



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.6.4.2023

Krzysztof Mamiński

Prezes Zarządu

Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/017 „Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (dalej: PKP S.A. lub Spółka). Aleje Jerozolimskie 142A 2, 02-305 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Mamiński, Prezes Zarządu PKP S.A. (od 3 marca 2017 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wypełnianie zadań, w tym sposób organizacji, środki i procedury służące do zapewnienia ochrony zarządzanych przez PKP S.A. dworców kolejowych i osób przebywających na ich terenie, w sytuacjach o charakterze kryzysowym, tj. sytuacjach które mają negatywny wpływ na funkcjonowanie kolejowych obiektów dworcowych i poziom bezpieczeństwa ludzi przebywających na dworcach i obszarze dworcowym. 2. Wypełnianie zadań w zakresie nadzoru nad utrzymaniem dworców kolejowych w stanie techniczno-eksploatacyjnym zapewniającym bezpieczeństwo pasażerów przebywających na ich terenie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/52/2023 z 3 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia organizację i funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego w PKP S.A.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Sposób organizacji i funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego wskazuje, że uwzględniono w nich kluczowe ryzyka wystąpienia zdarzeń mogących mieć wpływ na powstanie sytuacji kryzysowych. W celu zapobieżenia takim zdarzeniom i ich skutkom PKP S.A. zawarła porozumienia z podmiotami funkcjonującymi na kolei (m.in. z PKP PLK S.A.). Ochronę osób i mienia na zarządzanych dworcach kolejowych spółka powierzyła natomiast podmiotom zewnętrznym i prawidłowo nadzorowała wypełnianie obowiązków przez te podmioty.

W okresie objętym kontrolą liczba zdarzeń związanych z sytuacjami niebezpiecznymi, mającymi miejsce na dworcach kolejowych oraz w budynkach objętych nadzorem Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych (dalej: CBDK) PKP S.A. utrzymywała się na podobnym poziomie z wyjątkiem 2021 r., kiedy to odnotowano najwięcej zdarzeń – 19 439. W 2020 r. było to 17 701 zdarzeń, w 2022 r. - 17 350 zdarzeń, a w I półroczu 2023 r. – 8599 zdarzeń.

Na bezpieczeństwo osób przebywających na dworcach kolejowych wpływ miał m.in. stan techniczny dworców kolejowych, który uległ w okresie objętym kontrolą poprawie w wyniku działań polegających na budowie, remontach i modernizacji tych obiektów. W bardzo dobrym stanie na 1 stycznia 2023 r. było 65 z 511 czynnych dworców (12,7%), co oznacza wzrost o 150% w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2020 r. – 26 dworców.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niezapewnieniu określonej w regulaminie Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych obsady operatorów (co najmniej 5 osób) w Sali operacyjnej CBDK na 41,8% zmian dziennych i 61,2% zmian nocnych³. W związku z tym nie w pełni wykorzystane zostały stanowiska dostępne w ww. Sali (6 stanowisk), która została zrealizowana w ramach projektu pn. „System bezpieczeństwa publicznego na dworcach kolejowych Warszawskiego Węzła Kolejowego” o całkowitej wartości 68 696 tys. zł brutto.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ W okresie od 4 lutego 2020 r. do 30 czerwca 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wypełnianie zadań, w tym sposób organizacji, środki i procedury służące do zapewnienia ochrony zarządzanych przez PKP S.A. dworców kolejowych i osób przebywających na ich terenie, w sytuacjach o charakterze kryzysowym, tj. sytuacjach które mają negatywny wpływ na funkcjonowanie kolejowych obiektów dworcowych i poziom bezpieczeństwa ludzi przebywających na dworcach i obszarze dworcowym.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa osób i mienia na dworcach kolejowych i w obszarze zarządzania kryzysowego należały w okresie objętym kontrolą do zakresu działania Biura Bezpieczeństwa PKP S.A. (dalej: Biuro Bezpieczeństwa). Były to m.in. następujące zadania:

- organizacja, planowanie oraz koordynacja realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w Spółce;
- reprezentowanie Spółki na posiedzeniach organów zarządzania kryzysowego administracji publicznej⁵;
- nadzór nad funkcjonowaniem całodobowego punktu kontaktowego Spółki w systemie zarządzania kryzysowego - Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych;
- prowadzenie zadań z zakresu bieżącego monitorowania zagrożeń w ramach Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych (pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zdarzeniach na obszarach kolejowych zarządzanych przez Spółkę właściwym jednostkom i komórkom organizacyjnym Spółki, służbom i organom administracji publicznej oraz podmiotom kolejowym);
- przeciwdziałanie powstawaniu zagrożeń, przeciwdziałanie przebywaniu na obszarze kolejowym osób nieprzestrzegających przepisów porządkowych - poprzez współpracę z komórkami organizacyjnymi PKP S.A. Centrali, jednostkami organizacyjnymi Spółki, Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, Strażą Ochrony Kolei, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, strażami gminnymi (miejskimi), innymi służbami, spółkami Grupy PKP i innymi podmiotami kolejowymi oraz właściwymi organami administracji publicznej;
- określanie zasad realizacji usługi ochrony osób i mienia w nieruchomościach Spółki we współpracy z Biurem Administracji i Eksploatacji Nieruchomości oraz Oddziałami Gospodarowania Nieruchomościami;
- przeprowadzanie audytów i kontroli bezpieczeństwa w nieruchomościach Spółki.

⁴ 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.

⁵ Przedstawiciele Biura Bezpieczeństwa PKP S.A. uczestniczyli w posiedzeniach: Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w sprawie przygotowania do sezonu zimowego w 2020, 2021 i 2022 r. i Zespołu Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Infrastruktury w sprawie przygotowania do działań podejmowanych w związku z pandemią COVID-19.

Zasady funkcjonowania wchodzącego w skład Biura Bezpieczeństwa Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych zostały określone w Regulaminie Funkcjonowania Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych PKP S.A., zatwierdzonym przez Dyrektora Biura Bezpieczeństwa 3 lutego 2020 r.⁶ Zgodnie z § 1 ust 3 pkt 2 tego Regulaminu, CBDK to całodobowa komórka organizacyjna monitorująca zagrożenia na dworcach kolejowych i innych nieruchomościach PKP S.A. (pozyskująca, gromadząca, przetwarzająca i przekazująca informacje o zdarzeniach zaistniałych w nieruchomościach Spółki z terenu całej Polski), pełniąca funkcję całodobowego punktu kontaktowego PKP S.A. w systemie zarządzania kryzysowego. CBDK było zlokalizowane w Warszawie, gdzie znajdowała się tzw. Sala operacyjna, tj. pomieszczenia w których przetwarzane były dane z systemów zabezpieczenia technicznego oraz realizowane pozostałe zadania CBDK.

Sala operacyjna CBDK została wykonana w ramach projektu pn.: „System bezpieczeństwa publicznego na dworcach kolejowych Warszawskiego Węzła Kolejowego” dofinansowanego na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.07.01.00-00-084/15-00 z dnia 28 grudnia 2015 r., w ramach działania 7.1: Rozwój transportu kolejowego, priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013. Celem projektu była poprawa bezpieczeństwa użytkowników dworców kolejowych mierzona liczbą kamer przypadających na 10 tys. użytkowników (z 0,07 do 0,21).⁷

Wartość projektu, tj. koszt realizacji ww. inwestycji wyniósł 68 696 tys. zł brutto (w tym wartość wydatków kwalifikowalnych wyniosła 51 286,8 tys. zł netto⁸).

