



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.003.01.2016
I/16/003/KIN

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 23 stycznia 2017 r.**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/003 – Funkcjonowanie systemu finansowania inwestycji kolejowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/22/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Leszek Korczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/25/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Jacek Stadnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/23/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (kod 03-734) Warszawa, ul. Targowa 74, dalej również „PKP PLK S.A.”, „PLK” lub „Spółka”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Ireneusz Merchel Prezes Zarządu (od dnia 15 kwietnia 2016 r.) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 7-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższej Izby Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania realizowane przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach systemu finansowania inwestycji kolejowych, w latach 2011-2015².

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie³ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. realizowała zadania inwestycyjne określone w ustanowionym przez Radę Ministrów „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”⁴, a następnie w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015”⁵ oraz „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”⁶ (WPIK). Funkcjonujący system finansowania inwestycji kolejowych zapewnił PKP PLK S.A. możliwość realizacji zadań przyjętych w tych programach.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

¹ Upřednio funkcję Prezesa Zarządu pełnili: p. Antoni Jasiński (od 30 grudnia 2015 r. do 31 marca 2016 r.), p. Andrzej Pawłowski (od 14 grudnia 2015 r. do 30 grudnia 2015 r.), p. Andrzej Wojciechowski (od 8 kwietnia 2015 r. do 14 grudnia 2015 r.), p. Remigiusz Paszkiewicz (od 26 kwietnia 2012 r. do 3 kwietnia 2015 r.) oraz p. Zbigniew Szafranski (od 5 lutego 2009 r. do 26 kwietnia 2012 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Lata 2011-2015.

⁴ Od dnia 7 listopada 2011 r.

⁵ Od dnia 5 listopada 2013 r.

⁶ Od dnia 13 marca 2015 r.

1. Niedostatecznej koordynacji przez PKP PLK S.A. pozyskiwania środków finansowych na realizację inwestycji ujętych w WPIK z postępami w realizacji tych projektów. Pomimo zapewnienia środków finansowych na przygotowanie i realizację inwestycji, do dnia 31 grudnia 2015 r. Spółka uzyskała efekty niższe od wielkości określonych do osiągnięcia w tym Programie (wg poszczególnych mierników), m. in. o: 490 km długości linii kolejowych; 625 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych; 635 szt. obiektów inżynierskich; 74 szt. skrzyżowań; 185 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 649 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h i na długości 330 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h. Nieuwzględnianie opóźnień w rozpoczęciu realizacji zadań inwestycyjnych i w postępie robót powodowało przedwczesne pozyskiwanie środków dłużnych na realizację tych zadań. Na skutek tego, w latach 2011-2015 PKP PLK S.A. w niepełnym zakresie wydatkowała środki uzyskane z ciągnięcia kredytów EBI oraz z wyemitowanych obligacji, przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych WPIK. Doprowadziło to do sytuacji, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Spółka posiadała możliwość dysponowania środkami z niewykorzystanych i niepobranych transz kredytów EBI oraz niewykorzystanych środków z obligacji w łącznej kwocie około 8.098.597 tys. zł⁷. Saldo rachunków bankowych kredytów EBI w tym dniu wynosiło 785.114,0 tys. zł.
2. Występowaniu przypadków nieterminowego regulowania przez Spółkę faktur wystawionych przez wykonawców za realizację projektów inwestycji kolejowych objętych WPIK. Przykładowo w finansowaniu realizacji projektu modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków - Rzeszów, etap III stwierdzono przeterminowane płatności 179 faktur od 1 do 214 dni ponad 30-dniowy termin określony w umowie. Kwota zapłacona za realizację tego projektu, po obowiązującym terminie, stanowiła razem 736.915,8 tys. zł, tj. 16,7 % kwoty zapłaconej ogółem za realizację projektu (4.419.317,7 tys. zł). Jako przyczyny wystąpienia opóźnionych płatności Spółka podała roszczenia podwykonawców, nieuwagę pracowników („zawinił czynnik ludzki”) oraz brak środków własnych dla dokonania terminowej zapłaty za faktury. Zarząd Spółki nie wyjaśnił w szczególności powodów nieterminowej zapłaty faktur, w sytuacji możliwości dysponowania środkami z niewykorzystanych i niepobranych transz kredytów EBI oraz niewykorzystanych środków z obligacji w łącznej kwocie około 8.098.597 tys. zł.
3. Doprowadzeniu do poniesienia przez PKP PLK S.A. dodatkowych zobowiązań z tytułu karnych odsetek, naliczanych przez wykonawców zadań inwestycyjnych, za nieterminowe regulowanie faktur. Na koniec I półrocza 2016 r. karne odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty za faktury wykonawców dotyczące realizacji projektów WPIK stanowiły kwotę razem 1.491,9 tys. zł. Ww. kwota odsetek powstała w procesie finansowania 21 projektów objętych WPIK, w tym dla 7 projektów zobowiązania te dotyczyły kwot od 0,5 zł do 432 zł, a zobowiązania dla pozostałych 14 projektów wyniosły od 1,0 tys. zł do 379,5 tys. zł.

⁷ Na kwotę 8.098.597 tys. zł składały się: 1.672,05 mln euro kredytów (628 mln euro kredytów nie rozpoczętych i 1.044,05 mln euro środków pozostałych z kredytów rozpoczętych) przeliczone na PLN zgodnie z kursem przyjętym przez Spółę w wykazie kwot uzyskanych z kredytów EBI, równym 4,2615 PLN/1EUR oraz niewykorzystane środki z wyemitowanych obligacji w kwocie 973.156 tys. zł.

4. Niedokonywaniu przez Spółkę terminowej zapłaty za faktury oraz ponoszenia kosztów odsetek karnych powstałych z tego tytułu, pomimo że PKP PLK S.A. dysponowała znaczącą nadwyżką środków – według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. do wykorzystania pozostała kwota 973.156,0 tys. zł środków uzyskanych przez Spółkę z obligacji wyemitowanych w celu prefinansowania realizacji projektów inwestycyjnych.
5. Zbyt późnym, bowiem dopiero od 2013 r., podjęciu działań zmierzających do racjonalizacji zatrudnienia pracowników realizujących zadania w ramach WPIK – w stosunku do zaplanowanej od 2011 r. kilkakrotnej intensyfikacji procesów inwestycyjnych. Doprowadziło to do znacznie większego⁸ obciążenia zadaniami pracowników obsługujących inwestycje w ramach WPIK, w stosunku do pracowników obsługujących inne zadania inwestycyjne w Spółce. Wpłynęło to negatywnie na wyniki realizacji WPIK, zwłaszcza w pierwszych latach jego realizacji (2011-2013), tj. do czasu podjęcia w Spółce w 2013 r. restrukturyzacji zatrudnienia i reorganizacji komórek inwestycyjnych zajmujących się obsługą procesów inwestycyjnych.
6. Opóźnieniu w podjęciu decyzji o sporządzeniu i wdrożeniu efektywnych narzędzi informatycznych, służących do wspomagania monitorowania postępu realizacji projektów inwestycyjnych – w stosunku do założeń przyjętych w WPIK na lata 2011-2015. Dedykowany do wspomagania monitorowania postępu realizacji projektów inwestycyjnych system EPM 2013, rozpoczęto tworzyć dopiero w 2013 r. Wdrożenie tego systemu informatycznego umożliwiło dostęp do danych dla kluczowych interesariuszy zewnętrznych: CUPT – od lutego 2015 r. oraz MIR⁹ – od grudnia 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. System pozyskiwania środków na realizację inwestycji PKP PLK S.A.

Opis stanu faktycznego

Podstawowe zasady systemu finansowania przez PKP PLK S.A. inwestycji kolejowych ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (WPIK) i realizowanych w okresie objętym kontrolą (lata 2011 – 2015), określone zostały w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁰ oraz w WPIK.

Źródłami finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych mogą być środki:

- budżetu państwa,
- budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- Funduszu Kolejowego,
- zarządcy infrastruktury kolejowej, w tym pozyskane na rynku kapitałowym,
- z funduszy Unii Europejskiej.

W WPIK zaplanowano zróżnicowane źródła finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, obejmujące zarówno środki bezzwrotne (dotacje z funduszy Unii Europejskiej, dotacje budżetowe, środki z Funduszu Kolejowego), jak i pozyskane na rynku kapitałowym.

W okresie realizacji WPIK stosowano zasadę iż:

⁸ Od ok. 1,5 do ok. 2 razy – w zależności od roku.

⁹ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

¹⁰ j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.

- podstawowym źródłem finansowania (prefinansowania) inwestycji realizowanych z udziałem środków unijnych ujętych w WPIK były środki pochodzące z długoterminowych kredytów zaciągniętych przez Spółkę w Europejskim Banku Inwestycyjnym. W przypadku przejściowego braku środków pochodzących z kredytów EBI faktury wykonawców poszczególnych projektów WPIK były opłacane ze środków własnych Spółki pochodzących z przychodów operacyjnych oraz kredytów pozyskanych w bankach komercyjnych. Podatek VAT od faktur wykonawców inwestycji regulowany był ze środków własnych Spółki,
- wydatki na projektach realizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) prefinansowano ze środków własnych Spółki,
- wydatki na projektach finansowanych w 100% z dotacji budżetowej nie podlegały prefinansowaniu. Zapłata faktur dla wykonawców następowała po wpływie na rachunek Spółki środków z ministerstwa właściwego ds. transportu.

