



KIN-4101-04/2012  
Nr ewid. 2/2013/P/12/078/KIN

Informacja o wynikach kontroli

# INWESTYCJE INFRASTRUKTURALNE PKP PLK SA

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:  
Stanisław Jarosz

Akceptuję:  
Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 29 stycznia 2013

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie .....	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	10
3. UWARUNKOWANIA PRAWNE I EKONOMICZNO ORGANIZACYJNE .....	12
3.1. Stan prawny .....	12
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	14
4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	20
4.1. Działalność administracji rządowej w zakresie wspierania rozwoju infrastruktury kolejowej .....	20
4.2. Wykonywanie przez PLK SA funkcji inwestora w procesie modernizacji i budowy infrastruktury kolejowej.....	24
4.2.1. Realizacja wydatków na inwestycje kolejowe .....	24
4.2.2. Przygotowanie do rozpoczęcia realizacji inwestycji .....	27
4.2.3. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych .....	32
4.3. Pozostałe ustalenia kontroli .....	36
4.3.1. Sprawozdawczość i monitoring realizacji inwestycji kolejowych .....	36
4.3.2. Rozstrzygnięcia w sprawie kolei dużych prędkości.....	36
4.3.3. Niektóre uwarunkowania sytuacji finansowej PLK SA.....	37
4.3.4. Działalność Centrum Unijnych Projektów Transportowych .....	38
4.3.5. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej .....	38
4.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK.....	39
4.3.7. Finansowe rezultaty kontroli .....	39
5. INFORMACJE DODATKOWE .....	41
5.1. Przygotowanie kontroli .....	41
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	41
6. ZAŁĄCZNIKI .....	43
6.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	43
6.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność .....	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	44
6.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	45

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>BGK</b>	Bank Gospodarstwa Krajowego.
<b>CRI</b>	Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA utworzono z dniem 1 stycznia 2010 r. Podstawowym zadaniem CRI jest zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi. Dyrektorowi Centrum podlega siedem oddziałów, tj. w Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu oraz Południowy w Krakowie.
<b>CUPT</b>	Centrum Unijnych Projektów Transportowych.
<b>EBI</b>	Europejski Bank Inwestycyjny.
<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
<b>FIDIC</b>	Zbiór procedur i warunków opisujących realizację inwestycji budowlanych. Procedury kontraktowe zostały wydane i rozpowszechnione przez FIDIC – Federation Internationale des Ingenieurs Conseils, czyli Międzynarodową Federację Inżynierów-Konsultantów.
<b>FK</b>	Fundusz Kolejowy.
<b>FS</b>	Fundusz Spójności.
<b>GDDKiA</b>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.
<b>Infrastruktura kolejowa</b>	Linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury.
<b>IZ</b>	Zakład Linii Kolejowych PLK SA.
<b>KFD</b>	Krajowy Fundusz Drogowy.
<b>Linia kolejowa</b>	Droga kolejowa mająca początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami.
<b>Linia kolejowa o znaczeniu państwowym</b>	Istniejąca lub projektowana linia kolejowa, której budowa, utrzymanie i eksploatacja uzasadniona jest ważnymi względami gospodarczymi, społecznymi, ekologicznymi lub obronnymi.
<b>LCS</b>	Lokalne Centrum Sterowania.
<b>MF</b>	Ministerstwo Finansów.
<b>MI</b>	b. Ministerstwo Infrastruktury
<b>Minister</b>	minister właściwy do spraw transportu
<b>MTBiGM</b>	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
<b>PKP PLK SA</b>	PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

<b>Odcinek linii kolejowej</b>	Część linii kolejowej zawarta między stacjami węzłowymi albo między punktem początkowym lub końcowym linii kolejowej a najbliższą stacją węzłową.
<b>PKP SA</b>	Polskie Koleje Państwowe SA.
<b>POIiŚ</b>	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.
<b>Podtorze</b>	Budowla geotechniczna wykonana na gruncie rodzimym jako nasyp lub przekop wraz z urządzeniami ją zabezpieczającymi i odwadniającymi.
<b>Sieć kolejowa</b>	Układ połączonych ze sobą linii kolejowych będących własnością zarządcy infrastruktury lub zarządzanych przez zarządcę infrastruktury.
<b>SIWZ</b>	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia.
<b>TEN-T</b>	Transeuropejska Sieć Transportowa (Trans-European Network Transport). Dotyczy projektów wspólnego zainteresowania, które realizowane są przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 171 traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.U. UE C 115/46-199 z 9 maja 2008 r.). Program TEN-T jest dodatkowym instrumentem finansowym w dziedzinie transportu, wspierającym i współfinansującym projekty rozwoju transportu. Projekty TEN-T mają z założenia przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju sieci transportowej, zapewniać spójność oraz interoperacyjność transeuropejskich sieci transportowych, integrować wszystkie rodzaje transportu oraz przyczyniać się do ochrony środowiska oraz podwyższenia standardów bezpieczeństwa.
<b>Roboty budowlane</b>	Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.), należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.
<b>Wniosek o płatność</b>	Wniosek o refundację wydatków/rozliczenie projektu, składany w celu refundacji/rozliczenia wydatków faktycznie poniesionych, potwierdzonych za pomocą faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej i poświadczonych przez Instytucję Płatniczą.
<b>WPIK</b>	Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015.
<b>Zarządca infrastruktury</b>	Podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.).

**Temat kontroli****„Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA”****Nr kontroli****P/12/078**

W okresie od 17 maja 2012 r. do 2 października 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę inwestycji infrastrukturalnych PKP Polskie Linie Kolejowe SA (dalej PLK SA) w latach 2010–2012 (I półrocze).

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności administracji rządowej oraz PLK SA (tj. zarządcy linii kolejowych) w zakresie zapewnienia źródeł odpowiednich środków na finansowanie inwestycji kolejowych oraz efektywności ich wydatkowania. Działalność zarządcy infrastruktury kolejowej została także oceniona w zakresie przygotowania do rozpoczęcia realizacji inwestycji, wywiązywania się z obowiązków inwestora oraz skuteczności w usprawnianiu procesu inwestycyjnego.

Mając na uwadze realizację powyższego celu, kontrolą objęto Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), spółkę PLK oraz wszystkie oddziały Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA<sup>1</sup>.

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury. Uczestnikami kontroli były delegatury NIK w Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie oraz w Opolu<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA utworzono z dniem 1 stycznia 2010 roku. Jego podstawowym zadaniem jest zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi. Dyrektorowi Centrum podlega siedem oddziałów (w Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu oraz Południowy w Krakowie).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 81, ze zm.

<sup>3</sup> Kontrola doraźna, przeprowadzona w trybie art. 28a ustawy o NIK.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność PKP Polskich Linii Kolejowych SA (PLK SA) w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych w latach 2010–2012 (I półrocze). W okresie objętym kontrolą zadania te PLK SA wykonywały nieterminowo, niegospodarnie, a często niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W konsekwencji istnieje realna możliwość utraty części dofinansowania UE z przeznaczeniem na realizację inwestycji kolejowych.**

**W związku z powyższą oceną działalności PLK SA, NIK krytycznie ocenia działania ministra właściwego do spraw transportu, będącego organem właścicielskim tej spółki oraz odpowiadającego za rozwój infrastruktury kolejowej<sup>4</sup>. Odnoszą się one do opóźnień w przygotowywaniu strategicznych dokumentów dotyczących budowy infrastruktury kolejowej, braku w odpowiednich kwotach i terminach środków na finansowanie inwestycji kolejowych, przede wszystkim umożliwiających zadowalającą absorpcję funduszy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ)<sup>5</sup> oraz nieskutecznego nadzoru właścicielskiego nad działalnością PLK SA. Wyrażając krytyczną ocenę działań w wymienionym obszarze, NIK jednocześnie dostrzega w okresie objętym kontrolą znaczne zwiększenie aktywności ministra w tworzeniu warunków zapewniających sprawniejszą realizację inwestycji na kolei. Dotyczy to w szczególności zwiększenia środków publicznych na finansowanie tych inwestycji.**

**Do czasu zakończenia kontroli nie został zrealizowany, w zakładanym zakresie, „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (WPIK)<sup>6</sup>. Niezależnie od słabości instytucjonalnej PLK SA oraz braku środków krajowych, w tym własnych PLK SA, długoletnia stagnacja w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej przyczyniła się do ograniczenia konkurencji na rynku wykonawców projektów inwestycyjnych i robót budowlanych. Miało to negatywny wpływ na sprawność i jakość realizowanych zadań inwestycyjnych. Ponadto, nieosiągnięcie zakładanej poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej<sup>7</sup> skutkowało brakiem polepszenia jakości usług przewozowych w transporcie kolejowym i miało negatywny wpływ na konkurencyjność tej gałęzi transportu.**

Uzasadnieniem do wyżej przedstawionych ocen są ustalenia kontroli, z których wynika, że:

- 1) dopiero po upływie roku od zatwierdzenia (w dniu 7 grudnia 2007 r.) przez Komisję Europejską decyzji w sprawie POLiŚ, Rada Ministrów przyjęła (w dniu 19 grudnia 2008 r.) podstawowy dokument stwarzający systemowe rozwiązania dla funkcjonowania transportu kolejowego, którym

<sup>4</sup> Stosownie do art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 2007 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 65, poz. 437, ze zm.) minister właściwy do spraw transportu odpowiada za funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportu. Zgodnie zaś z art. 7 Dyrektywy Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (91/440/EWG) rozwój infrastruktury kolejowej jest obowiązkiem Państwa.

<sup>5</sup> Według stanu na dzień 1 czerwca 2012 r. stopień wykorzystania przez PLK SA alokacji w działaniu 7.1 POLiŚ: Rozwój transportu kolejowego (20,6 mld zł) wynosił: 41% – według podpisanych umów o dofinansowanie projektów, 3,5% – według złożonych wniosków i 2% – według refundacji. W tym samym czasie GDDKiA, przy dwukrotnie wyższej alokacji w ramach POLiŚ, podpisała umowy o dofinansowanie na ponad 95% dostępnej kwoty alokacji i otrzymała refundację w wysokości ok. 50% alokacji.

<sup>6</sup> Program ten został przyjęty do realizacji przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2011 r. jako dokument implementacyjny dla „Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030”, zatwierdzonego przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 r.

<sup>7</sup> Podczas gdy w 2008 r. w stanie dobrym i zadawalającym było 75% łącznej długości linii kolejowych, to w 2011 r. w takim stanie było 72% linii. Pozostałe linie były w złym stanie technicznym.

jest „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”, natomiast po czterech latach obowiązywania POLiŚ, Rada Ministrów zatwierdziła WPIK<sup>8</sup>, określający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych [s. 20]<sup>9</sup>;

- 2) nie zostały zapewnione PLK SA w odpowiednich kwotach i terminach środki na dofinansowanie inwestycji kolejowych w stopniu umożliwiającym pełną absorpcję środków unijnych. Dotyczyło to zarówno środków budżetowych, jak i środków Funduszu Kolejowego (FK)<sup>10</sup>. Środki tego funduszu pochodziły praktycznie tylko z 20% wpływów z opłaty paliwowej mimo, że – zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym<sup>11</sup> – istniała również możliwość pozyskiwania wpływów z obligacji emitowanych na rzecz FK przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz zaciągania przez ten bank na rzecz FK kredytów lub pożyczek. Ponadto w okresie objętym kontrolą nastąpiło rozszerzenie katalogu wydatków z FK<sup>12</sup> oraz zbyt późno wprowadzono ułatwienia umożliwiające PLK SA skorzystanie z pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Dopiero w dniu 5 lipca 2011 r. Prezes Rady Ministrów przesłał Marszałkowi Sejmu stosowny projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym oraz ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>13</sup> [s. 20–22];
- 3) w sytuacji występującego od wielu lat problemu z wykonywaniem planów inwestycyjnych oraz z absorpcją środków pomocowych UE przez PLK SA, niewystarczający był nadzór właścicielski ministra właściwego do spraw transportu nad funkcjonowaniem tej spółki. W konsekwencji, PLK SA nie wywiązywała się z obowiązku terminowego składania kwartalnych raportów z realizacji WPIK oraz nie dotrzymywała obowiązujących terminów rozliczenia inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa. Zbyt mała absorpcja środków POLiŚ przez PLK SA, będąca m.in. skutkiem niskiego stopnia wykonywania planów inwestycyjnych, była przyczyną wystąpienia przez b.Ministra Infrastruktury z wnioskiem o przesunięcie kwoty 1,2 mld € z projektów kolejowych na projekty drogowe. Wniosek strony polskiej nie został jednak zaakceptowany przez Komisję Europejską (KE). Odmowa ta została uzasadniona potrzebą wspierania rozwoju transportu kolejowego oraz dużymi potrzebami sektora kolejowego w Polsce [s. 23 i 36];

<sup>8</sup> WPIK uchwalono na podstawie art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Art. 38c został dodany przez art. 54 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) z dniem 1 stycznia 2010 r. Należy zwrócić uwagę, iż Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015 został uchwalony przez Radę Ministrów dniu 25 stycznia 2011 r.

<sup>9</sup> Strony w kwadratowych nawiasach oznaczają miejsca, w których szerzej omówiono poszczególne kwestie.

<sup>10</sup> W 2011 r. w porównaniu z 2010 r. wydatki z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego na finansowanie inwestycji kolejowych wzrosły jednak o 30,6%.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 12 poz. 61 ze zm. Należy zaznaczyć, iż opłata paliwowa stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z tym, że kwota stanowiąca 80% opłaty paliwowej stanowi przychód KFD, a kwota stanowiąca 20% tej opłaty – przychód Funduszu Kolejowego.

<sup>12</sup> Z dniem 3 lipca 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 108, poz. 686). Nowelizacją tą rozszerzony został katalog wydatków z Funduszu Kolejowego m.in. o środki na sfinansowanie nabycia od PKP SA przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu, akcji PLK SA oraz udziałów w kapitale zakładowym spółki Przewozy Regionalne (objętych przez PKP SA w zamian za wniesiony wkład niepieniężny w postaci nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich).

<sup>13</sup> Proponowane zmiany zostały uchwalone ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 187, poz. 1113). Na mocy znowelizowanych przepisów tych ustaw, PLK SA może zaciągnąć kredyty, pożyczki lub może emitować obligacje w kraju i za granicą z przeznaczeniem na finansowanie prac przygotowawczych oraz zadań inwestycyjnych, realizowanych w ramach programu wieloletniego, o którym mowa w art. 38c ustawy o transporcie kolejowym, a na zobowiązania z tego tytułu mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia.



- 4) nie była przestrzegana rekomendowana przez Komisję Europejską (KE) proporcja nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę transportu drogowego i transportu kolejowego, tj. 60% tych nakładów na drogi i 40% na kolej. W latach 2004–2011 proporcja ta wynosiła 86:14. Miało to negatywny wpływ na wzajemną konkurencyjność transportu drogowego i kolejowego oraz nie sprzyjało realizacji polityki zrównoważonego rozwoju transportu [s. 16];
- 5) niezależnie od braku wystarczających środków na dofinansowanie inwestycji w ramach POIiŚ, negatywnie należy ocenić organizacyjno-instytucjonalne przygotowanie PLK SA do sprawnego korzystania ze środków unijnych. Świadczy o tym fakt, że po upływie połowy okresu realizacji WPIK, na 32 zaplanowane zadania, do czasu zakończenia kontroli nie podpisano umów na dofinansowanie 18 zadań. Wynikało to m.in. z dokonywanych zmian w rzeczowym zakresie zadań, nierzetelnego przygotowania dokumentów niezbędnych do uzyskania decyzji (pozwoleń) administracyjnych, bądź opóźnień w przeprowadzeniu postępowań przetargowych. W rezultacie średni czas od złożenia stosownych dokumentów do podpisania umowy o dofinansowanie wynosił 383 dni<sup>14</sup>. Nierzetelne było także kwalifikowanie i rozliczanie wydatków w ramach POIiŚ, co skutkowało potrąceniami finansowymi z wnioskowanych kwot, a także wydłużeniem procesu weryfikacji wniosków o płatność. Negatywny wpływ na niski stopień zaangażowania środków w ramach POIiŚ miał brak przygotowanych do realizacji projektów rezerwowych. Brak tych projektów uniemożliwiał bowiem podjęcie innych przedsięwzięć w przypadku trudności z realizacją wcześniej przyjętych projektów [s. 25–27, 29];
- 6) do przyczyn opóźnień w wykonywaniu przez PLK SA planów inwestycyjnych, co skutkowało brakiem poprawy w stanie technicznym infrastruktury kolejowej, należy m.in. zaliczyć konieczność wykonywania robót dodatkowych, których nie przewidziano na etapie zlecenia prac, niewłaściwą koordynację działań stosownych komórek organizacyjnych PLK SA, popełniane błędy w dokumentacji przedprojektowej i projektowej oraz nierzetelnie sporządzaną dokumentację powykonawczą. W rezultacie, spośród 21 inwestycji objętych kontrolą, w 12 przypadkach roboty budowlane zostały zakończone z opóźnieniem (do 29 miesięcy) w stosunku do pierwotnych terminów, określonych w umowach z wykonawcami. Sprawnej realizacji inwestycji nie sprzyjało także stosowanie przy wyborze ofert (zarówno na prace projektowe, jak i roboty budowlane) tylko jednego kryterium, jakim była najniższa cena<sup>15</sup> [s. 28, 32–35];
- 7) istnieje duże ryzyko związane z wykonaniem w latach 2011–2013 przez PLK SA określonych w WPIK inwestycji kolejowych. Zgodnie z tym programem łączna kwota wydatków na inwestycje kolejowe ma wynieść 19,2 mld zł, w tym 13,7 mld zł w ramach POIiŚ i 1,5 mld zł w ramach regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, iż w przypadku braku pełnego zabezpieczenia odpowiedniego wkładu krajowego (w postaci środków budżetu państwa, FK i środków własnych PLK SA) może wystąpić konieczność rezygnacji z niektórych projektów inwestycyjnych, bądź niewykonania ich w założonym czasie bądź zakresie. Należy także podkreślić, iż – według stanu na koniec 2011 r. – zaawansowanie realizacji WPIK w zakresie poniesionych wydatków ogółem wynosiło 14,8%, w tym w ramach POIiŚ – tylko 8,3%. W konsekwencji, wykonanie planu

<sup>14</sup> Stosownie do pkt 16A dokumentu pn. „Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” – całkowity czas oceny projektów przez instytucję odpowiedzialną za ocenę nie powinien przekroczyć 70 dni roboczych, natomiast umowa o dofinansowanie – stosownie do pkt 16D – powinna być podpisana nie później niż 2 miesiące od dokonania oceny.