(akta kontroli str. 17, 159-165, 176-180)

W PKP S.A. w okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in. następujące zasady i procedury związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A.:

- „Procedura postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych na dworcach kolejowych i na innych nieruchomościach zarządzanych przez PKP S.A.” (KOB-1)⁹. Procedura ta określała postępowanie pracowników Spółki oraz pracowników podmiotów zewnętrznych, świadczących usługę ochrony osób i mienia na terenie Nieruchomości¹⁰, w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz sytuacji kryzysowej na obszarze zarządzanym przez PKP S.A., w tym w przypadku wystąpienia zagrożenia atakiem terrorystycznym oraz określała postępowanie podczas zarządzania ewakuacji. Procedura określała również postępowanie podczas zagrożeń i sytuacji kryzysowych zaistniałych poza obszarem zarządzanym przez PKP S.A., lecz bezpośrednio wpływających na funkcjonowanie Nieruchomości oraz na bezpieczeństwo przebywających w niej ludzi. Procedura posiadała pięć załączników, m.in. załącznik nr 1 – w którym określono schemat powiadamiania w przypadku wystąpienia zagrożenia na terenie Nieruchomości PKP S.A. i załącznik nr 2 – zasady postępowania dla osób, które jako pierwsze uzyskały informacje o podłożeniu lub zlokalizowaniu urządzenia wybuchowego.

⁶ Poprzednio obowiązywał Regulamin funkcjonowania CBDK z 21 maja 2014 r.

⁷ Projekt zakładał m.in. wykonanie systemu bezpieczeństwa na 10 dworcach oraz w tunelu średnicowym wraz z budową świetłowodów.

⁸ W całkowitej wartości projektu została ujęta wartość podatku VAT dla wydatków kwalifikowalnych, gdyż VAT nie był kosztem kwalifikowalnym.

⁹ Wprowadzona do stosowania Uchwałą Nr 469 Zarządu PKP S.A. z 24 października 2017 r. sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego, monitorowania pracy eksploatacyjno-przewozowej oraz postępowania w przypadku wystąpienia zagrożeń i sytuacji kryzysowych na obszarze kolejowym.

¹⁰ Nieruchomość - Dworzec kolejowy lub inny budynek, lub teren, obszar, zarządzane przez PKP S.A.

- „Procedura kontroli realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz audytu poziomu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A.” (KOB-2)¹¹. Procedura to obejmowała zasady przeprowadzania kontroli prawidłowości realizacji przez pracowników podmiotów zewnętrznych usług ochrony fizycznej osób i mienia oraz zasady przeprowadzania audytu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. i Zarządców Rejonu Administrowania i Utrzymania Nieruchomości oraz ich zastępców, Menedżerów Dworców, a także Administratorów Nieruchomości.

Przedmiotem ww. kontroli i audytu były:

- prawidłowość realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych i w innych nieruchomościach Spółki;
- funkcjonowanie zabezpieczenia technicznego nieruchomości, w tym systemów monitoringu wizyjnego (CCTV), systemów kontroli dostępu (SKD), systemów sygnalizacji włamania i napadu (SSWiN), systemów sygnalizacji pożarowej (SSP) i innych;
- prowadzenie dokumentacji dotyczącej bezpieczeństwa nieruchomości;
- przestrzeganie procedur: KOB – 3¹² i KOB-4¹³.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały m.in. następujące porozumienia w zakresie bezpieczeństwa/zarządzania kryzysowego, zawarte przez PKP S.A.:

- 1) Porozumienie w sprawie organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego oraz monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej na liniach kolejowych zarządzanych przez Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A.¹⁴ oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy (porozumienie z dnia 30 października 2017 r. zawarte przez PKP S.A. m.in. z PKP PLK S.A.). Załącznikiem nr 1 do ww. porozumienia były „Zasady organizacji kolejowego systemu zarządzania kryzysowego w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy”. W załączniku nr 1 określono m.in., że: „kolejowy system zarządzania kryzysowego tworzą specjalnie powoływane zespoły na różnych szczeblach kierowania oraz działania wynikające z ww. Zasad, uruchamiane, w razie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych;
- system ten uruchamiany jest w celu zapewnienia współdziałania, zachowania spójności i ciągłości podejmowania decyzji, skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom i sytuacjom kryzysowym lub dla potrzeb szkoleń i ćwiczeń a także może być uruchamiany również w związku z wprowadzeniem w odrębnych trybach:
 - a) stopni alarmowych lub stopni alarmowych CRP;
 - b) stanów nadzwyczajnych;
- o uruchomieniu tego systemu decyduje PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

¹¹ Wprowadzona do stosowania Uchwałą Nr 163 Zarządu PKP S.A. z 12 kwietnia 2018 r., w sprawie przyjęcia Procedury kontroli realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz audytu poziomu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. (KOB-2).

¹² Wytyczne w sprawie przeprowadzania kontroli wewnętrznej przestrzegania przepisów, sprawozdawczości oraz składania istotnych informacji z zakresu ochrony przeciwpożarowej w PKP S.A. KOB-3”

¹³ Zasady przeprowadzania ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, ratownictwa medycznego i ćwiczeń wojskowych na nieruchomościach zarządzanych przez PKP S.A. (KOB-4)”;

¹⁴ Dalej: „PKP PLK S.A.”.

Kolejowy system zarządzania kryzysowego tworzyły następujące zespoły PKP PLK S.A., w skład których wchodził przedstawiciel PKP S.A.¹⁵:

- a) Kolejowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (KZZK) - poziom Centrali PKP PLK S.A.;
- b) Kolejowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (KCZK) - poziom Centrali PKP PLK S.A.;
- c) Regionalne Zespoły Zarządzania Kryzysowego (RZZK) - poziom Ekspozytury Zarządzania Ruchem Kolejowym;
- d) Zakładowe Zespoły Zarządzania Kryzysowego (ZZZK) - poziom Zakładu Linii Kolejowych.

Załącznikiem nr 2 do ww. Porozumienia były „Zasady monitorowania bieżącej pracy eksploatacyjno-przewozowej i postępowania w czasie wystąpienia zagrożeń, sytuacji kryzysowych, innych wydarzeń na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy.” Do porozumienia tego zawarto trzy aneksy: aneks nr 1 z 14 czerwca 2018 r. i aneks nr 2 z 13 listopada 2019 r. dotyczyły m.in. dołączenia kolejnych podmiotów do porozumienia oraz aneks nr 3 z dnia 18 października 2022 r., którym zmieniono dotychczasową treść załącznika nr 2 do ww. Porozumienia. Zasady opisane w tym załączniku miały na celu określenie: trybu monitorowania i przekazywania informacji o realizacji rozkładu jazdy na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., zasad przekazywania informacji w czasie zaistnienia lub powzięcia informacji o możliwości zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego, osób lub mienia znajdującego się na obszarze kolejowym, sytuacji kryzysowych i innych wydarzeń na liniach kolejowych oraz postępowania po ich zaistnieniu. Zasady monitorowania wprowadzono również w celu ograniczenia negatywnego wpływu na proces eksploatacyjno-przewozowy wydarzeń występujących na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy.

