



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4114-01-02/2012
I/12/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/12/003 – Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Czesław Pielas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82459 z dnia 14 sierpnia 2012 r. 2. Natasza Sikora, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 82478 z dnia 14 listopada 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Urząd Transportu Kolejowego (zwany w dalszym ciągu UTK lub Urzędem). ul. Chałubińskiego 4, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Dyl, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kontrolą objęto działania Prezesa UTK w zakresie wykonywania zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego (BRK) w latach 2011 - 2012. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ realizację zadań przez Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego a także realizację zadań przez Prezesa UTK, jako krajowej władzy bezpieczeństwa pełniącego w warunkach polskich funkcję NSA² w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa transportu kolejowego³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji istotnych zadań związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego. W szczególności Prezes UTK w okresie objętym kontrolą realizując niewłaściwą politykę kadrową w znacznym stopniu osłabił sprawność instytucjonalną Urzędu Transportu Kolejowego. Spowodowało to, że w Urzędzie powstały znaczne zaległości w rozpatrywaniu spraw związanych przede wszystkim z wydawaniem świadectw bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych (nie załatwiono 75 spraw, tj.19% ogółu) oraz zatwierdzaniem przepisów i regulacji wewnętrznych przedkładanych przez przedsiębiorstwa kolejowe (nie załatwiono 280 spraw, tj.76% wniesionych).

Prezes UTK nie sprawował w sposób dostateczny nadzoru nad przewoźnikami kolejowymi. W szczególności Prezes UTK akceptował postanowienia instrukcji dla rewidentów wagonów⁴, w których nie określono jednoznacznie obowiązku i sposobu wykonywania próby hamulców przy jednoosobowej drużynie trakcyjnej w przypadkach potrzeby wykonania takiej próby na stacji lub mijance w razie niewyznaczenia w Regulaminie Technicznym Stacji pracownika lub w przypadku jego nieobecności.

W ramach nadzoru nad największym zarządcą infrastruktury w Polsce (PKP PLK S.A.) Prezes UTK nie podejmował skutecznych działań w celu eliminowania wieloletniego (w dwóch przypadkach nawet ponad 10-letniego) stosowania sygnałów zastępczych (Sz) w prowadzeniu ruchu pociągów. Długotrwałe nieusuwanie awarii urządzeń sterowania

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² National Safety Authority

³ Definicję i zadania krajowej władzy bezpieczeństwa określa Dyrektywa Nr 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. Dz.U.UE Nr 164 s.44

⁴ Obowiązujące przewoźników kolejowych.

ruchem kolejowym (srk), wymuszało stosowanie procedur „awaryjnych” z zastosowaniem sygnałów Sz, tj. procedur o najniższym stopniu technicznej ochrony przed możliwością popełnienia błędu przez człowieka i wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu. Podkreślenia wymaga fakt, że w czasie stosowania procedur „awaryjnych” z wykorzystaniem sygnału Sz, w dniu 3 marca 2012 r. w miejscowości Chalupki w pobliżu Szczekocin zderzyły się dwa pociągi pasażerskie. Była to jedna z największych katastrof kolejowych w Polsce.

Po przeprowadzanych kontrolach UTK nie egzekwował realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych. Prezes UTK na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵ (dalej „ustawa tk”) nie nakładał kar finansowych.

W niepełnym zakresie wykonywane były kontrole spełniania warunków zawartych w systemach zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Kontrolami nie obejmowano wszystkich podmiotów, które podlegały temu obowiązkowi, w tym tak istotnych przedsiębiorstw kolejowych, jak PKP Cargo S.A., PKP Intercity S.A. oraz PKP PLK S.A. Przeprowadzenie audytów SMS ograniczyło się (w okresie objętym kontrolą) do 1 badania w 2010 r., gdy statystyczny kraj europejski przeprowadził w roku 309 audytów SMS. Brak audytów nie uwzględnia systemowego podejścia do BRK i nie może być zastąpiony pojedynczymi kontrolami stopnia wdrażania SMS.

Prezes UTK do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie zainicjował kontroli wdrażania Systemu Zarządzania Utrzymaniem (MMS).

UTK nie jest przygotowany do realizacji obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 445/2011, tj. wydania certyfikatów jednostkom odpowiedzialnym za utrzymanie wagonów zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Pojazdów. Istnieje zagrożenie niedotrzymania obowiązkowego wydania certyfikatów ECM do maja 2013 r.

Niezależnie od powyższego Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie autoryzacji oraz certyfikatów bezpieczeństwa, realizację zadań w zakresie przygotowania oceny stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego, oraz raportów w sprawie bezpieczeństwa dla Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA).

Natomiast pozytywnie z uwagi na niestwierdzenie nieprawidłowości, NIK ocenia realizację zadań w zakresie nadzorowania realizacji zaleceń powypadkowych i rekomendacji przekazywanych przez Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK), kontroli wyrobów stosowanych w infrastrukturze kolejowej oraz sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia i badań maszynistów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa

Opis stanu faktycznego

Obowiązkiem uzyskania dokumentów bezpieczeństwa, warunkujących prowadzenie działalności, objętych było w 2011 r. 10 zarządców infrastruktury, w tym 3 spółki, które łączą funkcje zarządcy z funkcją przewoźnika kolejowego (WKD, PKP Trójmiasto, PKP LHS), a także 53 przewoźników towarów i 14 przewoźników osób.

Postępowania o wydanie autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa dla podmiotów kolejowych PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., PKP LHS Sp. z o.o., PKP PLK S.A. i WKD Sp. z o.o. przeprowadzone zostały na podstawie przepisów art. 18 ustawy tk oraz rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zamiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa⁶.

Rejestry wydanych autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa prowadzone były na bieżąco.

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 57, poz. 389

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Prezes UTK wydał, zarządcom infrastruktury i przewoźnikom kolejowym dokumenty uprawniające do prowadzenia działalności w następującej ilości /w szt./:

Wyszczególnienie	2010	2011	I pół. 2012
Akceptacja SMS* dla przewoźników	52	10	8
Akceptacja SMS* dla zarządców	7	1	4
Certyfikaty bezpieczeństwa cz. A i B	91	37	8
Autoryzacje bezpieczeństwa cz. A i B	10	8	4
Świadectwa bezpieczeństwa	80	196	118

*SMS- system zarządzania bezpieczeństwem

Według stanu na początek grudnia 2012 r., nie było zaległych spraw w zakresie wydawania certyfikatów bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa.

Natomiast stwierdzono zaległości w wydawaniu świadectw bezpieczeństwa, które dotyczyły 75 spraw (19% ogółu).

Główną przyczyną zaległości (wg wyjaśnień wiceprezesa UTK) był nieadekwatny zasób kadrowy do wykonywania zadań (brak wzmocnień kadrowych w ostatnich 5 latach), duża czasochłonność spraw w przypadku wydawania świadectw, a także brak i przestarzały sprzęt komputerowy (awarie i oczekiwania wydłużające czas operacji).

[dowód, akta kontroli str. 96-102, 134, 343-356 479-480]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że dopuszczono do powstania znacznych zaległości w rozpatrywaniu spraw związanych z wydawaniem świadectw bezpieczeństwa (75 spraw, tj. 19% ogółu wniesionych).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w zbadanym obszarze, tj. w zakresie wydawania autoryzacji, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

2. Zatwierdzanie wewnętrznych regulacji przedkładanych przez zarządców linii kolejowych, przewoźników i użytkowników bocznic

Zgodnie z przepisami art. 13 ust.5 ustawy tk Prezes UTK zatwierdza opracowywane przez zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych przepisy wewnętrzne, określające zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej.

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) Prezes UTK zatwierdził zarządcom infrastruktury i przewoźnikom kolejowym przepisy wewnętrzne oraz dokumentację systemu zarządzania utrzymaniem (DSU), w następującej ilości /w szt./:

Wyszczególnienia	2010	2011	I pół. 2012
Decyzje zatwierdzające przepisy wewnętrzne	788	577	259
Decyzje o zatwierdzeniu dokumentacji DSU*	148	353	177

* DSU – system zarządzania utrzymaniem

Stwierdzono istotne zaległości w zatwierdzaniu przedkładanych Prezesowi UTK dokumentów związanych z BRK, z czego w zakresie przepisów i regulacji wewnętrznych 280 (76% ogółu spraw), dokumentacji systemu utrzymania pojazdów kolejowych, tzw. DSU 669 (915 spraw), świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń pojazdów kolejowych dla bocznic 246 (29% spraw) oraz rejestracji pojazdów wg wymogów UE 628 (97% spraw).