(dowód: akta kontroli str. 35-38 i 2172-2193)

W okresie objętym kontrolą PKP PLK S.A. posiadała 16 umów kredytowych zawartych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na łączną kwotę 2.806 mln euro, z czego 3 umowy kredytowe na łączną kwotę 780 mln euro zawarto przed 2011 r., 12 umów kredytowych¹¹ na łączną kwotę 1.776 mln euro zawarto w latach 2011-2015 oraz 1 umowę kredytową¹² na kwotę 250 mln euro zawarto w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 39-43)

W przypadkach wszystkich umów kredytowych Zarząd Spółki podjął stosowne uchwały w sprawie zawarcia umowy na zaciągnięcie kredytu na współfinansowanie i prefinansowanie wybranych projektów inwestycyjnych WPIK, w sprawie wystąpienia z wnioskiem o udzielenie gwarancji, zawarcia umowy o udzielenie gwarancji spłaty kredytu oraz ustanowienia zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa. W każdym przypadku Walne Zgromadzenie PKP PLK S.A. wyraziło stosowną zgodę na zaciągnięcie przez Spółkę kredytu oraz zaciągnięcie zobowiązań, a Zarząd PKP PLK S.A. uzyskał stosowane zgody Ministra Finansów na zaciągnięcie zobowiązania i rozporządzenie prawami przez PKP PLK S.A. o wartości zgodnej z kwotami, o które Spółka wnioskowała.

(dowód: akta kontroli str. 44-174)

W okresie kontrolowanym Spółka, za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, wyemitowała obligacje na łączną kwotę 3.700.000 tys. zł w 4 transzach

¹¹ W latach 2011-2015 Spółka zawarła z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym 12 „umów o finansowanie” (umowy kredytowe) z przeznaczeniem kredytu na finansowanie następujących projektów:

- 120 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław – granica woj. Dolnośląskiego; POIiŚ 7.1-4 (FI 31.635),
- 308 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 30/CE 30, odcinek Kraków – Rzeszów, etap III; POIiŚ 7.1-30 (FI 31.555),
- 100 mln euro dla modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź LOT A i C; POIiŚ 7.1-24.1, POIiŚ 7.1-24.3 (FI 31.554),
- 65 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E59, odcinek Czempin – Poznań, etap II; POIiŚ 7.1-5 (FI 81.608),
- 40 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 20, etap II, odcinek Siedlce – Terespol; POIiŚ 7.1-9.1 (FI 82.594),
- 235 mln euro dla modernizacji linii kolejowej nr 8 Warszawa – Radom, Lot A, B, F i C, D, E; (FI 82.835),
- 268 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Zabrze – Katowice – Kraków; (FI 81.868),
- 180 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa – Białystok – granica z Litwą, odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka – Tłuszcz (Sadowne); (FI 83.396),
- 100 mln euro dla projektów rewitalizacyjnych (9 projektów przejazdowych oraz 2 projekty liniowe); (FI 83.861),
- 100 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Czempin; (FI 83.323),
- 200 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 20 na odcinku Warszawa – Poznań – pozostałe roboty, odcinek Sochaczew – Swarzędz; (FI 85.040),
- 60 mln euro dla modernizacji warszawskiego węzła kolejowego (linii obwodowej w Warszawie (odc. Warszawa Gołębki / Warszawa Zachodnia – Warszawa Gdańska oraz linii kolejowej Warszawa Włochy – Grodzisk Mazowiecki (linia nr 447)); (FI 84.779). (dowód: akta kontroli str. 43 i 120-174).

¹² Umowa o kredyt na kwotę 250 mln euro dla modernizacji linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin – Lublin; (FI 84.820) została zawarta dnia 22 kwietnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 43 i 120-174).

emisji: dnia 23 grudnia 2013 r. w kwocie 1.500.000 tys. zł, dnia 18 sierpnia 2014 r. w kwocie 1.500.000 tys. zł oraz dnia 22 czerwca 2015 r. w kwotach 600.000 tys. zł i 100.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175 i 253-255)

Wartość majątku¹³ i zobowiązań¹⁴ PKP PLK S.A. przedstawiała się następująco:

- wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. majątek spółki wynosił 26.934.384 tys. zł, a zobowiązania 11.197.908 tys. zł (41,6% majątku);
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. majątek spółki wynosił 30.219.607 tys. zł, a zobowiązania 11.197.056 tys. zł (37,1% majątku);
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. majątek spółki wynosił 36.065.085 tys. zł, a zobowiązania 14.437.619 tys. zł (40,0% majątku);
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. majątek spółki wynosił 42.690.598 tys. zł, a zobowiązania 17.569.425 tys. zł (41,2% majątku);
- wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. majątek spółki wynosił 49.958.252 tys. zł, a zobowiązania 18.633.728 tys. zł (37,3% majątku).

W latach 2011-2015 wartość majątku PKP PLK S.A. wzrosła¹⁵ o 23.023.868 tys. zł (tj. o 85,5 %), a stan zobowiązań spółki wzrósł¹⁵ o 7.435.820 tys. zł (tj. o 66,4%). Wartość majątku PKP PLK S.A. przewyższała, w całym badanym okresie, stan zobowiązań spółki, a na dzień 31 grudnia 2015 r. była wyższa od zobowiązań o 31.324.524 tys. zł (tj. o 62,7 %).

(dowód: akta kontroli str. 510)

PKP PLK S.A. nie była wyposażona, w latach 2011-2015, w dodatkowe składniki majątkowe przeznaczone na zabezpieczenie wykupu wyemitowanych przez spółkę obligacji oraz spłatę kredytów zaciągniętych na realizację WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 514)

Kredyty zaciągnięte przez PKP PLK S.A. na realizację WPIK, w latach 2011-2015, zabezpieczone były gwarancjami Skarbu Państwa¹⁶. Z tytułu udzielonych gwarancji PKP PLK S.A. ustanowiła na rzecz Skarbu Państwa zastawy, będące zabezpieczeniem ewentualnych roszczeń Skarbu Państwa¹⁷, na następujących liniach kolejowych:

- nr 003 Warszawa Zachodnia – Kunowice;
Łączna wartość zastawów, ustanowionych na podstawie umów z dnia 9.12.2011 r. i 21.06.2012 r. wynosiła 2.669.121 tys. zł. Gwarancje Skarbu Państwa dotyczyły kredytów zaciągniętych w EBI na współfinansowanie modernizacji: linii E65 na odcinku Warszawa - Gdynia¹⁸ oraz linii E59 na odcinku Wrocław - granica woj. Dolnośląskiego¹⁹, o łącznej wartości 520 mln euro.
- nr 9 Warszawa Wschodnia - Gdańsk oraz nr 202 Gdańsk –Gdynia;
Łączna wartość zastawów, ustanowionych na podstawie 5 umów zawartych w latach 2012-2016²⁰, wynosiła 7.003.231 tys. zł. Gwarancje Skarbu Państwa dotyczyły kredytów zaciągniętych w EBI na współfinansowanie modernizacji: linii

¹³ W wartości majątku uwzględniono majątek trwały i obrotowy.

¹⁴ W wartości zobowiązań uwzględniono zobowiązania długoterminowe i krótkoterminowe (bez rezerw na zobowiązania).

¹⁵ W stosunku do wartości z dnia 31 grudnia 2011 r.

¹⁶ Kredyty zaciągnięte zostały w Europejskim Banku Inwestycyjnym (EBI).

¹⁷ W przypadku konieczności uruchomienia gwarancji Skarbu Państwa, w celu spłaty zadłużenia PKP PLK S.A. z tytułu zaciągniętych kredytów.

¹⁸ FI 24.520.

¹⁹ POIiŚ 7.1-4 (FI 31.635).

²⁰ Umowy z dnia: 21.06.2012 r., 11.06.2013 r., 26.05.2014 r., 10.07.2015 r. i 18.05.2016 r.

E 30/CE 30 na odcinku Kraków - Rzeszów, etap III²¹, linii Warszawa - Łódź LOT A i C²², linii E59 na odcinku Czempień - Poznań, etap II²³, linii E 20 na odcinku Siedlce - Terespol, etap II²⁴, linii nr 8 Warszawa - Radom, Loty A,B,F i C,D,E²⁵, linii E 30 na odcinku Zabrze – Katowice – Kraków, etap II²⁶, linii E 75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą na odcinku Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne)²⁷, linii E 59 na odcinku Wrocław – Poznań na odcinku granica województwa dolnośląskiego – Czempień, etap IV²⁸, warszawskiego węzła kolejowego (linii obwodowej w Warszawie (odc. Warszawa Gołębki / Warszawa Zachodnia – Warszawa Gdańska i linii kolejowej nr 447 Warszawa Włochy – Grodzisk Mazowiecki²⁹ oraz na realizację projektów rewitalizacyjnych (9 projektów przejazdowych i 2 projektów liniowych)³⁰, o łącznej wartości 1.456 mln euro.