- 2) Porozumienie w sprawie przyjęcia do stosowania: „Strategii działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach” zawarte 8 października 2015 r. pomiędzy Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej, a m.in. PKP S.A. i PKP PLK S.A.¹⁶

Do zadań PKP S.A. należało m.in. (zgodnie z pkt 5.1. Strategii, o której mowa powyżej): doświetlanie dworców, sukcesywne zwiększanie liczby obiektów dworcowych objętych ochroną prywatnych firm, instalacja nowych cyfrowych systemów CCTV z co najmniej 30-dniowym okresem przechowywania materiału, umieszczanie informacji wizualnej o zagrożeniach mogących wystąpić na terenie dworca, umieszczanie informacji o lokalizacji i numerach telefonów najbliższych jednostek Policji i SOK, szkolenie pracowników dworców oraz pracowników firm ochrony z zasad postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych oraz prowadzenie okresowych działań ewakuacyjnych na obiektach. Zgodnie z postanowieniami Strategii: „Działania objęte programem będą monitorowane i koordynowane przez PKP S.A. przy udziale przedstawicieli Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej

¹⁵ Posiedzenia zespołów zarządzania kryzysowego (KZZK, KCZK, RZZK, ZZZK) odbywały się w zależności od potrzeb i bieżących sytuacji, w szczególności nagłych, nieprzewidzianych zdarzeń na liniach kolejowych oraz w budynkach i budowlach przeznaczonych do obsługi osób i rzeczy. Spotkania nie miały charakteru cyklicznego. W PKP S.A. nie prowadzono centralnego rejestru wszystkich dokumentów potwierdzających powołanie zespołu lub notatek z posiedzeń, gdyż, koordynatorem Kolejowego Systemu Zarządzania Kryzysowego jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

¹⁶ Do ww. Porozumienia zawarto 14 czerwca 2018 r. aneks, na podstawie którego do Porozumienia dołączyło kolejnych pięć podmiotów (m.in. Koleje Dolnośląskie S.A.).

Straży Granicznej, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Komendy Głównej Straży Ochrony Kolei, pozostałych spółek – uczestników Porozumienia.”

Monitoring działań objętych Strategią realizowany był m.in. poprzez:

- odbywające się co najmniej raz na kwartał posiedzenia Centralnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach¹⁷ (Przewodniczącym Centralnego Zespołu jest przedstawiciel PKP S.A.), podczas których omawiane były zagadnienia problemowe, proponowane rozwiązania i wskazywane kierunki działań;
- coroczne spotkania Prezydium Centralnego Zespołu z Przewodniczącymi Regionalnych Zespołów ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach¹⁸;

W wyniku realizacji Strategii w latach 2020 – I półrocze 2023 m.in.:

- na 57 dworcach zainstalowano bariery architektoniczne utrudniające możliwość nocowania na dworcach osobom niepożądanym (do tego czasu bariery takie były zastosowane na 65 obiektach);
- na trzech dworcach stworzono warunki lokalowe dla jednostek Policji i SOK (poprzednio było 41 dworców z takimi warunkami);
- na 13 dworcach zainstalowano powłoki antygraffiti (poprzednio takie zabezpieczenia były na 12 dworcach).

(akta kontroli str. 96-116, 213-219)

- 3) Porozumienie zawarte 3 marca 2016 r. pomiędzy PKP S.A. a Miastem Stołecznym Warszawa (dalej: Miasto) i Komendantem Stołecznym Policji (dalej: KSP) określające zasady współpracy PKP S.A., Miasta i KSP w zakresie wykorzystania obrazu z dworcowego systemu monitoringu na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz do wspomagania jednostek Policji, innych służb i podmiotów odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego podległych lub nadzorowanych przez Miasto, a także realizujących zadania zarządzania kryzysowego na terenie m.st. Warszawy.

Ponadto w PKP S.A. obowiązywały porozumienia dotyczące postępowania w przypadku stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa na dworcach kolejowych (obejmujące kompleksy dworcowo-handlowe)¹⁹. Obejmowały one m.in. dworce kolejowe: Katowice, Poznań Główny i Warszawa Centralna.

(akta kontroli str. 4-17)

1.2. Zasady współpracy ze Strażą Ochrony Kolei (powołaną przez PKP PLK S.A.) regulowało porozumienie w sprawie wykonywania przez Straż Ochrony Kolei zadań,

¹⁷ Zespół ten został utworzony na podstawie ww. Porozumienia, a w jego skład wchodził przedstawiciel Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej oraz spółek kolejowych będących Stronami Porozumienia. Do zadań Zespołu należało: [1] Ocena i analiza stanu bezpieczeństwa podróżnych na obszarach kolejowych i w pociągach oraz przewożonego mienia; [2] Nadzór nad realizacją działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa podróżnych, mienia będącego własnością spółek kolejowych oraz przewożonych towarów; [3] Ścisła współpraca w zakresie poprawy bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach pomiędzy spółkami kolejowymi, Policją, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową; [4] Nadzór i Koordynacja nad pracami Regionalnych Zespołów ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach.

¹⁸ Zespoły powołane na terenie województw. W skład Regionalnych Zespołów ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach wchodzi przedstawiciele: komendantów wojewódzkich/Stołecznego Policji, właściwych terytorialnie komendantów Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej oraz właściwych terytorialnie spółek kolejowych będących Stronami Porozumienia.

¹⁹ Tj. porozumienia w sprawie przyjęcia do stosowania *Instrukcji postępowania w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa* na terenie dworca kolejowego Katowice (z 26 sierpnia 2019 r.), dworca kolejowego Poznań Główny (z 11 kwietnia 2019 r.); dworca kolejowego Sopot (z 7 listopada 2018 r.), dworców kolejowych Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście i Warszawa Śródmieście WKD (z 9 kwietnia 2019 r.); dworca kolejowego Warszawa Wileńska (z 30 grudnia 2018 r.). W przypadku kompleksu dworcowo-autobusowego ul. Pawia 5a obowiązywała Jednolita procedura ewakuacji kompleksu dworcowo-autobusowego ul. Pawia 5a (Kraków, lipiec 2016).

o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁰ w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A. Porozumienie zostało²¹ zawarte 5 czerwca 2020 r. w Warszawie pomiędzy PKP PLK S.A. Komendą Główną Straży Ochrony Kolei reprezentowaną przez Komendanta Głównego Straży Ochrony Kolei, a PKP S.A. reprezentowaną przez Dyrektora Biura Bezpieczeństwa w PKP S.A.

W § 1 porozumienia określono m.in., że:

- SOK i PKP S.A. zobowiązują się do współdziałania przy wykonywaniu przez SOK ustawowych zadań polegających na kontroli przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochronie życia i zdrowia ludzi oraz mienia, w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A.;
- SOK wykonuje zadania w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych, na podstawie i w zakresie wynikającym z przepisów ustawy o transporcie kolejowym lub innych właściwych aktów prawnych;
- SOK wykonuje kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych określonych w rozporządzeniu²² wydanym przez ministra właściwego do spraw transportu na podstawie art. 59 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym.

