



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN-4101-03-01/2012
P/12/077

Warszawa, dnia 14 września 2012 r.

Pan
Remigiusz Paszkiewicz
Prezes Zarządu PKP PLK S.A.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury przeprowadziła w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (zwanej dalej Spółką lub PKP PLK SA) kontrolę pt. „Funkcjonowanie ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei”, którą objęto wykonywanie przez Zarząd PKP PLK SA zadań mających na celu zapewnienie warunków techniczno – organizacyjnych do usuwania skutków katastrof i zdarzeń w ruchu kolejowym oraz zapewnienie przejezdności linii. Kontrolą objęto okres działalności od początku 2010 r. do 31 maja 2012 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 sierpnia 2012 r.², Najwyższa Izba Kontroli - stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Zarządu PKP PLK SA w skontrolowanym obszarze.

Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe zbadanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem celowości, gospodarności i rzetelności niepodjęcie działań mających na celu optymalizację i aktualizację liczebności, rozmieszczenia (lokalizacji), a także przydzielonych rejonów działania utrzymywanych zespołów kolejowego ratownictwa technicznego – w związku ze zmianami organizacyjnymi w Spółce oraz zdolnością operacyjną tych zespołów.

1.1. Kontrola wykazała, że na dzień 31 maja 2012 r. na stanie majątku trwałego Spółki znajdowały się 24 zespoły kolejowego ratownictwa technicznego (zwane dalej zespołami lub jednostkami ratowniczymi)³. Liczebność, lokalizacja i obszary działania tych jednostek ratowniczych, pomimo kolejnych zmian

¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

² Protokół kontroli został uzupełniony wyjaśnieniami Zarządu PKP SA, złożonymi pismem z dnia 10 sierpnia 2012 r. w trybie art. 59 ust. 2 ustawy o NIK.

³ 8 Specjalnych Pociągów Ratownictwa Technicznego (SPRT) oraz 16 Pociągów Ratownictwa Technicznego (PRT), zlokalizowanych w 22 Zakładach Linii Kolejowych (ZLK). Żaden zespół ratowniczy nie funkcjonował wyłącznie w ZLK w Kiecach. W związku ze zmianami organizacyjnymi, polegającymi na połączeniu ZLK w Szczecinie i Koszalinie oraz ZLK w Gliwicach i Tarnowskich Górach, w ZLK w Szczecinie oraz ZLK w Tarnowskich Górach występowały po 2 PRT, zlokalizowane odpowiednio w Stargardzie Szczecińskim i Białogardzie oraz w Tarnowskich Górach i Rybniku.

organizacyjnych w Spółce, nie były aktualizowane i nie zmieniały się od ponad 10 lat. W wyniku restrukturyzacji PKP⁴, PKP PLK SA przejęła bowiem z Zakładów Infrastruktury Kolejowej 24 zespoły kolejowego ratownictwa technicznego, wymienione w decyzji nr 104 Naczelnego Dyrektora Infrastruktury Kolejowej z dnia 22 grudnia 2000 r., w której określono lokalizację zespołów, stan etatowy załóg oraz wyposażenie techniczne.

1.2. Ze względu na brak obsady załóg lub sprawnego wyposażenia technicznego, cztery zespoły ratownicze⁵ nie posiadały zdolności operacyjnej (16,7%). W przypadku PRT zlokalizowanego w Ostrowie Wielkopolskim, zespół ratowniczy po raz ostatni uczestniczył w akcji usuwania skutków wypadku kolejowego w roku 2006. Stwierdzono, że kierownictwo ZLK w Ostrowie Wielkopolskim wielokrotnie i nieskutecznie występowało do Centrali Spółki o wyrażenie zgody na likwidację tego PRT. Propozycję wycofania z eksploatacji argumentowano niesprawnością wyposażenia, brakiem personelu, a ponadto brakiem uzasadnienia ekonomicznego ponownego uruchomienia i utrzymywania PRT, ze względu na obsługę zdarzeń na terenie ZLK Ostrów Wielkopolski przez zespoły ratownicze z Poznania, Wrocławia i Łodzi. Ustalono, że koszty utrzymania tego PRT w latach 2010 – 2011 wyniosły łącznie 13,1 tys. zł. PRT w ZLK Tarnowskie Góry zlokalizowany w Rybniku ostatni raz brał udział w akcji ratowniczej w dniu 1 marca 2010 r., podczas gdy PRT w ZLK Szczecin zlokalizowany w Białogardzie – w dniu 3 marca 2012 r. W latach 2010 – 2011 obie jednostki ratownicze uczestniczyły zaledwie w czterech akcjach ratowniczych.

1.3. Dopiero w czasie kontroli NIK, Decyzją Nr 16/2012 Członka Zarządu – dyrektora ds. eksploatacji z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia rejonów działania zespołów kolejowego ratownictwa technicznego w PKP PLK SA⁶ precyzyjnie określono przeznaczenie SPRT i PRT oraz zaktualizowano ich rejon działania. Ustalono, że SPRT wyznaczone są do usuwania skutków zdarzeń na terenie ustalonym w załączniku do decyzji oraz skutków zdarzeń o znacznych rozmiarach zaistniałych w innych rejonach. PRT przeznaczono natomiast do usuwania skutków zdarzeń o niewielkich rozmiarach i na terenie własnego rejonu działania ustalonego w załączniku.