<sup>15</sup> Stwierdzono przypadki, że składane oferty były nawet sześciokrotnie mniejsze od wartości kosztorysowej projektu opracowanego przez inwestora.

finansowego WPIK po upływie połowy okresu jego realizacji wyniosło średnio 21%. Wskazuje to na nierzetelną ocenę zarówno rzeczywistych możliwości wykonywania funkcji inwestora przez PLK SA, zwłaszcza pod względem organizacji pracy w tej spółce, poziomu zatrudnienia oraz kwalifikacji pracowników, jak i możliwości finansowych budżetu państwa [s. 22].

## **2.2** Uwagi i wnioski

Postępująca od lat degradacja stanu technicznego linii kolejowych była i nadal pozostaje jedną z przyczyn zmniejszania się konkurencyjności transportu kolejowego na rynku usług innych rodzajów transportu. Podstawową przyczyną niezadowalającego stanu technicznego infrastruktury kolejowej było wieloletnie niedoinwestowanie. Wejście Polski do Unii Europejskiej i możliwość korzystania ze środków pomocowych, szczególnie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, dawało szansę nadrobienia tych zaległości. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że zarządca infrastruktury kolejowej, tj. PLK SA, nie był wystarczająco przygotowany pod względem organizacyjnym i kadrowym zarówno do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycyjnych, jak i do pozyskiwania oraz efektywnego wykorzystywania środków POIiŚ. Trudności z absorpcją tych środków w obszarze infrastruktury kolejowej wynikały głównie z braku zabezpieczenia w odpowiednich kwotach i terminach wkładu krajowego. Oprócz słabości instytucjonalnej PLK SA, jej trudności w należyтым wykonywaniu obowiązków inwestora były także skutkiem ograniczonego rynku wykonawców robót oraz biur projektowych. Wymienione okoliczności wskazują zatem na znaczne ryzyko niezrealizowania zadań określonych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, a w konsekwencji – na ryzyko utraty części środków pomocowych UE i konieczność sfinansowania tylko ze środków krajowych już rozpoczętych inwestycji.

**W związku z wynikami kontroli oraz powyższymi uwagami, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia stosownych działań przez:**

- 1) Zarząd PKP PLK SA, które skutkowałyby:**
  - a) usprawnieniem procesu przygotowania projektów inwestycyjnych i ich realizacji, w tym dokumentacji przedprojektowej,**
  - b) poprawą stopnia absorpcji środków unijnych, zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,**
  - c) podniesieniem kwalifikacji pracowników pionu inwestycyjnego;**
- 2) Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zmierzających do:**
  - a) uzyskania zgody Rady Ministrów na zwiększanie wpływów FK poprzez możliwość uruchomienia także innych – niż opłata paliwowa – źródeł środków, o których mowa w art. 5 ustawy o Funduszu Kolejowym,**
  - b) zwiększenia udziału wydatków na inwestycje kolejowe w wydatkach ogółem FK,**
  - c) wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad działalnością PLK SA w zakresie wykonywania obowiązków inwestora w obszarze infrastruktury kolejowej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania unijnych środków pomocowych,**
  - d) aktualizacji „Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” w związku z wystąpieniem opóźnień w realizacji tego programu.**

**Niezależnie od powyższych wniosków, celowym byłoby – w ocenie NIK – zainicjowanie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prac legislacyjnych, zmierzających do dostosowania struktury finansowania infrastruktury transportowej do unijnej rekomendacji w sprawie podziału środków finansowych na drogi i koleje w proporcji 60:40.**

### 3.1 Stan prawny

Z przedmiotem kontroli pozostają w związku przede wszystkim poniżej wyszczególnione akty prawne.

**1. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>16</sup>** Przepisy tej ustawy regulują m.in. takie kwestie jak: utworzenie spółki akcyjnej do prowadzenia działalności zarządzania liniami kolejowymi, działająca pod firmą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” zwana dalej PLK SA (art. 15 ust. 1). Stosownie do art. 15 ust. 4a, PLK SA zarządza liniami kolejowymi oraz pozostałą infrastrukturą kolejową, określoną w przepisach ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>17</sup> z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy wraz z zajęтыми pod nie gruntami.

**2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym**, której przepisy określają m.in. szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym, w tym warunki lokalizacji i nabywania nieruchomości na ten cel oraz organy właściwe w tych sprawach (art. 1 pkt 5). Zarządca infrastruktury zarządza infrastrukturą kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację (art. 5 ust. 2).

Przepisy rozdziału 7. określają finansowanie transportu kolejowego. Stosownie do art. 38 ust. 1, z budżetu państwa finansowane są m.in.: inwestycje wynikające z umów i porozumień międzynarodowych oraz inwestycje, remonty, eksploatacja i utrzymanie linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym.

Wielkość środków przeznaczonych na finansowanie zadań, o których mowa powyżej, w danym roku określa ustawa budżetowa (art. 38 ust. 4). Inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe, finansowane są przez zarządcę, z tym, że mogą być dofinansowywane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł (art. 38 ust. 5).

Inwestycje obejmujące linie kolejowe są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych<sup>18</sup>. Program wieloletni określa rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, na okres nie krótszy niż 3 lata.

**3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>19</sup>** określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych (art. 31 ust. 1). Jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w rozumieniu Prawa budowlanego, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego (art. 31 ust.2).

Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Kryterium oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia (art. 91 ust. 1 i 2).

<sup>16</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948, ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).

<sup>19</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.

- 4. Prawo budowlane** normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. W rozdziale 2. określono samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Uczestnikami procesu budowlanego – stosownie do art. 17 – są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Do obowiązku inwestora (art.18) należy m.in. zorganizowanie procesu budowy.

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego wydano **rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie**<sup>20</sup>. Rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, przy zachowaniu przepisów Prawa budowlanego, odrębnych ustaw i przepisów szczególnych, a także ustaleń Polskich Norm. Przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu i robotach budowlanych budowli kolejowych (§ 2).

Przepisy działu VI. regulują materię kolejowych budowli towarzyszących (m.in. obiekty do obsługi podróży, przejścia przez tory kolejowe, obiekty dla obsługi przewozów towarowych). Stosownie do § 98 ust. 3 rozporządzenia, w zależności od potrzeb technologicznych pracy stacji przy projektowaniu peronów i przystanków osobowych powinno się ustalać m.in. możliwość obsługi osób niepełnosprawnych.

- 5. Ustawa o Funduszu Kolejowym** reguluje utworzenie Funduszu Kolejowego, zasady gromadzenia środków Funduszu oraz zasady finansowania zadań ze środków Funduszu. Fundusz gromadzi środki finansowe na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty, utrzymanie, likwidację zbędnych linii kolejowych oraz wydatki bieżące PLK SA związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową i finansuje realizację tych zadań (art. 3 ust. 1). Art. 5 ustawy określa źródła pochodzenia środków Funduszu, prowadzonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Środki Funduszu pochodzą m.in. z 20% wpływów z opłaty paliwowej, pobieranych zgodnie z ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym i Funduszu Kolejowym<sup>21</sup>. Stosownie do art. 7 ust. 1 – BGK może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych wynikających z Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu. Projekt Programu opracowuje minister właściwy do spraw transportu w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w porozumieniu z BGK (art. 9 ust. 1).
6. Inwestycje infrastrukturalne realizowane przez PKP PLK SA mogą być finansowane z budżetu państwa na zasadach określonych w **ustawie o finansach publicznych**. Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji określa – wydane na podstawie art. 134 ustawy o finansach publicznych – **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa**<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 151, poz. 987.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 931, ze zm.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1579. Rozporządzenie to weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. W poprzednim okresie obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 120, poz. 831).

Na podstawie art. 21 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>23</sup> wydano **zarządzenie Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych<sup>24</sup>** (CUPT). Przedmiotem działania CUPT – stosownie do § 1 – jest: wdrażanie programów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej, w szczególności programów i projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz opracowywanie, wdrażanie i rozwój rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych.

### 3.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Transport kolejowy ma do odegrania kluczową rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju transportu. Największym problemem w rozwoju tej gałęzi transportu jest niezadawalający stan techniczny znacznej części eksploatowanej sieci kolejowej, będący skutkiem wieloletniego niedoinwestowania (szczególnie po roku 1990). Niekorzystne trendy w kolejnictwie doprowadziły do ograniczenia liczby połączeń pasażerskich i zmniejszenia całkowitej długości sieci kolejowej (w 1990 r. łączna długość linii kolejowych normalnotorowych<sup>25</sup> wynosiła 24,0 tys. km, w 2000 r. – 21,6 tys. km, a w 2010 r. i w 2011 r. – 20,2 tys. km).

Zarządcą głównych linii kolejowych jest PLK SA. Według stanu na koniec 2011 r. długość eksploatowanych linii kolejowych, będących w zarządzie PLK SA, wynosiła 19.299 km, tj. 95,6% łącznej długości sieci kolejowej. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym – linie kolejowe dzielą się na linie znaczenia państwowego i pozostałe linie. Od wielu lat występuje zjawisko nieeksploatowania części linii. Są to głównie linie spoza wykazu znaczenia państwowego. Dane o długości linii kolejowych, zarządzanych przez PLK SA, zamieszczono w tabeli 1, natomiast ich przestrzenne rozmieszczenie z zaznaczeniem projektowanej budowy nowych linii przedstawiono na wykresie 1.

Tabela nr 1

Długość eksploatowanych linii kolejowych, będących w zarządzie PLK SA (w km)

Lata	Długość linii kolejowych w zarządzie PLK SA		Długość linii w zarządzie PLK SA nieeksploatowanych na koniec roku		Długość linii w zarządzie PLK SA z decyzjami o likwidacji lub przekazaniu innym podmiotom <sup>26</sup>
	ogółem	w tym linie spoza wykazu linii znaczenia państwowego	ogółem	w tym linie spoza znaczenia państwowego	
2008	19.201	7.821	2.927	2.781	1.466
2009	19.338	7.906	2.710	2.614	1.370
2010	19.276	7.783	2.726	2.553	1.318
2011 <sup>27</sup>	19.299	7.803	2.437	2.267	1.049

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

<sup>24</sup> Dz.Urz. Ministra Transportu Nr 3, poz. 8.

<sup>25</sup> Na podstawie rocznika statystycznego GUS. Powyższe dane uwzględniają także tory szerokotorowe.

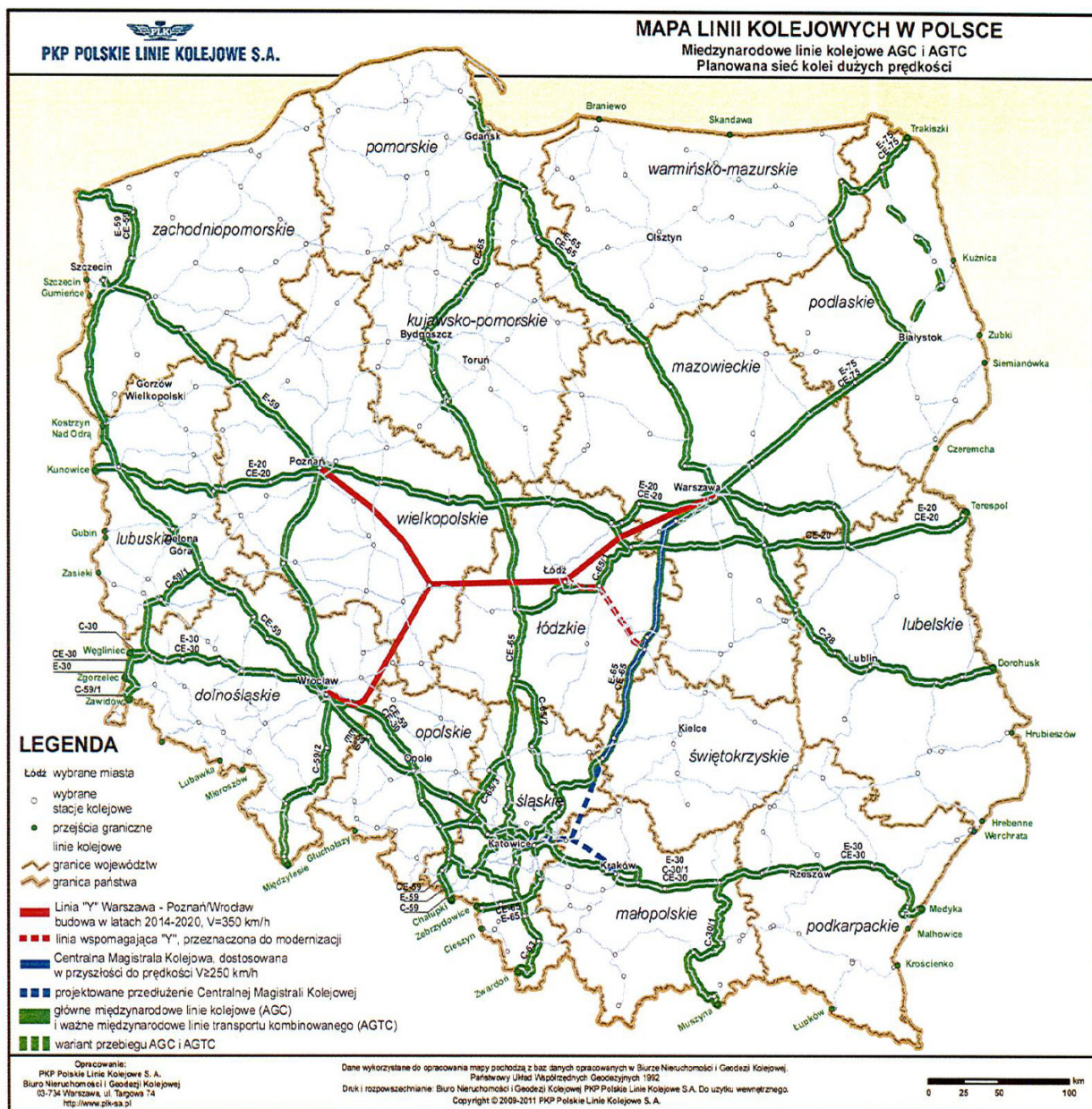
<sup>26</sup> Wyłącznie linie niemające znaczenia państwowego.

<sup>27</sup> Sprawozdania dotyczące stanu infrastruktury, PLK SA opracowuje raz do roku, według stanu na 31 grudnia.

Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym z budżetu państwa są finansowane inwestycje na liniach kolejowych znaczenia państwowego, natomiast inwestycje na pozostałych liniach kolejowych finansowane są przez zarządcę, mogą być finansowane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego lub z innych źródeł (art. 38 ust. 5 wyżej powołanej ustawy). PLK SA w 2011 r. na inwestycje na pozostałe linie (tj. niemające znaczenia państwowego) wydatkowała 520,6 mln zł, w tym 369,0 mln zł w ramach Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015<sup>28</sup> (WPIK). Wydatki te wyniosły na 1 km linii 66,7 tys. zł (wydatki inwestycyjne na 1 km linii znaczenia państwowego wyniosły w 2011 r. 277,0 tys. zł<sup>29</sup>).

Wykres nr 1

Mapa infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PLK SA i plan jej rozwoju



<sup>28</sup> Przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 7 listopada 2011 r.

