



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.008.02.2021

Krzysztof Mamiński
Prezes Zarządu Polskie Koleje Państwowe S.A.
Aleje Jerozolimskie 142A
02-305 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/029 – Realizacja programu inwestycji dworcowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie ¹ Al. Jerozolimskie 142A, 02-305 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Mamiński, Prezes Zarządu (od 3 marca 2017 r.). Uprzednio Prezesem Zarządu Spółki był Mirosław Pawłowski (od 14 grudnia 2015 r. do 7 kwietnia 2016 r. p.o. Prezesa, od dnia 7 kwietnia 2016 r. do dnia 3 marca 2017 r. Prezes Zarządu). (akta kontroli str. 22-23)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie projektu Programu Inwestycji Dworcowych².2. Wybór zadań do realizacji w ramach projektu Programu i zmiany jego zakresu.3. Zapewnienie finansowania, monitorowanie i rozliczenie realizacji zadań inwestycyjnych.4. Przygotowanie do realizacji wybranych inwestycji i organizacja nadzoru nad ich realizacją.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli w 2021 r., z uwzględnieniem dokumentów sprzed tego okresu, mających wpływ na ocenę podejmowanych w nim działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/43/2021 z dnia 2 lipca 2021 r.,2. Agnieszka Sej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/44/2021 z dnia 2 lipca 2021 r.,3. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/46/2021 z dnia 2 lipca 2021 r.,4. Krzysztof Żydek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/45/2021 z dnia 2 lipca 2021 r. (akta kontroli str.1-8)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęty 27 września 2016 r. „Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023”⁵ był dokumentem, który zawierał ogólny opis założeń jego realizacji. Zarząd PKP SA zatwierdził listę rankingową grup projektów (464 inwestycje)⁶, która była szerokim

¹ Dalej: PKP SA lub Spółka.

² Dalej: PID lub Program.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Uchwała Nr 408 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r., następnie PID został zatwierdzony 30 września 2016 r. uchwałą Rady Nadzorczej PKP SA w sprawie przyjęcia „Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023” (Uchwała Nr 1257/199/VI Rady Nadzorczej PKP SA). Dalej: PID z 27 września 2016 r. lub Program z 27 września 2016 r.

⁶ Uchwała Nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r. w sprawie zatwierdzenia listy rankingowej grup projektowych oraz zgody na rozpoczęcie działań przy realizacji pięciu grup projektowych zmierzających do realizacji dworcowych projektów

wykazem potrzeb inwestycyjnych Spółki, bez wskazania kwoty niezbędnych nakładów do realizacji zadań.

Podejmowane w latach 2016-2021⁷ przez PKP SA działania w zakresie realizacji „PID na lata 2016–2023” nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci ilości zmodernizowanych, zbudowanych i przebudowanych dworców kolejowych. Zaplanowanych do oddania do użytkowania 85 dworców na lata 2016-2021 (wg stanu na 30.06.2021 r.) oddano jedynie 37 dworców (tj. 43,5%). Wpływ na to miało w szczególności niezapewnienie skutecznych rozwiązań organizacyjnych wewnątrz Spółki prowadzących do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycji dworcowych zaplanowanych w Programie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Program był dokumentem wewnętrznym Spółki, który nie był zatwierdzany przez podmioty zewnętrzne i w sposób bardzo ogólny opisywał założenia jego realizacji. PID był spójny z dokumentami określającymi kierunki rozwoju transportu w Polsce oraz regulacjami prawnymi na poziomie krajowym i europejskim.

Wraz z PID przyjęta została lista rankingowa grup projektowych będąca szerokim wykazem potrzeb inwestycyjnych Spółki (464 lokalizacje), bez wskazania kwoty niezbędnych nakładów finansowych na ich realizację.

W Wykazie projektów objętych Programem Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r.⁸ zawarto nierzetelne dane. Spośród 12 inwestycji wskazanych w ww. Wykazie jako zadania będące w trakcie realizacji⁹, nie rozpoczęto realizacji trzech zadań¹⁰. Ponadto w Wykazie projektów z 27 września 2016 r. nie uwzględniono 23 innych zadań, będących na etapie przygotowania i w trakcie realizacji. W treści PID, jak i w Wykazie Projektów z 27 września 2016 r. nie zostały wskazane zaplanowane kwoty szacunkowe realizacji 32 projektów, pomimo że były one znane na etapie tworzenia Programu. W wykazie tym znalazły się lokalizacje dworcowe, które zostały następnie przekazane jednostkom samorządu terytorialnego (JST), bądź o nieuregulowanym stanie prawnym. Ponadto wykaz uwzględniał inwestycje dworcowe o niskich potokach podróżnych, dla których w latach 2016-2019¹¹ średnia dobowo wymiana pasażerska była na poziomie od 5 do 35 pasażerów: Wasilków, Wilkoszewice, Bydgoszcz Zachód¹².

Dopiero w PID z 14 listopada 2017 r.¹³ zawarto listę dworców przewidzianych do modernizacji w okresie do 2023 r. (188 lokalizacji) wraz z oszacowaniem kwoty potrzebnych nakładów inwestycyjnych. Aktualizacja PID, zatwierdzona uchwałą Zarządu PKP SA, umożliwiła dokonywanie przez Zarząd dalszej modyfikacji listy inwestycji skierowanych do realizacji.

Stwierdzono, że w aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r. określono nierzetelnie wysokość wydatków na realizację inwestycji dworcowych w kwocie 1.376 mln zł, tj. zawyżono wartość nakładów na realizację PID o kwotę 36,9 mln zł, uwzględniając wydatki na Przebudowę schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna oraz Instalację systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (SDIP) na wybranych

inwestycyjnych, w ramach 5 (słownie: pięciu) grup projektowych (o numerach 5, 16, 30, 31, 47) objętych Programem Inwestycji Dworcowych PKP SA na lata 2016-2023. Dalej: lista rankingowa lub Wykaz projektów z 27.09.2016 r.

⁷ Do 22.10.2021 r. (dzień zakończenia kontroli).

⁸ Dalej: Wykaz projektów z 27 września 2016 r.

⁹ Zadania lp. 1 – 12.

¹⁰ Zadania lp. 4, 5, 7.

¹¹ Dane za 2020 r. nie były jeszcze dostępne w trakcie trwania kontroli.

¹² Na ww. inwestycje w okresie 2017-2021 (I połowa) wydatkowano: 297,1 tys. zł (Wasilków), 1 827,9 tys. zł (Wilkoszewice), 0 zł (Bydgoszcz Zachód).

¹³ PID przyjęty Uchwałą nr 492 Zarządu PKP SA z 14 listopada 2017 r., zatwierdzony Uchwałą Nr 1326/213/VII Rady Nadzorczej PKP SA z dnia 22 listopada 2017 r., zwany dalej Zaktualizowanym PID.

dworcach kolejowych. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PKP SA, były to zadania poza listą modernizowanych dworców.

Podejmowane przez Spółkę działania nie zapewniły zakładanej na lata 2016-2021 (I półrocze) modernizacji 85 dworców (w tym: w 2019 – dziewięć dworców, 2020 r. 31 dworców, w 2021 – 45 dworców). Faktycznie wg stanu na 30 czerwca 2021 r. zmodernizowano łącznie 37 dworców, tj. 43,5% z zaplanowanych pierwotnie do oddania (68,2% dworców wg planu po zmianach). W 2017 r. oddano do użytkowania dwa dworce, w 2018 r. – osiem dworców, w 2019 r. – cztery dworce; w 2020 r. – dziewięć dworców i w 2021 r. (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) – 14 dworców.

Wykonanie wydatków w kwocie ogółem 547 964,7 tys. zł, stanowiło 44,1% planu po zmianach i 44,7% planu pierwotnego. Środki UE wydatkowano w kwocie ogółem 293 970,7 tys. zł, co stanowiło 46,8% planu pierwotnego i 46,0% planu po zmianach.¹⁴

Biorąc pod uwagę niskie wykorzystanie środków finansowych na realizację PID oraz fakt, że Program realizowany był przez ponad 4,5 roku, a czas zaplanowany do ukończenia realizacji inwestycji dworcowych wynosi 2,5 roku, NIK wskazuje na ryzyko nieukończenia realizacji PID w zakładanym zakresie do końca 2023 r.

Przyczynami opóźnień w realizacji inwestycji były w szczególności: opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę, aneksowanie umów o wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, przedłużające się uzgodnienia ze spółkami z grupy PKP, wydłużające się okresy pozyskania uzgodnień i warunków przyjętych rozwiązań projektowych od PKP PLK SA.

Również problemy organizacyjne wewnątrz Spółki miały wpływ na opóźnienia w realizacji Programu, na co wskazała Spółka w przyjętym 17 grudnia 2019 r. przez Zarząd PKP SA „*Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID*”. Plan działań naprawczych został opracowany w związku ze zidentyfikowaniem opóźnień w realizacji PID. Spółka wykazała¹⁵, m.in: brak jednoznacznego podziału zadań pomiędzy Dyrektora Biura Inwestycji i jego Zastępców, niedopasowanie struktury organizacyjnej do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających prowadzeniem projektów inwestycyjnych – Dyrektorów Projektów, brak należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi – brak monitorowania i egzekwowania osiągania poszczególnych kamieni milowych, brak właściwej koordynacji między biurami powodujący opóźnienia w ogłaszaniu postępowań przetargowych.

Ponadto od 15 września 2016 r. do dnia zakończenia kontroli nadzór nad realizacją Programu sprawowało kolejno pięciu Członków Zarządu odpowiedzialnych za obszar inwestycji. W ocenie NIK mogło to mieć wpływ na brak ciągłości nadzoru nad realizacją PID, na co wskazuje brak dokumentacji z przeprowadzonych analiz uzasadniających decyzje w zakresie ujęcia danych inwestycji w Wykazie projektów z 27 września 2016 r. oraz zaniechanie archiwizacji dokumentacji z przedkładanej sprawozdawczości o realizacji Programu.

¹⁴ Struktura wydatków na realizację PID poniesionych w latach 2016-2021 (do 30 czerwca) w kwocie ogółem: 547 964,7 tys. zł przedstawiała się następująco: środki UE – 293 970,7 tys. zł (53,7%), udział środków budżetu państwa w projektach UE – 37 480,5 tys. (6,8%), dotacja budżetowa – 114 894,9 tys. zł (21,0%), środki własne PKP – 101 618,6 tys. zł (18,5%). Na środki UE składały się środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) – 212 389,6 tys. zł, z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (POPW) – 76 734,2 tys. zł, z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) – 4846,9 tys. zł.

¹⁵ W obszarach: „optymalizacji prowadzenia zadań przez Biuro Inwestycji PKP SA – zmiana struktury Biura oraz zmiany personalne na stanowiskach dyrektorów projektów” oraz „optymalizacji procesu udzielania zamówień publicznych na prace projektowe, roboty budowlane oraz inżyniera kontraktu, w tym procedowanie aneksów do umów”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektu PID, wybór zadań do realizacji w ramach projektu Programu i zmiany jego zakresu.

Opis stanu faktycznego

W 2016 r.¹⁷ PKP SA posiadała ogółem 2136 dworców kolejowych, z czego 574 to czynne dworce kolejowe, a 1562 to dworce nieczynne. Z czynnych dworców kolejowych 385 zostało ujętych w wykazie projektów realizowanych w ramach PID z 27 września 2016 r., natomiast z nieczynnych dworców w ww. Programie ujęto 69 projektów. Dodatkowo włączono 10 nowych inwestycji dworcowych¹⁸.

PKP SA wytypowała ww. 464 lokalizacje, dla których celowe było przeprowadzenie inwestycji, na podstawie poniższych kryteriów, określonych w Programie z 27 września 2016 r.:

- wykluczenie dworców zmodernizowanych po 2010 r., tj. przebudowanych lub poddanych gruntownym remontom, w dobrym stanie technicznym i wizualnym oraz spełniających aktualne wymagania w zakresie dostępności i bezpieczeństwa,
- udostępnienie dworca podróżnym (skoncentrowanie się na wszystkich czynnych dworcach kolejowych oraz wybranych dworcach nieczynnych, zlokalizowanych przy czynnych liniach kolejowych),
- obowiązująca kategoryzacja dworców,
- współpraca z JST (uwzględnienie potrzeb samorządów w planach inwestycyjnych PKP SA oraz dzierżawa wybranych dworców kolejowych),
- lokalizacje zintegrowanych węzłów przesiadkowych (uwzględnienie w planach inwestycyjnych PKP SA planowanych krajowych, regionalnych i lokalnych ZWT¹⁹),
- uwzględnienie aktualnie trwających działań inwestycyjnych i remontowych PKP SA (podział na inwestycje budowy nowych obiektów, przebudowy, modernizacji, remontu i estetyzacji dworców),
- uwzględnienie planu likwidacji nieruchomości przez PKP SA (likwidacja nieczynnych dworców w złym stanie technicznym, zlokalizowanych przy nieczynnych liniach kolejowych),
- uwzględnienie planów inwestycyjnych Xcity Investment Sp. z o.o.²⁰ (Xcity zakładała w swoich projektach w wybranych lokalizacjach realizację dworca kolejowego),
- uwzględnienie stopnia zaawansowania prac PKP SA w przygotowaniu wcześniejszych inwestycji, bądź już prowadzonych prac inwestycyjnych w ramach danego projektu.

Projekty zostały przyporządkowane do grup projektowych²¹, które miały przypisany

¹⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁷ We wrześniu 2016 r., w momencie tworzenia PID.

¹⁸ Chałupy, Żelistrzewo, Pomiechówek, Łomnica Zdrój, Andrzejówka, Muszyna Zdrój, Powroźnik, Leluchów, Wieluń Dąbrowa, Stacja Muzeum (peron).

¹⁹ Zintegrowane Węzły Transportowe.

²⁰ Dalej: Xcity; Spółka wspierająca potencjał Grupy PKP w zakresie realizacji projektów komercyjnych na nieruchomościach PKP SA. Specjalizuje się w inwestycjach na terenach kolejowych na całym obszarze Polski we wszystkich segmentach rynku nieruchomości.

²¹ Kwalifikacja projektów do danych grup projektowych była efektem analizy eksperckiej, biorącej pod uwagę następujące kryteria oceny (pkt.4.2 PID):

- kryterium modernizacji linii kolejowej (w zależności od rangi danej linii dla systemu kolejowego oraz stopnia jej dotychczasowej modernizacji przez PKP PLK SA),
- kryterium agregacji dworców kolejowych w ramach danej linii kolejowej lub obszaru geograficznego,

priorytet (A, B lub C)²² i nadany ranking (od 1 do 50). Lista rankingowa stanowiła wykaz potrzeb inwestycyjnych PKP SA.

(akta kontroli str. 9-19, 159-164, 192-194, 477-482)

Do szczegółowego badania kontrolnego wytypowano losowo 30 dworców kolejowych:

- 10 czynnych dworców kolejowych ujętych w wykazie projektów w ramach PID²³,
- 10 nieczynnych dworców kolejowych ujętych w wykazie projektów PID²⁴,
- 10 nieczynnych dworców kolejowych nie ujętych w wykazie projektów PID²⁵.

Kontrola wykazała, że wybrane do szczegółowego badania dworce zostały dobrane przez PKP SA zgodnie z kryteriami²⁶ wskazanymi w Programie.

Spółka nie posiadała dokumentów, dotyczących przeprowadzonych analiz, wskazujących na zasadność ujęcia w wykazie projektów PID z 27 września 2016 r. ww. lokalizacji objętych badaniem kontrolnym. W odniesieniu do 464 projektów inwestycji dworcowych ujętych w PID z 27 września 2016 r. przedstawiono jedynie plik datowany na 26 września 2016 r., zawierający wyniki roboczych analiz, z uwzględnieniem m.in.: powierzchni użytkowej dworców, ilości podróźnych, ilości zatrzymań pociągów, liczby mieszkańców gminy/powiatu, ujęcia inwestycji w WPIK lub w KPK, przypisania inwestycji do grupy projektowej.

Jako przyczynę tego stanu, Prezes Zarządu PKP SA wskazał m.in., że zdecydowana większość osób zajmujących się PID nie pracowała już w czasie kontroli w PKP SA. Prowadzone w 2016 r. prace zmierzające do zakwalifikowania projektów inwestycyjnych do PID nadzorowane były przez ówczesny Zarząd PKP SA, szczególnie zaś przez członka Zarządu odpowiedzialnego w Spółce za inwestycje.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Członka Zarządu odpowiedzialnego za obszar inwestycji sprawowało kolejno pięć osób. W ocenie NIK wielokrotne zmiany osób odpowiedzialnych za nadzór oraz brak zachowania dokumentacji dotyczącej

-
- kryterium realizacji zadań w ramach jednej grupy projektowej, w tym uwzględnienie odległości danych projektów od siebie.

