

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN – 4101-08-01/2013
P/13/083

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/083 – Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
<i>Controlerzy</i>	1. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88511 z dnia 28.10.2013 r. 2. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88510 z dnia 28.10.2013 r. 3. Katarzyna Peikow - Mentlewicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88509 z dnia 28.10.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Bieńkowska Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 27 listopada 2013 r., a uprzednio Pan Sławomir Nowak - od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Pan Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury - od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 7 listopada 2011 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działania ministra właściwego ds. transportu³ podejmowane w obszarze funkcjonowania spółek grupy kapitałowej PKP (realizujących zadania z zakresu zarządzania infrastrukturą kolejową i wykonywania przewozów) oraz pełnienia funkcji walnego zgromadzenia PKP S.A. i PKP PLK S.A.⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej Departament Transportu Kolejowego⁵ wykonujący zadania Ministra w tych obszarach przeprowadzał analizy funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce, monitorował uchwały rad nadzorczych i opiniował sprawozdania z działalności wskazanych spółek oraz rekomendował Ministrowi działania związane z ich funkcjonowaniem. Sporządzał również dla Ministra kwartalne informacje o sytuacji spółek Grupy PKP.

¹ Kontrola rozpoczęta została w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, które zniesione zostało z dniem 27 listopada 2013 r., rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz.1390), zwanym dalej również Ministerstwem.

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 Zwanego dalej Ministrem.

⁴ Kontrolą objęto lata 2010 – 2013 (do dnia 23 grudnia).

⁵ Zwany dalej Departamentem TK.

Minister pełniący funkcję Walnego Zgromadzenia PKP S.A. oraz Walnego Zgromadzenia PKP PLK S.A., realizował zadania nałożone na te organy obowiązującymi przepisami.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

1) niedostatecznym nadzorze Ministra nad realizacją zadań ustalonych w dokumentach strategicznych, związanych z funkcjonowaniem transportu kolejowego, odnoszących się do spółek grupy kapitałowej PKP, takich jak:

- *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*⁶

Minister jako organ odpowiedzialny za wdrożenie oraz monitorowanie realizacji tej strategii, nie zrealizował określonych w niej zadań odnoszących się do:

- opracowania dla *Master Planu* dokumentu implementacyjnego w obszarach nieobjętych *Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015* (WPIK),
- powołania zespołu nadzorującego wdrażanie i monitorującego realizację działań określonych w *Master Planie*,
- sporządzania raportów z realizacji *Master Planu*,
- bieżącego komunikowania o realizacji działań *Master Planu*,
- dokonywania weryfikacji i aktualizacji *Master Planu* przynajmniej co 2 lata, lub częściej w przypadku wystąpienia zdarzeń wpływających w sposób istotny na jego realizację,
- sporządzania co 12 miesięcy planów operacyjnych realizacji *Master Planu*,

- *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*

Pomimo dezaktualizacji części danych ujętych w ww. *Strategii* (m.in. terminu prywatyzacji spółek PKP Intercity S.A. i PKP Cargo S.A.), Minister nie dokonał zmian jej zapisów, pozwalających na dostosowanie treści tego dokumentu do faktycznego stanu wdrażania,

2) niedostosowaniu krajowych regulacji prawnych, dotyczących ustalania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej⁷ do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej⁸,

3) niedostatecznym nadzorze nad wykonywaniem przez rady nadzorcze PKP S.A. i PKP PLK S.A. obowiązku monitorowania realizacji zadań, ustalonych dla tych spółek w dokumentach strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów, w tym *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013*⁹,

4) niedostatecznym nadzorze nad wypełnianiem przez członków rad nadzorczych PKP S.A. i PKP PLK S.A.¹⁰ obowiązku przekazywania informacji na temat realizacji zadań ustalonych dla tych spółek w dokumentach strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

⁶ Zwany dalej również Master Planem.

⁷ Dz. U. Nr 35, poz. 274.

⁸ Wprowadzonych dyrektywą 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. U. UE. L 2001.75.29).

⁹ Tj. zadania ustalonego również w zatwierdzonym w dniu 17 lipca 2008 r. przez Ministra dokumencie pt. Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.

¹⁰ Będących równocześnie pracownikami Ministerstwa.

¹¹ Tj. zadań ustalonych w: zarządzeniu nr 43 Ministra Infrastruktury z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PKP PLK S.A. (pkt Nadzorowanie spółek, w których PKP S.A. posiada akcje lub udziały) i przywołanych powyżej Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. (pkt Monitorowanie spółek PKP S.A. i PKP PLK S.A.).