(dowód: akta kontroli str. 514-515)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Funkcjonowanie systemu finansowania inwestycji kolejowych w ramach WPIK

Opis stanu
faktycznego

Ogółem Wieloletnimi Programami Inwestycji Kolejowych (od 2011 r.) objęto 197 zadań, w tym 153 zadania wykazane w WPIK 2015-2020 oraz 44 zadania nie uwzględnione w tej wersji Programu (uwzględnione w Programach WPIK do roku 2013 i WPIK do roku 2015).

Spośród 44 zadań nie wykazanych w programie WPIK 2015-2020³¹, zrezygnowano z realizacji 8 zadań, a 1 zadanie objęto t.zw. „fazowaniem projektu”³².

Zakres rzeczowy i finansowy dla inwestycji zaplanowanych do kontynuowania realizacji po 2015 r., tj. obejmujący t.zw. wydatki „niekwalifikowane” przewidziano dla 70 spośród 153 zadań inwestycyjnych na kwotę ogółem 1.324.478,2 tys. zł, w tym dla 46 zadań, których refundacja wydatków do końca 2015 r. nie została jeszcze w pełni rozliczona.

Po 31 grudnia 2015 r., tj. po zakończeniu realizacji WPIK pozostały do pozyskania w 2016 r. kwoty refundacji dla 67 spośród 153 zadań inwestycyjnych na kwotę ogółem 2.507.091,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-43 i 310-361)

²¹ POIiŚ 7.1-30 (FI 31.555).

²² POIiŚ 7.1-24.1, POIiŚ 7.1-24.3 (FI 31.554).

²³ POIiŚ 7.1-5 (FI 81.608).

²⁴ POIiŚ 7.1-9.1 (FI 82.594).

²⁵ FI 82.835.

²⁶ FI 81.868.

²⁷ FI 83.396.

²⁸ FI 84.323.

²⁹ FI 84.779.

³⁰ FI 83.861.

³¹ W tym przed 2015 r. zakończono realizację 35 zadań.

³² Przez fazowanie rozumiany jest podział projektu na fazy i finansowanie go z dwóch perspektyw tj. z perspektywy unijnej 2007-2013 i 2014-2020.

Z zaplanowanej w 2011 r. kwoty 21,3 mld zł wydatków dla projektów POliŚ ujętych w WPIK, poniesione do dnia 31 grudnia 2015 r. wydatki na te projekty stanowiły 15,3 mld zł³³. Refundacje planowane po roku 2015 stanowią 2,5 mld zł. Różnica pomiędzy planowaną kwotą wydatków a wydatkami poniesionymi do końca 2015 oraz refundacjami po roku 2015 stanowi kwotę 3,5 mld zł. Środki te były przeznaczone na finansowanie projektów zaplanowanych w ramach perspektywy 2007-2013 i nie zostały wykorzystane – tym samym została utracona możliwość alokacji tej części środków POliŚ. Część projektów POliŚ 2007-2013, których realizacja nie została zakończona do końca 2015 roku, została zaplanowana do finansowania ze środków nowej perspektywy, w ramach środków dostępnych dla perspektywy finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 1938 i 1962)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. PKP PLK S.A. posiadała 62 zawarte umowy o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej realizacji projektów inwestycji kolejowych (w tym 8 umów o dofinansowanie zawartych w 2010 r.) Aktualny na dzień 31 grudnia 2015 r. koszt całkowity brutto inwestycji objętych umowami o dofinansowanie wynosił 22.483.573,1 tys. zł, a koszt netto wynosił 18.291.931,4 tys. zł, w tym koszt netto kwalifikowany 18.035.006,6 tys. zł. Aktualne na dzień 31 grudnia 2015 r. sumaryczne (unijne i wkładu krajowego) dofinansowanie wydatków dla Spółki (netto) wynosiło 16.243.059,0 tys. zł, w tym dofinansowanie środkami Unii Europejskiej stanowiło kwotę 13.549.623,2 tys. zł.

Środki otrzymane przez Spółkę w ramach dotacji ze środków Unii Europejskiej (refundacje i zaliczki) w ramach dofinansowania projektów POliŚ z perspektywy 2007 – 2013 na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowiły kwotę 11.139.201,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 191-250)

W treści umów o dofinansowanie dla 8 projektów WPIK, objętych po 2015 r. tzw. „fazowaniem”, w ramach perspektywy 2007-2013 okres kwalifikowania wydatków do refundacji określono do dnia 31 grudnia 2015 r., docelowy poziom dofinansowania wydatków uznanych jako kwalifikowane określono na 85 % ze środków Unii Europejskiej i 15 % z dotacji celowej budżetu państwa. Dla 3 projektów określono, jako formę dofinansowania, wypłatę refundacji, a dla 5 projektów określono dofinansowanie w formie zaliczek i refundacji. Czas na weryfikację wniosku o płatność i załączonych do niego dokumentów przez Instytucję Wdrażającą (CUPT) został określony w umowach na 60 dni. W praktyce 60 dniowy termin określony w umowie o dofinansowanie w większości przypadków nie został zachowany. Przykładowo dla 26 wniosków o wypłatę dofinansowania dla projektu modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot A – odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice), liczba dni od daty złożenia wniosku do CUPT do daty otrzymania przez PKP PLK refundacji wynosiła: dla środków europejskich od 22 do 250 dni (w tym 8 wypłat w terminie do 60 dni), a dla środków budżetu państwa od 35 do 354 dni (w tym 4 z 33 transz wypłat w terminie do 60 dni). Przyczynami wydłużonego czasu oczekiwania na wypłatę refundacji, był wydłużony czas związany z przeprowadzeniem procedury weryfikacji wniosku o płatność, wynikający z przypadków niezadowolającej jakości wniosków, które wymagały wprowadzenia poprawek, złożenia dodatkowych uzupełnień i wyjaśnień przez PKP PLK S.A. Ponadto termin wypłaty środków przez CUPT uzależniony był od ich dostępności.

(dowód: akta kontroli str. 362-380, 2105-2171)

³³ Wg danych z Załącznika nr 1 do Sprawozdania z WPIK z dnia 16 maja 2016 r.

W latach realizacji Programu WPIK (2011-2015) PKP PLK S.A. w niepełnym zakresie (54%) wydatkowała środki uzyskane z ciągnięcia kredytów EBI przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych WPIK.

Ogółem na trwałe finansowanie³⁴ inwestycji ze środków z kredytów EBI Spółka wydatkowała 1.893.029,4 tys. zł, w tym 720.775,3 tys. zł wydatkowano przed 2011 r. Łączna kwota kredytów obsługująca prefinansowanie inwestycji WPIK według stanu z dnia 31 grudnia 2015 r. stanowiła 3.059.930,5 tys. zł.

Ciągnięcie kredytów EBI w tys. zł przeliczone przez Spółkę według średniego kursu NBP z dnia 31 grudnia 2015 r. stanowiło kwotę 5.668.428,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 175-197 i 303-309)

Przed 2011 r. Spółka zawarła 3 umowy kredytowe z EBI na kwotę razem 780 mln euro, na podstawie których do końca 2010 r. uzyskała środki w kwocie 430 mln euro, a ciągnięcia kwoty 350 mln euro (z kredytu EBI 400 M Warszawa – Gdynia FI 24.520) Spółka dokonała w okresie kontrolowanym, (tj. 250 mln euro w 2011 r., 50 mln euro w 2013 r. i 50 mln euro w 2015 r.)

W latach 2011-2015 z 12 kredytów uzyskanych przez Spółkę w tym okresie na kwotę razem 1.776 mln euro, pobrano kwotę 731,95 mln euro środków z 8 kredytów (w 21 transzach). Z umów kredytowych zawartych w latach 2011-2015, pozostały do pobrania po 2015 r. środki w kwocie 1.045,05 mln euro, w tym kwota 427,05 mln euro z 8 umów kredytowych, z których rozpoczęto ciągnięcie transz środków oraz 628 mln euro z 4 umów, z których środków nie pobierano (1 umowa zawarta w 2014 r. i 3 umowy zawarte w 2015 r.)³⁵.

W celu sfinansowania zadań realizowanych w ramach WPIK, z uwagi na ograniczenie w latach 2013-2015 środków budżetu państwa na finansowanie inwestycji kolejowych, PKP PLK S.A. wyemitowała obligacje na łączną kwotę 3,7 mld zł (1,5 mld w grudniu 2013 r., 1,5 mld w sierpniu 2014 r. i 0,7 mld zł w czerwcu 2015 r.), które uzyskały gwarancje Skarbu Państwa wykonania zobowiązań z ich tytułu na podstawie uchwał Rady Ministrów:

- nr 216/2013 z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie udzielenia gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z obligacji wyemitowanych przez PKP PLK S.A., przeznaczonych na częściowe finansowanie wydatków inwestycyjnych tej spółki związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015;
- nr 155/2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r. w sprawie udzielenia gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z obligacji wyemitowanych przez PKP PLK S.A., przeznaczonych na częściowe finansowanie wydatków inwestycyjnych tej spółki związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015.

Również kwoty środków uzyskane z emisji obligacji nie zostały w pełni wykorzystane. Kwota obligacji wydatkowanych w latach 2011-2015 na finansowanie

³⁴ Środki wydatkowane na inwestycję nie podlegające refundacji.

