



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

Tekst ujednoczony

LPO-4110-11-02/2012
P/12/077

Poznań, dnia 12 września 2012 r.

**Pan
Dariusz Bałoniak
Dyrektor
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Zakład Linii Kolejowych
w Ostrowie Wielkopolskim**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Ostrowie Wlkp. (dalej „ZLK w Ostrowie Wlkp.”) kontrolę, której przedmiotem było funkcjonowanie ratownictwa technicznego i realizacja zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej na kolei w latach 2010 – 2012 (I półrocze). W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie ratownictwa technicznego³ w ZLK w Ostrowie Wlkp. NIK wskazuje również na zaniechanie realizacji obowiązków w zakresie utrzymywania pasów przeciwpożarowych. Powyższą ogólną ocenę uzasadniają zaprezentowane niżej oceny cząstkowe.

1. NIK negatywnie ocenia realizację zadań związanych z organizacją pracy zespołu ratownictwa technicznego powołanego w ZLK w Ostrowie Wlkp., a także jego gotowość techniczno – eksploatacyjną do usuwania skutków wypadków i zdarzeń kolejowych na liniach zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

1.1 Ustalenia kontroli NIK wykazały, że nie przestrzegano procedur dotyczących utrzymania i uruchamiania zespołu ratownictwa technicznego.

Lokalizacja oraz obszar działania zespołu ratownictwa technicznego, w skład którego wchodzi Pociąg Ratownictwa Technicznego (dalej „PRT”) wynika z decyzji Nr 104 Naczelnego Dyrektora Infrastruktury Kolejowej z dnia 22 grudnia 2000 r. oraz z decyzji nr 16/2012 z dnia 19 czerwca 2012 r. Członka Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w sprawie ustalenia rejonów działania zespołów kolejowego ratownictwa technicznego (obszar ten na terenie pięciu sekcji eksploatacyjnych, obejmuje 14 linii kolejowych o łącznej długości 802,159 km).

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² W brzmieniu obowiązującym od 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.), dalej „Ustawa nowelizująca”

³ Ratownictwo techniczne, zgodnie z postanowieniami Instrukcji o Kolejowym Ratownictwie Technicznym Ir-15 obowiązującej od 1 lipca 2007 r. (dalej „Ir-15”) stanowi szereg działań zmierzających do jak najszybszego usunięcia skutków wypadków i wydarzeń kolejowych w celu zapewnienia przejezdności linii jak również eliminacja potencjalnych zagrożeń niebezpieczeństwa.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie został opracowany, zgodnie z wymaganiami określonymi w § 5 ust. 4 Instrukcji Ir-15, Regulamin Organizacyjny – techniczny Pociągu Ratownictwa Technicznego (dalej „Regulamin PRT”), który winien zostać przyjęty do wiadomości i potwierdzony własnoręcznym podpisem przez wszystkich członków zespołu ratownictwa technicznego (wymóg zawarty w § 13 ust. 4 Instrukcji Ir- 15).

Wagony wchodzące w skład PRT (wagon socjalny XHa; wagon magazyn Xga; wagon narzędziowy) nie posiadały aktualnego „Świadectwa sprawności technicznej pojazdu kolejowego, co było niezgodne z ogólnymi wymaganiami technicznymi dla PRT określonymi w § 20, pkt II.1 Instrukcji Ir-15. W zespole ratownictwa technicznego w ZLK Ostrów Wlkp. nie była prowadzona dokumentacja techniczno – eksploatacyjna maszyn i pojazdów kolejowych stanowiących wyposażenie PRT. Kierownik PRT nie prowadził książki ratownictwa technicznego oraz imiennego wykazu załogi (wymóg wynikający z § 13 ust. 2 Instrukcji Ir-15), a książkę inwentarzową zaprowadzono tylko dla jednego z trzech wagonów wchodzących w skład wyposażenia PRT. Brak było (z wyjątkiem dokumentacji dwóch agregatów prądotwórczych) książek przeprowadzonych napraw, przeglądów, rewizji. Nieaktualny był wykaz służbowych telefonów komórkowych w ZLK w Ostrowie Wlkp. z danymi osobowymi, stanowiskami służbowymi i numerami telefonów osób mających wchodzić w skład załogi PRT. Kontrola NIK wykazała także, że dokumentacji legalizacyjnej nie posiadał sprzęt będący na wyposażeniu PRT (elektrowciąg o udźwigu 250 kg; żuraw przyścienny o udźwigu 500 kg, dźwignik hydrauliczny 60 T, wózek do transportu uszkodzonego taboru (lokomotywu), tyczki uszyniające oraz buty i rękawice dielektryczne niezbędne przy prowadzeniu akcji ratowniczej pod napięciem elektrycznym).

