



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.001.13.2020

Pan
Ireneusz Merchel
Prezes Zarządu
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 maja 2020 r.

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – wykorzystanie dotacji na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”, przekazanej z budżetu państwa z części 39 Transport

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Jednostka Kontrolowana</i>	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ireneusz Merchel – Prezes Zarządu PKP PLK S.A. od 27 lipca 2018 r. (akta kontroli str. 2)
<i>Podstawa prawna</i>	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	Paweł Krawczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/25/20 z dnia 16 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – wykorzystania i rozliczenia przez PKP PLK S.A. dotacji z budżetu państwa (część 39 – Transport) na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”.

Podstawą sformułowania oceny były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy wykorzystania i rozliczenia dotacji przekazanej z budżetu państwa,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. „Opis ustalonego stanu faktycznego”.

III. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie i rozliczenie przez Spółkę dotacji w wysokości 3 598 411,7 tys. zł otrzymanej w 2019 r. z budżetu państwa na realizację Programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”³.

Powyższa ocena dokonana została w szczególności na podstawie analizy dokonanych wydatków w kwocie 288 852,2 tys. zł, co stanowiło 8,03% wykorzystanej dotacji.

Spółka wykorzystwała środki z dotacji zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie z budżetu państwa realizacji Programu wieloletniego oraz rzetelnie je rozliczyła. Niewykorzystaną dotację w wysokości 1 588,3 tys. zł Spółka zwróciła w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewywiązania się przez Spółkę z obowiązków: określenia, w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej oraz wypracowania, uzgodnionych z tym Ministrem, zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii

¹ Dalej także: „PLK” lub „Spółka”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dalej także: „Program wieloletni”.

⁴ Dz. U. 2019 r. poz. 869, ze zm.

kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie dotacji na realizację programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”

Przedmiotem umowy zawartej w dniu 21 grudnia 2018 r.⁵ pomiędzy Ministrem Infrastruktury, a PKP PLK S.A. było określenie zasad dofinansowania z budżetu państwa lub z Funduszu Kolejowego działalności Spółki (Zarządcy), która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie infrastruktury kolejowej. Zgodnie z Umową finansowanie obejmowało różnicę pomiędzy kosztami działalności gospodarczej i przychodami z działalności gospodarczej PLK.

Dotacja wynosiła 3 600 000,0 tys. zł i została przekazana Spółce w całości. W 2019 r. kwota dotacji nie była zmieniana przez Ministra Infrastruktury oraz nie występowała blokada środków i korekta przyznanej kwoty.

Dotacja została wykorzystana w kwocie 3 598 411,7 tys. zł, tj. 99,96% i przeznaczona na dofinansowanie kosztów⁶:

- administracyjnych w kwocie 519 413,8 tys. zł, tj. 95,06% planu,
- prowadzenia ruchu kolejowego w kwocie 615 615,1 tys. zł, tj. 99,09% planu,
- utrzymania i remontów infrastruktury w kwocie 1 755 885,1 tys. zł, tj. 103,61% planu⁷,
- amortyzacji w kwocie 427 000,0 tys. zł, tj. 100,00% planu,
- ochrony w kwocie 233 594,7 tys. zł, tj. 94,80% planu.

Pozostałe środki z dotacji przeznaczone zostały na dofinansowanie kosztów działalności operacyjnej w kwocie 12 415,2 tys. zł, (tj. 70,05% planu) i ulgi intermodalnej⁸ w kwocie 34 429,7 tys. zł (tj. 96,10% planu). W podziale na poszczególne kategorie utrzymaniowe linii kolejowych, środki z dotacji wykorzystano następująco: kategoria utrzymaniowa A – 2 486,6 tys. zł, B – 957,8 tys. zł, C – 88,5 tys. zł, D – 19,6 tys. zł.