³⁵ Do dnia 17 sierpnia 2016 r. nie dokonano ciągnięcia środków z 4 umów kredytowych na kwotę razem 628 mln euro:

- 268 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Zabrze – Katowice – Kraków; (FI 81.868),
- 100 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Czempień; (FI 83.323),
- 200 mln euro dla modernizacji linii kolejowej E 20 na odcinku Warszawa – Poznań – pozostałe roboty, odcinek Sochaczew – Swarzędz; (FI 85.040),
- 60 mln euro dla modernizacji warszawskiego węzła kolejowego (linii obwodowej w Warszawie (odc. Warszawa Gołębki / Warszawa Zachodnia – Warszawa Gdańska oraz linii kolejowej Warszawa Włochy – Grodzisk Mazowiecki (linia nr 447)); (FI 84.779).

inwestycji WPIK (w szczególności dotycząca wydatków związanych z wystąpieniem braku w Spółce środków własnych oraz środków budżetowych na prefinansowanie faktur wykonawców i innych uczestników procesu realizacji inwestycji) stanowiła 2.726.844,0 tys. zł, tj. 73,7 % kwoty wyemitowanych obligacji (3.700.000 tys. zł). Do wykorzystania po 2015 r. pozostała kwota 973.156,0 tys. zł środków uzyskanych przez Spółkę z emisji obligacji.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Spółka posiadała możliwość dysponowania środkami z niewykorzystanych i niepobranych transz kredytów EBI oraz niewykorzystanych środków z obligacji w łącznej kwocie około 8.098.597 tys. zł³⁶. Saldo rachunków bankowych kredytów EBI w tym dniu wynosiło 785.114,0 tys. zł.

PKP PLK S.A. w latach 2011-2015 przeznaczała środki z kredytów EBI głównie na prefinansowanie inwestycji objętych WPIK i nie przeznaczała ich na inne cele niż wskazane w umowach kredytowych zawartych z Bankiem. Przedwcześnie – w stosunku do zaawansowania realizacji WPIK – pozyskane środki dłużne z ciągnięć transz kredytowych były przekazywane na lokaty terminowe (1 dzień lub dłuższe na okres 1 – 3 miesiące) lub lokaty over-night. PKP PLK S.A. nie prowadziła zestawień dotyczących wpływów kwot odsetek z lokat uzyskanych z poszczególnych źródeł. Lokowanie środków na rachunkach ewidencjonowane było sumarycznie w księgach rachunkowych Spółki. Odsetki od lokat środków uzyskanych z kredytów oraz środków z obligacji księgowane były na rachunku bieżącym Spółki jako środki własne.

Przykładowo z tytułu lokat ze środków przeznaczonych dla finansowania projektu modernizacji linii kolejowej E 75 Rail Baltica na odcinku Warszawa – Sadowne w okresie od dnia 26 października 2015 r. do dnia 21 grudnia 2015 r. z tytułu lokat w kwotach od 16.607,5 tys. zł do 123.349,0 tys. zł uzyskano odsetki w kwocie 84,73 tys. zł, a odsetki od lokaty długoterminowej z dnia 29 czerwca 2015 r. kwoty 700.000,0 tys. zł środków z obligacji zasiliły środki własne Spółki kwotą 3.461,3 tys. zł. Zarząd Spółki nie wyjaśnił dlaczego dokonano ciągnięcia transz kredytów EBI przeznaczonych na finansowanie tych inwestycji WPIK, dla których nie dokonano wydatków ze środków kredytów EBI.

(dowód: akta kontroli str. 175-190, 251-296 i 303-309)

Stwierdzono, że PKP PLK S.A. nie we wszystkich przypadkach dokonywała zapłaty za faktury w 30-dniowym terminie, do którego przestrzegania zobowiązała się w umowach zawartych z wykonawcami inwestycji kolejowych.

Z wybranych do badania 7 inwestycji (które objęto po 2015 r. t.zw. „fazowaniem”) w zakresie terminowości zapłaty w latach 2011-2015 za faktury wystawione przez głównych wykonawców stwierdzono, że nie zachowano 30-dniowego terminu płatności 38 faktur (15 % z łącznej liczby 253 faktur) – opóźnienia wynosiły od 1 do 61 dni, a kwota nieterminowych płatności stanowiła 278.897,6 tys. zł (9,2 % kwoty faktur ogółem 3.033.208,1 tys. zł).

Natomiast dla 1 inwestycji³⁷, dla której badaniem objęto wszystkie nieterminowo zapłacone faktury, w okresie lat 2011-2015 stwierdzono przeterminowane od 1 do 214 dni płatności 181 faktur (tj. 32,1 % liczby wszystkich faktur – 564 faktury). Kwota zapłacona za realizację tego projektu po obowiązującym terminie stanowiła razem

³⁶ Por. przypis nr 7 na str. 3.

³⁷ Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków- Rzeszów, etap III.

737.228,7 tys. zł, tj. 16,7 % kwoty zapłaconej ogółem za realizację projektu (4.419.317,7 tys. zł).

Jako przyczyny wystąpienia opóźnionych płatności PKP PLK S.A. podała roszczenia podwykonawców, przyczyny zawinione przez pracowników Spółki („zawinił czynnik ludzki”) oraz przejściowy brak środków własnych dla dokonania terminowej zapłaty za faktury. Zarząd Spółki nie wyjaśnił w szczególności powodów braku środków w dyspozycji PKP PLK S.A. na zapłatę faktur. Jednakże, jak wykazała kontrola, według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. nadal pozostała do wykorzystania kwota 695.566,0 tys. zł środków z obligacji wyemitowanych na sfinansowanie inwestycji kolejowych. Według wyjaśnień³⁸, udzielonych w dniu 24 sierpnia 2016 r. w imieniu Zarządu Spółki, z kwoty 3.700.000,0 tys. zł emitowanych obligacji, na dzień 31 grudnia 2015 r. wykorzystano kwotę 2.716.036,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 363-380, 2054-2104, 2194-2223)

Na koniec I półrocza 2016 r. karne odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty za faktury wykonawców dotyczące realizacji projektów WPIK stanowiły kwotę razem 1.491,9 tys. zł. Ww. kwota odsetek pozostała w procesie finansowania 21 projektów objętych WPIK, w tym zobowiązania dla 14 projektów wyniosły od 1,0 tys. zł do 379,5 tys. zł³⁹. Z naliczonej na koniec I półrocza 2016 r. kwoty odsetek (1.491,9 tys. zł) zapłacono kwotę 554,6 tys. zł, część naliczonych odsetek w kwocie 664,0 tys. zł poddano kompensacie roszczeń. Do uregulowania po dniu 30 czerwca 2016 r. pozostała kwota 273,3 tys. zł stanowiąca roszczenia dotyczące 7 projektów inwestycyjnych.

Najwyższe kwoty odsetek karnych (według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r.) dotyczyły realizacji 4 projektów, w tym:

- 379,5 tys. zł stanowiły odsetki karne powstałe przy finansowaniu *Modernizacji linii kolejowej E 65/C – E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia – obszar LCS Ciechanów*, z czego zapłacono 2,3 tys. zł, rozliczono w ramach kompensaty roszczeń kwotę 374,1 tys. zł, a do rozliczenia w sierpniu 2016 r. pozostało 3,2 tys. zł. Przyczyny nieterminowych płatności, zawinione przez pracowników PKP PLK S.A., spowodowały naliczenie odsetek w kwocie 367,1 tys. zł. Ponadto z powodu nieterminowych płatności wywołanych brakiem środków własnych na rachunku Spółki naliczono odsetki w kwocie 12,3 tys. zł;
- 351,6 tys. zł stanowiły odsetki karne powstałe przy finansowaniu *Modernizacji linii kolejowej E 65/C – E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia – obszar LCS Gdańsk, LCS Gdynia*, z czego zapłacono 48,9 tys. zł, rozliczono w ramach kompensaty roszczeń kwotę 102,5 tys. zł, do rozliczenia w sierpniu 2016 r. przewidziano kwotę 199,1 tys. zł, a do zapłacenia kwotę 1,1 tys. zł. Przyczyny nieterminowych płatności, zawinione przez pracowników PKP PLK S.A., spowodowały naliczenie odsetek w kwocie 73,4 tys. zł. Ponadto z powodu nieterminowych płatności wywołanych brakiem środków własnych na rachunku Spółki naliczono odsetki w kwocie 278,2 tys. zł.
- 354,4 tys. zł stanowiły odsetki karne powstałe przy finansowaniu *Modernizacji linii kolejowej E 65/C – E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia – obszar LCS Ława, LCS Malbork*, z czego zapłacono 250,7 tys. zł, rozliczono w ramach kompensaty roszczeń kwotę 103,7 tys. zł. Przyczyną nieterminowego dokonania płatności i naliczenia odsetek karnych był brak środków własnych na rachunku Spółki;

³⁸ Pismo znak IFK2-311-O/159/2016.

³⁹ Zobowiązania dla pozostałych 7 projektów dotyczyły kwot od 0,5 zł do 432 zł.

