



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.006.02.2017

P/17/031

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/031 – Bezpieczeństwo przewozów kolejowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Łukasz Burczyk, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBY/67/2017 z 15 maja 2017 r. 2. Jacek Kalas, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr LBY/68/2017 z 15 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 5-6)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Komenda Główna Straży Ochrony Kolei w Warszawie Komenda Regionalna Straży Ochrony Kolei w Bydgoszczy, ul. Zygmunta Augusta 7, 85 – 082 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Drażek, Komendant Komendy Regionalnej Straży Ochrony Kolei w Bydgoszczy ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ KR SOK realizowała zadania w zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów porządkowych i prowadzenia działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym i w pociągach. Na zatrzymanych sprawców wykroczeń nakładano grzywny, bądź kierowano do sądów wnioski o ukaranie. Prawidłowo zabezpieczano transport kolejowy materiałów niebezpiecznych, monitorując przemieszczanie się i postoje wszystkich przewożących je pociągów przejeżdżających przez teren działania KR SOK oraz kontrolując nienaruszalność przesyłek.

NIK zwróciła uwagę, że w badanym okresie nie udało się wykonać ponad 30% zaplanowanych akcji o charakterze prewencyjnym i represyjnym. Tymczasem na terenie właściwości KR SOK wzrosła liczba popełnianych przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu. W 2016 r. odnotowano większą niż w roku poprzednim liczbę: kradzieży przesyłek, dewastacji infrastruktury kolejowej i pociągów, ustawiania przeszkód na torach oraz wypadków na „dzikich” przejściach przez tory. Wzrosła także wartość skradzionych towarów oraz szkód w infrastrukturze kolejowej. Istotnie zmniejszyła się przy tym wykrywalność sprawców (z 21,17% w 2016 r. do 12,94% w I kwartale 2017 r.). Dane te – w ocenie Izby – powinny skutkować wzmożeniem prewencyjnych działań Komendy ukierunkowanych na rosnące zagrożenia.

¹ Dalej: „KR SOK” lub „Komenda”.

² Od 1 stycznia 2010 r., dalej: „Komendant”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. oraz okres poprzedzający w zakresie działań i danych niezbędnych do dokonania ocen w badanych obszarach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów porządkowych i prowadzenia działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych

1.1 Organizacja KR SOK

Opis stanu
faktycznego

Straż Ochrony Kolei spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. została powołana na podstawie zgody⁵ Ministra Infrastruktury z 30 czerwca 2004 r. Komendę utworzono 1 stycznia 2010 r.⁶ W ramach Komendy działały trzy posterunki: w Toruniu, Inowrocławiu i Grudziądzu.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 15)

W okresie objętym kontrolą zakres działania Komendy obejmował⁷ m.in. prowadzenie działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, w tym także prowadzenie działań profilaktycznych; organizowanie i koordynowanie działań porządkowych i zapobiegających kradzieżom; patrolowanie obszaru kolejowego i pociągów pasażerskich, wystawianie posterunków ochronnych, kontrolowanie stanu zabezpieczenia mienia oraz ochrony budynków, budowli, urządzeń kolejowych, pociągów i innych pojazdów kolejowych, kontrolowanie punktów zbierania odpadów metali, współpracę ze służbami ochrony kolei innych zarządców infrastruktury kolejowej.

(dowód: akta kontroli str. 11-25, 743-758)

Według stanu na 30 czerwca 2017 r. na obszarze chronionym przez funkcjonariuszy KR SOK znajdowało się 1 545,9 km linii kolejowych, a także m.in.: 182 czynne posterunki techniczne, 1 041 przejazdów kolejowo-drogowych, 1 168 przepustów, 117 mostów, 122 wiadukty, 12 murów oporowych będących w zarządzie PKP PLK S.A. oraz 172 stacje i przystanki osobowe.

(dowód: akta kontroli str. 23, 26)

W aktualnie obowiązującym „Planie Zabezpieczenia Komendy Regionalnej Straży Ochrony Kolei w Bydgoszczy”⁸ określono m.in.: obszary działań placówek KR SOK, zadania funkcjonariuszy SOK na dziewięciu dworcach kolejowych⁹, plany zabezpieczenia posterunków oraz plany współdziałania z Policją, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, strażami miejskimi i organami kontroli skarbowej. W Planie nie zostały określone zasady wykonywania obowiązków służbowych dla pozostałych obiektów budowlanych i inżynierskich, przejazdów kolejowych oraz pozostałych budynków i urządzeń niezbędnych dla bezpiecznego ruchu pociągów¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 388-391)

⁵ Decyzja Ministra Infrastruktury wydana w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych z 30 czerwca 2004 r. l.dz. TK-4-44-28/04.

⁶ W związku z uchwałą Nr 558/2009 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 7 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia obszaru działania i siedzib Komend Regionalnych Straży Ochrony Kolei.

⁷ Określony w regulaminach organizacyjnych Komendy z 14 października 2013 r. i 30 czerwca 2016 r..

⁸ Ważny od 1 stycznia 2011 r. Opracował Komendant, a zatwierdził z up. Komendanta Głównego SOK Z-ca Komendanta Głównego. Dalej: „Plan Zabezpieczenia”.

