



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4101-04-01/2012
P/12/078

Warszawa, dnia 3 października 2012 r.

Pan
Sławomir Nowak
Minister
Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła - w ramach tematu pn. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA” (dalej PLK SA lub spółka PLK) - kontrolę w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej MTBiGM) w zakresie tworzenia w latach 2010 – 2012 warunków do poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej, pozostającej w zarządzie PLK SA.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 14 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz b. Ministerstwa Infrastruktury w kontrolowanym zakresie, mimo krytycznych uwag odnoszących się do sprawności przygotowywania strategicznych dokumentów dotyczących budowy i modernizacji infrastruktury kolejowej, zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację tego celu oraz wykonywania nadzoru właścicielskiego nad działalnością PLK SA.

1. Wyniki kontroli wskazują, że podstawę planowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych PLK SA w latach 2010 - 2012 stanowiły opracowane, zgodnie z obowiązującymi przepisami, strategiczne dokumenty, w tym m.in.:

- „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2007 r. (zmieniona przez Radę Ministrów w dniu 19 lutego 2008 r. i w dniu 14 lutego 2011 r.);
- „Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 r.;
- „Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 r.;
- „Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2011 roku.

Kierunki rozwoju polskiego kolejnictwa określono przede wszystkim w dokumencie pn. „Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015” (WPIK). W programie tym zostały wyznaczone (w układzie rocznym) priorytetowe zadania inwestycyjne, które również występowały we wcześniej opracowanych dokumentach strategicznych, dotyczących budowy nowej infrastruktury oraz modernizacji i rewitalizacji infrastruktury istniejącej. W dokumencie tym zostały uwzględnione informacje o wykonaniu zadań w latach poprzedzających okres planowania oraz o przewidywanej ich kontynuacji w latach 2014 - 2015. Wskazano także źródła finansowania zadań (krajowe i europejskie), z uwzględnieniem wystąpienia ewentualnych trudności w pełnym pokryciu wkładu krajowego. W związku z tym wskazano na konieczność pozyskania przez PLK SA kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI) w wysokości 800 mln € z gwarancją Skarbu Państwa. WPIK, w wersji ustanowionej przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2011 r., spełniał wymogi ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz dyspozycje art. 38c ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Ponadto został on ujęty w zestawieniu programów wieloletnich w układzie zadaniowym stanowiącym załącznik Nr 11 do ustawy budżetowej na 2012 r. (Dz.U. z 2012 r, poz. 273). Uwagi NIK do tego dokumentu dotyczą natomiast:

- długotrwałego procesu opracowywania i uzgadniania. Prace nad WPIK b. Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło w sierpniu 2009 r., zobowiązując PLK SA do opracowania jego wersji zgodnej z wymogami określonymi w art. 38c ustawy o transporcie kolejowym. Uzgodnienia takiej wersji trwały jednak do lutego 2011 roku. W dniu 2 marca 2011 r. projekt dokumentu przedłożono

do zatwierdzenia kierownictwu ministerstwa a następnie przekazano do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. W dniu 13 maja 2011 r. projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów, a po poprawkach skierowano go (w dniu 9 czerwca 2011 r.) do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Od tego czasu, aż do 7 listopada 2011 r., projekt oczekiwał na rozpatrzenie przez Radę Ministrów, w którym to dniu przyjęła ona uchwałę w sprawie ustanowienia WPIK (określającego rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji infrastrukturalnych). W dniu 7 grudnia 2011 r. uchwała została podpisana przez Prezesa Rady Ministrów;

- dużego ryzyka związanego z wykonaniem w latach 2011 – 2013 zaplanowanych inwestycji kolejowych. Zgodnie z WPIK łączna kwota wydatków na ten cel ma wynieść 19,2 mld zł, w tym 13,7 mld zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) 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, Funduszu Kolejowego i środków własnych PLK SA) może wystąpić konieczność rezygnacji z realizacji niektórych projektów inwestycyjnych, bądź niewykonania ich w założonym czasie. Należy przy tym podkreślić, iż - według stanu na koniec 2011 r. - zaawansowanie realizacji WPIK w zakresie poniesionych wydatków ogółem wynosiło 14,8%, w tym w ramach POLiŚ - 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. - 60%, a w 2011 r. - w 83%), uzasadniane 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 POLiŚ: Rozwój transportu kolejowego wynosił : 41% - według podpisanych umów o dofinansowanie, 3,5% - według złożonych wniosków i 2% - według refundacji (dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).

2. NIK zwraca uwagę na niewystarczającą skuteczność nadzoru właścicielskiego nad funkcjonowaniem spółki PLK (sprawowanego przez ministra właściwego do spraw transportu). Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że nie zdołano wyegzekwować od PLK SA:

- określonego w pkt. 8 WPIK terminu złożenia sprawozdania za I kwartał 2012 r. z realizacji tego programu (termin składania kwartalnych raportów ustalono na 10 dzień po okresie sprawozdawczym). Spółka ta przekazała przedmiotowe sprawozdanie dopiero w dniu 1 sierpnia 2012 r., tj. z pięciomiesięcznym opóźnieniem;
- obowiązujących terminów rozliczenia inwestycji finansowanych z budżetu państwa. 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 238, poz. 1579) - po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, inwestor zobowiązany 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. Stwierdzono natomiast, że termin sporządzenia rozliczenia nie był dotrzymany w odniesieniu do 2 spośród 3 zbadanych inwestycji infrastrukturalnych, finansowanych ze środków budżetu państwa i zakończonych w 2011 roku. I tak, rozliczenie 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 z opóźnieniem 73 dni, a rozliczenie rewitalizacji linii Nr 353 Poznań - Skandawa na odcinku Kobylnica - Trzemeszno (dotacja budżetowa w kwocie 34.137 tys. zł) zostało przekazane z opóźnieniem 9 miesięcy.