- 194,7 tys. zł stanowiły odsetki powstałe przy finansowaniu *Modernizacji linii kolejowej E 30/C – E 30, odcinek Kraków – Rzeszów, etap III*, z czego zapłacono kwotę 100,2 tys. zł, rozliczono w ramach kompensaty roszczeń kwotę 79,5 tys. zł, pozostało do uregulowania 15,0 tys. zł. Do powstania odsetek karnych przyczyniło się zawinione przez pracowników PKP PLK S.A. opóźnienie w płatnościach dotyczących wykupu gruntów pod inwestycję.

(dowód: akta kontroli str. 251-253, 297-302 i 362-380)

Płatności za faktury wystawione przez wykonawców inwestycji ujętych w WPIK, do momentu otrzymania refundacji poniesionych wydatków dokonywano z następujących źródeł: środków własnych w tym: wpływów z udostępnienia linii kolejowych przewoźnikom, dokapitalizowania, kredytów operacyjnych zaciągniętych w bankach komercyjnych; kredytów EBI. Spółka nie prowadziła ewidencji pozwalającej na rozróżnienie pochodzenia środków własnych w przypadku płatności za poszczególne faktury⁴⁰, co uniemożliwiało dokonanie analizy, jakie koszty ponosiła Spółka w przypadku korzystania przez PKP PLK S.A. ze środków dłużnych.

Odsetki od kredytów zaciągniętych w EBI na realizację inwestycji ujętych w WPIK stanowiły następujące kwoty: 5.679,5 tys. euro w 2011 r.; 7.648,9 tys. euro w 2012 r.; 4.567,6 tys. euro w 2013 r., 5.389,0 tys. euro w 2014 r. oraz 3.779,3 tys. euro w 2015 r. Zarówno spłata kapitału jak również odsetek od zaciągniętych kredytów EBI refinansowana jest przez Fundusz Kolejowy w związku z czym kredyty te nie mają wpływu na wynik finansowy Spółki, jednakże stanowią dodatkowy koszt inwestycji, ponoszony ze środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1936 i 1940-1941)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. PKP PLK S.A. niedostatecznie koordynowała pozyskiwanie środków finansowych na realizację inwestycji ujętych w WPIK z postępami w realizacji tych projektów. Nieuwzględnianie opóźnień w rozpoczęciu realizacji zadań inwestycyjnych i w postępie robót powodowało przedwczesne pozyskiwanie środków dłużnych na realizację tych zadań. Na skutek tego w latach 2011-2015 PKP PLK S.A. w niepełnym zakresie wydatkowała środki uzyskane z ciągnięcia kredytów EBI oraz z wyemitowanych obligacji, przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych WPIK.
2. Spółka nie przestrzegała terminowego regulowania faktur wykonawców za realizację projektów inwestycji kolejowych objętych WPIK. Przykładowo w finansowaniu realizacji projektu modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków - Rzeszów, etap III stwierdzono przeterminowane płatności 179 faktur od 1 do 214 dni ponad 30-dniowy termin określony w umowie. Kwota zapłacona za realizację tego projektu po obowiązującym terminie stanowiła razem 736.915,8 tys. zł, tj. 16,7 % kwoty zapłaconej ogółem za realizację projektu (4.419.317,7 tys. zł). Jako przyczyny wystąpienia opóźnionych płatności Spółka podała roszczenia podwykonawców, nieuwagę pracowników („zawinił czynnik ludzki”) oraz brak środków własnych dla dokonania terminowej zapłaty za faktury. Zarząd Spółki nie

⁴⁰ Wyjaśnienia naczelnika wydziału zatrudnionego w Biurze Finansów Korporacyjnych, złożone za Zarząd Spółki.

wyjaśnił w szczególności powodów braku środków własnych w dyspozycji PKP PLK S.A.

Nieterminowe regulowanie faktur przez PKP PLK S.A. pociągnęło za sobą dodatkowe zobowiązania Spółki w postaci karnych odsetek, o których zapłacenie wystąpili wykonawcy inwestycji. Na koniec I półrocza 2016 r. karne odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty za faktury wykonawców dotyczące realizacji projektów WPIK stanowiły kwotę razem 1.491,9 tys. zł.

3. PKP PLK S.A. dokonywała nieterminowej zapłaty za faktury oraz płaciła karne odsetki powstałe z tego tytułu mimo, że dysponowała znaczącą nadwyżką środków – według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. do wykorzystania pozostała kwota 973.156,0 tys. zł środków uzyskanych przez Spółkę z obligacji wyemitowanych w celu prefinansowania realizacji projektów inwestycyjnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Określony w umowach o dofinansowanie na 60 dni termin weryfikacji wniosków o płatność w większości przypadków nie został w praktyce zachowany. W istotnym stopniu przyczyniły się do tego niedostateczna jakość sporządzonych przez Spółkę wniosków o płatność, skutkująca koniecznością ich poprawiania i uzupełniania oraz przedstawiania do Instytucji Wdrażającej dodatkowych wyjaśnień.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

3. Przygotowanie organizacyjne PKP PLK S.A. w zakresie zarządzania i nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy PKP PLK S.A., wykonujący w latach 2011-2015, zadania bezpośrednio związane z obsługą inwestycji⁴¹ zatrudnieni byli w: Centrali Spółki oraz Centrum Realizacji Inwestycji (wybrane biura, wydziały i zespoły). Liczba pracowników wykonujących zadania inwestycyjne wzrosła, w latach 2011-2015, z 1.079 do 1.305 osób, tj. o 226 zatrudnionych (21%), w tym realizujących zadania inwestycyjne w ramach WPIK z 468 do 675, tj. o 207 zatrudnionych (44%). W tym czasie ogólna liczba pracowników zatrudnionych⁴² w PKP PLK S.A. zmalała z 39.642 osób w 2011 r. do 39.139 osób w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 507-508)

⁴¹ Dyrektor Biura Spraw Pracowniczych wyjaśnił, że pracownicy kwalifikowani byli do wykonujących zadania związane z obsługą inwestycji realizowanych w ramach WPIK, współfinansowanych w ramach POIiŚ, w przypadku gdy co najmniej w 25% wymiaru czasu pracy, wykonywali zadania kwalifikowane w ramach POIiŚ.

⁴² Na 39.642 pracowników zatrudnionych w PKP PLK S.A. w 2011 r., 1.079 (2,7%) wykonywało zadania związane z obsługą inwestycji, w tym 468 realizowało zadania w ramach WPIK (43,3% pracowników związanych z obsługą wszystkich inwestycji).

Na 38.649 pracowników zatrudnionych w PKP PLK S.A. w 2012 r., 1.062 (2,7%) wykonywało zadania związane z obsługą inwestycji, w tym 481 realizowało zadania w ramach WPIK (45,2% pracowników związanych z obsługą wszystkich inwestycji).

Na 37.611 pracowników zatrudnionych w PKP PLK S.A. w 2013 r., 1.083 (2,8%) wykonywało zadania związane z obsługą inwestycji, w tym 578 realizowało zadania w ramach WPIK (53,3% pracowników związanych z obsługą wszystkich inwestycji).

Na 38.264 pracowników zatrudnionych w PKP PLK S.A. w 2014 r., 1.083 (2,8%) wykonywało zadania związane z obsługą inwestycji, w tym 628 realizowało zadania w ramach WPIK (55,5% pracowników związanych z obsługą wszystkich inwestycji).

Na 39.139 pracowników zatrudnionych w PKP PLK S.A. w 2015 r., 1.305 (3,3%) wykonywało zadania związane z obsługą inwestycji, w tym 675 realizowało zadania w ramach WPIK (51,7% pracowników związanych z obsługą wszystkich inwestycji).

Udział⁴³ inwestycji realizowanych w ramach WPIK, stanowił w działalności inwestycyjnej PKP PLK S.A. ogółem: w 2011 r. – ok. 85 %; w 2012 r. – ok. 90 %; w 2013 r. – ok. 79 %; w 2014 r. – ok. 86 %; w 2015 r. – ok. 88 %, natomiast udział pracowników realizujących zadania w ramach WPIK w stosunku do ogółu pracowników w Spółce, których zadania związane były z obsługą wszystkich inwestycji wynosił odpowiednio: w 2011 r. – ok. 43 %; w 2012 r. – ok. 45 %; w 2013 r. – ok. 53 %; w 2014 r. – ok. 55 %; w 2015 r. – ok. 52 %.