⁹ Tj. Bydgoszcz Główna, Grudziądz, Jabłonowo Pomorskie, Terespol Pomorski, Laskowice Pomorskie, Inowrocław (osobowy i towarowy), Toruń (Główny i towarowy).

¹⁰ Np. dławików, kontenerów i urządzeń tzw. Samoczynnej Blokady Liniowej.

Komendant wyjaśnił, że w KR SOK:

a) nie ma dokumentu określającego szczegółowo zasady wykonywania obowiązków służbowych dla „różnych kategorii” linii kolejowych oraz budynków, budowli i urządzeń przeznaczonych do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a także służących do obsługi przewozu osób i mienia. Wyboru rejonów prowadzenia działań oraz sposobu realizacji zadań dokonuje komendant lub dyżurny zmiany. Decyzję o tym, czy konkretny ochraniający obiekt objąć (bieżącą) czynnością służbową, podejmuje w zależności od sytuacji faktycznej: komendant, dyżurny zmiany lub dowódca patrolu;

b) nie ma przyjętych procedur/algorytmów określających sposób ochrony podległego Komendzie obszaru działania. Bieżąca praca funkcjonariuszy zależy od aktualnych zagrożeń wynikających z zarejestrowanych zdarzeń, na podstawie których „ukierunkowuje się cele i rejon pracy”;

c) nie uzgadnia się konkretnych działań w pociągach, w tym patroli prewencyjnych, z przewoźnikami. Planowanie działań odbywa się w oparciu o analizę zaistniałych zdarzeń i ocenę zagrożeń. Miesięczne plany patroli w pociągach są uzgadniane na comiesięcznych spotkaniach z Policją, Strażą Graniczną i Żandarmerią Wojskową. Ponadto Komenda Główna SOK¹¹ wyznacza pociągi do ochrony na danym odcinku.

(dowód: akta kontroli str. 361-362, 376-377)

Umundurowani funkcjonariusze Komendy wykonujący czynności służbowe byli zwolnieni z opłat za podróżowanie koleją u wszystkich przewoźników. Natomiast nieumundurowani funkcjonariusze Komendy wykonujący czynności służbowe nie byli zwolnieni z opłat za podróżowanie koleją jedynie w pojazdach kolejowych ARRIVA RP Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 323, 375-377)

We wrześniu 2013 r. KG SOK przekazała do stosowania przez Komendę „Procedurę koordynacji służb na dworcu kolejowym”¹². Pismem tym poinformowano Komendanta o możliwości pojawienia się na obiektach dworcowych będących w zarządzie PKP S.A. firm ochroniarskich. W pkt. 7 procedury zapisano, że „pomiędzy działającymi służbami nie ma podległości służbowej, a jedynie wola współpracy i zaangażowanie w działanie”.

Zarządcy trzech dworców (Bydgoszcz Główna, Toruń Główny i Inowrocław)¹³ podpisali umowy o wykonywaniu na ich terenie czynności ochronnych przez zewnętrzne firmy ochroniarskie. Komendant wyjaśnił, że zarządcy tych obiektów, przed podpisaniem umów o świadczenie usług ochroniarskich, nie zwrócili się do niego o zaopiniowanie rozważanej koncepcji np. poprzez sporządzenie analizy bezpieczeństwa. Wyjaśnił ponadto, że skala zagrożeń dla chronionych w ten sposób obiektów była i jest „znikoma”.

Plan Zabezpieczenia nie określał zasad współpracy z firmami ochroniarskimi „odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo” ww. trzech dworców. Komendant wyjaśnił, że pomiędzy KR SOK a firmami ochroniarskimi¹⁴ nie podpisano żadnych porozumień o współpracy. Pomiędzy KR SOK a tymi firmami nie zostały ustalone

¹¹ Dalej: „KG SOK”.

¹² Procedura została opracowana w Departamencie Bezpieczeństwa i Spraw Obronnych PKP PLK S.A.

¹³ PKP S.A. dla stacji Bydgoszcz Główna i Inowrocław (dworzec osobowy) oraz Prezydent Miasta Torunia dla stacji Toruń Główny.

¹⁴ Aktualnie dla dworców Bydgoszcz Główna, Inowrocław jest to Impel Security Polska sp. z o.o.; dla stacji Toruń Główny jest to Taurus Security sp. z o.o.,

formy czy plany współpracy lub współdziałania w przypadku sytuacji kryzysowych lub zagrożeń terrorystycznych.

W budynkach dworcowych stacji Toruń Główny funkcjonariusze KR SOK nie wykonywali „bieżących” czynności służbowych, gdyż jak wyjaśnił Komendant „(...) przyjęło się, że funkcjonariusze SOK, którzy mają swoją siedzibę w budynku C na dworcu, odpowiadają za to, co się dzieje na obszarze PKP PLK S.A. i w pociągach, a firma ochroniarska odpowiada za porządek w budynkach dworca, tunelu, parkingach”. Na chronionych obiektach dworcowych stacji Bydgoszcz Główna i Inowrocław funkcjonariusze KR SOK wykonywali wszystkie czynności służbowe. Komendant wyjaśnił ponadto, że bieżąca współpraca pomiędzy KR SOK i firmami ochroniarskimi ograniczała się do wymiany informacji o „zjawiskach niepożądanych” oraz do podejmowania interwencji przez funkcjonariuszy SOK w sytuacjach, gdzie koniecznym było podjęcie działań wykraczających poza uprawnienia pracowników firmy ochroniarskiej.