Na podstawie wyżej przywołanej decyzji rozwiązany został PRT w ZLK Tarnowskie Góry zlokalizowany w Rybniku. Projekt restrukturyzacji kolejowego ratownictwa technicznego, opracowany przez Biuro Eksploatacji w formie projektu ww. decyzji, zakładał rozwiązanie aż trzech zespołów ratowniczych⁷. Zasadność likwidacji jednostki ratowniczej w ZLK Ostrów Wielkopolski argumentowano jej całkowitą degradacją, PRT w Rybniku – dużym zagęszczeniem zespołów ratowniczych na terenie Górnego Śląska (od 2010 r. zaledwie jeden wyjazd do akcji ratowniczej), a w przypadku PRT w Stróżach – niewielkim rejonem działania, małą liczbą wyjazdów do akcji (trzy razy od 2008 r.), relatywnie wysokimi kosztami utrzymania (101,5 tys. zł w latach 2010 – 2011) oraz możliwością osłony linii kolejowych przez SPRT Rzeszów i PRT Kraków. Jednakże ze względu na rejon działania ZLK w Ostrowie Wielkopolskim i obecność trzech węzłów kolejowych ostatecznie podjęto decyzję o reaktywowaniu PRT w tym ZLK oraz o pozostawieniu PRT w Stróżach. Od dnia 1 lipca 2012 na stanie środków trwałych w PKP PLK SA występowały 23 jednostki ratownicze, w tym 8 SPRT i 15 PRT.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem legalności, rzetelności i celowości niedostosowanie stanów osobowych załóg zespołów ratowniczych oraz kwalifikacji pracowników zatrudnionych w tych zespołach do wymagań określonych w „Instrukcji o kolejowym ratownictwie technicznym Ir-15”⁸.

2.1. Przepisy zawarte w § 6 Instrukcji Ir-15, stanowiącej jedyną podstawę funkcjonowania kolejowych jednostek ratowniczych, określiły że w skład załogi SPRT wchodzić powinno 29 pracowników, PRT wyposażonego w żuraw kolejowy – 26, natomiast PRT bez żurawia kolejowego – 21 pracowników.

⁴ Na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.).

⁵ PRT w ZLK Ostrów Wielkopolski zlokalizowany w Ostrowie Wielkopolskim, PRT w ZLK Szczecin zlokalizowany w Białogardzie, PRT w ZLK Tarnowskie Góry zlokalizowany w Rybniku oraz PRT w ZLK Zielona Góra zlokalizowany w Czerwieńsku.

⁶ Decyzja ta obowiązuje od dnia 1 lipca 2012 r.

⁷ PRT w ZLK Tarnowskie Góry zlokalizowany w Rybniku, PRT w ZLK Ostrów Wielkopolski zlokalizowany w Ostrowie Wielkopolskim oraz PRT w ZLK Nowy Sącz zlokalizowany w Stróżach.

⁸ Przepisy Instrukcji o kolejowym ratownictwie technicznym Ir-15 (zwanej dalej Instrukcją Ir-15), przyjętej uchwałą nr 142/2007 Zarządu Spółki z dnia 26 kwietnia 2007 r., weszły w życie z dniem 1 lipca 2007 r.

TEKST UJEDNOLICONY

Z ustaleń kontroli wynika natomiast, że na koniec maja 2012 r. stany osobowe w 24 zespołach ratowniczych były zgodne z wyżej przywołanymi wymaganiami Instrukcji Ir-15 jedynie w ośmiu przypadkach⁹ (w 33,3% jednostek ratowniczych). Stwierdzono, że w pozostałych jednostkach ratowniczych załogi były zdekompletowane, a w trzech PRT¹⁰ w ogóle nie zatrudniano pracowników.

W składach 24 zespołów ratowniczych zatrudniano ogółem 453 pracowników, tj. o 140 osób mniej (o 23,6%) niż wynikało to z wymagań § 6 Instrukcji Ir-15.

2.2. Zgodnie z § 9 Instrukcji Ir-15, wszyscy pracownicy zespołów kolejowego ratownictwa technicznego powinni posiadać przeszkolenia w zakresie właściwości fizyko – chemicznych materiałów niebezpiecznych oraz udzielania pierwszej pomocy w nagłych wypadkach.