1. Nadzór Ministra nad realizacją programów rządowych i innych dokumentów o charakterze strategicznym, związanych z działalnością spółek Grupy PKP, w obszarze funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce

Opis stanu faktycznego	Zadania Ministra związane z działalnością spółek Grupy PKP, w obszarze funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, ustalone były w następujących dokumentach o charakterze strategicznym: 1) „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”¹²; 2) „Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”¹³, 3) „Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce”¹⁴, 4) „Polityka Transportowa Państwa na lata 2006 – 2025”¹⁵, 5) „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”¹⁶.
------------------------	---

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213)

Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013 (zwana dalej: Strategią)

Dla większości zadań ujętych w Strategii, termin realizacji przypadał na lata 2007 – 2008. Rok 2013, jako termin realizacji, wskazano jedynie dla działania polegającego na umorzeniu wierzytelności PKP S.A. z tytułu uzyskanej pożyczki. Przedmiotowe umorzenie zostało dokonane przed 2013 r., na podstawie umów z 22 grudnia 2008 r. oraz 17 grudnia 2009 r., zawartych pomiędzy Skarbem Państwa¹⁷ a PKP S.A., poprzez przeniesienie na rzecz Skarbu Państwa należących do PKP S.A. udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz w pozostałej części odpowiedniej liczby akcji PKP S.A. w PKP PLK S.A.

Pomimo nowelizacji zapisów ww. Strategii (w dniu 14 lutego 2011 r.), nie zmieniono ujętych w przedmiotowym dokumencie terminów umorzenia ww. wierzytelności. Ponadto nie aktualizowano wartości poszczególnych pozycji w tabeli 3: „Wartość zadłużenia PKP S.A. i źródła jego spłaty”. Przykładowo: w dalszym ciągu w ww. Strategii przychody ze sprzedaży akcji PKP Cargo w kwocie ok. 700 mln zł ujęte były w planie na 2010 r., mimo, że sprzedaż akcji miała miejsce w 2013 r. Również w pozycji „zwrot pożyczki Przewozy Regionalne”, w planie na 2011 r., ujęta była kwota 300 mln zł, a pożyczka została spłacona w 2009 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213, 1678)

Master plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku¹⁸

Minister jako organ odpowiedzialny za wdrożenie oraz monitorowanie realizacji Master Planu, do dnia 23 grudnia 2013 r. nie zrealizował zadań w nim określonych, dotyczących:

- a) opracowania dla Master Planu dokumentu implementacyjnego w obszarach nieobjętych WPIK;
- b) powołania zespołu nadzorującego wdrażanie i monitorującego realizację działań określonych w Master Planie;
- c) sporządzania raportów z realizacji Master Planu;
- d) bieżącego komunikowania o realizacji działań Master Planu;

¹² Przyjęta uchwałą nr 66/2007 Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2007 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 61/2008 z dnia 19 lutego 2008 r. oraz uchwałą nr 12/2011 z dnia 14 lutego 2011 r.).

¹³ Przyjęty uchwałą nr 277/2008 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r.

¹⁴ Przyjęty uchwałą nr 276/2008 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r.

¹⁵ Przyjęta przez Radę Ministrów 27 czerwca 2005 r.

¹⁶ Przyjęta uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

¹⁷ Reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹⁸ Wdrożenie Master Planu było przedmiotem kontroli NIK nr P/12/039: „Realizacja zaleceń Rady Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2011 roku w sprawie krajowego programu reform Polski z 2011 r. oraz zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2014”, przeprowadzonej w 2011 roku.

- e) dokonywania weryfikacji i aktualizacji Master Planu co 2 lata lub częściej, w przypadku wystąpienia zdarzeń wpływających w sposób istotny na jego realizację;
- f) sporządzania, co 12 miesięcy, planów operacyjnych realizacji Master Planu.

W Master Planie przedstawione zostały wartości wskaźników, kluczowych do oceny wdrożenia Master Planu, jakie miały być osiągnięte w 2010 r.

Ministerstwo nie posiadało dokumentów potwierdzających monitorowanie wartości ww. wskaźników osiąganych przez spółki Grupy PKP.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213)

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, że: „przywołane wskaźniki dotyczą całego sektora kolejowego, a nie Grupy PKP”.