W porozumieniu określono, na czym w szczególności będzie polegało współdziałanie, o którym mowa w § 1, a także kanały komunikacji pomiędzy stronami porozumienia, i tak:

- w § 3 pkt 3 porozumienia określono, że „W przypadku wystąpienia sytuacji, o których mowa w § 2 pkt 6 właściwa ds. bezpieczeństwa komórka PKP S.A. przekazuje do Komendy Głównej SOK informację o potrzebie czasowego zintensyfikowania działań SOK na terenie wskazanego dworca kolejowego wskazując rodzaj sytuacji nadzwyczajnej”. Zgodnie z definicją sytuacji nadzwyczajnych (o których mowa w § 2 pkt 6), zawartą w § 3 pkt 1 porozumienia, za sytuacje nadzwyczajne uznaje się nagle, nieprzewidziane zdarzenia, wymagające szczególnych działań ze strony SOK, które wystąpiły w związku z niezależnymi od Stron Porozumienia czynnikami powodującymi zwiększone zagrożenie bezpieczeństwa na terenie kraju lub na części obszaru kolejowego, w szczególności: stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii, stan zagrożenia terrorystycznego;
- w § 3 pkt 4 porozumienia zapisano natomiast, że „W przypadku otrzymania wystąpienia, o którym mowa w ust. 3 Komenda Główna SOK ocenia zasadność wniosku, a następnie podejmuje decyzję o zakresie udzielonego wsparcia i skierowaniu na teren wskazanego obiektu sił i środków uwzględniając posiadane przez SOK możliwości kadrowe. Po dokonaniu oceny zasadności wniosku Komenda Główna SOK niezwłocznie pisemnie lub w formie korespondencji e-mail lub telefonicznie informuje PKP S.A. o podjętej decyzji.”

(akta kontroli str. 7-17)

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o transporcie kolejowym”.

²¹ Porozumienie zawarte (na podstawie art. 60 ust. 1a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym).

²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 kwietnia 2021 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych oraz w pomieszczeniach przeznaczonych do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego na dworcach kolejowych (Dz. U. poz. 723).

W okresie objętym kontrolą na dworcach kolejowych nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne wymagające zintensyfikowanych działań SOK, w związku z tym nie prowadzono korespondencji, o której mowa w § 3 pkt 3 i 4 ww. porozumienia.

(akta kontroli str. 92-95)

1.3. Biuro Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Infrastruktury zwracało się, na podstawie § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²³ do PKP S.A. o wykonanie/aktualizację okresowej oceny zagrożeń na potrzeby opracowania „Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego” dla działów administracji rządowej będących we właściwości Ministra Infrastruktury²⁴. W związku z powyższym PKP S.A. opracowało ww. ocenę zagrożeń i przekazało ją do Biura Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Infrastruktury w 2021 i 2023 r.²⁵ Oceny te zawierały m.in. takie elementy jak opis zagrożeń, zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz wnioski. We wnioskach, zarówno w 2021 r. jak i w 2023 r. podano, że: „W opinii PKP S.A. wydaje się zasadnym włączenie w strukturę zarządzania kryzysowego przedsiębiorców (lub określenie w innym brzmieniu, ale odnoszące się do ww. podmiotów). Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jest podstawowym dokumentem, który wspomina również o infrastrukturze krytycznej. Część obiektów infrastruktury krytycznej znajduje się w zarządzaniu przedsiębiorców – jest to kolejna z przesłanek wskazująca na konieczność uregulowania działań wykonywanych przez przedsiębiorców na rzecz zarządzania kryzysowego, które ich nie obejmuje.” Natomiast w części zawierającej opis zagrożeń wskazywano m.in. na następujące, zidentyfikowane zagrożenia: kradzieże, rozboje, celowe dewastacje/uszkodzenia mienia uniemożliwiające funkcjonowanie dworca, oddziaływanie substancji i materiałów niebezpiecznych, pożary w wyniku awarii elektroenergetycznych, paraliż komunikacyjny w wyniku negatywnego oddziaływania zjawisk meteorologicznych i hydrologicznych, informacja o podłożeniu ładunku wybuchowego lub pozostawiona podejrzana paczka/bagaż. Dla każdego ze zidentyfikowanych zagrożeń określono m.in. jego prawdopodobieństwo, wartość ryzyka, poziom akceptacji ryzyka i skutki. W przypadku celowej dewastacji/uszkodzenia mienia uniemożliwiającej prawidłowe funkcjonowanie dworca określono np. prawdopodobieństwo jego wystąpienia jako bardzo prawdopodobne (5), wartość ryzyka jako średnią, poziom akceptacji: warunkowo tolerowane. W uzasadnieniu akceptacji (opisie) podano: „kompetencje służb i organów administracji publicznej, wspomaganie usługą ochrony osób i mienia oraz systemami zabezpieczenia technicznego”.

PKP S.A. nie otrzymała żadnych informacji (od Ministra Infrastruktury ani od innego organu administracji) odnoszących się do wniosku, ujętego w sporządzonych ocenach zagrożeń, dotyczącego włączenia w strukturę zarządzania kryzysowego przedsiębiorców (lub określenie w innym brzmieniu, ale odnoszące się do ww. podmiotów).

Prezes Zarządu PKP S.A. wyjaśnił m.in., że za proponowanym przez PKP S.A. włączeniem w strukturę zarządzania kryzysowego przedsiębiorców przemawiają względy finansowe (przeniesienie przez organy administracji publicznej ciężaru finansowego na przedsiębiorców - operatorów infrastruktury krytycznej (...), w zakresie utrzymania tej infrastruktury, jej przygotowania, zabezpieczenia, a także finansowania działań związanych z zarządzaniem kryzysowym).”

²³ Dz. U. poz. 2344

²⁴ Wg stanu na koniec I kwartału 2023 r. były to następujące działy: transport, żegluga śródlądowa, gospodarka morska i gospodarka wodna.

²⁵ Raporty zostały przekazane do Ministerstwa Infrastruktury w następujących terminach: z 2021 r. - 29 listopada 2021 r., z 2023 r. - 27 stycznia 2023 r.

Wg wyjaśnień Prezesa Zarządu PKP S.A.: „Drugim elementem przemawiającym za zmianami jest fakt, iż ustawa o zarządzaniu kryzysowym definiuje zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. PKP S.A. nie jest organem administracji publicznej, jest zaś spółką prawa handlowego. W związku z tym, literalnie nie wchodzi w skład systemu zarządzania kryzysowego, a wszystkie podejmowane w tym zakresie działania są własną inicjatywą Spółki. Jednocześnie w powyższym obszarze PKP S.A. podlega ministrowi właściwemu ds. transportu. W związku z tym oraz z uwagi na fakt bezpośredniego zarządzania obszarami i obiektami, na których może powstać sytuacja niekorzystna (kryzysowa), w co najmniej pośredni sposób Spółka musi realizować działania definiowane w ustawie jako zarządzanie kryzysowe(...). W opinii Spółki zasadnym byłoby rozszerzenie ustawowej definicji zarządzania kryzysowego o przedsiębiorstwa realizujące zadania nadzorowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej.”

(akta kontroli 7-17, 181-185, 213-219)

W 2015 r.²⁶ sporządzona została przez PKP S.A. „Analiza bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach, w aspekcie zmian w polskim kolejnictwie”. W Analizie tej wymieniono następujące zagrożenia na dworcach kolejowych: kradzieże infrastruktury dworcowej i włamania; kradzieże na szkodę podróżnych; pozostawione bez opieki bagaże i pakunki; przebywanie osób niepożądanych na dworcach; przejazdy zorganizowanych grup kibiców; rozboje i pobicia; wybryki chuligańskie; zagrożenia pożarowe; zagrożenia terrorystyczne, w tym fałszywe informacje o podłożeniu ładunków wybuchowych.