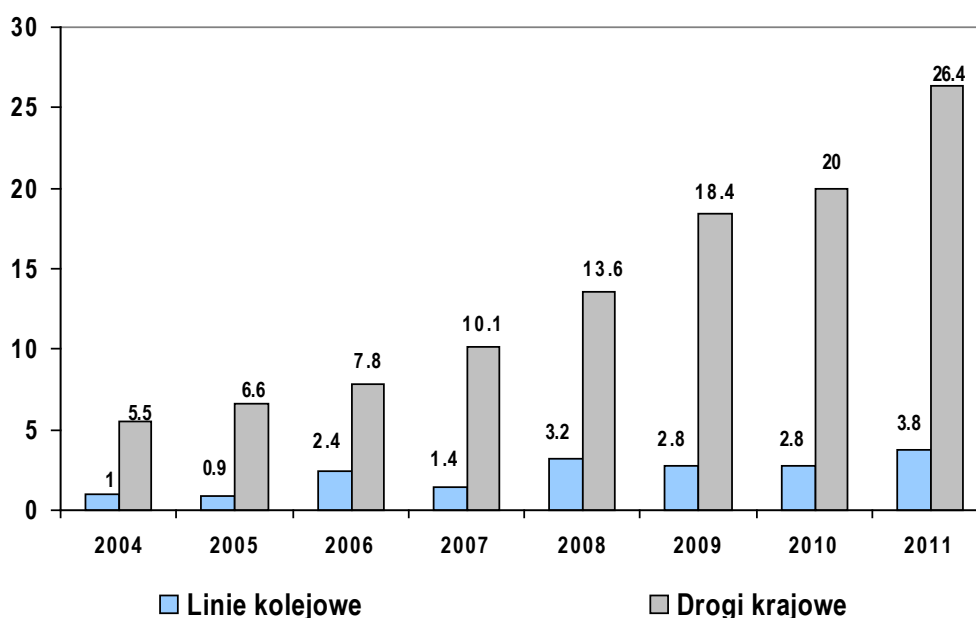
<sup>29</sup> Za lata poprzednie PLK SA nie prowadziła ewidencji w zakresie poniesionych wydatków inwestycyjnych w rozbiu na linie znaczenia państwowego i pozostałe.

Nakłady inwestycyjne na linie kolejowe były znacznie niższe od nakładów na inwestycje dróg krajowych, przy zbliżonej długości obu tych sieci<sup>30</sup>. Kwoty tych nakładów na drogi krajowe oraz na linie kolejowe w okresie członkostwa Polski w UE przedstawiają informacje na wykresie 2<sup>31</sup>.

Łączne nakłady inwestycyjne na drogi krajowe zarządzane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w latach 2004–2011 wyniosły 108,4 mld zł, a na linie kolejowe zarządzane przez PLK SA – 18,3 mld zł. W okresie tym, wydatki na drogi krajowe były prawie sześciokrotnie wyższe od wydatków na linie kolejowe. Komisja Europejska rekomenduje podział nakładów inwestycyjnych na drogi i kolej w proporcji 60:40<sup>32</sup>, natomiast w Polsce ta proporcja w analizowanym okresie wynosiła 86:14. Miało to negatywny wpływ zarówno na wzajemną konkurencyjność transportu drogowego i kolejowego, jak i na realizację polityki zrównoważonego rozwoju transportu.

Wykres nr 2

Nakłady na linie kolejowe oraz drogi krajowe (w mld zł)



W rezultacie niewystarczającego poziomu finansowania inwestycji kolejowych nie uległ istotnej poprawie stan techniczny sieci kolejowej zarządzanej przez PLK SA. Ogólną ocenę stanu technicznego linii kolejowych (torów) według stanu na koniec lat 2008–2011<sup>33</sup> przedstawiają dane na wykresie 3.

<sup>30</sup> Długość sieci dróg krajowych na koniec 2011 r. wynosiła 18.801 km (na podstawie rocznika statystycznego GUS).

<sup>31</sup> Dane na podstawie artykułu „Wielki wyścig po dotacje dla kolei”, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 30 sierpnia 2012 r.

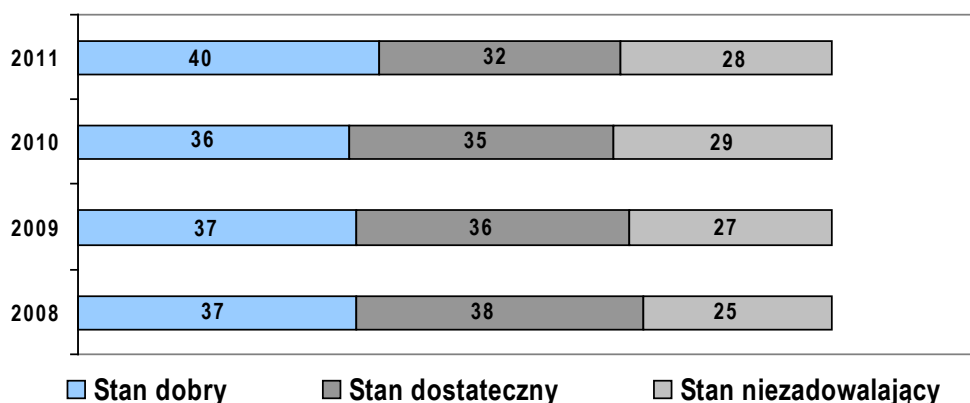
<sup>32</sup> Zob.: Biała Księga – Transport w roku 2050 pn. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobowo oszczędnego systemu transportu” (dokument ten został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 28 marca 2011 r.); Stanowisko Stowarzyszenia Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego w sprawie konkurencyjności polskiej kolei. Warszawa, 30 maja 2012; Informacja Komitetu Infrastruktury Krajowej Izby Gospodarczej. Warszawa, dnia 30 maja 2012 roku. Z omawianym zagadnieniem pozostają również w związku unijne dyrektywy zawarte w tzw. pakietach kolejowych, w tym dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, która m.in. stanowi (art. 7), że rozwój infrastruktury kolejowej jest obowiązkiem państwa i dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat. Kwestia przedmiotowej proporcji podziału środków finansowych na drogi i kolej została także podniesiona przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 6 listopada 2012 r. na Kongresie Kolejowym 2012.

<sup>33</sup> Opracowano na podstawie rocznych sprawozdań PLK SA. Przy ocenie stanu technicznego torów przyjęto następujące kryteria ocen: **dobra** – linie eksploatowane z założonymi parametrami eksploatacyjnymi wymagające jedynie robót konserwacyjnych, **dostateczna** – linie eksploatowane ze zmniejszonymi parametrami (obniżenie prędkości rozkładowych,



Wykres nr 3

Ocena stanu technicznego linii kolejowych (w %).



Niezadowalający stan techniczny sieci kolejowej, niezależnie od innych przyczyn, powodował zmniejszanie znaczenia transportu kolejowego w obsłudze rynku przewozów pasażerskich i towarowych w stosunku do transportu drogowego (dotyczy to zwłaszcza przewozów towarowych), co przedstawiono w poniższej tabeli<sup>34</sup>.

Tabela nr 2

Zmiany w obsłudze rynku przewozów pasażerskich i towarowych

Wyszczególnienie		1990 r.		2000 r.		2010		2011	
		TK*	TD**	TK	TD	TK	TD	TK	TD
Przewozy pasażerskie	w mln osób	788,0	2.085,0	360	955,0	261	570,0	263	535,0
	w % (1990 r. =100)	100,0	100,0	45,7	45,8	33,1	27,4	33,4	25,7
Praca przewozowa <sup>35</sup>	w mld pasażerokm	50,3	46,6	24,1	31,7	17,9	21,6	18,2	20,7
	w % (1990 r. =100)	100,0	100,0	47,9	68,0	35,6	46,4	36,2	44,4
Przewozy towarowe	w mln ton	278,0	1.292,0	187	1.007,0	217	1.552,0	249	1.596,0
	w % (1990 r. =100)	100,0	100,0	67,3	77,9	78,1	120,1	89,6	123,5
Praca przewozowa	w mld tonokm	83,5	40,3	54,4	75,0	48,7	223,2	53,7	218,9
	w % (1990 r. =100)	100,0	100,0	65,1	186,1	58,3	553,8	64,3	543,2

\* – transport kolejowy; \*\* – transport drogowy

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa programy rządowe, określające inwestycje infrastrukturalne PLK SA, a mianowicie:

- Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce<sup>36</sup>,
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 (WPIK).

wprowadzenie punktowych ograniczeń prędkości) wymagające oprócz robót konserwacyjnych dla utrzymania parametrów eksploatacyjnych napraw bieżących polegających na wymianie uszkodzonych elementów toru, **niezadowalająca** – linie eksploatowane przy znacznie ograniczonych parametrach eksploatacyjnych (niskie prędkości rozkładowe, znaczne ograniczenia prędkości, obniżone dopuszczalne naciski) kwalifikują się do kompleksowej wymiany nawierzchni.

<sup>34</sup> Na podstawie roczników statystycznych GUS. Dane za 2011 r. na podstawie opracowania GUS pt., „Transport – wyniki działalności w 2011 r.”.

<sup>35</sup> Wielkość pracy przewozowej ustala się jako sumę iloczynów liczby pasażerów (lub ton w przewozach towarowych) w poszczególnych relacjach i odległościach ich przejazdu/przewozu (por. GUS „Transport – wyniki działalności w 2011 r.”, Warszawa 2012).

<sup>36</sup> Przyjęty uchwałą Nr 276/2008 przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 r.

Celem pierwszego z powyższych programów miało być stworzenie systemu kolei dużych prędkości, połączonego z siecią kolei europejskich. Harmonogram realizacji programu zakładał zrealizowanie prac przedprojektowych do końca 2011 r., a prac projektowych – do końca 2012 roku. Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych obejmuje natomiast wszystkie inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. Program bilansuje środki finansowe przede wszystkim z publicznych źródeł krajowych i Unii Europejskiej. Jednocześnie stanowi on uzasadnienie przeznaczenia publicznych środków finansowych na określone cele, ważne dla państwa. Kwestią o zasadniczej wadze dla PLK SA pozostawało uzyskanie finansowania w zaplanowanych kwotach i terminach.

Planowana kwota na inwestycje w latach 2011–2013 została określona w łącznej wysokości 19.229.002,7 tys. zł, w tym:

- 13.752.885,0 tys. zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ);
- 1.527.504,0 tys. zł w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych;
- 3.948.614,7 tys. zł w ramach innych programów (projekty finansowane w ramach starej perspektywy 2004-2006, ISPA/FS/PHARE, fundusz TEN-T, budżet państwa, Fundusz Kolejowy).

Z powyżej wymienionej kwoty przewidziano finansowanie:

- przygotowania przyszłych inwestycji – 471.775,3 tys. zł;
- budowy nowej infrastruktury – 638.984,8 tys. zł;
- modernizacji istniejącej infrastruktury – 14.453.964,2 tys. zł;
- rewitalizacji infrastruktury istniejącej – 3.619.278,4 tys. zł.

WPIK został przygotowany w ramach współdziałania b. Ministerstwa Infrastruktury i PLK SA. W programie tym założono, iż PLK SA posiada – pod względem organizacyjno-technicznym – możliwości jego zrealizowania, w tym wykorzystania przewidywanych środków finansowych. Uzyskaniu założonych celów programowych miałyby także sprzyjać możliwości technologiczne i organizacyjne rynku przedsiębiorstw projektowych (oferujących wykonywanie funkcji inżynierów umów, budów i kontraktów). Zgodnie z WPIK, wydatki inwestycyjne w poszczególnych latach jego obowiązywania wynosiłyby:

- 2011 r. – 3.253.448,3 tys. zł;
- 2012 r. – 5.699,951,1 tys. zł;
- 2013 r. – 9.420.066,2 tys. zł.

Ponadto w WPIK założono maksymalne wykorzystanie środków UE, w tym finansowanie projektów w ramach POIiŚ i Regionalnych Programów Operacyjnych przyjmując jednocześnie, iż jest to możliwe przy pełnym zabezpieczeniu odpowiedniego wkładu krajowego ze środków budżetu państwa, Funduszu Kolejowego i środków własnych PLK SA. Ograniczenie bądź przesunięcie w poszczególnych latach planowanych środków w jednym ze źródeł, automatycznie powoduje konieczność – jak określono w Programie – rezygnacji, a także zagrożenie dla realizacji niektórych projektów lub niewykonanie inwestycji w założonym czasie.

Istotnym problemem w procesie realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest przygotowanie inwestycji na etapie uzyskiwania pozwoleń i innych decyzji administracyjnych. Kwestie te były m.in. przedmiotem obrad Sejmowej Komisji Infrastruktury<sup>37</sup> w dniu 1 marca 2012 roku. Podczas

<sup>37</sup> Biuletyn Kancelarii Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (Nr 17) z dnia 1 marca 2012 r. – strona internetowa Sejmu RP.

tych obrad Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził m.in., iż „...żeby wybudować coś w Polsce, musimy posiłkować się wieloma ustawami, a jakość tych ustaw jest taka, że przygotowanie inwestycji trwa dłużej niż sam proces realizacji....w ciągu ostatnich kilku, kilkunastu lat nastąpiło prawie 70 nowelizacji Prawa budowlanego...”. Przedstawiciele MTBiGM poinformowali Komisję Infrastruktury, iż Minister powołał zespół, który ma za zadanie przygotowanie projektu założeń, a następnie projektu ustawy Kodeks budowlany – co powinno nastąpić do 31 marca 2013 roku. Przewidywane są maksymalne uproszczenia i deregulacja procedur administracyjnych. Jednakże, w ocenie NIK, ewentualne ułatwienia dla inwestorów w zakresie uzyskiwania pozwoleń i decyzji administracyjnych wejdą w życie po „boomie” budowlanym w kolejnictwie.

**4.1** Działalność administracji rządowej w zakresie wspierania rozwoju infrastruktury kolejowej

Ustalenia kontroli dały podstawę do krytycznej oceny działalności ministra właściwego do spraw transportu w zakresie wspierania poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Ocena ta wynika zarówno z opieszałości w procesie programowania inwestycji kolejowych, jak i niezapewnienia we właściwym terminie wystarczających środków i ich źródeł na finansowanie inwestycji. Wyrażając krytyczną ocenę działań w wymienionym obszarze, NIK dostrzega w okresie objętym kontrolą znaczne zwiększenie aktywności ministra w zakresie tworzenia warunków zapewniających sprawniejszą realizację inwestycji na kolei. Dotyczyło to w szczególności zwiększenia środków publicznych na finansowanie tych inwestycji<sup>38</sup>.

Podstawowy dokument, stwarzający systemowe rozwiązania dla funkcjonowania transportu kolejowego pn.: „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030” został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero w dniu 19 grudnia 2008 r., tj. po upływie roku od zatwierdzenia (w dniu 7 grudnia 2007 r.) przez Komisję Europejską decyzji w sprawie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ). Opracowany zaś do tego planu dokument implementacyjny pn.: „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (WPIK), określający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych, przyjęto dopiero po czterech latach obowiązywania POLiŚ.

Prace nad powyższym programem b. Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło w sierpniu 2009 r., zobowiązując PLK SA do opracowania wersji uwzględniającej wymagania określone w art. 38c ustawy o transporcie kolejowym. Uzgodnienia tej wersji WPIK między wymienionymi podmiotami trwały do lutego 2011 roku. W dniu 2 marca 2011 r. projekt WPIK przedłożono do zatwierdzenia kierownictwu resortu, a następnie został on skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. W dniu 13 maja 2011 r. projekt WPIK został przesłany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów i po naniesieniu poprawek – skierowany w dniu 9 czerwca 2011 r. do Rady Ministrów. Od tego czasu projekt WPIK oczekiwał, mimo dwukrotnych monitów ministra właściwego do spraw transportu, na decyzję Rady Ministrów, która dopiero w dniu 7 listopada 2011 r. przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia WPIK. W dniu 7 grudnia 2011 r. uchwała ta została podpisana przez Prezesa Rady Ministrów<sup>39</sup>. Zadania ujęte w przedmiotowym programie obejmowały infrastrukturę kolejową zarządzaną przez PLK SA i koncentrowały się na kolejowej części Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T) oraz liniach o znaczeniu państwowym.

Działania ministra właściwego do spraw transportu okazały się niewystarczające aby zapewnić w odpowiednim terminie i kwotach finansowanie inwestycji infrastrukturalnych PLK SA w stopniu umożliwiającym absorpcję środków UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013, który Komisja Europejska zatwierdziła decyzją z dnia 7 grudnia 2007 roku.

Absorpcja środków unijnych wymaga wkładu środków krajowych. Tymczasem nie było możliwe pełne pokrycie zapotrzebowania na środki krajowe związane z realizacją kolejowych projektów infrastrukturalnych w ramach POLiŚ, m.in. z powodu nieposiadania przez PLK SA własnych środków (w wysokości wystarczającej na wkład do sfinansowania przedmiotowych projektów) oraz

<sup>38</sup> W 2011 r. w porównaniu z 2010 r. wydatki z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego na finansowanie inwestycji kolejowych wzrosły o 30,6%.

<sup>39</sup> Podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż „Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015” został uchwalony przez Radę Ministrów znacznie wcześniej, tj. w dniu 25 stycznia 2011 r.

uwarunkowań prawnych w zakresie pozyskania przez tę spółkę kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), ograniczonych środków Funduszu Kolejowego (FK), a także trudnej sytuacji finansów publicznych<sup>40</sup>.

Zaznaczyć należy, iż źródłem finansowania wydatków niekwalifikowanych miał być Fundusz Kolejowy. Wstępnie zakładano, iż BGK zaciągnie na rzecz Funduszu Kolejowego kredyt w Europejskim Banku Inwestycyjnym (analogiczne rozwiązanie było przyjęte w przypadku finansowania inwestycji drogowych). Jednak, z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych (dług publiczny na poziomie 53% PKB w 2010 r.) oraz wejście na rynek obligacji Krajowego Funduszu Drogowego, które stanowiły konkurencję dla planów zadłużenia Funduszu Kolejowego, a także brak zgody Ministra Finansów z 2010 r., powyższa propozycja nie została wdrożona. B. Ministerstwo Infrastruktury uznało w 2010 r., iż zachodzi konieczność pozyskania dla PLK SA kredytu w kwocie 800 mln € z EBI. Jednak bez wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie (poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa) nie było możliwości pozyskania takiego kredytu. W dniu 5 lipca 2011 r. Prezes Rady Ministrów przesłał Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym oraz ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Proponowane zmiany zostały uchwalone ustawą z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o transporcie kolejowym<sup>41</sup>. Na mocy znowelizowanych przepisów tych ustaw, zarządca infrastruktury kolejowej (tj. PLK SA) może zaciągnąć kredyty, pożyczki lub może emitować obligacje w kraju i za granicą, z przeznaczeniem na finansowanie prac przygotowawczych oraz zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach programu wieloletniego, o którym mowa w art. 38c ustawy o transporcie kolejowym, a na zobowiązania z tego tytułu mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia.