(dowód: akta kontroli str. 191-192, 331-332, 334-338)

Według wyjaśnień Komendanta, na stacjach kolejowych, na których czynności służbowe wykonywali funkcjonariusze KR SOK, brak było jednolitych zasad dotyczących eksploatacji monitoringu. Na stacjach Bydgoszcz Główna i Inowrocław właścicielem systemu była PKP S.A. W przypadku stacji Bydgoszcz Główna system był użytkowany przez firmę ochroniarską, a w przypadku stacji Inowrocław przez KR SOK. W przypadku stacji Toruń Główny właścicielem była spółka komunalna, a administratorem - Komenda Miejska Policji w Toruniu.

(dowód: akta kontroli str. 334)

1.2 Wypełnianie zadań w zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów porządkowych i prowadzenia działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Działania Komendy realizowane w celu zapewnienia bezpieczeństwa przewozów kolejowych były prowadzone na podstawie miesięcznych planów pracy sporządzanych w związku z § 34 ust. 2 pkt. 3 „Zasad pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei”¹⁵, zatwierdzanych przez Komendanta¹⁶, oraz sporządzanych doraźnie planów dodatkowych działań zapobiegających kradzieżom infrastruktury kolejowej, opracowywanych na podstawie § 7 ust. 6 pkt. 5 ww. zasad pełnienia służby i również zatwierdzanych przez Komendanta¹⁷. W planach pracy ujmowano zadania stałe (m.in. zapewnienie porządku publicznego na stacjach i w pociągach, zabezpieczenie podróżnych przed kradzieżami podczas postojów pociągów na stacjach, patrole pociągów pasażerskich, patrole stacji i szlaków, ochrona przesyłek towarowych, kontrola punktów skupu złomu, udział w ogólnopolskich akcjach prewencyjnych) i zadania dodatkowe (m.in. zabezpieczanie imprez masowych w zakresie przejazdów kibiców). Miesięczne plany pracy nie zawierały wskaźników realizacji wymienionych w nich zadań i nie były zatwierdzane przez Komendanta Głównego SOK.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 340-342, 391-624)

Według wyjaśnienia Komendanta, zasady pełnienia służby nie precyzowały formy opracowywania miesięcznych planów pracy, ani trybu ich zatwierdzania. Od czasu utworzenia Komendy nie praktykowano przekazywania tych planów do

¹⁵ „Zasady pełnienia służby przez funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Komenda Główna Straży Ochrony Kolei” stanowiące załącznik do decyzji nr 56/2013 Komendanta Głównego SOK z 20 września 2013 r., zmienionej decyzją nr 44/2015 Komendanta Głównego SOK z 25 czerwca 2015 r., dalej: „zasady pełnienia służby”.

¹⁶ Komendant Główny SOK w „Zasadach (...)” nie określił: wzoru graficznego miesięcznego i nie wskazał, kto ten dokument zatwierdza.

¹⁷ Zgodnie z § 7 ust. 6 pkt. 5..

zatwierdzenia przez Komendanta Głównego, czego kierownictwo KG SOK nigdy nie kwestionowało. W zasadach pełnienia służby nie nałożono obowiązku zatwierdzania miesięcznych planów pracy przez Komendanta Głównego. Takiego obowiązku nie nakładał również Regulamin organizacyjny Komendy.

(dowód: akta kontroli str. 11-20, 310-314, 340-342)

W latach 2016-2017 (I kwartał) realizując zadania określone w miesięcznych planach pracy m.in.:

- przeprowadzono 11 726 patroli, z tego 1 206 w pociągach, 4 193 na stacjach osobowych, 1 845 na stacjach towarowych, 4 482 na szlakach; patrole wylegitymowały łącznie 7 466 osób, z których 4 573 pouczone, a 651 ukarano mandatem;
- wystawiono 53 stałe posterunki ochronne;
- przeprowadzono 689 kontroli w punktach skupu złomu i metali kolorowych pod kątem handlu skradzionymi urządzeniami i materiałami kolejowymi; kontrole nie wykazały nieprawidłowości;
- w ramach akcji „Dzikie Przejścia” skierowano patrole do 1 195 miejsc niedozwolonego przechodzenia przez tory; wylegitymowano łącznie 891 osób, z których 607 pouczone, a na 61 nałożono mandaty;
- w ramach akcji „Bezpieczne Tory” patrole poruszające się po terenie kolejowym wylegitymowały ogółem 1 435 osób, z których 293 pouczone, a 49 ukarano mandatem;
- w ramach akcji „Bezpieczny Przejazd – Szlaban na Ryzyko!” patrole prowadziły działania na 563 przejazdach kolejowych; wylegitymowano 286 osób, z których 200 pouczone, a 27 otrzymało mandat;
- w ramach akcji „Infrastruktura” skierowano patrole na 273 szlaki kolejowe (61 legitymowanych, dziewięć osób ukaranych mandatem).