Stosownie do art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zapisami pkt 6.4 Umowy, prowadzona w Spółce dokumentacja finansowa oraz wyodrębniona ewidencja księgowa pozwalała na podział środków dotacyjnych na poszczególne grupy kosztowe. Dla celów kontrolingowych, koszty bezpośrednie przypisywane były do konkretnego odcinka linii kolejowej na etapie ich ewidencjonowania w systemie finansowo-księgowym, natomiast koszty pośrednie przyporządkowywane były po zamknięciu okresu na poszczególne odcinki linii.

(akta kontroli str. 3-43, 215-231, 293, 305-306, 349, 433)

W 2019 r. nie dokonywano zmiany kryteriów i przyporządkowania linii kolejowych do poszczególnych kategorii utrzymaniowych. PLK, w przedstawianych ministrowi informacjach, nie wskazywały na zagrożenia w osiągnięciu w 2019 r. docelowej wartości wskaźnika realizacji celu głównego.

(akta kontroli str. 217-218)

⁵ Dalej: „Umowa”.

⁶ Nie wyodrębniono kosztów finansowych oraz kosztów budowy. „Koszty budowy” dotyczące remontów zawarte są w kosztach utrzymania i remontów infrastruktury, natomiast – jeśli rozumiane są jako inwestycje – zgodnie z zasadami rachunkowości nie są odnoszone w koszty, ale zwiększają wartość aktywów Spółki. Koszty finansowe nie dotyczą podstawowej działalności operacyjnej Spółki i nie są przypisywane do odcinków linii kolejowych, przy czym w 2019 r. nie wystąpiły koszty finansowe finansowane z dotacji.

⁷ Z uwagi na fakt, iż zakładane koszty finansowe nie wystąpiły to oszczędności we wskazanej grupie kosztowej zostały przeznaczone, zgodnie z zapisami pkt 4.1.n Umowy, na sfinansowanie kosztów w zakresie remontów i utrzymania infrastruktury.

⁸ Ulga intermodalna – ulga w opłacie podstawowej za zrealizowany przejazd pociągu udzielana przez Zarządcę przewoźnikom kolejowym w odniesieniu do pociągów realizujących przewozy intermodalne, zgodna z art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.).

2. Zamówienia publiczne

W ramach kontroli zbadano dokumentację pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym:

1. Dwóch o największej wartości, dotyczących zarządzania infrastrukturą kolejową⁹, które sfinansowane zostały z dotacji na 2019 r. – udzielonych z wyłączeniem stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, na podstawie „Regulaminu udzielania zamówień logistycznych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.". Przedmiotem tych zamówień były: naprawa bieżąca toru nr 2 w km 39,000 – 46,780 Skierniewice Łuków wraz z robotami towarzyszącymi (o wartości netto 5 150,0 tys. zł) oraz naprawa główna toru nr 1 linii na 27 Nasielsk-Toruń Wsch. Szlak Nasielsk-Płońsk km 1,800-9,000 oraz roboty towarzyszące (o wartości netto 10 397,6 tys. zł)
2. Trzech zrealizowanych na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, obejmujących:
 - dostawę w latach 2018-2019 energii elektrycznej na potrzeby PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i spółek zależnych, (o wartości netto w 2019 r. 36 977,7 tys. zł), zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego;
 - usługi w zakresie utrzymania sieci trakcyjnej będącej w zarządzaniu spółki PKP Polskie Linie Kolejowe w latach 2016-2019 (o wartości netto w 2019 r. 196 608,6 tys. zł), zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki;
 - dostawy w latach 2018-2019 rozjazdów i części rozjazdowych (o wartości netto w 2019 r. 39 718,5 tys. zł), zamówienia udzielono w trybie przetargu nieograniczonego.

Łączna kwota wydatków z dotacji poniesionych na realizację ww. zamówień wyniosła 288 852,2 tys. zł, co stanowiło 8,03% wykorzystanej dotacji. W badanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp. Zamówienia udzielone zostały zgodnie z postanowieniami „Regulaminu udzielania zamówień logistycznych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.” oraz przepisami ustawy Pzp.

