



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.003.02.2019

Pan
Piotr Siemianowski
Dyrektor
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Zakład Linii Kolejowych w Warszawie
03-816 Warszawa, ul. Chodakowska 50.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

K/19/003 Realizacja wniosków skierowanych przez NIK na podstawie wyników kontroli P/16/029
„Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Warszawie ¹ 03-816 Warszawa, ul. Chodakowska 50.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Siemianowski, Dyrektor PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Warszawie od dnia 5 lipca 2017 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Zbadanie i dokonanie oceny sposobu wykorzystania wniosków, skierowanych przez NIK do dyrektora PKP PLK S.A. Zakład Linii Kolejowych w Warszawie, na podstawie wyników kontroli P/16/029 „Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych.”
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2019 (do dnia 30 czerwca).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/67/2019 z dnia 6 września 2019 r. 2. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/65/2019 z dnia 4 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-14)

¹ Zwany dalej „ZLK”.

² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jan Strzelczak, p.o. dyrektora ZLK od 5 kwietnia 2017 r. do 4 lipca 2017 r. oraz Tadeusz Wojdat dyrektor ZLK od 24 sierpnia 2016 r. do 29 marca 2017 r. i p.o. dyrektora ZLK od 24 maja 2016 r. do 23 sierpnia 2016 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podjęte przez ZLK w celu wykonania wniosków pokontrolnych były niewystarczające i nie doprowadziły do usunięcia części nieprawidłowości stwierdzonych w ramach przeprowadzonej w 2016 r. kontroli P/16/029 „Bezpieczeństwo ruchu na przejściach i przejazdach kolejowo-drogowych”. Stwierdzono brak pełnej realizacji wniosku w zakresie sprawdzania stanu technicznego wszystkich zarejestrowanych w ZLK urządzeń sterowania ruchem kolejowym wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych, w ramach przeprowadzania corocznych kontroli okresowych tych budowli. Naruszenie obowiązku realizacji tych kontroli, określonego w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵, stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

ZLK nie zrealizował w pełni wniosku NIK dotyczącego sporządzania harmonogramów kontroli okresowych oraz przeprowadzania kontroli wszystkich zarejestrowanych urządzeń sterowania ruchem kolejowym wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych. Stwierdzono, że pomimo wskazanych zaleceń, w latach 2016-2018, nie zaplanowano i nie przeprowadzono rocznych kontroli wszystkich przejazdów kolejowo-drogowych wraz z znajdującymi się na tych obiektach budowlanych urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, co stanowiło naruszenie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane.

Ponadto w opracowanych przez ZLK, w badanym okresie, harmonogramach rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych sterowania ruchem kolejowym⁶, występowały przypadki niezamieszczania dat ich sporządzenia i zatwierdzenia, podpisów osób upoważnionych do zatwierdzenia tych harmonogramów oraz podpisów głównego inżyniera i inspektora diagnosty.

ZLK zrealizował natomiast pozostałe cztery wnioski pokontrolne, poprzez: prowadzenie prac dotyczących objęcia monitoringiem kolejnych przejazdów kolejowo-drogowych w celu zwiększenia bezpieczeństwa na tych przejazdach oraz umożliwienia dokumentowania ewentualnych zniszczeń dróg rogatekowych; zabezpieczenie przed spadaniem odłamków betonu na czas remontu dachu wiaty północnego wyjścia przejścia podziemnego w km 12,573 na linii nr 7, ujmowanie w książkach obiektów budowlanych informacji o przeprowadzonych rozbiórkach oraz obejmowanie w ramach kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych wszystkich elementów tych obiektów.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm., zwanej dalej ustawą Prawo budowlane.

