



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN-4101-04-02/2012
P/12/078

Warszawa, dnia 22 października 2012 r.

Zarząd
PKP Polskie Linie Kolejowe SA

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 – Departament Infrastruktury - przeprowadziła w PKP Polskie Linie Kolejowe SA (zwanej dalej PLK SA lub Spółką) kontrolę w ramach tematu pn. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA”. Kontrolą objęto lata 2010 - 2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 października 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Zarządowi PLK SA niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania PLK SA w zakresie realizacji planów inwestycyjnych, wykorzystywania środków pomocowych UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (POLiŚ), udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, zrealizowanej liczby projektów budowlanych oraz dokonywania rozliczeń finansowych inwestycji.

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowiły stwierdzone nieprawidłowości w wymienionym zakresie, które polegały na:

- 1) nieskutecznym usprawnianiu realizacji kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, niewykonywaniu rzeczowych planów inwestycyjnych i planowanych nakładów na te inwestycje, które w znacznym stopniu finansowane były ze środków budżetu państwa oraz UE. W rezultacie wydłużał się czas modernizacji

wielu linii kolejowych, co nie sprzyjało poprawie stanu technicznego infrastruktury. Planowane w PLK SA nakłady inwestycyjne ogółem zrealizowano w 72,4% w 2010 r., 73,7% w 2011 r. i w 89,7% w I półroczu 2012 r. przy czym, planowane nakłady na to półrocze stanowiły 31,2% planu na cały 2012 rok. W latach poprzednich również niezrealizowano planu nakładów na finansowanie inwestycji (w 2007 r. plan ten zrealizowano w 82,0%, w 2008 r. – 87,3%, a w 2009 r. – 77,5%). 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 decyzji administracyjnych. Do poprawy sytuacji w tym zakresie nie przyczyniło się m.in. powołanie pionu środowiska i zespołu do spraw współpracy z organami administracji publicznej w Centrum Realizacji Inwestycji. W toku kontroli ustalono, że istotną przyczyną przedłużającej się procedury administracyjnej była konieczność uzupełniania i poprawiania dokumentów już po złożeniu wniosku, jak i w trakcie postępowania – a więc z przyczyn leżących po stronie inwestora (tj. PLK SA). W I półroczu 2012 roku pojawiły się nowe trudności w realizacji inwestycji, w tym przede wszystkim brak mocy przerobowej wykonawców robót;

- 2) niezadowalającym tempie realizacji rządowego „Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015” (WPIK), przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2011 roku. W programie tym ustalono zadania inwestycyjno-modernizacyjne oraz źródła finansowania. W pkt 4. WPIK określono, iż PLK SA jest w pełni organizacyjnie i technicznie przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania a zdolności wykonawcze, możliwości technologiczne i organizacyjne rynku przedsiębiorstw projektowych, wykonawczych i oferujących możliwość wykonywania funkcji inżynierów umów, budów i kontraktów - zapewniają uzyskanie założonych celów programowych. Wydatki inwestycyjne ogółem w latach 2011-2013 r. zaplanowano w wysokości 19.229,0 mln zł, z tego w 2011 r. - 3.423,3 mln zł (17,8%), w 2012 r - 5.967,0 mln zł (31,0%), a w 2013 r. - 9.838,7 mln zł (51,2%). Jednak już w pierwszym roku realizacji WPIK, PLK SA nie wykonała zaplanowanych wydatków, co wskazuje na duże ryzyko związane z terminowym wykonaniem programu. W 2011 r. zaplanowane wydatki wykonano w 83%. W I półroczu 2012 r. zaawansowanie wykonania rocznego planu wydatków wynosiło natomiast 19,9%. Oznacza to, że wykonanie planu finansowego WPIK po upływie połowy okresu jego realizacji wyniosło średnio 21%. W okresie tym plan rzeczowy został wykonany w 26,4% (w planie na lata 2011-2013 zakładano przeprowadzenie prac modernizacyjno-inwestycyjnych na liniach kolejowych o łącznej długości 2.308 km, tymczasem w okresie 2011- I półrocze 2012 r. prace takie wykonano na długości 609 km);
- 3) niedostatecznym stopniu zaangażowania środków POIiŚ, przewidzianych do współfinansowania kolejowych zadań inwestycyjnych. Po upływie połowy okresu realizacji WPIK, na 32 zaplanowane zadania, do czasu zakończenia kontroli nie podpisano umów na dofinansowanie 18 zadań o łącznej

wartości 5.931,4 mln zł, co stanowiło 43,1% środków planowanych na finansowanie WPIK w ramach POIiŚ (13.752,9 mln zł). I tak, w przypadku:

- ośmiu zadań PLK SA nie złożyła wniosków o dofinansowanie, pomimo upływu terminów ustalonych w pre-umowach. Wynikało to głównie z braku zawartej – z odpowiednim wyprzedzeniem - umowy o opracowanie załączników do wniosków, wydłużenia postępowania przetargowego na wybór wykonawcy dokumentacji projektowej, opóźnień z powodu wydłużania procedur administracyjnych, zmian przepisów prawa, bądź zmiany zakresu rzeczowego projektu. W przypadku sześciu z tych zadań, może wystąpić - na skutek wymienionych okoliczności - wydłużenie planowanego terminu ich realizacji od 1 do 2 lat,
- dziesięciu zadań złożone wnioski wymagały wprowadzenia zmian i uzupełnień. Na przykład, wniosek na dofinansowanie modernizacji linii Warszawa – Łódź, etap II, odcinek Łódź Widzew – Łódź Fabryczna ze stacją Łódź Fabryczna powinien być złożony (zgodnie z pre-umową) do dnia 30 sierpnia 2009 r., a został złożony w dniu 30 czerwca 2011 roku. Późniejszy termin złożenia wniosku związany był głównie z koniecznością uwzględnienia wymagań Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi. Do tego wniosku zgłosiło uwagi Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). W rezultacie kolejna wersja została zgłoszona do CUPT w dniu 30 kwietnia 2012 roku. Zgodnie z pre-umową wniosek o dofinansowanie modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II – pozostałe roboty, winien być złożony do dnia 30 sierpnia 2009 roku. Pierwszą wersję wniosku PLK SA przekazała do CUPT w dniu 5 sierpnia 2011 roku. Do wniosku tego CUPT przedstawiło szereg uwag dotyczących zarówno spraw formalno-edytorskich, finansowo-kosztowych, jak i ochrony środowiska. W czasie trwania niniejszej kontroli wniosek ten był nadal korygowany;

- 4) niecelowym zawarciu umowy o prowadzenie czynności związanych z nadzorem procesu budowlanego przez firmy Safage SA i Systra, tj. bez zapewnienia możliwości jej realizacji przez PLK SA. W rezultacie Spółka poniosła koszty w wysokości 661,4 tys. zł oraz 250,0 tys. € związane z koniecznością wypłacenia rekompensaty, co - w ocenie NIK - było działaniem niegospodarnym. Wymienioną umowę (nr FS 005/PI/16/C/PT/001-12) PLK SA zawarła w dniu 3 czerwca 2009 r., a jej przedmiotem było prowadzenie nadzoru procesu budowlanego na linii kolejowej E 65 Warszawa – Gdynia na odcinku od km 131.100 do km 184,800. Usługa ta nie mogła być zrealizowana bowiem Spółka nie dokonała wyboru wykonawcy robót budowlanych (ze względu na fakt, że w dniu 2 lutego 2009 r., tj. 4 miesiące wcześniej, unieważniono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane, a nowe postępowanie wszczęto dopiero w lipcu 2009 r.). W konsekwencji, w dniu 20 czerwca 2011 r., na podstawie ugody sądowej z ww. firmami, PLK SA zobowiązała się do zapłacenia odszkodowania z tytułu utraconych korzyści (tj. 661,4 tys. zł i kwoty 250,0 tys. €). Stwierdzono ponadto, że 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;

