



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA-4101-06-02/2012
P/12/077

Warszawa, dnia 30 lipca 2012 r.

**Pan
Grzegorz Dymecki
Prezes Zarządu
Warszawskiej Kolei Dojazdowej
Spółka z o.o.
z siedzibą w Grodzisku Mazowieckim**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała w Warszawskiej Kolei Dojazdowej Spółce z o.o. z siedzibą w Grodzisku Mazowieckim², działalność w zakresie funkcjonowania ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej w latach 2010 – 2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Spółki w zakresie objętym kontrolą.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości odnoszą się przede wszystkim do pracy komisji kolejowych i funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na linii kolejowej WKD, oraz wskazanych przez Państwową Straż Pożarną w Grodzisku Mazowieckim błędów odnośnie przestrzegania przez Spółkę przepisów przeciwpożarowych.

1. Spółka posiadała wszystkie licencje⁴ i świadectwa bezpieczeństwa⁵ niezbędne do prowadzenia działalności w zakresie wykonywania przewozów kolejowych osób i rzeczy, wymagane ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁶

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82

² Dalej także: WKD lub Spółka.

³ Dz.U. Nr 227, poz. 1482 ze zm., dalej: Ustawa nowelizująca.

⁴ Licencje na: wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy (Nr WPO/043/2004) i na wykonywanie przewozów kolejowych osób (Nr WPO/043/2004).

⁵ Świadectwo bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego (Nr 193/PK/11) i Świadectwo bezpieczeństwa dla zarządcy infrastruktury kolejowej (Nr 194/ZI/11).

⁶ Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.

2. NIK pozytywnie ocenia, obowiązujący w Spółce, system zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym. System ten został utworzony na podstawie regulacji wewnętrznych, o których mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 19 marca 2007 r. w sprawie systemu zarządzania bezpieczeństwem w transporcie kolejowym⁷ i określał zasady oraz wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej. Wykaz przepisów wewnętrznych, który załączano do wniosków o wydanie świadectw bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, zawierał 44 instrukcje szczegółowo regulujące zasady prowadzenia ruchu kolejowego oraz utrzymania we właściwym stanie urządzeń infrastruktury kolejowej. Ponadto, w ramach systemu bezpieczeństwa, wprowadzono Instrukcję o postępowaniu w sprawach wypadków i incydentów kolejowych na linii WKD⁸, która była zgodna z postępowaniem powypadkowym określonym w rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 30 kwietnia 2007 r. w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych⁹. Realizując Program poprawy bezpieczeństwa, Prezes Spółki wydał zarządzenie¹⁰ w sprawie systemu zarządzania informacją o zdarzeniu na linii WKD powodującym ograniczenia w ruchu pociągów.
3. W kontrolowanym okresie Spółka nie przeprowadzała praktycznych ćwiczeń akcji ratunkowych. Po raz ostatni ćwiczenia tego typu wykonała w 2009 r. Tematyka praktycznych ćwiczeń powinna umożliwić przede wszystkim sprawdzenie znajomości obowiązujących instrukcji wewnętrznych oraz przepisów w zakresie organizacji usuwania skutków wypadków i wydarzeń kolejowych. Zaniechanie tego typu ćwiczeń może mieć poważne skutki w przypadku wystąpienia katastrofy kolejowej.
4. Spółka wywiązywała się z obowiązku przekazywania Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) rocznych (za 2010 i 2011 r.) Raportów wraz z Programami poprawy bezpieczeństwa. Raporty te spełniały wymogi określone w art. 17 a ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. NIK pozytywnie ocenia działania (podejmowane na bieżąco) Spółki w zakresach określonych w Programach poprawy bezpieczeństwa, przesyłanych do UTK.
5. NIK pozytywnie ocenia system szkolenia pracowników WKD odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu kolejowego., mimo nieprzeprowadzenia w 2010 r. narady dotyczącej bezpieczeństwa na linii WKD. Z pisemnych¹¹ wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że sprawy związane z bezpieczeństwem realizowane były w sposób operatywny w bezpośrednich kontaktach między zarządem a wydziałami firmy. Niezorganizowanie narady było niezgodne z § 35 Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków, zgodnie z którym narady takie powinny odbywać się corocznie. Narady te powinny być poświęcone omówieniu aktualnego stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego, dokonaniu analizy działalności zapobiegawczej i oceny wykonania środków zapobiegawczych, oraz wypracowaniu kierunków działań zapobiegawczych.
6. NIK negatywnie ocenia dokumentowanie postępowań prowadzonych przez komisje kolejowe w zakresie zdarzeń sklasyfikowanych jako poważne wypadki kolejowe. Dokumentacja powypadkowa sporządzana przez te komisje była nierzetelna i nie spełniała wszystkich wymogów określonych w Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków oraz rozporządzeniu w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych. Szczegółowa analiza dokumentacji czterech (100%) postępowań dotyczących wypadków na linii kolejowej WKD sklasyfikowanych jako poważne wypadki kolejowe wykazała, że:
 - 1) w aktach sprawy nie było dokumentu wskazującego dzień i godzinę wystania zawiadomienia o zdarzeniu. Brak takiego dokumentu uniemożliwił stwierdzenie, że zawiadomienie to, zgodnie z § 5 ust. 5 rozporządzenia, zostało wysłane do Prezesa UTK niezwłocznie (nie później niż 24 godziny od jego stwierdzenia) - cztery przypadki,
 - 2) pisemny protokół z wysłuchania maszynisty sporządzono po wykonaniu i podpisaniu przez komisję kolejową protokołu oględzin uwzględniającego treść tych zeznań – cztery przypadki,
 - 3) do akt żadnego z analizowanych postępowań nie załączono wyciągów dokumentów z: dzienników ruchu, książek ostrzeżeń doraźnych, książek kontroli urządzeń sterowania ruchem, dzienników oględzin rozjazdów, co było niezgodne z § 26 ust. 1 tire 9 Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków,