(dowód: akta kontroli str. 1991-1994)

Ministerstwo w 2013 r. podjęło działania w zakresie weryfikacji i aktualizacji Master Planu. Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił: „w 2013 r. zrealizowano zamówienie pt.: Analiza i rekomendacje ujęcia w zintegrowanym Master Planie dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku postulatów zgłoszonych przez środowisko eksperckie oraz komentarzy Komisji Europejskiej. Jego celem było m.in. uzyskanie rekomendacji w zakresie optymalizacji liczby obowiązujących resortowych dokumentów planistycznych dotyczących transportu kolejowego oraz opracowanie konspektu zintegrowanego Master Planu”.

W dniu 8 maja 2013 r. Podsekretarz Stanu Ministerstwa poinformował Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, że: wykonując zapisy Master Planu, Ministerstwo przystąpiło do prac koncepcyjnych nad zredagowaniem projektu zweryfikowania oraz zaktualizowania omawianego dokumentu i przekazał:

- obowiązujący Master Plan z 2008 r.,
- propozycję aktualizacji obowiązującego Master Planu,
- analizę i rekomendację ujęcia w zintegrowanym Master Planie postulatów zgłoszonych przez środowisko eksperckie oraz komentarzy Komisji Europejskiej.

Podsekretarz Stanu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w piśmie z dnia 4 czerwca 2013 r., poinformował, że popiera pomysł aktualizacji Master Planu i podkreślił, że zmodyfikowany projekt Master Planu powinien mieć formułę programu rozwoju, i spełniać wymogi ujęte w art. 17 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹

Departament TK przygotował notatkę dla ówczesnego Podsekretarza Stanu ds. Kolejnictwa w Ministerstwie, w której poinformował o zidentyfikowanych zagrożeniach i kwestiach problemowych, wynikających z konsekwencji zmiany dotychczasowej rangi Master Planu.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił: „Uwzględniając dekretnę ówczesnego Podsekretarza Stanu ds. Kolejnictwa, w Departamencie Transportu Kolejowego, opracowano roboczą wersję zarysu wstąpienia zoperacjonalizowanego i zaktualizowanego Master Planu. Do dnia 29 listopada 2013 r., czyli do terminu odwołania ze stanowiska, ówczesny Podsekretarz Stanu ds. Kolejnictwa nie podjął kierunkowych decyzji odnośnie dalszych prac nad Master Planem. Dalsze procedowanie dokumentu wymaga uprzedniego podjęcia przez Kierownictwo resortu ostatecznych rozstrzygnięć w zakresie rangi docelowego dokumentu oraz stopnia jego szczegółowości. Departament Transportu Kolejowego w najbliższym czasie przedłoży Panu Ministrowi opracowany materiał w celu wypracowania kierunkowych decyzji dotyczących rangi i treści Master Planu”.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1388)

¹⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce²⁰ (zwany dalej: PKDP)

Zarządzeniem Nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Kolei Dużych Prędkości, powołany został Międzyresortowy Zespół do Spraw Kolei Dużych Prędkości, którego zadaniem było:

- 1) opracowanie projektu PKDP;
- 2) monitorowanie realizacji Programu.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż „Zespół podjął prace i prowadził je do momentu wejścia w życie Zarządzenia nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie *zniesienia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Kolei Dużych Prędkości*. Międzyresortowy Zespół do Spraw Kolei Dużych Prędkości sfinalizował swoje prace rekomendowaniem wariantu przebiegu pierwszej polskiej linii dużych prędkości Warszawa – Łódź – Poznań/Wrocław w Polsce (tzw. linia „Y”)”.

W dniu 27 lutego 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zgodnie z postanowieniami § 2 pkt 2 Uchwały Nr 276/2008 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia strategii ponadregionalnej PKDP, przekazał Prezesowi Rady Ministrów do akceptacji przez Radę Ministrów rekomendowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Kolei Dużych Prędkości wariant przebiegu linii kolejowej dużych prędkości Warszawa-Łódź-Poznań/Wrocław, załączając:

- rekomendację Przebiegu Linii Dużych Prędkości wraz z koreferatem niezależnych ekspertów w dziedzinie kolei dużych prędkości,
- informację dotyczącą połączeń transgranicznych kolejami dużych prędkości Polski z republiką Czeską i Niemcami”.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił: „Do dnia 12 grudnia 2013 r. Rada Ministrów nie rozpatrzyła przedłożonego materiału (został zdjęty z porządku obrad Komitetu Rady Ministrów). Zniesienie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Kolei Dużych Prędkości wiązało się z decyzją Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o przesunięciu realizacji przedsięwzięcia dotyczącego budowy linii dużych prędkości w Polsce do roku 2030, co zostało potwierdzone stosownymi zapisami w Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku). W związku z powyższym, nastąpiła kontynuacja prac studialnych tak, aby sfinalizować prace nad dokumentacją tj. uszczegółowić wybrany wariant przebiegu oraz opracować wskazanie w odniesieniu do sposobu i trybu realizacji poszczególnych faz zadania inwestycyjnego. Dlatego też, PKP PLK S.A. realizuje prace studialne w ramach projektu POIiŚ 7.1-26: Analiza kierunków rozwoju sieci kolejowej w Polsce z uwzględnieniem ograniczeń w węzłach kolejowych. Projekt jest ujęty w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015, który z kolei został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 listopada 2013 r. Tym samym, projekt jest objęty przez Ministra systemem nadzoru określonym w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015”.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1388)

Polityka Transportowa Państwa na lata 2006 – 2025 (zwana dalej Polityką)

W Polityce zapisano m.in.: „Monitorowanie wdrażania polityki polegać będzie na okresowych analizach stopnia osiągnięcia celów i dokonywaniu jej modyfikacji. Analizy takie wykonywane być powinny nie rzadziej niż co 5 lat. Wprowadzone zostaną miary osiągnięcia

²⁰ Rozstrzygnięcia w sprawie kolei dużych prędkości, podjęte przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, były przedmiotem kontroli NIK pt.: Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A., przeprowadzonej w 2012 r.

celów oraz procedury oceny zgodności przedsięwzięć, w szczególności inwestycyjnych, z uchwaloną polityką na poszczególnych szczeblach państwowych i samorządowych”.

Ministerstwo nie posiadało analizy stopnia osiągnięcia celów określonych w Polityce. Nie zostały wprowadzone mierniki osiągnięcia celów oraz procedury oceny zgodności przedsięwzięć, w szczególności inwestycyjnych, z uchwaloną Polityką na poszczególnych szczeblach państwowych i samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 1170-1212)

Departament Polityki Transportowej i Współpracy Międzynarodowej (zwany dalej Departamentem TP), poinformował, że: „Mając na uwadze powyższe w III kw. 2010 r. resort transportu opracował Diagnozę stanu transportu w Polsce, a następnie zlecił prof. J. Burnewiczowi z Uniwersytetu Gdańskiego rozszerzenie i uzupełnienie ww. dokumentu. Działanie to stanowiło z jednej strony wypełnienie obowiązku monitorowania wdrożenia Polityki, z drugiej wychodziło naprzeciw wymogom nowych zapisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju W 2009 roku ówczesne Ministerstwo Infrastruktury przystąpiło do opracowywania Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Aktualnie trwają prace nad uznaniem dotychczas obowiązującej Polityki Transportowej Państwa na lata 2006-2025 za nieobowiązującą”.

W dokumencie MRR z października 2013 r. „Porządkowanie strategii rozwoju - etap II - wyniki dotychczasowych prac”, przedstawiono wykaz dokumentów, które wymagają uchylecia (uznania za nieobowiązujące). Wśród 6 dokumentów wyszczególniono Politykę Transportową Państwa na lata 2006-2025. Planowany termin przeprowadzenia ww. procedury wyznaczono na koniec 2013 r. Ostateczne decyzje w tej sprawie, po zaopiniowaniu przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju podejmie Rada Ministrów.

Departament TP poinformował, że: „nie zostały wprowadzone w sposób bezpośredni miary osiągnięcia celów oraz procedury oceny zgodności przedsięwzięć (w szczególności inwestycyjnych) z uchwaloną Polityką na poszczególnych szczeblach państwowych i samorządowych, z uwagi na rozpoczęcie w 2009 r. prac nad nowym dokumentem planistycznym - Strategią Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), która docelowo miała zastąpić Politykę”.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213, 1451-1546, 1630)

Strategia Rozwoju Transportu do 2020r. (z perspektywą do 2030 r.)²¹ (zwana dalej: SRT)

W SRT zapisano m.in.: „odpowiedzialność za realizację celów SRT dzieli się w sposób oparty na ustawowo określonych zakresach i zasadach funkcjonowania resortów i innych instytucji oraz podmiotów gospodarczych przyjmując, że minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i podległe mu urzędy zapewniają:

- upowszechnianie i konsultacje społeczne SRT zarówno na stronie internetowej resortu, jak i w innych formach,
- przygotowanie szczegółowych programów inwestycyjnych, ewaluację i selekcję projektów,
- opracowanie założeń i projektów nowych aktów prawnych, niezbędnych dla wdrożenia SRT,
- ustalenie zakresu i szczegółowych zasad przeprowadzania przetargów na realizację prac budowlanych i działań im towarzyszących,

²¹ Proces tworzenia SRT był badany przez NIK w ramach kontroli pt. Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej, przeprowadzonej w 2013 r.

- aktualizację harmonogramów inwestycji infrastrukturalnych w ślad za istotnymi zmianami uwarunkowań ich realizacji,
- pełnienie funkcji instytucji pośredniczącej w procesie pozyskiwania i wykorzystywania środków z Unii Europejskiej na rozbudowę i rozwój infrastruktury transportowej,
- nadzór nad instytucjami i osobami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie i rozwój poszczególnych elementów polskiego systemu transportowego i logistyki;
- tworzenie koncepcji nowych, szczegółowych instrumentów wdrażania i upowszechniania czystych ekologicznie środków transportu,
- monitoring wskaźników realizacji SRT”.

Pierwsze roczne sprawozdanie z wdrażania SRT – wsparte kompleksowym badaniem wskaźników zawartych w rozdziale 8 - ma zostać opracowane w powiązaniu z pierwszym przeglądem realizacji SRK 2020, przewidzianym w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213, 1521-1677)

Dyrektor Departamentu TP, w odniesieniu do monitoringu SRT poinformowała, że: „w III kwartale br. wskaźniki SRT, opatrzone metryczkami i uzupełnione o dane historyczne, zostały włączone do ogólnokrajowego, kompleksowego systemu wskaźników kluczowych STRATEG”.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1213, 1547-1677)

Sprawozdania PKP S.A. i PKP PLK S.A.

Minister nadzorował realizację zadań inwestycyjnych poprzez zobowiązanie spółek PKP S.A. i PKP PLK S.A. do sporządzania sprawozdań. PKP S.A. i PKP PLK S.A. przedkładały sprawozdania, które wynikają z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych²² i ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym²³, a także zawartych z MTBiGM umów, tj.:

- 1) kwartalne i roczne sprawozdania z realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015²⁴;
- 2) rozliczenie otrzymanej w poprzednim roku budżetowym dotacji inwestycyjnej w zakresie rzeczowym i finansowym (PKP S.A. i PKP PLK S.A.);
- 3) sprawozdanie półroczne i roczne z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za poprzedni rok budżetowy (PKP S.A. i PKP PLK S.A.);
- 4) sprawozdanie kwartalne w zakresie rzeczowego i finansowego wykonania zadań ujętych w Programie rzeczowo-finansowym wykorzystania środków Funduszu Kolejowego (PKP PLK S.A.);
- 5) półroczne rozliczenie finansowo-rzeczowe dla zadań inwestycyjnych PKP S.A. realizowanych z udziałem środków z budżetu państwa (PKP S.A.).

W 2013 roku, w celu poprawy monitorowania sposobu wydatkowania środków publicznych na działalność inwestycyjną oraz remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, podsekretarz stanu w Ministerstwie, w dniu 14 stycznia br. zobowiązał spółki PKP S.A. i PKP PLK S.A. do przekazywania co miesiąc informacji do Ministerstwa o poniesionych przez PKP S.A. i PKP PLK S.A. w trakcie roku kosztach na wyżej wymienioną działalność.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²³ Dz. U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.

²⁴ Przyjętego uchwałą nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. Do momentu przyjęcia WPIK do roku 2015, obowiązywał WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 .

(dowód: akta kontroli str. 1214-1273)

Nadzór nad realizacją dokumentów o charakterze strategicznym prowadzony przez organy spółek przedstawiony został w punkcie 2 niniejszego wystąpienia.