- 5) nieopracowaniu skutecznych metod egzekwowania przez Spółkę umownych terminów opracowywania dokumentacji przez biura projektowe, co skutkowało opóźnieniami w przygotowaniu i realizacji zadań inwestycyjnych. W latach 2010-2012 (I półrocze) w przypadku 22 umów na wykonanie dokumentacji przedprojektowych i projektowych jej wykonawcy nie wywiązali się z przyjętych zobowiązań. Z tytułu opóźnień w wykonaniu tej dokumentacji oraz nieterminowego usuwania ujawnionych usterek PLK SA naliczyła i wyegzekwowała kary umowne w wysokości 12.708,0 tys. zł oraz 4.772,9 tys. €. Przykładowo, w dniu 30 stycznia 2009 r. zawarto umowę z konsorcjum firm kartograficznych (z Okręgowym Przedsiębiorstwem Geodezyjno-Kartograficznym w Olsztynie – jako liderem) o wykonanie dokumentacji geodezyjnej 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 ustalono w wysokości 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 5 etapach terminy realizacji nie zostały dotrzymane. W toku realizacji czterech etapów umowy opóźnienia wynosiły od 44 do 807 dni, a w jednym przypadku (etap IV LCS Skarżysko Kamienna) umowa nie została zrealizowana do czasu zakończenia kontroli (do dnia 26 lipca 2012 r. opóźnienie wynosiło 1005 dni). Z tytułu opóźnień w wykonaniu umowy zostały nałożone na wykonawców kary umowne (zobowiązani oni byli do zapłacenia kary w wysokości 0,2% wynagrodzenia netto za dany etap i każdy dzień opóźnienia, a maksymalny poziom kar możliwych do nałożenia określono na 30% wynagrodzenia netto, tj. 990,0 tys. zł). Do dnia 26 lipca 2012 r. potencjalne kary z tytułu opóźnień w realizacji umowy wyniosłyby 2.660,8 tys. zł, a zatem nie mogły być one nałożone z powodu „przekroczenia” poziomu 30% wartości umowy. Pomimo tak rażącego opóźnienia w realizacji zleconego zadania, PLK SA nie odstąpiła od tej umowy;
- 6) nieprzestrzeganiu przez PLK SA przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, ze zm.), zwanej dalej Pzp, na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Błędy te były korygowane na skutek rozstrzygnięć odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO). W okresie objętym kontrolą wykonawcy wnieśli bowiem 110 odwołań do KIO od rozstrzygnięć PLK SA. Odwołujący zarzucali PLK SA m.in.: nieodtajnienie części ofert wykonawców pomimo, że zastrzeżone przez nich informacje nie stanowiły tajemnicy przedsiębiorstwa, składanie przez wykonawców nieprawdziwych informacji, niespełnianie warunków udziału w postępowaniu przetargowym, brak zgodności ofert z treściami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przyjmowanie ofert z rażąco niskimi cenami, opisanie przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, a także przyjęcie przez zamawiającego nierealnego do dotrzymania okresu realizacji zamówienia. KIO uwzględniła 39 wniesionych odwołań, zarzucając PLK SA naruszenia przepisów Pzp oraz Kodeksu cywilnego. KIO nakazała m.in. unieważnienie wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej dotyczącej modernizacji linii kolejowej nr 91 Kraków Gł. Osobowy – Medyka, w którym jedynym kryterium oceny ofert była cena (wybrano firmę, która zaoferowała cenę 911,3 tys. zł, tj. 12% kwoty zamówienia określonej przez PLK SA w wysokości 6.000 tys. zł). Wydanie przez KIO

wyroków, uznających racje odwołujących się firm, skutkowało unieważnieniem dokonanego wyboru wykonawcy oraz powtórzeniem czynności badania i ocen ofert. W konsekwencji następowało wydłużenie czasu wyboru wykonawcy oraz ponoszenie przez Spółkę dodatkowych kosztów. Ustalono, że w wyniku uznania racji firm, KIO zasądziła od PLK SA na ich rzecz łączną kwotę 207,5 tys. zł;