⁷ Dz.U. Nr 60, poz. 407 ze zm.

⁸ Instrukcja wprowadzona Zarządzeniem Nr 65/2010 Zarządu WKD z dnia 3 listopada 2010 r. – dalej także: Instrukcja o postępowaniu w sprawach wypadków.

⁹ Dz.U. Nr 89, poz. 593

¹⁰ Zarządzenie Nr 15/2010 Prezesa WKD z dnia 31 marca 2010 r.

¹¹ Pismo Prezesa Spółki Nr WKD7f-0921-37/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. do kontrolera NIK.

- 4) wskazania w punkcie protokołu z ustaleń końcowych „Opis taśmy prędkościomierza” z jaką prędkością pociąg poruszał się w chwili zdarzenia, bez wskazania przyjętej, maksymalnej prędkości na tym odcinku torów - trzy przypadki,
- 5) do akt postępowania nie załączono dokumentacji fotograficznej zdarzenia, która powinna stanowić załącznik do protokołu oględzin, co było niezgodne z § 18 ust. 3 rozporządzenia - trzy przypadki,
- 6) brak potwierdzenia przekazania protokołu z ustaleń końcowych Prezesowi UTK i policji, co było niezgodne z § 30 pkt 2 i 3 rozporządzenia - dwa przypadki,

Ponadto, w pojedynczych przypadkach:

- 7) jedynym dowodem w sprawie były zeznania maszynisty pociągu, natomiast nie wykorzystano innych środków w celu udowodnienia przyczyn i okoliczności zdarzenia, o których mowa w § 14 rozporządzenia,
- 8) w aktach postępowania nie wskazano odczytów zapisów z urządzenia rejestrującego, co było niezgodne z § 18 ust. 1, pkt 8 rozporządzenia,
- 9) po zakończeniu postępowania komisja kolejowa, sporządziła dokument nieodpowiadający nazwie określonej § 28 rozporządzenia i w § 24 Instrukcji o postępowaniu w sprawie wypadków, a ponadto w dokumencie tym nie określono:
 - warunków zewnętrznych, w tym warunków pogodowych i innych okoliczności mogących mieć wpływ na powstanie zdarzenia, co było niezgodne z § 28 pkt 1, lit. d rozporządzenia,
 - opisu przeprowadzonych wysłuchań, w tym pracowników kolejowych i świadków, co było niezgodne z § 28 pkt 2, lit. b rozporządzenia,
 - analizy i wniosków, co było niezgodne z § 28 pkt 3 rozporządzenia,
 - zaleceń i wniosków zmierzających do zapobieżenia powstawaniu zdarzeń w przyszłości lub ograniczenia ich skutków, co było niezgodne z § 28 pkt 5 rozporządzenia.

Ponadto stwierdzono przypadki podawania w protokołach oględzin danych niezetelnych oraz niestaranne sporządzanie dokumentacji, a mianowicie:

- w protokole oględzin w opisie zdarzenia podano, że do zdarzenia doszło po odjechaniu składu pociągu z przystanku osobowego w Pruszkowie o godz. 14.20, a w pkt XI zapisano, że komisja rozpoczęła pracę na miejscu zdarzenia o godz. 13.25, a w protokole wysłuchania maszynista stwierdził, że do zdarzenia doszło o godzinie 13.21,
- z dokumentacji akt sprawy wynika, że wypadek zdarzył się w dniu 20 października 2010 r. o godz. 19.14, podczas gdy w Rejestrze zdarzeń, prowadzonym przez Wydział Eksploatacji WKD, zapisano, że wypadek miał miejsce o godzinie 10.34.