Nie stwierdzono przypadków braku realizacji zadań ujętych w miesięcznych planach pracy.

(dowód: akta kontroli str. 625-678)

W badanym okresie Komenda przeprowadziła 20 doraźnych akcji o charakterze prewencyjnym i represyjnym wobec osób dokonujących kradzieży elementów infrastruktury kolejowej bądź przewożonych towarów. Działania prowadzono na szlakach i w miejscach, w których wcześniej wielokrotnie dochodziło do kradzieży. W 12 przypadkach liczba patroli skierowanych do działań była mniejsza od zaplanowanej, co dotyczyło akcji: „KABEL” (zaplanowanych osiem, skierowanych sześć), „DRUT” (13 i cztery), „ZŁĄCZKA” (14 i dwa), „SIEĆ” (15 i 13), „SIEĆ” (13 i 10), „LINKA” (26 i 13), „WIESZAK” (26 i 21), „DRUT” (35 i 25), „DRUT” (23 i 13), „SIEĆ” (35 i 26), „SIEĆ” (15 i 13), „LINKA” (27 i 20). Ogółem w ramach ww. akcji przeprowadzono 182 spośród 263 zaplanowanych patroli (69,2%).

(dowód: akta kontroli str. 442-624)

Komendant wyjaśnił, że niewykonanie w całości zaplanowanych działań było podyktowane okolicznościami, których nie dało się przewidzieć na etapie opracowywania planów, tj. absencjami funkcjonariuszy oraz koniecznością kierowania patroli do innych zadań i w inne rejony działania, zwłaszcza w przypadkach pilnych interwencji (wypadki, kradzieże elementów sieci trakcyjnej i przesyłek wagonowych). W okresie objętym kontrolą Komendant kilkakrotnie i bezskutecznie występował do KG SOK o zwiększenie zatrudnienia w Komendzie.

(dowód: akta kontroli str. 686, 719-722, 780-782)

KR SOK otrzymywała od PKP PLK S.A. Zakładu Linii Kolejowych w Bydgoszczy¹⁸ oraz od przewoźników kolejowych okresowe informacje o przestępstwach i naruszaniu przepisów porządkowych na obszarze kolejowym i w pociągach. ZLK przekazywał Komendzie comiesięczne zestawienia zaistniałych na jego terenie przypadków kradzieży i dewastacji elementów infrastruktury kolejowej, wybryków chuligańskich (np. układanie przeszkód na torach) oraz najechania i uszkodzenia rogatek przejazdowych. PKP CARGO S.A. Północny Zakład Spółki przesyłał co miesiąc zestawienie przypadków kradzieży przesyłek stwierdzonych na obszarze działania tego Zakładu, tj. w województwie kujawsko-pomorskim. Biuro Bezpieczeństwa PKP INTERCITY S.A. przekazywało miesięczną informację o zdarzeniach o charakterze przestępczym, do których doszło w pociągach Intercity w czasie ich przejazdu przez teren działania Komendy. Według wyjaśnienia Komendanta, pozyskiwane informacje analizowano i wykorzystywano do uszczegóławiania działań ochronnych planowanych do realizacji (np. do relokacji patroli oraz przy organizowaniu doraźnych akcji przeciwkradzieżowych).

(dowód: akta kontroli str. 367-368, 697-704)

W okresie objętym kontrolą ZLK skierował do KR SOK pięć wniosków o wzmożenie częstotliwości patroli w miejscach, w których doszło do czynów noszących znamiona przestępstwa lub wykroczenia, tj. ułożenia przeszkody na torach (dwa przypadki), przechodzenia przez tory w miejscach niedozwolonych (dwa przypadki) i kradzieży elementów ogrodzenia torowiska (jeden przypadek). We wszystkich wskazanych miejscach zwiększono częstotliwość patroli, czym zrealizowano wnioskowane działania prewencyjne.

(dowód: akta kontroli str. 705-718)

W 2016 r. i w I kwartale 2017 r. Komenda zarejestrowała na swoim terenie odpowiednio 392 i 85 zdarzeń kryminalnych, których sprawców wykryto odpowiednio w 83 i 11 przypadkach, tj. 21,2% i 12,9%. Zgodnie z nomenklaturą stosowaną przez SOK, były to: przestępstwa o charakterze bandytyzmu, terroryzmu, zabójstwa i zgwałcenia (trzy w 2016 r. i jedno w I kwartale 2017 r.), wydarzenia z przesyłkami wagonowymi, w tym kradzieże (28 i 11), wydarzenia na nieczynnych odcinkach linii kolejowych, w tym kradzieże, próby kradzieży i dewastacje elementów i urządzeń związanych z bezpieczeństwem ruchu (trzy – w 2016 r.), kradzieże elementów taboru, materiałów, narzędzi, wyposażenia, gotówki, dokumentów i przedmiotów służbowych oraz towarów leżących luzem (33 i cztery), wydarzenia na czynnych odcinkach linii kolejowych, w tym kradzieże, próby kradzieży i dewastacje elementów i urządzeń związanych z bezpieczeństwem ruchu (63 i 14), kradzieże na szkodę podróżnych, w pociągach i na stacjach (16 i pięć), układanie przeszkód na torach lub ich podwieszanie nad torami (20 i 10), obrzucenia pociągów kamieniami lub innymi przedmiotami (19 i 4), wydarzenia na przejazdach kolejowych, w tym dewastacje rogatek (55 i siedem), pobicia (dwa – w 2016 r.), dewastacje i inne wybryki chuligańskie dokonane w pociągach, na stacjach i w innych obiektach kolejowych (124 i 25), ujęcia sprawców przestępstw i wykroczeń nie wymienionych powyżej, w tym osób poszukiwanych (26 i cztery). Na obszarze kolejowym obejmowanym przez Komendę doszło w ww. okresach odpowiednio do 43 i ośmiu wypadków, w tym 16 i jednego ze skutkiem śmiertelnym. Wśród ofiar było siedem osób przechodzących po torach przez „dzikie” przejścia, sześć poruszających się pojazdami, jedna przechodząca przez tory na przejściu wyznaczonym i trzech samobójców.