Do czasu zakończenia kontroli, środki Funduszu Kolejowego pochodziły głównie z 20% wpływów z opłaty paliwowej mimo, że – zgodnie z art. 5 ustawy o Funduszu Kolejowym – istniała również możliwość pozyskiwania wpływów z obligacji emitowanych na rzecz FK przez BGK oraz zaciągania przez ten bank na rzecz FK kredytów lub pożyczek. Zgodnie z art. 37i ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>42</sup> kwota stanowiąca 80% opłaty paliwowej stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Oznacza to, że środki z opłaty paliwowej przeznaczone na infrastrukturę drogową były czterokrotnie wyższe niż na infrastrukturę kolejową.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010–2012 (I półrocze), zbyt małe były – w stosunku do potrzeb – środki FK w finansowaniu inwestycji kolejowych<sup>43</sup>. Na finansowanie tych inwestycji oraz remont i utrzymanie infrastruktury kolejowej w 2010 r. wydatkowano z FK 115,7 mln zł, w 2011 r. – 419,1 mln zł, a w planie na 2012 r. przewidziano 337,0 mln zł. Pozytywną tendencją w omawianym

<sup>40</sup> Zaznaczyć przy tym należy, iż w początkowym okresie realizacji POIiŚ były preferowane – pod względem finansowania ze środków budżetu państwa – inwestycje drogowe (GDDKiA). Dopiero w 2010 r. wydatki z budżetu państwa na inwestycje kolejowe były wyższe od wydatków na drogi krajowe. W latach 2008 – 2012 wydatki budżetowe na infrastrukturalne inwestycje drogowe realizowane przez GDDKiA (16.128 mln zł) były ponad czterokrotnie wyższe od wydatków na inwestycje PLK S.A. (3.855 mln zł). W 2010 r. wydatki budżetu państwa na inwestycje kolejowe wyniosły 1.043,2 mln zł a w 2011 r. – 1.095,7 mln zł. W 2011 r. w porównaniu z 2010 r. wydatki na inwestycje z budżetu i Funduszu Kolejowego wzrosły o 30,6%.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 187, poz. 1113.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 931, ze zm.

<sup>43</sup> Na podstawie przepisów ustawy o Funduszu Kolejowym. Stosownie do art. 9 ust. 3 – Program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu zatwierdza Rada Ministrów na podstawie projektu opracowanego – zgodnie z art. 9 ust. 1 – przez ministra właściwego do spraw transportu w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w porozumieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

zakresie był jednak wzrost udziału środków FK w finansowaniu inwestycji kolejowych, tj. z 14,5% w 2010 r. do 34,6% w 2012 roku. Strukturę wykorzystania środków FK w okresie objętym kontrolą przedstawiają dane tabeli 3.

Tabela nr 3  
Struktura wykorzystania środków Funduszu Kolejowego

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2012 r. (plan <sup>44</sup> )	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Wydatki ogółem, w tym:	799,8	100,0	1.211,6	100,0	988,9	100,0
1) wydatki na inwestycje PLK SA	46,2	5,8	327,2	27,0	267,0	27,0
2) wydatki na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej	69,5	8,7	91,9	7,6	70,0	7,0
3) zakup, modernizacja oraz naprawy taboru pasażerskiego dla samorządów terytorialnych	174,4	21,8	141,0	11,3	136,0	13,8
4) organizowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich	-	-	-	-	150,0	15,2
5) nabycie przez Skarb państwa akcji PLK SA	229,9	28,7	500,0	41,3	350,0	35,4
6) nabycie udziałów w kapitale zakładowym spółki Przewozy Regionalne	270,1	33,8	-	-	-	-
7) pozostałe	9,7	1,2	151,5*	12,8	15,9	1,6

\* – z czego 110 mln zł stanowiła spłata udzielonego finansowania przejściowego ze środków BGK

Negatywnie należy również ocenić zbyt długie – zdaniem NIK – uzgadnianie MTBiGM w 2012 r. ze spółką PLK warunków umowy o finansowanie ze środków FK inwestycji tej spółki. Prace nad umową rozpoczęto bowiem w dniu 1 lutego 2012 r. a umowa została podpisana dopiero w dniu 20 czerwca 2012 roku. W rezultacie w I półroczu 2012 r. nie zostały uruchomione środki tego funduszu.

W ocenie NIK, istnieje duże ryzyko związane z wykonaniem w latach 2011 – 2013 określonych w WPIK inwestycji kolejowych. Zgodnie z tym programem łączna kwota wydatków na inwestycje kolejowe ma wynieść 19,2 mld zł, w tym 13,7 mld zł w ramach POIiŚ i 1,5 mld zł w ramach regionalnych programów operacyjnych. Oznacza to, iż w przypadku braku pełnego zabezpieczenia odpowiedniego wkładu krajowego (w postaci środków budżetu państwa, FK i środków własnych PLK SA) może wystąpić konieczność rezygnacji z realizacji niektórych projektów inwestycyjnych, bądź niewykonania ich w założonym czasie. Należy także podkreślić, iż – według stanu na koniec 2011 r. – zaawansowanie realizacji WPIK w zakresie poniesionych wydatków ogółem wynosiło 14,8%, w tym w ramach POIiŚ – tylko 8,3%. Przyczyną tego stanu był m.in. zbyt niski stopień wykonywania planów inwestycyjnych przez PLK SA w latach wcześniejszych (np. w 2010 r. – 73,2%, a w 2011 r. – w 83%), uzasadniany głównie opóźnieniami w przygotowaniu dokumentacji, bądź w uzyskiwaniu zezwoleń (decyzji) administracyjnych. Nie bez znaczenia jest także fakt, że na dzień 1 czerwca 2012 r. stopień wykorzystania alokacji w działaniu 7.1 POIiŚ: Rozwój transportu kolejowego wynosił: 41% – według podpisanych umów o dofinansowanie, 3,5% – według złożonych wniosków i 2% – według refundacji<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Określony uchwałą Rady Ministrów z grudnia 2011 r.

<sup>45</sup> Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Niewystarczający był też nadzór właścicielski ministra właściwego do spraw transportu nad funkcjonowaniem PLK SA, zwłaszcza w zakresie realizacji kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, w tym współfinansowanych ze środków UE. Niski stopień wykonywania planów inwestycyjnych oraz niski poziom absorpcji środków w ramach POIiŚ stwarzał w ocenie ministra właściwego do spraw transportu ryzyko utraty środków pomocowych UE. W związku z tym strona rządowa – mimo występującego od lat niedoinwestowania infrastruktury kolejowej - złożyła wniosek do KE o przesunięcie kwoty 1,2 mld € z projektów kolejowych na projekty drogowe. W celu sfinalizowania tego przedsięwzięcia w dniu 23 grudnia 2010 r. b.Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Rozwoju Regionalnego z wnioskiem o przesunięcie kwoty 1,2 mld € z działania 7.1. (rozwój transportu kolejowego) do działania 6.1. (rozwój sieci drogowej TEN-T) i do działania 6.2. (Zapewnienie sprawnego dostępu drogowego do największych ośrodków miejskich na terenie Polski Wschodniej)<sup>46</sup>. W uzasadnieniu do tego wniosku Minister podał, „... iż PLK SA jest nadal w trakcie przekształceń organizacyjnych i nadal nie osiągnęła jeszcze zdolności instytucjonalnej pozwalającej na pełną absorpcję środków unijnych w obecnej perspektywie finansowej...”. Wniosek strony polskiej (z dnia 27 czerwca 2011 r.) nie został jednak zaakceptowany przez KE. Odmowa ta została uzasadniona potrzebą wspierania rozwoju transportu kolejowego oraz dużymi potrzebami sektora kolejowego w Polsce. Na podstawie rekomendacji z raportu ewaluacyjnego, zleconego przez KE, został powołany zespół roboczy (Task Force), złożony z przedstawicieli KE, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

W wyniku prac powyższego zespołu powstała lista projektów, których realizacja możliwa jest w perspektywie finansowej 2007 – 2013 ze środków POIiŚ. Wykaz projektów obejmuje cztery grupy inwestycji, tj. projekty rewitalizacyjne, projekty obejmujące poprawę bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych, zakup i montaż rozjazdów kolejowych oraz zakup taboru do obsługi połączeń międzywojewódzkich. W ocenie Task Force, wymienione grupy inwestycji są dużo mniej skomplikowane i czasochłonne niż projekty obejmujące pełną modernizację linii kolejowych i tym samym stwarzają możliwość wykorzystania większej puli środków pochodzących z UE przed zakończeniem okresu kwalifikowalności wydatków w ramach obecnej perspektywy finansowej, tj. do końca 2015 roku.

W związku z powyższym, a także z permanentnie występującymi trudnościami w procesie budowy i modernizacji infrastruktury kolejowej, NIK zwraca uwagę na niewielką skuteczność pracy niektórych rządowych zespołów ds. kolejnictwa. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały bowiem:

- Międzyresortowy Zespół do spraw Kolei Dużych Prędkości<sup>47</sup>;
- Międzyresortowy Zespół do spraw kolejnictwa<sup>48</sup>. Do zadań tego Zespołu należało m.in. monitorowanie płatności z funduszy publicznych, przeznaczonych na potrzeby transportu kolejowego, a jego członkami byli sekretarze lub podsekretarze stanu, wyznaczeni m.in. przez Ministra Finansów i Ministra Rozwoju Regionalnego;

<sup>46</sup> Podstawą wystąpienia z wnioskiem były wyniki analizy stopnia zaawansowania projektów w działaniach 6.2. i 7.1.

<sup>47</sup> Powołany zarządzeniem nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2008 r. Zespół ten rozwiązano zarządzeniem nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do spraw Kolei Dużych Prędkości.

<sup>48</sup> Powołany zarządzeniem Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. (MP Nr 47, poz. 687). Zespół ten rozwiązano zarządzeniem nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego zespołu do spraw Kolejnictwa (MP z 2012 r., poz. 293).

- Zespół do spraw nadzoru nad kolejowymi inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013<sup>49</sup>. Do zadań tego Zespołu należy koordynacja i monitorowanie liniowych inwestycji kolejowych współfinansowanych ze środków POIiŚ.

#### 4.2 Wykonywanie przez PLK SA funkcji inwestora w procesie modernizacji i budowy infrastruktury kolejowej

##### 4.2.1. Realizacja wydatków na inwestycje kolejowe

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą PLK SA nie wykonywała zarówno rzeczowych planów inwestycyjnych, jak i planowanych nakładów na te inwestycje, które w znacznym stopniu finansowane były ze środków budżetu państwa oraz UE. W konsekwencji wydłużał się czas modernizacji wielu linii kolejowych, co nie sprzyjało poprawie stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Podobna sytuacja pod tym względem występowała również w latach wcześniejszych. Wykonywanie planów nakładów inwestycyjnych przez PLK SA przedstawiają dane tabeli 4.

Tabela nr 4

Wykonanie planów nakładów inwestycyjnych przez PLK SA

Lata	Plan nakładów inwestycyjnych (w mln zł)	Wykonanie planu nakładów inwestycyjnych (w mln zł)	Procent wykonania planu
2007	2.979	2.447	82,1
2008	3.635	3.173	87,3
2009	3.632	2.814	77,5
2010	3.808	2.757	72,4
2011	5.172	3.811	73,7
2012	4.892	1.451 (za I półrocze)	-

Wyniki kontroli wskazują, że do głównych czynników utrudniających realizację inwestycji kolejowych należy zaliczyć: ograniczony potencjał biur projektowych, przedłużanie procedur przetargowych przez oferentów oraz unieważnianie postępowań przetargowych lub konieczność ich powtarzania, potrzeba wykonania dodatkowych robót (spowodowanych m.in. wystąpieniem odmiennych od przyjętych w dokumentacji projektowej warunków terenowych) oraz wydłużenie procedury uzyskiwania pozwoleń i decyzji administracyjnych, zwłaszcza w przypadku złożenia niepoprawnych wniosków o ich wydanie.

Do poprawy sytuacji w powyższym zakresie nie przyczyniło się – jak dotychczas – m.in. powołanie pionu środowiska i zespołu do spraw współpracy z organami administracji publicznej w Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA. W I półroczu 2012 roku pojawiły się także nowe trudności przy realizacji inwestycji, w tym przede wszystkim brak mocy przerobowej wykonawców robót. Z ustaleń kontroli wynika, że wymienione bariery realizacji inwestycji kolejowych nie były brane pod uwagę przy planowaniu tych inwestycji. Nierzetelnie uwzględniono też w tym zakresie rzeczywiste możliwości

<sup>49</sup> Utworzony przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zarządzeniem Nr 20 z dnia 12 marca 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw nadzoru nad kolejowymi inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.



organizacyjne PLK SA, a także możliwości finansowe budżetu państwa. W procesie tym kierowano się bardziej potrzebami wynikającymi z wieloletniego niedoinwestowania infrastruktury kolejowej. Strukturę wydatków na inwestycje kolejowe w latach 2010–2011 według źródeł finansowania przedstawiają dane zamieszczone w tabeli 5.

Tabela nr 5

Struktura wydatków na inwestycje kolejowe według źródeł finansowania.

Wyszczególnienie	2010 r.		2011 r.		2010 r. = 100 w %
	Kwota w mln zł	Ogółem = 100 w %	Kwota w mln zł	Ogółem = 100 w %	
Ogółem, w tym:	2.709,0	100,0	3.347,3	100,0	123,6
środki własne PLK SA	605,5	22,4	428,9	12,9	70,8
budżet państwa	1.211,7	44,7	1.171,7	35,0	96,7
Fundusz Kolejowy	46,2	1,7	357,4	10,7	773,6
Kredyt z EBI	288,2	10,6	155,5	4,6	53,9
środki pomocowe UE	550,0	20,3	1.225,8	36,6	222,8
pozostałe	7,4	0,3	8,0	0,2	108,1

Wzrost wydatków ogółem w 2011 r. na inwestycje kolejowe (o 23,6%) w porównaniu z ich wielkością w 2010 r. był przede wszystkim skutkiem zwiększenia wydatków ze środków FK (prawie 8-krotnego) oraz ze środków funduszy unijnych (ponad 2-krotnego). Niepokojącym zjawiskiem było zmniejszenie w 2011 r. nakładów na inwestycje ze środków własnych PLK SA. Dotyczyło to zarówno wydatkowanej kwoty (mniejszej o 176,6 mln zł, tj. o 29,2%), jak i udziału tej kwoty w wydatkach inwestycyjnych ogółem (spadek z 22,4% w 2010 r. do 12,9% w 2011 r.). Świadczy to o pogorszeniu się zdolności PLK SA do finansowania działalności inwestycyjnej ze środków własnych.

Negatywnej oceny wymaga niski stopień zaangażowania środków POIiŚ, przewidzianych do współfinansowania kolejowych zadań inwestycyjnych. Środki te – stosownie do założeń WPIK do roku 2013 w perspektywie do roku 2015 – miały zapewnić w 70% sfinansowanie inwestycji objętych tym programem. Po upływie połowy okresu realizacji WPIK, na 32 zaplanowane zadania, do czasu zakończenia kontroli nie podpisano umów o dofinansowanie 18 zadań o łącznej wartości 5.931,4 mln zł, co stanowiło 43,1% planowanych środków na finansowanie WPIK w ramach POIiŚ (13.752,9 mln zł)<sup>50</sup>. NIK ocenia te nieprawidłowości jako działanie niecelowe, niegospodarne i nierzetelne. Przyczyną niepodpisania umów o dofinansowanie ze środków POIiŚ 18 zadań (w stosunku do stanu na etapie sporządzania pre-umów) było niezłożenie przez PLK SA stosownych wniosków do CUPT, co głównie wynikało ze zmian zakresu rzeczowego zadań, zmian projektów, wydłużonych procedur uzyskania decyzji (pozwoleń) administracyjnych, opóźnień w postępowaniu przetargowym i opóźnień w zapewnieniu źródeł finansowania. Na przykład, nie został złożony do CUPT wniosek o dofinansowanie projektu pn.:

- „Modernizacja linii kolejowej E 65/C–E 65 Warszawa–Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej, LCS, ERTMS/ETCS/GSM-R, DSAT oraz zasilanie trakcyjne”. złożenie wniosku – według wyjaśnień PLK SA – możliwe będzie po uregulowaniu całokształtu spraw związanych z oceną wpływu projektu na środowisko, w tym również na obszary NATURA 2000. Nastąpi to jednak dopiero po określeniu lokalizacji masztów GSM-R, będących bazą dla systemu ERTMS. Dopiero wówczas organy środowiskowe będą mogły ustosunkować się do wpływu projektu na środowisko.