²² Zgodnie z PID (pkt 4.3) dokonano priorytetyzacji grup projektowych w oparciu o następujące kryteria:

- a) kryterium modernizacji linii kolejowej:
 - Priorytet A (wysoki) - dworce zlokalizowane przy zmodernizowanych liniach kolejowych w ramach programu WPIK (Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych),
 - Priorytet B (średni) - dworce zlokalizowane przy liniach zmodernizowanych, w trakcie modernizacji lub planowanych do modernizacji w perspektywie do 2023 roku w ramach programu KPK (Krajowy Program Kolejowy),
 - Priorytet C (niski) - dworce zlokalizowane przy liniach niezmodernizowanych, ani nie objętych planami modernizacyjnymi w perspektywie do 2023 roku.
- b) kryterium społeczne, w tym aspekty równomiernego rozwoju gospodarczo-społecznego kraju,
- c) kryterium rozpoczętych działań inwestycyjnych,
- d) kryterium mierzalnych potoków pasażerskich (z uwzględnieniem liczby zatrzymań dobowych dla pociągów lokalnych i dalekobieżnych), na podstawie danych UTK.

²³ Dworce: Anieliny, Biskupiec Pomorski, Damnica, Bielsko Biała Główna, Andrychów, Kanie, Jędrzejów, Radymno, Boleszkowice, Chynów.

²⁴ Dworce: Brodnica, Chojnice, Zabrze, Barcice, Kraśnik, Stalowa Wola Rozwadów, Czyżew, Łask, Piaseczno, Jelcz-Laskowice.

²⁵ Dworce: Bydgoszcz Łęgowo, Pasłęk, Gliwice, Krzeszowice, Baborówko, Budachów, Baby, Racewo, Oborniki Śląskie, Sobolew.

²⁶ Dziesięć ww. czynnych dworców kolejowych ujętych w wykazie projektów w ramach PID to dworce, dla których nie została przeprowadzona kompleksowa modernizacja po 2010 r., dworce czynne (przy czynnej linii kolejowej), w stosunku do których brak było planów przejścia przez JST, dworce przy linii kolejowej modernizowanej lub planowanej do modernizacji przez PKP PLK SA (dane na podstawie KPK).

Kolejne 10 dworców - nieczynne dworce kolejowe ujęte w wykazie projektów PID - to dworce dla których nie było przeprowadzonej kompleksowej modernizacji po 2010 r., przy czynnej linii kolejowej, dla których brak było planów przejścia przez JST, z czego 8 dworców to dworce przy linii kolejowej modernizowanej lub planowanej do modernizacji przez PKP PLK SA.

Pozostałe 10 dworców - nieczynne dworce kolejowe nie ujęte w wykazie projektów PID - to głównie dworce z bardzo małą liczbą pasażerów korzystającą z dworca (5 dworców), dworce przy linii kolejowej niemodernizowanej lub nieplanowanej do modernizacji przez PKP PLK SA (2 dworce: Racewo - wykazany zarówno w kategorii bardzo mała liczba pasażerów korzystająca z dworca oraz w kategorii dworzec przy linii kolejowej niemodernizowanej lub nieplanowanej do modernizacji przez PKP PLK SA; drugi dworzec to Pasłęk), dworce będące w trakcie modernizacji (3 dworce: wg stanu na wrzesień 2016 r.: Gliwice, Krzeszowice, Oborniki Śląskie), dworzec w trakcie przekazywania na rzecz JST²⁶ (1 dworzec: wg stanu na wrzesień 2016 r. - dworzec Sobolew).

przeprowadzenia analiz wskazujących na zasadność ujęcia danych inwestycji w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., mogły przyczynić się do niewłaściwego nadzoru PKP SA nad realizacją PID.

(akta kontroli str.454-472, 510-514, 676-680)

Wykaz 464 projektów objętych PID był szerokim zbiorem potrzeb inwestycyjnych Spółki, który zawierał m.in. inwestycje dworcowe, w stosunku do których nastąpiło w późniejszym okresie przekazanie do JST, bądź obiektów o nieuregulowanym stanie prawnym (Mława Miasto, Hajnówka, Łódź Chojny, Muszyna, Dąbrowa Górnicza Gołonóg, Nowy Sącz Biegonice).

Prezes PKP SA wyjaśnił m.in., że „Decyzja o innym zagospodarowaniu dworców została podjęta już po przyjęciu wykazu projektów. Nieuregulowany stan prawny nie przesądza o braku możliwości realizacji inwestycji – zdarzają się lokalizacje, dla których uregulowanie następuje w toku przygotowania do realizacji (np. Błonie, Ożarów Mazowiecki). Dopiero sytuacja, w której podejmowane działania są nieskuteczne, skutkuje ewentualną decyzją o wyłączeniu dworca z PID”.

Ponadto w wykazie 464 inwestycji zawarte były projekty dworcowe, dla których w latach 2016-2019²⁷ średnia dobowo wymiana pasażerska była na poziomie od 5 do 35 pasażerów np. Wasilków, Wilkoszewice, Bydgoszcz Zachód²⁸. Dworce te spełniały określone w PID kryteria, m.in. kryterium czynnego dworca kolejowego, który nie podlegał kompleksowej modernizacji po 2010 r., położonego na odcinku objętym planowanymi działaniami inwestycyjnymi w ramach KPK.

Prezes PKP SA wyjaśnił m.in., że „Intencją PKP SA, wynikającą z PID, było posiadanie zmodernizowanych dworców przy zmodernizowanych liniach kolejowych. Miało to szczególne znaczenie we wschodnich województwach kraju, co do zasady cechujących się niższym niż pozostałe części kraju poziomem rozwoju gospodarczego. Relatywnie niska wymiana pasażerska na pojedynczym dworcu nie stanowi czynnika wykluczającego działania inwestycyjne, szczególnie w kontekście czynnego dworca kolejowego przyporządkowanego do grupy projektowej. Dla dworców objętych dofinansowaniem ze środków UE znajduje to potwierdzenie w wynikach analizy kosztów i korzyści przeprowadzonej na etapie aplikowania o dofinansowanie. Projekty (rozumiane jako suma dworców) wykazały efektywność ekonomiczną, tj. skwantyfikowane korzyści były wyższe niż społeczna stopa dyskontowa²⁹.”

Ponadto w wyjaśnieniach Prezes Zarządu wskazał, że głównym kryterium doboru inwestycji była komplementarność z projektami liniowymi – jeżeli zapadła decyzja o realizacji inwestycji kolejowej przyjęto, że budowa/przebudowa dworca jest uzasadniona ekonomicznie.

Powyższe w ocenie NIK świadczy o tym, że wykaz 464 lokalizacji dworcowych był, jak wskazuje sama Spółka, szerokim wykazem potrzeb inwestycyjnych PKP SA bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy możliwości realizacji inwestycji we wszystkich wskazanych lokalizacjach, jak również zawierał dworce o bardzo niewielkiej dziennej liczbie pasażerów.

NIK nie kwestionuje przyjętego kryterium komplementarności z projektami liniowymi, jednak wskazuje, że realizowanie inwestycji bez uwzględnienia kryterium potoku podróżnych odrębnie dla każdej inwestycji, jako jednego z głównych kryteriów, było w przypadku ww. trzech inwestycji nieuzasadnione ekonomicznie. Łączenie zadań

²⁷ Dane za 2020 r. nie były jeszcze dostępne w trakcie trwania kontroli.

²⁸ Na ww. inwestycje w okresie 2017-2021 (I połowa) wydatkowano: 297,1 tys. zł (Wasilków), 1 827,9 tys. zł (Wilkoszewice), 0 zł (Bydgoszcz Zachód).

²⁹ Społeczna stopa dyskontowa odzwierciedla społeczny punkt widzenia na wartościowanie przyszłych korzyści i kosztów względem obecnych.

w grupy projektów w przypadku trzech wskazanych inwestycji było nieracjonalne. Ponadto, należy zauważyć, że w ramach prowadzonych przez PKP SA w 2021 r. prac przygotowawczych nad programem inwestycji dworcowych na kolejne lata, tj. 2024-2030, uwzględniono kryterium potoku podróżnych i obligatoryjnie programem objęto dworce o najwyższej wymianie pasażerskiej.

(akta kontroli str. 192-199, 698-709, 723, 822-836)

Program uwzględniał wymogi i założenia wynikające ze Strategii na rzecz odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.), Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Master planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁰ oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego³¹. Analogicznie jak w ww. dokumentach, w PID wskazywano m.in. na:

- konieczność modernizacji dworców kolejowych z ich dostosowaniem do potrzeb osób z ograniczoną możliwością poruszania się oraz wymagań ochrony środowiska,
- poprawę stanu technicznego i rewitalizację dworców kolejowych wraz z dywersyfikacją ich funkcji,
- poprawę standardu obsługi pasażerów na dworcach i standaryzację stosowanych rozwiązań dla podróżnych (wdrażanie pakietów usług zgodnych z kategoryzacją dworców),
- zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa podróżnych na dworcach.

Program uwzględniał również ogólne wymogi wynikające z rozporządzenia Komisji UE 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się³² oraz rozporządzenia (WE) 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym³³. W pkt 2.1.2 „Dostosowanie obiektów do osób o ograniczonej mobilności” zawarte zostały wymogi w zakresie: wprowadzania rozwiązań architektonicznych zapewniających swobodne poruszanie się pasażerów, bez konieczności wykorzystywania dedykowanych urządzeń mechanicznych, takich jak windy czy podnośniki, zapewnienia ścieżki wolnej od przeszkód, umożliwiającej osobom z ograniczonymi możliwościami poruszania się, swobodne korzystanie z infrastruktury w obszarze całej stacji pasażerskiej. Rozwiązania te mają być zgodne z obowiązującymi normami prawnymi, w tym TSI PRM³⁴.

Ponadto szczegółowe wymogi zostały ujęte w wytycznych PKP SA dla projektantów „Dobre Praktyki w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA”³⁵, które stanowią załącznik do materiałów przetargowych służących do wyłonienia wykonawcy dokumentacji projektowej przebudowy lub budowy dworców kolejowych. W Dobrych Praktykach zawarte zostały m.in. standardy rozwiązań wspomagających osoby z ograniczoną możliwością poruszania się, Ekspertyza Urzędu Transportu

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm.

³¹ Dz. U. UE.L.2012.343.32 z dnia 14 grudnia 2012 r.

³² Dz. U. UE.L. 2014.356.110 z dnia 12 grudnia 2014 r.

³³ Dz. U. UE.L.2007.315.14 z dnia 3 grudnia 2007 r.

³⁴ TSI PRM – Techniczna Specyfikacja Interoperacyjności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

³⁵ Dalej: Dobre Praktyki; Dobre Praktyki jako katalog dokumentów, w dniu 8 lipca 2020 r. zostały przyjęte Decyzją Nr 7/2020 Członka Zarządu PKP SA zmienioną następnie Decyzją Nr 9/2020 Członka Zarządu z dnia 26 listopada 2020 r. ws. przyjęcia stosowania przez wykonawców realizujących usługi projektowe na rzecz PKP SA dokumentu pn.: „Dobre praktyki w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA”. Decyzją Nr 7 Członka Zarządu PKP SA z dnia 8 lipca 2020 r. włączony został obowiązek stosowania przez wykonawców realizujących usługi projektowe na rzecz PKP SA Dobrych Praktyk w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA.

Kolejowego w zakresie dostępności kolejowych obiektów obsługi podróżnych z niepełnosprawnościami oraz ograniczoną możliwością poruszania się, TSI PRM – wzór listy kontrolnej³⁶.

(akta kontroli str. 9-19, 183-190, 458)

Program nie podlegał zewnętrznym zatwierdzeniom i jako wewnętrzny program PKP SA został przyjęty przez Zarząd Spółki. Niemniej jednak, Prezes PKP SA wskazał, że zakres programu był w fazie przygotowania omawiany na spotkaniach roboczych z właściwymi ministerstwami. Spółka nie dysponowała dokumentami ze spotkań roboczych z ministerstwami, które miały miejsce na etapie przygotowania projektu PID.

Prezes Zarządu wyjaśnił również, że: „PID był opracowywany i uchwalany przez Zarząd PKP SA w 2016 r. Obecnie żaden z wówczas zasiadających w Zarządzie jego członków nie jest powołany do tego organu. Większość pracowników, którzy byli wówczas zaangażowani w prace przygotowawcze PID, nie pracuje już w PKP SA, a obecnie pracujący nie dysponują tymi dokumentami”.

(akta kontroli str. 9-19, 159-162, 510-514)

Nadzór nad realizacją Programu, zgodnie z pkt. 6 PID z 27 września 2016 r., powierzono Członkowi Zarządu odpowiedzialnemu za obszar inwestycji. Odpowiedzialność za realizację PID została przypisana komórkom organizacyjnym właściwym prowadzeniu inwestycji³⁷, z dedykowanym zespołem ds. realizacji Programu. W ramach realizacji zadań wykraczających poza obszar inwestycyjny odpowiedzialność spoczywała na Dyrektorach Biur merytorycznych we wskazanym zakresie.

Zgodnie z aktualizacją PID z 14 listopada 2017 r. (pkt. 8) nadzór nad realizacją Programu pozostawał nadal w kompetencjach Członka Zarządu odpowiedzialnego za obszar inwestycji. Wskazano również, że za realizację Programu odpowiadają Biuro Inwestycji (KII) w zakresie prowadzenia inwestycji oraz Biuro Funduszy (KIF) w zakresie pozyskiwania środków finansowych na finansowanie poszczególnych projektów inwestycyjnych. W ramach realizacji zadań wykraczających poza obszar prowadzenia inwestycji odpowiedzialność została przypisana Dyrektorom Biur merytorycznych we wskazanym zakresie.

W Spółce nie zostały wprowadzone specjalne podziały zadań i odpowiedzialności, m.in. w zakresie przygotowania inwestycji, monitorowania, sprawozdawczości jak i nadzoru nad realizacją PID oprócz wskazanych powyżej zapisów w PID oraz podziału zadań pomiędzy komórkami PKP SA określonego w regulaminach organizacyjnych PKP SA (w 2016 r., jak i w kolejnych latach).

W okresie od 15 września 2016 r. do 2021 r.³⁸ pięciokrotnie zmieniały się osoby pełniące funkcję Członka Zarządu odpowiedzialnego za obszar inwestycji.

W „*Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID*”, zaakceptowanym przez Zarząd PKP SA 17 grudnia 2019 r. (dalej: Plan działań naprawczych), który został opracowany przez PKP SA w związku z zidentyfikowaniem opóźnień w realizacji inwestycji wchodzących w zakres Programu, Spółka wykazała szereg problemów organizacyjnych.

³⁶ Lista kontrolna TSI PRM wypełniana jest na poszczególnych etapach realizacji zadania tj.:

– na etapie projektu wykonawczego sporządzana i podpisana przez projektanta,
– na etapie realizacji robót sporządzana przez kierownika budowy; lista podpisana przez kierownika budowy, inspektora nadzoru, projektanta jest składana wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbiorów i stanowi część dokumentacji powykonawczej.

³⁷ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PKP SA, komórką realizującą zadania w zakresie wykonania planu inwestycyjnego Spółki było Biuro Inwestycji, które w ramach swojej struktury powoływało osoby/zespoły odpowiedzialne za realizację konkretnych inwestycji.

³⁸ Od 15.09.2016 r. do czasu kontroli – wg stanu na 7 października 2021 r.