W ocenie NIK, osoby odpowiedzialne za nadzór nad zespołem ratownictwa technicznego nie zapewniły właściwego wyposażenia tego zespołu w sprzęt, przybory sygnałowe, odzież roboczą, ochronną i środki ochrony indywidualnej oraz przeszkolenia załogi (odpowiedzialność, w tym zakresie wynika z postanowień § 7 ust. 3 Instrukcji Ir – 15 oraz Regulaminu PRT). Powyższe ustalenia wskazują, iż przez sekcję eksploatacji nie były rzetelnie realizowane zadania (określone w § 35 pkt 1 ppkt 32 Regulaminu Organizacyjnego ZLK w Ostrowie Wlkp.)⁴ w zakresie usuwania skutków zdarzeń kolejowych, konserwacji oraz utrzymania sprzętu i urządzeń oraz taboru szynowego, będącego na wyposażeniu zespołu kolejowego ratownictwa technicznego.

NIK negatywnie ocenia spełnianie wymogów w zakresie składu i kwalifikacji załogi PRT. Z ustaleń NIK wynika, że nie określono, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymaganiami składu załogi PRT. Naruszało to postanowienia § 6 ust. 2 i 4 Instrukcji Ir-15, zgodnie z którymi „w skład załogi Pociągu Ratownictwa Technicznego wchodzi 21 pracowników”, w tym: kierujący PRT i zespół ratownictwa technicznego liczący 20 pracowników.

Kierownictwo ZLK w Ostrowie Wlkp. nie wykonywało obowiązków w zakresie szkoleń oraz ćwiczeń w formie próbnych alarmów (§ 10 Instrukcji Ir -15). Kontrola NIK wykazała bowiem, że Dyrektor ZLK w Ostrowie Wlkp. nie zarządzał próbnych alarmów i ćwiczeń⁵ mających na celu sprawdzenie gotowości do akcji zespołu ratownictwa technicznego. Przyczyną tego stanu, według złożonych wyjaśnień był fakt, iż pociąg ratunkowy nie był w gotowości technicznej. Ponadto, żaden z pracowników, który miał wchodzić w skład załogi PRT nie został przeszkolony z zakresu: udzielania pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, właściwości fizyko-chemicznych towarów niebezpiecznych, obsługi sprzętu do wkolejania wagonów, obsługi urządzeń radiotelefonicznych, co z kolei narusza postanowienia § 9 Instrukcji Ir-15.

W ocenie NIK, zaniechania w powyższym zakresie uniemożliwiają utrzymanie odpowiedniej sprawności zespołu ratownictwa technicznego. Wskazują także na brak odpowiedniego nadzoru nad zespołem ratownictwa technicznego ZLK w Ostrowie Wlkp., który zgodnie z § 7 ust. 2 Instrukcji Ir- 15 winien sprawować Dyrektor ZLK.

Na powyższą ocenę nie może mieć wpływu fakt, iż Dyrektor ZLK w Ostrowie Wlkp. występował o likwidację PRT, gdyż nie było decyzji (zaakceptowanej przez Członka Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A) o zmianie rozmieszczenia pojazdów i sprzętu stanowiącego wyposażenie PRT w Ostrowie Wlkp., o której mowa w § 7 Instrukcji Ir-15. Co istotne, decyzja nr 16/2012 Członka Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 19 czerwca 2012 r. potwierdza istniejącą już lokalizację PRT w Ostrowie Wlkp. NIK zwraca uwagę, że już w piśmie Dyrektora Biura Eksploatacji PKP PLK z dnia 17 listopada 2009 r. wyraźnie wskazano, że „zakłady linii kolejowych, w których są powołane zespoły kolejowego ratownictwa technicznego (Specjalny Pociąg Ratownictwa Technicznego lub Pociąg Ratownictwa Technicznego) posiadają obowiązek zapewnienia jego pełnej dyspozycyjności. Polega ona

⁴ Zatwierdzonym decyzją nr 20/2011 Dyrektora ZLK w Ostrowie Wlkp. z 16 sierpnia 2011 r.