Kontrola wykazała, że powyższe wymagania spełnione były wyłącznie w przypadku załogi PRT Bydgoszcz. Spośród pozostałych 20 zespołów dysponujących załogami¹¹, w siedmiu z nich¹² żaden zatrudniony pracownik nie ukończył wyżej wskazanych szkoleń, a w kolejnych czterech¹³ przeszkolony był zaledwie jeden członek załogi. W rezultacie, wyżej wymienione obowiązkowe dla wszystkich pracowników jednostek ratowniczych przeszkolenia ukończył zaledwie co trzeci zatrudniony pracownik załóg ratowniczych¹⁴.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności i celowości niezapewnienie sprawności technicznej znacznej części wyposażenia zespołów ratowniczych¹⁵, a także wieloletnie zaległości w finansowaniu zakupów inwestycyjnych odtwarzających ten majątek.

3.1. Według stanu na dzień 31 maja 2012 r. ważnych świadectw sprawności technicznej nie posiadało pięć pojazdów szynowo – drogowych (SPRT w Sosnowcu oraz PRT w Opolu, Czerwieńsku, Iławie i Białogardzie), co stanowiło 21,7% ogółu tego typu sprzętu na wyposażeniu wszystkich zespołów ratowniczych¹⁶. Stwierdzono również, że spośród 102 wagonów techniczno – gospodarczych, którymi dysponowały wszystkie jednostki ratownicze, niesprawnych było 11 sztuk (10,8%). Dotyczyło to PRT w Ostrowie Wielkopolskim (3 szt.), Białogardzie (2 szt.), Czerwieńsku (3 szt.) oraz Rybniku (3 szt.). Należy podkreślić, że wskazane cztery zespoły ratownicze nie dysponowały w ogóle sprawnym wyposażeniem i w związku z tym nie posiadały zdolności operacyjnej.

W skład zasadniczego wyposażenia jednostek ratowniczych wchodziło ponadto 18 żurawi kolejowych¹⁷, trzy samojezdne pojazdy ratownictwa technicznego¹⁸ oraz 10 ciągników gąsienicowych¹⁹.

3.2. Z ustaleń kontroli wynika, że składniki wyposażenia zespołów ratowniczych stanowił głównie sprzęt zdekapitalizowany, cechujący się dużą awaryjnością, pochodzący nawet z lat 60 –tych ubiegłego wieku. Wagony techniczno – gospodarcze to pojazdy kolejowe wyprodukowane w latach 1960 – 1980, żurawie kolejowe – w latach 1975 – 1987, pojazdy szynowo – drogowe – w latach 1980 – 1997, a ciągniki gąsienicowe pochodziły z lat 1972 – 1984.

⁹ Dotyczyło to 3 SPRT (w Łodzi, Rzeszowie i Skarżysku Kamiennej) oraz 5 PRT (w Białymstoku, Tarnowskich Górach, Zawierciu, Bydgoszczy i Stróżach).

¹⁰ PRT w Rybniku, Białogardzie i Ostrowie Wielkopolskim.

¹¹ Żadnej obsady personalnej nie posiadały PRT w ZLK Ostrów Wielkopolski zlokalizowany w Ostrowie Wielkopolskim, PRT w ZLK Szczecin zlokalizowany w Białogardzie oraz PRT w ZLK Tarnowskie Góry zlokalizowany w Rybniku.

¹² SPRT w Sosnowcu i Wrocławiu, PRT w Tarnowskich Górach, Zawierciu, Opolu, Stargardzie Szczecińskim i Stróżach.

¹³ SPRT w Rzeszowie oraz PRT w Białymstoku, Czerwieńsku i Wałbrzychu.

¹⁴ Szkolenia te ukończyło 152 pracowników, co w relacji do ogółu zatrudnionych (453 osoby) stanowiło po 33,6%.

¹⁵ Zasadnicze składniki wyposażenia zespołów ratowniczych określono w § 20 Instrukcji Ir-15. Wymienione zostały żurawie kolejowe, pojazdy szynowo – drogowe, samojezdne pojazdy ratownictwa technicznego, wozy zabezpieczenia technicznego (ciągniki gąsienicowe) oraz wagony techniczno – gospodarcze, przy czym obowiązkowe minimalne wyposażenie zespołu ratowniczego stanowiły wagony techniczno – gospodarcze.

¹⁶ 8 SPRT i 12 PRT dysponowały ogółem 23 pojazdami szynowo – drogowymi. 4 PRT (w Rybniku, Zawierciu, Wałbrzychu i Ostrowie Wielkopolskim) nie miały na wyposażeniu takich pojazdów.

¹⁷ Wszystkie jednostki były sprawne i stanowiły wyposażenie wszystkich 8 SPRT (w 5 SPRT po 2 żurawie) i 5 PRT. 11 PRT nie dysponowało żurawiami kolejowymi.

¹⁸ Wszystkie jednostki były sprawne i stanowiły wyposażenie SPRT w Rzeszowie i Sosnowcu oraz PRT w Stargardzie Szczecińskim.

¹⁹ Na wyposażeniu wszystkich 8 SPRT i 2 PRT. Jednostki te nie podlegały badaniom sprawności technicznej ze względu na to, że nie były pojazdami kolejowo – drogowymi.