W przeprowadzonym przez Biuro Audytu i Kontroli PKP SA audycie pn.: Wdrożenie „Planu działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID” (sprawozdanie z audytu z 22 grudnia 2020 r.)³⁹ audytorzy wskazali, że zostało zrealizowanych pięć (w tym jedno częściowo) działań w ramach obszaru „optymalizacji prowadzenia zadań przez Biuro Inwestycji PKP SA – zmiana struktury Biura oraz zmiany personalne na stanowiskach Dyrektorów Projektu”. Jednocześnie jako jedno z dwóch niezrealizowanych działań⁴⁰ wskazane zostało wzmocnienie odpowiedzialności Dyrektorów Projektów, które miało polegać na: udzieleniu pełnomocnictwa do samodzielnego działania, określeniu dla każdego celów rocznych i długoterminowych, monitorowaniu i rozliczaniu z realizacji celów rocznych i długoterminowych, zapewnieniu zasobów kadrowych (zespołów realizacyjnych) niezbędnych do realizacji celów, wprowadzeniu mechanizmu premiowania osiągnięcia celów.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że: *Dyrektorzy Projektów posiadają pełnomocnictwa, które zawierają szerokie umocowanie do samodzielnego działania menadżerskiego, tzw. zarządzania projektem. Określanie celów rocznych i długoterminowych jest w fazie analiz pod względem zasadności i możliwości wyznaczania tego rodzaju celów pracownikom koordynującym zadania inwestycyjno-budowlane. W odniesieniu do aspektu zapewnienia zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji celów, w ramach zespołów projektowych utworzonych z dniem 1 lipca 2021 r. decyzją Prezesa Zarządu PKP SA z dnia 28 czerwca 2021 r., zasoby kadrowe są sukcesywnie optymalizowane.*

Od 1 lipca 2021 r. wprowadzone zostały zmiany do Regulaminu organizacyjnego Spółki oraz zmodyfikowany został schemat organizacyjny Biura Inwestycji. Utworzono Zespoły Projektowe oraz podzielono Wydział Wsparcia Technicznego na Zespół Techniczno-Organizacyjny oraz Zespół Weryfikacji. Zoptymalizowana struktura organizacyjna, zakładająca wyodrębnienie niezależnych Zespołów Projektowych, w ocenie Spółki zdecydowanie poprawi obsługę inwestycji realizowanych przez Dyrektorów Projektu wraz z osobami wspierającymi w ramach danego Zespołu Projektowego. Na czele każdego Zespołu Projektowego stoi Koordynator Zespołu Projektowego realizujący jednocześnie jako Dyrektor Projektu, przypisane mu zadania inwestycyjne. Równoległe z powstaniem Zespołów Projektowych powołano, w ramach Wydziału Wsparcia Technicznego, Zespół Techniczno-Organizacyjny oraz Zespół Weryfikacji. Dla każdego z Zespołów także wyznaczono Koordynatora, odpowiedzialnego za organizację pracy Zespołu. Zespół Weryfikacji, skupiając ekspertów w zakresie konstrukcji, architektury, teletechniki, konserwacji zabytków, systemów zintegrowanych z zewnętrznymi podmiotami, itp. stanowi zaplecze merytoryczne dla Zespołów Projektowych.

(akta kontroli str. 9-34, 463-476, 510-606, 650-668, 715-722, 724, 822-838, 842-846)

Spółka określiła listę wymogów, jakie powinny spełniać dworce określonej kategorii. PKP SA w Dobrych Praktykach uwzględniła m.in. wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych⁴¹. Wytyczne te były spójne z przyjętą w 2015 r. „Strategią i kategoryzacją dworców kolejowych” oraz „Kategoryzacją dworców w zarządzaniu PKP SA”⁴². Również PID uwzględnił

³⁹ Zadanie stanowiło tzw. audyt wiarygodności, tj. sprowadzało się do określenia stopnia realizacji m.in. Planu działań naprawczych, a zadaniem audytorów było dostarczenie Prezesowi Zarządu PKP SA informacji, natomiast nie formułowano rekomendacji poaudytowych.

⁴⁰ Drugie dotyczyło wzmocnienia kompetencji Biura Inwestycji poprzez przygotowanie we współpracy z Biurem Spraw Pracowniczych dedykowanego programu szkoleń o budżecie adekwatnym do potrzeb.

⁴¹ Przed 2018 r. „Wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych PKP SA” funkcjonowały jako „Kategoryzacja Dworców 2015. Koszyk usług minimum. Program użytkowy minimum dla poszczególnych kategorii dworców”.

⁴² Uchwałą Nr 10 Zarządu PKP SA z 13 stycznia 2015 r. przyjęto „Strategię i kategoryzację dworców kolejowych PKP”, a Uchwałą Nr 392 Zarządu PKP SA z 30 czerwca 2015 r. przyjęto „Kategoryzację dworców w zarządzaniu PKP SA”. Uchwałą

założenia wynikające z ww. dokumentów dotyczących kategoryzacji dworców. Wskazane dokumenty były aktualne podczas tworzenia PID.

(akta kontroli str. 9-19, 36-158, 331-453, 454-458, 473-476)

Opracowane przez Spółkę Dobre Praktyki stanowiły zbiór standardów i wytycznych, których celem było stworzenie jednolitego standardu projektowania dla modernizacji dworców kolejowych PKP SA. Wytyczne obowiązywały projektantów i wykonawców robót budowlanych podejmujących się prac związanych z przygotowaniem i modernizacją dworców kolejowych na terenie Polski⁴³. Poszczególne załączniki, składające się na Dobre Praktyki powstawały sukcesywnie od 2015 r. jako dokumenty wewnętrzne PKP SA i były aktualizowane.

Dobre Praktyki nie zostały skonsultowane z podmiotami zewnętrznymi.

W ocenie NIK dokument ten kompleksowo regulował standard projektowania dla modernizacji dworców kolejowych PKP SA. Inne wytyczne w zakresie projektowania i budowy dworców kolejowych nie zostały opracowane przez PKP SA.

(akta kontroli str. 9-19, 326-453, 457)

PKP SA według stanu na 4 sierpnia 2021 r. wybudowała w formule IDS⁴⁴ siedem dworców⁴⁵, w realizacji pozostawały 33 dworce⁴⁶. Ogółem z 40 dworców zrealizowanych bądź realizowanych w formule IDS⁴⁷: dziewięć dworców to IDS-A, 18 dworców to IDS-B, 13 dworców to IDS Indywidualny.

(akta kontroli str. 9-19, 454-464)

W PID z 27 września 2016 r. Spółka nie wskazała kwoty potrzebnych nakładów na realizację 464 inwestycji ujętych na liście rankingowej grup projektowych. Wskazane zostały jedynie ogólne założenia dotyczące głównych źródeł finansowania inwestycji. Szacunkowe koszty inwestycji były przedstawione w „roboczym pliku” datowanym na 26 września 2016 r., przygotowanym w Spółce przed przyjęciem

Nr 392 nie była zmieniana, jedynie z uwagi na fakt, że lokalizacje: Ciechanów, Mrozy, Prostyń nie spełniały wymagań kategorii dworców „Agglomeracyjny”, na podstawie Uchwały Zarządu Nr 78 z dnia 12 lutego 2019 r. zmieniono ich zaseregowanie w oparciu o algorytm, na podstawie którego dokonano kategoryzacji.

⁴³ Dobre Praktyki złożone były z dwóch zasadniczych części: część A – Wytyczne Architektoniczno-Budowlane (m.in. wytyczne architektoniczne i funkcjonalno-użytkowe, wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych, zasady kwalifikacji powierzchni użytkowej budynku dworca oraz terenu przynależnego w inwestycjach objętych dofinansowaniem ze strony budżetu państwa, wytyczne w zakresie Systemu Identyfikacji Wizualnej dworców, wytyczne w zakresie SDIP, standardy LTE, wytyczne w zakresie powierzchni reklamowych i informacyjnych, banerów promocyjnych na budowie dworców, w zakresie sieci LAN, WLAN oraz instalacji GSM, w zakresie architektury oraz systemów zabezpieczenia technicznego, zakresu oraz standardu wykończenia i wyposażenia pomieszczeń na dworcach) oraz części B – Dokumentacja (m.in. wytyczne dot. formy i zakresu dokumentacji dla dworców kolejowych, wzory: „Książki wykończenia pomieszczeń”, „Książki materiałów, elementów wyposażenia i elementów małej architektury”, „Podręcznika Najemcy”, formularza „Rejestr zmian w stosunku do wytycznych SIWZ”, formularza „Przekazania i wykaz rewizji”, formularza „Tabela weryfikacji dokumentacji”). Wskazane nazwy wytycznych dotyczą ostatniej wersji Dobrych Praktyk z listopada 2020 r.

⁴⁴ Idea Innowacyjnych Dworców Systemowych (dalej: IDS) (o której mowa w pkt. 3 PID) realizowana przez PKP SA, to w praktyce przede wszystkim sposób ich realizacji, który w odróżnieniu od tradycyjnego sposobu modernizacji istniejących obiektów zakładał rozbiórkę i budowę nowego budynku, który odpowiadał lokalnemu zapotrzebowaniu na pomieszczenia obsługi podróźnych oraz potencjał komercyjny miejsca. Założenia dla dworców IDS były formułowane każdorazowo i indywidualnie w części opisu przedmiotu zamówienia. Dotychczas PKP SA wykonywała dokumentację dla dworców IDS siłami własnymi (pracownicy Spółki ze wsparciem podmiotów zewnętrznych) i były one podstawą do dalszego wypracowania potrzeb, które ciągle ewoluują. Poza realizacją idei polegającej na wykonaniu nowych obiektów w pełni odpowiadających potrzebom, nie są stosowane żadne dodatkowe, specjalne wytyczne i standardy obowiązujące tylko dla dworców IDS. Analogicznie do modernizowanych obiektów, stosowane są wytyczne sformułowane w Dobrych Praktykach.

⁴⁵ W następujących lokalizacjach: Biskupice Wielkopolskie, Janikowo, Pobiedziska Letnisko, Bielsk Podlaski, Nidzica, Oświęcim, Sędziszów Małopolski.

⁴⁶ Dane przekazane przy piśmie z 4 sierpnia 2021 r. - następujące lokalizacje: Białdolino, Barchów, Przetycz, Racibory, Wasilków, Zdroje Nowe, Żelistrzewo, Gorzkowice, Wilkoszewice, Czarna Tarnowska, Sterkowiec, Dęba Wielkie, Chrząsno, Dobczyn, Garwolin, Kanie, Kraśnik, Łaskarzew Przystanek, Sadurki, Świdnik Miasto, Nowy Tomyśl, Rogów, Komelin, Ceglów, Pomiechówek, Pruszcz Gdański, Tłuszcz, Jurata, Kuluszki, Milanówek, Grudziądz, Łapy, Małkinia.

⁴⁷ Typ A i Typ B to dworce IDS zaprojektowane na podstawie koncepcji projektowych sporządzonych przez PKP SA, których układ oraz forma architektoniczna są narzucone przez Zamawiającego.

Dworzec typ A to niewielki obiekt o powierzchni netto ok. 26 m², na który składają się pomieszczenia toalety ogólnodostępnej, pomieszczenia gospodarczego i technicznego oraz poczekalni zewnętrznej, przykrytej wiatą. Dworzec typ B to budynek nieco większy o powierzchni netto ok. 65 m², w którym znajdują się pomieszczenia poczekalni, toalety ogólnodostępnej, pomieszczenia gospodarczego i technicznego oraz niewielki lokal przeznaczony pod najem (kasy, lokal komercyjny), także przykryty przestronną wiatą.

W przypadku IDS tzw. indywidualnego, koncepcja funkcjonalno- przestrzenna jest każdorazowo indywidualnie opracowywana dla każdej z lokalizacji dworcowych.

PID, a zawierającym wyniki przeprowadzonych analiz. Dopiero w aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r., gdzie zawarta została lista 188 modernizowanych dworców, wskazana została łączna kwota nakładów na realizację PID w wysokości 1 376 mln zł.

(akta kontroli str. 202-224, 481, 607-609)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zarząd PKP SA nie przygotował właściwie organizacji Spółki do skutecznej i terminowej realizacji PID. W Planie działań naprawczych opisane zostały kwestie organizacyjne, które utrudniały realizację Programu. Plan działań naprawczych diagnozował problemy, które wcześniej nie zostały usunięte, pomimo tego, że pozostawały w kompetencjach organów Spółki.

Zdiagnozowane problemy organizacyjne dotyczyły m.in:

- braku jednoznacznego podziału zadań pomiędzy Dyrektora Biura Inwestycji i jego Zastępców,
- niedopasowania struktury organizacyjnej do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających prowadzeniem projektów inwestycyjnych – Dyrektorów Projektów (Dyrektorzy Projektów, którzy powinni pełnić funkcję menadżerów projektów, zarządzających zespołem projektowym – podlegali służbowo Naczelnikowi Wydziału Realizacji, który z kolei podlegał Dyrektorowi Biura),
- braku należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi – brak monitorowania i egzekwowania osiągnięcia poszczególnych kamieni milowych,
- nierównomiernego podziału zadań pomiędzy poszczególnych Dyrektorów Projektów – dwunastu koordynatorów posiadało wsparcie personelu pomocniczego, a siedmiu koordynatorów nie posiadało.

Prezes Zarządu wskazał, iż nie zgadza się ze stwierdzeniem, że Zarząd PKP SA nie przygotował odpowiednio organizacji Spółki zapewniającej skuteczną i terminową realizację PID. W jego ocenie opinia ta nie znajduje uzasadnienia oraz potwierdzenia w dokładnie przeanalizowanej sekwencji zdarzeń i okoliczności odnoszących się do kształtowania organizacji pracy przez Zarząd PKP SA *Organizacja Spółki, w zależności od następujących zmian z uwzględnieniem ryzyk m. in. prawnych, w adekwatny sposób była przygotowana do wdrożenia Programu.*

W ocenie Prezesa Zarządu Spółki reakcje Zarządu PKP SA były na każdym etapie realizacji Programu adekwatne do zgłaszanych przez właściwych dyrektorów komórek organizacyjnych problemów, uwzględniały na bieżąco zgłaszane ryzyka oraz możliwości przeprowadzania zmian organizacyjnych uwzględniających również potrzeby kadrowe.

Zgodnie z harmonogramem wdrażania zmian organizacyjnych w PKP SA w obszarze inwestycji (ujętych w Planie działań naprawczych), do 31 marca 2020 r. miały zostać utworzone docelowe zespoły projektowe. Zespoły te zostały utworzone dopiero 1 lipca 2021 r. Decyzją Prezesa Zarządu PKP SA z dnia 28 czerwca 2021 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że możliwość ich wcześniejszego powołania napotkała na obiektywne problemy związane z wprowadzonymi obostrzeniami i ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. NIK nie podziela oceny Prezesa Zarządu, zwracając uwagę, że ograniczenia i obostrzenia umożliwiały prowadzenie realizacji inwestycji, zatem również nadzór winien być kontynuowany, co najmniej w formie spotkań zdalnych.

(akta kontroli str. 543-555, 715-722)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Prezesa Zarządu PKP SA. Realizacja inwestycji w ramach PID jest procesem złożonym, zmiennym w czasie,

wymagającym niejednokrotnie modyfikacji i ten fakt nie jest kwestionowany. Natomiast w ocenie NIK opisane w Planie działań naprawczych kwestie organizacyjne wskazują na problemy na poziomie zarządczym, utrudniającym realizację Programu. Plan działań naprawczych został opracowany w grudniu 2019 r. tj. po ponad 3 latach od przyjęcia PID, diagnozował problemy, na które wskazywała sama Spółka, a które nie zostały usunięte wcześniej, pomimo tego, że pozostawały w kompetencjach organów Spółki. Wskazane w harmonogramie wdrażania działanie naprawcze tj. utworzenie docelowych zespołów projektowych zostało wdrożone z piętnastomiesięcznym opóźnieniem.

W ocenie NIK, nie bez znaczenia jest również fakt, że nadzór nad realizacją Programu sprawowało w okresie 15 wrzesień 2016 r. – 2021 r. (wg stanu na 7 października 2021 r.) pięciu Członków Zarządu odpowiedzialnych za obszar inwestycji.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK przyjęty 27 września 2016 r. „Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023” był spójny z dokumentami określającymi kierunki rozwoju transportu w Polsce oraz regulacjami prawnymi na poziomie krajowym i europejskim. Program był dokumentem, który zawierał ogólny opis założeń jego realizacji. Spółka przyjęła listę rankingową grup projektów, która była szerokim wykazem potrzeb inwestycyjnych Spółki, obejmujących 464 inwestycje, bez wskazania kwoty potrzebnych nakładów. W wykazie tym, znalazły się również lokalizacje dworcowe, które zostały następnie przekazane do JST, bądź o nieuregulowanym stanie prawnym. Przyjęte kryteria doboru inwestycji dopuszczały ujęcie w wykazie, lokalizacji dworcowych z niską dzienną liczbą podróżnych. NIK zwraca uwagę, że dopiero w ramach prowadzonych przez PKP SA w 2021 r. prac przygotowawczych nad programem inwestycji dworcowych na kolejne lata, tj. 2024-2030, uwzględniono kryterium potoku podróżnych i obligatoryjnie programem objęto dworce o najwyższej wymianie pasażerskiej.