Na nierzetelne sporządzanie protokołów z ustaleń końcowych zwrócił również uwagę UTK w piśmie z dnia 25 października 2010 r., w którym zobowiązano WKD do wyeliminowania tych błędów.

Analiza 35 akt powypadkowych (100%) przeprowadzona pod kątem przestrzegania obowiązku przekazywania do Prezesa UTK informacji o zdarzeniu oraz protokołów z ustaleń końcowych komisji powypadkowych wykazała, że:

- w 29 sprawach (82,9%) nie można było jednoznacznie stwierdzić, czy WKD niezwłocznie informuje (do 24 godzin) Prezesa UTK o zaistniałym zdarzeniu, ponieważ brak było potwierdzenia wysłania zawiadomienia. Obowiązek informowania Prezesa UTK o zdarzeniu wynika z § 5 ust. 5 rozporządzenia i z § 6 pkt 2 i 4 Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków. W pisemnym wyjaśnieniu¹², Prezes Zarządu podał, że WKD wywiązywała się z obowiązku informowania Prezesa UTK w okresie 24 godzin, choć nie posiada potwierdzenia wysłania faksu,
- w 10 sprawach kopie protokołów ustaleń końcowych komisji powypadkowych wysłano Prezesowi UTK zbiorczo, przy dwóch pismach¹³, co spowodowało opóźnienie w ich przekazaniu od 19 do 141 dni. Było to niezgodne z § 30 pkt 2 rozporządzenia oraz § 24 Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków, z których wynika, że kopie protokołów przekazuje się w terminie 7 dni od dnia ich podpisania,

¹² Pismo Prezesa Zarządu Nr WKD7f-0921-39/212 z dnia 29 czerwca 2012 r. do kontrolera NIK.

¹³ Pismo nr WKD7b-073-19/10 z dnia 15 września 2010 r. (protokoły za okres I – VII 2010 r.) i nr WKD7b-073-37/10 z dnia 6 października 2010 r. (protokoły za VIII.2010 r.)

- w aktach 5 spraw¹⁴ nie było dokumentu potwierdzającego wysłanie kopii protokołów końcowych, natomiast w przypadku 15 spraw załączono takie dokumenty, lecz bez potwierdzenia ich wysłania.
 - prowadzone przez komisje kolejowe postępowania powypadkowe, zgodnie z § 31 ust. 1 rozporządzenia oraz § 25 ust. 1 Instrukcji o postępowaniu w sprawach wypadków, zakończono przed upływem 30 dni roboczych od dnia zdarzenia. W przypadku czterech postępowań, z uzasadnionych przyczyn, Prezes Spółki, na wniosek komisji kolejowych, przedłużył postępowania od 10 do 19 dni.
7. Kontrola przeprowadzona w 2010 r. przez UTK wykazała nieprawidłowości polegające na: niewłaściwym prowadzeniu diagnostyki stanu technicznego torów, rozjazdów, obiektów inżynierskich oraz przejazdów. Stwierdzono również, że obchodów tych urządzeń dokonywano sporadycznie, natomiast pomiary torów wykonywano szczerkowo, oraz nie prowadzono badań technicznych rozjazdów. Prowadzenie diagnostyki dotyczącej obiektów budowlanych (wiaduktów, mostów i przejazdów) oceniono na niedostateczny. Kontrola sprawdzająca UTK¹⁵ wykazała, że nie wszystkie wnioski pokontrolne zostały zrealizowane, aczkolwiek Spółka podjęła stosowne działania zmierzające do ich realizacji.

Analiza kontroli wewnętrznych wszystkich stanowisk pracy związanych z prowadzeniem ruchu pociągów (kontrole trakcji i ruchu pociągów) przeprowadzonych w miesiącach: styczeń, kwiecień, lipiec, październik za lata 2010 – 2011 oraz styczeń, kwiecień i czerwiec 2012 r. wykazała, że kontrole ruchu pociągów i trakcji przeprowadzano od trzech do jedenastu razy w miesiącu. Kontrole te przeprowadzano zgodnie z planem oraz w zależności od bieżących potrzeb. W wyniku ich przeprowadzenia nie wykryto nieprawidłowości w pracy osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego (tj: dyspozytorów, dyżurnych ruchu, maszynistów i drużyn pociagowych). Wszystkie protokoły pokontrolne przekazywane były Prezesowi Zarządu WKD. W przypadku konieczności podjęcia działań (usterki techniczne lub porządkowe) Prezes Zarządu dekretował je na właściwe komórki merytoryczne Spółki, celem ich realizacji. Dokumentacja pokontrolna gromadzona była zarówno w Wydziale Eksploatacji (protokoły pokontrolne) oraz w Wydziale Infrastruktury. O realizacji najważniejszych wniosków pokontrolnych naczelnik Wydziału Infrastruktury informował Prezesa Spółki ustnie. Naczelnik Wydziału Eksploatacji ustnie została wyznaczona przez Prezesa Spółki do gromadzenia dokumentacji pokontrolnej, jednak nie otrzymywała między innymi z Wydziału Infrastruktury dokumentacji dotyczącej realizacji wniosków pokontrolnych.

