwudziestolecium międzywojennym, w okresie Polski Ludowej oraz po zmianach ustrojowych i ekonomicznych powstałych w wyniku przemian doktrynalnych zaistniałych w 1989 r.

W rozdziale czwartym (*Organizacja ochrony obszaru kolejowego RP w dobie współczesnych wyzwań i zagrożeń*) poddano analizie obecny stan funkcjonowania formacji ochrony obszaru kolejowego. Omówiono organizacje i zadania zarządców i przewoźników kolejowych, skupiając się na przedstawieniu wszystkich aspektów

funkcjonowania straży ochrony kolei utworzonych w zarządach infrastruktury kolejowej. Dokonano opisu działań podejmowanych przez te formacje ochronne, podczas wprowadzania stanów nadzwyczajnych oraz podwyższania gotowości obronnej państwa.

Zaprezentowano także doświadczenia w dziedzinie ochrony obszarów kolejowych funkcjonujące w wybranych państwach świata oraz przeanalizowano formy współpracy międzynarodowej podejmowanej przez Straż Ochrony Kolei działającą w PKP PLK S.A. z organizacjami funkcjonującymi w przestrzeni bezpieczeństwa transportu kolejowego.

Rozdział piąty (*Koncepcja ochrony obszaru kolejowego w Polsce w czasie pokoju, kryzysu i wojny*) odzwierciedla założenia koncepcji ochrony obszaru kolejowego RP. Tym razem skupiono się na omówieniu możliwych do zaimplementowania rozwiązań na rzecz stworzenia instytucjonalnego systemu ochrony obszaru kolejowego.

Propozycje te odnoszą się do możliwości pozostawienia odpowiedzialnym za kreowanie polityki bezpieczeństwa zarządcę infrastruktury poprzez znaczące wzmocnienie pozycji utworzonej przez niego formacji ochronnej. Zaprezentowano projekt organizacji Straży Ochrony Kolei, stanowiącej wyodrębnioną strukturę organizacyjną zarządcy, posiadającą własny ustrój umożliwiający pełną realizację zadań ustawowych.

Opisano także wariant polegający na próbie powierzenia całości problematyki i zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obszarowi kolejowemu państwowej formacji bezpieczeństwa, jaką powinna być Państwowa Straż Kolejowa, działająca na mocy własnej ustawy pragmatycznej.

Stać się ona musi Centralnym Organem Administracji Państwowej, skupiającym w swej jurysdykcji całość zagadnień dotyczących kreowania polityki bezpieczeństwa obszaru kolejowego oraz odpowiadać za jego ochronę i obronę.

W zakończeniu rozprawy dokonano oceny zakresu osiągnięcia rozwiązania postawionego tu głównego problemu badawczego z uwzględnieniem problemów szczegółowych, celu, a także oceny trafności postawionej hipotezy roboczej. Przedstawiono również syntetyczne wnioski z całości podjętych i przeprowadzonych badań naukowych.

W załącznikach prezentowane są schematy ukazujące strukturę i pozycję prawnoustrojową formacji ochrony obszaru kolejowego analizowanych w dysertacji. Umieszczono w załącznikach także projekt Ustawy o Państwowej Straży Kolejowej opracowany w 2004 r., a następnie zaktualizowany przez autora rozprawy w 2014 r., który stał się podstawą do zaprezentowania analizy organizacji i funkcjonowania elementu koncepcji ochrony obszaru kolejowego, jaki stanowi przedmiotowa formacja bezpieczeństwa.

Zakończenie

Zagadnienie bezpieczeństwa obszaru kolejowego RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny staje się obecnie, ze względu na występowanie nowych, dynamicznie zmieniających się zagrożeń, przedmiotem działań legislacyjno-administracyjnych.

Przedsięwzięcia mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa obszaru kolejowego Polski nie stanowiły do niedawna przedmiotu pierwszoplanowego zainteresowania czynników rządowych. Po wielu latach obserwowanego zastoju i braku zainteresowania nadaniem właściwej pozycji sprawom bezpieczeństwa obszarów kolejowych istotną zmianą w tej materii jest skierowanie do konsultacji społecznych projektu ustawy normującej funkcjonowanie organu ochronnego odpowiedzialnego w całości za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych⁵⁴⁴.