Spółka przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdanie o udzielonych w 2019 r. zamówieniach w dniu 9 marca 2020 r., tj. po terminie określonym w art. 98 ust. 2 ustawy Pzp. Opóźnienie było spowodowane problemami technicznymi, polegającymi na braku dostępu do formularzy udostępnianych na portalu internetowym Urzędu Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 479-512)

3. Planowanie zadań przewidzianych do realizacji ze środków przekazanych na podstawie umowy

Spółka przekazała do Ministerstwa Infrastruktury, z zachowaniem terminu określonego w pkt 6.5.1. Umowy, listę zadań planowanych do realizacji w układzie rocznym oraz w perspektywie 10 lat wraz z określeniem zaległości w obszarze utrzymania i remontów. Lista zadań na lata 2019-2028 zawierała zadania dla branż: drogowej, energetycznej, automatyki i telekomunikacji oraz obszaru działalności branży pasażerskiej. Przekazana lista kosztów była zgodna z katalogiem kosztów kwalifikowanych określonym w Umowie, a wykaz kosztów Zarządcy był zgodny z planem kosztów Zarządcy stanowiącym załącznik nr 4 do Umowy.

⁹ Jedno dotyczące linii kolejowej kategorii utrzymaniowej A i jedno dotyczące linii kolejowej kategorii utrzymaniowej B.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

Minister właściwy do spraw transportu zaakceptował¹¹ wnioskowane przez PLK przeniesienia środków dotacji pomiędzy grupami kosztowymi „Planu wpłat transz dotacji na rachunek Zarządcy w roku 2019” polegające na:

- zmniejszeniu o 7 000,0 tys. zł limitu środków na *Ulgę Intermodalną*,
- zmniejszeniu o 4 600,0 tys. zł limitów środków przeznaczonych na działania związane z ewaluacją Programu ujętych w pozycji *Administrowanie*, oraz
- zwiększeniu o 11 600,0 tys. zł limitów środków przeznaczonych na *Utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej*

z zastrzeżeniem, że nie spowoduje to problemów z finansowaniem ulgi intermodalnej. Jednocześnie Ministerstwo poinformowało, że przedmiotowe zmiany muszą znaleźć odzwierciedlenie w Aneksie nr 1 do Umowy. Do dnia zakończenia kontroli aneks nie został zawarty.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił¹², że Aneks nr 1 do umowy jest w trakcie procedowania pomiędzy Ministerstwem Infrastruktury, a PKP PLK S.A.

(akta kontroli tom str. 219-220, 233-234)

4. Wydatki na rzecz wsparcia procesu inwestycyjnego poniesione ze środków dotacji

Na podstawie pkt. 4.1.o) Umowy PLK były zobowiązane do wykorzystania środków uzyskanych w ramach realizacji umowy w związku z amortyzacją na budowę, rozwój i modernizację sieci kolejowej, zakup maszyn, urządzeń, środków transportu i innych środków trwałych w zakresie, w jakim nie będzie to kolidowało z zapewnieniem optymalnego stanu infrastruktury kolejowej. Środki ujęte w planie finansowym na amortyzację zostały w 2019 r. przeznaczone na rzecz wsparcia procesu inwestycyjnego. Spółka poniosła wydatki na ten cel w łącznej wysokości 427 000,0 tys. zł. Środki te wydatkowano na: budowę, rozwój i modernizację sieci kolejowej – 270 834,4 tys. zł, zakup maszyn i urządzeń – 50 832,8 tys. zł, zakup środków transportu – 27 699,9 tys. zł, modernizację i wyposażenie budynków – 50 118,1 tys. zł, projekty informatyczne – środki trwałe – 10 792,6 tys. zł, wartości niematerialne i prawne – 16 722,2 tys. zł. Zaewidencjonowane w 2019 r. koszty zakupu książek i prenumerat na potrzeby Bibliotecznego Ośrodka Informacji wyniosły 410,5 tys. zł.