Wyjątkiem były trzy samojezdne pojazdy ratownictwa technicznego zakupione w latach 2004 – 2007 oraz dwa pojazdy szynowo - drogowe typu „UNIMAN”, zakupione w 2005 r. Od tego czasu nie zakupiono jednakże nowych składników zasadniczego wyposażenia jednostek ratowniczych, pomimo wniosków do Zarządu Spółki o zabezpieczenie w planach finansowych na kolejne lata środków inwestycyjnych na ten cel²⁰. Akceptację Zarządu Spółki zyskały dopiero wnioski Biura Eksploatacji z sierpnia 2011 r. oraz marca 2012 r. Uchwałami Zarządu Spółki z września 2011 r. oraz marca 2012 r. zabezpieczono łącznie 17,4 mln zł, przy czym zakupy inwestycyjne o wartości 3,4 mln zł²¹ przewidziano do realizacji do końca 2012 r. Wykorzystanie pozostałej części zabezpieczonych środków (14 mln zł²²) zaplanowano natomiast na rok 2013.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie pod względem rzetelności ocenia działania podjęte przez Zarząd Spółki na rzecz realizacji wniosków i propozycji zawartych w „Raporcie o stanie kolejowego ratownictwa technicznego”, przekazanym Wiceprezesowi Spółki²³ przez Biuro Eksploatacji w dniu 9 marca 2011 r.

4.1. W raporcie wskazano na nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego wyposażenia zespołów ratowniczych, finansowania wydatków na bieżące utrzymanie i zakupy inwestycyjne, liczebności obsad oraz przeszkolenia pracowników zatrudnionych w tych jednostkach, tj. na nieprawidłowości ujawnione również w toku kontroli NIK²⁴. Zwrócono ponadto uwagę, że ze względu na niewystarczającą liczbę etatów²⁵, Wydział Ratownictwa Technicznego i Ochrony Przeciwopozarowej nie miał możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad wyszkoleniem załóg, a także sprawnością sprzętu i gotowością operacyjną zespołów ratowniczych. W konkluzji raportu stwierdzono, że dotychczasowa polityka inwestycyjna i organizacyjna Spółki wobec kolejowego ratownictwa technicznego doprowadzić może w najbliższym czasie do utraty zdolności sprawnego udrażniania linii.

Raport zidentyfikował główne przyczyny wyżej przywołanych nieprawidłowości. Zaliczono do nich brak ustawowych regulacji prawnych zobowiązujących Spółkę do utrzymywania i finansowania zespołów ratowniczych na poziomie zapewniającym pełną skuteczność usuwania skutków wypadków kolejowych²⁶, kilkunastoletnie niedofinansowanie kolejowego ratownictwa technicznego, a także brak samodzielnej komórki organizacyjnej w Centrali Spółki, posiadającej uprawnienia egzekwowania gotowości operacyjnej jednostek ratowniczych.

W raporcie sformułowano ponadto wnioski wynikające z powyższej analizy oraz propozycje działań naprawczych dla Zarządu Spółki. Zaliczono do nich:

- wystąpienie do ministra właściwego ds. transportu o podjęcie działań w celu wprowadzenia w ustawie o transporcie kolejowym przepisów regulujących kolejowe ratownictwo techniczne oraz dających delegację prawną do wydania przepisów wykonawczych w sprawie zasad, organizacji, wyszkolenia, wyposażenia i gotowości operacyjnej zespołów ratowniczych;
- podjęcie działań umożliwiających włączenie kolejowego ratownictwa technicznego w Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy (KSRG), będący elementem systemu bezpieczeństwa kraju;

²⁰ Wnioski składane w latach 2009 – 2010 przez Biuro Dróg Kolejowych oraz Biuro Planowania i Monitorowania Inwestycji nie zostały uwzględnione.

²¹ Na realizację zadania inwestycyjnego dla ZLK w Skarżysku Kamiennej „Przebudowa wózka motorowego WM-15A i przyczepy wózka PWM-15 na kolejowy pojazd ratownictwa technicznego oraz zakup niezbędnego wyposażenia”

²² Na zakup 10 pojazdów szynowo – drogowych.

²³ Raport ten został opracowany w Biurze Eksploatacji (w skład którego wchodził Wydział Ratownictwa Technicznego i Ochrony Przeciwopozarowej), a następnie przedłożony Wiceprezesowi Spółki Panu Markowi Pawlikowi pismem IES5-735-01/2011 z dnia 9 marca 2011 r. przez Naczelnika Wydziału Ratownictwa Technicznego i Ochrony Przeciwopozarowej (z up. Dyrektora Biura Eksploatacji). Według adnotacji widniejącej na ww. piśmie, raport przekazany został również do wiadomości Członkom Zarządu Spółki: Panu Andrzejowi Pawłowskiemu – dyrektorowi ds. eksploatacji oraz Pani Józefie Majerczak – dyrektorowi ds. utrzymania infrastruktury.

²⁴ Kontrola NIK w PKP PLK SA rozpoczęła się po niespełna 15 miesiącach od daty przekazania raportu.