W dokumentacji dotyczącej analizy ryzyka ujęto także ryzyko związane z zakłóceniami dostaw energii elektrycznej w wyniku awarii, kradzieży, konfliktów zbrojnych itp.

(akta kontroli str. 7-17, 92-94, 213-219)

1.4. W latach 2020 – 2023 (I półrocze) w Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych odnotowano łącznie 63 089 zdarzeń związanych z sytuacjami niebezpiecznymi, mającymi miejsce na dworcach kolejowych oraz w budynkach objętych nadzorem CBDK (zdarzenia ujawnione przez uprawnione do tego podmioty, m.in. Policję, SOK, pracowników agencji ochrony, pracowników CBDK²⁷). Najwięcej zdarzeń – 19 439 odnotowano w 2021 r., podczas gdy w 2020 r. było ich 17 701, w 2022 r. - 17 350 zdarzeń, a w I półroczu 2023 r. – 8599 zdarzeń. Najczęściej odnotowywano następujące rodzaje zdarzeń:

- związane z obecnością osób niepożądanych²⁸ – 48 936 zdarzeń (liczba osób niepożądanych wyniosła 578 615);

²⁶ Prezes Zarządu PKP S.A. wyjaśnił m.in., że: „przedmiotowa Analiza nie była aktualizowana. Żadna ze Stron Porozumienia nie zgłaszała takich potrzeb. Koncentrowano się przede wszystkim na prawidłowej realizacji zadań uwzględnionych w Harmonogramie prac Centralnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach - w poszczególnych latach. Zawarte w 2015 r. Porozumienie (którego wypadkową jest wskazana Analiza) to inicjatywa środowiska kolejowego i służb niewynikająca z obowiązujących przepisów prawa, a stanowiąca wyraz chęci współpracy, podejmowania wspólnych działań, wymiany informacji w zakresie dotyczącym zapewniania bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach. Nie wyklucza się jednak aktualizacji Analizy jak i samego Porozumienia w przyszłości.”

²⁷ Pracownicy CBDK ujawnili łącznie 256 zdarzeń (głównie było to pozostawienie bagaży – 219 zdarzeń).

²⁸ Kategoria ta obejmuje osoby: bezdomne, nietrzeźwe, przekazane służbom mundurowym i będące sprawcami wykroczeń porządkowych.

- awarie techniczne (np. awarie tablic informacyjnych, wind, schodów ruchomych i pochylni, zaniki napięcia) i uszkodzenia infrastruktury dworca – 4009 zdarzeń;
- związane z udzielaniem pomocy medycznej - 3732 zdarzenia;
- związane z pozostawionym bez opieki bagażem – 3265 zdarzeń.

W okresie objętym kontrolą miało miejsce łącznie 30 zdarzeń o charakterze zagrożeń terrorystycznych (z tego w 2020 r. – 4, w 2021 r. – 7, w 2022 r. – 14, w I półroczu 2023 r. – 5). Z ww. zdarzeń 29 dotyczyło otrzymania informacji o ładunku niebezpiecznym na dworcu, a 1 zdarzenie polegało na otrzymaniu informacji o takim zagrożeniu w obiekcie sąsiadującym z dworcem kolejowym.

W okresie 2020-2023 (I półrocze) przeprowadzono 71 ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (zarejestrowanych w CBDK), z tego:

- w budynku niedworcowym – 32,
- na terenie dworca – 31
- w sąsiedztwie obiektu/terenu PKP S.A. – 3,
- na otwartym terenie PKP S.A. – 2,
- ćwiczenie aplikacyjne – 3²⁹.

(akta kontroli str. 7-17, 40, 62-66, 213-226)

Analiza wybranych zdarzeń na dworcach i w obszarze kolejowym, które miały miejsce w okresie objętym kontrolą (tj. zwiększonej liczby podróżnych - uchodźców z Ukrainy – na dworcu Warszawa Centralna w okresie od lutego 2022 r. oraz sytuacji związanej z awarią urządzeń sterowania ruchem kolejowym w lokalnych centrach sterowania, która miała miejsce 17 marca 2022 r., wykazała, że:

1. w okresie luty - kwiecień 2022 r. podjęto m.in. następujące działania w związku z wystąpieniem zwiększonej liczby podróżnych (uchodźców z Ukrainy) na dworcu Warszawa Centralna:
 - zwiększono obsadę pracowników ochrony (w okresie od 8 marca 2022 r. od godz. 7.00 do 30 kwietnia 2022 r. do godz. 12:00);
 - umożliwiono bezpłatne korzystanie z toalet znajdujących się w budynku dworca (od 3 marca 2022 r.);
 - udostępniono gniazdka elektryczne w budynku dworca (od 24 lutego 2022 r.);
 - udostępniono prąd w namiocie ustawionym na parkingu przed budynkiem dworca (od 9 marca 2022 r.);
 - zlecono dodatkowe odbiory nieczystości stałych (od 7 marca 2022 r.);
 - zlecono dodatkową usługę serwisu sprząającego w namiocie ustawionym na parkingu przed budynkiem dworca (od 11 marca 2022 r.).³⁰
2. awaria urządzeń sterowania ruchem kolejowym w lokalnych centrach sterowania, która miała miejsce 17 marca 2022 r., nie spowodowała wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa na dworcach kolejowych zarządzanych przez PKP S.A. W związku z powyższym zdarzeniem przedstawiciel Biura Bezpieczeństwa brał udział w telekonferencjach zwoływanych przez Centrum Zarządzania Ruchem

²⁹ Ćwiczenie zarządzania kryzysowego zorganizowane przez Biuro Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Infrastruktury mające na celu sprawdzenie funkcjonalności procedur reagowania w czasie wystąpienia zagrożeń oraz sytuacji kryzysowych (w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym), spowodowanych zimowymi warunkami pogodowymi na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

³⁰ Łączne koszty związane ze zwiększoną liczbą podróżnych przebywających na dworcach kolejowych po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę (która miała miejsce w lutym 2022 r.) i z podjęciem dodatkowych działań na terenie dworców, poniesione przez PKP S.A. (w okresie od lutego 2022 r. do 30 czerwca 2023 r.) wyniosły 4 086 839,18 zł.

Kolejowym PKP PLK S.A.³¹ Centrum Bezpieczeństwa Dworców Kolejowych PKP S.A. na bieżąco monitorowało sytuację na dworcach kategorii Premium³² oraz na dworcach Przemyśl Główny i Chelm (najbardziej zaangażowanych podczas kryzysu migracyjnego). Na dworcach objętych wyżej wskazanym monitoringiem nie zidentyfikowano problemów oraz odnotowano niewielkie potoki podróżnych (z wyłączeniem dworca Przemyśl Główny). Zdarzeń będących wynikiem ww. awarii nie odnotowano w Księżce Pracy ani w Raportach Dobowych CBDK z okresu 17-19 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 159-171, 191-198, 217-218)

1.5. W okresie objętym kontrolą PKP S.A. powierzyła realizację zadań ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych znajdujących się w zarządzie PKP S.A. podmiotom zewnętrznym (agencjom ochrony). W okresie 2020 – I półrocze 2023 r. zwiększeniu uległa liczba dworców kolejowych objętych taką ochroną: z 243 dworców wg stanu na 1 stycznia 2020 r., do 342 wg stanu na 30 czerwca 2023 r., tj. o 99 dworców (40,7%). Koszty monitoringu i ochrony fizycznej na dworcach kolejowych wyniosły w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- w 2020 r. – 50 741 tys. zł, tj. 6,2% kosztów działalności operacyjnej ogółem;
- w 2021 r. – 52 503,7 tys. zł, tj. 6,1% kosztów działalności operacyjnej ogółem;
- w 2022 r. – 59 758,9 tys. zł, tj. 6,2% kosztów działalności operacyjnej ogółem;
- w I półroczu 2023 r. – 23 791,1 tys. zł, tj. 5,2% kosztów działalności operacyjnej ogółem.