Opis stanu
faktycznego

[dowód, akta kontroli str. 96-102, 134, 343-356 479-480]

Instrukcje o prowadzeniu ruchu pociągów PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., PKP PLK S.A. i PKP LHS Sp. z o.o. zostały zaakceptowane decyzjami Prezesa UTK, odpowiednio z dnia 12.06.2008 r., 1.07.2008 r. i 28.02.2006 r. Po tych datach weszły w życie trzy zmiany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji z dnia 27 lutego 2009 r.⁷ dotyczące m.in. prowadzenia manewrów, rozmieszczenia wagonów z towarami niebezpiecznymi i transportów wojskowych, z dnia 18 lutego 2011 r.⁸ oraz dotyczące masy hamującej, jednoosobowej obsługi trakcyjnej, organizacji ruchu, prowadzenia pociągów z dnia 6 września 2012 r.⁹ Zmiany te powinny zostać wprowadzone do regulacji wewnętrznych podmiotów kolejowych, przede wszystkim do instrukcji R-1.

W toku niniejszej kontroli ustalono, że największy zarządca infrastruktury PKP PLK S.A. oraz jeden z przewoźników osób - PKP SKM w Trójmieście, nie dokonali zmian w instrukcjach prowadzenia ruchu pociągów wynikających ze zmian rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 lipca 2005 r. Mimo, że sprawa była znana UTK, to nie podjęto w urzędzie skutecznych działań w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości.

Wiceprezes UTK w wyjaśnieniu na temat przyczyn tego stanu stwierdził, że gdyby spółki te wystąpiły z wnioskami o akceptację zmian, to wydane byłyby przez UTK odpowiednie decyzje administracyjne.

Zagadnienia braku dostosowania regulacji wewnętrznych do zmian wprowadzonych w rozporządzeniu w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu i sygnalizacji, były omawiane podczas posiedzenia Podzespołu do Spraw Bezpieczeństwa w sprawie unifikacji przepisów wewnętrznych w dniu 8.11.2012 r.¹⁰ Stwierdzono wówczas m.in., że instrukcje R-1 nie są dostosowane do zmian wprowadzonych rozporządzeniami z 2011 r. i 2012 r., a pracownicy pracują na podstawie niezmienionych instrukcji wewnętrznych i nie stosują bezpośrednio zapisów rozporządzeń z uwagi na brak tej wiedzy.

Podkreślono także, iż niedostosowanie regulacji wewnętrznych do zmian wprowadzonych aktami normatywnymi i wynikająca z tego stanu niespójność pomiędzy postanowieniami instrukcji współdziałających zarządców infrastruktury i przewoźników, może prowadzić do bezpośredniego zagrożenia BRK w sytuacjach, w których pracownicy współpracujących w prowadzeniu ruchu pociągów, będą stosować odmienne zasady postępowania. Zapisy z posiedzenia Podzespołu z dnia 8.11.2012 r. świadczą, że sprawa braku dostosowania regulacji wewnętrznych do obowiązujących rozporządzeń jest znana MTBiGM oraz UTK, jednak nie podjęto dotychczas skutecznych działań w celu systemowego wyeliminowania tych nieprawidłowości. Uczestnicy spotkania w dniu 8.11.2012 r. zawnieśli o wprowadzenie, w niesprecyzowanym czasie, okresów przejściowych na wprowadzenie stosownych zmian.

[dowód, akta kontroli str. 253-258,332-342, 477-481]

Prezes UTK zatwierdził instrukcję rewidentów wagonów PKP Cargo Cw1 (Mw56) i instrukcję Przewozów Regionalnych Cw1 (Mw56), mimo że w dokumentach tych nie został jednoznacznie określony sposób przeprowadzania próby hamulca przy jednoosobowej drużynie trakcyjnej¹¹. W instrukcjach zawarto ogólnikowe zapisy, że jeżeli pociąg kursuje na hamulcu zespoleonym z jednoosobową drużyną trakcyjną, a na stacjach, na których wymagane są próby hamulców, nie ma rewidentów taboru, próby dokonywane są przez pracownika wyznaczonego Regulaminem Technicznym Stacji. Nie ustalono natomiast procedur postępowania maszynisty w przypadkach potrzeby wykonania takiej próby na

⁷ Dz.U. Nr 38, poz. 303

⁸ Dz.U. Nr 63, poz. 325

⁹ Dz.U. 2012 r., poz. 1042

¹⁰ Podzespół do Spraw Bezpieczeństwa w sprawie unifikacji przepisów wewnętrznych został powołany w ramach działania Zespołu do Spraw Bezpieczeństwa w Transporcie Kolejowym MTBiGM.

¹¹ Przepis § 20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji stanowi że za właściwe przygotowanie pociągu do jazdy, w tym próby hamulców, odpowiada przewoźnik kolejowy oraz uprawniony pracownik przewoźnika kolejowego. Szczegółową próbę hamulców należy wykonać m.in. w przypadkach gdy postój pociągu trwał ponad 2 godziny (lub ponad 1 godzinę przy temperaturze 0 st.C lub niższej), jeżeli maszynista stwierdzi niedziałanie lub nie jest pewny prawidłowego działania hamulców.

stacji lub mijance w razie niewyznaczenia w Regulaminie Technicznym Stacji pracownika lub w przypadku jego nieobecności.

Brak możliwości przeprowadzenia próby hamulca, może spowodować w takich sytuacjach długotrwały postój pociągu i zajęcie toru stacyjnego, skutkujący utrudnieniami w prowadzeniu ruchu pociągów.

[dowód: akta kontroli, str. 367-383]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1. Dopuszczono do powstania znacznych zaległości w wydawaniu decyzji dot. zatwierdzania przepisów i regulacji wewnętrznych - 280 (76% ogółu spraw); dokumentacji utrzymania systemu utrzymania pojazdów kolejowych, tzw. DSU - 669 (915 spraw); świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń pojazdów kolejowych dla bocznic - 246 (29% spraw) oraz rejestracji pojazdów wg wymogów UE - 628 (97% spraw).
2. Nie podjęto działań w celu zaktualizowania instrukcji o prowadzeniu ruchu pociągów dla PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o. oraz PKP PLK S.A.
3. Zatwierdzono instrukcje rewidentów wagonów dla PKP Cargo S.A. oraz Przewozów Regionalnych Sp. z o.o., w których nie określono jednoznacznie sposobu wykonywania obowiązku próby hamulców przy jednoosobowej drużynie trakcyjnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze dot. zatwierdzania wewnętrznych regulacji przedkładanych przez zarządców linii kolejowych, przewoźników i użytkowników bocznic.

3. Sygnały zastępcze (Sz)¹²

*Opis stanu
faktycznego*

Przepisy § 43 Instrukcji Ir-1 o prowadzeniu ruchu pociągów PKP PLK S.A. stanowią, że gdy wyjątkowo zachodzi potrzeba użycia drogi przebiegu pociągu, dla której nie jest możliwe, nie jest przewidziane, albo nie wolno podać na semaforze sygnału zezwalającego na jazdę, jeżeli nie ma przeszkód, należy zezwolić na jazdę pociągu za pomocą sygnału zastępczego albo rozkazu pisemnego. Użycie sygnału zastępczego, co wynika ze specyfiki sytuacji, w których jest stosowany, nie zależy od ustawień innych urządzeń sterowania ruchem. Stwarza to możliwość wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu, bowiem przy użyciu sygnału zastępczego można wyprawić pociąg na zajęty odcinek toru, co normalnie uniemożliwiłyby urządzenia sterowania. Z tego powodu stosowanie sygnału jest wyjątkowe i wymaga szczególnej ostrożności. Każdorazowe zastosowanie odnotowywane jest w odpowiednich dokumentach.