(dowód: akta kontroli str. 626-640)

¹⁸ Dalej: „ZLK”.

Na terenie KR SOK, w 2016 r. w porównaniu do 2015 r., wzrosła liczba kradzieży przesyłek (z 15 do 22, tj. o 31,8%), dewastacji infrastruktury kolejowej (z 24 do 69, tj. o 65,2%), dewastacji pociągów (z 55 do 56, tj. o 1,8%), obrzucania pociągów kamieniami (z 18 do 19, tj. o 5,3%), ustawiania przeszkód na torach (z 12 do 20, tj. o 40,0%), zakłóceń porządku (z 45 do 47, tj. o 4,2%) i wypadków na „dzikich” przejściach przez tory (z 12 do 15, tj. o 20,0%), spadła natomiast liczba kradzieży mienia pasażerów (z 44 do 16, tj. o 63,6%) i przypadków nieuprawnionego emitowania sygnałów „Radio-stop” (z 17 do 11, tj. o 35,3%). Łączna wartość skradzionych towarów wzrosła w tym okresie blisko sześciokrotnie, z 7,6 tys. zł do 45,4 tys. zł, a wartość szkód w infrastrukturze kolejowej zwiększyła się z 94,3 tys. zł do 193,1 tys. zł, tj. ponad dwukrotnie. Wykrywalność sprawców zdarzeń w 2016 r. wyniosła 21,17%, a w pierwszym kwartale 2017 r. 12,94%.

(dowód: akta kontroli str. 626)

Przeciętne zatrudnienie w grupie funkcjonariuszy KR SOK wynosiło: w 2015 r. – 106,6; w 2016 r. – 107,9; w I kwartale 2017 r. – 105,0. Według wyjaśnienia Komendanta, po odliczeniu kadry kierowniczej i służby dyżurnej, do pracy w terenie przeznaczonych jest łącznie 67 funkcjonariuszy, a na jeden dwuosobowy patrol przypada 46 km linii kolejowych do ochrony, w związku z czym nie jest możliwe bezpośrednie zabezpieczenie całego obszaru ochronnego. Jednocześnie Komenda Główna SOK nie określiła stałego etatu Komendy.

(dowód: akta kontroli str. 686-688, 719-722, 780)

1.2.2. W latach 2016-2017 (I kwartał) Komenda realizowała następujące zadania związane z ochroną przewożonych kolejną towarów niebezpiecznych¹⁹:

- sprawowanie nadzoru pośredniego nad pociągami z TN, obejmującego monitoring przemieszczania się i postojów wszystkich takich pociągów przejeżdżających przez teren działania Komendy, prowadzony ze stanowiska komendanta zmiany w KR SOK oraz przez dyżurnych zmiany na posterunkach; nadzorem pośrednim objęto łącznie 10 461 pociągów;
- sprawdzanie przesyłek z TN przez patrole SOK podczas postoju pociągów, polegające na kontrolowaniu fizycznego i handlowego zabezpieczenia poszczególnych wagonów (m.in. prawidłowość zamknięcia drzwi wagonów oraz zakręcenia zaworów cystern, brak naruszenia i czytelność plomb); sprawdzono łącznie 229 pociągów (2,2%), stwierdzając w dwóch przypadkach usterki techniczne, a w trzech przypadkach usterki handlowe;
- działania prewencyjne patroli SOK (o charakterze przeciwkradzieżowym i pod kątem ewentualnego zagrożenia terrorystycznego), prowadzone na stacjach w czasie postoju pociągów przewożących TN, polegające na obserwacji chronionego obszaru i legitymowaniu osób przebywających/poruszających się w pobliżu składów z TN; przeprowadzono ogółem 89 takich działań.