NIK negatywnie ocenia brak opracowania procedur kontroli wewnętrznej dotyczących: sporządzania protokołów (sprawozdań) z przeprowadzanych kontroli; postępowania kontrolnego i pokontrolnego; dokumentowania czynności kontrolnych; gromadzenia i ewidencjonowania materiałów pokontrolnych; przepływu dokumentacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi WDK, dokumentowania realizacji wniosków pokontrolnych oraz odpowiedzialności pracowników za realizację poszczególnych etapów postępowania kontrolnego i pokontrolnego.

Z pisemnych wyjaśnień¹⁶ Prezesa Zarządu wynika między innymi, że nie wprowadzono takich procedur, ponieważ uznano że nie ma takiej potrzeby ze względu na wielkość Spółki¹⁷ i prowadzenie przewozów na linii o długości 35 km.

W ocenie NIK, dla sprawnego zarządzania jednostką, bez względu na jej wielkość zatrudnienia oraz zakres prowadzonej działalności, niezbędnym jest określenie jasnych procedur postępowania oraz personalne przypisanie odpowiedzialności za wykonywane czynności.

8. NIK negatywnie ocenia nieprzestrzeżenie przez Spółkę przepisów przeciwpożarowych. Przeprowadzona kontrola, na zlecenie NIK, przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim wykazała nieprawidłowości polegające między innymi na: braku protokołów okresowych przeglądów instalacji ppoż. (w tym sieci wodociągowej), niesprawności instalacji alarmowej, braku aktualnej instrukcji ppoż., nie przeprowadzaniu praktycznych ćwiczeń w zakresie organizacji oraz warunków ewakuacji, braku oznakowania przeciwpożarowych wyłączników prądu i hydrantów zewnętrznych oraz braku węży gaśniczych.

¹⁴ Nr WKD-732-42/10; nr WKD-732-50/10; nr WKD-732-01/11; nr WKD-732-02/11; nr WKD-732-05/11;

¹⁵ Kontrola przeprowadzona w IV kwartale 2011 r.

¹⁶ Pismo Prezesa Zarządu Nr WKD7f-0921-36/12 z dnia 27 czerwca 2012 r. do kontrolera NIK.

¹⁷ W Spółce zatrudnionych jest 229 osób.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przeprowadzanie ćwiczeń akcji ratunkowych na linii WKD przy współdziałaniu z innymi jednostkami służb ratunkowych,
- 2) przeprowadzanie corocznych narad, przy współdziałaniu przedstawicieli innych służb ratowniczych, poświęconych zapobieganiu zdarzeniom,
- 3) egzekwowanie od członków komisji kolejowych przestrzegania przepisów rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie poważnych wypadków, wypadków i incydentów na liniach kolejowych oraz procedur zawartych w Instrukcji o postępowaniu w sprawach poważnych wypadków, wypadków i incydentów kolejowych na linii WKD,
- 4) wyeliminowanie przypadków podawania w protokołach, sporządzanych przez komisje kolejowe, niezetelnych danych, w tym informacji nie wynikających z zebranego materiału dowodowego,
- 5) terminowe i udokumentowane przekazywanie do Prezesa UTK informacji o zaistniałych zdarzeniach na linii kolejowej WKD oraz protokołów z końcowych ustaleń komisji kolejowych,
- 6) realizację wszystkich zaleceń wynikających z kontroli UTK, w tym w szczególności dotyczących bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo ruchu kolejowego na trasie WKD oraz rzetelne dokonywanie przeglądów urządzeń i instalacji infrastruktury kolejowej,
- 7) opracowanie i wdrożenie do systemu kontroli wewnętrznej zasad regulujących bezpieczeństwo na linii kolejowej,
- 8) niezwłoczne wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych przez kontrolę PSP w Grodzisku Mazowieckim.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 Ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub 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 nowelizującej, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie 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 nowelizującej, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.