⁶ Wg obowiązującej „Instrukcji diagnostyki technicznej i kontroli okresowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym le-7 (E14)”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 78/2018 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji diagnostyki technicznej i kontroli okresowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym le-7 (E14)”, która weszła w życie z dniem podjęcia, przez „obiekt budowlany sterowania ruchem kolejowym” należy rozumieć „kolejową budowlę towarzyszącą, stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z urządzeniami i instalacjami służącą do zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym”. Uprzednio (od 20 maja 2005 r. do 30 stycznia 2018 r.) w PKP PLK S.A. obowiązywała „Instrukcja diagnostyki technicznej i kontroli okresowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym le-7 (E14)”, stanowiąca załącznik nr 2 do uchwały nr 182 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 20 maja 2005 r. w sprawie przyjęcia Zarządzeń wprowadzających m.in. „Instrukcję diagnostyki technicznej i kontroli okresowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym le-7 (E14)”, która weszła w życie z dniem podjęcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sporządzanie harmonogramów kontroli oraz przeprowadzanie kontroli okresowych zarejestrowanych w ZLK urządzeń sterowania ruchem kolejowym (srk) na przejazdach kolejowo-drogowych

Opis stanu faktycznego

W ZLK sporządzano „Harmonogramy rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych sterowania ruchem kolejowym”, zwane dalej „harmonogramami”, będące podstawą do planowania kontroli na dany rok. Poddane analizie harmonogramy na rok: 2016, 2017, 2018 i 2019 zawierały terminy kontroli obiektów budowlanych, w które wbudowane zostały urządzenia srk, znajdujących się na przejazdach kolejowo – drogowych. W harmonogramach nie ujęto wszystkich urządzeń srk wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych, w tym: – na 2016 r. nie ujęto 46 urządzeń srk (22,8%), na 2017 r. – 15 urządzeń srk (7,6%), na 2018 r. – 11 urządzeń srk (5,9%). W harmonogramach na 2019 r. zaplanowano kontrole wszystkich zarejestrowanych urządzeń srk wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych.

W ZLK sporządzano sprawozdania dotyczące realizacji ww. harmonogramów. W 2016 r. w ramach rocznych kontroli, przeprowadzono kontrole 156 obiektów budowlanych srk na przejazdach kolejowo-drogowych, co stanowiło 77% tych obiektów. W 2017 r. skontrolowano 182 obiektów budowlanych srk – 92%, a w 2018 r. – 175 (94%). W 2019 r. kontrole przejazdów kolejowo-drogowych z wbudowanymi na nich urządzeniami srk przeprowadzane były zgodnie z przyjętymi harmonogramami.

Analiza sporządzonych w ZLK harmonogramów na lata 2016, 2017, 2018 i 2019 wykazała, że w przypadku sześciu z 22 harmonogramów, brak było podpisu osoby zatwierdzającej harmonogram, w dwóch harmonogramach brak było podpisu inspektora diagnosty i w jednym przypadku podpisu Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji. W każdym z 22 analizowanych harmonogramów brak było dat ich podpisania przez: Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji oraz inspektora diagnosty/przedstawiciela firmy zewnętrznej, dokonującego okresowej kontroli obiektów budowlanych srk bądź zatwierdzającego harmonogram. Wszystkie analizowane harmonogramy nie posiadały daty nagłówkowej.

(akta kontroli str. 15-58, 145-276, 305-308,821)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Niezaplanowanie i niewykonanie okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, części obiektów budowlanych, w które wbudowane zostały urządzenia srk, znajdujących się na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami. W harmonogramach rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych nie ujęto pełnej liczby urządzeń srk wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych, w tym: – na 2016 r. nie ujęto 46 urządzeń srk (22,8%), na 2017 – 15 urządzeń srk (7,6%), na 2018 r. – 11 takich urządzeń (5,9%).

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W 2016 r. przeprowadzono 156 rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych srk na skrzyżowaniach linii kolejowych z drogami, co stanowiło 77% tych obiektów. W 2017 r. skontrolowano 182 obiekty budowlane srk (92%), a w 2018 r. – 175 obiektów budowlanych srk (94%).

Zastępca dyrektora ZLK ds. technicznych wyjaśnił m.in., że ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w zakresie obsługi diagnostycznej urządzeń srk, przez zespół diagnostyczny ds. automatyki i telekomunikacji oraz braku nadzoru nad jego pracą ze strony Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji, przeprowadzono w maju 2016 roku reorganizację zespołu diagnostycznego ds. automatyki. Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym nastąpiła zmiana na stanowisku Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji (maj 2016 r.).