- 7) nieprzygotowaniu listy projektów dodatkowych POIiŚ. PLK SA nie posiadała takiej listy do dnia 14 maja 2012 r., kiedy to Zarząd podjął uchwałę nr 310/2012 w sprawie zgłoszenia dodatkowych projektów przewidzianych do realizacji do roku 2015. Ujęto w niej 18 zadań, m.in. modernizację linii średnicowej w Warszawie, poprawę bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych oraz poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez zakup specjalistycznego sprzętu technicznego. Wartość wszystkich projektów dodatkowych wynosi 2.935,0 mln zł. Brak takiej listy uniemożliwił podjęcie innych przedsięwzięć inwestycyjnych w przypadkach trudności w realizacji projektów przyjętych do realizacji. Zaznaczyć należy, iż w okresie objętym kontrolą PLK SA zaplanowała wydatki na opracowanie projektów budowlanych w kwocie 668,2 mln zł, faktyczne wydatki na ten cel wyniosły 313,9 mln zł, tj. 47%;
- 8) nieskutecznej egzekucji kar nakładanych przez PLK SA na wykonawców robót torowych, którzy wydłużali przydzielony im czas, powodując nieprzewidziane opóźnienia w ruchu pociągów. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) z tytułu przekroczenia przez wykonawców robót w 439 przypadkach przydzielonych im czasów zamknięć nałożono na nich kary w łącznej wysokości 1.287,1 tys. zł, z czego Spółka wyegzekwowała kwotę w wysokości 1.022,7 tys. zł (tj. 79,5%);
- 9) nieprzestrzeganiu niektórych wewnętrznych uregulowań dotyczących oceny projektów. I tak, pomimo upływu ponad 2 lat nie wykonano decyzji wiceprezesa Zarządu PLK SA nr 12/2010 z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie ramowego regulaminu Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych (ZOPI), których podstawowym zadaniem była ocena opracowań przedstawionych do zaopiniowania (kompletność i zgodność z opisem przedmiotu zamówienia oraz obowiązującymi przepisami). Regulamin określał m.in., że członkowie zespołu powinni legitymować się imiennymi świadectwami potwierdzającymi posiadanie kwalifikacji do oceny projektów inwestycyjnych wydawanymi przez biura Centrali PLK SA i powinni być ujęci w zbiorczym rejestrze prowadzonym w Centrali Spółki. Do czasu zakończenia kontroli tylko jedna osoba uzyskała świadectwo potwierdzające posiadanie przedmiotowych kwalifikacji. Ponadto, Prezes Zarządu Spółki nie wyznaczył - w trybie odrębnej decyzji - obligatoryjnego trybu uzyskania imiennych świadectw przez wszystkich członków zespołów, do czego zobowiązywał ramowy regulamin;
- 10) nierzetelnym kwalifikowaniu i rozliczaniu wydatków w ramach POIiŚ, co skutkowało potrąceniami z wnioskowanych kwot, a także wydłużaniem okresu weryfikacji wniosków o płatność w związku z rozpatrywaniem odwołań od tych korekt. Wyniki kontroli wskazują, że w przypadku wniosków o płatność, w związku z niedotrzymaniem przez PLK SA wymogów dotyczących realizacji i rozliczania zadań współfinansowanych ze środków UE, CUPT dokonywało korekt finansowych. W wyniku tych korekt, następowało obniżanie kwalifikowanych do zwrotu kwot wydatków poniesionych przez PLK SA

na realizację inwestycji ze środków UE. Sytuacja taka wpływała na wzrost udziału wydatków na realizację inwestycji ze środków własnych Spółki. Ustalenia wskazują, że po weryfikacji wniosku o płatność nr POIŚ.07.0100-00-009/09-09 dotyczącego różnych umów w ramach projektu Modernizacja linii kolejowej E65/C-E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia-obszar LCS Ciechanów, CUPT w dniu 24 maja 2012 r. poinformowało PLK SA, że do wypłaty zatwierdzono kwotę niższą od wskazanej we wniosku. Kwota wydatków kwalifikowanych wskazana we wniosku PLK SA w wysokości 101.532.216,21 zł została pomniejszona o 6.952177,97 zł (tj. o 6,8%). Podczas weryfikacji przez CUPT wniosku o płatność w ramach tego projektu stwierdzono błąd w rozliczeniu robót. Polegał on 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 podstawy do księgowego zaewidencjonowania odzyskanej nadpłaty. Wskazuje to na niedostateczny nadzór kierownictwa Projektu, do którego zadań należało sprawdzanie i akceptowanie wystawianych faktur pod względem merytorycznym;