UTK posiadał udokumentowane informacje (uzyskane w wyniku przeprowadzonych kontroli) o przypadkach długotrwałego prowadzenia ruchu pociągów, z wykorzystaniem Sz, w sposób zagrażający BRK. Praktyka nadużywania Sz przez PKP PLK S.A. miała miejsce szczególnie w czasie wykonywania prac modernizacyjnych lub w przypadkach dewastacji urządzeń sterowania ruchem, jak też sytuacji powstałych wskutek zdarzeń losowych. Przykładowo:

- Na stacjach kolejowych na linii 274 na terenie Zakładu Linii Kolejowych w Wałbrzychu, jazdy pociągów, nawet od 10 lat, odbywają się na podstawie Sz. Stan ten spowodowany jest kradzieżami i dewastacjami urządzeń sterowania ruchem kolejowym oraz elementów sieci powrotnej prądu trakcyjnego na stacjach Wałbrzych Miasto,

¹² Sygnał zastępczy, Sz – to sygnał świetlny na semaforze, który oznacza dla maszynistów warunkowe dopuszczenie do ruchu. Stosowany jest do wydania zezwolenia na jazdę w szczególnych sytuacjach, takich jak:

- brak możliwości podania zwykłego sygnału zezwalającego (np. z powodu awarii urządzeń, uniemożliwiającej wyłączenie sygnału "Stój", lub gdy urządzenia nie zezwalają na podanie innego sygnału),
- sygnał podany na semaforze jest wątpliwy (niepewny),
- brak sygnału na semaforze,
- ustalono przebieg nieuwzględniony w zależnościach stacyjnych.

Wałbrzych Fabryczny, Wałbrzych Główny, Boguszów Gorce, Sędziszaw. W latach 1998-2012 zanotowano 1285 kradzieży i dewastacji urządzeń. Od 2004 r. zaprzestano bieżącego odtwarzania infrastruktury. W przyszłości planowane są modernizacje urządzeń poprzez zastosowanie antykradzieżowych elementów urządzeń i zastosowanie liczników osi. Przeprowadzone przez Oddział Terenowy UTK w dniu 24.08.2012 r. jazdy kontrolne na odcinkach linii Wałbrzych Główny – Jaworzyna Śląska – Wałbrzych Główny wykazały, że na kilku posterunkach ruchu stosowano Sz, a Zakład Linii Kolejowych w Wałbrzychu wskazał, jako przyczynę ich stosowania, kradzieże i dewastacje urządzeń.

- Stacja Świebodzice, po pożarze w 1997 r. na nastawni dysponującej i uszkodzeniu instalacji zasilającej obwody semaforów świetlnych, uzyskała zgodę Naczelnego Dyrektora DOKP, na zabudowę do 1999 r. uproszczonej instalacji obwodów świateł dla wszystkich semaforach z zastosowaniem światła białego migającego (Sz). Sytuacja powyższa utrzymywała się przez blisko 15 lat. Dopiero 20.07.2012 r. zostały wyłączone z eksploatacji „białe światła migające”¹³ w dwóch okręgach nastawczych. Wjazdy do stacji Świebodzice odbywają się na Sz, a wyjazdy na podstawie rozkazów pisemnych. Kontrola UTK przeprowadzona w maju 2012 r. stwierdziła zły stan techniczny urządzeń sterowania ruchem i zobowiązała Dyrektora Zakładu Linii Kolejowych PLK w Wałbrzychu m.in. do prowadzenia ruchu wyłącznie w zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji. Przywrócenie prawidłowego działania urządzeń sterowania ruchem nastąpi dopiero po rewitalizacji urządzeń na odcinku Wałbrzych Miasto – Sędziszaw w 2013 r.
- Stacja Sandomierz i linie odchodzące zostały dotknięte w 2010 r. powodzią, w wyniku której przez dłuższy czas stacja nie funkcjonowała i ruch kolejowy był wstrzymany. Dla przywrócenia ruchu pociągów i obsługi bocznic w listopadzie 2010 r. wdrożono „prowizoryczny” projekt organizacji ruchu, w tym wjazdy i wyjazdy pociągów na Sz, który nadal funkcjonuje. Te prowizoryczne urządzenia, jak wykazała kontrola UTK na tej stacji w maju 2011 r. są stosowane do prowadzenia ruchu pociągów na stacji, na podstawie Sz, a na jednym ze szlaków zapowiadanie pociągów prowadzone jest za pomocą telefonów komórkowych. Te doraźne urządzenia, na stacji i przejazdach, nie zapewniały pełnego bezpieczeństwa ruchu kolejowego. UTK wyznaczył termin odbudowy urządzeń sterowania ruchem i łączności do 30.09.2011 r. Termin ten nie został dotrzymany. W wyniku kolejnej kontroli przeprowadzonej 10-11.07.2012 r. wyznaczono nowy termin zakończenia prac do 30.11.2012 r. Także ten termin nie został dotrzymany, gdyż w umowie zawartej 17.10.2012 r. ustalono termin wykonania prac do 31.12.2012 r.
- Stosowanie Sz stwierdzono także na posterunkach odgałęźnych Ciepłownia, Dębina i Studzionka.

Prezes UTK nie podjął jednakże skutecznych działań w celu wyeliminowania wieloletniego (w dwóch przypadkach nawet ponad 10-letniego) stosowania sygnałów zastępczych w prowadzeniu ruchu pociągów i nie skorzystał ze wszystkich dostępnych prawem narzędzi, w celu usunięcia tymczasowego stosowania sygnałów zastępczych przez służby PKP PLK S.A.

W wyjaśnieniach złożonych przez Wiceprezesa UTK w toku niniejszej kontroli na temat przyczyn przedstawionej sytuacji wskazano na źródło, ugruntowanej przez wiele lat praktyki stosowania Sz w sytuacjach nieuzasadnionych, w kontekście historycznie kształtujących się zmian regulacji, ugruntowujących złą praktykę nadużywania Sz, tj. interpretacji przepisów ruchu R1 dokonanej przez Dyрекcję Generalną PKP z kwietnia 1985 r., zgody Dyrektora DOKP na stosowanie Sz, jako podstawowego sygnału prowadzenia ruchu w rejonach w których planowano roboty, co skutkowało takim prowadzeniem ruchu, po zakończeniu robót (przykład stacja Świebodzice), a także zgody dyrektorów Zakładów Linii Kolejowych na stosowanie Sz (jak wcześniej DOKP) na czas modernizacji, co ostatecznie ugruntowało praktykę nadużywania Sz.

¹³ Sygnał zastępczy jest podawany poprzez wyświetlanie migającego białego światła, przy pomocy jednej z komór semafora świetlnego (o ile ma białą komorę), dodatkowego sygnalizatora na słupie semafora, albo oddzielnego urządzenia tzw. sygnalizatora sygnału zastępczego.

UTK w piśmie z 5.11.2012 r. do PKP PLK S.A. wskazał na skrajnie błędną interpretację przedstawioną przez PKP PLK S.A. w piśmie z 5.10.2012 r. dot. stosowania Sz. W piśmie zwrócono też uwagę, że odstępstwo od zasad określonych prawem dotyczy sytuacji szczególnej, na które zezwolenia udzielić może minister właściwy do spraw transportu, a w odniesieniu do podstawowych zasad prowadzenia ruchu, w kontekście wykorzystywania Sz, tego rodzaju sytuacja nie miała miejsca.

[dowód, akta kontroli str. 135-158, 452-455]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na niepodejmowaniu skutecznych działań i niekorzystanie z dostępnych prawem narzędzi do wyeliminowania wieloletniego (w dwóch przypadkach nawet ponad 10-letniego) stosowania sygnałów zastępczych w prowadzeniu ruchu pociągów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Prezesa UTK w zbadanym obszarze.

4. Kontrole spełniania warunków zawartych w Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS)

*Opis stanu
faktycznego*

Działania kontrolne UTK w zakresie wdrożenia SMS zaplanowano następująco:

- w „Tematyce kontroli na 2011 r.” wskazano, że należy uwzględnić kontrole podmiotów kolejowych które uzyskały akceptacje SMS,
- na okres od II kw. 2011 do IV. kw. 2012 zaplanowano przeprowadzenie kontroli stopnia wdrożenia SMS u 23 przewoźników i zarządców kolejowych, w tym m.in. w PKP LHS, PKS SKM w Trójmieście,
- w „Planie kontroli na 2012 r.” założono kontrole stopnia wdrożenia SMS w 5 podmiotach w II-IV kwartale 2012 r., w tym w PKP PLK Centrala.

Powyższe plany kontroli nie uwzględniały wszystkich zarządców i przewoźników (ok. 75 podmiotów), którzy winni posiadać zaakceptowane SMS, w tym m.in. największych przewoźników PKP Cargo S.A. i PKP Intercity S.A. Do końca listopada 2012 r. nie przeprowadzono także kontroli w PKP PLK S.A.

W 2012 r. (I półrocze) kontrole wdrożenia SMS przeprowadzono u 9 podmiotów.