(akta kontroli tom str. 12, 327-331)

5. Plany wypłat transz dotacji na 2019 r.

Spółka złożyła wstępny plan wypłaty transz dotacji na 2019 r. (wraz z wnioskiem z zapotrzebowaniem na środki na styczeń 2019 r.) 27 grudnia 2018 r., tj. w terminie określonym w Umowie. Pozostałe wnioski z zapotrzebowaniem na środki z dotacji Spółka składała w terminie określonym w pkt 6.6.3. Umowy, tj. do 15-ego dnia miesiąca poprzedzającego dany miesiąc.

Za wyjątkiem zapotrzebowania na środki z dotacji na czerwiec¹³, w którym PLK wnioskowała o zwiększenie kwoty dotacji o 230 000,0 tys. zł, pozostałe wnioski były zgodne z kwotami ujętymi w zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw transportu planie wypłat transz dotacji. Konieczność zwiększenia kwoty dotacji Spółka uzasadniała większymi, niż pierwotnie zakładano, kosztami i wydatkami w pozycji utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej. Ministerstwo Infrastruktury zgłosiło wątpliwości odnośnie tego wniosku wskazując, że prośba była niewystarczająco umotywowana, a Spółka informując o zwiększonych kosztach kwalifikowalnych w zakresie utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej nie przedstawiła argumentów i powodów ich wzrostu. Ministerstwo wskazało również, że „Spółka dowolnie i w sposób niespójny przytacza dane z przekazanych wcześniej

¹¹ Pismem z 6 grudnia 2019 r., Nr DTK-6.4604.56.2019

¹² Wyjaśnienia z dnia 12 lutego 2020 r.

¹³ Pismo z 13 maja 2019 r.

miesięcznych rozliczeń dotacji. (...) Tym samym przekazane do Ministerstwa Infrastruktury rozliczenia dotacji mogą budzić wątpliwości, co do faktycznego odzwierciedlenia przeznaczenia środków budżetowych.”

Ponowny wniosek z zapotrzebowaniem na środki budżetowe w kwocie określonej w planie pierwotnym PLK złożyły 3 czerwca 2019 r.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że odmowa Ministerstwa odnośnie zwiększenia kwoty dotacji na czerwiec 2019 roku nie miała skutków dla Spółki, ponieważ koszty, które nie mogły zostać sfinansowane z dotacji, Spółka pokryła ze środków własnych.

(akta kontroli tom str. 240-273, 332-333, 462)

6. Zwrot odsetek

Spółka przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu informacje o saldzie środków pozostających na wyodrębnionym rachunku bankowym służącym do rozliczania dotacji oraz o wysokości nagromadzonych na nim odsetek, a także zwracała odsetki w terminach określonych w Umowie (pkt 4.2.1.13 i 6.6.11.). Za 2019 r. PLK zwróciła z powyższego tytułu odsetki w łącznej wysokości 862,6 zł.

W 2019 r. nie wystąpiły przypadki pomniejszenia transz dotacji o wysokość salda środków na rachunku służącym do rozliczania dotacji.

(akta kontroli str. 276-287)

7. Rozliczenia dotacji – miesięczne i roczne

Spółka sporządzała i terminowo przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu miesięczne rozliczenia dotacji. Wraz z rozliczeniami przekazywane były Informacje w zakresie stosowania ulgi intermodalnej, a także Miesięczne raporty o przebiegu zarządzania oraz zakłóceniach tego procesu. Rozliczenie za grudzień zawierało ponadto dokumenty korygujące wykonanie dotacji za miesiące od czerwca do listopada 2019 r. Roczne rozliczenie dotacji za 2019 r. na kwotę 3 598 411,7 tys. zł wraz ze Skorygowanym raportem dotacji w układzie kasowym za 12 miesięcy 2019 r. Spółka przesłała Ministrowi 31 stycznia 2020 r. Przy piśmie z dnia 4 lutego 2020 r.¹⁴ PLK przekazały korektę rozliczenia, w której wykazano wartość wypłaconej pracownikom Spółki w 2019 r. premii za efektywność w wysokości 14 556, 2 tys. zł.