Zarząd PKP SA nie zapewnił właściwej organizacji Spółki, dostosowanej do skutecznej i terminowej realizacji PID. Przyjęty przez Zarząd PKP SA Plan działań naprawczych diagnozował problemy organizacyjne, które wcześniej nie zostały usunięte, pomimo tego, że pozostawały w kompetencjach organów Spółki.

OBSZAR

2. Zapewnienie finansowania, monitorowanie i rozliczenie realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

2.1. W PID z dnia 27 września 2016 r. przewidziano do modernizacji, budowy lub remontu 464 dworce. W części opisowej Programu nie określono szacunkowej kwoty ogółem środków niezbędnych do realizacji projektów inwestycji dworcowych, a także nie wskazano zakładanych źródeł finansowania dla każdej inwestycji. Również w Wykazie projektów z 27 września 2016 r. nie wskazano szacunkowych wartości inwestycji i kwot planowanych źródeł finansowania w odniesieniu do konkretnych zadań inwestycyjnych.

W pkt 3.2. PID pt. „Źródła finansowania inwestycji” wskazano jedynie na główne źródła finansowania inwestycji, tj. dotacje ze środków Unii Europejskiej (UE), budżetu państwa, środki własne Spółki oraz inne dostępne źródła. Wskazano, że podstawą realizacji projektów dworcowych będzie pozyskanie zewnętrznego źródła dofinansowania inwestycji, przy minimalizacji potrzeby wewnętrznego finansowania. Ubieganie się o dofinansowanie ze środków z UE miało odbywać się sukcesywnie,

uwzględniając harmonogramy prac poszczególnych inwestycji oraz uwzględniając bieżącą dostępność alokacji w poszczególnych programach⁴⁸.

Wykaz projektów z 27 września 2016 r. uwzględniał 464 zadania i zawierał m.in. następujące dane: przyporządkowanie do numeru grupy projektowej, wskazanie priorytetu grupy projektowej, kategoryzację dworca, lokalizację: województwo, powiat, gminę. W odniesieniu do zadań w Wykazie projektów ujętych pod lp. 1-12⁴⁹ wskazano, że zadania te będą finansowane z POPW (multilokalizacyjna grupa projektowa – w trakcie realizacji), przy czym nie zostały wskazane zaplanowane kwoty szacunkowe realizacji tych projektów. W odniesieniu do zadań wykazanych pod poz. 13-464 nie wskazano źródeł finansowania inwestycji.

(akta kontroli str. 314-320)

Zgodnie z wyjaśnieniami Członka Zarządu ds. Finansowych PKP SA, w momencie tworzenia PID nie były znane szacunkowe wartości każdej inwestycji, z wyjątkiem będących już wówczas na etapie przygotowania i w trakcie realizacji. W momencie tworzenia PID nie był również znany szczegółowy zakres każdej inwestycji dworcowej, z wyjątkiem inwestycji będących w realizacji oraz w trakcie przygotowania.

(akta kontroli str. 165-176)

W sporządzonym przez Spółkę zestawieniu pt. „Źródła finansowania inwestycji zaplanowanych w ramach PID z dnia 27 września 2016 r.”⁵⁰ (dalej: „Zestawienie źródeł finansowania”), nie wykazano 12 zadań inwestycji dworcowych ujętych w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., jako projekty będące w trakcie realizacji. Ponadto nie wskazano szacunkowych kwot zaplanowanych na realizację tych inwestycji. W zestawieniu źródeł finansowania wykazano natomiast 5 zadań, które posiadały Program Inwestycji przyjęty Uchwałą Zarządu PKP SA z dnia 15 września 2016 r. i określone dla nich zostały kwoty środków przeznaczonych na ich realizację (poz. 89. Żarów – 6074,0 tys. zł; poz. 118. Pruszków – 5991,6 tys. zł; poz. 136. Poznań Zach. – 7521,0 tys. zł; poz. 211. Miechów – 5585,4 tys. zł; poz. 282. Jawor – 9891,2 tys. zł).

Zadania powyższe nie były wykazane w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., jako zadania będące na etapie przygotowania lub w trakcie realizacji, a także nie określono dla tych zadań źródeł finansowania, pomimo że zadania te posiadały Program Inwestycyjny przyjęty 12 dni przed zatwierdzeniem przez Zarząd Spółki Wykazu projektów z 27 września 2016 r.

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że na podstawie posiadanych dokumentów nie jest możliwe ustalenie przesłanek niewyszczególnienia tych zadań w „Wykazie projektów”.

(akta kontroli str. 477-488, 620-629)

Łączna liczba inwestycji znajdujących się na etapie przygotowania i w trakcie realizacji w momencie przyjęcia PID z dnia 27 września 2016 r. wynosiła 32 zadania⁵¹.

(akta kontroli str. 620-629, 669-674, 745-747, 829-836)

⁴⁸ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Polska Wschodnia, Regionalne Programy Operacyjne.

⁴⁹ Lokalizacje dworcowe: Białystok, Bielsk Podlaski, Czeremcha, Hajnówka, Kraśnik, Nidzica, Olsztyn Główny, Olsztyn Zachodni, Olsztynek, Siemiatycze, Skarżysko Kamienna, Szczytno.

⁵⁰ Pierwotna wersja zestawienia, sporządzona na potrzeby kontroli NIK przy piśmie z dnia 27 lipca 2021 r. znak KOA03.0910.8.2021 w odpowiedzi na pismo KIN/008.02.2021/AW/2 z 14 lipca 2021 r.

⁵¹ Białystok, Bielsk Podlaski, Czeremcha, Nidzica, Olsztyn Zachodni, Olsztynek, Siemiatycze, Skarżysko Kamienna, Szczytno, Gdańsk Główny, Pomiechówek, Chojnów, Wrocław Żemiki, Żarów, Pruszków, Inowrocław, Pobiedziska Letnisko, Poznań Garbary, Poznań Główny (Zachodni), Święta Katarzyna, Dąbrowa Gómicza, Dąbrowa Gómicza Gołonóg, Miechów, Wejherowo, Jawor, Zgorzelec, Żagań, Żary, Oborniki Wielkopolskie Miasto, Iłowiec, Strzelin, Siechnice.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: w toku weryfikacji dostępnych dokumentów prowadzących do utworzenia listy rankingowej grup projektowych ustalono, że proces analiz potencjalnych zadań inwestycyjnych oraz proces realizacji inwestycji wraz z zapewnieniem finansowania były realizowane równolegle, co mogło skutkować nieoznaczeniem w załączniku do Uchwały nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r. zadań w trakcie przygotowania lub realizacji jako „w trakcie realizacji”.

(akta kontroli str. 829-836)

W odniesieniu do zadań inwestycyjnych ujętych w pierwotnym PID z 27 września 2016 r., Spółka przeprowadziła robocze analizy w zakresie szacunkowych potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji 464 projektów inwestycji dworcowych⁵². Analiza została przygotowana uproszczoną metodą wskaźnikową w oparciu o założenia, m.in.: określenie szacunkowego kosztu przebudowy 1 m² budynku dworca, w zależności od jego powierzchni użytkowej; uwzględnienie tzw. korekty konserwatorskiej w zależności od rodzaju ochrony; uwzględnienie ewentualnego szacunkowego kosztu realizacji inwestycji w zakresie parkingu i placu przydworcowego wraz z przyłączami; uwzględnienie rezerwy na tzw. nieprzewidziane wydatki inwestycyjne (5%). Łączny koszt realizacji 464 zadań inwestycyjnych oszacowano wstępnie na kwotę 2,7 mld zł.

(akta kontroli str. 607-609 i 676-679)

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że w PID z 27 września 2016 r. nie podano kwoty środków finansowych niezbędnych do realizacji poszczególnych inwestycji oraz nie wskazano konkretnych źródeł ich finansowania ze względu na orientacyjny, szacunkowy charakter wycen oraz brak zabezpieczenia środków w ramach finansowania zewnętrznego, o które Spółka mogła się ubiegać, zgodnie z pismem⁵³ Ministerstwa Rozwoju (MR) z dnia 21 lipca 2016 r. dopiero na podstawie PID, jako dokumentu kierunkowego,.

(akta kontroli str. 676-678)

Należy zauważyć, że w wyżej wymienionym piśmie MR wskazano m.in., że do czasu opracowania strategii dworcowej oraz programu pomocowego nie jest możliwe ujęcie projektów na Wykazie Projektów Zidentyfikowanych i udzielenie dofinansowania, prosząc o przedstawienie szerszych danych nt. planowanych inwestycji (nazwa projektu, szacunkowy koszt, termin realizacji) i przekazanie informacji nt. stanu prac nad powyższymi dokumentami.

(akta kontroli, str. 679)

W związku z powyższym, NIK nie podziela stanowiska Prezesa Zarządu Spółki, że brak zabezpieczenia środków w ramach finansowania zewnętrznego był jedną z przyczyn nie podania w PID z 27 września 2016 r. kwoty środków finansowych niezbędnych do realizacji poszczególnych inwestycji oraz nie wskazania konkretnych źródeł ich finansowania. W ocenie NIK robocze analizy przeprowadzone przez Spółkę w zakresie szacunkowych potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji 464 projektów inwestycji dworcowych pozwalały na podanie w PID kwoty niezbędnych nakładów finansowych na realizację inwestycji.

W dniu 14 listopada 2017 r. dokonano aktualizacji PID, przewidując w zaktualizowanym Programie realizację 188 inwestycji dworcowych w latach 2016-2023 (pkt 7 Programu „Lista modernizowanych dworców”), za łączną kwotę nakładów finansowych 1 376,0 mln zł. Kwota ta została wskazana w pkt 6 Programu „Plan finansowy”. Lista modernizowanych dworców zawierała następujące dane: projekt (lokalizację dworcową), województwo, powiat, gminę, kategoryzację dworca.

⁵² Spółka w wyniku dokonanej kwerendy dokumentacji archiwalnej przedstawiła plik datowany na 26 września 2016 r.

⁵³ Pismo znak: DPI.XVI.861212.1.2016.MW.29.

W treści PID wskazano ponadto, że od chwili przyjęcia przez Zarząd i faktycznego uruchomienia PID do dnia sporządzenia jego aktualizacji, 164 inwestycje były w trakcie realizacji na różnych etapach przygotowania i zaawansowania prac.

(akta kontroli str. 225-280)

Rozpoczęcie działań związanych z realizacją PID następowało na podstawie:

- Uchwały Nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r. – Zarząd wyraził zgodę na rozpoczęcie działań przy realizacji pięciu grup projektowych (nr 5, 16, 30, 31 i 47),
- Uchwały Nr 451 Zarządu PKP SA z dnia 25 października 2016 r. – Zarząd wyraził zgodę na rozpoczęcie działań przy realizacji siedmiu grup projektowych (nr 1, 21, 24, 29, 33, 37, 39).

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu PKP SA, podjęcie działań związanych z realizacją PID (w tym skierowanie inwestycji do realizacji) nie było jednoznaczne z uruchomieniem postępowań rozpoczynających realizację konkretnych inwestycji. W celu uruchomienia postępowań przetargowych Zarząd PKP SA podejmował każdorazowo uchwały dotyczące wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania dla uruchomienia postępowania. Z punktu widzenia finansowania inwestycji, jej rozpoczęciem była uchwała o zaciągnięcie zobowiązania dla pierwszego postępowania przetargowego (z reguły na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej, projektowej albo dla trybu projektuj i buduj).

(akta kontroli str. 687-696)

W Zestawieniu źródeł finansowania inwestycji zaplanowanych w ramach PID, w wersji zgodnej z Uchwałą nr 492 Zarządu PKP SA z dnia 14 listopada 2017 r.⁵⁴ (dalej: „Zestawienie źródeł finansowania”), wykazana kwota środków ogółem, zaplanowanych na realizację PID wynosiła 1338,4 mln zł, tj. była niższa o 37,6 mln zł niż ujęta w Zaktualizowanym PID, przyjętym ww. Uchwałą Zarządu.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „Zestawienie źródeł finansowania” oparte zostało o tzw. plan finansowy PID – wewnętrzną prognozę sporządzoną na potrzeby aktualizacji PID z dnia 14 listopada 2017 r. Dokument nie stanowił załącznika do PID i nie był formalnie zatwierdzany – wyniki zostały przyjęte w treści PID. Prognoza zawierała wstępnie oszacowane nakłady inwestycyjne w czasie oraz wstępnie przyporządkowane źródło finansowania wraz z założonym poziomem dofinansowania.

(akta kontroli str. 477-486)

Prezes Zarządu PKP SA, wyjaśniając powyższe różnice, wskazał, że plan finansowy PID uwzględniał dodatkowo dofinansowanie ze środków budżetu państwa zadań znajdujących się poza PID, ale ujętych w umowie o dofinansowanie, tj. zadania: „Przebudowa schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna” za kwotę 681 518,58 zł oraz „Instalacja systemu dynamicznej informacji pasażerskiej na wybranych dworcach kolejowych” za kwotę 36 240 000,00 zł. Kwoty te zostały uwzględnione w PID jako suma dofinansowania, jednak nie zostały wykazane w „Zestawieniu źródeł finansowania” z uwagi na fakt, że inwestycje te nie zostały wymienione na liście modernizowanych dworców. Ponadto Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że w Zestawieniu źródeł finansowania PID nie ujęto środków budżetu państwa w zadaniu Olsztyn Zachodni (do pliku docelowego została wprowadzona wyłącznie wartość dofinansowania UE).

(akta kontroli str. 620-629, 847-850)

Prezes Spółki w wyjaśnieniu przyczyn dokonania aktualizacji listy modernizowanych dworców, ujętej w PID z dnia 14 listopada 2017 r. (w odniesieniu do wykazu projektów ujętych w PID na lata 2016-2023 stanowiącego załącznik nr 1 do Uchwały

⁵⁴ Zestawienie sporządzone na potrzeby niniejszej kontroli NIK przy piśmie z dnia 10 sierpnia 2021 r.; znak: KOA03.0910.8.2021 w odpowiedzi na pismo KIN.410.008.02.2021/AW/3 z dnia 4 sierpnia 2021 r.

Nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r.)⁵⁵ wskazał, że przyczyną dokonania aktualizacji było skierowanie do realizacji grup projektowych, które otrzymały najwyższy priorytet realizacyjny, w liczbie odpowiadającej ówczesnie identyfikowanym możliwościom finansowym. W ocenie Prezesa Spółki 280 lokalizacji nie usunięto podczas aktualizacji PID dokonanej 14 listopada 2017 roku, ani też w żadnym momencie nie kierowano ich do realizacji, tylko stanowiły one zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne PKP SA. Lista dworców przyjęta 27 września 2016 r. została uchylona w lutym 2021 roku w związku z ogólną dezaktualizacją analizy potrzeb inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 477-482)

Przyczyny dodania do PID w 2017 r. czterech lokalizacji dworcowych (Kraków Mydlniki, Krzeszowice, Rudawa, Zabierzów), które nie były ujęte w PID z 27 września 2016 r., nie zostały wskazane we wniosku na Zarząd z dnia 13 listopada 2017 r., ani w treści Uchwały. Prezes PKP SA wyjaśnił, że w treści PID wskazano, iż z uwagi na możliwe zmiany w planach dotyczących kierunku zagospodarowania lub zarządzania poszczególnymi dworcami, Zarząd PKP SA będzie dokonywał modyfikacji listy inwestycji skierowanych do realizacji. Modyfikacja ta może dotyczyć zarówno sytuacji w której dany dworzec zostaje z listy usunięty (np. w przypadku podjęcia decyzji o przekazaniu obiektu do JST) lub też lista ta może zostać uzupełniona w wyniku aktualizacji potrzeb inwestycyjnych Spółki.

Prezes wyjaśnił ponadto, że Spółka zidentyfikowała potrzeby inwestycyjne obejmujące modernizację czterech dodatkowych dworców (Krzeszowice, Rudawa, Zabierzów, Kraków Mydlniki) położonych wzdłuż linii kolejowej nr 133, zlokalizowanych w obszarze aglomeracji krakowskiej, co zostało potwierdzone wprowadzeniem tych lokalizacji do Programu Inwestycji Dworcowych. W ocenie Prezesa Zarządu stanowiły one rezerwę dla Programu, w związku z czym PKP SA podjęła decyzję o rozpoczęciu prac przygotowawczych dla tych projektów.