Ustalono, że w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowości stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. pomimo dezaktualizacji części danych ujętych w Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013 (np. terminu prywatyzacji spółek Intercity i Cargo) nie dokonywano zmiany jej zapisów mającej na celu dostosowanie treści dokumentu do aktualnego stanu wdrażania,
2. pomimo obowiązku określonego w Master Planie nie dokonano jego weryfikacji i aktualizacji.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, nieokreślenie mierników osiągnięcia celów oraz procedur oceny zgodności przedsięwzięć ustalonych w Polityce Transportowej Państwa na lata 2006 – 2025, na poszczególnych szczeblach administracji publicznej, może utrudnić dokonanie oceny prawidłowości i stopnia realizacji zapisanych w niej celów.

Ocena częściowa

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

2. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad PKP S.A. i PKP PLK S.A.

Opis stanu faktycznego

PKP S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, w której wszystkie akcje należą do jedynego akcjonariusza tj. Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²⁵, minister właściwy ds. transportu reprezentuje w PKP S.A. Skarb Państwa i jest jednocześnie Walnym Zgromadzeniem dla tej Spółki. Ostatni jednolity tekst Statutu PKP S.A. został przyjęty przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie w dniu 28 listopada 2012 r. Uchwałą Nr 25/2012 w sprawie tekstu jednolitego Statutu PKP S.A. Zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 7 Statutu PKP S.A., zmiana Statutu Spółki oraz jednolitego tekstu Statutu należy do kompetencji Walnego Zgromadzenia.

Zarządzeniami w sprawie ustalenia podziału czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie, Minister wyznaczał Podsekretarza Stanu, który w jego imieniu reprezentował Skarb Państwa w spółkach PKP S.A. i PKP PLK S.A.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1711, 1750-1800, 1827-1829)

W latach 2010-2013 Skarb Państwa posiadał następujące prawo głosu z akcji na Walnych Zgromadzeniach spółki PKP PLK S.A.:

Stan na 01.01.2010 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki	-	11.418.232 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:		
- Ministra	-	3.490.679 szt. akcji
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa	-	266.860 szt. akcji

²⁵ Dz. U. nr 84, poz. 948 ze zm., zwanej dalej ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP.

Stan na 31.12.2010 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 11.940.879 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 4.164.757 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 266.860 szt. akcji,

Stan na 01.01.2011 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 11.940.879 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 4.164.757 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 266.860 szt. akcji,

Stan na 31.12.2011 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 13.043.747 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 5.870.185 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 299.120 szt. akcji,

Stan na 01.01.2012 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 13.043.747 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 5.870.185 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 299.120 szt. akcji

Stan na 31.12.2012 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 14.211.458 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 7.387.896 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 299.120 szt. akcji,

Stan na 01.01.2013 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 14.211.458 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 7.387.896 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 299.120 szt. akcji,

Stan na 09.12.2013 r.

Liczba akcji w kapitale zakładowym Spółki - 14.228.571 szt. akcji
Liczba głosów wykonywanych przez Skarb Państwa, z akcji PLK SA, reprezentowany przez:
- Ministra - 7.887.896 szt. akcji,
- Dyrektora Generalnego Ministerstwa - 299.120 szt. akcji

(dowód: akta kontroli str. 1916-1919)

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, Walne Zgromadzenie PKP PLK S.A. powołuje Radę Nadzorczą tej spółki spośród osób wskazanych przez Ministra. Statut PKP PLK S.A. w § 19 ust. 3 stanowi, iż Przewodniczącego oraz pozostałych członków Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. powołuje Walne Zgromadzenie spośród osób wskazanych przez Ministra. Zgodnie z § 19 ust. 3b Statutu na członka Rady Nadzorczej będzie powoływana przez Walne Zgromadzenie jedna osoba wskazana przez Ministra na pisemny wniosek ministra właściwego ds. finansów publicznych reprezentującego Skarb Państwa, a co za tym idzie, każda osoba powoływana do składu Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. musi być wskazana przez Ministra, bez względu na to czy jest przedstawicielem reprezentującym Skarb Państwa czy też przedstawicielem pracowników

Spółki (§ 19 ust. 4 Statutu spółki). Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, zatwierdzeniu przez Ministra podlegał Statut PKP PLK S.A. Ostatni Statut, obowiązujący w okresie objętym kontrolą, został zatwierdzony 3 sierpnia 2013 r. Statut uwzględniał zmiany, przyjęte przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PKP PLK S.A. uchwałą Nr 12/2013 z dnia 7 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1827-1829, 1750-1800)

Nadzór właścicielski nad spółkami PKP S.A. i PLK S.A. sprawowany był w szczególności na podstawie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁶,
- 2) ustawy z dnia 8 września 2000r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe,
- 3) ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁷,
- 4) Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych.