- 11) niezgodnym z terminem określonym w § 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) rozliczaniu inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Dotyczyło to większości, tj. 7. spośród 8. objętych kontrolą inwestycji infrastrukturalnych, finansowanych ze środków budżetu państwa, które zakończono w 2011 roku. Zgodnie z przywołanym przepisem inwestor, 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. Tymczasem, w przypadku objętych kontrolą inwestycji, omawiane opóźnienia wynosiły od 13 dni do 7 miesięcy. Podstawową przyczyną tych opóźnień był brak współpracy między Biurem Planowania i Analiz Ekonomicznych a Centrum Realizacji Inwestycji oraz okresowe spiętrzenia prac.

Niezależnie od problemów wynikających ze złożoności infrastrukturalnych inwestycji kolejowych oraz uwarunkowań zewnętrznych, powyżej wyszczególnione nieprawidłowości wskazują – w ocenie NIK – na niewystarczającą wydolność organizacyjną PLK SA w zakresie realizacji tych inwestycji. Niedostateczne przygotowanie projektów kolejowych do realizacji najczęściej było skutkiem złej organizacji pracy, nierzetelnej współpracy poszczególnych komórek organizacyjnych Spółki oraz niskiej jakości przygotowywanych dokumentów. Istotnym czynnikiem utrudniającym sprawną realizację inwestycji infrastrukturalnych było niewystarczające zatrudnienie w Centrum Realizacji Inwestycji (CRI), a także niezadawalające kwalifikacje pracowników zajmujących się problematyką inwestycyjną. W okresie objętym kontrolą faktyczne zatrudnienie w CRI nie osiągało 90% planowanego poziomu zatrudnienia. Niezadawalające kwalifikacje pracowników były zaś przyczyną występowania wad i braków formalno-prawnych w przygotowywanych dokumentach, co skutkowało ich negatywnym opiniowaniem i koniecznością wnoszenia poprawek, a w rezultacie – opóźnieniami w przygotowywaniu inwestycji oraz pozyskiwaniu środków na ich finansowanie. Stwierdzono, że merytoryczni

pracownicy PLK SA, przygotowujący wnioski o dofinansowanie, uczestniczyli tylko w jednym szkoleniu z tego zakresu oraz w kilku naradach prowadzonych przez CUPT w sprawie umów o dofinansowanie projektów. Poza tym, niekorzystnie – zdaniem NIK - na sprawność realizacji inwestycji infrastrukturalnych mogło wpływać stosowanie przy wyborze ofert - zarówno na prace projektowe, jak i roboty budowlane – tylko jednego kryterium, jakim była najniższa cena.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również na prawidłową działalność PLK SA w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych uchybień przy likwidacji Centrum Kolei Dużych Prędkości. Działalność ta dotyczy:

- 1) liczby ogłaszanych postępowań przetargowych na opracowanie dokumentacji projektowej i robót modernizacyjnych. W 2010 r. ogłoszono 236 takich postępowań, z czego 63 dotyczyło zadań finansowanych ze środków w ramach POIiŚ, w 2011 r. ogłoszono 360 postępowań, z czego 50 dotyczyło zadań finansowanych ze środków POIiŚ, a w I połowie 2012 r. ogłoszono 122 postępowania, w tym 38 w ramach POIiŚ. Wzrosła również liczba ogłaszanych zamówień publicznych na wykonanie robót budowlanych oraz zamówień sektorowych. W roku 2010 było ich 172, w roku 2011 – 207, a w I półroczu 2012 r. - 89. Zwiększyła się także liczba postępowań, które zakończyły się udzieleniem zamówienia publicznego. W 2010 r. było ich 160, w 2011 – 196, a w I półroczu 2012 r. – 77;
- 2) rzetelnego dokonywania odbiorów końcowych robót inwestycyjnych. W zbadanych przypadkach takich odbiorów (4), w skład komisji odbiorczych, w których przewodniczyli przedstawiciele PLK SA, wchodził przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron, tj. zamawiającego, wykonawcy oraz użytkownika. Konstatacja, że prace ukończone zostały zgodnie z dokumentacją projektową następowala po uprzednim zapoznaniu się z przedmiotem odbioru oraz przedłożoną powykonawczą dokumentacją projektową (dzienniki budowy, wnioski, polecenia inżyniera dotyczące wykonania robót dodatkowych, protokoły odbiorów częściowych, wyniki pomiarów/badań próbnych obciążeń, prób technicznych instalacji i urządzeń, prób eksploatacyjnych, atestów wbudowanych materiałów, wyniki ekspertyz). W przypadku stwierdzenia usterek, komisje określały roboty, które wykonawcy zobowiązani byli usunąć w wyznaczonym terminie;
- 3) uwzględniania, na etapie projektowania, ułatwień dla osób niepełnosprawnych. W stosownych dokumentach zamieszczane były wskazania, że projekty architektoniczno-budowlane (dotyczące przebudowy, budowy lub modernizacji) powinny zawierać opisy techniczne i części rysunkowe (obejmujące m.in. rampy oraz perony z dojazdami) uwzględniające rozwiązania dla obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się;
- 4) rzetelnego monitorowania przebiegu realizacji projektów inwestycyjno-modernizacyjnych. Zadania w tym zakresie realizowane były przez właściwe merytorycznie komórki i jednostki organizacyjne, tj. Biuro Planowania i Monitorowania Inwestycji Centrali Spółki oraz CRI. Od sierpnia 2011 r. eksploatowany jest w Spółce 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. Ponadto we wrześniu 2011 r. powołano w CRI komórkę organizacyjną ds. wsparcia procesów inwestycyjnych, której zadaniem jest m.in. kontrola jakości danych wprowadzonych do systemu EPM. Odnośnie projektów kolejowych w ramach POLiŚ 2007 - 2013, zgodnie z podręcznikiem procedur wdrażania tych projektów, w CRI sporządzana była informacja miesięczna o stanie realizacji projektu;

- 5) rzetelnej realizacji zadań przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego. Zadania te obejmowały m.in. kontrolę zamówień publicznych dotyczących inwestycji infrastrukturalnych, ich realizacji i prawidłowości rozliczania. Informacje o ustaleniach i wnioskach z tych kontroli przekazywane były Prezesowi Zarządu oraz właściwym merytorycznie jednostkom organizacyjnym Spółki. Wskazywano w nich nieprawidłowości w wykonywaniu zadań dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych przez jednostki organizacyjne Spółki. 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;
- 6) rozpoczęcia likwidacji Centrum Kolei Dużych Prędkości (CKDP). W związku z decyzją Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) w sprawie przesunięcia realizacji rządowego projektu pn. „Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce” (KDP) na późniejszy okres, PLK SA m.in. zmodyfikowała zakres rzeczowo – finansowy prac studialnych oraz zoptymalizowała zatrudnienie CKDP. Wartość prac studialnych w ramach tego projektu zmniejszono z 291 do 83,0 mln zł (planowana jest kolejna korekta ostatecznej wersji wniosku o dofinansowanie do wartości 80,0 mln zł), a zatrudnienie z 41 do 21 pracowników. Podjęte zostały także prace przygotowawcze mające na celu likwidację CKDP i przeniesienie realizowanych przez niego zadań do innych jednostek organizacyjnych PLK SA. Przeprowadzane zmiany są zgodne z ww. 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”*. Ustalono jednak, że wystąpiły opóźnienia w realizacji harmonogramu prac, wyszczególnionego w pkt 8 KDP. Prace przedprojektowe, obejmujące m.in. studium wykonalności wraz z analizą źródeł finansowania miały być zakończone do końca I kwartału 2011 roku. Według stanu na dzień 16 lipca 2012 r., prace te nie zostały zakończone. Przyczyną tego opóźnienia było m.in. długotrwałe opracowywanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz odwołania od wyboru najkorzystniejszej oferty. NIK zwraca przy tym uwagę, że zmiany w CKDP nie zostały przeprowadzone w terminie wskazywanym w stanowisku MTBiGM z lutego 2012 r., zgodnie z którym oczekiwana finalizacja likwidacji CKDP, jako jednostki wyodrębnionej strukturalnie i organizacyjnie, powinna nastąpić nie później niż do końca maja 2012 r.;