<sup>50</sup> Zaznaczyć należy, iż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w ramach POIiŚ z dostępnej kwoty alokacji dwukrotnie wyższej niż dla PLK SA, podpisała umowy o dofinansowanie na ponad 95% dostępnej kwoty alokacji, a otrzymała refundację w wysokości ok. 50% dostępnej alokacji.

- „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Katowice-Zabrze-Kraków”, głównie z powodu zmiany zakresu rzeczowego. Różnice dotyczyły liczby i lokalizacji obiektów inżynierskich (wiadukty, przejścia dla pieszych pod torami). Zmiany te wynikały z likwidacji większej liczby przejazdów w poziomie szyn niż pierwotnie zakładano. Konsekwencją likwidacji tych przejazdów była konieczność zaprojektowania dodatkowych dróg równoległych do torów. W związku z tym konieczne było ponowne uzyskanie decyzji środowiskowych.
- „Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław–Poznań, odcinek Czempin–Poznań”. Zgodnie z pre-umową wniosek powinien być złożony do dnia 31 marca 2010 roku. Wniosek był poprawiany przez konsultanta w oparciu o uwagi CUPT. Wydłużyły się procedury przetargowe oraz wystąpiły opóźnienia w uzyskaniu pozwoleń na budowę.
- „Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa-Białystok-granica z Litwą, odcinek Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz-Sadowne” Wniosek o dofinansowanie tego projektu, stosownie do pre-umowy, miał być zgłoszony do CUPT do dnia 31 marca 2009 roku. Termin ten wydłużono (na podstawie aneksu do pre-umowy) do dnia 31 maja 2010 roku. W kwietniu 2010 r. nie b. Ministerstwo Infrastruktury nie uwzględniło tego projektu w dokumentach wdrażania „Master planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”, a tym samym nie przewidziało jego finansowania. Od czerwca do września 2010 r. PLK SA uzgadniała z ministerstwem harmonogram wdrażania projektu. W dniu 9 sierpnia 2010 r. zarząd PLK SA zatwierdził rozszerzony wariant projektu, co spowodowało konieczność aktualizacji materiałów przetargowych i raportu oddziaływania na środowisko.

NIK negatywnie ocenia jakość i terminowość przekazywanej przez PLK SA do CUPT dokumentacji niezbędnej do podpisania umów o dofinansowanie projektów kolejowych ze środków POIiŚ. Dokumentacja ta sporządzona została nierzetelnie, wymagała bowiem korekt i uzupełnień, co skutkowało przedłużaniem czasu od dnia złożenia wniosku o dofinansowanie do dnia podpisania stosownej umowy o dofinansowanie projektu. Do dnia zakończenia kontroli, średni czas dla wszystkich 14 podpisanych umów o dofinansowanie projektu wynosił 383 dni<sup>51</sup> i wahał się od 165 do 1.106 dni (w przypadku wniosku złożonego w 2007 r.). Z ustaleń kontroli wynika, iż przewlekłość w omawianym zakresie była skutkiem nieprawidłowości w działalności PLK SA, a nie CUPT, czego przykładową ilustracją jest wniosek dotyczący projektu pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie-Radom – prace przygotowawcze”. I tak, PLK SA złożyła wniosek o dofinansowanie tego projektu w dniu 8 stycznia 2010 roku. W dniu 12 marca 2010 r. CUPT zawiesił ocenę tego wniosku z powodu nieuzyskania odpowiedniej liczby punktów z oceny merytorycznej. PLK SA złożyła poprawioną wersję wniosku w dniu 4 listopada 2010 r., do którego CUPT ponownie zgłosił uwagi i przesłał je do PLK SA w dniu 30 listopada 2010 roku. PLK SA złożyła poprawiony wniosek w dniu 4 sierpnia 2011 r., który został zatwierdzony przez CUPT w dniu 25 sierpnia 2011 roku. Umowa o dofinansowanie została podpisana dopiero w dniu 17 października 2011 roku.

PLK SA nierzetelnie kwalifikowała i rozliczała wydatki na finansowanie projektów ze środków POIiŚ. Skutkowało to potrąceniami finansowymi z wnioskowanych kwot, a także wydłużaniem czasu weryfikacji wniosków o płatność. W okresie objętym kontrolą PLK SA przesłała do CUPT 14 wniosków o płatność na kwotę 1.898,3 mln zł. W czterech przypadkach CUPT zweryfikowało negatywnie wnioski na łączną kwotę 6,9 mln zł. Sytuacja taka wpływała na wzrost udziału wydatków na realizację inwestycji ze środków własnych spółki. Do dnia 30 czerwca 2012 r. PLK SA otrzymała zwrot 606,0 mln zł, w toku weryfikacji były wnioski na kwotę 806,6 mln zł, a nie otrzymała kwoty 324,5 mln zł. Na przykład:

- O weryfikacji wniosku o płatność nr POIiŚ.07.0100-00-009/09-09 dotyczącego różnych umów w ramach projektu pn. „Modernizacja linii kolejowej E65/C-E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia-obszar LCS Ciechanów”, CUPT w dniu

<sup>51</sup> Stosownie do przepisu pkt 16A „Organizacji systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko” – całkowity czas oceny projektów przez instytucję odpowiedzialną za ocenę nie powinien przekroczyć 70 dni roboczych, natomiast umowa o dofinansowanie – stosownie do pkt 16D – powinna być podpisana nie później niż 2 miesiące od zakończenia oceny i wyboru projektu.

24 maja 2012 r. poinformowało PLK SA, że do wypłaty zatwierdzono kwotę niższą od wskazanej we wniosku. Kwota wydatków kwalifikowanych została pomniejszona o 2.693,4 tys. zł.

- Podczas weryfikacji przez CUPT wniosku o płatność dotyczącego projektu pn. „Modernizacja linii kolejowej E65/C-E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia, obszar LCS Ciechanów” stwierdzono błąd w rozliczeniu robót, polegający na zawyżeniu w fakturze wartości wykonanych robót o 56,2 tys. zł. Błąd rozliczenia robót popełniono w czterech kolejnych fakturach, co skutkowało wypłaceniem wykonawcy robót nienależnej kwoty 357,0 tys. zł. PLK SA pomniejszyła o tę kwotę należność wykonawcy w czerwcu 2012 r., ale nie uzyskała od wykonawcy robót korekt faktur na nadpłaconą kwotę (co dawałoby podstawę do księgowego zaewidencjonowania odzyskanej nadpłaty). Świadczy to o niedostatecznym nadzorze kierownictwa projektu, do którego zadań należało sprawdzanie i akceptowanie wystawianych faktur pod względem merytorycznym. W przypadku omawianych wydatków uznanych tymczasowo za niekwalifikowane, PLK SA zobowiązała się przedstawić dokumenty uzasadniające uznanie ich jako kwalifikowane (do dnia zakończenia kontroli nie zakończono tego postępowania).

Niekorzystny wpływ na płynność finansową PLK SA (beneficjenta środków POIiŚ) miało wydłużenie czasu od złożenia wniosku o płatność do wypłaty środków. W 2010 r. czas ten wynosił 87 dni, w 2011 r. – 152 dni, a w I półroczu 2012 r. 154 dni. Wydłużeniu uległ zarówno czas od złożenia wniosku o płatność (zależny w głównej mierze od poprawności składanych przez PLK SA wniosków), jak i czas od zatwierdzenia wniosku o płatność do wypłaty środków (w 2010 r. wynosił on 21 dni, w 2011 r. – 38 dni, a w I półroczu 2012 r. – 65 dni). Wydłużanie czasu płatności wynikało głównie z zamieszczenia środków na realizację projektów PLK SA w rezerwie celowej budżetu państwa, co powodowało konieczność dokonania dodatkowych czynności związanych z uruchomieniem tych środków (wnioski o uruchomienie rezerwy celowej podlegały weryfikacji przez cztery instytucje, tj. CUPT, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Finansów).

W związku z powyższym podkreślenia wymaga fakt, iż okresowy brak środków finansowych skutkował koniecznością zapłaty kar za nieterminową realizacją zapłaty wykonawcom robót. W okresie objętym kontrolą wykonawcy robót czterokrotnie obciążyli PLK SA karami z tytułu nieterminowej zapłaty faktur. Z tego tytułu Spółka poniosła koszty w łącznej w wysokości 522,5 tys. zł.

#### 4.2.2. Przygotowanie do rozpoczęcia realizacji inwestycji

Przygotowanie inwestycji do realizacji obejmuje przede wszystkim opracowanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej, uzyskanie stosownych pozwoleń i decyzji administracyjnych oraz wybór wykonawców zarówno dokumentacji, jak i robót budowlanych.

Na wydłużenie terminu wyboru oferentów wpływało składanie przez nich odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), które w większości przypadków były bezzasadne (w okresie objętym kontrolą wniesiono 110 odwołań do KIO, z czego 39 odwołań KIO uwzględniła, 51 – oddaliła, a 20 – umorzyła). Jednakże uwzględnione przez KIO odwołania (tj. 39) wykazały nieprzestrzeganie przez PLK SA na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przepisów Prawa zamówień publicznych (Pzp), co było działaniem nielegalnym. Na skutek składanych odwołań przez oferentów, nieprawidłowości w tym zakresie były usuwane dopiero po rozstrzygnięciach KIO. Odwołujący się zarzucali PLK SA m.in. nie odtajnienie części ofert pomimo, że zastrzeżone przez innych oferentów informacje nie stanowiły tajemnicy przedsiębiorstwa, składanie nieprawdziwych informacji, nie spełnianie warunków udziału w postępowaniu przetargowym, brak zgodności ofert z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przyjmowanie ofert z rażąco niskimi cenami, opisanie przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, przyjęcie przez zamawiającego zbyt krótkiego oraz nierealnego i niemożliwego do dotrzymania czasu

realizacji zamówienia. W uwzględnionych odwołaniach KIO zarzuciła PLK SA naruszenie przepisów ustawy Pzp oraz Kodeksu cywilnego. Ustalono, że w wyniku uznania racji firm odwołujących się, KIO zasądziła od PLK SA na ich rzecz łączną kwotę 207,5 tys. zł. Na przykład:

- *Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Krakowie oszacował opracowanie jednej z dokumentacji projektowej na kwotę 6.000 tys. zł netto (z podatkiem VAT – 7.320 tys. zł). W wyznaczonym terminie złożono osiem ofert. W dniu 4 sierpnia 2010 r. Komisja Przetargowa oceniła, iż najniższa oferta (911,3 tys. zł) była kilkakrotnie mniejsza od pozostałych ofert oraz od szacunku Zamawiającego<sup>52</sup> (tj. Oddziału Centrum). Zamawiający wezwał tego oferenta do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia, czy oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny. Na podstawie złożonych wyjaśnień w dniu 9 sierpnia 2010 r. Oddział uznał, iż oferent przedstawił cenę umożliwiającą prawidłowe wykonanie zamówienia. W dniu 20 sierpnia 2010 r. inny oferent złożył odwołanie do Prezesa KIO. W dniu 7 września 2010 r. KIO uwzględniło odwołanie i nakazało wykonawcy unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i dokonanie ponownej oceny ofert. KIO uznała, że cena oferty w kwocie 911,3 tys. zł odbiega od szacunku Zamawiającego oraz od pozostałych ofert, jak również w stosunku do cen rynkowych, co stanowi zagrożenie dla prawidłowej realizacji zamówienia. Zamawiający powtórzył nakazane czynności w dniu 15 września 2010 r.*
- *W dniu 23 stycznia 2012 r. trzech oferenci odwołali się do KIO, zarzucając zamawiającemu (tj. PLK SA), iż utrudnia konkurencję określając zbyt krótki termin realizacji prac projektowych dot. modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa-Białystok-Granica Państwa. KIO oddaliła wniosek PLK SA o odrzucenie odwołania wskazując m.in., że wymagany przez zamawiającego 10-miesięczny termin na realizację prac projektowych został obliczony niewłaściwie i jest terminem zbyt krótkim. KIO stwierdziła, że zasadnym jest przyjęcie 15,5-miesięcznego terminu jako minimalnego na wykonanie niezbędnych prac i uzyskanie pozwoleń. Ponadto termin na uzyskanie prawomocnej decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej winien wynosić minimum 5 miesięcy (biorąc pod uwagę ustawowy termin pozyskania opinii właściwych organów – zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym – wynosi 30 dni, następnie termin 3 miesięcy na wydanie decyzji lokalizacyjnej, której termin uprawomocnienia wynosi 30 dni). Tymczasem zamawiający w przedłożonym harmonogramie przewidział na te czynności jedynie 3 miesiące.*
- *Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Lublinie w trakcie udzielania zamówienia na modernizację przejazdów kolejowych w dniu 14 kwietnia 2011 r. udzielił jednemu z oferentów nieprecyzyjnej i niezgodnej ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia odpowiedzi na pytanie dotyczące zastosowania liczników osi. W ocenie tego oferenta, który złożył odwołanie do KIO, doszło do zmiany w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ocena tę podzieliła także KIO, która nakazała na podstawie wyroku z dnia 6 maja 2011 r. powtórzenie postępowania. Nieprawidłowość ta skutkowała – niezależnie od poniesionych przez Oddział kosztów – opóźnieniem otwarcia ofert o trzy tygodnie.*
- *Na skutek naruszenia przepisów ustawy o Pzp Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Poznaniu utracił 2.364,5 tys. zł ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego. Ustalono, że w postępowaniu przetargowym dotyczącym zadania pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 356 Poznań Wschód – Bydgoszcz na terenie województwa wielkopolskiego mającej duże znaczenie w obsłudze połączeń małych miejscowości z aglomeracją poznańską na odcinku Poznań Wschód – Gołańcz, etap I” Oddział prowadząc przedmiotowe zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego, naruszył przepisy art. 40 ust. 6 pkt 2 przywołanej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia tego postępowania. W wyniku kontroli uprzedniej i potwierdzonej opinią KIO z dnia 18 stycznia 2011 r., Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu nałożył korektę finansową w wymienionej wysokości, tj. zgodnie z przepisami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego („Wymierzanie korekt finansowych za naruszanie prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE”).*

We wszystkich zbadanych postępowaniach przetargowych (21) na wykonanie robót budowlanych oraz opracowanie dokumentacji projektowej PLK SA jako jedyne kryterium wyboru ofert stosowała najniższą cenę. Zaznaczyć należy, iż przy wyborze oferty na podstawie tylko jednego kryterium,

<sup>52</sup> Szacunek ten przygotowany był na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).

tj. najniższej ceny, zamawiający nie ma – w ocenie NIK – pewności, że uzyskał rozwiązanie najlepsze, np. ze względu na przyszłe koszty eksploatacji budowanego obiektu. W 2011 r. w wyniku postępowań przetargowych przy zastosowaniu niższych niż zakładano cen – PLK SA zaoszczędziła kwotę 125.171 tys. zł. Kwota ta stanowiła tylko 6,5% ogólnej kwoty niewykorzystanych środków na finansowanie inwestycji (1.929.204 tys. zł).

Istotnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na terminową realizację inwestycji były opóźnienia biur projektowych przy opracowywaniu dokumentacji przedprojektowej<sup>53</sup> i projektowej. PLK SA nie wypracowała skutecznych sposobów, które w znaczącym stopniu przyczyniłyby się do zminimalizowania ryzyka nieterminowego przygotowania tej dokumentacji. W okresie objętym kontrolą, w przypadku 22 umów na wykonanie dokumentacji przedprojektowych i projektowych, wykonawcy nie wywiązali się z przyjętych terminów. Na skutek opóźnień oraz nieterminowego usuwania ujawnionych usterek w dokumentacji, PLK SA naliczyła i wyegzekwowała od wykonawców kary umowne w łącznej wysokości 12.708,0 tys. zł oraz 4.772,9 tys. €. Na przykład:

- *W dniu 30 stycznia 2009 r. PLK SA zawarła umowę z konsorcjum firm kartograficznych o wykonanie dokumentacji geodezyjnej dla celów projektowych niezbędnej do przeprowadzenia modernizacji linii kolejowej nr 8 na odcinku Warszawa Okęcie – Kielce. Termin wykonania całości umowy ustalono na dzień 24 stycznia 2010 r., a wynagrodzenie na kwotę 3.300,0 tys. zł (netto). Realizację umowy przewidziano w sześciu etapach, z czego tylko w jednym przypadku (wykonanie zdjęć lotniczych) wykonawca w terminie wywiązał się z umowy. W pozostałych pięciu etapach terminy realizacji nie zostały dotrzymane. W przypadku czterech etapów opóźnienia w realizacji umowy wynosiły od 44 do 807 dni, zaś w jednym przypadku (etap IV LCS Skarżysko Kamienna) umowa nie została zrealizowana do dnia zakończenia kontroli, a opóźnienie wynosiło 1005 dni. Zgodnie z postanowieniami umowy, wykonawcy zobowiązani byli do zapłacenia kary w wysokości 0,2% wynagrodzenia netto za dany etap i każdy dzień opóźnienia, a maksymalną łączną karę określono na poziomie 30% wynagrodzenia netto (990,0 tys. zł). W tej sytuacji, do dnia 26 lipca 2012 r. potencjalne kary z tytułu opóźnień w realizacji umowy wyniosłyby 2.660,8 tys. zł, lecz z powodu „przekroczenia” poziomu 30% wartości umowy nie mogły być one nałożone. Pomimo tak rażącego opóźnienia PLK SA nie odstąpiły od tej umowy.*

W ocenie NIK nierzetelnie, a także niezgodnie z wymogami Ramowego regulaminu zespołu oceny projektów inwestycyjnych (ZOPI)<sup>54</sup> została zweryfikowana dokumentacja modernizacji linii kolejowej nr 91 Kraków – Medyka na szlaku Łańcut – Rogóżno. Dokumentacja ta poddana została bowiem ocenie ZOPI dopiero po zakończeniu robót torowych, w tym toru nr 2 ponad jeden miesiąc po zakończeniu tych robót, a toru nr 1 sześć dni po zakończeniu zamknięć tego toru. Ponadto Zespół ten nie dokonał wymaganej na podstawie § 10 ust. 10 Ramowego regulaminu ZOPI oceny elementów tej dokumentacji, poprawionych i uzupełnionych przez projektanta w związku z wadami i brakami wytkniętymi podczas pierwszej oceny. Zaznaczyć należy, iż jedna z tych wad dotyczyła braku kompletnego wykazu regulacji osi toru, istotnego dla jakości wykonania robót.