²⁵ Od dnia 11 kwietnia 2012 r. łącznie z naczelnikiem w wydziale zatrudniano 5 pracowników (poprzednio 4 pracowników), przy czym zadania z zakresu kolejowego ratownictwa technicznego przypisane były w okresie objętym kontrolą NIK tylko jednemu pracownikowi wydziału.

²⁶ Regulacje takie posiadają inne służby ratownicze (np. krajowy system ratowniczo – gaśniczy, lotniskowe służby ratowniczo – gaśnicze, ratownictwo górnicze, górskie i wodne oraz morskie).

- utworzenie samodzielnej komórki organizacyjnej w Centrali PKP PLK SA²⁷, mogącej monitorować i kontrolować gotowość operacyjną jednostek ratowniczych, zapewnić utrzymanie i wyposażenie pociągów w sprzęt i pojazdy oraz współdziałać ze swoimi odpowiednikami innych służb ratowniczych będących w systemie bezpieczeństwa kraju;
- pilny zakup przed mistrzostwami Europy Euro 2012 co najmniej 6 pojazdów szynowo – drogowych do osłony linii kolejowych i szybkiego usuwania skutków zdarzeń;
- uruchomienie zadania inwestycyjnego dla SPRT w Skarżysku Kamiennej „Przebudowa wózka motorowego WM-15A i przyczepy wózka PWM-15 na kolejowy pojazd ratownictwa technicznego oraz zakup niezbędnego wyposażenia”;
- coroczne uwzględnianie w planach inwestycyjnych środków na kolejowe ratownictwo techniczne;
- po utworzeniu nowej struktury organizacyjnej w Spółce, likwidację niektórych PRT z określeniem nowych rejonów działania dla pozostałych zespołów ratowniczych.

4.2. Kontrola wykazała, że tezy, wnioski i propozycje działań uwzględnione w powyższym raporcie, do czasu kontroli NIK²⁸ nie były przedmiotem obrad Zarządu Spółki i nie zostały omówione z Biurem Eksploatacji.

Z wyjaśnień uzyskanych od Członka Zarządu Spółki Dyrektora ds. Eksploatacji Pana Andrzeja Pawłowskiego wynika, że nie jest mu znana przyczyna nieskierowania raportu na posiedzenie Zarządu przez Wiceprezesa Zarządu Spółki Pana Marka Pawlika. Wyjaśnił ponadto, że m.in. w wyniku raportu, uchwałami Zarządu Spółki zabezpieczono nakłady w łącznej kwocie 17,4 mln zł na zakupy nowego wyposażenia dla zespołów ratowniczych²⁹, a także zaakceptowano rozpoczęcie negocjacji z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w sprawie podpisania porozumienia o wymianie informacji i współdziałaniu w sytuacji wystąpienia zagrożenia, które może być wstępem do wejścia kolejowego ratownictwa technicznego do KSRG. Pozostałe działania zaproponowane w raporcie nie zostały do czasu zakończenia kontroli NIK podjęte przez Zarząd Spółki.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem legalności i rzetelności niewyegzekwowanie od dyrektorów poszczególnych ZLK realizacji obowiązków wynikających z postanowień § 39 pkt 4 oraz § 43 pkt 5 i 7 „Instrukcji o postępowaniu w sprawach poważnych wypadków, wypadków, incydentów oraz trudności eksploatacyjnych Ir 8”³⁰ oraz przewlekły proces dostosowania postanowień tej instrukcji do zmian organizacyjnych w Spółce.

5.1. Przepis § 39 pkt 4 Instrukcji Ir-8 zobowiązał dyrektorów ZLK do sporządzania miesięcznych sprawozdań o zdarzeniach (wg wzoru określonego w zał. nr 12³¹) i przesyłania ich do właściwej terenowo komórki Głównego Inspektoratu Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego, w terminie 7 dni po zakończeniu każdego miesiąca. Główny Inspektor Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego³² zobowiązany był na tej podstawie do sporządzania comiesięcznych informacji o zdarzeniach na obszarze Spółki (§ 39 pkt 9).

W wyniku badania sprawozdań IBR-1, sporządzonych przez dyrektorów ZLK w maju w latach 2011 i 2012 stwierdzono, że zgodnie z wzorem zał. nr 12 do Instrukcji Ir-8 sporządzono zaledwie 12 sprawozdań (26,1%). Informacje o zdarzeniach z pozostałych ZLK przekazywane były do Centrali Spółki w innej formie niż określał to zał. 12 do Instrukcji Ir-8.

5.2. Na podstawie § 43 ust. 5 i 7 Instrukcji Ir-8 dyrektorzy ZLK zobowiązani byli do przeprowadzania kontroli wewnętrznych stanowisk pracy związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego z tak określoną liczbą kontroli, aby każde stanowisko pracy związane z prowadzeniem ruchu kolejowego było objęte audytem wewnętrznym nie rzadziej niż raz w miesiącu oraz do przekazywania protokołów z tych kontroli do Głównego Inspektora Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego.

²⁷ Niezwiązanej bezpośrednio z utrzymaniem i eksploatacją.

²⁸ Po upływie 15 miesięcy.