Wartość wydatków inwestycyjnych PKP PLK S.A. przedstawiała się następująco⁴⁴:

- planowane w 2011 r. wydatki w wysokości 5.276.463,7 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 3.347.259,2 tys. zł (63,43%), w tym planowane wydatki w ramach WPIK w wysokości 3.423.339,5 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 2.840.484,2 tys. zł (82,97 %). Udział wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2011 r. w ramach WPIK wynosił w działalności inwestycyjnej ogółem 84,86%;
- planowane w 2012 r. wydatki w wysokości 5.434.698,2 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 4.048.119,3 tys. zł (74,48%), w tym planowane wydatki w ramach WPIK w wysokości 5.904.619,2 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 3.649.741,2 tys. zł (61,81%). Udział wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2012 r. w ramach WPIK wynosił w działalności inwestycyjnej ogółem 90,16%;
- planowane w 2013 r. wydatki w wysokości 6.033.356,3 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 4.040.790,0 tys. zł (66,97%), w tym planowane wydatki w ramach WPIK w wysokości 4.041.584,0 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 3.198.802,7 tys. zł (79,14%). Udział wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2013 r. w ramach WPIK wynosił w działalności inwestycyjnej ogółem 79,16%;
- planowane w 2014 r. wydatki w wysokości 7.711.927,5 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 6.761.153,5 tys. zł (87,67%), a planowane wydatki w ramach WPIK w wysokości 8.192.620,7 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 5.827.115,5 tys. zł (71,12 %). Udział wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2014 r. w ramach WPIK wynosił w działalności inwestycyjnej ogółem 86,19%;
- planowane w 2015 r. wydatki w wysokości 8.993.368,0 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 8.244.074,7 tys. zł (91,66%), w tym planowane wydatki w ramach WPIK w wysokości 8.993.368,0 tys. zł, wykonane zostały w kwocie 7.216.803,4 tys. zł (80,24%). Udział wydatków inwestycyjnych zrealizowanych w 2011 r. w ramach WPIK wynosił w działalności inwestycyjnej ogółem 87,54%.

(dowód: akta kontroli str. 511-512)

W Spółce wdrożony został „Plan restrukturyzacji kosztów i zatrudnienia w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w latach 2013-2015”, którego realizacja przedstawiana była Radzie Nadzorczej i Nadzwyczajnemu Walnemu Zgromadzeniu PKP PLK S.A. przez Zarząd Spółki, w kwartalnych raportach przygotowywanych przez Biuro Wsparcia Procesów Zarządczych. Raporty z przebiegu zadań restrukturyzacyjnych, realizowanych na podstawie harmonogramu przyjętego przez Radę Nadzorczą w dniu 28 czerwca 2013 r., przedstawiały działania restrukturyzacyjne, jakie zostały

⁴³ Wg wydatków.

⁴⁴ Przedstawione dane dot. wydatków ogółem i w WPIK różnią się w poszczególnych latach ze względu na zastosowaną metodologię prezentowania danych finansowych. Wydatki ogółem przedstawiane są w układzie wydatków Spółki - uwzględniają prefinansowanie, natomiast w WPIK w układzie obciążeń budżetu państwa – bez prefinansowania wydatków, ale z otrzymaną refundacją.

podjęte w Spółce wg stanu na: 31.12.2013 r.; 31.03.2014 r. oraz 30.06.2014 r. W raportach przedstawiany był sposób realizacji „inicjatyw” przewidzianych w „Planie restrukturyzacji...”, w tym m.in.: cele i korzyści jakie zostały osiągnięte; stopień realizacji „inicjatyw” w danym okresie; oceny poszczególnych parametrów realizacji projektów i planu.

(dowód: akta kontroli str. 750-903)

PKP PLK S.A. do czasu ustanowienia WPIK w listopadzie 2011 r. przez Radę Ministrów nie posiadała efektywnych narzędzi informatycznych dedykowanych do zarządzania projektami inwestycyjnymi. Decyzja o wdrożeniu pierwszego narzędzia informatycznego służącego do wspomagania monitorowania postępu realizacji projektów inwestycyjnych podjęta została przez Zarząd Spółki w sierpniu 2011 r. Wdrożony został wówczas do eksploatacji System Zarządzania Projektami EPM w wersji 2007, którego funkcjonalność była niewystarczająca do dokonania pełnej oceny stanu zawansowania projektów oraz wpływu opóźnień na przebieg realizacji WPIK w kolejnych latach.

Określone w WPIK zadania sprawozdawcze⁴⁵ zobowiązywały Spółkę do monitorowania realizowanych projektów inwestycyjnych poprzez bieżące informacje oraz cykliczne raporty i sprawozdania. Monitorowanie winno być prowadzone w oparciu o wskaźniki postępu rzeczowego i finansowego, ewidencjonowane, odpowiednio przetwarzane, a następnie wykorzystywane w bieżącym zarządzaniu projektami. Roczne sprawozdania z realizacji programu, po zatwierdzeniu przez Zarząd PKP PLK S.A., miały być przekazywane do końca kwietnia do ministra właściwego do spraw transportu. Dopiero w 2013 r. rozpoczęto prace nad rozwojem systemu wspierającego zarządzanie projektami inwestycyjnymi (EPM w wersji 2013), którego pierwszy etap wdrożenia (rozpoczęcie operacyjnego funkcjonowania narzędzia) nastąpił w II kwartale 2014 r., a pełne wdrożenie zakończyło się w grudniu 2014 r.

Opóźnienie w podjęciu decyzji o sporządzeniu i wdrożeniu efektywnego narzędzia informatycznego wsparcia nadzoru i zarządzania projektami inwestycyjnymi spowodowało, że dopiero od 2015 r., w oparciu o System EPM 2013, możliwe było w szczególności:

- Monitorowanie postępu realizacji inwestycji w ujęciu finansowym (nakłady) oraz rzeczowym (mierniki) – każdy projekt z własnym harmonogramem aktualizowanym na bieżąco i dostępnym on-line;
- Monitorowanie ryzyk i problemów – szczegółowe zestawienie ryzyk i problemów na poziomie projektu, programu, portfela;
- Zapewnienie zintegrowanego, spójnego repozytorium danych dotyczących projektów inwestycyjnych;
- Integrację z systemami eksploatowanymi w Spółce – rezygnacja z ręcznego uzupełniania w EPM danych, które są uzupełniane w innych systemach (EPM zasilany jest automatycznie wybranymi danymi, np. z SAP – integracja z Centralnym Rejestrem Projektów, Centralnym Rejestrem Umów);
- Stworzenie systemu raportowania – moduł umożliwiający agregację i analizę danych wprowadzonych do systemu EPM, a następnie prezentację danych w postaci zróżnicowanych raportów;
- Ograniczenie manualnego wprowadzania danych i generowania raportów – korzystanie z raportów w Reporting Services oraz SAP BI, stały rozwój raportów wraz z rozwojem potrzeb biznesowych;

⁴⁵ W szczególności: sprawozdania bieżące, jak również miesięczne i kwartalne, wynikające z nadzoru właścicielskiego, a także zasad kontroli i nadzoru w odniesieniu do projektów POIiŚ, finansowanych i współfinansowanych z budżetu państwa oraz Funduszu Kolejowego.

- Zarządzanie portfelami i programami – moduł umożliwiający zarządzanie zbiorem projektów oraz bieżącą kontrolę postępów ich realizacji pod względem przynależności geograficznej, celowej lub innej.

Dyrektor Biura Zarządzania Projektami wyjaśnił ponadto, że funkcjonowanie systemu EPM umożliwiło bardziej efektywne prowadzenie sprawozdawczości, która zgodnie z treścią WPIK ma obejmować m.in. tabelaryczne zestawienia i część opisową, w których ujęte są informacje o realizacji w zakresie rzeczowym i finansowym poszczególnych zadań, odchyleniach od docelowych wielkości programowanych w WPIK, powodach wystąpienia odchylenia, zidentyfikowanych ryzykach i problemach, podjętych działaniach je eliminujących. Obecnie raporty uwzględniające te elementy są generowane przy użyciu systemu EPM i prezentowane Zarządowi Spółki i Ministerstwu (na platformie internetowej).

System EPM 2013 umożliwił dostęp do danych dla kluczowych interesariuszy zewnętrznych: CUPT – od lutego 2015 r. oraz MIR⁴⁶ – od grudnia 2014 r. W ocenie NIK efektywne narzędzie informatyczne służące do wspomagania monitorowania postępu realizacji projektów inwestycyjnych uruchomione od grudnia 2014 r., wdrożone zostało zbyt późno w stosunku do zaplanowanej od 2011 r. w ramach WPIK kilkakrotnej intensyfikacji procesów inwestycyjnych.

Niezależnie od późnego wdrożenia (na przełomie 2014 i 2015 r.), system EPM 2013 podlega ciągłemu procesowi optymalizacji, będącemu odpowiedzią na zapotrzebowania biznesowe użytkowników⁴⁷. W ocenie Dyrektora Departamentu Kolejnictwa (DTK) w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, system EPM służy w głównej mierze weryfikacji postępów na poszczególnych projektach. Wygenerowanie z poziomu DTK w systemie wszystkich danych niezbędnych do przygotowania sprawozdania jest utrudnione z uwagi na dużą pracochłonność takiego działania. Na początku funkcjonowania systemu EPM głównym problemem był brak systematycznej aktualizacji danych przez pracowników Spółki, co negatywnie wpływało na aktualność i kompletność danych możliwych do weryfikacji na poziomie systemu. Sytuacja ta ulega systematycznej poprawie w połowie 2016 r. DTK identyfikuje bardzo ograniczoną liczbę problemów w tym zakresie. Jednocześnie w toku wykorzystywania systemu przez pracowników DTK wskazywane są potrzeby w zakresie modyfikacji pewnych funkcjonalności systemu, w szczególności w kontekście możliwości generowania informacji zbiorczych. Wprowadzane przez PKP PLK S.A. zmiany w toku eksploatacji systemu EPM 2013 mają na celu wypracowanie usprawnień dla użytkowników oraz zapewnienie rozwiązań umożliwiających skuteczne wspieranie zespołów realizujących projekty w osiąganiu założonych celów, jednakże modyfikacje systemu w trakcie jego eksploatacji, aczkolwiek związane z jego ulepszaniem, mogą prowadzić do braku stabilności funkcji systemu i pogarszać możliwości jego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 1400-1401, 1405-1413 i 1414-1487)

