



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4101-03-02/2012
P/12/077

Warszawa, dnia 02 października 2012 r.

Pan
Krzysztof Dyl
Prezes
Urzędu Transportu Kolejowego

Szanowny Panie Prezesie

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 przeprowadziła w Urzędzie Transportu Kolejowego (UTK) kontrolę realizacji przez Prezesa UTK zadań związanych z funkcjonowaniem ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei. Kontrolą objęto działalność w latach 2010 - 2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Prezesa UTK 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 pozytywnie pod względem legalności i rzetelności działania Prezesa UTK w zakresie wydawania zarządcom infrastruktury i przewoźnikom autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów i świadectw bezpieczeństwa oraz weryfikacji i potwierdzenia zgodności z obowiązującymi przepisami, zasad i procedur postępowania po wystąpieniu wypadków i incydentów.

Pozytywna ocena w powyższym zakresie wynika z:

- 1). Wydania w 2010 r. dokumentów uprawniających zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych do prowadzenia działalności: autoryzacji bezpieczeństwa – dla PKP PLK SA; autoryzacji bezpieczeństwa i certyfikatów bezpieczeństwa – dla PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. oraz w 2011 r. - świadectw bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego i zarządcy infrastruktury dla Warszawskiej Kolei Dojazdowej Sp. z o.o. Autoryzacje, certyfikaty i świadectwa bezpieczeństwa wydano w oparciu o przepisy² ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³, zwanej dalej ustawą o tk oraz rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Art. 18, 18a, 18b, 18c i art. 19 ustawy o transporcie kolejowym.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa⁴. W dokumentach tych zostały określone zasady i procedury postępowania po zaistnieniu zdarzeń obejmujących poważne wypadki, wypadki i incydenty na liniach kolejowych;

- 2). Zweryfikowania i potwierdzenia zgodności z obowiązującymi przepisami, zasad i procedur postępowania po wystąpieniu wypadków i incydentów, zawartych w regulacjach wewnętrznych (instrukcjach, przepisach, wytycznych) oraz w systemach zarządzania bezpieczeństwem (SMS) wymienionych spółek. Postępowania prowadzone w UTK wykazały zgodność, zapisanych w instrukcjach i systemach SMS zasad i procedur (po korektach i uzupełnieniach), z przepisami ustawy o tk, przepisami o przewozie towarów niebezpiecznych⁵ oraz rozporządzeniami: Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji⁶, Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych⁷ oraz Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym⁸.

W zatwierdzonych przez Prezesa UTK instrukcjach i przepisach dla spółek kolejowych:

- o kolejowym ratownictwie technicznym (PKP PLK SA) - określono organizację i prowadzenie akcji z wykorzystaniem Specjalnych Pociągów Ratownictwa Technicznego i Pociągów Ratownictwa Technicznego w celu usunięcia skutków wypadków kolejowych i jak najszybszego przywrócenia przejezdności linii. W miarę potrzeb w akcjach tych uczestniczą także jednostki ochrony przeciwpożarowej, specjalne jednostki ratownictwa medycznego oraz ratownictwa chemicznego;
- o prowadzeniu ruchu pociągów - ustalono obowiązki w zakresie: powiadamiania o wypadkach i incydentach, postępowania pracowników kolejowych (dyżurnych ruchu, dyspozytorów, dróżników przejazdowych, kierowników pociągów), wzywania służb ratowniczych (straży pożarnej, ratownictwa technicznego, medycznego, chemicznego) oraz powiadamiania Policji i prokuratury;
- o postępowaniu w sprawach wypadków i incydentów kolejowych - określono obowiązki powiadamiania o wypadkach oraz postępowania dyżurnych ruchu, dyspozytorów po otrzymaniu zgłoszeń, zamknięcia toru, wzywania w zależności od potrzeb straży pożarnej, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego, medycznego, pomocy ambulansu pocztowego. Ustalono także zasady badania przez komisje kolejowe okoliczności i przyczyn wypadków oraz postępowania po zakończeniu dochodzenia;
- o postępowaniu przy przewozie kolejną towarów niebezpiecznych (PKP LHS i PKP PLK) określono zasady powiadamiania przez pracowników i dyżurnych ruchu o awariach z przesyłkami z towarami niebezpiecznymi oraz alarmowania służb ratowniczych;
- dla maszynistów pojazdów - ustalono procedury postępowania dotyczące: zaistnienia pożaru, wypadków kolejowych, zagrożeń bezpieczeństwa ruchu; użycia automatycznego nadania sygnału „Alarm” powodującego zatrzymanie wszystkich pojazdów z systemem radio-stop; powiadamiania o tych zdarzeniach oraz żądania przybycia straży pożarnej;
- o użytkowaniu urządzeń radiolączności pociągowej, przeznaczonej do zapewnienia łączności m.in. między prowadzącymi pojazdy kolejowe a dyżurnymi ruchu i dyspozytorami - ustalono obowiązek natychmiastowego nadania sygnału „Alarm” w przypadku zaistnienia nagłego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu lub sygnału „Alarm” Radio-Stop powodującego automatyczne, samoczynne zahamowanie pojazdów wyposażonych w ten system.

⁴ Dz. U. Nr 57, poz. 389.

⁵ Ustawa z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 97, poz. 1367 ze zm.); od 1 stycznia 2012 r. ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.).

⁶ Dz. U. Nr 172, poz. 1444 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 593 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 60, poz. 407 ze zm.