²⁹ Stan realizacji tych zadań inwestycyjnych opisano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienie pokontrolnego.

³⁰ Przepisy Instrukcji Ir-8 z późniejszymi zmianami zostały wprowadzone do stosowania w Spółce zarządzeniem nr 11/2006 Zarządu Spółki i obowiązywały do dnia 4 czerwca 2012 r.

³¹ Sprawozdanie IBR-1.

³² Z-ca Dyrektora w Biurze Eksploatacji w Centrali Spółki.

Kontrola NIK wykazała, że wytworzona i przechowywana w ZLK dokumentacja w tym zakresie, ze względu na jej znaczącą ilość³³, nie była przekazywana do Centrali Spółki.

5.3. Decyzją nr 77/2010 Prezesa Zarządu Spółki z dnia 14 grudnia 2010 r., z dniem 1 stycznia 2011 r. zmieniono strukturę organizacyjną Centrali Spółki. Zlikwidowano mianowicie Główny Inspektorat Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego, łącznie z funkcją kierującego³⁴, wchodzący dotychczas w skład Biura Eksploatacji. Zadania zlikwidowanej komórki przejęło nowoutworzone Biuro Bezpieczeństwa, w struktury którego wprowadzono Wydział Monitorowania Bezpieczeństwem Ruchu Kolejowego³⁵. Od tego czasu w strukturze Centrali Spółki nie funkcjonował Główny Inspektor Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego.

Dopiero podczas kontroli NIK, tj. po upływie 17 miesięcy, skutki wyżej wskazanych zmian organizacyjnych uwzględniono w postanowieniach Instrukcji Ir-8. Zarządzeniem nr 18/2012 Zarządu Spółki z dnia 4 czerwca 2012 r. znowelizowano Instrukcję Ir-8, dostosowując jej przepisy do aktualnej struktury organizacyjnej Centrali Spółki.

6. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności sprawowanie nadzoru nad prawidłowością powiadamiania Państwowej Komisji Badani Wypadków Kolejowych (PKBWK) przez ZLK o zdarzeniach na liniach kolejowych.

6.1. W latach 2010 – 2011 r nie przeprowadzano kontroli powiadamiania przez ZLK o zdarzeniach na liniach kolejowych, natomiast w 2012 r. przeprowadzono trzy postępowania w tym zakresie³⁶.

Obowiązek zgłaszania do PKBWK przez zarządcę infrastruktury kolejowej poważnych wypadków, wypadków i incydentów ustalił art. 28g ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁷. Sposób powiadamiania o zdarzeniach określają natomiast przepisy rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych³⁸. Przepis § 5 tego rozporządzenia ustalił obowiązek pisemnego zawiadomienia o zdarzeniu Przewodniczącego PKBWK w terminie nie dłuższym niż 24 godziny.

Z informacji uzyskanych od Przewodniczącego PKBWK wynika, że w PKP PLK SA nie realizowano prawidłowo obowiązku powiadamiania o zdarzeniach na liniach kolejowych. Zdaniem PKBWK, w okresie 2010 – I półrocze 2012 Spółka nie powiadomiła o 124 zdarzeniach na liniach kolejowych. Szczegółowa analiza 40 losowo wybranych zdarzeń, które według informacji PKBWK nie zostały zgłoszone, wykazała, że 21 zakwalifikowano w PKP PLK SA jako trudność eksploatacyjną lub zdarzenia które miały miejsce poza terenem zarządzanym przez Spółkę. Kolejnych 13 zdarzeń nie miało potwierdzenia dostarczenia do PKBWK, dwóch zdarzeń nie zgłoszono, a jedynie cztery zdarzenia (10%) miały udokumentowane potwierdzenie nadania do PKBWK. Kontrola ujawniła ponadto 835 zdarzeń, które zgłoszono do PKBWK nieterminowo, tj. po upływie 24 godzin, przy czym 10 – dopiero po 100 dniach.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności i celowości niedostosowanie warunków organizacyjno – kadrowych w Wydziale Ratownictwa Technicznego i Ochrony Przeciwpowodziowej (Wydziale) do prawidłowego sprawowania nadzoru nad gotowością operacyjną zespołów ratowniczych oraz warunkami świadczenia usług zewnętrznych przez te jednostki, w tym nad zabezpieczeniem osłony linii kolejowych.

7.1. W okresie objętym kontrolą NIK, zadania z zakresu kolejowego ratownictwa technicznego przypisane były tylko jednemu pracownikowi Wydziału. W znacznym stopniu ograniczyło to możliwości rzetelnego monitoringu w zakresie gotowości operacyjnej, wyszkolenia załóg i stanu technicznego wyposażenia zespołów ratowniczych. W rezultacie, w badanym okresie przeprowadzono w ramach sprawowanego nadzoru zaledwie dwie wizyty w jednostkach ratowniczych.

³³ W roku 2011 sporządzono w ZLK ponad 23 tys. protokołów i sprawozdań, podczas gdy w I kwartale 2012 r. ponad 4 tys.