W sprawie częściowej realizacji planu kontroli wdrożenia SMS Wiceprezes UTK wyjaśnił, że w PKP PLK S.A. nie przeprowadzono kontroli SMS ze względu na prowadzenie w tej jednostce innych kontroli, tj. przygotowanie do eksploatacji w warunkach zimowych, kontrola stanu bezpieczeństwa po poważnym wypadku pod Szczekocinami, kontrola przygotowania PKP PLK S.A. do Euro 2012, a także kontrola w trakcie trwania turnieju. Poinformowano także, iż kontrole wdrożenia SMS w pozostałych podmiotach, w pierwszej kolejności w dużych spółkach, zostaną uwzględnione w planie kontroli na 2013 r. oraz lata następne.

[dowód, akta kontroli str. 343 - 356]

O potrzebie zgodnego z planem prowadzenia kontroli w zakresie spełniania warunków zawartych w Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS) świadczy fakt, że wszystkie dotychczas przeprowadzone przez UTK kontrole przewoźników wykazały istotne nieprawidłowości. Miedzy innymi:

W wyniku 9 kontroli UTK w zakresie wdrożenia SMS, przeprowadzonych do maja 2012 r., stwierdzono nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych podmiotach, przy czym :

- w Lotos Kolej Sp. z o.o. stwierdzono m.in.:

- w Księdze SMS: brak podrozdziału poświęconego opracowaniu, wdrażaniu i nadzorowaniu realizacji Programu Poprawy Bezpieczeństwa, nieaktualny wykaz eksploatowanych pojazdów, brak opisów podstawowych wymogów w odniesieniu do eksploatowanych pojazdów (posiadanie ważnych świadectw),
- nieprawidłowości w procedurach KOL.51.02.00.00, KOL.54.01.00.00
- w Planie Zapewnienia Bezpieczeństwa Przewozu towarów niebezpiecznych wysokiego ryzyka w transporcie kolejowym, nie określono zasad dotyczących testowania i okresowego praktycznego sprawdzania procedur ujętych w Planie,
- w PKP LHS Sp. z o.o. zespół kontrolny niedostatecznie ocenił działania w zakresie wdrożenia postanowień SMS,
- w Kolejach Mazowieckich Sp. z o.o. stwierdzono m.in., iż nie ustalono terminów przeprowadzenia ćwiczeń/symulacji na okoliczność wystąpienia zagrożeń lub zdarzeń,
- w Orlen KolTrans Sp. z o.o. stwierdzono m.in. :
 - nie przeprowadzono przeglądu zarządzania po poważnym wypadku kolejowym w dniu 8.11.2010 r. na stacji Białystok,
 - nie przeprowadzono okresowego sprawdzenia aktualności i kompletności zapisów w regulacjach wewnętrznych, w Księdze SMS, w procedurach SMS,
 - braku trybu przekazywania informacji o przyczynach zagrożenia/zdarzenia kolejowego do „Rejestru zagrożeń”,
 - nie wyznaczono doradcy ds. bezpieczeństwa przewozu kolejną towarów niebezpiecznych.
- CTL Kargo Sp. z o.o. stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. :
 - niedostosowania Księgi SMS i procedury P/10 do czterech rozporządzeń Ministra z 2011 r.,
 - braku zatwierdzonych przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania pojazdów,
 - niezgodności działań z procedurami P/02 i P/03.
- Euronafit Trzebinia Sp. z o.o. zalecono m.in. :
 - usunięcie usterek w Księdze SMS, w dwóch procedurach SMS,
 - usunięcie usterek w Planie Zapewnienia Bezpieczeństwa dla Towarów Wysokiego Ryzyka,
- Koleje Dolnośląskie S.A., nieprawidłowości dotyczyły m.in. :
 - niekompletnych i nieaktualnych zapisów w Księdze SMS i w procedurach P/10, P/11, P/17, P/20,
 - nieuwjmowania wszystkich występujących zagrożeń w „Rejestrze zagrożeń”,
 - posiadania niezatwierdzonej przez Prezesa UTK dokumentacji systemu utrzymania (DSU),
 - niezatwierdzenia przez Kierownictwo spółki wniosków o wprowadzenie zmian w SMS.
- Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., stwierdzono m.in. nieprawidłowości:
 - nie wdrożono procedury P/05,
 - nie przeprowadzono procesu oceny zgodności ustalonych celów bezpieczeństwa ze standardami zgodnie z procedurą P/02,
 - nie opracowano Planu działań doskonalących wg. procedury P/11,

- nie opracowano dokumentacji dotyczącej postępowania na okoliczność wystąpienia zagrożenia lub zdarzenia zgodnie z procedurami P/16 i P/17,
- Hagans Logistic Sp. z o.o. stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości dotyczące:
 - procedury P/07,
 - niezgłoszenia wniosku do UTK o wpis do rejestru pojazdów kolejowych,
 - nieprowadzenia rejestru wypadków,
 - nie określono jednoznacznie sposobu przekazywania informacji zawartych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1. Nie planowano w UTK przeprowadzenia kontroli dot. wdrażania SMS u największych przewoźników, tj. PKP Cargo S.A. i PKP Intercity S.A.
2. Do końca listopada 2012 r. nie przeprowadzono zaplanowanej kontroli wdrożenia SMS u podstawowego zarządcy linii kolejowych, tj. w PKP PLK S.A.
3. Nie zaplanowano przeprowadzenia kontroli wszystkich zarządców i przewoźników, którzy byli zobowiązani do wdrożenia SMS.
4. Nie przeprowadzono w UTK audytu wykonywania zadań związanych z przeprowadzaniem kontroli spełniania warunków lub wymagań zawartych w autoryzacjach bezpieczeństwa, certyfikatach bezpieczeństwa i świadectwach bezpieczeństwa.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UTK w badanym obszarze dot. przeprowadzania kontroli spełniania warunków zawartych w Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS).

5. Kontrole wdrożenia Systemu Zarządzania Utrzymania Pojazdów Kolejowych (MMS)

*Opis stanu
faktycznego*

Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 633/2007¹⁴ nakłada na podmioty odpowiedzialne za utrzymanie pojazdów kolejowych budowę Systemu Zarządzania Utrzymaniem (Maintenance Management System – MMS).

UTK nie przeprowadzał kontroli wdrożenia systemu MMS. Jak dotychczas nie opracowano dokumentów, które powinny stanowić podstawę do opracowania szczegółowych procedur operacyjnych. Dopiero w trakcie opracowywania znajdowały się projekty dokumentów: Procedura wydawania certyfikatów warsztatom utrzymaniowym oraz Zarządzenie Prezesa UTK umożliwiające powołanie Zespołu Oceniającego i Komitetu Certyfikującego.

Departament Zezwoleń Technicznych i Operacyjności dopiero planuje sprawowanie monitoringu systemu MMS na podstawie art. 4 ww. Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 445/2011 w zakresie następujących funkcji:

1. Funkcja Zarządzania – obejmująca koordynację i monitoring wszystkich czynności utrzymania ECM,

¹⁴ Dz.Urz. L 122 z dnia 11 maja 2011 r.

2. Funkcja Rozwoju Utrzymania – zgodności z przepisami interoperacyjności oraz powołania i aktualizacji dokumentacji dotyczącej utrzymania,
3. Funkcja Zarządzania Utrzymaniem Taboru,
4. Funkcja przeprowadzania utrzymania – jednostka techniczna realizująca zlecone zadania utrzymania.

Jak dotychczas UTK nie dysponuje kadrami do realizacji audytów w zakresie technologii kolejowych i potencjał wykonawczy w tym zakresie jest budowany od podstaw.

[dowód, akta kontroli str. 86-88]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że do czasu zakończenia kontroli, nie przeprowadzono kontroli wdrożenia systemu MMS. UTK nie jest przygotowany do realizacji tego obowiązku wynikającego z Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 445/2011.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UTK w badanym obszarze dot. przeprowadzania kontroli spełniania warunków zawartych w Systemie Zarządzania Utrzymaniem (MMS).

6. Nadzorowanie realizacji zaleceń powypadkowych i rekomendacji przekazywanych przez Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych (PKBWK)

*Opis stanu
faktycznego*

Stosownie do przepisu art. 281 ust. 9 i 11 ustawy tk Prezes UTK nadzoruje w ramach swoich kompetencji realizację zaleceń powypadkowych przekazywanych przez Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych oraz przedstawia corocznie tej Komisji informacje o realizacji tych zaleceń przekazanych przez Komisję oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji tych zaleceń.