Ponadto NIK wskazuje na niski stopień wykonywania planów inwestycyjnych przez PLK. Było to jedną z przyczyn 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. Odmowa ta została uzasadniona potrzebą wspierania rozwoju transportu kolejowego oraz dużymi potrzebami sektora kolejowego w Polsce.

3. Pozytywna ocena działalności Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz b. Ministerstwa Infrastruktury na rzecz poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej dotyczy prawidłowego – zdaniem NIK - wykonywania zadań, które polegały na:

- celowym zwiększaniu środków budżetu państwa w finansowaniu inwestycji kolejowych, realizowanych przez PLK SA. W latach 2008 – 2011 wydatki ze środków budżetu państwa wzrosły ponad 2,5-krotnie (z 423,6 mln zł w 2008 r. do 1.095,7 mln zł w 2011 r.);
- zgodnym z przepisami ustawy o finansach publicznych gospodarowaniu środkami z rezerwy celowej budżetu państwa. W latach 2010 - 2012 (do 27 czerwca) otrzymane środki z rezerwy celowej wykorzystano w 90,7%. Niepełne wykorzystanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa wynikało z przyczyn obiektywnych, co rzetelnie zostało udokumentowane. Niewykorzystane środki PLK SA zwróciła do budżetu państwa;
- celowym podejmowaniu działań na rzecz zabezpieczenia finansowego udziału własnego poprzez uzyskanie kredytu w EBI, umożliwiającego wykorzystanie kwoty dofinansowania działania 7.1 - Rozwój Transportu Kolejowego, realizowanego w ramach POIiŚ;
- uzasadnionym - pomimo wydatków poniesionych na prace przygotowawcze - podjęciu decyzji (w dniu 27 stycznia 2012 r.) w sprawie czasowego wstrzymania prac realizowanych w ramach

„Programu budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce”. Z ustaleń kontroli wynika, że podjęcie tej decyzji poprzedzone zostało analizą sytuacji na rynkach finansowych i zbilansowaniem możliwości wdrażania założeń Programu, określających zakres i czas jego realizacji. Konsekwencją przesunięcia planów związanych z budową kolei dużych prędkości (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. oraz zlikwidowanie Centrum Kolei Dużych Prędkości jako odrębnej jednostki wykonawczej PLK SA (zarządzeniem Nr 36 z dnia 27 kwietnia 2012 r. Prezes Rady Ministrów zniósł Międzyresortowy Zespół do spraw Kolei Dużych Prędkości);

- rzetelnym gromadzeniu aktualnych informacji o stanie realizacji inwestycji kolejowych. W odniesieniu do zadań realizowanych w ramach WPIK stosowne informacje zawierały m.in.
 - tygodniowe, miesięczne i kwartalne opracowania dotyczące: ryzyk i problemów występujących przy projektach inwestycyjnych realizowanych przez PLK SA, w tym projektów POLiŚ, stanu realizacji tych projektów oraz stanu postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i wykorzystaniu środków Funduszu Kolejowego. O przebiegu realizacji WPIK w układzie rocznym, stosownie do postanowień 38c ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym, była poinformowana Rada Ministrów,
 - raporty z realizacji programu budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce, kierowane do Prezesa Rady Ministrów,
 - sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu Kolejowego, sporządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
 - materiały z kontroli wewnętrznych, przeprowadzanych przez pracowników Departamentu Kontroli MTBiGM, a także dokumenty z kontroli zewnętrznych;
- rzetelnym planowaniu i przeprowadzaniu kontroli w obszarze inwestycji kolejowych. Kontrole te były prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a sformułowane zalecenia pokontrolne były wdrażane. Zalecenia te m.in. dotyczyły powtarzających się problemów związanych z koniecznością wydłużania czasu realizacji kontraktu, niską jakością dokumentacji projektowej, niesolidnością wykonawcy, niewystarczającą ilością zamknięć torowych, bądź uzyskiwaniem decyzji administracyjnych.

Niezależnie od powyższych ustaleń i ich ocen, zbyt długo – zdaniem NIK – trwało uzgadnianie w 2012 r. ze spółką PLK warunków umowy o finansowanie ze środków Funduszu Kolejowego inwestycji tej spółki. Prace nad umową rozpoczęto w dniu 1 lutego 2012 r. a umowa została podpisana (przez Podsekretarza Stanu

w MTBiGM) dopiero w dniu 20 czerwca 2012 roku. W rezultacie, w I półroczu 2012 r. nie zostały uruchomione środki tego funduszu.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu:

- 1) zabezpieczenie odpowiedniego wkładu krajowego na finansowanie inwestycji kolejowych, który umożliwiłby pełne wykorzystanie dostępnych środków pomocowych UE, zwłaszcza w ramach POIiŚ;
- 2) skuteczne egzekwowanie od PLK SA (w ramach nadzoru właścicielskiego) wykonywania obowiązków dotyczących terminowego składania sprawozdań z realizacji „Wieloletniego programu inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015” oraz terminowego rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa;
- 3) usprawnienie trybu pracy komórek organizacyjnych MTBiGM w procesie przygotowywania dokumentów pozostających w związku z realizacją inwestycji kolejowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Łuczyna Repka
Krzysztof Hoff