³⁴ Główny Inspektor Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego do dnia 31 grudnia 2010 r. kierował Głównym Inspektoratem Bezpieczeństwa Ruchu Kolejowego (z 8 terenowymi inspektoratami bezpieczeństwa ruchu kolejowego), a ponadto był z-cą dyrektora Biura Eksploatacji.

³⁵ Z 8 terenowymi inspektoratami bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

³⁶ Dwa po anonimowych zgłoszeniach, a jedno na podstawie pisma Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

³⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

³⁸ Dz. U. Nr 89, poz. 593.

7.2. Zgodnie z § 14 pkt 1 i 2 Instrukcji Ir-15, warunkiem świadczenia usług zewnętrznych przez zespoły ratownictwa technicznego było wyrażenie zgody przez Wydział. Do zadań Wydziału należało wówczas zabezpieczenie osłony technicznej linii kolejowych przez inny zespół ratowniczy

Kontrola wykazała, że w latach 2010 – 2011 zespoły ratownicze wykonały 226 usług zewnętrznych, z czego tylko w 29 przypadkach ZLK wystąpiły o zgodę Wydziału. W pozostałych 197 (w 87,2%), ze względu na brak takich wystąpień, Wydział nie zapewnił osłony technicznej linii kolejowych objętych obszarem działania jednostek zaangażowanych wówczas do działań nie związanych z akcjami ratowniczymi.

Negatywnie pod względem gospodarności, celowości i rzetelności należy ocenić brak prowadzenia w Centrali Spółki ewidencji przychodów i kosztów ponoszonych z tytułu usług komercyjnych świadczonych przez jednostki ratownicze. Oznacza to, że Wydział nadzorujący merytorycznie te jednostki oraz komórki organizacyjne Centrali Spółki odpowiedzialne za sprawy ekonomiczno – finansowe nie dysponowały wiedzą o rentowności takich zleceń.

7.3. Analiza gotowości operacyjnej, przeprowadzona w oparciu o dokumentację z 11 losowo wybranych zdarzeń do których wysyłano 14 zespołów ratowniczych, wykazała że osiem jednostek ratowniczych (57,1%) wyjechało do akcji z opóźnieniem w relacji do wymagań, określonych w § 16 ust. 6 Instrukcji Ir-15³⁹. Opóźnienia te kształtowały się od 15 do nawet 285 minut.

Ustalono, że do znacznych opóźnień wyjazdów zespołów ratowniczych zlokalizowanych w Łodzi i Skarżysku Kamiennej doszło w dniu 12 sierpnia 2011 r., w związku z wypadkiem kolejowym na stacji Baby. SPRT w Łodzi i w Skarżysku Kamiennej oraz pojazd szynowo – drogowy na wyposażeniu SPRT w Łodzi wyjechały do akcji ratowniczej z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 51, 138 i 60 minut⁴⁰. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku jednostek ratowniczych, zaangażowanych do usuwania skutków wypadku kolejowego na linii 64 na szlaku Kozłów – Starzyny, który miał miejsce w dniu 3 marca 2012 r. SPRT w Sosnowcu i w Skarżysku Kamiennej wyjechały do akcji z opóźnieniem 15 i 73 minut.

8. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności i celowości nieuwzględnianie w planach i niepodejmowanie przez służby kontroli wewnętrznej i audytu Centrali Spółki kontroli zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Centrali i jednostki organizacyjne PKP PLK SA w zakresie ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej.

8.1. W okresie objętym kontrolą NIK, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Spółki nie wykonywało kontroli wewnętrznych, jak i badań audytowych w zakresie organizacji i realizacji zadań ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej. W rezultacie, Zarząd Spółki pozbawiony był z tego źródła obiektywnej i niezależnej oceny efektywności funkcjonowania organizacji tego systemu.

W świetle wyników niniejszej kontroli, problematyka organizacji ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej, powinna zostać w najbliższym czasie – zdaniem NIK – kompleksowo uwzględniona w planach pracy właściwych komórek organizacyjnych Centrali Spółki.

9. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem rzetelności, legalności i celowości podjęcie przez Zarząd PKP PLK S.A. decyzji o zaprzestaniu z dniem 25 marca 2011 r. utrzymywania pasów przeciwpożarowych.

Ustalono, że z dniem 25 marca 2011 r. Spółka zaprzestała utrzymywać pasy przeciwpożarowe⁴¹. Decyzja taka została podjęta przy uwzględnieniu błędnej interpretacji obowiązujących przepisów, zawartej w opiniach kancelarii prawnych, sporządzonych na zamówienie PKP PLK S.A. W treści opinii wskazano m.in., że zarządca infrastruktury kolejowej nie jest zobowiązany, lecz jedynie uprawniony do utrzymywania pasów przeciwpożarowych. Dla uzasadnienia powołano przepis art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r.

³⁹ Przepis ten ustalił maksymalne czasy wyjazdów zespołów ratowniczych do akcji usuwania skutków wypadków od momentu otrzymania zgłoszenia o zdarzeniu.