Pomimo faktu, że nie jest on pozbawiony deliktów i niespójności wynikających z doktryny prawa administracyjnego, to stanowi pozytywną zmianę w tym obszarze działań.

Obowiązujące dotychczas rozwiązania, powierzające odpowiedzialność za ochronę i obronę obszaru kolejowego podmiotom gospodarczym, tj. zarządom oraz przewoźnikom kolejowym, nie odpowiadają występującym w tym obszarze zjawiskom oraz zagrożeniom. Jak dotąd nie opracowano procedur postępowania w przypadku konieczności ochrony i obrony obszarów kolejowych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa lub wojny. Również procedury ochronne czasu pokoju nie są wystarczająco skuteczne.

Przeanalizowana w monografii praktyka ochrony obszarów kolejowych Polski na przestrzeni ostatnich 90 lat obfitowała w liczne zaniedbania i błędy, zarówno w wymiarze normatywnym, jak i instytucjonalnym. Skutkowało to malejącym wpływem organów państwa na ustalenie poziomu bezpieczeństwa w przestrzeni transportu kolejowego.

Należy stwierdzić, że najlepiej problem ten rozwiązywano w okresie II RP, kiedy to z racji specyficznych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych i obron-

⁵⁴⁴ Zob. Rządowy projekt Ustawy z dnia 20 kwietnia 2016 r., o Straży Ochrony Kolei, BIP z dnia 21 kwietnia 2016 r.

nych władze podejmowały liczne działania zmierzające do zapewnienia właściwego poziomu ochrony obszaru kolejowego państwa⁵⁴⁵.

Również w okresie PRL za zapewnienie bezpieczeństwa w przestrzeni transportu kolejowego odpowiedzialne było państwo poprzez działające w jego imieniu instytucje ochrony porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, mające odmienną pozycję prawną w systemie organów ochrony prawnej tamtego okresu⁵⁴⁶.

Transformacja ustrojowa państwa w 1989 r., oraz późniejsze wejście Polski do Unii Europejskiej odsunęło na dalszy plan działania zmierzające do nadania problematyce bezpieczeństwa obszaru kolejowego istotnego znaczenia. Problematyka ta została zmarginalizowana i powierzona do realizacji komercyjnym podmiotom kolejowym, dla których sfera odpowiedzialności za bezpieczeństwo obszaru kolejowego miała znaczenie trzeciorzędne.

W opracowaniu dokonano szerokiej kwerendy oraz analizy aktów normatywnych, dotyczących badanego zagadnienia, wydanych od 1918 r. Przedstawiono także w sposób syntetyczny poglądy badaczy przedmiotu, wyrażone w kilkudziesięciu publikacjach.

Zaprezentowane wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, że sformułowana hipoteza badawcza o nieistnieniu spójnego systemu ochrony obszaru kolejowego,

⁵⁴⁵ W okresie dwudziestolecia międzywojennego za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych odpowiadały trzy formacje państwowe, tj. powołana z 1918 r. Straż Kolejowa przekształcona w 1919 r. w Wojskową Straż Kolejową, która po roku funkcjonowania na z górą 14 lat przekazała odpowiedzialność za bezpieczeństwo kolei powołanej w 1919 r. Policji Państwowej. Formacja ta, będąc w ówczesnej rzeczywistości jedynym organem odpowiedzialnym za całość spraw związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, z racji szczupłości sił nie mogła w sposób właściwy zapewnić bezpieczeństwa na specyficznym sektorze odpowiedzialności, jakim był cały obszar kolejowy państwa. Sytuacja ta stała się powodem do uchwalenia przez Sejm RP w 1935 r. Ustawy kolejowej, na mocy przepisów, której do zapewnienia bezpieczeństwa obszaru kolejowego i ochrony kolei powołano w ramach przedsiębiorstwa PKP specjalistyczną formację policyjną – Straż Ochrony Kolei.