W Tematyce kontroli UTK na 2011 r., w zakresie bezpieczeństwa, ujęto kontrole zarządców infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych i użytkowników bocznic kolejowych w zakresie realizacji środków zaradczych po wypadkach w oparciu o sporządzone przez komisje kolejowe Protokoły Ustaień Końcowych, a w Planie kontroli na 2012 r. uwzględniono także kontrole realizacji zaleceń powypadkowych i rekomendacji Komisji.

Przewodniczący PKBWK wydał w 2010 r. 4, a w 2011 r. 6 rekomendacji adresowanych przede wszystkim do PKP PLK S.A. i do UTK, a także do PKP LHS i GATX Rail Poland.

W przykładowo wybranych, przedkładanych przez UTK informacjach o realizacji rekomendacji PKBWK oraz o realizacji zaleceń zawartych w raportach PKBWK, wskazano, że podjęto następujące działania w celu realizacji zaleceń:

- Rekomendacje z 20.01.2011 r., po wypadku na linii 70, szlak Chmielnik – Grzybów ograniczono prędkość do 30 km/h do czasu wymiany szyn oraz przeprowadzono nadzwyczajne badania linii. Realizacja tych wniosków monitorowana była przez Oddziały Terenowe UTK (OTUTK),
- Rekomendacje z 22.11.2011 r., po wykolejeniu pociągu linii 001 Rokiciny – Baby, na linii 001, UTK zobowiązał podmioty do przeprowadzenia nadzwyczajnych szkoleń z zakresu obowiązków pracowników prowadzących ruch kolejowy i pojazdy, z których 68 wyznaczyło terminy szkoleń. Odnośnie drugiego wniosku dotyczącego zainstalowania urządzeń rejestrujących w pojazdach kolejowych zgłoszono liczne zastrzeżenia i uwagi. Oddziały terenowe UTK prowadziły na bieżąco kontrole prowadzonych szkoleń.

- Raport z 7.12.2011 r. po poważnym wypadku dnia 8.11.2010 r. na stacji Białystok (wykolejenie cystern i pożar). Zgodnie z zaleceniami, UTK zwiększył w 2012 r. ilość kontroli wykonywanych na lokomotywach przewoźników, zwłaszcza przez Oddział Terenowy UTK w Warszawie. Przeprowadzono także kontrole w podmiotach Hagans Logistic oraz Orlen KolTrans.

UTK wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad realizacją rekomendacji, jak i w zakresie zaleceń zawartych w raportach PKBWK poprzez wykonywanie zadań nałożonych na UTK oraz przez monitorowanie zadań nałożonych na zarządców i przewoźników kolejowych. UTK przedłożył do PKBWK wymagane przepisami ustawy tk, informacje o realizacji rekomendacji i zaleceń powypadkowych przy pismach z dnia 11.02.2011 r. oraz dnia 13.04.2012 r.

[dowód, akta kontroli str. 103-115, 343-356, 483-504]

Ustalone
nieprawidłowości

W skontrolowanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UTK w badanym obszarze dot. nadzorowania realizacji zaleceń powypadkowych i rekomendacji przekazywanych przez PKBWK.

7. Cofanie autoryzacji, certyfikatów, świadectw bezpieczeństwa, ograniczanie i wstrzymywanie ruchu kolejowego, nakładanie kar pieniężnych

Opis stanu
faktycznego

Na mocy przepisu art. 18a ust. 6 ustawy tk, Prezes UTK może cofnąć autoryzację bezpieczeństwa w przypadkach gdy uzna, że autoryzowany zarządca nie spełnia warunków w zakresie bezpieczeństwa, podając przyczyny wydania decyzji, a zgodnie z art. 18b ust. 8 tej ustawy, Prezes UTK cofa certyfikat bezpieczeństwa w części lub w całości, w przypadku m.in. gdy przewoźnik kolejowy przestał spełniać warunki wydania certyfikatu.

Ustalono, że Prezes UTK w okresie 2011- sierpień 2012 wydał 4 decyzje wstrzymujące ruch na bocznicach kolejowych, 2 decyzje o wyłączeniu pojazdów z eksploatacji, 4 nakazy m.in. usunięcia nieprawidłowości na stacji Sandomierz (w wyniku powodzi w 2010 r.), a także 6 decyzji uchylających wcześniejsze decyzje na skutek usunięcia nieprawidłowości.

W latach 2011 –2012 (sierpień) nałożono w jednym przypadku karę pieniężną w wysokości 5000 zł za spóźnione, o 4 miesiące, przedłożenie rocznego sprawozdania w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych.

[dowód, akta kontroli, str. 54-58, 64-224]

Nie nałożono kar pieniężnych, na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 66 ustawy tk:

- po kontroli UTK w 2012 r. w wyniku której wydano decyzję TO-0211-02/2012 z dnia 25.07.2012 r. o wstrzymaniu ruchu na bocznicie kolejowej na stacji Lublin Tatary użytkowanej przez Jawa Sp. z o.o. z Poraja, na skutek niewykonania żadnego z zaleceń UTK wydanych po kontroli z 27.05.2010 r., która wykazała nieposiadanie świadectwa bezpieczeństwa, przepisów wewnętrznych, niedokonywaniu okresowych kontroli infrastruktury bocznic, tj. stanu sprawności technicznej,
- po kontroli przeprowadzonej w maju 2011 r. na stacji Sandomierz, UTK wyznaczył termin odbudowy urządzeń sterowania ruchem i łączności do 30.09.2011 r. Termin ten nie został dotrzymany co wykazała kolejna kontrola UTK na tej stacji przeprowadzona 10-11.07.2012 r. i w jej wyniku określono nowy termin do 30.11.2012 r., który również nie został dotrzymany, bowiem w umowie z wykonawcą ustalono termin wykonania prac do 31.12.2012 r.

Prezes UTK nie wstrzymał lub nie ograniczył ruchu pociągów, na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy tk :

- na stacji Sandomierz, na której zabudowano prowizoryczne urządzenia na stacji i na przejazdach, a które, jak oceniono w decyzji Prezesa UTK Nr T02-0211-01/2012 z 31.07.2012 r. nie zapewniają pełnego bezpieczeństwa ruchu kolejowego,
- na stacjach w rejonie Wałbrzycha i na stacji Świebodzice, na których ruch pociągów prowadzony jest od ponad 10 lat na podstawie Sz.

W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach Wiceprezesa UTK na temat przyczyn niepodejmowania w przedstawionych sytuacjach działań mających na celu skuteczne wyeliminowanie zagrożeń BRK, poprzez skorzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 14 ustawy tk, stwierdzono, że UTK zastosował radykalne działania w odniesieniu do stacji Trzebinia, gdzie zmniejszono prędkość do 10 km/h i nakazano usunięcie nieprawidłowości w trybie natychmiastowym, a na stacji Sandomierz nakazano usunięcie nieprawidłowości do 30.11.2012 r.

[dowód, akta kontroli str. 39-77, 135-144]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły następujące nieprawidłowości:

1. Nie nakładano kar pieniężnych, na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 66 ustawy tk.
2. W sytuacjach zagrożenia BRK nie korzystano z prawa do wstrzymania lub ograniczenia ruchu pociągów (na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy tk).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UTK w zbadanym obszarze dotyczącym cofania autoryzacji, certyfikatów, świadectw bezpieczeństwa, ograniczania i wstrzymywania ruchu kolejowego oraz nakładania kar pieniężnych.

8. Realizacja zadań w zakresie przygotowywania oceny stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego

Opis stanu
faktycznego

Realizując ustawowe zadanie (art. 13 ust. 7 ustawy tk) Prezes UTK przedstawiał corocznie ministrowi właściwemu do spraw transportu oceny stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

UTK stwierdzał corocznie następujące główne nieprawidłowości w zakresie BRK:

- w latach 2007, 2010 i 2011:
 - nieusuwanie w wyznaczonych terminach usterek technicznych infrastruktury drogowej,
 - niewłaściwe osygnalizowanie przejazdów kolejowych,
 - niezadawalający stan techniczny eksploatowanych pojazdów kolejowych oraz brak systemów utrzymania tych pojazdów lub nieprzestrzeganie zasad utrzymania przewidzianych w tej dokumentacji,
 - brak świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu, świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych oraz przepisów wewnętrznych określających zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej, szczególnie u użytkowników bocznic,
- w latach 2010 i 2011:
 - nieprawidłowe działanie oraz utrzymanie urządzeń samoczynnej sygnalizacji przejazdowej oraz aparatury sterującej urządzeniami przejazdowymi,
 - niezadawalający stan techniczny eksploatowanych pojazdów kolejowych oraz brak dokumentacji systemu utrzymania typu tych pojazdów,
 - błędy i uchybienia w prowadzeniu „Rejestrów pojazdów kolejowych”,

- sporządzenie świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych, niezgodnie z przepisami rozporządzenia MI z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie świadectw sprawności technicznej pojazdów kolejowych,
- nieprawidłowe sporządzenie regulaminów pracy bocznic kolejowych.