⁴⁰ SPRT w Łodzi i Skarżysku Kamiennej wyjechały od zgłoszenia odpowiednio po 131 i 218 minutach (wg § 16 ust. 6 Instrukcji Ir-15 maksymalny czas dla SPRT to 80 min.), natomiast pojazd szynowo – drogowy na wyposażeniu SPRT w Łodzi wyjechał po 75 minutach (wg § 16 ust. 6 Instrukcji Ir-15 maksymalny czas dla pojazdu szynowo – drogowego na wyposażeniu SPRT to 15 min.).

⁴¹ Pismo PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nr IES5-2501-03/11 z dnia 24 marca 2011 r.

o transporcie kolejowym, wskazując na określone w tym przepisie prawo zarządcy do urządzania i utrzymywania pasów przeciwpożarowych na gruntach sąsiadujących z linią kolejową.

W ocenie NIK, obowiązek utrzymywania pasów przeciwpożarowych nakładają na PKP PLK S.A. postanowienia art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Na podstawie powołanego przepisu ustawy, zarządcy infrastruktury kolejowej są bowiem zobowiązani spełniać warunki techniczne i organizacyjne, zapewniające: bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych oraz ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska. Natomiast art. 55 powołanej ustawy określił prawo zarządcy do działań na gruncie sąsiadującym z linią kolejową, związanych z realizacją tego obowiązku, a także kwestie związane z odszkodowaniami dla właścicieli gruntów. Podkreślenia wymaga fakt, że w latach 2010 – 2011 komendanci powiatowi i miejscy PSP wydali 173 decyzje administracyjne nakazujące PKP PLK SA utrzymywanie pasów przeciwpożarowych, z czego 153 wydano w roku 2011.

Ustalono, że w czasie kontroli NIK, Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Centrali Spółki rozpoczęło w dniu 28 czerwca 2012 r. kontrolę w zakresie "Przestrzegania przepisów przeciwpożarowych przez PKP PLK SA na terenach przyległych do obszarów leśnych".

10. Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, iż w wyniku zdarzeń na liniach kolejowych powstałych z winy PKP PLK SA, ze względu na opóźnienia pociągów przewoźnicy kolejowi⁴² ponieśli w latach 2010 – 2011 straty w łącznej wysokości 27.296 tys. zł.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przeprowadzenie wnikliwej analizy organizacji systemu ratownictwa technicznego w celu ustalenia optymalnej liczebności oraz lokalizacji zespołów ratowniczych.
2. Dostosowanie stanów osobowych załóg zespołów ratowniczych, kwalifikacji zatrudnionych w nich pracowników oraz gotowości operacyjnej tych jednostek do wymagań określonych w Instrukcji Ir-15.
3. Zapewnienie sprawności technicznej wszystkich składników wyposażenia zespołów ratowniczych.
4. Zorganizowanie pracy komórki organizacyjnej Centrali Spółki odpowiedzialnej za sprawy kolejowego ratownictwa technicznego w sposób umożliwiający sprawowanie rzetelnego nadzoru nad gotowością operacyjną, stanem osobowym i wyszkoleniem pracowników, a także stanem technicznym wyposażenia zespołów ratowniczych.
5. Podejmowanie przez służby kontroli wewnętrznej i audytu Centrali Spółki kontroli i badań audytowych w zakresie organizacji systemu ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej oraz zadań realizowanych w tym obszarze.
6. Zapewnienie rzetelności i terminowości w zakresie powiadamiania PKBWK o zdarzeniach kolejowych przez właściwe służby PKP PLK SA – stosownie do przepisów Rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych.
7. Prowadzenie w Centrali PKP PLK SA ewidencji przychodów i kosztów ponoszonych z tytułu usług komercyjnych świadczonych przez zespoły ratownicze, w celu ustalenia rentowności takich zleceń.
8. Wyeliminowanie przypadków angażowania zespołów ratowniczych do świadczenia usług komercyjnych bez uzyskania zgody od właściwej komórki organizacyjnej Centrali Spółki oraz zabezpieczenia w tym czasie osłony linii kolejowych – stosownie do wymagań Instrukcji Ir-15.
9. Zwiększenie nadzoru nad prawidłowością i rzetelnością sporządzania oraz terminowością przekazywania przez ZLK do Centrali Spółki statystyki zdarzeń oraz wyników kontroli stanowisk pracy związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego – stosownie do postanowień znowelizowanej z dniem 4 czerwca 2012 r. Instrukcji Ir-8.
10. Utrzymywanie pasów przeciwpożarowych wzdłuż zarządzanych linii kolejowych – stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 oraz art. 55 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

⁴² PKP Cargo S.A., Przewozy Regionalne sp. z o.o., Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. oraz PKP Intercity S.A.

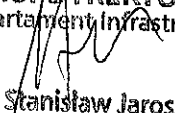
TEKST UJEDNOLICONY

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Zarządu PKP PLK SA o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Spółki prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały właściwej komisji NIK.

RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury


Stanisław Jarosz