(akta kontroli str. 477-482, 687- 696)

W kolejnej aktualizacji PID z dnia 28 maja 2019 r. przyjęto⁵⁶ listę modernizowanych dworców, zawierającą 189 projektów inwestycji dworcowych. Z Programu usunięto sześć zadań i włączono siedem innych inwestycji dworcowych.

Usunięcie inwestycji nastąpiło z uwagi na: przekazanie na rzecz JST dworców Hajnówka i Łódź Hojny; planowane przekazanie w IV kw. 2019 r. dworca Mława Miasto, brak uzyskania tytułu do gospodarowania nieruchomością Dąbrowa Górnicza i Gołonóg; planowane zbycie nieruchomości dworcowej Muszyna oraz wniosek złożony przez Urząd Miasta Nowego Sącza o odstąpienie od budowy nowego budynku dworca Nowy Sącz Biegonice, ze względu na nikłe zainteresowanie społeczne lokalizacją stacji przesiadkowej i niewspółmiernością nakładów finansowych.

Nie poniesiono nakładów finansowych na modernizację dworców usuniętych z PID. Do PID włączono siedem inwestycji dworcowych, w tym cztery zadania, które nie zostały ujęte na liście PID z 27 września 2016 r. (Nowy Sącz Park, Lubartów, Nisko, i Olkusz⁵⁷) oraz trzy zadania ujęte na tej liście (Gdynia Chylonia, Grudziądz, Olesno Śląskie⁵⁸).

⁵⁵ Tj. usunięcia 280 projektów inwestycji dworcowych oraz uwzględnienia 4 dodatkowych projektów, które nie zostały uwzględnione w pierwotnym PID.

⁵⁶ Uchwałą Nr 273 Zarządu PKP SA.

⁵⁷ Nowy Sącz Park – włączony w konsekwencji stanowiska Miasta Nowy Sącz dot. usunięcia z PID dworca Nowy Sącz Biegonice i włączenia do PID parku przydworcowego przy dworcu Nowy Sącz (Nowy Sącz Park). PKP SA podpisało z Miastem Nowy Sącz w dn. 30 stycznia 2018 r. porozumienie projektowe. Ostatecznie, w toku weryfikacji wniosków o dofinansowanie, Instytucja Zarządzająca oceniła zakres polegający na przebudowie parku przydworcowego jako niekwalifikowalny (niezwiązany z infrastrukturą do obsługi podróżnych), w efekcie czego nie został on objęty zakresem projektu „Przebudowa i budowa dworców kolejowych Doliny Popradu (Etap I i II)”.

- Lubartów, Nisko i Olkusz – włączono do PID z uwagi m.in. następujących przyczyn: zgodność z dokumentami strategicznymi i zidentyfikowanymi projektami komplementarnymi: Strategie Rozwoju Województw, odpowiednio: Lubelskiego na lata

Uchwałą nr 48 Zarządu PKP SA z dnia 9 lutego 2021 r. uchylono listę rankingową grup projektowych przyjętą Uchwałą Zarządu PKP SA Nr 409 z dnia 27 września 2016 r. W załączniku nr 1 do Uchwały nr 48 Zarządu PKP SA zawarto 190 projektów inwestycji dworcowych, w efekcie dokonując usunięcia dziewięciu inwestycji dworcowych⁵⁹ i jednocześnie włączając do PID 10 zadań inwestycyjnych⁶⁰. We wniosku na posiedzenie Zarządu PKP SA (w dniu 9 lutego 2021 r.) wskazano, że w 2020 r. rozpoczęte zostały prace analityczne, które miały na celu wyodrębnienie lokalizacji znajdujących się na liście modernizowanych dworców, rekomendowanych do usunięcia oraz uzupełnienie listy o nowe lokalizacje z zamiarem włączenia do realizowanego programu.

Prezes Spółki wyjaśnił, że przyczyną uchylenia listy rankingowej z 27.09.2016 r. była m.in. dezaktualizacja listy utworzonej w oparciu o dane z 2015 r. oraz utrudnienia w przekazywaniu nieruchomości dworcowych samorządom zgodnie z art. 18d ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe"⁶¹.

Prezes Spółki wyjaśnił również, że rozpoczęto analizy przygotowawcze do Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2024-2030. Zakończenie analiz i przyjęcie PID na lata 2024-2030 planowane jest na IV kwartał 2021 r.

(akta kontroli str. 487,687-696, 822-837)

2.2. Biuro Inwestycji PKP SA, począwszy od dnia 10 maja 2018 r. przekazywało do Ministerstwa Infrastruktury comiesięczne sprawozdania o sposobie realizacji Programu Inwestycji Dworcowych.

W okresie od 27 września 2016 r. do dnia 9 maja 2018 r. PKP SA nie sprawozdawało ministrowi właściwemu ds. transportu o sposobie realizacji PID. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przed 10 maja 2018 r. nie było takich wymagań w stosunku do PKP SA.

Zgodnie z wymogami Ministerstwa Infrastruktury⁶², od maja 2018 r. przekazywane było sprawozdanie pt. „Tabela do Monitorowania PID”, (dalej TdM)⁶³, w której zawarto informacje na temat planów oraz postępów w realizacji Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023 w odniesieniu do wszystkich realizowanych zadań inwestycyjnych. TdM przekazywana była od maja 2018 r. do lipca 2020 r. w formie elektronicznej (drogą mailową), a od sierpnia 2020 r. do czasu zakończenia kontroli NIK w formie pisemnej.

2014-2020 (z perspektywą do 2023 r.), Podkarpackiego 2020, Małopolskiego na lata 2011-2020; Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego; przedsięwzięcia komplementarne zarządcy infrastruktury - PKP PLK SA zgodnie z KPK; prace modernizacyjne prowadzone na liniach przebiegających przez stację.

⁵⁸ Gdynia Chylonia, Grudziądz, Olesno - włączono do PID z uwagi m.in. na: zgodność z dokumentami strategicznymi i zidentyfikowanymi projektami komplementarnymi: Strategie Rozwoju Województw, odpowiednio: Pomorskiego 2020, Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020, Opolskiego do 2020 r. ; Plany zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego.

⁵⁹ Przyczyny rezygnacji z realizacji dziewięciu inwestycji dworcowych były następujące: brak dofinansowania w ramach RPO Województwa Małopolskiego, a także brak prac modernizacyjnych na liniach kolejowych Nr 96 i 105 (cztery inwestycje), nieregulowany stan prawny działek (dwie inwestycje), realizacje dwóch inwestycji zostały uzależnione od zakresu i harmonogramu projektu przebudowy linii średnicowej przez PKP PLK SA (dworce: Warszawa Powiśle i Warszawa Śródmieście), inwestycja Sosnowiec Maczki finansowana była ze środków własnych Spółki, zrealizowano stan surowy zamknięty. Dokończenie inwestycji zostało uzależnione od możliwości pozyskania najemcy.

⁶⁰ Przyczynami włączenia do PID 10 zadań były:

Łapy, Wołomin, Ceglów, Małkinia, Gašocin - zadania, które nie były przewidziane do realizacji w pierwotnym PID z 27.09.2016 r.- wyjaśniono, że przyczyną włączenia inwestycji do PID był najwyższy priorytet inwestycyjny wynikający z przyjętych kryteriów.

Stargard, Olawa, Oleśnica, Katowice - Pl. OMP, Dąbrowa Białostocka - lokalizacje te były uwzględnione w wykazie 464 dworców, dla których zidentyfikowane zostały potrzeby inwestycyjne (PID z 27.09.2016 r.); dworce nie zostały ujęte na liście modernizowanych dworców, przyjętej uchwałą nr 492 Zarządu PKP SA z dnia 14 listopada 2017 r.- przyczyną włączenia inwestycji do PID był najwyższy priorytet inwestycyjny wynikający z przyjętych kryteriów.

⁶¹ t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 146.

⁶² Pismo znak DTK.2.4602.3.2018.AR.2 z dnia 12.03.2018 r.

⁶³ TdM zawierała dane m.in.: daty uzyskanych pozwoleń na budowę, przeprowadzonych postępowań przetargowych; wniosków o dofinansowanie; podpisania umowy z wykonawcą; szacowanych kosztów całkowitych projektu; wydatków poniesionych na realizację zadań w podziale na lata realizacji i źródła finansowania.

Zgodnie z wymogami Ministerstwa Infrastruktury TdM miała być przekazywana do 10 dnia miesiąca; wg stanu na ostatni dzień poprzedniego miesiąca. Tabele do Monitorowania w okresie od czerwca 2019 r. do sierpnia 2021 r. przekazywane były terminowo, za wyjątkiem pięciu sprawozdań⁶⁴. Ministerstwo w odniesieniu do opóźnień dotyczących złożenia sprawozdań w styczniu i czerwcu 2021 r. zostało poinformowane o przyczynach opóźnień i PKP SA złożyło pismo z prośbą o prolongatę terminu przekazania sprawozdań z powodu kumulacji zadań w związku z zamknięciem roku 2020 i koniecznością uzupełnienia sprawozdania o informacje o wydatkach z Biura Finansów i Rachunkowości PKP SA. Przyczyny złożenia z opóźnieniem pozostałych trzech sprawozdań (w sierpniu i grudniu 2019 r. oraz w maju 2020 r.) nie zostały wyjaśnione.

Spółka nie przedstawiła danych dotyczących terminowości przesyłania Tabel do Monitorowania PID ministrowi właściwemu ds. transportu w okresie od maja 2018 r. do maja 2019 r. Wskazano, że brak jest danych dla tego okresu. Prezes Zarządu wyjaśnił, że w związku z tym, że tabele do monitorowania PID były przekazywane drogą mailową przez pracowników niepracujących już w Biurze Inwestycji, komórka ta nie ma możliwości uzupełnienia zestawienia dotyczącego przekazanych sprawozdań TdM. W ocenie NIK świadczy to o braku ciągłości w prowadzeniu dokumentacji spraw z zakresu sprawozdań dotyczących PID.

W sprawie archiwizacji dokumentów elektronicznych przekazywanych drogą mailową Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił m.in., że kopie zapasowe systemów PKP SA, w tym skrzynek mailowych pracowników, wykonywane są zgodnie z Procedurą zarządzania systemów informatycznych oraz Procedurą harmonogramu backupów przez spółkę PKP Informatyka Sp. z o.o., obsługującą PKP SA w zakresie teleinformatycznym. Skrzynki mailowe kadry menadżerskiej były archiwizowane i zabezpieczane, nie dotyczyło to jednak kont pracowniczych, których kopie przechowywane były do czasu przekazania obowiązków służbowych nowemu pracownikowi.

(akta kontroli str. 610-618, 710-714, 728-731)

Spółka przekazywała do Ministerstwa Infrastruktury sprawozdania końcowe z realizacji zakończonych inwestycji, które były dofinansowane z budżetu państwa, zgodnie z postanowieniami umowy zawartej przez PKP SA z Ministrem Infrastruktury⁶⁵. Do dnia 17 września 2021 r. w ramach ww. umowy zakończono realizację 16 zadań. We wszystkich przypadkach sprawozdania końcowe zostały przekazane terminowo, tj. do 30 dni od dokonania protokolarnie odbioru końcowego robót wykonywanych w ramach inwestycji.

(akta kontroli str. 165-176)

Obowiązki sprawozdawcze dotyczące inwestycji, które otrzymały dofinansowanie ze środków UE, znajdowały się w kompetencjach Biura Funduszy i Przygotowania Inwestycji (KIF). Przekazywane do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT) były m.in.: tabela przetargów realizowanych w ramach projektów, zestawienie przetargów na roboty budowlane w sektorze kolejowym, fiszki przedstawiające informacje na temat poszczególnych inwestycji dworcowych, przegląd projektów dworcowych dla KE.

Cykliczne sprawozdania oraz raporty wysyłane na żądanie Instytucji Pośredniczących/Zarządzających w latach 2017-2021 (I półrocze) w 113 przypadkach na 238 wysłane zostały przez PKP SA z opóźnieniem, które wynosiło

⁶⁴ Sprawozdania złożone w: sierpniu 2019 r. (opóźnienie wynoszące dwa dni robocze – brak danych odnośnie przyczyn opóźnień w przekazaniu), grudniu 2019 r. (trzy dni robocze – brak danych odnośnie przyczyn opóźnień w przekazaniu), maju 2020 r. (jeden dzień roboczy opóźnienia – brak danych odnośnie przyczyn opóźnienia), styczniu 2021 r. (opóźnienie wynoszące sześć dni roboczych opóźnienia) i w czerwcu 2021 r. (dwa dni robocze opóźnienia).

⁶⁵ Umowa nr 3/DTK/2018 z dnia 12 kwietnia 2018 r.

od 1-20 dni (tj. nieterminowo wysłano 47,5% sprawozdań). Jako przyczyny opóźnienia w wysyłaniu sprawozdań wskazano m.in. opóźnienia w przekazywaniu sprawozdań przez KII (Biuro Inwestycji) do KIF w celu weryfikacji przed wysłaniem do CUPT, konieczność uzupełnienia/wyjaśnienia informacji w sprawozdaniach przez KII oraz braki kadrowe w KIF.

2.3. W latach 2016-2021 (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.) zaplanowano do oddania do użytkowania 85 dworców (w tym: w 2019 r. – 9 dworców, w 2020 r. – 31 dworców, w 2021 r. – 45 dworców). W ww. okresie oddano do użytkowania 37 dworców, tj. 43,5% zaplanowanych do ukończenia inwestycji (w tym: w 2017 r. – 2 dworce, w 2018 r. – 8 dworców, w 2019 r. – 4 dworce; w 2020 r. – 9 dworców, w 2021 r. – 14 dworców).

Główne przyczyny nieukończenia realizacji zaplanowanej liczby inwestycji dworcowych stanowiły: opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę, aneksowanie umów o wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, dostosowanie projektów do wytycznych PKP PLK SA dotyczących SDIP, przedłużające się uzgodnienia ze spółkami z grupy PKP, przedłużające się terminy pozyskania uzgodnień i warunków przyjętych rozwiązań projektowych z PKP PLK SA⁶⁶.

(akta kontroli str. 641-648)

Członek Zarządu ds. finansowych PKP SA wyjaśnił, że praktycznie na wszystkich realizowanych zadaniach wystąpiły przedłużające się uzgodnienia z PKP PLK i ze spółkami z grupy PKP. W jego ocenie wynikało to zarówno z czynników obiektywnych, siły wyższej (pandemia covid) jak i braku uregulowań po stronie innych spółek w zakresie terminów przekazania uzgodnień i warunków technicznych. Wskazał również, że w trakcie realizacji inwestycji PKP SA występują i mogą wystąpić m.in. kolizje z planowaną inwestycją PKP PLK, długotrwałe uzgodnienia projektu zagospodarowania terenu i lokalizacji dworca, opóźnienia w uzyskaniu uzgodnienia SDIP i szereg innych sytuacji typowych dla specyfiki procesu inwestycyjnego.

Ponadto Członek Zarządu ds. Finansowych wskazał, że zgodnie z treścią Dobrych Praktyk w Inwestycjach Dworców Kolejowych PKP SA, wykonawca dokumentacji projektowej zobligowany jest do pozyskania uzgodnień od spółek kolejowych⁶⁷ w tym: PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PKP Energetyka, TK Telekom Sp. z o.o., PKP Telkol Sp. z o.o.

⁶⁶ Dotyczyło to m.in.:

- opóźnienia przyczyn leżących po stronie PKP PLK: inwestycji dworcowej w m. Chrząstów – o 228 dni i inwestycji dworcowej w m. Barchów – o 149 dni (wystąpiły m.in. problemy z uzgodnieniem planu zagospodarowania terenu (dalej: PZT), a w związku z tym opóźnienia uzgodnień z gestorami sieci, urzędami administracji państwowej i lokalnej oraz wprowadzenia istotnych zmian w opracowanej przez Wykonawcę dokumentacji);
- w przypadku inwestycji Przetycz: wystąpiły opóźnienia w zakresie terminów pozyskania uzgodnień, warunków przyjętych rozwiązań projektowych oraz odstąpiono od wcześniejszego uzgodnienia przez PKP PLK SA lokalizacji budynku i planu zagospodarowania terenu – opóźnienie o 306 dni z winy PKP PLK spowodowane było koniecznością rozpoczęcia projektowania od początku;
- inwestycja Dobczyn: wystąpiły problemy z uzgodnieniem PZT oraz pozyskaniem dokumentacji powiązanych z PKP PLK SA;
- inwestycja Gorzkowice – przedłużające się terminy pozyskania uzgodnień i warunków dla przyjętych rozwiązań projektowych oraz brak możliwości pozyskania dokumentacji powiązanych z PKP PLK SA;
- w przypadku inwestycji Kraków Swoszowice: wystąpiły przedłużające się uzgodnienia w zakresie informacji na temat infrastruktury technicznej i wskazania postępowania w ramach inwestycji lub informacji o jej braku (wywiady branżowe), sposobu wykonania SDIP), akceptacji projektów budowlanych i wykonawczych, PZT;
- inwestycja dworcowa Hel – przedłużające się uzgodnienia na etapie prac projektowych przez PKP Energetyka SA w zakresie wydania warunków technicznych dla dworca, uzgodnień projektu budowlanego;
- inwestycja Jurata – przedłużające się uzgodnienia na etapie prac projektowych przez PKP Energetyka SA w zakresie wydania warunków technicznych dla dworca, przedłużenie czasu uzgodnienia projektu przez spółki kolejowe, przedłużenie uzgodnień projektu budowlanego.