Zwrotu środków z tytułu końcowego rozliczenia dotacji za 2019 r. w kwocie 1 588,3 tys. zł Spółka dokonała 31 stycznia 2020 r., tj. w wymaganym terminie. Na kwotę tę składały się: 118,1 tys. zł z tytułu przeksięgowania kosztów¹⁵, 80,0 tys. zł z tytułu faktur korygujących otrzymanych od kontrahentów PLK oraz zwrot ulgi intermodalnej za 2019 r. w kwocie 1 390,3 tys. zł, który wynikał z niższego niż planowane wykonanie tej ulgi.

(akta kontroli str. 366-439)

W 2019 roku w Spółce nie wystąpiły oszczędności kosztów operacyjnych, w wyniku realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

W pkt 12.4.7. Umowy ustalono, że „dotacje określone na podstawie umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 1 stycznia 2014 r. – 31 grudnia 2018 r. zawartej w dniu 29 stycznia 2014 r. i środki przekazane na podstawie umów, o których mowa w punktach 12.4.6.lit.a i 12.4.6. lit. b, zostaną rozliczone według zasad wynikających z tych umów.” Dotyczyło to m.in. ustalenia wysokości i wypłaty premii za efektywność w roku

¹⁴ Nr IKFw-31111-BP/09-4-1/20

¹⁵ Koszty na kwotę 118 33,67 zł nie zostały zakwalifikowane do sfinansowania ze środków dotacyjnych (źródło sfinansowania 152 – dotacja podmiotowa), w związku z czym nastąpiło przeksięgowanie na źródło finansowania 010 – środki własne a niewykorzystana kwota dotacji została zwrócona do Ministerstwa Infrastruktury. Wota w wysokości 79 973,70 zł dotyczyła przekroczenia składek ZUS, wynagrodzeń, kosztów nauki oraz faktur korygujących za media, wystawionych przez kontrahenta na daną jednostkę organizacyjną PLK. (Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Biura audytu i Kontroli.

2018¹⁶. W pkt 9.1.4. Umowy planowana za poprzedni rok (tj. 2018) premia za efektywność została określona w Planie Wypłat Transz Dotacji w wysokości 15 000 tys. zł. Wyplacona przez Spółkę w sierpniu 2019 r. premia za zarządzanie przez cele w kwocie 14 556,2 tys. zł (koszty premii wraz z pochodnymi) nie przekraczała określonego limitu.

(akta kontroli str. 34, 41, 217, 235-239,307, 462-463)

8. Kary umowne

Ministerstwo Infrastruktury przesłało do PLK notę obciążeniową Nr 3 z dnia 14 października 2019 r., w której obciążyło Spółkę kwotą 925,8 tys. zł z tytułu kary umownej za zmniejszenie średniej prędkości na zarządzanej sieci w 2018 r. w stosunku do 2017 r.¹⁷ – naliczonej zgodnie z pkt 6 Kary Umowne oraz załącznikiem nr 12. W odwołaniach od nałożonej kary¹⁸ Spółka wskazywała, iż główną przyczyną spadku średniej prędkości była realizacja zadań inwestycyjnych na niespotykaną dotychczas skalę. Zdaniem PLK duże nasilenie czynników niekorzystnie wpływających na prędkość pociągów, a także równoczesny wzrost wykonanej pracy eksploatacyjnej, skutkuje tym, że spadek prędkości rozkładowej o 4,17% r/r jest jak najbardziej uzasadniony. Odwołania powyższe nie zostały rozpatrzone pozytywnie, w wyniku czego Spółka 23 grudnia 2019 r. uiszczyła w całości nałożoną karę umowną (925 844,25 zł) oraz w dniach 27 i 31 grudnia 2019 r. odsetki w łącznej wysokości 10 598,01 zł.

(akta kontroli tom str. 294, 310-318)

9. Efekty rzeczowe wykorzystania dotacji i ewaluacja programu

Ze środków dotacji dofinansowane zostały 882 zadania w ramach prac utrzymaniowo-remontowych w tym: 4 zadania w branży infrastruktury pasażerskiej, 143 zadania w branży utrzymaniowej, 275 zadań w branży drogowej i 450 zadań w branży energetycznej, co umożliwiło Spółce efektywnie zarządzać infrastrukturą kolejową, zapewniając poprawę i trwałość jej parametrów.