W instrukcjach i przepisach wewnętrznych spółek kolejowych ujęte zostały także zasady powiadamiania w przypadkach wystąpienia zagrożeń spowodowanych zaspami śnieżnymi, ulewami i gwałtownym przybojem wód, wymagających wezwania i pomocy służb ratowniczych.

W księgach i procedurach SMS określono zadania kierownictw wymienionych spółek kolejowych, zasady ich współdziałania z innymi zarządcami infrastruktury i przewoźnikami, współdziałania z władzami publicznymi w przypadkach zagrożeń, a także w przypadkach wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń. Szczegółowe zasady postępowania (algorytmy) zawarte zostały m.in. w procedurach SMS: „Identyfikacja i zarządzanie zagrożeniami oraz zdarzeniami mającymi wpływ na bezpieczeństwo” oraz „Współpraca i współdziałanie z otoczeniem w przypadku zagrożenia”.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem rzetelności i celowości, nieuwzględnianie przez Prezesa UTK, w tematyce kontroli przeprowadzanych u zarządców i przewoźników kolejowych, realizacji zadań związanych z prowadzeniem przez te podmioty akcji ratowniczych oraz usuwaniem skutków wypadków.

- 1) Ustalono, że Prezes UTK, zobowiązany na podstawie art. 13 ust. 1a pkt 6 ustawy o tk do kontroli spełniania przez zarządców infrastruktury, przewoźników kolejowych i użytkowników bocznic obowiązków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego, nie objął kontrolą zagadnień dotyczących:

- wykonywania przez zarządców linii kolejowych obowiązku zawiadamiania Przewodniczącego Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych (dalej PKBWK) o zaistnieniu wypadków i incydentów kolejowych;
- przeszkolenia i przygotowania do realizacji zadań załóg Pociągów Ratownictwa Technicznego i Specjalnych Pociągów Ratownictwa Technicznego.

Zaniechanie kontroli wykonywania zadań w powyższym zakresie spowodowane było - zgodnie z wyjaśnieniami Departamentu Bezpieczeństwa Kolejowego - brakiem sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie, ukierunkowaniem kontroli na zagadnienia bezpośrednio związane z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz niedostatecznym poziomem zatrudnienia m.in. w oddziałach terenowych UTK. Jednakże - w świetle dokonanych ustaleń - na potrzebę przeprowadzania kontroli wymienionych zagadnień wskazuje znaczna liczba wypadków kolejowych (wg Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych, corocznie ok. 870 wypadków w latach 2009 – 2010), a także wykazany przez UTK wzrost wskaźnika awaryjności przewozów towarów niebezpiecznych z 1,06 w 2009 r. do 2,0 w 2011 r. Na konieczność obejmowania kontrolą powyższych zagadnień wskazywały również braki bądź nieprecyzyjne stwierdzenia w protokołach ustaleń końcowych przesyłanych do UTK przez komisje kolejowe badające przyczyny wypadków. Dokumenty te nie zawierały bowiem ocen prowadzonych akcji ratowniczych w zakresie dotyczącym działań podejmowanych przez zarządców linii kolejowych i przewoźników.

- 2) Odstępując od kontroli ww. zagadnień, Prezes UTK nie zapewnił sobie dopływu informacji niezbędnych do realizacji wszystkich obowiązków w sprawach dot. bezpieczeństwa ruchu kolejowego, w tym określonego w art.13 ust 1 pkt 8 ustawy o tk, zadania dot. nakładania kar pieniężnych na podmioty naruszające przepisy ustawy o transporcie kolejowym.

W trakcie kontroli⁹ ustalono, że w PKP Polskie Linie Kolejowe SA nie realizowano prawidłowo obowiązku powiadamiania o zdarzeniach na liniach kolejowych¹⁰. Według danych PKBWK, w okresie 2010 – 2012 (I półrocze) Spółka nie powiadomiła o 124 zdarzeniach na liniach kolejowych¹¹. Szczegółowa

⁹ Zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole kontroli, przeprowadzonej w PKP PLK SA, podpisanym w dniu 10 sierpnia 2012 r.

¹⁰ 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 kolejowym. 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 kolejowych. Przepis § 5 tego rozporządzenia ustalił obowiązek pisemnego zawiadomienia o zdarzeniu Przewodniczącego PKBWK w terminie nie dłuższym niż 24 godziny.

¹¹ Do PKBWK w roku 2010 r. nie wpłynęły 52 zawiadomienia o zdarzeniach na sieci PKP PLK SA., w roku 2011 odpowiednio 41, a w I połowie 2012 r. – 31.

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.

Stosownie do przepisów art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz ust. 2 ustawy o tk niewykonanie przez zarządcę linii kolejowej obowiązku, o którym mowa w art. 28g, tj. powiadomienia o zaistniałym poważnym wypadku lub incydencie, podlega karze pieniężnej w wysokości do 2 % rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Niezależnie od wspomnianej kary pieniężnej, Prezes UTK może nałożyć karę pieniężną na kierownika zarządcy i przewoźnika kolejowego, z tym że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300 % jego wynagrodzenia miesięcznego (art. 66 ust.3 powołanej ustawy).

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

1. Uwzględnianie w tematyce kontrolowanych podmiotów zagadnień dotyczących:
 - wykonywania zadań dot. powiadamiania Przewodniczącego PKBWK o wypadkach i incydentach kolejowych,
 - przygotowania i przeszkolenia załóg zespołów ratownictwa technicznego w zakresie prowadzenia akcji ratowniczych .
2. Wykonywanie zadania określonego w art. 13 ust. 1 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, polegającego na nakładaniu kar pieniężnych na przewoźników niepowiadamiających stosownych organów o zaistnieniu wypadków kolejowych.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