⁶⁷ Szczegółowy, wymagany zakres pozyskiwanych dokumentów i koniecznych do przeprowadzenia uzgodnień zawarty został w załączniku B.4. „Ścieżka uzgodnień do Dobrych Praktyk”.

PKP Telkol Sp. z o.o. i TK Telekom na stronach internetowych⁶⁸ informują, przy cenach za uzgodnienie, o terminach dokonania uzgodnień. Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA i PKP Energetyka nie informują o obowiązujących terminach wydania odpowiedzi na wnioski Wykonawcy. W związku z brakiem uregulowań w PKP PLK SA i PKP Energetyka SA dotyczących terminu przygotowania odpowiedzi, przyjęto w PKP SA, że uzgodnienia projektów zostaną wydane w terminie do 30 dni od daty wpływu wniosku.

Przedłużające się uzgodnienia na etapie opracowania dokumentacji projektowej, wpływające na terminowość realizacji inwestycji, w szczególności z PKP PLK SA, dotyczyły:

- informacji na temat ewentualnej posiadanej infrastruktury technicznej i wskazania postępowania w toku inwestycji lub informacji o jej braku (wywiady branżowe).
- akceptacji projektów budowlanych i wykonawczych, w tym uzgodnienia projektu zagospodarowania terenu (PZT). Uzgodnienie PZT było wymagane do uzyskania Opinii Kolejowego Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej. Opinia ta stanowiła niezbędny element wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.
- uzgodnień sposobu wykonania SDIP. Projektant zobowiązany był do uzyskania od PKP PLK SA, warunków technicznych integracji systemu SDIP, na podstawie których przygotowywany był projekt wykonawczy systemu. Następnie projekt wykonawczy SDIP był uzgadniany w celu uzyskania akceptacji PKP PLK SA.

(akta kontroli str. 732-744)

Odnosnie działań naprawczych i usprawniających, prowadzonych przez PKP SA w celu wyeliminowania/ograniczenia przedłużających się terminów uzgodnień i przyspieszenia prac przez PKP PLK SA i spółki z grupy PKP, Członek Zarządu ds. Finansowych wyjaśnił, że podejmowane działania zaradcze obejmowały m.in. dostępne przepisami prawa oraz warunkami kontraktowymi działania, takie jak: ponaglenia, kary umowne, wezwania do należytego wykonania umowy, a także (w skrajnych przypadkach) odstąpienia od umowy, ponadto organizowane były spotkania i narady mające na celu wypracowanie rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie sytuacji spornych.

Jednym z rezultatów działań było podpisanie w dniu 7 lipca 2020 r. porozumienia pomiędzy PKP SA i PKP PLK, w wyniku którego powołano Zespół ds. współpracy, którego zadaniem było usprawnienie współdziałania spółek przy uzyskiwaniu uzgodnień.

Prezes Zarządu Spółki wskazał, że potrzebę podpisania porozumienia z PKP PLK SA zidentyfikowano w sytuacji gdy PID wchodził w fazę w której znaczna część zadań trafiła do realizacji i nastąpiła eskalacja zagadnień wymagających uzgodnienia między PKP SA oraz PKP PLK SA. Skuteczność porozumienia Prezes Spółki ocenił wysoko. W jego ocenie współpraca pozwoliła na ograniczenie opóźnień oraz eliminowane są na bieżące problemy w zakresie współpracy PKP S.A oraz PKP PLK SA.

(akta kontroli str. 641-648, 732-744, 842-846)

Plan pierwotny środków na realizację zadań w ramach PID w latach 2016 – 2021 (I półrocze) wynosił ogółem 1 225 639,4 tys. zł; natomiast plan po zmianach (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) wynosił 1 241 448,2 tys. zł. Na realizację zadań w ramach PID w okresie 2016-2021 (I półrocze) wydatkowano środki w kwocie ogółem 547 964,7 tys. zł, co stanowiło 44,1% planu po zmianach i 44,7% planu

⁶⁸ <https://www.netia.pl/pl/transport/dokumenty-i-uzgodnienia>; <https://telkol.pl/wp-content/uploads/2019/08/Cennik-uzgodnienia-dokumentacji.pdf>

pierwotnego. Wykorzystanie środków finansowych w latach 2016-2020 (do 31 grudnia) wyniosło 466 919,5 tys. zł, co stanowiło 52,5% planu po zmianach (53,4% planu pierwotnego) w tym okresie.⁶⁹

(akta kontroli str. 686)

W sprawie niskiego zaawansowania finansowego realizacji PID Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił m.in., że wpływ na wykonanie miały opóźnienia w realizacji niektórych etapów dla poszczególnych zadań. W ocenie Prezesa Zarządu, trwający od marca 2020 r. w Polsce stan epidemii miał istotny wpływ na spowolnienie procesu inwestycyjnego, ponieważ w urzędach były całkowicie wstrzymane procedury administracyjne, a u projektantów wprowadzono pracę zdalną. Ponadto nieobecność pracowników np. u projektantów, pracowników PKP SA, a także urzędników lokalnej administracji przebywających na kwarantannie lub izolacji wprowadzała dodatkowe opóźnienia w realizacji inwestycji.

W sprawie przyczyn wykonania finansowego odpowiednio: planu pierwotnego (planu po zmianach): w roku 2017 – w 29,1% (33,0%), w roku 2018 – w 51,9% (47,8%), w roku 2019 – w 32,0% (32,0%), w roku 2020 – w 76,9% (76,9%), w roku 2021 (na dzień 30 czerwca) – w 23,0% (23,0%) Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że niewykonanie planu bezpośrednio wynikało z opóźnień w realizacji inwestycji, na które wpływ miały takie czynniki jak: przedłużone uzgodnienia i konieczność przeprojektowania w formule „projektuj i buduj” generujące opóźnienia w rozpoczęciu robót budowlanych, wstrzymanie robót budowlanych przez Konserwatora Zabytków, kolizja z infrastrukturą teletechniczną opóźniająca rozpoczęcie robót, kolizja inwestycji z planowaną budową torów przez PKP PLK SA, a co za tym idzie konieczność przeprojektowania i opóźnienia rozpoczęcia robót, konieczność ogłaszania kilkakrotnych przetargów na przyłącza, przesunięcia terminu realizacji robót wynikające z realizacji przyłączy, wydłużony okres weryfikacji projektów i przedłużony czas jednoznacznego określenia zagospodarowania dworca przez samorząd, opóźnienie tempa prac budowlanych ze względu na konieczność formalnych uzgodnień z samorządem oraz opóźnienia i braki związane z sytuacją epidemiczną.

(akta kontroli str. 822-837)

Plan pierwotny środków UE na realizację zadań w ramach PID w latach 2016-2021 (I półrocze) wynosił ogółem 628 799,3 tys. zł; natomiast plan po zmianach (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) wynosił 639 799,3 tys. zł. Na realizację zadań w ramach PID w okresie 2016-2021 (I półrocze) wydatkowano środki UE w kwocie ogółem 293 970,7 tys. zł, co stanowiło 46,0% planu po zmianach (46,8% planu pierwotnego; wykorzystanie środków finansowych z UE w latach 2016-2020 wyniosło 231 840,5 tys. zł, co stanowiło 53,8% planu po zmianach (54,1% planu pierwotnego) w tym okresie⁷⁰.

Wykonanie planu⁷¹ wyniosło: w roku 2019 – 38,6%, w roku 2020 – 68,6%, w roku 2021 (za I półrocze) – 21,4%.

Odnosnie przyczyn niskiego wykorzystania środków UE, w sytuacji gdy PID realizowany był przez ponad 4,5 roku, a czas pozostały do zaplanowanego

⁶⁹ Plan pierwotny na realizację Programu w poszczególnych latach 2016 – 2021 wynosił: w 2016 r. – 0 zł, w 2017 r. – 77 876,7 tys. zł, w 2018 r. – 166 954,3 tys. zł, w 2019 r. – 286 992,0 tys. zł, w 2020 r. – 342 037,5 tys. zł, w 2021 r. – 351 778,9 tys. zł. Wykonanie planu finansowego w latach 2016-2021 (I półrocze) wyniosło odpowiednio: w 2016 r. – 2 693,5 tys. zł, w 2017 r. – 22 673,8 tys. zł, w 2018 r. – 86 655,1 tys. zł, w 2019 r. – 91 989,2 tys. zł, w 2020 r. – 262 998,9 tys. zł.; w 2021 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 81 045,2 tys. zł.

⁷⁰ Plan pierwotny na realizację Programu ze środków UE w poszczególnych latach 2016 – 2021 wynosił: na: 2016 r. – 0,0 zł, 2017 r. – 0,0 zł, 2018 r. – 0,0 tys. zł, 2019 r. – 185 313,3 tys. zł, 2020 r. – 245 516,9 tys. zł, 2021 r. – 208 970,0 tys. zł. Wykonanie planu finansowego środków UE w latach 2016-2021 (I półrocze) wyniosło odpowiednio w: 2016 r. – 0,0 tys. zł, 2017 r. – 0,0 tys. zł, 2018 r. – 9 234,4 tys. zł, 2019 r. – 71 550,6 tys. zł, 2020 r. – 168 537,1 tys. zł.; w 2021 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 44 648,6 tys. zł.

⁷¹ Plan pierwotny nie ulegał zmianie.

zakończenia realizacji inwestycji wynosi 2,5 roku, Członek Zarządu ds. Finansowych wyjaśnił, że wykorzystanie środków UE było uzależnione od wykonania planu finansowego, które zależało od tempa realizacji inwestycji, a ponadto refundacja środków UE była przesunięta w czasie ze względu na obowiązujące procedury. Członek Zarządu ds. Finansowych wyjaśnił dalej, że PKP SA składała wniosek o płatność, który był weryfikowany przez IP/IZ⁷² w terminie 90 dni liczonych od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku konieczności uzupełnienia lub korekty wniosku ze względu na brak możliwości potwierdzenia przez IP/IZ kwalifikowalności przedstawionych wydatków, termin na weryfikację wniosku biegł na nowo.

Struktura wydatkowania środków na realizację inwestycji w ramach PID w latach 2016 – 2021 (I półrocze) przedstawiała się następująco: wykonanie ogółem – 547 946,7 tys. zł, w tym: środki UE – 293 970,7 tys. zł⁷³ (53,7%), udział środków budżetu państwa w projektach UE – 37 480,5 tys. (6,8%), dotacja budżetowa – 114 894,9 tys. zł (21,0%), środki własne PKP – 101 618,6 tys. zł (18,5%).

(akta kontroli str. 686)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zarząd PKP SA uchwałą Nr 409 z dnia 27 września 2016 r. przyjął Wykaz projektów objętych Programem Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023, stanowiący załącznik do uchwały, który zawierał nierzetelne dane:
 - Spośród 12 inwestycji wskazanych jako zadania będące w trakcie realizacji i finansowane ze środków POPW, nie rozpoczęto realizacji trzech zadań;
 - W wykazie nie uwzględniono 23 innych zadań, będących na etapie przygotowania i w trakcie realizacji.

W treści PID, jak i w Wykazie Projektów nie zostały wskazane zaplanowane kwoty szacunkowe realizacji 32 projektów, pomimo że były one znane.

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił że na podstawie odpowiedzi i dokumentów zebranych z komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za proces inwestycji w PKP SA i tworzących Pion Inwestycji podlegający Członkowi Zarządu ds. Inwestycji, tj. Biura Funduszy i Przygotowania Inwestycji oraz Biura Inwestycji, nie jest możliwe ustalenie przesłanek niewyszczególnienia niektórych zadań w Wykazie projektów.

(akta kontroli str. 165-178, 202-224, 620-629)

2. W aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r. Zarząd PKP SA nierzetelnie określił łączną kwotę wydatków ogółem na realizację inwestycji dworcowych objętych PID, wynoszącą 1.376 mln zł. Kwota ta była wyższa niż wynikająca z listy zadań inwestycyjnych o 36,9 mln zł i uwzględniała wydatki na „Przebudowę schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna” (o wartości 0,7 mln zł) oraz „Instalację systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (SDIP) na wybranych dworcach kolejowych” (o wartości 36,2 mln zł). Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że były to zadania nie ujęte na liście modernizowanych dworców.

(akta kontroli str. 477-486)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że: PID zawiera szacunkowe wartości nakładów oraz zidentyfikowane źródła finansowania zewnętrznego. Środki wskazane przez kontrolerów NIK pierwotnie miały być wykorzystane na sfinansowanie PID jednak z uwagi na specyfikę dotacji budżetu państwa tzn. konieczność wykorzystania środków do końca roku, PKP SA zidentyfikowała konieczność przeznaczenia części dotacji na zadania spoza PID. Mając na uwadze fakt, że plan stanowił

⁷² IP – Instytucja Pośrednicząca, IZ – Instytucja Zarządzająca.

⁷³ Z POIiŚ – 212 389,6 tys. zł, z POPW – 76 734,2 tys. zł, z RPO – 4846,9 tys. zł.

ogólny szacunek, a wartość zadań ulegała aktualizacji w miarę kierowania kolejnych inwestycji do realizacji, nie sposób się zgodzić z tezą, że szacowanie było „nierzetelne”.

(akta kontroli, str. 847-859)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień Prezesa Spółki, z uwagi na to, iż w aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r zawarto listę 188 modernizowanych dworców i wskazana łączna kwota nakładów na realizację PID w wysokości 1 376 mln zł winna odnosić się do finansowania modernizacji tych zadań, a nie innych zadań nie ujętych na liście dworców.

3. Zarząd PKP SA nie zapewnił skutecznej koordynacji działań między biurami, skutkiem czego było uchybienie terminom sprawozdawczym przez PKP SA:

Sprawozdania dotyczące realizacji inwestycji, które otrzymały dofinansowanie ze środków UE były przekazywane w latach 2017-2021 (I półrocze) z opóźnieniami wynoszącymi od 1-20 dni. Nieterminowo wysłano 113 z 238 (47,5%) sprawozdań.

Przyczyną nieprawidłowości były w szczególności: nieterminowe przekazywanie sprawozdań przez KII do KIF w celu weryfikacji przed wysłaniem do CUPT, konieczność uzupełnienia lub korekty informacji w sprawozdaniach przez KII oraz braki kadrowe w KIF.

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że jego zdaniem nie sposób zgodzić się z tezą o braku koordynacji działań między biurami. Z pominięciem sytuacji losowych (np. nieplanowana nieobecność kluczowych pracowników obsługujących proces sprawozdawczy) proces jest uporządkowany i udokumentowany, terminy w obu komórkach odpowiedzialnych za sprawozdawczość z góry znane, choć realizacja obowiązków sprawozdawczych dla blisko dwustu zadań inwestycyjnych sprawia, że terminy te można określić jako „napięte” (wymagany jest np. raport na koniec miesiąca do 5 dnia kolejnego miesiąca, co kwartał występuje kumulacja sprawozdań UE oraz budżetu państwa).

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Prezesa PKP SA, z uwagi na fakt, że Spółka zobowiązana jest do terminowego przekazywania sprawozdań i winna zapewnić takie rozwiązania organizacyjne, które zagwarantują realizację tych wymogów. W ocenie NIK Zarząd Spółki nie podjął skutecznych działań w zakresie zapewnienia koordynacji działań podległych komórek.