⁵ Zakres zagadnień objętych ich tematyką określa § 10 pkt 3 Instrukcji Ir-1

na utrzymaniu w pełnej sprawności pojazdów i sprzętu będącego na jego wyposażeniu oraz zapewnieniu pełnej obsady etatowej o kwalifikacjach niezbędnych do jego obsługi”.

1.2 W toku kontroli NIK ustalono, że ZLK w Ostrowie Wlkp. dokonał w 2010 r. i w 2011 r. odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych (3 wagonów wchodzących w skład PRT o numerach inwentarzowych : 072/7/00182; 072/7/00184; 072/7/00185) w łącznej kwocie po 1.400,00 zł w każdym roku, odnosząc je w koszty prowadzonej działalności. W ocenie NIK, takie postępowanie jest niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.)⁶. Stwierdzono bowiem, że trzy ww. wagony nie były kompletne i nie były zdadne do użytku (brak świadectwa sprawności technicznej pojazdu kolejowego). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ZLK w Ostrowie Wlkp. obowiązany był rzetelnie i jasno przedstawiać sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. NIK zwraca uwagę na to, że zawarcie w sprawozdaniu finansowym nierzetelnych danych może powodować odpowiedzialność karną, o której mowa jest w art. 77 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

2. W okresie od 1.01.2010 r. do 31.05.2012 r., na terenie działania ZLK w Ostrowie Wlkp. wystąpiło 146 zdarzeń⁷, o których m.in. powiadomiono Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych⁸ (wszystkie zdarzenia były badane przez komisje kolejowe powołane przez Dyrektora ZLK w Ostrowie Wlkp.). Ustalenia kontroli NIK, wykazały, iż Przewodniczący PKBWK nieterminowo został zawiadomiony o wystąpieniu 22 zdarzeń dotyczących wypadków i incydentów kolejowych⁹, tj. po upływie 24 godzin od ich wystąpienia. Było to niezgodne z postanowieniem § 6 ust. 3 Instrukcji o postępowaniu w sprawach poważnych wypadków, wypadków, incydentów oraz trudności eksploatacyjnych na liniach kolejowych Ir-8 (dalej „Instrukcja Ir-8”).

3. W ocenie NIK, w objętych kontrolą trzech postępowaniach dotyczących najpoważniejszych w skutkach zdarzeń – wystąpienia ofiar w ludziach, nie zrealizowano w pełni procedur wynikających z posiadanej autoryzacji bezpieczeństwa (świadectwa bezpieczeństwa) oraz obowiązujących programów i procedur składających się na system zarządzania bezpieczeństwem.

Stwierdzono bowiem, że w protokole ustaleń końcowych (nr ISEZ3-732-07/2010) komisja kolejowa prowadząca postępowanie nie zamieściła opisu systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu kolejowego w odniesieniu do rodzaju zdarzenia i obowiązujących procedur, a także analizy i wniosków z odniesieniem do wcześniejszych zdarzeń zaistniałych w podobnych okolicznościach. Było to niezgodne z wymaganiami wynikającymi z § 25 ust. 2 pkt 3 lit. a) oraz § 25 ust. 2 pkt 4 lit. a) Instrukcji Ir-8.

Z ustaleń kontroli wynika, że w postępowaniach dotyczących poważnych wypadków kolejowych (nr IZESg-732-11/2011, nr ISEZ3-732-07/2010 oraz nr IZESg-732-57/2011) czynności dowodowe (przesłuchania świadków) przeprowadziły osoby nieuprawnione, nie będące członkami komisji kolejowych badających okoliczności i przyczyny wypadku (uprawnienie wynikające z § 13 ust. 2 pkt 3 Instrukcji Ir-8). Stanowi to naruszenie § 8 ust. 1 Instrukcji Ir-8 i może prowadzić do nierzetelnego ustalenia przyczyn zdarzenia, końcowej kwalifikacji przyczyn zdarzenia oraz wniosków zapobiegawczych, o których mowa w § 21 ust. 1 Instrukcji Ir-8.