Nie było przypadków konwojowania przez KR SOK pociągów z TN – przewoźnicy nie występowali z wnioskami w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 689-695)

Liczba pociągów przewożących TN, których trasa przejazdu prowadziła przez dworce towarowe Bydgoszcz Główna, Toruń Główny i Inowrocław, wyniosła odpowiednio: w marcu 2016 r. – 17, 64 i 124; w marcu 2017 r. – 198, 46 i 125. Znaczący wzrost liczby pociągów przejeżdżających przez Bydgoszcz Główną

¹⁹ Towary niebezpieczne (dalej: „TN”) stanowią materiały i przedmioty, które ze względu na właściwości fizyczne, chemiczne lub biologiczne stwarzają potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa w przypadku niewłaściwego obchodzenia się z nimi w czasie przewozu lub w przypadkach zaistnienia wypadku na liniach kolejowych, mogące powodować śmierć, zagrożenie zdrowia, zniszczenie środowiska naturalnego lub dóbr materialnych.

wynikał z objęcia przebudową linii „obwodowej”, po której zwyczajowo kierowane były składy z TN, nieprowadzącej przez ten dworzec.

(dowód: akta kontroli str. 696)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Komendzie nie udało się wykonać ponad 30% zaplanowanych w badanym okresie akcji o charakterze prewencyjnym i represyjnym wobec osób dokonujących kradzieży elementów infrastruktury kolejowej lub przewożonych koleją towarów. Tymczasem w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. na terenie kolejowym wzrosła liczba popełnianych przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu (wzrost od 1,8% do 40% zdarzeń). Także łączna wartość skradzionych towarów wzrosła w tym okresie blisko sześciokrotnie, a wartość szkód w infrastrukturze kolejowej zwiększyła się z 94,3 tys. zł do 193,1 tys. zł, tj. ponad dwukrotnie, przy zmniejszonej wykrywalności sprawców (21,17% w 2016 r. do 12,94% w I kwartale 2017 r.)

Komendant wyjaśnił, że spadek wykrywalności wynika zarówno z czynników zewnętrznych, jak również z rodzaju zadań stawianych i realizowanych przez SOK. Jednocześnie Komendant wskazał, że w I półroczu 2017 r. w porównaniu do I półroczu 2016 r. zmniejszyła się liczba rejestrowanych zdarzeń o 21,43%²⁰, co przełożyło się na „wzrost poziomu bezpieczeństwa, jednocześnie jednak zmniejsza się prawdopodobieństwo ujęcia sprawców na gorącym uczynku”. W opinii Komendanta „ustawowe zadania i uprawnienia Straży Ochrony Kolei ograniczają formację do działań prewencyjnych, co powoduje, że wykrycie sprawców możliwe jest tylko w chwili popełnienia czynu zabronionego”. Jego zdaniem, nadanie SOK nowych uprawnień²¹ mogłoby znacząco wpłynąć na zwiększenie wykrywalności.

(dowód: akta kontroli str. 626, 777 – 778)

NIK zauważył, że spadek wykrywalności, jak i wzrost liczby zdarzeń odnotowany na terenach kolejowych powinien skutkować wzmożonymi działaniami KR SOK, w szczególności w zakresie zapewnienia właściwej liczby patroli, jak i zwiększeniem częstotliwości organizowanych przez KR SOK akcji o charakterze prewencyjnym.

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Komendy realizowali zadania w zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów porządkowych i prowadzenia działań związanych z ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym i w pociągach. Na zatrzymanych sprawców wykroczeń nakładano grzywny, bądź kierowano do sądów wnioski o ukaranie. Prawidłowo zabezpieczano transport kolejowy materiałów niebezpiecznych. Nie udało się jednak wykonać ponad 30% zaplanowanych w badanym okresie akcji o charakterze prewencyjnym i represyjnym. Tymczasem w okresie objętym kontrolą na terenie KR SOK wzrosła liczba popełnianych przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu. Istotnie zmniejszyła się przy tym wykrywalność sprawców (z 21,17% w 2016 r. do 12,94% w I kwartale 2017 r.).

²⁰ Tj. z 210 do 165.

²¹ Przysługujących funkcjonariuszom innych służb mundurowych odpowiedzialnych m.in. za bezpieczeństwo mieszkańców, w zakresie m.in. dostępu do rejestrów i systemów np. CEPIK, kontroli osób i bagażu.

2. Realizacja zadań w zakresie przeprowadzania analiz i dokonywania ocen stanu ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych

Opis stanu faktycznego

W Komendzie, na wniosek KG SOK, opracowywano roczne analizy stanu bezpieczeństwa na obszarze kolejowym i w pociągach. Analizy zawierały statystykę skategoryzowanych czynów zabronionych wraz ze wskazaniem powodów trendów spadkowych i wzrostowych oraz omówienie podjętych przez KR SOK działań i ich efektów. Przykładowo, zgodnie z analizą za 2016 r., w porównaniu do roku poprzedniego liczba zarejestrowanych zdarzeń wzrosła do 392²², a liczba wykrytych sprawców zdarzeń do 83²³. Największy spadek zarejestrowanych zdarzeń wystąpił w kategorii 5 – wydarzenia na czynnych liniach kolejowych, tj. do 63²⁴, i w kategorii 6 – kradzieże na szkodę podróżnych z 44 w 2015 r. do 16 w 2016 r.²⁵ Największy wzrost zarejestrowanych zdarzeń dotyczył kategorii 12 – ujęcie sprawców przestępstw i wykroczeń nieujętych w kategoriach 1-11, tj. z 9 w 2015 r. do 26 w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 27-36)