(akta kontroli str. 732-744)

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęmowane w latach 2016-2021⁷⁴ przez PKP SA działania w zakresie realizacji „PID na lata 2016–2023” nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci ilości zmodernizowanych dworców kolejowych. Z zaplanowanych do oddania do użytkowania 85 dworców na lata 2016-2021 (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.) oddano jedynie 37 dworców (tj. 43,5%). Wpływ na to miało w szczególności niezapewnienie skutecznych rozwiązań organizacyjnych wewnątrz Spółki prowadzących do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycji dworcowych zaplanowanych w Programie oraz przedłużające się uzgodnienia z PKP PLK i ze spółkami grupy PKP, które powodowały opóźnienia w terminowej realizacji inwestycji.

W Wykazie projektów objętych PID zawarto nierzetelne dane: spośród 12 inwestycji wskazanych w ww. Wykazie jako zadania będące w trakcie realizacji nie rozpoczęto realizacji trzech zadań, a także nie uwzględniono 23 innych zadań, będących na etapie przygotowania i w trakcie realizacji. W treści PID, jak i w Wykazie Projektów z

⁷⁴ Do dnia 22.10.2021 r. (dzień zakończenia kontroli).

27 września 2016 r. nie zostały wskazane kwoty szacunkowe realizacji 32 projektów, pomimo że były one znane na etapie tworzenia Programu. Ponadto Spółka nie w pełni terminowo realizowała obowiązki sprawozdawcze dotyczące PID. W szczególności w latach 2017-2021 (I półrocze) nieterminowo przekazano 47,5% cyklicznych sprawozdań i raportów sporządzanych na żądanie Instytucji Pośredniczących/Zarządzających.

OBSZAR

3. Przygotowanie do realizacji wybranych inwestycji i organizacja nadzoru nad ich realizacją.

Opis stanu faktycznego

Szczegółową kontrolą w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji objęto osiem zadań⁷⁵, dobranych w sposób celowy z uwagi na znaczne zaawansowanie inwestycji i opóźnienia w ich realizacji. Dokumentacja projektowa wszystkich zbadanych inwestycji uwzględniała zapotrzebowanie na rodzaj i wielkość pomieszczeń zgłoszonych przez spółki z grupy PKP, przewoźników kolejowych oraz przez innych przyszłych najemców⁷⁶.

Badaniem w zakresie powierzchni komercyjnej objęto siedem dworców⁷⁷, na których przeznaczona pod wynajem powierzchnia wynosiła łącznie 5 531,9 m². Według stanu na dzień 31 lipca 2021 r. wynajęto 3 923,1 m², natomiast nie wynajęto 1 608,8 m² (tj. 29,1% powierzchni komercyjnej przeznaczonej pod wynajem).

Niewynajęcie części powierzchni komercyjnej dworców spowodowane było m.in.: wypowiedzeniem umowy najmu przez najemcę (Olsztyn Zachodni), trwającymi negocjacjami z przyszłymi najemcami (Oświęcim, Tczew), a także brakiem zainteresowania najmem powierzchni komercyjnych, pomimo podjętych przez Spółkę działań promocyjnych (Białystok Główny, Wałbrzych Główny).

Działania podejmowane przez Spółkę w celu zagospodarowania lokali komercyjnych polegały m.in. na: ogłaszaniu przetargów na najem lokali, publikacji ofert najmu na stronie internetowej PKP SA, portalach internetowych⁷⁸, organizowaniu negocjacji dla potencjalnych najemców powierzchni komercyjnych, przesyłaniu ofert bezpośrednio do potencjalnych najemców dworców w czasie realizacji inwestycji.

Głównymi najemcami komercyjnych powierzchni dworcowych byli: przewoźnicy kolejowi, spółki z grupy PKP i inni (Poczta Polska, Kolporter sp. z o.o., Żabka Polska sp. z o.o., punkty usługowe itp.). Umowy z najemcami podpisane zostały na czas nieokreślony albo na czas określony wynoszący pięć lat.

Powierzchnia wynajęta przez spółki grupy PKP i przewoźników kolejowych wynosiła: w przypadku dworca Białystok Główny 88,0%, w przypadku dworca Oświęcim 46,4%.

W zależności od źródła finansowania inwestycji, Spółka posiadała dokumenty zawierające analizy finansowe zadań inwestycyjnych (stanowiące prognozę kosztów i przychodów z uwzględnieniem nakładów inwestycyjnych). Były to: studia wykonalności wraz z analizą kosztów i korzyści dla zadań finansowanych ze środków UE lub program inwestycji dla zadań finansowanych z dotacji celowej budżetu państwa. Możliwości komercyjne dworców na potrzeby analiz finansowych określone były jako iloczyn powierzchni przeznaczonej na cele komercyjne oraz

⁷⁵ Białystok Główny, Bolesławiec, Gdańsk Główny, Tczew, Oświęcim, Rzeszów Główny, Szczytno, Wałbrzych Główny.

⁷⁶ Dla dworców: Bolesławiec, Rzeszów Główny, Wałbrzych Główny, Tczew rodzaj pomieszczeń i ich wielkość została określona w formie załącznika rysunkowego: schematu funkcjonalno-przestrzennego; dla dworca Gdańsk Główny oraz Oświęcim parametry te określono w koncepcji projektowej wstępnej; dla dworców Białystok Główny oraz Szczytno założenia dla koncepcji funkcjonalno-przestrzennej dworca stanowiły część opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu na wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej.

⁷⁷ Kontrolą objęto dworce: Białystok Główny, Tczew, Oświęcim, Wałbrzych Główny oraz trzy wybrane losowo dworce kolejowe: Olsztyn Zachodni, Poznań Zachodni, Pruszków z uwagi na fakt, że dworce kolejowe: Szczytno, Bolesławiec, Gdańsk Główny i Rzeszów Główny na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostały oddane do użytkowania.

⁷⁸ Gratka, Morizon.

maksymalnych możliwych do uzyskania w danym obszarze stawek najmu (z reguły w podziale na różne typy najemców⁷⁹). Rozpatrywane były maksymalne możliwe do uzyskania przychody z najmu, zakładające najwyższe stawki i całkowite wynajęcie powierzchni komercyjnych.

(akta kontroli str. 748-763, 782-793, 812-818)

Spółka oszacowała koszt realizacji każdej z ośmiu inwestycji dworców kolejowych objętych szczegółową kontrolą. Dla czterech dworców kolejowych⁸⁰ zostały opracowane Programy Inwestycji (dalej PI), które zostały przyjęte uchwałami Zarządu PKP SA⁸¹ i uzgodnione z dysponentem części 39 budżetu państwa⁸². Dla pozostałych czterech dworców⁸³ PI nie zostały opracowane, ponieważ inwestycje te nie były objęte umową dotacji z budżetu państwa. Źródłami finansowania dworców objętych PI były dotacje ze środków unijnych, budżetu państwa (dalej BP) oraz środki własne Spółki. PI zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Wartość przebudowy dworca kolejowego Białystok Główny oszacowana w PI, wynosiła ogółem 37 714,4 tys. zł, w tym: środki UE 26 185,5 tys. zł (69,4%), środki BP 4 091,2 tys. zł (10,9%) i środki własne Spółki 7 437,7 tys. zł (19,7%). W wyniku dwukrotnej aktualizacji PI⁸⁴ wartość ogółem kosztów zadania wzrosła o 5,2% i wynosiła 39 675,1 tys. zł⁸⁵. Wzrost kosztów inwestycji spowodowany był koniecznością wykonania robót dodatkowych, zamiennych oraz zamówień podobnych⁸⁶.

Wartość budowy dworca kolejowego Oświęcim oszacowana w PI wynosiła ogółem 9 105,7 tys. zł, w tym: środki BP 5 378,5 tys. zł (59,1%) i środki własne Spółki 3 727,2 tys. zł (40,9%). W wyniku sześciokrotnej aktualizacji PI⁸⁷ wartość ogółem kosztów budowy dworca wzrosła o 46,2% i wynosiła 13 314,0 tys. zł⁸⁸. Wzrost kosztów inwestycji spowodowany był m.in.: koniecznością utrzymania zaplecza budowy przez dłuższy niż zakładano okres, zidentyfikowaniem robót dodatkowych i podpisaniem dodatkowej umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego w zakresie przebudowy peronu bezpośrednio przylegającego do budynku dworca oraz zwiększonego wynagrodzenia z tytułu utrzymania dworca tymczasowego.

Wartość przebudowy dworca kolejowego Szczytno oszacowana w PI wynosiła ogółem 16 468,4 tys. zł, w tym: środki UE 7 989,4 tys. zł (48,5%), środki BP 5 712,7 tys. zł (34,7%) i środki własne Spółki 2 766,3 tys. zł (16,8%). W wyniku aktualizacji PI⁸⁹ wartość ogółem kosztów przebudowy dworca wzrosła o 3,8%

⁷⁹ Najemcy komercyjni (np. sklepy, punkty usługowe, punkty gastronomiczne), spółki kolejowe, samorządy, inne podmioty publiczne, mieszkania lokatorskie, automaty vendingowe.

⁸⁰ Białystok Główny, Oświęcim, Szczytno, Gdańsk Główny.

⁸¹ Uchwała Zarządu nr 303 z 24 lipca 2020 r. dworzec kolejowy Białystok i Szczytno; Uchwała Zarządu nr 151 z 12 kwietnia 2017 r. dworzec kolejowy Oświęcim; Uchwała Zarządu nr 260 z 21 maja 2013 r. dworzec kolejowy Gdańsk Główny.

⁸² Na podstawie §6 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. 15779).

⁸³ Bolesławiec, Tczew, Rzeszów Główny, Wałbrzych Główny.

⁸⁴ API 01 uzgodniony 22 grudnia 2020 r., API 02 uzgodniony 18 czerwca 2021 r.

⁸⁵ Udział środków UE i środków własnych uległ zmniejszeniu odpowiednio o: 3,4% i 2,6%. Natomiast nastąpił wzrost udziału środków z BP o 6% do kwoty 6 697,1 tys. zł.

⁸⁶ Roboty dodatkowe m.in.: wykonanie gablot informacyjnych, zmiana lokalizacji wyświetlaczy stacyjnych głównych, wykonanie klimatyzatora w pomieszczeniu rozdzielni głównej; roboty zamienne: zmniejszenie pojemności dysków systemu CCTV, zapewniającą zgodną z dokumentacją projektową funkcjonalność systemu oraz zaniechanie dostawy i montażu skrytek bagażowych na klucz; powtórzenie podobnych robót budowlanych uzasadnione było uzyskaniem wymaganych wydajności hydrantów zewnętrznych, zapewniających prawidłową ochronę przeciwpożarową budynku.

⁸⁷ API 01 uzgodniony 12 kwietnia 2018 r., API 02 uzgodniony 1 sierpnia 2018 r., API 03 uzgodniony 6 grudnia 2018 r., API 04 uzgodniony 14 grudnia 2018 r., API 05 uzgodniony 18 października 2019 r., API 06 uzgodniony 16 grudnia 2019 r.

⁸⁸ Kwota finansowania inwestycji: z BP wynosiła 7 865,9 tys. zł. (tj. wzrosła o 46,3%), ze środków własnych Spółki wynosiła 5 448,1 tys. zł (tj. wzrosła o 46,2%).

⁸⁹ API: 01 uzgodniony 18 czerwca 2021 r.

i wynosiła 17 095,9 tys. zł⁹⁰. Aktualizacja PI spowodowana była m.in. koniecznością wykonania robót dodatkowych i zamiennych, które zostały zidentyfikowane w trakcie realizacji robót budowlanych oraz budową nowych przyłączy energetycznego i gazowego.

Wartość inwestycji przebudowy dworca kolejowego Gdańsk Główny została oszacowana w PI⁹¹ na kwotę 32 675,0 tys. zł, w tym: środki z BP 13 125,6 tys. zł (40,2%), środki własne Spółki 19 549,5 tys. zł (59,8%). PKP SA przedłożyła trzy wnioski o aktualizację PI⁹², jednak na dzień zakończenia kontroli Spółka nie przedłożyła uzgodnionej dokumentacji z dysponentem części 39 budżetu państwa⁹³. Przedłożone wnioski o aktualizację PI wskazywały na wydłużenie realizacji inwestycji o 24 miesiące oraz rozszerzenie zakresu zadania inwestycyjnego o budowę łącznika podziemnej części budynku z tunelem, wykonanie robót dodatkowych, wykonanie instalacji tryskaczowej w budynku dworca a także badań archeologicznych. Zaktualizowaną w PI wartość inwestycji określono w kwocie 41 960,8 tys. zł, w tym: 23 555,4 tys. zł ze środków BP i 18 405,3 tys. zł ze środków własnych PKP SA.

(akta kontroli str. 748-763, 1093-1110)

Według stanu na dzień 11 sierpnia 2021 r. PKP SA dysponowała dokumentacją projektową⁹⁴ dla siedmiu inwestycji dworców kolejowych⁹⁵, spośród ośmiu wybranych do szczegółowej kontroli. Spółka powierzyła opracowanie siedmiu dokumentacji projektowych wykonawcom wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego. Dla ósmego dworca kolejowego (Oświęcim – projekt IDS) wykonawca dokumentacji projektowej został wyłoniony w ramach postępowania z wolnej ręki⁹⁶.

We wszystkich ośmiu inwestycjach dworcowych objętych szczegółowym badaniem kontrolnym występowały opóźnienia na etapie opracowania dokumentacji projektowej:

- Tczew – do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej oraz prowadzenie nadzoru autorskiego w zakresie przebudowy dworca kolejowego, zawartej na kwotę ogółem 446,4 tys. zł (w tym za opracowanie dokumentacji: 312,5 tys. zł i prowadzenie nadzoru autorskiego: 133,9 tys. zł) podpisano dwa aneksy wydłużające o 65 dni termin wykonania dokumentacji projektowej⁹⁷. Spowodowane to było przedłużającymi się: uzgodnieniami ekspertyzy w zakresie bezpieczeństwa pożarowego⁹⁸ oraz procedowaniem wniosku o wydanie zgody na odstępstwa od przepisów w zakresie wysokości pomieszczeń⁹⁹.

⁹⁰ Udział środków UE i środków własnych uległ zmniejszeniu odpowiednio o: 1,8% i 0,6%. Udział środków z BP wzrósł o 2,3% i wyniósł 6 325,5 tys. zł.

⁹¹ Uzgodniony z dysponentem części 39 w dniu 11 lipca 2013 r.

⁹² Wniosek API 01 (bez daty), wniosek API 02 – z dnia 26 sierpnia 2015 r., wniosek API 03 – z dnia 14 grudnia 2016 r.

⁹³ Ze względu na fakt, że przedmiotowe dokumenty były sporządzane w roku 2015 i 2016, PKP SA nie udało się odnaleźć dokumentów uzgodnionych z MI.

⁹⁴ W tym: przedprojektową, okołoprojektową, projektów budowlanych i wykonawczych branż: budowlanej (architektonicznej i konstrukcyjnej), drogowej oraz instalacyjnej (sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej i telekomunikacyjnej), oraz w zakresie prowadzenia nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych w oparciu o dokumentację projektową (dalej: dokumentacja projektowa).

⁹⁵ Białystok nr postępowania KIZ/2016/WNP-005588, Bolesławiec, Wałbrzych Główny nr postępowania KIZ/2017/WNP-007025, Szczytno nr postępowania KIZ/2016/WNP-005587, Tczew nr postępowania KIZ/2017/WNP-006437/006436, Gdańsk Główny nr postępowania KPA/2015/WNP-002328, Rzeszów Główny nr postępowania KIZ/2017/WNP-006561. W przypadku dworca kolejowego Rzeszów Główny, inwestycja na dzień zakończenia czynności kontrolnych była na etapie opracowywania dokumentacji projektowej.

⁹⁶ Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, zgodnie z Instrukcją PKP SA przyjętą przez Zarząd Spółki PKP SA uchwałą nr 359 z dnia 23 czerwca 2015 r.; nr postępowania KIZ/2016/WNP-004673.

⁹⁷ Umowa Nr KIZ02.022.ZU.25230.2017 podpisana w dniu 21 sierpnia 2017 r.; do umowy zawarto aneksy: Aneks nr 2: Etap IIa do 2 lutego 2018 r., Etap IIb do 25 maja 2018, Etap III do 25 maja 2018 r.; Aneks Nr 3: Etap IIb do 4 lipca 2018 r., Etap III do 4 lipca 2018 r. oraz Etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

⁹⁸ Z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku.

⁹⁹ W Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gdańsku.

Za łącznie 136 dni opóźnienia w wykonaniu prac projektowych, PKP SA naliczyła kary umowne¹⁰⁰ w kwocie 42,5 tys. zł. PKP SA potrąciła kary z faktur wystawionych przez wykonawcę prac projektowych.