W ocenach za lata 2010 i 2011 wśród przyczyn nieprawidłowości w zakresie BRK pominięto wadliwe działanie wyeksploatowanych urządzeń sterowania ruchem, szczególnie stacyjnych oraz nie uwzględniono zagadnienia długotrwałego stosowania Sz.

W ocenach za lata 2010 i 2011 wymieniono następujące przyczyny nieprawidłowości w zakresie BRK:

- niedostateczny i nieskuteczny nadzór ze strony organów spółki PKP PLK S.A. odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę podległych mu liniowych jednostek organizacyjnych, o czym świadczy rodzaj i charakter nieprawidłowości stwierdzanych podczas kontroli zarządcy infrastruktury kolejowej (PKP PLK S.A.) w zakresie stanu technicznego i utrzymania infrastruktury kolejowej oraz prowadzenia ruchu kolejowego,
- brak dostatecznych działań remontowo-naprawczych infrastruktury kolejowej, spowodowany przede wszystkim niewystarczającymi w stosunku do potrzeb środkami finansowymi. Prowadzi to do postępującej degradacji dróg kolejowych w sensie technicznym i eksploatacyjnym, a tym samym do obniżenia stopnia bezpieczeństwa ruchu kolejowego, a w ocenie za 2011 r. wskazano także, iż istotną sprawą staje się wzmocnienie nadzoru nad czasem pracy maszynistów, szczególnie wobec maszynistów zatrudnianych na warunkach innych niż umowa o pracę, wykonujących podstawowe obowiązki u innego pracodawcy.

W ocenach od 2007 r. formułowano powtarzające się wnioski i zalecenia końcowe, które dotyczyły :

- braków kadrowych na stanowiskach podstawowych, pracowników merytorycznych z wykształceniem wyższym i średnim o specjalnościach kolejowych,
- uregulowania sprawy nadzoru budowlanego nad infrastrukturą kolejową dla zapewnienia interoperacyjności systemów kolejowych,
- przyspieszenia przekazania całej infrastruktury kolejowej we władanie zarządcy infrastruktury kolejowej,
- pozyskania środków na zwiększenie zatrudnienia w UTK.

Ponadto, we wnioskach za 2011 r. wskazano m.in., iż należy zwiększyć nadzór ze strony aparatu kontrolersko-instruktorskiego u zarządców infrastruktury nad stanowiskami związanymi z prowadzeniem ruchu pociągów.

Skuteczność działań UTK obniżana była niewskazywaniem adresatów wniosków i zaleceń dot. poprawy BRK. Od 2007 r. większość nieprawidłowości powtarzała się i powtarzane były wnioski i zalecenia.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że nie zostali wskazani adresaci wniosków i zaleceń końcowych zawartych w ocenach stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność UTK w zbadanym obszarze.

9. Kontrola wyrobów przeznaczonych do stosowania w infrastrukturze kolejowej i na bocznicach kolejowych oraz wydawanie certyfikatów ECM¹⁵

Opis stanu faktycznego

Przepis art. 10 ust. 6 pkt 3 ustawy tk stanowi, iż Prezes UTK jest organem wyspecjalizowanym, w rozumieniu przepisów o systemie oceny zgodności¹⁶, wykonującym kontrolę wyrobów przeznaczonych do stosowania w infrastrukturze kolejowej, na bocznicach kolejowych, kolejach wąskotorowych oraz w metrze, związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu, a także wykonywaniem przewozów osób i towarów oraz eksploatacją pojazdów szynowych. Kontrola rynku wyrobów przeznaczonych dla kolejnictwa obejmuje ocenę zgodności wyrobów z wymaganiami zasadniczymi ustalonymi w rozporządzeniach Ministra Infrastruktury.

Na podstawie obowiązujących przepisów Prezes UTK wydał w 2010 r. 639, w 2011 r. 1041 a w I półroczu 2012 r. 485 świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, typów urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i typów pojazdów.

W ramach sprawowanego nadzoru w zakresie kontrolowania wyrobów przeznaczonych do stosowania w infrastrukturze kolejowej, na bocznicach kolejowych związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu, a także wykonywaniem przewozów osób i towarów oraz eksploatacją pojazdów szynowych UTK przeprowadził w I półroczu 2011 r. 18 kontroli wyrobów kolejowych i w I półroczu 2012 r. 5 kontroli.

Wyniki losowo wybranych trzech kontroli, przeprowadzonych w 2012 r. wskazują, że w działalności zbadanych jednostek nie stwierdzono nieprawidłowości. Były to kontrole w:

- Białej Wodzie Sp. z o.o., kontrola urządzeń transportu linowego (kolej krzeselkowa SLF4p), przeprowadzona w 2012 r.,
- Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. Łódzki Zakład Regionalnych, kontrola stosowania w EZT gumowych uszczelkach okiennych i drzwiowych posiadających dokumenty poświadczające spełniania wymagań normy PN-K02511:2000, przeprowadzona w 2012 r.,
- Tabor Szynowy Opole S.A., kontrola w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu i bezpieczeństwo eksploatacji kolei, przeprowadzona w 2012 r. ,

[dowód, akta kontroli str. 363, 393-396]

Zagadnienia dot. posiadania przez podmioty kolejowe ważnych dokumentów dopuszczających wyroby do stosowania, były także badane w toku kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego, np.:

- ustalenia kontroli bocznic kolejowej użytkowanej przez firmę Multibud Rozładunki w Goczałkowicach wykazały m.in. eksploatację bocznic bez wymaganych świadectw dopuszczenia do eksploatacji budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego, w wyniku czego Prezes UTK wydał decyzję o wstrzymaniu ruchu kolejowego,
- kontrola bocznic użytkowanej przez firmę Madimex w Legionowie wykazała m.in. brak własnych świadectw dopuszczenia do eksploatacji na bocznicach budowli i urządzeń

¹⁵ Zanim pojazd szynowy zostanie dopuszczony do użytkowania, należy zidentyfikować organ odpowiedzialny za jego utrzymanie (zwany „podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie” lub ECM). Zgodnie z systemem opracowanym przez Europejską Agencję Kolejową i przyjętym przez Komisję 10 maja 2011 r., ECM odpowiedzialny za utrzymanie wagonów towarowych musi otrzymać certyfikat.

¹⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087, ze zm.)

przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego, w wyniku czego Prezes UTK wydał nakaz usunięcia tej nieprawidłowości.

[dowód, akta kontroli str. 41,42, 54,55]

W 2008 r. Unia Europejska wprowadziła pojęcie "Jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie/Entity in Charge of Maintenance" (dalej "ECM"). Jednostka ta musi zapewnić utrzymanie wszystkich wagonów znajdujących się w Krajowym Rejestrze Pojazdów, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stosownie do Rozporządzenia KE 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 653/2007, podmioty odpowiedzialne za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe, zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Pojazdów nie później niż w dniu 31 maja 2012 r. zostaną certyfikowane zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem - najpóźniej do dnia 31 maja 2013 r. Ustalono, że aktualne zawansowanie wykonywania zadań w tym zakresie stwarza ryzyko niedotrzymania obowiązkowego terminu wydania ECM do maja 2013 r. (zgodnie z Rozporządzeniem KE 445/2011).

[dowód, akta kontroli str. 549-696]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że nie podjęto skutecznych działań związanych z realizacją Rozporządzenia 2011/445/KE.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie kontroli wyrobów przeznaczonych do stosowania w infrastrukturze kolejowej i na bocznicach kolejowych, natomiast negatywnie ocenia realizację zadań związanych z wydawaniem certyfikatów ECM.

10. Roczne raporty UTK w sprawie bezpieczeństwa dla Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA)

Opis stanu
faktycznego

Prezes UTK, stosownie do przepisu art. 17a ust. 6 i 7 ustawy tk, sporządza roczny Raport w sprawie bezpieczeństwa, który przekazuje Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA) do dnia 30 września roku następnego po okresie sprawozdawczym i ogłasza, w drodze obwieszczenia, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw transportu. Raporty te przekazano do ERA za rok 2010 w dniu 5.10.2011 r., a za 2011 r. w dniu 28.09.2012 r.