Spółka o 3,40% przekroczyła zakładany na 2019 r. wskaźnik realizacji celu głównego¹⁹. O 3,11% i 5,36% przekroczone zostały planowane wskaźniki punktualności pociągów osobowych i towarowych. W porównaniu do 2018 r. zwiększyły się wartości w zakresie długości odcinków linii kolejowych, na których analizuje się kluczowe parametry techniczne w postaci: prędkości maksymalnej oraz maksymalnego nacisku do 221 kN/oś (22,5 t/oś). Podwyższenie prędkości maksymalnej nastąpiło na 1079,63 km linii kolejowych (obniżenie na 530,726 km w sumie 548,904 km).²⁰ Podwyższenie maksymalnego nacisku do Q221 nastąpiło na 519,577 km linii kolejowych. Procentowa wartość dostępnych dla osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się peronów, dostosowanych do ich potrzeb (dostosowanie poprzez urządzenia oraz pochylnie

¹⁶ Na podstawie umowy – O dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r. zawartej pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju działającym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: umowy o dofinansowanie kosztów) premie kwartalne oraz premie w zakresie zarządzania przez cele są podwyższone: o 25% różnicy pomiędzy planem, a wykonaniem w przypadku niższego wykonania kosztów administracyjnych w stosunku do planu; o 10% różnicy pomiędzy planem, a wykonaniem w przypadku niższego wykonania kosztów prowadzenia ruchu pociągów w stosunku do planu; o 25% różnicy pomiędzy planem a wykonaniem w przypadku niższego wykonania kosztów pośrednich w stosunku do planu; o 10% różnicy pomiędzy planem, a wykonaniem w przypadku niższego wykonania kosztów ochrony w stosunku do planu;

Wyżej wymienione premie są obniżane: o 1% za każdy przypadek wypadku¹⁶ ponad określony cel; o 0,1% za każdy przypadek opóźnienia pociągu z przyczyn zależnych od zarządcy, który powoduje obniżenie punktualności kwalifikowanej poniżej progu określonego w umowie; o 0,1% za każdy dzień opóźnienia przekazania ministrowi dokumentów wskazanych w postanowieniach umowy.

¹⁷ Średnia prędkość zmniejszyła się o 4,17% w roku 2018 w stosunku do roku 2017 (w 2017 roku wartość wynosiła 72 km)

¹⁸ Z dnia 25.10.2019 r. nr IKF3-31111-BP-69/19 i z 2.12.2019 r. nr IKF3-31111-BP-80/19

¹⁹ Wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach i jest ukierunkowany na realizację działań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej sieci kolejowej.

²⁰ Podwyższenie prędkości maksymalnej od 20 do 30 km/h przedstawia się następująco: podwyższenie prędkości do 160 km/h nastąpiło na 26 km linii kolejowych, do 140 km/h na 8 km, do 120 km/h na 47 km, do 110 km/h na 8 km/h, do 100 km/h na 29 km.

umożliwiający dojeżdżenie do peronu) wyniosła 98,5%, i była wyższa od zakładanej o 8,5%. Poprawie, w stosunku do przewidywanej, uległa niezawodność kursowania pociągów. Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PLK wyniosła 440 i była o 300 niższa od wartości przewidywanej. Spółka nie poniosła w 2019 r. wydatków ze środków dotacji na działania związane z ewaluacją Programu. Planowane na ten cel 4 600 tys. zł zostały w całości przesunięte na zwiększenie wartości limitu przyznanego na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej.