Wartość majątku trwałego wytworzonego w PKP PLK S.A., w latach 2013-2015, przedstawiała się następująco: w 2011 r. – 2.960.343 tys. zł; w 2012 r. – 1.202.313 tys. zł; w 2013 r. – 3.394.920 tys. zł; w 2014 r. – 2.653.545 tys. zł; w 2015 r. – 7.363.600 tys. zł. Wg wyjaśnienia Dyrektora Biura Rachunkowości w systemie finansowo-księgowym PKP PLK S.A. nie prowadzi się ewidencji księgowej w odniesieniu do WPIK. Biuro Rachunkowości nie posiada danych, pozwalających na ustalenie przebiegu ewidencjonowania majątku trwałego, wytworzonego w wyniku realizacji WPIK w latach 2011-2015, a tym samym

⁴⁶ Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

⁴⁷ Wyjaśnienia złożone za Zarząd Spółki przez Dyrektora Biura Zarządzania Projektami.

uzyskanie informacji dotyczących m.in.: daty przekazania majątku wytworzonego w ramach WPIK do użytkowania oraz daty zaewidencjonowania tego majątku w księgach.

(dowód: akta kontroli str. 501, 505, 509)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zbyt późne podjęcie działań w zakresie restrukturyzacji kosztów i zatrudnienia, skutkujące nadmiernym obciążeniem pracowników realizujących zadania związane z obsługą inwestycji w ramach WPIK. Pomimo corocznego niewielkiego wzrostu liczby pracowników wykonujących zadania związane z obsługą inwestycji w ramach WPIK, obciążenie tych pracowników zadaniami w dalszym ciągu znacząco przewyższało średnią. Liczba pracowników realizujących zadania w ramach WPIK w stosunku do ogółu pracowników w Spółce, których zadania związane były z obsługą wszystkich inwestycji wynosiła odpowiednio: w 2011 r. – ok. 43 %; w 2012 r. – ok. 45 %; w 2013 r. – ok. 53 %; w 2014 r. – ok. 55 %; w 2015 r. – ok. 52 %, podczas gdy udział inwestycji realizowanych w ramach WPIK, stanowił w działalności inwestycyjnej PKP PLK S.A. ogółem: w 2011 r. – ok. 85 %; w 2012 r. – ok. 90 %; w 2013 r. – ok. 79 %; w 2014 r. – ok. 86 %; w 2015 r. – ok. 88 %. Wskazuje to na znacznie większe (w zależności od roku – od ok. 1,5 do ok. 2 razy większe) obciążenie zadaniami pracowników realizujących zadania związane z obsługą inwestycji w ramach WPIK. Spółka podjęła od roku 2013 działania zmierzające do racjonalizacji zatrudnienia, w ramach „Planu restrukturyzacji kosztów i zatrudnienia w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w latach 2013-2015”, jednakże w ocenie NIK działania te zostały podjęte zbyt późno w stosunku do zaplanowanej od 2011 r. w ramach WPIK kilkakrotnej intensyfikacji procesów inwestycyjnych⁴⁸.
2. Zbyt późne uruchomienie narzędzi informatycznych służących do wspomaganie monitorowania postępu realizacji projektów inwestycyjnych, tj. od grudnia 2014 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezależnie od późnego wdrożenia (na przełomie 2014 i 2015 r.), system EPM 2013 podlega ciągłemu procesowi optymalizacji, będącemu odpowiedzią na zapotrzebowania biznesowe użytkowników⁴⁹. Zmiany mają na celu wypracowanie usprawnień dla korzystających z systemu EPM 2013 oraz zapewnienie rozwiązań umożliwiających skuteczne wspieranie zespołów realizujących projekty w osiągnięciu

⁴⁸ W wyniku analizy realizacji 8 spośród 44 wybranych do kontroli projektów WPIK, realizowanych w okresie lat 2011-2015, Dyrektorzy projektów wskazali na fakt niewystarczającej liczby osób w stosunku do części zadań wynikających z realizacji projektu. Dotyczyło to:

- trzech projektów realizowanych na linii kolejowej nr 8, tj.: poz. 15 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, budowa łącznicy do lotniska Okęcie (od przystanku osobowego Służewiec do stacji MPL Okęcie)”, poz. 16 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie – Radom (LOT: A, B, F) i poz. 17 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie - Radom-PRACE PRZYGOTOWAWCZE”;
- poz. 21 WPIK „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot A – odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice)”;
- poz. 140 WPIK „Modernizacja linii kolejowej Warszawa Włochy – Grodzisk Mazowiecki – prace przygotowawcze”;
- trzech projektów realizowanych na linii kolejowej nr 272, tj.: poz. 106 WPIK „Wymiana nawierzchni wraz z robotami towarzyszącymi na stacjach i szlakach w torze nr 1 linii kolejowej nr 272 Kluczbork - Poznań od km 131,500 do km 181,781”, poz. 113 WPIK „Wymiana nawierzchni wraz z robotami towarzyszącymi na linii kolejowej nr 272 Kluczbork - Poznań, odcinek Kórnik - Poznań Główny, wraz z przebudową mostu stalowego na rzece Warcie na stacji Poznań Staroleka w km 196,254” i poz. 118 WPIK „Rewitalizacja linii kolejowej nr 272 na odcinku Ostrzeszów -Ostrów Wlkp”.

⁴⁹ Wyjaśnienia złożone za Zarząd Spółki przez Dyrektora Biura Zarządzania Projektami.

złożonych celów, jednakże modyfikacje systemu w trakcie jego eksploatacji, aczkolwiek związane z jego ulepszaniem, mogą prowadzić do braku stabilności funkcji systemu i pogarszać możliwości jego wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 1400-1401)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Działania w celu identyfikacji barier w procesie finansowania inwestycji kolejowych

Opis stanu faktycznego

Możliwość pozyskania przez PKP PLK S.A. środków finansowych nie stanowiła bariery w realizacji inwestycji objętych WPIK. Ograniczeniem możliwości zrealizowania zakresu rzeczowego programu był przede wszystkim niedostateczny stopień przygotowania do realizacji objętych nim inwestycji. Niesprawności w zapewnieniu środków finansowych stosownie do postępu realizacji projektów wpływały natomiast na zwiększenie kosztów realizacji WPIK i objętych nim inwestycji.

Istotnym problemem w systemie finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych były m.in. opóźnienia w przekazywaniu środków z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego, na refinansowanie wydatków poniesionych przez PKP PLK S.A.⁵⁰, a także zapewnienie niższego poziomu dotacji, niż wynikało z zapisów WPIK⁵¹, stanowiących podstawę zawierania umów długoterminowych z wykonawcami. Generowało to dodatkowe koszty finansowe po stronie Spółki, związane z koniecznością zmiany źródeł finansowania inwestycji kolejowych, w tym zaciągnięcia kredytów i emisji obligacji. Obniżanie w trakcie roku budżetowego wysokości zaplanowanego wsparcia inwestycji ze środków publicznych⁵² prowadziło do powstawania zatorów płatniczych, a w konsekwencji – konieczności płacenia przez PKP PLK S.A. kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji płatności za wykonane roboty i usługi.

Środki, zaplanowane na realizację inwestycji kolejowych ujętych w WPIK, na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania w budżecie państwa ujmowane są w rezerwie celowej. Na podstawie art. 154 ust. 5 UFP podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich dokonuje Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Na podstawie ww. przepisu minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego składa do Ministra Finansów wnioski o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa, w którym wnioskuje o przeniesienie środków przeznaczonych na realizację zadania z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83) do części 39 - Transport. Oznacza to, że PKP PLK S.A., realizująca inwestycje w ramach POIiŚ lub Instrumentu CEF, które zostały ujęte w programie wieloletnim – WPIK do 31 grudnia 2015 r. oraz w Krajowym Programie Kolejowym do 2023 roku – wnioskuje do Ministra Finansów poprzez Ministra Rozwoju, przy udziale Ministra Infrastruktury i Budownictwa, o udzielenie dla danej inwestycji zapewnienia finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1413-1487)

⁵⁰ Czas oczekiwania na refundację poniesionych wydatków przez PKP PLK S.A. był zróżnicowany. W większości przypadków okres ten wynosił do 2 do 3 miesięcy, jednakże zdarzały się przypadki dłuższe tj. 200 dni, a w skrajnych przypadkach nawet 600 dni.

⁵¹ Np. w maju 2013 r. zmniejszono dotację budżetową o 1 mld zł, tj. z kwoty 1.392.899 tys. zł do 392.899 tys. zł.

⁵² Pomimo dostępności innych źródeł finansowania.