W okresie 2020 – 2023 (I półrocze) przeprowadzone zostały łącznie 6853 kontrole prawidłowości realizacji ochrony fizycznej, z tego: 5904 kontrole dworców i 949 kontrole obiektów niedworcowych znajdujących się w zarządzie PKP S.A. (kontrole wykonywane przez pracowników zatrudnionych w strukturach Biura Bezpieczeństwa³³).

Najczęściej stwierdzane uchybienia w trakcie tych kontroli dotyczyły: przekroczenia czasu dojazdu Grupy Interwencyjnej, nieprzygotowania pracownika ochrony do wykonywania zadań, braku przyjazdu Grupy Interwencyjnej, braku patrolowania całodobowego lub niecałodobowego, przekroczenia 12 godzinnego czasu pracy. Za stwierdzone podczas kontroli uchybienia nakładane były kary finansowe – w okresie objętym kontrolą nałożono kary na kwotę 5441,8 tys. zł.³⁴ Stwierdzone uchybienia nie spowodowały znaczącego spadku poziomu bezpieczeństwa osób i mienia, ale mogły mieć wpływ na prawidłowość i rzetelność organizacji pracy pracowników ochrony oraz na jakość świadczonych usług.

(akta kontroli str. 4-17, 43-47, 54-55, 59-66, 136-146, 172-180)

³¹ Które miały miejsce o godz. 7³⁰, 9⁰⁰, 12⁰⁰, 14⁰⁰ i 18⁰⁰.

³² Dworce obsługujące ruch międzynarodowy, międzywojewódzki i regionalny, będące także ważnymi węzłami komunikacyjnymi w skali miasta i regionu. Do tych dworców należą: Bydgoszcz Główna, Częstochowa, Gdańsk Główny, Gdynia Główna, Gliwice, Katowice, Kraków Główny, Lublin Główny, Łódź Kaliska, Opole Główny, Poznań Główny, Sosnowiec Główny, Szczecin Główny, Warszawa Centralna, Warszawa Wschodnia, Warszawa Zachodnia i Wrocław Główny.

³³ Pracownicy Biura Bezpieczeństwa przeprowadzający kontrole realizacji umowy z zakresu świadczenia usług ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych i innych nieruchomościach pozostających w zarządzie PKP S.A. to pracownicy Zamiejscowych Zespołów ds. Bezpieczeństwa Nieruchomości i Ochrony Przeciwpożarowej. Na podstawie przeprowadzonych przez tych pracowników kontroli w Biurze Bezpieczeństwa sporządzane są zestawienia kontroli. Do kontroli realizacji umowy z zakresu świadczenia usług ochrony fizycznej osób i mienia na dworcach kolejowych wyznaczani są również: m.in. Zarządca Rejonu, Menadżer Dworca, oraz osoby posiadające stosowne pisemne upoważnienia, których wzór został zawarty jako załącznik do konkretnych umów z wykonawcą usługi. Działania kontrolne tych osób odbywały się w ramach czynności służbowych i nie były rejestrowane przez Biuro Bezpieczeństwa.

³⁴ Kwota brutto wg wystawionych not księgowych.

1.6. W latach 2020 – 2022 Biuro Bezpieczeństwa zrealizowało ogólne i sprawdzające audyty bezpieczeństwa³⁵, których celem było przeprowadzenie czynności związanych z weryfikacją prawidłowości zabezpieczeń oraz poziomu bezpieczeństwa na zarządzanych przez PKP S.A. nieruchomościach. Audyty obejmowały także wskazanie w przypadku stwierdzenia takiej okoliczności, obszarów dotyczących bezpieczeństwa wymagających poprawy lub zmiany oraz kontrolę poprawności realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia. Przedmiotem audytów w latach 2020 – 2022 były dworce kategorii Premium, dworce wojewódzkie, dworce znajdujące się w strefach przygranicznych oraz inne dworce i nieruchomości Spółki.

W ramach ww. audytów stwierdzono konieczność poprawy przede wszystkim w zakresie: systemów zabezpieczenia technicznego, elementów systemu ochrony przeciwpożarowej, monitoringu miejsc newralgicznych na dworcach, dostępu do pomieszczeń technicznych, gospodarki kluczami do pomieszczeń, łączności radiowej, występowania miejsc niedoświetlonych, obsługi technicznej obiektów, możliwości pozostawienia przedmiotów niebezpiecznych, oznakowania informacyjnego, zabezpieczenia obiektów przed wjazdem pojazdu typu VBIED³⁶.

W latach 2020-2022 przeprowadzono 12 ogólnych audytów bezpieczeństwa i 12 sprawdzających audytów bezpieczeństwa (z tego w 2022 r. przeprowadzono jeden audyt - był to sprawdzający audyt bezpieczeństwa dworca Terespol, natomiast na 2023 r. nie zaplanowano przeprowadzenia audytów bezpieczeństwa ze względu na liczne audyty przeprowadzone w poprzednich latach³⁷).

(akta kontroli str. 69-70, 114-128, 136-146)

1.7. PKP S.A. była zobowiązana³⁸ do opracowania planu ochrony infrastruktury krytycznej dla dwóch dworców kolejowych. Projekty planów zostały opracowane w styczniu 2021 r. W przypadku jednego obiektu plan został zatwierdzony 4 maja 2022 r., a drugiego - 10 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 191-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w okresie od 4 lutego 2020 r. do końca I półrocza 2023 r. nie zapewniono wymaganej obsady operatorów (w tym Kierującego zmianą lub jego zastępcy) na 519 (z 1243), tj. na 41,8% zmian dziennych (od 7.00 do 19.00) i na 761 (z 1243) tj. na 61,2% zmian nocnych (od 19.00 do 7.00) w CBDK.

³⁵ Przeprowadzane na podstawie Procedury kontroli realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz audytu poziomu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. (KOB-2) przyjętej Uchwałą Nr 163 Zarządu PKP S.A. z dnia 12 kwietnia 2018 r. (obowiązującej do dnia 23 listopada 2020 r.), która została zmieniona Uchwałą Nr 540 Zarządu PKP S.A. z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Procedury kontroli realizacji usługi ochrony fizycznej osób i mienia oraz audytu bezpieczeństwa dworców kolejowych i innych nieruchomości zarządzanych przez PKP S.A. (KOB-2), wewnątrz Spółki PKP S.A.

³⁶ VBIED – ang. Vehicle-Borne Improvised Explosive Device- samochód pułapka.

³⁷ W sytuacji pojawienia się uzasadnienia istnieje możliwość przeprowadzenia zarówno audytu bezpieczeństwa jak i sprawdzającego audytu bezpieczeństwa na dworcach kolejowych i nieruchomościach niedworcowych zarządzanych przez PKP S.A.