(akta kontroli str. 233-234, 453-461)

10. Realizacja obowiązków dotyczących: utworzenia, w terminie do 31 grudnia 2019 r., a następnie corocznego aktualizowania katalogu zamawianych elementów i prac powtarzalnych; nielikwidowania infrastruktury kolejowej w zakresie torów kolejowych i przejazdów drogowo-kolejowych (...) oraz określenia do końca 2019 r., w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej; wypracowania do końca 2019 r, uzgodnionych z Ministrem Infrastruktury, zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

Spółka wywiązała się z obowiązku opracowania katalogu zamawianych elementów i prac powtarzalnych określonego w pkt 4.1.y) Umowy. Nie określiła natomiast do końca 2019 r., w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej, a także nie wypracowała uzgodnionych z tym Ministrem zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów, do czego była zobowiązana w pkt 4.1.za) i 7.5.4. Umowy

(akta kontroli tom str. 350-362)

11. Ulga intermodalna

Zgodnie z pkt 6.2.3. Umowy ulga intermodalna ma zastosowanie na odcinkach linii kolejowych wskazanych w załączniku nr 21 do Umowy, w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego lub wagonów próżnych po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych. Przewoźnicy mogli uzyskać ulgę intermodalną w wysokości 25% opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej dla przewozów zrealizowanych, wyłącznie po odcinkach linii kolejowych wykazanych w tym załączniku.

Z określonego w umowie limitu dotyczącego udzielania przez PLK przewoźnikom ulgi intermodalnej w wysokości 35 640,0 tys. zł Spółka wykorzystwała 34 249,7 tys. zł, tj. 96,1%. Stosownie do pkt 6.2.7. Umowy, PLK przedstawiała Ministrowi, wraz z miesięcznym rozliczeniem dotacji, informacje w zakresie stosowania ulgi intermodalnej, według wzoru określonego w załączniku nr 8a wraz z oświadczeniem o przeprowadzeniu kontroli pociągów, wobec których będzie miała zastosowanie taka ulga i informacją o dokonanych ustaleniach. W 2019 r. przeprowadzono 34 kontrole dokumentacji przekazywanej przez przewoźników ubiegających się o ulgę intermodalną oraz 104 kontrole składów pociągów zgłaszanych do tej ulgi, w wyniku czego odmówiono jej udzielenia dla 111 przejazdów pociągów.

Przeprowadzona w ramach niniejszej kontroli analiza przebiegu w listopadzie 2019 r. 10 pociągów z przyznaną ulgą intermodalną wykazała, że przejazdy odbyły się na odcinkach linii kolejowych wskazanych w załączniku nr 21 do Umowy.

(akta kontroli str. 334-348)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spółka nie określiła, w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej, przez co nie dopełniła obowiązku określonego w pkt 4.1.za) Umowy.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że likwidacja przejazdów kolejowo-drogowych odbywa się zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi w tym zakresie. W odniesieniu do torów kolejowych uwzględniano aspekt utrzymania bądź podniesienia funkcjonalności infrastruktury kolejowej. Spółka w możliwie jak najkrótszym terminie podejmie działania w celu utworzenia procedury uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej w odniesieniu do postanowień pkt 4.1.za) Umowy.

2. Nie zostały wypracowane i uzgodnione z Ministrem Infrastruktury zasady udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów, co było niezgodne z pkt 7.5.4 Umowy.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że wypracowanie zasad w zakresie udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych wymaga m.in. dokonania odpowiednich zmian w zakresie programu wieloletniego. Propozycja stosownych zapisów (wprowadzenie możliwości przekazania poszczególnych odcinków linii podmiotowi innemu niż beneficjenci Programu, w celu pełnienia przez niego funkcji zarządcy infrastruktury) znalazła się w procedowanej w 2019 r. zmianie programu wieloletniego.

(akta kontroli str. 350, 357)

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Określenie, w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, procedur uzgadniania likwidacji infrastruktury kolejowej.
2. Wypracowanie i uzgodnienie z Ministrem Infrastruktury zasad udostępniania podmiotom trzecim nieeksploatowanych linii kolejowych na cele przywrócenia i prowadzenia ruchu pociągów.

VII. 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 Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 27 marca 2020 r.

Kontroler
Paweł Krawczak
doradca ekonomiczny

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Michał Musioł p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

.....