Treść raportów zawierała wymagany zbiór danych a we wnioskach końcowych wskazano, że UTK przyjął następujące priorytetowe działania na 2011 r.:

- kontynuowanie działań kontrolnych i prewencyjnych w celu utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w związku z pogarszającym się stanem infrastruktury kolejowej wynikającym m.in. z braku możliwości wykonania przez zarządców koniecznych napraw,
- kontynuowanie działań w zakresie certyfikacji i autoryzacji bezpieczeństwa dla zachowania korzystnego trendu poprawy stanu bezpieczeństwa, szczególnie w zakresie taboru kolejowego,
- wspieranie działań zmierzających do uporządkowania nadzoru nad projektowaniem, budową i przekazywaniem do eksploatacji infrastruktury kolejowej, w części dotyczącej: torów, systemów sterowania ruchem, zasilania energetycznego, itp.,

W 2012 r. ponownie przyjęto trzy ww. działania oraz dodatkowo:

- opracowanie i wdrożenie procedury dotyczącej opiniowania oraz wydawania Certyfikatu podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie (ECM) wagonów towarowych – o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 445/2011 z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie

systemu certyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie w zakresie obejmującym wagony towarowe oraz zmieniające rozporządzenie (WE) 653/2007¹⁷.

W Raporcie w sprawie bezpieczeństwa za 2010 r. przekazany do ERA przedłożono błędne dane dotyczące łącznej liczby przypadków minięcia sygnału informującego o niebezpieczeństwie (kod 104). Zamiast 11 przypadków podano 4375. Umieszczenie błędu w raporcie było wynikiem bezkrytycznego przyjęcia i niezwyfikowania danych przekazanych przez PKP PLK S.A.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że w sprawozdaniu za 2010 r. przekazany do ERA przedłożono błędne dane dotyczące liczby przypadków minięcia sygnału informującego o niebezpieczeństwie.

[dowód, akta kontroli str. 520-541]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność w zbadanym obszarze.

11. Wydawanie licencji oraz nadzór nad ośrodkami szkolenia i badań maszynistów

Opis stanu
faktycznego

Do zadań Prezesa UTK w zakresie nadzoru nad podmiotami, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego należy wydawanie, przedłużanie ważności, zawieszanie i cofanie licencji maszynisty, aktualizowanie danych zawartych w licencji, wydawanie wtórników licencji oraz prowadzenie i aktualizacja rejestru tych dokumentów – art. 1a ust.2 ustawy tk.

Od 2011 r. do końca października 2012 r. wpłynęły do UTK 454 wnioski o wydanie licencji maszynisty. W 2011 r. Prezes UTK nie wydał żadnej licencji maszynisty – pierwsze wnioski wpłynęły w grudniu. Od stycznia do października 2012 r. wydano 325 licencji maszynisty, jeden wtórnik oraz trzy decyzje o odmowie wydania licencji, trzy o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania (na skutek nieuzupełnienia w terminie wniosku) oraz jedną decyzję o umorzeniu postępowania. W 10 zbadanych postępowaniach (wybranych losowo) w sprawie wydania licencji maszynisty nie stwierdzono naruszenia obowiązujących przepisów.

[dowód, akta kontroli str. 411, 420-449]

Na podstawie art. 22a ust.1 pkt 1 ustawy tk, Prezes UTK prowadzi rejestr licencji maszynisty. Rejestr jest prowadzony zgodnie z wymaganiami Decyzji Komisji nr 10/17/WE z dnia 29 października 2009 r. w sprawie przyjęcia podstawowych parametrów rejestrów licencji maszynisty i świadectw uzupełniających określonych w dyrektywie 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁸, w związku z §9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie licencji maszynisty. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej.

[dowód, akta kontroli str. 459, 469-471]

Prezes UTK prowadzi listę podmiotów uprawnionych do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencje i świadectwa maszynisty, zgodnie z art. 22a ust. 1 pkt 2 ustawy tk. Do 30 listopada 2012 r. do UTK wpłynęło 17 wniosków o wpis na ww. listę, a trzech wnioskodawców zostało wezwanych do uzupełnienia dokumentów. Lista ośrodków jest udostępniona na stronie internetowej: www.utk.gov.pl i zawiera 14 podmiotów.

Spśród 14 wpisanych na ww. listę podmiotów 13 posiada zatwierdzone przez Prezesa UTK programy szkolenia na licencję maszynisty.

¹⁷ Dz.U. UE L122 z 11.05.2011 r.

¹⁸ Dz.U.UE L.2010, Nr 8, s.17 ze zm.

Zgodnie z art. 13 ust. 1a pkt 5 ustawy tk, Prezes UTK sprawuje nadzór nad podmiotami uprawnionymi do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencję i świadectwo maszynisty. W ramach nadzoru nad podmiotami uprawnionymi do szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o licencje i świadectwa maszynisty. Prezes UTK m.in.:

1. Pismem z 3 lipca 2012 r., znak: DBK-WKPK-544-19/HZ/12, wystąpił do wszystkich podmiotów wpisanych na listę o przekazywanie informacji dotyczących organizowanych szkoleń i egzaminów.
2. Zatwierdza programy szkoleń na licencję maszynisty.
3. Ogłosił na stronie internetowej UTK komunikat „Szkolenie maszynistów – dobre praktyki”.
4. Przeprowadza kontrole ośrodków szkolenia oraz komisji egzaminacyjnych.

Od 1 stycznia 2011 r. do końca listopada 2012 r. przeprowadzono 10 kontroli ośrodków szkolenia oraz 5 kontroli komisji egzaminacyjnych - w 4 przypadkach działań komisji nie stwierdzono nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonych kontroli ośrodków szkoleniowych w trzech przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości, w pięciu wydano zalecenia (w tym w czterech przypadkach zostały już zrealizowane), w dwóch, do końca listopada, nie sporządzono jeszcze protokołu. Przeprowadzono również 16 kontroli komisji egzaminacyjnych działających na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu stanowisk bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego i warunków, jakie powinny spełniać osoby zatrudnione na tych stanowiskach oraz prowadzących pojazdy kolejowe. W jednej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które zostały usunięte.

[dowód, akta kontroli str. 412-419]

Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie licencji maszynisty, program szkolenia opracowany przez podmiot szkolący podlega zatwierdzeniu przez Prezesa UTK. Zakres wiedzy i umiejętności objętych szkoleniem i egzaminem niezbędny dla uzyskania licencji maszynisty został określony załącznikiem nr 4 do ww. rozporządzenia. Brak jest w obecnie obowiązujących przepisach uregulowań dotyczących obowiązku zatwierdzania przez Prezesa UTK programu szkolenia w celu uzyskania świadectwa maszynisty oraz zakresu tego szkolenia. Prezes UTK przekazał m.in. przy piśmie z 17 kwietnia 2012 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej m.in. kopię wniosku Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w Polsce zawierającego propozycje zmian rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie świadectwa maszynisty, przychylając się równocześnie do propozycji zawartych w ramowym programie szkolenia dla uzyskania świadectwa maszynisty. W dniu 8 sierpnia 2012 r. zamieszczono na stronie internetowej UTK komunikat dotyczący programu i zakresu szkolenia na świadectwo maszynisty – dobre praktyki.

[dowód, akta kontroli str. 159-169, 420-449]

W ramach nadzoru nad podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania badań w celu uzyskania licencji maszynisty, Prezes UTK m.in.:

1. Pismem z 24 września 2012 r. znak: DBK-545-03HZ/2012, wystąpił do wszystkich podmiotów wpisanych na ww. listę aby przekazywały orzeczenia lekarskie zgodnie z obowiązującymi przepisami,
2. Pismami z dnia:
 - 22 grudnia 2011 r. wystąpił do dwóch oddziałów Kolejowej Medycyny Pracy, z informacją o wystawieniu orzeczeń lekarskich niezgodnie ze wzorem zawartym w rozporządzeniu w sprawie licencji maszynisty oraz prośbą o pilne dostarczenie właściwych orzeczeń,

- 24 września 2012 r., skierowanym do wszystkich czterech podmiotów zawartych na przedmiotowej liście, zawierającego informację o konieczności stosowania obowiązujących przepisów dotyczących wystawiania orzeczeń lekarskich w trzech egzemplarzach, obowiązku zgłoszenia Prezesowi UTK każdej zmiany stanu faktycznego lub prawnego, które dotyczą informacji zawartych we wniosku o wpis na listę oraz konieczności stosowania wzorów właściwych orzeczeń lekarskich zawartych w zał. 2 i 3 ww. rozporządzenia. Pismo zostało wysłane w ramach sprawowanego nadzoru, w związku z występującymi przypadkami naruszeń przepisów w tym zakresie.