- Oświęcim – do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej oraz prowadzenie nadzoru autorskiego w zakresie budowy dworca kolejowego na kwotę łączną 73,8 tys. zł brutto (w tym: za opracowanie dokumentacji: 51,7 tys. zł i za prowadzenie nadzoru autorskiego: 22,1 tys. zł) zawarto dwa aneksy¹⁰¹ wydłużające o 91 dni termin wykonania umowy m.in. z powodu przedłużających się uzgodnień z PKP PLK SA dotyczących docelowej organizacji ruchu pasażerów w obrębie stacji Oświęcim. Za łącznie 70 dni opóźnienia w wykonaniu prac projektowych, PKP SA naliczyła kary umowne¹⁰² w kwocie 18,0 tys. zł i potrąciła ją z faktury wystawionej przez wykonawcę prac projektowych.
- Wałbrzych Główny – do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i prowadzenie nadzoru autorskiego przebudowy dworca kolejowego, za kwotę ogółem 489,5 tys. zł brutto (w tym: na opracowanie dokumentacji projektowej: 342,7 tys. zł i nadzór autorski: 146,8 tys. zł), zawarto dwa aneksy¹⁰³, wydłużające o 196 dni termin opracowania dokumentacji. Przyczynami było przedłużające się postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: decyzja lokalizacyjna) oraz wydłużające się terminy uzgodnień dokumentacji ze spółkami kolejowymi.
- Bolesławiec – zawarta umowa na opracowanie dokumentacji projektowej i prowadzenie nadzoru autorskiego przebudowy dworca, na kwotę ogółem 312,4 tys. zł brutto (w tym: 218,7 tys. zł opracowanie dokumentacji i 93,7 tys. zł nadzór autorski) była dwukrotnie aneksowana¹⁰⁴, w wyniku czego wydłużono o 294 dni termin opracowania dokumentacji projektowej ze względu m.in. na przedłużające się postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej. Spółka nie naliczyła kar umownych za nieterminowe przekazanie dokumentacji projektowej.
- Białystok Główny – umowa na opracowanie dokumentacji projektowej i pełnienie nadzoru autorskiego przebudowy dworca kolejowego, zawarta na kwotę 651,9 tys. zł brutto (w tym: 521,5 tys. zł za opracowanie dokumentacji i 130,4 tys. zł za pełnienie nadzoru autorskiego) była dwukrotnie aneksowana¹⁰⁵. Termin opracowania dokumentacji został wydłużony o 133 dni z powodu przedłużających się terminów uzgodnień projektu koncepcyjnego z PKP PLK SA w zakresie połączenia tunelu należącego do PKP PLK S.A. z budynkiem dworca kolejowego należącym do PKP SA oraz konieczności zmiany zakresu decyzji lokalizacyjnej w związku z przebudową stacji i budową tunelu. Spółka naliczyła projektantowi karę umową w wysokości 109,5 tys. zł za nienależyte wykonanie umowy w zakresie etapu IV, tj. pełnienie nadzoru

¹⁰⁰ § 9 ust. 1 lit. e) Umowy Nr KIZ02.022.ZU.25230.2017.

¹⁰¹ Umowa Nr KFZ02.21.82.2016.MJ/9 podpisana w dniu 2 czerwca 2016 r. Do umowy zawarto aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap I o 12 tygodni, Etap II do 16 tygodni, Etap III do 26 tygodni, Aneks nr 2 Etap II do 33 tygodni, Etap III 39 tygodni oraz etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹⁰² § 9 ust. 1 lit. e) Umowa Nr KFZ02.21.82.2016.MJ/9.

¹⁰³ Umowa nr KIZ02.022.ZU.27314.2017 podpisana w dniu 17 stycznia 2018 r.; do umowy zawarto aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap IV do 47 tygodni, Etap V do 68 tygodni, Etap VI do 70 tygodni; Aneks nr 2 Etap V do 71 tygodni, Etap VI do 76 tygodni. oraz etap VII do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹⁰⁴ Umowa Nr KIZ02.022.ZU.37140.2017 zawarta w dniu 17 stycznia 2018 r.; do umowy zawarto aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap IV do 31 tygodni, Etap V do 42 tygodni, Etap VI do 44 tygodni; Aneks nr 2 Etap V do 70 tygodni, Etap VI do 78 tygodni oraz etap VII do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹⁰⁵ Umowa Nr KIZ02.21.152.2016.MS/44 podpisana w dniu 14 grudnia 2016 r.; do umowy zawarto aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap I do 24 tygodni, Etap II do 28 tygodni, Etap III do 34 tygodni, Aneks nr 2 Etap I do 37 tygodni, Etap II do 47 tygodni, Etap III do 53 tygodni oraz etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

autorskiego niezgodnie z jej postanowieniami¹⁰⁶. PKP SA potrąciła z faktur wystawionych przez Wykonawcę kwotę 65,2 tys. zł., kwota 44,3 tys. zł pozostała do zapłaty.

- Szczytno – do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i sprawowanie nadzoru autorskiego nad przebudową dworca kolejowego, na kwotę ogółem 364,1 tys. zł. brutto (w tym: 291,3 tys. zł za opracowanie dokumentacji projektowej i 72,8 tys. zł za nadzór autorski), podpisane zostały dwa aneksy¹⁰⁷, wydłużające o 91 dni termin opracowania dokumentacji projektowej z powodu m.in. zmiany koncepcji funkcjonalno-użytkowej dworca oraz przedłużających się terminów uzyskania od Państwowej Straży Pożarnej odstępstw od warunków technicznych.
- Gdańsk Główny – umowa na opracowanie dokumentacji projektowej oraz pełnienie nadzoru autorskiego przebudowy dworca kolejowego, została zawarta na kwotę ogółem 1 205,4 tys. zł brutto (w tym: 843,8 tys. zł za dokumentację projektową oraz 361,6 tys. zł za nadzór autorski). Umowa była pięciokrotnie aneksowana¹⁰⁸, wydłużając termin wykonania dokumentacji o 501 dni z powodu konieczności uzgodnienia dokumentacji z Gdańską Infrastrukturą Wodociągów i Kanalizacji w zakresie przebudowy sieci wodno-kanalizacyjnej oraz przedłużających się uzgodnień dokumentacji projektu wykonawczego z Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.
W związku z rozszerzeniem pierwotnego zakresu przedmiotu zamówienia, w dniu 14.05.2016 r. podpisano umowę uzupełniającą¹⁰⁹, zwiększającą zakres opracowania projektów¹¹⁰ oraz pełnienie nadzoru autorskiego na kwotę ogółem 67,5 tys. zł. brutto (w tym: 47,3 tys. zł za opracowanie dokumentacji projektowej i 20,3 tys. zł za sprawowanie nadzoru autorskiego). W okresie obowiązywania umowy zawarto trzy aneksy¹¹¹ wydłużające o 277 dni termin opracowania dokumentacji z powodu przedłużających się uzgodnień dokumentacji projektu budowlanego z Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz dokumentacji projektu wykonawczego z Energa Operator S.A. i PKP PLK SA.
Za łącznie 106 dni opóźnienia w wykonaniu prac projektowych PKP SA naliczyła projektantowi kary umowne w łącznej wysokości 236,1 tys. zł (w tym: 223,6 tys. zł z tytułu umowy podstawowej¹¹² i 12,5 tys. zł z tytułu umowy uzupełniającej¹¹³). Kary zostały potrącone z faktur wystawionych przez Wykonawców prac projektowych.
- Rzeszów Główny – umowa zawarta na opracowanie dokumentacji projektowej przebudowy dworca i sprawowanie nadzoru autorskiego za kwotę ogółem 480,0 tys. zł brutto (w tym: 336,0 tys. zł za dokumentację projektową i 144,0 tys.

¹⁰⁶ § 2 ust. 2 lit. c umowy.

¹⁰⁷ Umowa Nr KIZ02.21.150.2016.IK/39 zawarta w dniu 20 grudnia 2016 r.; do umowy zawarto 2 aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap I 24 tygodni, Etap II do 28 tygodni, Etap III do 34 tygodni; Aneks nr 2 Etap II do 41 tygodni, Etap III do 47 tygodni oraz etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹⁰⁸ Umowa Nr KPDA.01.21.103.2015.AS/23 podpisana została w dniu 2 lipca 2015 r. Do umowy zawarto pięć aneksów przedłużających czas na ukończenie: Aneks nr 1 do 51 tygodni, Aneks nr 2 Etap II do 30 maja 2016 r., Etap III do 25 sierpnia 2016 r., Aneks nr 3 Etap II do 30 sierpnia 2016 r., Etap III do 31 października 2016 r., Aneks nr 4 do 15 marca 2017 r., Aneks nr 5 do 29 maja 2017 r. oraz etap VI do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹⁰⁹ Umowa Nr KPDA.01.21.63.2016.MS/8.

¹¹⁰ budowlanych i wykonawczych branży konstrukcyjnej, instalacyjnej (sanitamej, HVAC, elektrycznej i teletechnicznej) oraz drogowej i mostowej stanowiącej rozszerzenie zakresu inwestycji o część placu przydworcowego, poza wskazanym w Umowie Nr KPDA.01.21.103.2015.AS/23.

¹¹¹ Aneksy wydłużające termin opracowania dokumentacji: Aneks nr 1 Etap II do 30 sierpnia 2016 r., Etap III do 31 października 2016 r., Aneks nr 2 Etap II 30 sierpnia 2016 r., Etap III do 15 marca 2017 r., Aneks nr 3 Etap III do 29 maja 2017 r. oraz etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

¹¹² § 9 ust. 1 lit. e) Umowy nr KPDA.01.21.103.2015.AS/23.

¹¹³ § 9 ust. 1 lit. e) Umowy nr KPDA.01.21.63.2016.MS/8.

zł za nadzór autorski), została aneksowana¹¹⁴ w celu wydłużenia o 56 dni terminu opracowania dokumentacji z powodu przedłużających się uzgodnień projektu z PKP PLK SA i Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. W wyniku likwidacji i wykreślenia wykonawcy dokumentacji projektowej z Krajowego Rejestru Sądowego, PKP SA po rozwiązaniu umowy naliczyła wspólnikom wykonawcy karę umowną¹¹⁵ w kwocie 48,0 tys. zł i w dniu 31 lipca 2019 r. wystawiła wezwanie do zapłaty. Ponieważ kara nie została zapłacona potrącono ją z wniesionego przez nich zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

W związku z budową Rzeszowskiego Centrum Komunikacyjnego, prowadzoną przez Gminę Miasto Rzeszów oraz koniecznością skoordynowania komunikacji kolejowej z innymi środkami komunikacji zbiorowej i indywidualnej, wystąpiła potrzeba uzgodnienia realizacji tych inwestycji pomiędzy PKP SA i Gminą Miasta Rzeszów, w wyniku czego inwestorzy zawarli 16 września 2019 r. porozumienie¹¹⁶. W dniu 8 lutego 2021 r. PKP SA podpisała umowę¹¹⁷ na wykonanie dokumentacji projektowej i robót budowlanych w systemie „Projektuj i buduj” za łączną kwotę 22 693,5 tys. zł brutto (w tym: 1.134,7 tys. zł za opracowanie dokumentacji i 21 558,8 tys. zł za roboty budowlane). Do dnia zakończenia kontroli inwestycja pozostawała na etapie opracowania dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 748-763, 794-797, 789-804, 809-820)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

PKP SA dokonywała odbiorów poszczególnych etapów dokumentacji projektowej z wyznaczeniem terminu na usunięcie braków/dokonanie poprawek w sposób niezgodny z § 7 ust. 10 w zw. z § 8 ust. 8 umowy nr KIZ02.022.ZU.27314.2017 (dot. dworca Wałbrzych Główny) i umowy nr KIZ02.022.ZU.37140.2017 (dot. dworca Bolesławiec).

Zgodnie z § 7 ust. 8 ww. umów fakt dokonania czynności odbioru powinien być potwierdzany podpisaniem protokołu odbioru, którego wzór stanowi załącznik do ww. umów. W przypadku dokonania odbioru z zastrzeżeniami Zamawiający powinien wskazać w protokole odbioru zakres poprawek i wyznaczyć termin na ich dokonanie, o czym stanowi § 7 ust. 10 ww. umów. W przypadku dwóch inwestycji¹¹⁸ PKP SA dokonywało odbiorów poszczególnych etapów dokumentacji projektowej z zastrzeżeniami, w formie korespondencji elektronicznej zamiast przy pomocy przewidzianych umowami protokołów odbioru. W ocenie NIK takie postępowanie mogłoby utrudnić wyegzekwowanie ewentualnych kar umownych, nałożonych na wykonawcę za naruszenie terminów usunięcia braków/dokonania poprawek, ponieważ zgodnie z ww. umowami jedynym dokumentem, w którym można było wyznaczyć wykonawcy termin, jest protokół odbioru.

Członek Zarządu PKP SA ds. finansowych wyjaśnił, że Zamawiający dokonywał zgłoszenia uwag do poszczególnych przekazanych etapów, działając na podstawie § 7 ust. 9 i 10 w związku z § 7 ust. 12 i 13 umowy, określając termin na usunięcie uchybień. W jego ocenie przekazane uwagi i zastrzeżenia do weryfikowanej dokumentacji nie stanowiły wad istotnych. Projektant przekazując dokumentację do

¹¹⁴ Umowa Nr KIZ02.022.IR.15909.2017 zawarta w dniu 11 września 2017 r. do której podpisany został w dniu 14 sierpnia 2018 r. przedłużający czas na ukończenie Aneksu nr 1 Etap IV do 42 tygodni, Etap V do 52 tygodni, Etap VI do 56 tygodni oraz nadzór autorski do zakończenia i odbioru inwestycji.

¹¹⁵ Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt. 2) Umowy.

¹¹⁶ W zakresie Przebudowy dworca kolejowego Rzeszów Główny i Budowy Rzeszowskiego Centrum Komunikacyjnego. Zgodnie z zawartym porozumieniem § 2 ust. 3, Gmina przeprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

¹¹⁷ Umowa Nr KII03b.022.UR.41651.2019.

¹¹⁸ Wałbrzych Główny i Bolesławiec.

weryfikacji i sprawdzenia nie przedstawiał protokołu odbioru etapu, a Zamawiający w wystąpieniach kierowanych do wykonawcy nie odmawiał odbioru dokumentacji, zgłaszając uwagi do dokumentacji drogą mailową. Członek Zarządu PKP SA ds. finansowych wyjaśnił dalej, że Spółka wskazywała zastrzeżenia/uwagi do dokumentacji, wyznaczając jednocześnie termin na ich usunięcie lub poprawę, a Wykonawca każdorazowo składał wyjaśnienia/odpowiedzi/poprawki, które następnie były oceniane przez Zamawiającego.

(akta kontroli str. 794-804, 809-821, 840-841, 1111-1160)

NIK nie podziela stanowiska Spółki w sprawie sposobu odbioru poszczególnych etapów dokumentacji projektowej. Zgodnie z umową odbiór dokumentacji powinien każdorazowo następować poprzez sporządzenie protokołu odbioru (§ 7 ust. 10 w zw. z ust. 8 umów) i w przypadku wniesienia zastrzeżeń wyznaczenie w nim terminu na dokonanie poprawek i uzupełnień.

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka nie zapewniła terminowego wykonania dokumentacji projektowej niezbędnej do realizacji wszystkich ośmiu zbadanych inwestycji dworcowych. W ocenie NIK sprawowany nadzór nad przygotowaniem inwestycji dworcowych do realizacji nie był wystarczający.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zapewnienie rzetelności danych w opracowywanych i aktualizowanych Programach Inwestycji Dworcowych.
2. Wdrożenie skutecznego nadzoru nad realizowanymi w ramach PID zadaniami w celu poprawy terminowości ich wykonania.
3. Zapewnienie terminowości przekazywania sprawozdań z realizacji zadań w ramach PID.
4. Przestrzeganie przewidzianego umowami sposobu odbioru dokumentacji projektowej w formie protokołu odbioru.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

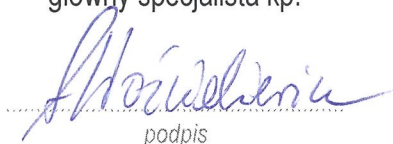
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 23 listopada 2021 r.


Kontrolerzy
Anna Woźniakiewicz
główny specjalista kp.


.....
podpis

Agnieszka Sej
specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor


.....
podpis
Dyrektor
Departamentu Infrastruktury
z up.
Paweł Zambrzycki
p.o. Wicedyrektor