Ponadto, nieterminowo - z prawie 3 miesięczną zwłoką - zrealizowano wniosek zapobiegawczy komisji kolejowej, wynikający z protokołu ustaleń końcowych nr IZESg-732-57/2011 (§ 29 ust. 1 pkt 2 instrukcji Ir-8) stanowi, iż wnioski zapobiegawcze należy wykonać w ciągu 14 dni kalendarzowych od dnia podpisania przez komisję protokołu ustaleń końcowych).

Kontrola NIK nie stwierdziła udokumentowanego przeanalizowania (przez kierownictwo ZLK w Ostrowie Wlkp.) akcji ratowniczych związanych z usuwaniem skutków trzech ww. poważnych wypadków kolejowych, w tym, stosownie do wymogu zawartego w § 8 ust. 2 Instrukcji Ir-8, ustalenia winnych i stopnia ich winy (lub ich braku) po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w oparciu o ustalenia komisji kolejowej.

4. W ocenie NIK, nie zostały właściwie zaplanowane i zrealizowane zadania w zakresie kontroli gotowości operacyjnej zespołu ratownictwa technicznego. W żadnym z rocznych planów kontroli (w latach 2011 – 2012)

⁶ Zgodnie z tym przepisem środki trwałe stanowią rzeczowe aktywa trwałe kompletne, zdadne do użytku

⁷ Na łączną liczbę 146 zdarzeń, składało się 30 poważnych wypadków kat. A (20,5%); 50 wypadków kat. B (34,2%) oraz 66 incydentów kat. C (45,2%), sklasyfikowanych wg instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków i incydentów kolejowych

⁸ Dalej „PKBWK”

⁹ co stanowiło 15,1% ogółem postępowań objętych badaniami kontrolnymi NIK

zatwierdzanych przez Pana Dyrektora nie ujęto kontroli zespołu ratownictwa technicznego ZLK w Ostrowie Wlkp. w zakresie wykrywania zaniedbań i nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanego obszaru oraz ujawnienia przyczyn i źródeł ich powstawania (wynikających z procedury nr SMS-PD-06 obowiązującej od 2011 roku).

W toku kontroli stwierdzono, że roczne plany kontroli nie były przekazywane do zatwierdzenia Zarządowi Spółki. Naruszało to wymóg określony w § 6 ust. 4 ww. procedury, a pominięcie w rocznych planach kontroli tematyki dotyczącej gotowości operacyjnej zespołu ratownictwa technicznego, w ocenie NIK w pośredni sposób przyczyniło się do niepodejmowania działań zapewniających pełną dyspozycyjność zespołu kolejowego ratownictwa technicznego (utrzymanie w sprawności pojazdów i sprzętu będącego na jego wyposażeniu oraz zapewnienie pełnej obsady etatowej o kwalifikacjach niezbędnych do jego obsługi).

5. Tylko w 2010 r. Zakład utrzymywał pasy przeciwpożarowe w sąsiedztwie czynnych linii kolejowych na długości 200,340 km. Łączny koszt utrzymania ww. pasów wyniósł 57.468,86 zł netto. Od początku 2011 r. do końca maja 2012 r. pasy przeciwpożarowe nie były odnawiane. Zaniechanie wykonywania tych czynności wynikało ze stanowisko Członka Zarządu PKP PLK S.A. zawartego w piśmie IES5-2501-03/11 z dnia 24 marca 2011 r., w którym podano, że PKP PLK nie ma obowiązku, na gruncie powszechnie obowiązującego prawa utrzymywania pasów przeciwpożarowych. Sprawa ta była w trakcie kontroli NIK przedmiotem toczących się postępowań sądowo – administracyjnych. W ocenie NIK zarządca infrastruktury kolejowej zobowiązany jest do utrzymywania pasów przeciwpożarowych. Obowiązek ten wynika z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.) oraz art. 55 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, w którym określono uprawnienia zarządcy infrastruktury kolejowej umożliwiające realizację tego obowiązku na gruntach sąsiadujących z linią kolejową.

6. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzanie przez naczelników pięciu sekcji eksploatacji, ich zastępców i kontrolerów, comiesięcznych kontroli stanowisk związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego oraz sposób ich dokumentowania. Na podstawie rocznego raportu oceny bezpieczeństwa ruchu kolejowego ustalono, że na terenie ZLK w Ostrowie Wlkp. przeprowadzono w 2010 r. 3.659 kontroli dot. bezpieczeństwa ruchu kolejowego, a w 2011 roku - 4.946 (tj. 35,2% więcej niż w roku ubiegłym). W toku kontroli NIK nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokumentowania oraz terminowości wykonania kontroli¹⁰ (w obszarach obejmujących zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego), które przeprowadzali kontrolerzy i naczelnik Działu Kontroli.

NIK pozytywnie ocenia kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w Dziale Kontroli odpowiadające wymogom określonym w § 10 procedury SMS-PD-06. Pozwalały one na przeprowadzanie kontroli całego zakresu działania ZLK w Ostrowie Wlkp.

W ocenie NIK, zgodnie z postanowieniami § 3 i 4 Instrukcji Ir-8 w objętych szczegółowymi badaniami sprawach (dotyczących najpoważniejszych w skutkach zdarzeń), dokonano niezwłocznego ich zgłoszenia dyżurnemu najbliższego posterunku ruchu oraz dyspozytorowi ZLK w Ostrowie Wlkp., którzy wdrożyli procedurę postępowania dotyczącą zdarzenia z poszkodowanymi osobami. Ponadto, w terminie 30 dni roboczych od dnia zdarzenia, nastąpiło zakończenie postępowania (podpisanie protokołu ustaleń końcowych ISEZ3-732-07/2010), co było zgodne z wymogiem określonym w § 27 ust.1 i 2 Instrukcji Ir-8. Postępowania (nr IZESg-732-11/2011 oraz nr IZESg-732-57/2011) dotyczące dwóch wypadków kolejowych zaistniałych w 2011 r. odpowiadały procedurom wprowadzonym w ramach „Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem”, zgodnie z którymi przewodniczący komisji kolejowych zostali powołani przez Dyrektora Zakładu bez zbędnej zwłoki, a Naczelnicy sekcji zawiadomili (terminowo) o zaistniałym wypadku adresatów wskazanych w Instrukcji Ir-8.

NIK pozytywnie ocenia realizację przez ZLK w Ostrowie Wlkp. zaleceń komisji kolejowych, zawartych w 20 protokołach oględzin miejsca zdarzenia oraz prawidłowe wykonanie przez Zakład środków zaradczych zmierzających do zapobieżenia powstaniu zdarzeń w przyszłości lub ograniczeniu ich skutków, ujętych w 28 protokołach ustaleń końcowych.

¹⁰ Szczegółowymi badaniami objęto 108 kontroli z miesięcy styczeń, kwiecień, lipiec i październik w latach 2010 – 2012 (do 30 czerwca)

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zapewniających :

1. utrzymanie w odpowiedniej sprawności zespołu ratownictwa technicznego – PRT utworzonego w ZLK w Ostrowie Wlkp.;
2. wyposażenie PRT w pojazdy i sprzęt, przybory sygnałowe, odzież roboczą i ochroną umożliwiające sprawną realizację zadań określonych w § 4 ust. 2 Instrukcji Ir – 15;
3. prowadzenie dokumentacji zespołu ratownictwa technicznego, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymaganiami;
4. zamieszczanie w protokołach ustaleń końcowych wszystkich danych wymaganych Instrukcją Ir-8 oraz prowadzenie postępowania dowodowego przez osoby powołane w skład komisji kolejowej badającej przyczyny i okoliczności wypadków kolejowych;
5. przekazywanie do zatwierdzenia Zarządowi Spółki rocznych planów kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu działając na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizacyjnej, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizacyjnej w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie dyrektorowi Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizacyjnej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.