- 7) zrealizowania wniosków pokontrolnych, sformułowanych po wcześniejszych kontrolach NIK dotyczących warunków rozwoju portów morskich oraz przygotowań do Euro 2012.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę na niektóre okoliczności niekorzystnie wpływające na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Dotyczą one m.in. ponoszonych przez Spółkę strat na działalności gospodarczej (w 2010 r. w kwocie 443,9 mln zł, a w 2011 r. – 582,2 mln zł). Straty te były również skutkiem wnoszenia na rzecz PKP SA czynszu dzierżawnego w kwocie:

- 172 tys. zł (za lata 2010 - 2011 i I półrocze 2012 r.) z tytułu umowy z dnia 27 września 2001 r. o oddanie do odpłatnego korzystania linii kolejowych oraz innych nieruchomości niezbędnych do zarządzania liniami kolejowymi;
- 69.753,0 tys. zł (za lata 2010 - 2011 i I półrocze 2012 r.) z tytułu umowy z dnia 28 września 2001 r. o dzierżawę środków trwałych stacji rozrządowych i manewrowych;
- 3.035,6 tys. zł (za 2011 r. i I półrocze 2012 r.) z tytułu umowy z dnia 1 grudnia 2010 r. o dzierżawę obiektów ogólnodostępnej infrastruktury przeładunkowej.

Przyczyną ponoszenia powyższych wydatków przez PLK SA było nie przekazanie przez PKP SA wszystkich składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności określonej przepisami ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948, ze zm.). Skutkowało to zaniżeniem kapitału zakładowego PLK SA, co z kolei oznacza ograniczoną zdolność kredytową.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie stosownych działań zmierzających do:

- 1) **usprawnienia procesu przygotowywania dokumentacji projektowych oraz realizacji tych projektów;**
- 2) **poprawy wykorzystania środków na finansowanie inwestycji, zwłaszcza środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz wzmocnienia nadzoru nad kwalifikowalnością wydatków na inwestycje współfinansowane ze środków pomocowych UE;**
- 3) **podniesienia kwalifikacji pracowników pionu inwestycyjnego, zwłaszcza w zakresie udzielania zamówień publicznych, uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz pozyskiwania i wykorzystywania środków na finansowanie inwestycji;**
- 4) **rzetelnego naliczania i egzekwowania kar umownych z tytułu niedotrzymywania przez wykonawców robót torowych czasów zamknięć;**
- 5) **przestrzegania wewnętrznych uregulowań PLK SA w sprawie kwalifikacji członków Zespołu Oceny Projektów Inwestycyjnych oraz ;**

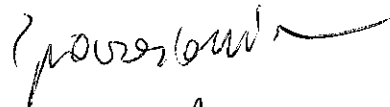
- 6) wyegzekwowania od wykonawcy robót przy modernizacji linii kolejowej E65/C-E 65 korekt faktur na nadpłaconą kwotę 357,0 tys. zł, co dałoby podstawę do księgowego zaewidencjonowania tej nadpłaty;
- 7) sfinalizowania likwidacji Centrum Kolei Dużych Prędkości.

Niezależnie od powyższych wniosków, NIK wnosi o rozważenie zasadności zastosowania - oprócz ceny - także innych kryteriów oceny ofert przy ich wyborze.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Zarządu PLK SA o przedstawienie, w terminie 21 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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Zarządowi PLK SA przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK 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 właściwej komisji NIK.



RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury



Stanisław Jarosz