³⁸ Na podstawie art. 6 ust 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122). PKP S.A. została poinformowana o umieszczeniu dwóch dworców w wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa: pismem z 11 czerwca 2013 r. - dla pierwszego obiektu i pismem z 27 grudnia 2016 r. - dla drugiego obiektu. Dla pierwszego obiektu dotrzymano 9-cio miesięcznego terminu na opracowanie Planu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (dalej „POIK”). Wskazany plan został opracowany i w konsekwencji zatwierdzony przez RCB. Dla drugiego obiektu, ze względu na zmiany organizacyjne i kadrowe oraz liczne aktualizacje dotychczasowych procedur bezpieczeństwa skutkujące ciągłą weryfikacją i aktualizacją dokumentacji, nie dotrzymano 9-cio miesięcznego terminu opracowania ww. dokumentu. Jednocześnie przedmiotowy plan nie został zatwierdzony przez RCB. Od września 2020 r. działania Wydziału Bezpieczeństwa Nieruchomości i Zarządzania Kryzysowego Biura Bezpieczeństwa zostały podporządkowane doprowadzeniu do aktualizacji, uzgodnienia i zaakceptowania POIK dla wskazanych obiektów (stworzono dodatkowy etat w ramach Wydziału Bezpieczeństwa Nieruchomości i Zarządzania Kryzysowego) i w wyniku tych działań opracowano POIK dla ww. dwóch obiektów.

Było to niezgodne z postanowieniem § 2 pkt 5 Regulaminu funkcjonowania CBDK PKP S.A. z dnia 3 lutego 2020 r., który stanowi, że: „Na każdej zmianie zapewniona powinna być obsada co najmniej pięciu Operatorów, w tym Kierujący zmianą lub jego Zastępca.”³⁹ W ww. przypadkach obsada operatorów wynosiła od dwóch do czterech osób.

Prezes Zarządu PKP S.A. wyjaśnił, że: „§ 2 Regulaminu funkcjonowania CBDK PKP S.A. (KOB-7) z dnia 3 lutego 2020 r. określa „Strukturę i organizację CBDK”. W § 2 ust. 5 ww. regulaminu wskazano, iż „Na każdej zmianie zapewniona powinna być obsada co najmniej pięciu Operatorów, w tym Kierujący zmianą lub jego Zastępca”. Przywołany ustęp określa minimalny stan liczbowy poszczególnych zmian w ramach struktury CBDK. W CBDK zostały utworzone 4 zmiany, których pracownicy pracują w systemie równoważnych norm czasu pracy (system zmianowy), w skład których osobowo wchodzi nie mniej niż pięciu pracowników (wg stanu na 5 września 2023 r. w trzech zmianach jest po sześciu pracowników, natomiast w jednej zmianie pięciu pracowników).

Od chwili obowiązywania Regulaminu funkcjonowania CBDK PKP S.A. (KOB-7) w poszczególnych zmianach skład osobowy stanowił nie mniej niż pięciu pracowników, w tym Kierujący zmianą lub jego Zastępca.

Jednocześnie, powyższy ustęp określa minimalną liczbę pracowników w ramach struktury organizacyjnej CBDK w zakresie składu liczbowego pracowników przypisanych do poszczególnych zmian i nie stanowi o minimalnej liczbie pracowników w poszczególnych dniach i godzinach pracy. Reguły odnoszące się do rozliczania czasu pracy pracowników określone są w Regulaminie pracy dla pracowników zatrudnionych w PKP S.A. oraz Kodeksie pracy.”

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ w ww. Regulaminie funkcjonowania CBDK PKP S.A. zawarto postanowienia⁴⁰, z których jednoznacznie wynika, że zmiany w CBDK to zmiana dzienna (w godz. 7.00- 19.00) i nocna (w godz. 19.00 - 7.00), a nie – wg wyjaśnień Prezesa Zarządu PKP S.A. – że zmiany to zespoły składające się z Kierującego zmianą, Zastępcy kierującego zmianą i operatorów.

Również w opracowywanych harmonogramach pracy w CBDK (na poszczególne miesiące z okresu luty 2020 r. – I półrocze 2023 r.) używano pojęcia: Zmiana dzienna i zmiana nocna.

Ponadto, właśnie takie funkcjonowanie zmian wynikało z zapisów zawartych w Książkach pracy CBDK⁴¹, gdzie odnotowywano rozpoczęcie zmiany (diennej – 7.00 – 19.00) i nocnej (19.00 – 7.00).

Należy wskazać ponadto, że Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa PKP S.A. wyjaśnił: „Niepełna obsada wynikała z sytuacji kadrowej PKP S.A., zwolnień, urlopów, sytuacji rynkowej itp. Jednak, żeby zapewnić obsadę w wysokości 5 osób na każdej zmianie, konieczne byłoby zatrudnienie dodatkowo jeszcze kilku osób. Dla nas najistotniejszą rzeczą jest fakt, żeby nie wpływało to na bezpieczeństwo pasażerów.

³⁹ Na przykład w okresie:

- od 1 do 30 kwietnia 2023 r., poniżej 5 operatorów było na 5 zmianach dziennych (7.00-19.00), a na zmianach nocnych (19.00-7.00) poniżej 5 operatorów było na 15 zmianach;
- od 1 do 31 maja 2023 r., poniżej 5 operatorów było na 6 zmianach dziennych (7.00- 19.00), a na zmianach nocnych (19.00-7.00) poniżej 5 operatorów było na 20 zmianach;
- od 1 do 30 czerwca 2023 r., poniżej 5 operatorów było na 5 zmianach dziennych (7.00- 19.00), a na zmianach nocnych (19.00-7.00) poniżej 5 operatorów było na 10 zmianach.

⁴⁰ Tj. § 3 pkt 3 Regulaminu, zgodnie z którymi do zadań Kierującego zmianą lub jego zastępcy należy:

- ppkt 2): nadzór nad bieżącą pracą CBDK oraz koordynacja pracy wszystkich operatorów na danej zmianie;
- ppkt 3) dokonywanie podziału obszarów oglądowych objętych Systemem zabezpieczenia technicznego między operatorów na zmianie;
- ppkt 19) przekazanie stanowiska pracy osobie przejmującej dużej, w tym poinformowanie o istotnych wydarzeniach oraz nieprawidłowościach systemu WWK zaistniałych w czasie pełnienia zmiany

⁴¹ Analiza zapisów Książek pracy z okresu od 17 do 18 marca 2022 r.

Obecnie zatrudnieni pracownicy CBDK – operatorzy, są wykwalifikowani i posiadają bardzo duże doświadczenie w zakresie prowadzonego monitoringu. Dlatego też zabezpieczone jest bezpieczeństwo pasażerów na monitorowanych przez CBDK dworcach kolejowych. Taki zapis w Regulaminie CBDK wynikał z chęci wymuszenia osiągnięcia takiego poziomu zatrudnienia - żeby było 5 osób na Sali operacyjnej. Więc obecnie układ zmian jest tak planowany, żeby zapewnić możliwie co najmniej 5 osobowy stan operatorów przede wszystkim (priorytetowo) na zmianie dziennej, na której jest większy ruch podróźnych.”