Negatywny wpływ na wykonywanie planu zadań inwestycyjnych przez PLK SA, a także na niski stopień wykorzystania środków w ramach POIiŚ miał brak przygotowanych do realizacji projektów rezerwowych. Listy takich projektów PLK SA nie posiadała do dnia 14 maja 2012 r., kiedy to jej Zarząd podjął uchwałę w sprawie zgłoszenia dodatkowych projektów przewidzianych do realizacji do 2015 roku. Projekty te dotyczą 18 zadań, w tym m.in. modernizacji linii średnicowej w Warszawie,

<sup>53</sup> Przedstawia ona cele, podstawy i zasady działania inwestora na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego, tzn. stadium przedprojektowym, poprzedzającym opracowanie projektów inwestycji, w tym projektów budowlanych, a następnie legalizacji przedsięwzięć budowlanych i ich realizacji. Dokumentacja przedprojektowa obejmuje również analizę zagadnień dotyczących ograniczeń (barier inwestycyjnych), w tym wynikających z braku lub niedoskonałości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<sup>54</sup> „Ramowy regulamin zespołów oceny projektów inwestycyjnych w PKP Polskie Linie Kolejowe SA”. Centrum Realizacji Inwestycji – został przyjęty Decyzją nr 12/2010 Prezesa Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe SA z dnia 25 marca 2010 r.

poprawy bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych i poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez zakup specjalistycznego sprzętu technicznego. Wartość wszystkich projektów dodatkowych wyniosła 2.935,0 mln zł. Brak listy dodatkowych projektów uniemożliwił podjęcie przedsięwzięć inwestycyjnych w przypadku trudności w wykonywaniu projektów przyjętych do realizacji. Zaznaczyć należy, iż w okresie objętym kontrolą PLK SA nie wykorzystano zaplanowanych środków na finansowanie opracowania dokumentacji projektowej. Z zaplanowanych na ten cel środków w kwocie 668,2 mln zł, wydatkowano zaledwie 313,9 mln zł, tj. 47%.

W umowach zawieranych z wykonawcami robót występowała dowolność w zakresie ustalania kar umownych. W oddziałach Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Szczecinie i Lublinie stwierdzono, że umowy z wykonawcami robót nie zawierały klauzuli o maksymalnej wysokości kar za niewłaściwą realizację zamówienia (w pozostałych skontrolowanych jednostkach stosowano takie klauzule zaznaczając, iż łączna suma naliczonych kar umownych nie powinna przekroczyć 30% ceny określonej w umowie). W pozostałych skontrolowanych jednostkach PLK SA, w umowach z wykonawcami zamieszczano postanowienie o maksymalnym pułapie kar umownych w granicach 20-30% ceny umownej. Na przykład:

- *W umowie dotyczącej opracowania studium wykonalności dla zadania pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 203 Tczew – Kostrzyn na odcinku Gorzów Wlkp. – Krzyż” określono terminy i płatności za zrealizowanie przez wykonawcę poszczególnych etapów opracowania, w tym karę w wysokości 1.000 zł za nieprzekazanie opracowania w określonych terminach, liczoną za każdy dzień zwłoki (§ 6 pkt 3 umowy). W toku kontroli stwierdzono, że opóźnienia w dostarczeniu przez wykonawcę poszczególnych etapów dokumentacji (w 7 spośród 9) wahały się od 7 do 107 dni. Pomimo opóźnień Oddział dokonał płatności za faktury (4 pierwsze etapy) wystawione przez wykonawcę w łącznej kwocie 408.360,0 zł (stan na dzień 6.07.2012 r.), nie naliczając kar umownych. Na dzień dokonania wymienionych płatności Oddział – zgodnie z § 7 ust. 4 umowy – uprawniony był do potrącenia z należnych wykonawcy kwot kar umownych w wysokości 75.000 zł. W ocenie NIK, niepotrącenie tej kwoty było działaniem niegospodarnym<sup>55</sup>.*

Istotną przyczyną wydłużonej procedury przygotowania inwestycji do realizacji była konieczność uzupełniania i poprawiania wniosków dotyczących uzyskania pozwoleń i decyzji administracyjnych. Potrzeba taka występowała zarówno po złożeniu wniosku, jak i w trakcie postępowania administracyjnego<sup>56</sup>. W przypadku wszystkich zbadanych zadań inwestycyjnych (21) składane wnioski o uzyskanie pozwoleń i decyzji administracyjnych wymagały uzupełnień i poprawek. Na przykład:

- *Wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej linii kolejowej pn. „Budowa połączenia kolejowego MPL Kraków Balice z Krakowem Głównym” – został złożony do Wojewody Małopolskiego w dniu 26 marca 2012 roku. Wniosek ten wymagał jednak uzupełnień i do czasu zakończenia kontroli trwało postępowanie w tej sprawie.*
- *W przypadku zadania Nr 116 pn. „Przebudowa mostu stalowego w km 122,817 linii Warszawa-Katowice” i zadania nr 117 pn. „Przebudowa mostu zespolonego w km 134,219 linii Warszawa-Katowice” – umowy zawarte (przez Oddział Centrum Realizacji Inwestycji w Warszawie) z wykonawcą obejmowały, oprócz wykonania dokumentacji projektowej również uzyskanie (odpowiednio do dnia 15 i 30 listopada 2010 r.) wykazanych w niej uzgodnień i decyzji administracyjnych, w tym pozwoleń na budowę. Ustalono, iż termin uzyskania pozwolenia na budowę obu zadań został przedłużony do 30 czerwca 2011 r., a decyzje te przekazano*

<sup>55</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w umowie nie określono maksymalnej wysokości kar umownych. Przyjęto bowiem kwotowy sposób ich naliczania za każdy dzień opóźnienia, co przy tak dużych opóźnieniach kary umowne byłyby wyższe od wartości umowy. Wyliczone przez Oddział kary należne od wykonawcy z tytułu nienależytej realizacji umowy na dzień 4 lipca 2012 r. wyniosły 622.131 zł i były wyższe od wartości umowy o 10.821 zł. W tym czasie wartość niezapłaconych przez Oddział faktur wynosiła 202.950,0 zł.

<sup>56</sup> Podkreślenia wymaga fakt, iż w przypadku poprawnych wniosków o wydanie decyzji administracyjnych średni czas (za okres od listopada 2010 r. do czerwca 2011 r.) wynosił dla decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej 88 dni od dnia złożenia wniosku (ustawowy termin 90 dni), a dla decyzji o pozwoleniu na budowę 50 dni od dnia złożenia wniosku (ustawowy termin 65 dni).

zamawiającemu w dniu 6 i 30 czerwca 2011 roku. Skutkowało to wydłużeniem czasu realizacji umów w części dotyczącej uzyskania pozwoleń na budowę o ponad 100%, tj. z 193 do 396 dni dla zadania nr 116 oraz z 208 dni do 420 dni dla zadania nr 117 pomimo, że – w ocenie NIK – wykonawca przyczynił się do powstania opóźnienia. Wykonawca rozpoczął bowiem działania w celu uzyskania niezbędnych uzgodnień i decyzji administracyjnych (m.in. pozwolenie wodno-prawne, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej o znaczeniu państwowym) dopiero na 67 i 55 dni przed upływem terminu przekazania zamawiającemu pozwolenia na budowę. Ponadto w odniesieniu do 9 spośród 12 złożonych wniosków właściwe organy administracyjne wzywały wykonawcę do ich uzupełnienia.

- W przypadku budowy toru do portu lotniczego w Świdniku realizowanej w systemie „projektuj i buduj”, na podstawie umowy zawartej przez Dyrektora Oddziału Centrum Realizacji Inwestycji w Lublinie, wykonawca zobowiązany został m.in. do uzyskania niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych. Wykonawca realizował zamówienie z opóźnieniem. Projekt podziału nieruchomości został złożony po upływie 11 miesięcy po terminie określonym na wykonanie całości zamówienia, a wniosek o wydanie pozwolenia na budowę – po upływie 15 miesięcy od tej daty. Roboty budowlane związane z torem powinny być wykonane do planowanego terminu otwarcia lotniska (31 październik 2012 r.), jednakże do czasu zakończenia kontroli PLK SA nie posiadała pozwolenia na budowę. Składane wnioski o pozwolenia i decyzje administracyjne wymagały uzupełnień i poprawek.

Ustalono, iż wydłużenie procedury uzyskiwania decyzji i pozwoleń administracyjnych spowodowane było również przez organy wydające te dokumenty. Przykładowo:

- W związku z modernizacją linii kolejowej E65/C-E 65 Warszawa–Gdynia, obszar LCS Łława i LCS Malbork, PLK SA trzykrotnie zwracała się do Dyrektora Rejonowego Oddziału Środowiska w Gdańsku o wydanie deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000. Za każdym razem odmawiano wydanie tego dokumentu. W kwietniu 2012 r. PLK SA złożyła zażalenie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który w dniu 13 czerwca 2012 r. wydał postanowienie uchylające wcześniejsze postanowienia dyrektora i nakazujące ponownie rozpatrzyć sprawę. Dyrektor Oddziału wydał w dniu 19 lipca 2012 r. deklarację Natura 2000.
- W dniu 23 października 2010 r. wykonawca robót projektu pn. „Przebudowa mostu stalowego kratowego jednoprzęsłowego w km 122,817 linii Nr 001 Warszawa-Katowice” złożył do Wojewody Łódzkiego wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wniosek ten – na wezwanie organu – został uzupełniony w dniu 9 grudnia 2010 roku. Jednak, w dniu 10 grudnia 2010 r. Wojewoda Łódzki poinformował wykonawcę, że „... wniosek nie może być rozpatrzony w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak błędnie ocenił organ po wstępnym rozpoznaniu przestanych akt. Omyłka ta spowodowana została wcześniej prowadzonymi rozmowami telefonicznymi z przedstawicielami wykonawcy na temat materiałów wymaganych przy występowaniu o ustalenie lokalizacji...”. Decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej Wojewoda wydał w dniu 8 kwietnia 2011 roku. Ponowny wniosek o wydanie tej decyzji (z dnia 20 stycznia 2011 r.) był, na wezwanie Wojewody, dwukrotnie uzupełniany (w dniach 1 i 14 lutego 2011 r.).

Działaniem niecelowym i niegospodarnym było – w ocenie NIK – zawarcie z dwiema firmami umowy o prowadzenie czynności związanych z nadzorem procesu budowlanego bez zapewnienia tym firmom możliwości realizacji postanowień umowy. Ustalono, że w dniu 3 czerwca 2009 r. PLK SA zawarła z tymi firmami umowę o prowadzenie nadzoru procesu budowlanego na linii kolejowej 65 Warszawa–Gdynia na odcinku od km 131.100 do km 184,800. Usługa ta nie mogła być zrealizowana, ponieważ PLK SA nie dokonała wyboru wykonawcy robót budowlanych. Już w dniu zawarcia tej umowy o nadzór było wiadomo, że w terminie jej obowiązywania nie będą mogły być realizowane postanowienia, ponieważ w dniu 2 lutego 2009 r., tj. 4 miesiące wcześniej unieważniono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, a nowe postępowanie wszczęto w lipcu 2009 r. (tj. po przeszło 5 miesiącach). Zatem przez prawie 12 miesięcy nie mógł być prowadzony przedmiotowy nadzór. W konsekwencji zawarcia umowy o świadczenie nadzoru, bez uprzedniego (lub równoczesnego) zawarcia umowy o wykonanie robót, w dniu 20 czerwca 2011 r., na podstawie ugody sądowej z firmami, PLK SA zobowiązała się do zapłacenia jednej firmie

odszkodowania z tytułu utraconych korzyści w kwocie 250,0 tys. €, a drugiej – do dokonania zwrotu poniesionych kosztów w kwocie 661,4 tys. zł.

Ustalono, że jeszcze przed wydaniem rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. w sprawie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym<sup>57</sup>, PLK SA przygotowała wykaz stacji i przystanków wraz z opisem dostępności dla osób niepełnosprawnych. Kwestie dotyczące udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym (asysta) zostały również uwzględnione w porozumieniach z przewoźnikami, bądź regulaminach technicznych stacji i obowiązują we wszystkich jednostkach organizacyjnych PLK SA, tj. zakładach linii kolejowych. Ponadto, ułatwienia dla tych osób były przedmiotem opisu w dokumentacji projektowej i materiałach przetargowych na wybór wykonawców robót.

#### 4.2.3. Nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych

NIK negatywnie ocenia realizację inwestycji kolejowych pod względem dotrzymania planowanych terminów ich zakończenia. Ustalono, że inwestycje infrastrukturalne PLK SA realizowane były z opóźnieniem (do 29 miesięcy). Spośród objętych badaniami 21 inwestycji, których odbiór nastąpił w okresie objętym kontrolą, w 12 przypadkach zostały one wykonane z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w pierwotnych umowach z wykonawcami robót (tj. do czasu zawarcia aneksów). Na przykład:

- *Przebudowa peronów 1, 2 i 3 po stronie wschodniej stacji Poznań Główny zgodnie z pierwotną umową z wykonawcą powinna być zakończona do dnia 15 listopada 2009 roku. Faktycznie zadanie to zostało zakończone w dniu 30 kwietnia 2012 roku. W dniu 9 grudnia 2009 r. inwestor zawarł z wykonawcą porozumienie o zawieszeniu realizacji robót, co uzasadniono złą sytuacją gospodarczą w kraju i w związku z tym koniecznością opracowania przez zamawiającego nowego Biznes Planu na 2009 rok. Z tego powodu sporządzono aneks do umowy wydłużający termin wykonania robót do dnia 31 grudnia 2011 roku. Dalsze wydłużenie zostało wprowadzone z powodu konieczności skoordynowania realizacji przedmiotu umowy z realizowaną równoległe inną inwestycją na stacji Poznań Główny.*
- *Rewitalizacja linii nr 131 – IZ Gdynia (w systemie „projektuj i buduj”) według pierwotnej umowy z wykonawcą miała być zakończona do dnia 15 listopada 2010 roku. Faktycznie zadanie to zostało zrealizowane do dnia 31 października 2011 roku. Dwoma aneksami przedłużono termin wykonania prac do dnia 15 maja 2011 r. (z powodu nieudzielenia zamknięć torowych w wyznaczonym terminie przez zamawiającego oraz opóźnień w udzielaniu tych zamknięć). Następnie, aneksem Nr 3 z dnia 13 maja 2011 r. (dwa dni przed upływem terminu wykonania) przesunięto termin zakończenia robót z powodu wypływu wód gruntowych ze zbocza skarpy, co spowodowało naruszenie jej stateczności.*

Główną przyczyną opóźnień w realizacji skontrolowanych inwestycji była konieczność wykonania robót dodatkowych (12 przypadków sporządzenia aneksów do umów z wykonawcami robót), wynikającą z okoliczności, których nie można było przewidzieć na etapie udzielania zamówień. Ustalono, iż roboty dodatkowe wynikały także z nierzetelnej działalności PLK SA (a mianowicie z błędów zamawiającego, polegających na niewłaściwej koordynacji działań właściwych komórek PLK SA – 3 przypadki). Opóźnienia w planowej realizacji zadań wynikały także z błędów popełnionych w dokumentacji projektowej, niewłaściwie sporządzonej dokumentacji powykonawczej oraz niesprzyjających warunków atmosferycznych (po 2 przypadki). Na przykład:

- *Przy modernizacji linii Boguszów Gorce-Boguszów Gorce Zachód (na terenie Zakładu Linii Kolejowych w Wałbrzychu) wykonano roboty dodatkowe obejmujące demontaż i wymianę rozjazdu Nr 19, nieobjęte*

<sup>57</sup> Dz.U. z dnia 23 października 2012 r., poz. 1151. Rozporządzenie określa m.in. sprawy dostępu do środków publicznego transportu przez osoby niepełnosprawne i o ograniczonej możliwości poruszania się.



zamówieniem. W toku wykonywania robót stwierdzono, że pozostawiając ten rozjazd w niezmienionym stanie konieczne będzie utrzymanie ograniczenia prędkości do 30 km/h z uwagi na jego zły stan techniczny. Wymiana rozjazdu nie została ujęta w zadaniu, ponieważ nie została zgłoszona przez ten Zakład Linii Kolejowych.