⁵⁴⁶ Za zapewnienie bezpieczeństwa i utrzymanie porządku publicznego na obszarze kolejowym państwa odpowiedzialnych było przez cały okres istnienia PRL kilka podmiotów bezpieczeństwa. Najważniejsza rola w tym względzie przypadała Milicji Obywatelskiej (w latach 1955–1960 Kolejowej Milicji Obywatelskiej), która poprzez sieć podstawowych jednostek wykonawczych, jakimi były Komisariaty i Posterunki Kolejowe MO chroniła ład i porządek publiczny na obszarach kolejowych oraz odpowiadała wspólnie z innymi formacjami za bezpieczeństwo transportu kolejowego. Poza Milicją Obywatelską, od 1960 r. za ochronę życia i zdrowia ludzi korzystających z usług kolei, ochronę mienia na obszarze kolejowym oraz za egzekwowanie przestrzegania przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym odpowiadało przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe, powierzając zadania w tym względzie, utworzonej w ramach swoich struktur specjalistycznej formacji uzbrojonej, jaką była działająca w ramach PKP do 1997 r. Służba Ochrony Kolei.

jak również braku całościowych unormowań legislacyjnych, a także zmarginalizowaniu pozycji Straży Ochrony Kolei w strukturze organów ochrony prawnej, znajduje pełne potwierdzenie w istniejącej rzeczywistości.

Opisany stan rzeczy stał się podstawą do podjęcia wysiłków zmierzających do opracowania koncepcji polegającej na przekazaniu odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach kolejowych państwowemu organowi ochrony porządku publicznego podporządkowanemu Ministrowi właściwemu ds. transportu kolejowego.

Formacja ta, nazwana Państwową Strażą Kolejową, na mocy ustawy pragmatycznej realizowałaby zadania ochrony i obrony obszaru kolejowego RP we wszystkich stanach funkcjonowania państwa.

Istotnym novum omawianej koncepcji jest nadanie Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Kolejowej statusu Centralnego Organu Administracji Rządowej, odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa obszaru kolejowego we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. Taka dyspozycja ustawowa przekazuje odpowiedzialność za analizowaną problematykę w jurysdykcję jednego podmiotu państwowego, mającego odpowiednie narzędzia legislacyjne i strukturalne, nie tylko do realizacji powierzonych zadań, ale i do kreowania polityki bezpieczeństwa w obszarze transportu kolejowego.

W powyższym opracowaniu uszczegółowiono proponowane rozwiązanie o projekt konkretnych zapisów ustawowych, a niezbędne dokumenty organizacyjne i prawne przedstawiono w załącznikach.

Wyniki badań i wnikliwej analizy dostępnej literatury pozwalają uznać za celowe skierowanie do prac legislacyjnych proponowanego projektu ustawy tworzącej Państwową Straż Kolejową i połączenie go z konsultowanym obecnie rządowym projektem legislacyjnym, nadającym Straży Ochrony Kolei wiodącą pozycję w hierarchii organów ochrony prawnej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obszaru kolejowego państwa. Staje się to tym bardziej konieczne, że niekorzystny rozwój wypadków w europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa powinien mobilizować elity odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom, do podejmowania przedsięwzięć na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa beneficjentów transportu kolejowego, a przez to poziomu bezpieczeństwa narodowego.



SILVA
RERVM

Autor w prezentowanym opracowaniu skupia się na przedstawieniu możliwych do zastosowania rozwiązań na rzecz instytucjonalnego systemu ochrony obszaru kolejowego. Ogólną koncepcję prezentuje w opracowanych trzech projektach funkcjonalno-organizacyjnych ochrony obszaru kolejowego RP. W efekcie prezentuje projekt optymalnego rozwiązania, wynikający między innymi z analizy doświadczeń ochrony obszaru kolejowego istniejących w innych państwach. Szczególną wartością merytoryczną monografii są zebrane i usystematyzowane doświadczenia Polski i innych państw w zakresie ochrony i obrony krajowego obszaru kolejowego.

Prof. dr hab. Marek Kucharski

Tematyka pracy jest nadzwyczaj aktualna, nośna społecznie - setki milionów pasażerów, setki milionów ton ładunków - wartość szczególna - własne badania syntetyzujące różne rozwiązania. Opisana jest ewolucja rozwiązań w Polsce oraz zmiana odpowiedzialności. Autor wykazał się dobrą znajomością istoty transportu kolejowego, który zarządza infrastrukturą, operuje taborem, odpowiada za zdrowie i życie ludzi, za przewożone ładunki.

Prof. dr hab. Bogusław Liberadzki