Spółka w okresie objętym kontrolą podejmowała działania celem identyfikacji barier w procesie finansowania inwestycji kolejowych oraz występowała do ministra właściwego ds. transportu z propozycjami rozwiązań prawnych eliminujących te problemy. W szczególności Spółka, w ramach udziału w pracach nad przygotowaniem przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projektu tzw. „specustawy kolejowej”, zgłosiła postulaty i propozycje mające na celu usprawnienie przygotowania i realizacji inwestycji kolejowych. Pismem z dnia 11 maja 2016 r. zgłoszono propozycje zmian przepisów prawa w obszarze ochrony środowiska, tj. ustawy z dnia 27 kwietnia 2011 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r. poz. 353 ze zm.). Z kolei pismem z dnia 12 maja 2016 r. PKP PLK S.A. zgłosiła propozycje zmian przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.).

Wg wyjaśnienia Dyrektora Projektu ds. Legislacji w PKP PLK S.A., na etapie prac parlamentarnych dotyczących poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 648) uchwalone zostały w dniu 7 lipca 2016 r. zmiany do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw. Spółka przedłożyła do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa⁵³ wnioski o ujęcie w projektowanych zmianach także propozycji PKP PLK S.A. dotyczących inwestycji infrastrukturalnych, z których została uwzględniona w uchwalonej ustawie zmiana już wcześniej zgłaszana przez Spółkę do resortu, w części dotyczącej określenia terminu na uzgadnianie przez podmioty zarządzające sieciami uzbrojenia terenu usunięcia kolizji przebiegu sieci z inwestycją dotyczącą linii kolejowej. Z postulatów zmian prawnych zgłaszanych przez Spółkę w maju 2016 r. uchwalona ustawa objęła: wprowadzenie możliwości zrzeczenia się odszkodowania przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego, zmianę dotyczącą modyfikacji przesłanek stosowania art. 155 k.p.a. oraz zmianę regulującą nabycie przez PKP PLK S.A. użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych nabytych z mocy prawa przez Skarb Państwa lub stanowiących własność Skarbu Państwa, objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

(dowód: akta kontroli str. 1397-1399)

Szczegółowe przyczyny niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowo-finansowego zaplanowanego w WPIK zostały wskazane w Sprawozdaniu z realizacji WPIK w 2015 r., które odnosi się także do całości okresu realizacji Programu. Wśród występujących w toku realizacji inwestycji problemów wskazano w szczególności: przedłużające się postępowania administracyjne, długotrwałe postępowania przetargowe, protesty i odwołania od decyzji administracyjnych, niską jakość dokumentacji projektowej i przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1487)

W efekcie opóźnień w realizacji inwestycji kolejowych i braku możliwości wykorzystania przez PKP PLK S.A. zaplanowanych w WPIK środków z UE, strona polska wystąpiła o fazowanie 9 projektów kolejowych z czego 8 projektów do realizacji przez PKP PLK S.A.⁵⁴ oraz 1 projektu Pomorskiej Kolei Metropolitalnej

⁵³ Pismami z dnia 23 czerwca i 1 lipca 2016 r.

⁵⁴ Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne), Modernizacja linii kolejowej Warszawa - Łódź, etap II, Lot A - odcinek Warszawa Zachodnia - Miedniewice (Skierniewice), Modernizacja linii kolejowej Warszawa - Łódź, etap II, Lot C - pozostałe roboty, Modernizacja linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa

S.A. Wnioski o potwierdzenie wkładu finansowego (dalej WoPWF) zawierające propozycje podziału projektu na fazy jak również uszczegółowienia do wniosków były przekazywane do KE w okresie marzec – grudzień 2015 r., a wnioski notyfikacyjne dla II faz inwestycji w kwietniu 2016 r. Zgodnie z obowiązującymi w POIiŚ 2007-2013 procedurami WoPWF na potrzeby fazowania przygotował beneficjent, tj. PKP PLK S.A. w przypadku inwestycji realizowanych przez Spółkę. Podział zakresu rzeczowo-finansowego inwestycji fazowanych rozpatrywany był przez PKP PLK S.A. indywidualnie dla każdego projektu, z uwzględnieniem możliwości realizacji I fazy w terminie do końca grudnia 2015 r. Stanowisko w tej kwestii przedstawiali dyrektorzy projektów. Umowy o dofinansowanie z perspektywy 2007 – 2013 zostały aneksowane. Na drugą fazę zostały podpisane nowe umowy o dofinansowanie. Wg wyjaśnienia Dyrektora Biura Funduszy Unijnych w PKP PLK S.A.⁵⁵, wszelkie działania Spółki, w związku z podziałem zakresu rzeczowo-finansowego inwestycji fazowanych, ukierunkowane były na maksymalizację wykorzystania alokacji do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1404, 1488-1489)

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez zastępcę dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, podział rzeczowo-finansowy projektów na fazy został dokonany w oparciu o najbardziej aktualną wiedzę beneficjenta oraz instytucji zaangażowanych w fazowanie, przy wykorzystaniu istniejących planów nakładów dla inwestycji. Wnioski o potwierdzenie wkładu finansowego zostały następnie zweryfikowane przez CUPT oraz IZ⁵⁶, jak również Inicjatywę Jaspers. Instytucje zaangażowane w fazowanie odbywały również spotkania robocze w celu uzgadniania zasad przygotowania dokumentów, określenia szczegółowości zapisów, przekazania stanowisk i informacji z KE oraz wskazania terminów przekazywania dokumentów. Po ostatecznej weryfikacji wniosków przeprowadzonej przez IZ POIiŚ zostały one przekazane do KE. Następnie, po uzyskaniu decyzji KE akceptujących fazowanie, do KE zostały przekazane przygotowane przez beneficjenta i zweryfikowane przez poszczególne instytucje wnioski notyfikacyjne dla II faz projektów.

Na potrzeby fazowania zmieniono również wzory umów o dofinansowanie, tak aby uwzględniały wszystkie wymagania związane z podziałem inwestycji określone dla perspektyw 2007-2013 i 2014-2020. W umowach zawarto odpowiednie zapisy regulujące realizację poszczególnych faz, kwalifikowania wydatków oraz zwrotu wydatków nieprawidłowo wykorzystanych. Pomimo podziału na fazy projekt jest traktowany jako całość, w załącznikach do obu umów (każda faza ma odrębną umowę) zawarto informacje o obydwu fazach (zakres rzeczowy i finansowy), a w samych umowach ujęto zapisy, że beneficjent musi realizować poszczególne fazy projektu zgodnie z zasadami określonymi dla danej perspektywy finansowej, tj. rozporządzeniami unijnymi, oraz wytycznymi i zaleceniami wydawanymi przez IZ. Umowy o dofinansowanie oraz aneksy do umów są zawierane pomiędzy beneficjentem a CUPT, ich oryginały są w posiadaniu obu instytucji⁵⁷. Za wzór umowy i jego zmiany jest odpowiedzialna IZ.

(dowód: akta kontroli str. 1488-1489)

– Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego, Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap III, odc. Czempień – Poznań, Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków-Rzeszów, etap III, Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie - Radom (LOT: A, B, F), Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa).

⁵⁵ Udzielającego wyjaśnień za Zarząd Spółki.

⁵⁶ Tj. w tym przypadku Departament Programów Infrastrukturalnych (dalej DPI) w Ministerstwie Rozwoju.

⁵⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez zastępcę dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

Ponadto, według wyjaśnień złożonych za Zarząd PKP PLK S.A.⁵⁸, pożądane jest, aby system zabezpieczenia wkładu własnego (jak również wkładu unijnego), dla projektów kolejowych realizowanych przez Spółkę z udziałem środków EU, funkcjonował na takich samych zasadach, jak dotacja budżetowa na cele inwestycyjne, zgodnie z paragrafem 6230 klasyfikacji budżetowej. Faktury wykonawców winny być opłacane bezpośrednio z budżetu państwa, bez ich prefinansowania ze środków PKP PLK S.A. (środków własnych Spółki bądź pochodzących z kredytów EBI). Po dokonaniu przez CUPT weryfikacji przedłożonych przez Spółkę dokumentów rozliczeniowych i ewentualnym zakwestionowaniu przez ten urząd określonych wydatków, PKP PLK S.A. powinna zwracać środki wypłacone z budżetu na te wydatki, powiększonych o stosowne odsetki. Proponowane rozwiązanie zakłada, że całość środków przeznaczonych na opłacenie w danym roku faktur wykonawców dot. projektów dofinansowywanych z budżetu UE byłaby zabezpieczona w budżecie państwa, natomiast refundacje środków ze strony Komisji Europejskiej stanowiłyby dochód budżetu państwa. Wdrożenie takiego systemu rozliczeń, zdaniem Zarządu PKP PLK S.A., pozwoliłoby uniknąć konieczności wcześniejszego zabezpieczenia przez PKP PLK S.A. środków na opłacanie faktur wykonawców i ponoszenia zbędnych kosztów z tytułu obsługi zaciąganych kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 1391-1392 i 1396)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹, wnosi o:

- podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań finansowych na rzecz wykonawców inwestycji kolejowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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.

⁵⁸ Wyjaśnieniach w imieniu Zarządu Spółki złożył zastępca dyrektora Biura Finansów Korporacyjnych w PKP PLK S.A.

⁵⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 28 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 30 listopada 2016 r.

**Tekst ujednoczony
zgodnie z uchwałą
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 23 stycznia 2017 r.**

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
/ - / Tomasz Emiljan