- Przy modernizacji linii Żarów-Jaworzyna Śląska zlecono wykonanie robót dodatkowych w zakresie wykonania drenażu między torami. Zakład Linii Kolejowych w Wałbrzychu na etapie zlecenia nie wskazał potrzeby wykonania tego odwodnienia. Dyrektor Zakładu wyjaśnił, iż te dodatkowe roboty wynikły dlatego, że znalazły się poza lokalizacją wskazaną przez Oddział Centrum Realizacji Inwestycji we Wrocławiu.
- Zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa przystanku osobowego Warszawa Stadion z częścią linii podmiejskiej nr 448” wykonano z opóźnieniem 7,5 miesiąca w stosunku do pierwotnego terminu określonego w umowie z wykonawcą. Do umowy tej wprowadzono sześć aneksów, w tym pięć wydłużających termin realizacji. Przyczyną dwukrotnego wprowadzania tych zmian były błędy projektowe dotyczące m.in. konstrukcji zadaszenia peronów, przejść dla pieszych oraz nieujęcie w projekcie sposobu zniwelowania różnicy rzędnych wysokościowych na styku terenu PKP a Narodowego Centrum Sportu. Kolejne wydłużanie terminu realizacji uzasadniono (w aneksie nr 4) ujemnymi temperaturami. Podstawą zawarcia aneksu nr 5 było ujawnienie przez Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie nieprawidłowości formalnych w dokumentacji powykonawczej. Podstawą zawarcia aneksu nr 6 było natomiast wydanie przez Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie postanowienia w sprawie uzupełnienia dokumentacji powykonawczej.

Przykładem innych problemów związanych z koniecznością wykonania robót dodatkowych może być realizacja zadania pn. „Modernizację mostu w Sieradzu – wymiana elementów pręseł blachownicowych i kratownicowych”. Ustalono, że w związku z realizacją tego zadania udzielono dodatkowego zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki oraz bez wykonania przez zamawiającego kosztorysu inwestorskiego (umowa z dnia 25 kwietnia 2012 r.), co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. NIK nie podziela stanowiska zawartego w wyjaśnieniu złożonym w tej sprawie przez dyrektora Oddziału Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Poznaniu, że kosztorys inwestorski służy jedynie określeniu wartości zamówienia na roboty budowlane i sporządzany jest na etapie opracowania dokumentacji projektowej. Zdaniem NIK szacowania wartości zamówienia dokonuje zamawiający z należytą starannością na podstawie właśnie takiego kosztorysu inwestorskiego. Dotyczy to zarówno zamówień podstawowych, zamówień uzupełniających, jak i dodatkowych (art. 33 Pzp). Ustalenie wartości zamówienia przez wykonawcę w powyższej umowie (bez kosztorysu inwestorskiego), spowodowało znaczne zawyżenie wartości zamówienia dodatkowego (w wysokości 333.330,95 zł brutto). Dopiero w toku kontroli NIK (w dniu 14 czerwca 2012 r.) zawarty został aneks do umowy, w którym cenę za wykonanie zamówienia stanowiącego przedmiot umowy z dnia 25 kwietnia 2012 r. ustalono na kwotę 133.587,03 zł (brutto), tj. prawie 2,5-krotnie niższą. W ocenie NIK, udzielenie tego zamówienia w trybie z wolnej ręki mogło stanowić obszar zagrożony korupcją z uwagi na korupcjogenny mechanizm dowolności postępowania w tym obszarze.

Negatywnie należy ocenić formę akceptowania w PLK SA opóźnień w realizacji niektórych zadań inwestycyjnych przez ich wykonawców, co było działaniem niegospodarnym, nielegalnym i nierzetelnym. Przykładem tego może być realizacja zamówienia dotyczącego zaprojektowania odbudowy skarpy nasypu na odcinku Tunel-Charsznica linii kolejowej nr 62. Przesunięcia ustalonych w umowie terminów wykonania dokumentacji akceptowano jedynie w drodze wymiany korespondencji, pomimo umownego zobowiązania do wprowadzania zmian w formie aneksu pod rygorem ich nieważności. Skutkiem takiego działania było nienaliczenie kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji etapu II i IV wymienionego zadania, które łącznie powinny wynieść 86,5 tys. zł. Ponadto, skutkiem nie sporządzenia aneksu do tej umowy było nieprzesunięcie terminu ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w kwocie 11,7 tys. zł) oraz

nieskorygowanie terminu ważności zabezpieczenia ewentualnych roszczeń z tytułu gwarancji jakości (w wysokości 3,5 tys. zł).

Zagrożenie dla terminowej realizacji zadań inwestycyjnych stwierdzono w przypadku projektów współfinansowanych w ramach POIiŚ. Spośród 39 takich zadań, w 33 przypadkach występowały różnego rodzaju zagrożenia, stwarzające ryzyko nieterminowego ich zakończenia. W 12 przypadkach problemy te skutkowały wydłużeniem czasu realizacji kontraktu. I tak, przy modernizacji szlaku:

- *Łowo-Działdowo (w ramach modernizacji linii Warszawa-Gdynia) dodatkowe badania geotechniczne wykazały występowanie gruntu nienośnego wymagającego dodatkowego wzmocnienia. Stwierdzono wady w dokumentacji projektowej, co wymagało przeprojektowania wiaduktu oraz odwodnienia szlaku. Ujawniono też kolizję z obcą infrastrukturą (tj. niekolejową) skutkującą koniecznością wykonania 15 projektów zamiennych. Nieterminowa realizacja tego zadania wynikała także z niesolidności wykonawców robót.*
- *Warszawa Zachodnia-Skierniewice (w ramach modernizacji linii Warszawa-Łódź) – realizowanego w systemie „projektuj i buduj” stwierdzono, że wykonawca robót nie dysponował zatwierdzoną dokumentacją techniczną wraz z pozwoleniem na budowę.*

Brak koordynacji działań w przypadku jednoczesnej realizacji różnych zadań na terenach kolejowych skutkowało niegospodarnością. Brak takiej koordynacji stwierdzono na terenie Oddziału Centrum Realizacji Inwestycji w Poznaniu. I tak, przy realizacji zadania pn. „Przebudowa peronów 1, 2, 3 stacji Poznań Główny” najpierw wykonano remont peronów (w 2010 r.), a następnie (w 2012 r.) dokonano rozbiórki peronu nr 3 w celu wykonania stóp fundamentowych pod powstające Zintegrowane Centrum Komunikacyjne Poznań. Działanie takie nosiło – w ocenie NIK – znamiona niegospodarności (wartość robót rozbiórkowych pomniejszona o wartość odzyskanych materiałów wynosiła 1.225,0 tys. zł). W pierwotnych założeniach roboty fundamentowe pod Zintegrowane Centrum Komunikacyjne miały być realizowane w innym wymiarze. Planowano, że podjazd od strony miasta prowadzący do dworca PKP zostanie poprowadzony między Mostem Dworcowym i Nowym Dworcem Kolejowym. Na takie rozwiązanie nie wyraził jednak zgody Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu. Przyczyną tej nieprawidłowości był brak odpowiednich uzgodnień jeszcze przed rozpoczęciem realizacji zadań inwestycyjnych.

Niewystarczająca była skuteczność egzekucji kar nakładanych przez PLK SA na wykonawców robót torowych, którzy wydłużali przydzielony im czas zamknięć torów, powodując dodatkowe opóźnienia w ruchu pociągów. W okresie objętym kontrolą, z tytułu przekroczenia w 439 przypadkach przydzielonego czasu, nałożono na wykonawców robót kary w łącznej wysokości 1.287,1 tys. zł. Do dnia 15 czerwca 2012 r. PLK SA wyegzekwowała od tych wykonawców robót 1.022,7 tys. zł, co stanowiło 79,5% nałożonych kar.

Stwierdzone opóźnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych były zależne zarówno od wykonawców dokumentacji projektowej, jak i wykonawców robót budowlanych. Jako główne bariery w prowadzeniu firm branży budowlanej, zwłaszcza dużych jednostek, wskazuje się na trudności związane z uzyskaniem kredytu oraz koszty finansowej obsługi ich działalności<sup>58</sup>. W 2011 r. barierą taką była również niepewność związana z ogólną sytuacją gospodarczą oraz kosztami materiałów, zmniejszyło się natomiast znaczenie utrudnień związanych z warunkami atmosferycznymi<sup>59</sup>. Czynnikiem pogarszającym sytuację firm budowlanych były zatory płatnicze, co niejednokrotnie powodowało ogłoszenie upadłości wykonawców robót (w okresie objętym

<sup>58</sup> Na podstawie „Informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju I półrocze 2012”, GUS, Warszawa, 25 lipca 2012 r.

<sup>59</sup> Na podstawie „Informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju rok 2011”, GUS, Warszawa, 26 stycznia 2012 r.

kontrolą wniosek o upadłość został zgłoszony przez jednego z głównych wykonawców projektów budowlanych dla PLK SA). Zaznaczyć należy, iż w związku z wieloletnim zastojem w realizacji inwestycji kolejowych, występowało niewielkie zapotrzebowanie na specjalistyczną kadrę w zakresie budownictwa kolejowego. Sektor ten stał się mało atrakcyjny dla specjalistów z zakresu inwestycji kolejowych. Dotyczy to także pionu nadzoru inwestorskiego, jak i biur projektowych.

Nierzetelna i niezgodna z obowiązującymi przepisami – w ocenie NIK – była działalność PLK SA w zakresie terminu rozliczania inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Stwierdzono, że nie był dotrzymywany<sup>60</sup> wymagany termin sporządzenia rozliczenia w odniesieniu do większości realizowanych przez PLK SA inwestycji infrastrukturalnych finansowanych ze środków budżetu państwa i zakończonych w 2011 r. (dotyczyło to 7 spośród 8 takich inwestycji). Opóźnienia w omawianym zakresie wynosiły od 13 dni do 7 miesięcy. Na przykład, rozliczenie inwestycji dotyczące:

- *Modernizacji linii Nr 20 w obrębie stacji Warszawa Gdańska w powiązaniu z linią E-65 i stacją metra Dworzec Gdański (dotacja budżetowa w kwocie 51.829 tys. zł) zostało przekazane Ministerstwu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z opóźnieniem siedmiu miesięcy (końcowa płatność za wykonane roboty nastąpiła w dniu 4 maja 2011 r., a rozliczenie przekazano w dniu 13 marca 2012 r.).*
- *Rewitalizacji linii Nr 353 Poznań-Skandawa na odcinku Kobylnica-Trzemeszno (dotacja budżetowa w kwocie 34.137 tys. zł) PLK SA przekazała MTBiGM z opóźnieniem 14 dni (końcowa płatność nastąpiła w dniu 30 grudnia 2011 r., a rozliczenie zostało przekazane w dniu 13 marca 2012 r.).*

Podstawową przyczyną powyższych opóźnień był brak wystarczającej współpracy między Biurem Planowania i Analiz Ekonomicznych a Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA, a także okresowe spiętrzenia prac. Wprawdzie w latach 2009–2010 b. Ministerstwo Infrastruktury skierowało do PLK SA pisma przypominające o obowiązku terminowego rozliczania inwestycji, to jednak w okresie późniejszym nie egzekwowało realizacji tego obowiązku.

Przedstawione powyżej nieprawidłowości w przygotowywaniu i realizacji inwestycji spowodowane były w dużym stopniu – niezależnie od problemów wynikających ze złożoności inwestycji oraz uwarunkowań zewnętrznych – ograniczoną zdolnością instytucjonalną zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PLK SA, do wykonywania nałożonych na niego zadań w tym zakresie. Niedostateczne przygotowanie projektów kolejowych do realizacji wynikały z niedociągnięć w organizacji pracy, z nierzetelnej współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych spółki, z niewłaściwej współpracy z organami ochrony środowiska oraz z niskiej jakości przygotowywanych dokumentów. Istotną przyczyną występowania tych nieprawidłowości było także niewystarczające zatrudnienie w Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA oraz niewystarczające kwalifikacje pracowników zajmujących się problematyką inwestycyjną. W okresie objętym kontrolą faktyczne zatrudnienie w Centrum nie osiągało 90% planowanego poziomu zatrudnienia<sup>61</sup>. Utrudniało to nie tylko realizację zadań inwestycyjnych, ale powodowało konieczność zatrudniania firm zewnętrznych do nadzoru realizowanych inwestycji (dotyczyło to przypadków, gdy zgodnie z warunkami FIDIC<sup>62</sup> zatrudnianie

<sup>60</sup> Inwestor – stosownie do § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 228, poz. 1579) – po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, obowiązany jest sporządzić, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające dane określone w tym przepisie.

<sup>61</sup> W Oddziale Centrum Realizacji Inwestycji w Poznaniu, zatrudniającym 63 pracowników, dla rzetelnej realizacji zadań brakowało 10 pracowników posiadających kompetencje do nadzoru inwestorskiego, przygotowania inwestycji i rozliczeń finansowych

<sup>62</sup> Zbiór procedur i warunków opisujących realizację inwestycji budowlanych. Procedury kontraktowe zostały wydane i rozpowszechnione przez FIDIC, czyli Międzynarodową Federację Inżynierów-Konsultantów (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils).

zewnętrznego Inżyniera Kontraktu nie było bezwzględnie wymagane). Niezadowalające przygotowanie pracowników było natomiast przyczyną sporządzania dokumentów zawierających wady i braki formalno-prawne, co skutkowało ich negatywnym opiniowaniem i koniecznością nanoszenia poprawek, a w rezultacie – opóźnieniami w przygotowywaniu inwestycji bądź pozyskiwaniu środków na ich finansowanie. Stwierdzono, że merytoryczni pracownicy PLK SA, którzy brali udział w opracowaniu wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE, uczestniczyli tylko w jednym szkoleniu oraz kilku naradach prowadzonych przez CUPT w zakresie prawidłowego przygotowania takich wniosków.

#### 4.3 Pozostałe ustalenia kontroli

##### 4.3.1. Sprawozdawczość i monitoring realizacji inwestycji kolejowych

Z ustaleń kontroli wynika, że tylko Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przesłał w dniu 31 maja 2012 r. Sekretarzowi Rady Ministrów sprawozdanie z realizacji WPIK za 2011 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 38 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

NIK negatywnie natomiast ocenia wywiązywanie się przez PLK SA z obowiązków w zakresie dotrzymania terminów składania stosownych sprawozdań. Ustalono mianowicie, że nieterminowo – w stosunku do terminów określonych w pkt. 8. WPIK – PLK SA przedłożyła MTBiGM okresowe sprawozdania z realizacji tego programu za I i II kwartał 2012 roku. Sprawozdanie za I kwartał 2012 r. PLK SA wysłała do MTBiGM w dniu 1 sierpnia 2012 r., po uprzedniej interwencji, będącej wynikiem ustaleń prowadzonej przez NIK kontroli. Przyczyną opóźnień w przekazywaniu wymienionych sprawozdań do MTBiGM był brak współpracy między właściwymi komórkami organizacyjnymi PLK SA.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie monitorowania przebiegu realizacji projektów inwestycyjno-modernizacyjnych. Zadania w tym zakresie realizowane były przez właściwe merytorycznie komórki i jednostki organizacyjne PLK SA, tj. Biuro Planowania i Monitorowania Inwestycji, a także Centrum Realizacji Inwestycji oraz jego oddziały. Od sierpnia 2011 r. eksploatowany jest w PLK SA system informatyczny do zarządzania projektami, tzw. Microsoft Enterprise Project Management (EPM). System ten umożliwia tworzenie i przechowywanie harmonogramów projektów, monitorowanie postępu prac projektowych, prowadzenie repozytoriów dokumentacji projektowej oraz prowadzenie rejestrów ryzyk i problemów projektowych. Wyniki kontroli wskazują jednak, że rozbudowany system sprawozdawczości i monitoringu procesu inwestycyjnego<sup>63</sup> nie skutkowało, jak dotychczas, poprawą sprawności realizacji inwestycji kolejowych.

##### 4.3.2. Rozstrzygnięcia w sprawie kolei dużych prędkości

W ocenie NIK celowa była decyzja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podjęta w dniu 27 stycznia 2012 r. w sprawie czasowego wstrzymania prac realizowanych w ramach „Programu budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości”<sup>64</sup>, pomimo wydatków poniesionych na prace przygotowawcze. Z ustaleń kontroli wynika, że podjęcie tej decyzji zostało poprzedzone analizą sytuacji na rynkach finansowych oraz zbilansowaniem możliwości wdrażania założeń tego programu, dotyczących zakresu i czasu jego realizacji. Konsekwencją przesunięcia

<sup>63</sup> W PLK SA sporządzano tygodniowe, miesięczne, kwartalne, półroczne i roczne sprawozdania dotyczące ryzyk i problemów występujących przy realizowanych projektach inwestycyjnych (w tym projektach współfinansowanych ze środków POIiŚ), stanu realizacji tych projektów oraz stanu postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i wykorzystaniu środków Funduszu Kolejowego.

<sup>64</sup> Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 276/2008 z dnia 19 grudnia 2008 r.

planów związanych z budową kolei dużych prędkości (KDP) na dalszą perspektywę, tj. do roku 2030, było zakończenie prac Międzyresortowego Zespołu ds. Kolei Dużych Prędkości, powołanego Zarządzeniem Nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2008 r.<sup>65</sup> oraz rozpoczęcie likwidacji Centrum Kolei Dużych Prędkości (CKDP), jako wyodrębnionej strukturalnie i organizacyjnie jednostki wykonawczej PLK SA.