Pierwszy protokół z kontroli podmiotu wpisanego na ww. listę – Portowej Przychodni Zdrowia przy PUS „PORTUS” Sp. z o.o., został podpisany 26 listopada 2012 r. i w tym dniu została naliczona opłata w wysokości 2500,00 zł z tytułu sprawowania nadzoru, zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia MTBiGM z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie czynności wykonywanych przez Prezesa UTK, za które pobierane są opłaty, oraz wysokości tych opłat i trybu ich pobierania¹⁹ (rozporządzenie w sprawie opłat).

Zgodnie z art. 13 ust. 1a pkt 5 ustawy tk, do zadań w zakresie nadzoru Prezesa UTK należy m.in. prowadzenie rejestru podmiotów uprawnionych do przeprowadzania badań w celu uzyskania licencji maszynisty. Z art. 16 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy wynika, że z tytułu nadzoru nad podmiotami uprawnionymi do przeprowadzania badań, Prezes UTK nakłada opłatę w wysokości nieprzekraczającej 2000 euro rocznie wg. kursu obowiązującego w dniu sporządzenia dokumentu pokontrolnego. Rozporządzenie w sprawie opłat, weszło w życie 5 czerwca 2012 r. Do 15 grudnia 2012 r., przeprowadzono jedną kontrolę i zdaniem NIK działania kontrolne w tym zakresie wymagają intensyfikacji.

[dowód, akta kontroli str. 450, 472-476, 505-507]

*Uwagi dotyczące
badanej
działalności*

Należy zauważyć potrzebę zintensyfikowania nadzoru Prezesa UTK nad ośrodkami szkolenia i badań maszynistów, których działalność ma wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Spośród bowiem 10 kluczowych działań niezbędnych do poprawy bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, sformułowanych przez działający w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zespół do Spraw Bezpieczeństwa w Transporcie Kolejowym, aż połowa dotyczyła problemów związanych z pracą maszynistów.

[dowód, akta kontroli str.159-331, 408-410,477-481]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań Prezesa UTK w obszarze wydawania licencji oraz nadzoru nad ośrodkami szkolenia i badań maszynistów.

12. Działalność Rady Techniczno-Ekonomicznej przy Prezesie UTK w zakresie BRK

*Opis stanu
faktycznego*

Prezes UTK na podstawie § 4 Statutu UTK (nadanego zarządzeniem nr 11 Ministra Transportu z dnia 12 czerwca 2007 r.) powołał - zarządzeniem nr 9 z dnia 27 czerwca 2011 r. - stały zespół zwany „Radą Techniczno – Ekonomiczną”, do której należy opiniowanie, doradztwo i inicjowanie spraw związanych z szeroko rozumianą działalnością UTK oraz powołał skład osobowy Rady (21 osób). Zakres i formy działania Rady zostały ustalone w Regulaminie Rady. Za udział w posiedzeniu Rady ustalono zryczałtowany zwrot kosztów w wysokości 500 zł dla przewodniczącego, 450 zł dla wiceprzewodniczącego i 350 zł dla członków. W posiedzeniach Rady, ze strony UTK, uczestniczył Dyrektor Departamentu DZTI, będący Sekretarzem Rady.

Odbyły się 4 posiedzenia Rady, w tym jedno w dniu 29 marca 2012 r., którego tematyka dotyczyła BRK. Część merytoryczna tego posiedzenia obejmowała tematy: „Przywołanie katastrofy pod Szczekocinami oraz poruszenie obecnej sytuacji UTK” oraz „Zarządzanie

¹⁹ Dz.U.2012, poz. 559

bezpieczeństwem w transporcie kolejowym. Teoria i praktyka." Ze względu na obszerność prezentacji dotyczącej zarządzania bezpieczeństwem, po którym odbyła się dyskusja, Rada nie podjęła drugiego, przewidzianego tematu.

Protokół z tego posiedzenia Rady nie zawierał żadnych zapisów z dyskusji, ani wniosków, czy przyjętych ustaleń. Prezes UTK nie otrzymał także w innej formie postanowień ani wniosków z posiedzenia Rady dot. BRK. Stanowiło to naruszenie § 7 Regulaminu Rady, który wymaga by protokół posiedzenia Rady wraz z wnioskami dotyczącymi realizacji postanowień Rady został przedstawiony Prezesowi UTK. W związku z powyższym Prezes UTK nie otrzymał wsparcia ze strony Rady dla poprawy BRK.

[dowód, akta kontroli str. 5-20]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że Rada Techniczno-Ekonomiczna przy Prezesie UTK nierzetelnie wypełniała zadania na rzecz poprawy BRK.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność UTK w zbadanym obszarze.

13. Zatrudnienie w UTK, w tym w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie nadzoru i kontroli bezpieczeństwa ruchu kolejowego

*Opis stanu
faktycznego*

W 2011 r. UTK otrzymał zwiększone środki na zatrudnienie odpowiadające 29 średnim wynagrodzeniom rocznym. Zatrudnienie zwiększono jednak o 12 osób, a pozostałe środki przeznaczono na nagrody uznaniowe. W 2011 r. w wyniku naboru zewnętrznego oraz przeniesień z innych urzędów administracji rządowej w UTK podjęło pracę, łącznie 35 osób.

Jednakże w odniesieniu do realizacji przez Urząd zadań związanych z nadzorem i kontrolą bezpieczeństwa ruchu, niedobory kadrowe wynoszą 47 osób, co stanowi ok. 25% stanu zatrudnienia w UTK w listopadzie 2012 r.

W Departamencie Bezpieczeństwa Kolejowego oraz Departamencie Zezwoleń Technicznych i Operacyjności do pełnej realizacji zadań potrzeba dodatkowo łącznie 8 osób. Departamenty te zajmują się wydawaniem autoryzacji i certyfikatów bezpieczeństwa (regulacji wewnętrznych, systemów SMS, systemów MMS) oraz kontrolą ich wypełniania. Z kolei w zakresie nadzoru i kontroli bezpieczeństwa potrzeba w Departamencie Nadzoru 5 osób. Ponadto w oddziałach terenowych UTK, istnieje potrzeba zatrudnienia dalszych 34 osób.

Od ponad roku pozostaje nieobsadzone stanowisko Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego, a na nieobsadzone od września 2012 r. stanowisko Dyrektora Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności, do końca listopada w 2012 r. nie ogłoszono naboru.

Wyjaśniono, że trudności związane z wyłonieniem odpowiednich kandydatów na stanowiska dyrektorów w departamentach „merytorycznych” (kolejowych) związane są zarówno z wysokimi wymogami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej, jak również stosunkowo niskim wynagrodzeniem, jakie może zaoferować UTK.

[dowód, akta kontroli str. 79-95, 460-468]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie wystąpiły nieprawidłowości polegające na tym, że zatrudnienie w UTK nie było dostosowane do pełnego wykonywania zadań w zakresie BRK.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze obejmującym zatrudnienie w UTK osób zajmujących się nadzorem i kontrolą bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Podejmowanie skutecznych, przewidzianych prawem działań, w celu zapewnienia pełnego bezpieczeństwa ruchu kolejowego w warunkach długotrwałego stosowania sygnałów zastępczych lub niesprawnych urządzeń sterowania,
2. Podejmowanie przewidzianych prawem sankcji, w tym nakładanie kar finansowych na podmioty kolejowe, w sytuacjach o których mowa w ustawie o transporcie kolejowym.
3. Dostosowanie do potrzeb liczby kontroli w zakresie BRK, w szczególności dot. aktualizacji regulacji wewnętrznych zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych,
4. Dostosowanie poziomu zatrudnienia w pionie bezpieczeństwa ruchu kolejowego do zakresu zadań właściwych departamentów i oddziałów terenowych,
5. Obsadzenie stanowisk dyrektorów Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego, Departamentu Zezwoleń Technicznych i Interoperacyjności,
6. Podjęcie kontroli systemów MMS oraz wzmożenie kontroli wdrożenia SMS,
7. Ustalanie kontrolowanym przedsiębiorstwom kolejowym terminów aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie BRK,
8. Podjęcie działań mających na celu wydanie certyfikatów ECM do maja 2013 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

**Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie uchwały
Nr 50/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 czerwca 2013 r.**

Warszawa, dnia  lipca 2013 r.

RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury


Stanisław Jarosz

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82