NIK wskazuje, że zgodnie z przyjętymi w PKP S.A. regulacjami na każdej zmianie powinna być zapewniona obsada co najmniej pięciu operatorów⁴². W sytuacji, gdy zarząd PKP S.A. uzna, że tak liczna obsada jest zbędna, np. na zmianach nocnych to należałoby to odpowiednio uregulować w obowiązujących w Spółce procedurach (regulaminie CBDK).

(akta kontroli str. 84, 111-112, 154-157, 160-171)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie. PKP S.A. posiadała organizację, środki i procedury zapewniające, w sytuacjach o charakterze kryzysowym, właściwą ochronę dworców i bezpieczeństwo osób przebywających na ich terenie. W okresie 2020 r. – I półrocze 2023 r. zwiększeniu o 44% uległa liczba dworców kolejowych które były objęte ochroną, a liczba zarejestrowanych zdarzeń związanych z wystąpieniem sytuacji niebezpiecznych kształtowała się w poszczególnych latach (z wyjątkiem 2021 r.) na podobnym poziomie. Stwierdzona w tym obszarze nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

OBSZAR

2. Wypełnianie zadań w zakresie nadzoru nad utrzymaniem dworców kolejowych w stanie techniczno-eksploatacyjnym zapewniającym bezpieczeństwo pasażerów przebywających na ich terenie.

Opis stanu faktycznego

2.1. Wg stanu na 1 stycznia 2020 r. PKP S.A. udostępniała 543 czynne dworce kolejowe, a wg stanu na 1 stycznia 2023 r. było to 511 dworców⁴³. Stan techniczny czynnych dworców uległ w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 1 stycznia 2023 r. poprawie: w stanie bardzo dobrym na 1 stycznia 2023 r. było 65 dworców (co oznacza wzrost o 150% w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2020 r. – 26 dworców). W stanie dobrym lub średnim na 1 stycznia 2023 r. było 341 dworców, co było wartością zbliżoną do liczby tych dworców wg stanu na 1 stycznia 2020 r. – 344 dworce. Natomiast zmniejszeniu (o 38,7%) uległa liczba dworców będących w stanie dostatecznym – ze 168 wg stanu na 1 stycznia 2020 r. do 103 wg stanu na 1 stycznia 2023 r. oraz (o 60%) liczba dworców w złym stanie technicznym (odpowiednio z pięciu do dwóch). W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 1 stycznia 2023 r. nie było dworców w stanie awaryjnym⁴⁴.

(akta kontroli str. 54-55, 62-66, 212)

⁴² W tym Kierujący zmianą lub jego Zastępca.

⁴³ W I półroczu 2023 r. do eksploatacji po modernizacji lub budowie w ramach Programu Inwestycji Dworcowych oddanych zostało 11 dworców, a w przypadku 22 zamkniętych na czas modernizacji budynków dworcowych obsługa pasażerska prowadzona była w kontenerach tymczasowych do czasu zakończenia modernizacji właściwych budynków dworcowych.

⁴⁴ Stan dworców kolejowych oznacza:

Bardzo dobry - elementy składowe budynku są dobrze utrzymane, konserwowane, nie wykazują zużycia i uszkodzeń. Cechy i właściwości wbudowanych materiałów odpowiadają wymogom norm;
Dobry - elementy składowe budynku nie wykazują większego zużycia. Mogą wystąpić nieznaczne uszkodzenia, wynikające z użytkowania, szczególnie mechaniczne. Elementy wymagają konserwacji;
Średni - elementy składowe budynku są w stanie zadowalającym. Celowy jest remont bieżący, polegający na drobnych naprawach, uzupełnieniach, konserwacji i impregnacji elementów składowych budynku;

W latach 2020-2023 (I półrocze) na terenie czynnych dworców kolejowych udostępnianych przez PKP S.A. nie było sytuacji o charakterze kryzysowym⁴⁵ spowodowanych stanem techniczno-eksploatacyjnym tych obiektów.

(akta kontroli str. 56, 69-70)

2.2. Spośród 544 czynnych dworców kolejowych wg stanu na 30 czerwca 2023 r., w latach 2018 – 2023 (I półrocze) wybudowanych zostało 27 obiektów, a przebudowie/remontowi poddano 62 dworce. Z 544 obiektów 344 (63,2%) było dostosowanych do obsługi osób z ograniczoną zdolnością do poruszania się.⁴⁶ Wg stanu na koniec I półrocza 2023 r. asystą dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej sprawności ruchowej (PRM) objętych było 71 dworców kolejowych⁴⁷. W Centrum Wsparcia Klienta działającym w ramach Biura Bezpieczeństwa odnotowano w 2020 r. – 10 141 zgłoszeń i 9157 asyst, w 2021 r. – 19 081 zgłoszeń i 17 395 wykonanych asyst, w 2022 r. – 30 724 zgłoszeń i 28 136 wykonanych asyst, a w I półroczu 2023 r. – 17 761 zgłoszeń i 15 577 zrealizowanych asyst⁴⁸.

Monitorowaniem wizyjnym objętych było (wg stanu na 30 czerwca 2023 r.) 233 z 544 czynnych dworców kolejowych, tj. 42,8%. W okresie 2020 – I półrocze 2023 r. do PKP S.A. wpłynęło 3026 wniosków o udostępnienie danych z monitoringu wizyjnego, w tym najwięcej wniosków – 2695 (tj. 89,1%) zostało złożonych przez organy ścigania.

(akta kontroli str. 17, 62-66, 69-81, 213-226)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia poprawę stanu technicznego udostępnianych przez PKP S.A. dworców kolejowych.

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia wniosek o zapewnienie wymaganej obsady operatorów w CBDK w celu wypełnienia postanowienia Regulaminu funkcjonowania CBDK PKP S.A. oraz optymalnego wykorzystania stanowisk CBDK przeznaczonych dla jego operatorów.

Dostateczny - w elementach składowych budynku występują uszkodzenia i ubytki, nie zagrażające bezpieczeństwu publicznemu. Celowy jest remont kapitalny niektórych elementów składowych budynku;

Zły - w elementach składowych budynku występują znaczne uszkodzenia, ubytki. Cechy i właściwości wbudowanych materiałów mają obniżoną klasę. Celowy jest remont kapitalny niektórych elementów składowych budynku;

Awaryjny - budynek nadaje się do likwidacji lub odbudowy.

⁴⁵ Tj. sytuacji, które wpływały negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi przebywających na dworcach i na terenie dworcowym, wywołujące znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu dworców, w tym związane z obsługą pasażerów.

⁴⁶ Obiekt dostosowany do obsługi osób z ograniczoną zdolnością do poruszania się to taki, który ma dostęp bez barier architektonicznych do budynku dworca, poczekalni oraz kas (jeśli są czynne).

⁴⁷ Jest to asysta podczas przemieszczania się po terenie dworca kolejowego, peronów, przejść podziemnych, kładek i innych ciągów komunikacyjnych, na których dozwolone jest poruszanie się pieszych. Asystę związaną z wejściem i wyjściem do i z pociągu realizuje drużyna konduktorska.

⁴⁸ Liczba zarejestrowanych zgłoszeń była większa niż liczba zgłoszeń zrealizowanych, z powodu tego, że część zgłoszeń dotyczyła tej samej osoby, ale przekazane zostały przez kilka niezależnych podmiotów i tego, że część PRM rezygnuje ze zgłoszonego przejazdu bez poinformowania CWK.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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, 28 listopada 2023 r.

Kontroler:
Kornel Drabarek
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki

.....

.....