Brak wykwalifikowanej kadry ograniczał możliwości objęcia wszystkich obiektów rocznym harmonogramem kontroli utrzymania obiektu budowlanego w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania urządzeń sterowania ruchem kolejowym. Ze względu na bardzo duże zaległości, w pierwszej kolejności planowane były kontrole diagnostyczne i okresowe kontrole stanu urządzeń srk dla urządzeń mogących spowodować największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

W 2017 r. w harmonogramach ujęto wszystkie obiekty zarejestrowane w ZLK, z wyjątkiem linii nr 9, 10 i 456. Ze względu na braki kadrowe, ZLK wystąpił do Biura Automatyki i Telekomunikacji Centrali Spółki o zgodę na ogłoszenie przetargu dot. wykonania okresowych kontroli obiektów budowlanych w zakresie sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania urządzeń sterowania ruchem kolejowym na ww. liniach. Po uzyskaniu ww. zgody i rozstrzygnięciu przetargu, od lipca 2018 r. kontrole na ww. liniach realizowane były zgodnie z harmonogramem. Umowa, zgodnie z założeniami przetargowymi, zawarta została na okres 2 lat (od lipca 2018 – do czerwca 2020 r.).

(akta kontroli str. 15-58, 145-276, 305-308)

2. W sześciu spośród 22 poddanych analizie harmonogramów na rok: 2016, 2017, 2018 i 2019 brak było podpisu zatwierdzającego harmonogram, w dwóch harmonogramach brak było podpisu inspektora diagnosty i w jednym przypadku - podpisu Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji. Na każdym z 22 analizowanych harmonogramów brak było dat ich podpisania przez: Głównego Inżyniera ds. Automatyki i Telekomunikacji, osoby zatwierdzającej harmonogram lub dokonującej okresowej kontroli inspektora diagnosty/przedstawiciela firmy zewnętrznej. Wszystkie analizowane harmonogramy nie zawierały daty nagłówkowej.

Zastępca dyrektora ZLK ds. Technicznych wyjaśnił, że przyczyną braków podpisów i dat był nadmiar obowiązków związany z brakiem wykwalifikowanych kadr (inspektorów diagnostów) oraz kumulacją odbiorów urządzeń na nowo budowanych i modernizowanych obiektach ZLK.

(akta kontroli str. 15-58, 145-276, 307-308)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania ZLK w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego, ponieważ:

- nie zapewniono przeprowadzenia okresowych kontroli części urządzeń srk wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych,
- harmonogramy rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych srk sporządzane były nierzetelnie, bez podawania dat ich opracowania, zatwierdzenia i podpisów osób odpowiedzialnych.

OBSZAR	<p style="text-align: center;">2. Przeprowadzanie kontroli wszystkich elementów obiektu budowlanego w ramach kontroli okresowych przejść pod torami</p>
Opis stanu faktycznego	<p>Analiza 13 wybranych protokołów kontroli okresowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pięcioletniej dla przejść pod torami: w km 2,968 linii nr 1; w km 19.989 na linii nr 2; w km 12.484 na linii nr 2 i w km 11.724 na linii nr 2 (wszystkie kontrole z 2018 r.); • rocznej dla przejść pod torami: w km 3,930 linii nr 2 (z 2017 r.); w km 19.989 na linii nr 2 (z 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r.); w km 12.484 na linii nr 2 (z 2016 r. 2017 r. i 2019 r.) i w km 11.724 na linii nr 2 (z 2016); <p>wykazała, że kontrolą objęto wszystkie elementy przejść podziemnych. (akta kontroli str. 118-144, 307-380)</p>
Stwierdzone nieprawidłowości	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>
OCENA CZĄSTKOWA	<p>NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego.</p>