Sporządzone analizy uwzględniały kategorię 1 obejmującą przestępstwa o charakterze bandytyzmu, terroryzmu, zabójstwa i zgwałcenia. W okresie objętym kontrolą odnotowano trzy wydarzenia odnotowane w tej kategorii²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 27-36, 195, 223-224)

Na wniosek KG SOK w 2016 r. Komendant opracował i przedstawił KG SOK listę działań, które planował podjąć w celu poprawy bezpieczeństwa w 2016 r, wskazując że położony zostanie nacisk na działania porządkowe i ograniczające liczbę kradzieży. Jako element działań prewencyjnych i profilaktycznych funkcjonariusze KR SOK, poza realizacją patroli w wyznaczonych miejscach, przeprowadzili w 2016 r. 48 pogadań z dziećmi i młodzieżą szkolną oraz 493 kontrole punktów skupu złomu. Wszystkie zaplanowane na ww. liście działania zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 40-41)

Na podstawie § 4 ust. 5 Porozumienia²⁷ w sprawie przyjęcia do stosowania „Strategii działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach” z 8 października 2015 r. powołano Kujawsko-Pomorski Zespół ds. Bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach²⁸. W skład Zespołu weszli przedstawiciele: KR SOK, KWP Policji, Placówki SG, Oddziału Żandarmerii Wojskowej, PKP S.A., PKP PLK S.A., PKP Energetyka, PKP Intercity S.A., PKP Cargo S.A., Przewozów Regionalnych Sp. z o.o., Lotos Kolej Sp. z o.o.²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 52-70)

Zespół, którego pracom przewodniczył Komendant, opracował w 2016 r. m.in.: a) „Analizę bezpieczeństwa na obszarach kolejowych województwa kujawsko-pomorskiego za lata 2014-2015”; b) „Strategię działań zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach województwa kujawsko-pomorskiego” (w dokumencie wskazano m.in., jakie zadania winni podjąć

²² Tj. o 6,2%.

²³ Tj. o 45,6%.

²⁴ Tj. o 36,4%.

²⁵ Tj. o 63,7%.

²⁶ Fałszywe zawiadomienia o podłożeniu ładunku wybuchowego.

²⁷ Porozumienie zawarto pomiędzy Komendantem Głównym Policji, Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej a PKP S.A. i grupą przewoźników.

²⁸ Dalej: „Zespół”.

²⁹ Do Zespołu nie weszli przedstawiciele m.in. Prezydenta Miasta Torunia i ARRIVA RP. sp. z o.o.

zarządcy infrastruktury dworcowej³⁰ i kolejowej, a także przewoźnicy pasażerscy i towarowi, oraz określono zadania dla SOK i służb mundurowych) oraz c) „Analizę bezpieczeństwa na obszarach kolejowych i w pociągach województwa kujawsko-pomorskiego”. W Analizie tej wskazano m.in., że: a) „mocną” stroną obecnego systemu bezpieczeństwa na kolei stanowi: szczegółowość posiadanych i pozyskiwanych informacji, rozległy obszar objęty monitorowaniem, znajomość zagadnień bezpieczeństwa i wydarzeń niekorzystnych, zaangażowanie wszystkich podmiotów biorących udział w realizacji procesu przewozowego; b) obszary wymagające doskonalenia to m.in.: koordynacja działań, wymiana informacji, wspólne wyznaczanie „kursów i celów” przez spółki, stworzenie spójnych procedur, osiąganie porozumień w kwestiach finansowych, odpowiedzialność za bezpieczeństwo w obszarach działalności poszczególnych spółek kolejowych; c) kategorie czynów stanowiących największe zagrożenie dla właściwego poziomu bezpieczeństwa na dworcach kolejowych, innych obiektach infrastruktury kolejowej i w pociągach (pasażerskich i towarowych). Analiza wymieniała obszary szczególnie zagrożone czynami terrorystycznymi. W ramach rekomendacji stwierdzono m.in., że analiza jest dokumentem wskazującym na potrzebę „rozwoju i rozbudowy systemów i poprawy współpracy”. Do postulatów, „które można rozważyć i poddać osobnej analizie”, zaliczono m.in.: pozyskiwanie nowych źródeł finansowania systemów bezpieczeństwa (sponsoring) i zwiększenie współpracy pomiędzy służbami³¹.

(dowód: akta kontroli str. 79-175)

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Komendy uczestniczyli w realizacji 21 zadań związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowych. Ich udział polegał na wymianie informacji pomiędzy działającymi służbami oraz na zabezpieczeniu miejsca zdarzenia. W 18 przypadkach działania funkcjonariuszy było związane z pozostawionym przez podróżnych bagażem, w trzech przypadkach działania prowadzono w związku z otrzymaniem informacji o podłożonych ładunkach wybuchowych. W przypadku zgłoszeń o podłożeniu ładunku wybuchowego działania podjęte przez funkcjonariuszy KR SOK były każdorazowo zgodne z „Instrukcją dla komendanta zmiany po uzyskaniu zgłoszenia o podłożeniu ładunku wybuchowego”³² oraz z „Procedurami reagowania kryzysowego w PKP PLK S.A.”.