Wyniki kontroli wskazują, że wystąpiły opóźnienia w realizacji harmonogramu prac dotyczącego powyższego programu KDP. Prace przedprojektowe, obejmujące m.in. studium wykonalności wraz z analizą źródeł finansowania miały być zakończone do końca I kwartału 2011 roku. Prace te nie zostały jednak zakończone w tym terminie. Przyczyną tego było m.in. długotrwałe opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz odwołania od wyboru najkorzystniejszej oferty. NIK pozytywnie oceniła, pomimo stwierdzonych uchybień, działalność PLK SA w zakresie rozpoczęcia likwidacji CKDP. W związku z decyzją MTBiGM w sprawie przesunięcia realizacji rządowego programu KDP na późniejszy okres, PLK SA m.in. zmodyfikowała zakres rzeczowo – finansowy prac studialnych oraz zoptymalizowała zatrudnienie w CKDP. Wartość prac studialnych w ramach tego projektu zmniejszono z 291 do 83 mln zł, a zatrudnienie – z 41 do 21 pracowników. W związku z rozpoczęciem likwidacji CKDP przeniesiono realizowane przez niego zadania do innych jednostek organizacyjnych PLK SA. Podjęte przez PLK SA działania były zgodne – w ocenie NIK – z decyzją MTBiGM, w której postanowiono, że „...likwidacja CKDP musi być tak przeprowadzona, aby zapewnić utrzymanie niezbędnych samodzielnych stanowisk, bądź komórek organizacyjnych w Centrali Spółki, które kontynuować będą prace nad systemem KDP w Polsce, realizując zadania wynikające z Programu budowy i uruchomienia kolei dużych prędkości w Polsce, w tym prace przygotowawcze do wskazania sposobu realizacji całego przedsięwzięcia”. NIK zwraca przy tym uwagę, że zmiany w CKDP nie zostały przeprowadzone w terminie wskazywanym w decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 lutego 2012 r. w sprawie przesunięcia realizacji omawianego programu na późniejszy okres, zgodnie z którym oczekiwana finalizacja likwidacji CKDP powinna nastąpić nie później niż do końca maja 2012 roku.

#### 4.3.3. Niektóre uwarunkowania sytuacji finansowej PLK SA

W okresie objętym kontrolą PLK SA ponosiła stratę na działalności gospodarczej. W 2010 r. przychody z działalności gospodarczej spółki (w wysokości 4.122,8 mln zł) pokryły poniesione koszty w ok. 90%, natomiast w 2011 r. przychody te (w wysokości 4.509,8 mln zł) pokryły koszty tylko w 88%. W rezultacie, w 2010 r. strata na działalności gospodarczej PLK SA wyniosła 443,9 mln zł, a w 2011 r. – 582,2 mln zł<sup>66</sup>.

Jedną z przyczyn ponoszenia strat na działalności gospodarczej przez PLK SA była konieczność wnoszenia na rzecz PKP SA czynszu dzierżawnego z tytułu umów o:

- oddanie do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi (z dnia 27 września 2001 r.) W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010–2012 (I półrocze), spółka wydatkowała z tego tytułu 172 tys. zł;

<sup>65</sup> Zarządzeniem Nr 36 z dnia 27 kwietnia 2012 r. Prezesa Rady Ministrów zespół ten został rozwiązany.

<sup>66</sup> Na wielkość straty w 2011 r. w dużym stopniu wpłynęły koszty, które nie są przyjmowane do kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, m.in. koszty amortyzacji środków trwałych sfinansowanych ze źródeł niepodlegających zwrotowi (w tym środki UE i Funduszu Kolejowego), które rosły wskutek znacznego zwiększenia nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę kolejową. Negatywny wpływ na wynik finansowy Spółki miało utworzenie odpisu na zaległe należności od spółki przewozowej spoza Grupy PKP (168,1 mln zł) i ujemne różnice kursowe (85,8 mln zł). Źródło: „Raport roczny 2011 PLK SA” ([www.plk-sa.pl/fileadmin/raports/raport.swf](http://www.plk-sa.pl/fileadmin/raports/raport.swf)).

- dzierżawę środków trwałych stacji rozrządowych i manewrowych (z dnia 28 września 2001 r.). Poniesione przez spółkę koszty z tego tytułu wyniosły w okresie objętym kontrolą 69.753,0 tys. zł;
- dzierżawę obiektów ogólnodostępnej infrastruktury przeładunkowej (z dnia 1 grudnia 2010 r.). Z tego tytułu PLK SA poniosła w okresie objętym kontrolą koszty w kwocie 3.035,6 tys. zł.

Przyczyną ponoszenia przez PLK SA kosztów z powyższych tytułów było nieprzekazanie przez PKP SA na rzecz PLK SA składników majątkowych wymienionych w przedmiotowych umowach<sup>67</sup>. Poza tym skutkuje to zaniżeniem kapitału zakładowego PLK SA, co z kolei ogranicza jej zdolność kredytową.

#### 4.3.4. Działalność Centrum Unijnych Projektów Transportowych

NIK pozytywnie oceniła działalność Centrum Unijnych Projektów Transportowych w zakresie wykonywania zadań związanych ze współfinansowaniem projektów inwestycyjnych PLK SA z funduszy pomocowych UE. Ustalono bowiem, że w okresie objętym kontrolą Centrum Unijnych Projektów Transportowych m.in.:

- rzetelnie i zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego dokonywało oceny wniosków o dofinansowanie kolejowych projektów inwestycyjnych, podpisywało pre-umowy oraz umowy o dofinansowanie tych projektów;
- prawidłowo ustalało, weryfikowało i przyjmowało zabezpieczenia należytego wykonania zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie projektów;
- rzetelnie i zgodnie z zasadami określonymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego weryfikowało przekazywane przez PLK SA kwartalne informacje o stanie przygotowania projektów inwestycyjnych, a stosowne dane z tych informacji terminowo przekazywało Instytucji Pośredniczącej I stopnia, tj. b. Ministerstwu Infrastruktury oraz MTBiGM;
- rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi procedurami weryfikowało wnioski o płatność oraz dokonywało płatności;
- zgodnie z wymogami określonymi w wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego sporządzało poświadczenia, deklaracje wydatków oraz wnioski o płatność okresową;
- informowało ministra właściwego do spraw transportu o postępie w realizacji projektów PLK SA m.in. poprzez składanie okresowych sprawozdań, analiz przyczyn opóźnień w realizacji projektów, a także poprzez przekazywanie zestawień wyników monitorowania dostępnej alokacji środków POIiŚ;
- w przypadku zastrzeżeń do działań PLK SA, Centrum przeprowadzało kontrole projektów kolejowych, formułowało uwagi doradcze, a gdy stwierdzało nieprawidłowości, to naliczało korekty finansowe.

#### 4.3.5. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Nie stwierdzono nieprawidłowości w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli w obszarze inwestycji kolejowych. Kontrole te były prowadzone zgodnie

<sup>67</sup> Stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, do PLK SA miały zostać wniesione składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia działalności określonej przepisami tej ustawy.

z obowiązującymi przepisami prawa, a sformułowane zalecenia pokontrolne były wdrażane. Zalecenia te dotyczyły m.in. podjęcia działań zmierzających do eliminacji powtarzających się problemów związanych z koniecznością wydłużania czasu realizacji kontraktu oraz poprawy jakości dokumentacji projektowej, a także działań pozostających w związku z niesolidnością wykonawców, bądź uzyskiwaniem decyzji administracyjnych.

Ustalono, że zadania Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego PLK SA obejmowały m.in. kontrolę zamówień publicznych dotyczących inwestycji infrastrukturalnych, ich realizacji i prawidłowości rozliczania. Informacje o ustaleniach i wnioskach z tych kontroli były przekazywane Prezesowi Zarządu PLK SA oraz właściwym merytorycznie jednostkom organizacyjnym Spółki. Wskazywano w nich nieprawidłowości w wykonywaniu zadań dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych przez jednostki organizacyjne PLK SA. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewłaściwej ocenie zakresu robót, wadliwym przygotowaniu SIWZ, a także na braku właściwej współpracy w procesie inwestycyjnym pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Spółki.

#### 4.3.6. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

Problematyka inwestycji kolejowych była w okresie objętym kontrolą przedmiotem dwóch kontroli NIK, a mianowicie kontroli warunków rozwoju portów morskich<sup>68</sup> oraz kontroli przeprowadzonej w PLK SA w ramach przygotowania do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej – EURO 2012<sup>69</sup>.

W toku kontroli zarówno w MTBiGM, jak i w PLK SA ustalono, iż zostały zrealizowane wnioski pokontrolne sformułowane pod adresem tych podmiotów.

W planach pracy Departamentu Kontroli MTBiGM uwzględniono zadania dotyczące przeprowadzanie kontroli PLK SA w zakresie prawidłowości realizacji inwestycji infrastrukturalnych. PLK SA wdrożyła m.in. wniosek dotyczący poprawy stanu technicznego linii kolejowych do portów morskich, w tym poprzez zwiększenie nakładów na roboty naprawczo-utrzymawcze oraz prowadząc roboty inwestycyjne na liniach do portów morskich w Gdańsku i Gdyni. Wszystkie wnioski pokontrolne dotyczące przygotowania PLK SA do organizacji EURO 2012 zostały zrealizowane. Został m.in. zrealizowany wniosek w sprawie przekazania do eksploatacji połączenia kolejowego Warszawa Służewiec – Międzynarodowy Port Lotniczy Warszawa Okęcie.

#### 4.3.7. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty niniejszej kontroli<sup>70</sup>, które pozostają w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w toku tej kontroli wyniosły:

- 165.331,1 tys. zł – finansowe lub sprawozdawcze skutki kontroli, w tym 85.966,0 tys. zł, zakwalifikowanych do sprawozdawczych skutków nieprawidłowości (nieprawidłowość w tym

<sup>68</sup> Informacja o wynikach kontroli warunków rozwoju portów morskich. Nr ewid. 177/2011/P/11/063/KIN, NIK, Warszawa, styczeń 2012 r.

<sup>69</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK Nr KIN-4101-91-02/2011 z dnia 18 stycznia 2012 r.

<sup>70</sup> Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, ujawnionych w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe, jakie zostaną lub zostały uzyskane w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania. Faktycznymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości są kwoty uzyskane, wydatkowane lub uszczuplenia środków będące wynikiem działań lub zaniechań uznanych – w wyniku czynności kontrolnych – za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a także kwoty błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych.

zakresie polegała na nieterminowym rozliczeniu przez PLK SA inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa), 72.960,6 tys. zł, które wydatkowano w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa (kwota ta dotyczyła poniesionych przez PLK SA kosztów dzierżawnych z powodu niewykonania przez PKP SA ustawowego obowiązku przekazania na rzecz PLK SA składników majątkowych, niezbędnych do prowadzenia przez PLK SA ustawowej działalności) i 4.756,0 tys. zł z tytułu uszczuplenia środków wskutek utraty dofinansowania ze środków pomocowych UE (z powodu niewłaściwej kwalifikacji wydatków inwestycyjnych) oraz 1.300,0 tys. zł z tytułu wydatkowania z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami;

- 819,4 tys. zł – korzyści finansowe. Dotyczyło to kwoty wnioskowanej do wyegzekwowania przez PLK SA, tj. kar z tytułu nierzetelnej realizacji umów przez wykonawców robót budowlanych;
- 2.364,5 tys. zł – finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE (naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przez Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Poznaniu).



### 5.1 Przygotowanie kontroli

Temat przeprowadzonej kontroli mieścił się w jednym z kierunków kontroli NIK na lata 2012–2014, pn. „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” oraz w głównych obszarach badań kontrolnych pn. „Funkcjonowanie i rozwój infrastruktury transportu” oraz „Gospodarowanie środkami publicznymi”. Opracowanie programu kontroli poprzedzono analizą interpelacji poselskich, wniesionych w okresie VI i VII kadencji Sejmu RP. Interpelacje dotyczyły głównie wykorzystania środków pomocowych UE w ramach POIiŚ 2007–2013. Kolejnym źródłem inspiracji co do zakresu kontroli były artykuły prasowe oraz informacje i opracowania dotyczące inwestycji infrastrukturalnych PLK SA.

Ponadto, przed rozpoczęciem kontroli, przeprowadzono analizę wyników wcześniejszych kontroli NIK, w ramach których badano również działalność PLK SA. Kontrole te dotyczyły warunków rozwoju portów morskich<sup>71</sup> oraz przygotowania do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej – EURO 2012<sup>72</sup>.

### 5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich, tj. 9, skontrolowanych jednostkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. W wystąpieniach sformułowano łącznie 27 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pod adresem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczyły m.in.:

- zabezpieczenia odpowiedniego wkładu krajowego na finansowanie inwestycji kolejowych, który umożliwiłby pełne wykorzystanie środków pomocowych UE,
- usprawnienia trybu pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa w procesie przygotowywania dokumentów pozostających w związku z realizacją inwestycji kolejowych.

Wnioski adresowane do zarządu PLK SA dotyczyły m.in.:

- usprawnienia procesu przygotowywania dokumentacji projektowej oraz realizacji tych projektów,
- poprawy wykorzystania środków na finansowanie inwestycji, zwłaszcza w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz wzmocnienia nadzoru nad kwalifikowalnością wydatków na inwestycje współfinansowane ze środków pomocowych UE,
- podniesienia kwalifikacji pracowników pionu inwestycyjnego,
- rzetelnego naliczania i egzekwowania kar umownych związanych z realizacją inwestycji,
- sfinalizowania likwidacji Centrum Kolei Dużych Prędkości.

Do dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych skierowano wniosek o udzielenie PLK SA stosownego wsparcia merytorycznego w zakresie prawidłowego przygotowywania dokumentów pozostających w związku ze współfinansowaniem projektów inwestycyjnych.

<sup>71</sup> Zob. *Informacja o wynikach kontroli warunków rozwoju portów morskich*, Nr ewid. 177/2011/P/11/063/KIN, Warszawa, styczeń 2012 r.

<sup>72</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK do Zarządu PLK SA z dnia 18 stycznia 2012 r. (Nr KIN-4101-91-02/2011).

Wystąpienia adresowane do dyrektorów oddziałów Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA dotyczyły m.in.:

- naliczania i egzekwowania kar od wykonawców, zgodnie z postanowieniami zawartych umów,
- zwiększenia nadzoru nad realizacją zamówień publicznych,
- eliminowania przypadków, w których z winy zamawiającego mogłoby nastąpić przedłużenie postępowania przetargowego skutkujące dodatkowymi kosztami.

W dwóch przypadkach zostały zgłoszone zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia zgłosił Zarząd PLK SA oraz dyrektor Oddziału Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA w Poznaniu. Zastrzeżenia zgłoszone przez Zarząd PLK SA zostały oddalone ze względów formalnych (zostały zgłoszone po upływie ustawowego terminu), natomiast zastrzeżenia zgłoszone przez dyrektora Oddziału CRI w Poznaniu zostały uwzględnione w całości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków<sup>73</sup>, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. Z odpowiedzi tych wynika, iż zrealizowano 13 wniosków, a 14 wniosków było w trakcie realizacji.

<sup>73</sup> Np., Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że: prowadzone są prace nad aktualizacją WPIK w celu zapewnienia dofinansowania nowych projektów w ramach POIiŚ, poinformowano Zarząd PLK SA o obowiązku terminowego rozliczania inwestycji finansowanych z budżetu państwa, a w zakresie usprawnienia trybu pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa w procesie przygotowywania dokumentów pozostających w związku z realizacją inwestycji kolejowych – zostaną uwzględnione wnioski NIK. Zarząd PLK SA poinformował m.in., że Spółka – niezależnie od kryterium najniższej ceny – wprowadziła kilka innych wymogów dotyczących przedmiotu zamówienia, przeprowadzone zostaną szkolenia pracowników w zakresie wydatkowania środków unijnych oraz udzielania zamówień publicznych oraz, że z dniem 30 września 2012 r. zlikwidowano Centrum Kolei Dużych Prędkości i wyegzekwowano od wykonawcy robót nadpłaconą kwotę 357 tys. zł.

### 6.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Departament Infrastruktury
2.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	
3.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Lublinie	
4.	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	
5.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
6.	Południowy Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
7.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
8.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
9.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie
10.	Oddział Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK SA we Wrocławiu*	Delegatura NIK w Opolu

\* – Kontrola doraźna, przeprowadzona w trybie art. 28a ustawy o NIK.

### 6.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Minister	Cezary Grabarczyk	od 16.11.2007 do 7.07.2011
			Sławomir Nowak	od 18.07.2011
2.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	Prezes Zarządu	Zbigniew Szafrąński	od 5.02.2009 do 25.04.2012
			Remigiusz Paszkiewicz	od 26.04.2012
3.	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	Dyrektor	Anna Siejda	od 1.01.2010 do 31.01.2012
			Przemysław Wróbel	1.02.2012 do 2.04.2012
			Paweł Szaciłło	od 3.04.2012

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 2000 r., Nr 84, poz. 948, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2006 r., Nr 12, poz. 61, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.) – w części dotyczącej spółek akcyjnych (art. 301-490).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. Nr 202, poz. 2072, ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz.U. Nr 238, poz. 1579).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. Nr 223, poz. 1786).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. Nr 130, poz. 1389).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań (Dz.U. Nr 48, poz. 280).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru budowlanego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji w budownictwie (Dz.U. Nr 83, poz. 579, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1133, ze zm.).
17. Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Kolejnictwa (MP Nr 747 poz. 687).
18. Zarządzenie Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz.Urz. Ministerstwa Transportu, Nr 3, poz. 8).

#### 6.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
8. Minister Finansów
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Przewodnicząca Sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
15. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
18. Zarząd PLK SA