3. Dokonywanie zapisów o przeprowadzanych rozbiórkach w książkach obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego	<p>Stosownie do art 64 ust 1 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem (którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2⁸), książkę obiektu budowlanego.</p> <p>Analiza pięciu objętych badaniem książek obiektów budowlanych dotyczących:</p> <ul style="list-style-type: none"> • magazynów nr: 3, 4 i 5 na linii kolejowej nr 20 (w km odpowiednio 1,130; 1,150 i 1,174); • budynku warsztatowo – socjalnego na linii kolejowej nr 20 w km 1,170; • wiaduktu na linii kolejowej nr 20 w km 5,327 (tor 1) <p>wykazała, że zawierały informacje (zamieszczone w tabeli nr 4 załącznika do książki obiektu budowlanego) o przeprowadzanej rozbiórce (likwidacji). (akta kontroli str. 381-502)</p>
Stwierdzone nieprawidłowości	<p>W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.</p>
OCENA CZĄSTKOWA	<p>NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego.</p>

⁸ Projektant ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

4. Zabezpieczenie przed spadaniem odłamków betonu na czas remontu dachu wiaty północnego wyjścia z przejścia podziemnego w km 12,573 na linii nr 7

Opis stanu faktycznego

W dniu 12 października 2017 r. zawarta została umowa⁹ nr 11/208/0067/17//0 na wykonanie robót budowlanych, polegających na estetyzacji przejścia pod torami na stacji Warszawa Wawer w km 12,573 linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk.

W ramach realizacji tej umowy wykonawca zabezpieczył dach wiaty wyjścia północnego z przejścia podziemnego na stacji Warszawa Wawer przed spadaniem odłamków betonu w czasie realizacji prac remontowych.

(akta kontroli str. 503-820)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Instalowanie monitoringu na przejazdach kolejowo-drogowych zagrożonych największą dewastacją dróg rogatekowych

Opis stanu faktycznego

Stwierdzono, że w ZLK prowadzona była analiza potrzeb zainstalowania monitoringu na przejazdach kolejowo-drogowych, zagrożonych największą dewastacją dróg rogatekowych. W wyniku tej analizy, w okresie objętym kontrolą zainstalowano monitoring na czterech przejazdach kolejowo-drogowych. Jednocześnie na terenie działania ZLK prowadzone były prace, których zakres obejmował modernizację kolejnych urządzeń przejazdowych wraz z instalacją urządzeń telewizji użytkowej. Ponadto wg wyjaśnienia Dyrektora ZLK, w kwietniu 2018 r. na liniach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. rozpoczęto wdrażanie projektu oznakowania przejazdów kolejowo-drogowych i przejść w poziomie szyn „Indywidualnymi Numerami Identyfikacyjnymi”, w celu m.in. precyzyjnej lokalizacji przejazdów i przejść w przypadku wypadków lub awarii oraz podjęcia szybkiego działania zapobiegającego tym zdarzeniom.

Na terenie działania ZLK znajdują się 284 przejazdy kolejowo-drogowe, z tego 166 przejazdów z zamontowanymi drogami rogatekowymi. Na 53 przejazdach kolejowo – drogowych zainstalowano monitoring.

(akta kontroli str. 15-18, 278-304)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

⁹ pomiędzy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie, w imieniu której działał Zakład Linii Kolejowych w Warszawie a Warszawskim Przedsiębiorstwem Mostowym Mosty Spółka z o. o. – „Budownictwo” spółka komandytowa z siedzibą w Warszawie.

- Wnioski
1. Sprawdzanie w ramach kontroli okresowych, przeprowadzanych co najmniej raz w roku na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane, stanu technicznego wszystkich zarejestrowanych w ZLK urządzeń srk wbudowanych na przejazdach kolejowo-drogowych.
 2. Rzetelne sporządzanie harmonogramów rocznych okresowych kontroli obiektów budowlanych sterowania ruchem kolejowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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.

Warszawa, dnia 20 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
Tomasz Emiljan

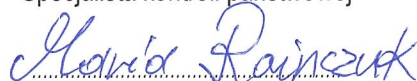
Kontrolerzy
Kornel Drabarek
Doradca ekonomiczny



podpis

podpis

Maria Rainczuk
Specjalista kontroli państwowej



podpis