(dowód: akta kontroli str. 192-239)

Komenda nie prowadziła ochrony żadnego obiektu umieszczonego w ewidencji prowadzonej na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia³³. Do listopada 2016 r. KR SOK wykonywała czynności służbowe dotyczące ochrony mostu kolejowego w Toruniu, który był umieszczony w wykazie prowadzonym na podstawie art. 6 ust. 5 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³⁴. W okresie wykonywania tej ochrony dla obiektu był sporządzony wymagany Plan ochrony³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 240-248)

KR SOK nie dysponowała zatwierdzonym przez Komendanta Głównego SOK planem działania w sytuacjach kryzysowych, gdyż – jak wyjaśnił Komendant – zgodnie z § 17 ust. 1 uchwały nr 519/2015 Zarządu PKP PLK S.A., w ramach spółki

³⁰ Wskazano, m.in., że zarządcy infrastruktury dworcowej „w celu poprawy właściwego poziomu bezpieczeństwa” powinni m.in. „sukcesywnie” zwiększać liczbę obiektów dworcowych objętych ochroną prywatnych firm (pkt. 5.1.4) oraz stworzenie warunków lokalowych dla jednostek Policji i SOK na terenie dworców (pkt. 5.1.14).

³¹ W tym wymiany informacji, wspólne szkolenia.

³² Załącznik do Planu.

³³ Dz.U. 2016 poz. 1432, ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 209.

³⁵ Data ostatniej aktualizacji 14 lutego 2014 r. „Plan ochrony obiektu infrastruktury krytycznej. Most kolejowy przez rzekę Wisła w m. Toruń (nr 5)” l.dz. IZSO-2513-1/2014 IZOIO-2913-6/2015.

PKP PLK S.A. podmiotem odpowiedzialnym za organizację systemu zarządzania kryzysowego jest Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym PKP PLK S.A. Stosowne procedury zostały przez ten podmiot opracowane i podzielone na cztery grupy tematyczne: zagrożenia pogodowe (sześć procedur), zagrożenia społeczne (jedna), zagrożenia techniczne (12), zagrożenia terrorystyczne (osiem).

(dowód: akta kontroli str. 251-309)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Komendy w badanym obszarze.

3. Prowadzenie spraw w zakresie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym oraz składanie wniosków do sądów o ukaranie sprawców wykroczeń na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016-2017 (I kwartał) KR SOK tytułem wykroczeń popełnionych na obszarze kolejowym i w pociągach nałożyła łącznie 651 mandatów karnych o wartości 48,7 tys. zł, z czego w 2016 r. 551 mandatów o wartości 42,3 tys. zł i w I kwartale 2017 r. 100 mandatów o wartości 6,4 tys. zł. Ponadto skierowała do sądów 15 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń, którzy odmówili przyjęcia mandatu bądź w przypadku których wręczenie mandatu nie było możliwe. W 2016 r. w porównaniu do 2015 r. liczba mandatów zmniejszyła się o 302 (35,4%), a ich łączna wartość o 13,1 tys. zł (23,7%).

(dowód: akta kontroli str. 723-735)

Najczęstsze wykroczenia, za które nakładano mandaty, polegały na: przechodzeniu lub przejeżdżaniu przez tory w miejscach do tego niewyznaczonych (37,6%), paleniu tytoniu w miejscach, w których jest to zabronione (28,6%), przechodzeniu lub przejeżdżaniu przez przejazdy lub przejścia w sytuacjach, gdy jest to zabronione (11,2%), wstępie i przebywaniu osób nieuprawnionych na torowiskach, nasypach, wiaduktach, mostach, w wykopach i tunelach kolejowych (6,9%), spożywaniu napojów alkoholowych w miejscach, w których jest to zabronione (5,4%), samowolnym zajmowaniu placów na obszarze kolejowym oraz samowolnym składowaniu lub wyładowywaniu na nich przesyłek lub innych rzeczy (3,5%).

(dowód: akta kontroli str. 724-729)

Zgodnie z informacją Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, według stanu na 28 czerwca 2017 r. zaewidencjonowano wpłaty dotyczące 303 mandatów wystawionych przez Komendę (46,5%) na łączną kwotę 21,3 tys. zł (43,9%), z czego 261 wystawionych w 2016 r. (18,6 tys. zł) i 42 w I kwartale 2017 r. (2,7 tys. zł). Odnosząc się do poziomu ściągłości grzywien Naczelnik podał, że wykorzystywane przez Urząd systemy informatyczne nie posiadają funkcji pozwalającej na identyfikację przyczyn braku wpłaty należności z tytułu mandatu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 741-742)

Według stanu na 31 marca 2017 r., na podstawie 15 wniosków skierowanych przez KR SOK w badanym okresie, sądy ukarały dziesięciu sprawców wykroczeń, a w pozostałych pięciu przypadkach postępowanie trwało.

(dowód: akta kontroli str. 723)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Komendy w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶ 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Bydgoszcz, dnia września 2017 r.

Kontroler
Łukasz Burczyk
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

³⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524., dalej: „ustawa o NIK”.