Ponadto Minister określił zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PKP PLK S.A.²⁸, które odnosiły się również do innych spółek utworzonych na podstawie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP. Przedmiotowe Zasady Nadzoru przedstawiały formy i procedury nadzoru właścicielskiego Ministra oraz zasady i mechanizmy monitorowania i oceny działalności ekonomiczno-finansowej spółek, ich funkcjonowania, oceny efektów realizowanego procesu restrukturyzacji. Zgodnie z przedmiotowym dokumentem, bieżąca kontrola i ocena pracy Zarządu należała do Rady Nadzorczej. Ocena okresowa - na koniec roku obrotowego - pozostawała w kompetencjach Walnego Zgromadzenia, jako organu rozpatrującego i zatwierdzającego sprawozdanie Zarządu z działalności spółki i sprawozdanie finansowe za ubiegły rok obrotowy. Wyrazem pozytywnej oceny jest udzielenie absolutorium członkom Zarządu z wykonywania przez nich obowiązków. Dodatkową formą bieżącej kontroli pracy Zarządu określoną w przedmiotowym dokumencie była analiza sprawozdań spółki prowadzona okresowo przez Departament Kolejnictwa.

Zasady Nadzoru określały m.in. obowiązki sprawozdawcze Rad Nadzorczych, a także sposób monitorowania przez Departament działalności spółek: PKP S.A. i PKP PLK S.A., które miało być prowadzone głównie w oparciu o sprawozdania przedkładane zarówno przez Zarządy, jak i Rady Nadzorcze.

(dowód: akta kontroli str. 1712-1747)

Posiedzenia Kierownictwa Resortu

Działalność spółek Grupy PKP, w obszarze funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, jak również nadzór nad wypełnianiem przez PKP S.A. zadań określonych przepisami rozdziału 3 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP była wielokrotnie poruszana na posiedzeniach Kierownictwa Resortu Infrastruktury.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1030.

²⁷ Dz. U. Nr.26, poz.306, ze zm.

²⁸ Dokumentem pn. „Zasady Nadzoru Właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PKP PLK S.A.” z dnia 17 lipca 2008 r., zwanym dalej również *Zasadami nadzoru* oraz zarządzeniem nr 43 Ministra Infrastruktury z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PKP PLK S.A., zwanym dalej również *zarządzeniem nr 43 Ministra Infrastruktury z dnia 7 listopada 2011 r.*

W okresie od stycznia 2010 r. do listopada 2011 r., posiedzenia te były protokołowane (łącznie 28 protokołów). Po tym okresie, decyzje podejmowane na posiedzeniach, realizowane były bezpośrednio przez Podsekretarzy Stanu odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji, nadzorowane przez nich komórki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki podległe lub nadzorowane. Kwestie omawiane na protokołowanych posiedzeniach, w zakresie objętym niniejszą kontrolą, dotyczyły:

wprowadzenia zmian w obowiązujących regulacjach prawnych:

- projekt zmiany ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym,
- projekt zmiany ustawy o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym,
- projekt Umowy ramowej o świadczeniu usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pomiędzy Ministerstwem i PKP Intercity S.A.,
- projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw,
- projekt rozporządzenia Ministra w sprawie trybu, sposobu i warunków finansowania lub współfinansowania zakupu i modernizacji pojazdów kolejowych przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich,
- projekt zmiany ustawy o transporcie kolejowym w zakresie zwiększenia kompetencji regulatora.

programów, strategii i dokumentów o charakterze strategicznym i programowym:

- Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015 (Program dla Master Planu),
- projekt Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2010 r.,
- zmiany wprowadzone do „Programu działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”,
- Strategia Rozwoju Transportu – diagnoza, założenia, cele,
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych 2010-2013,
- Strategia prywatyzacji PKP Cargo S.A.,
- Strategia prywatyzacji spółki PKP Energetyka S.A.,
- Strategia prywatyzacji spółki TK Telekom Sp. z o.o..

informacji, ocen zbiorczych podjętych działań, raportów przedstawianych zarówno przez członków Kierownictwa Resortu, jak i władze spółek Grupy PKP:

- Informacja nt. wdrażania na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. prędkości $V > 160$ km/h,

- Ocena przygotowań do realizacji zadań związanych z modernizacją dworców kolejowych finansowanych z budżetu państwa,
- Raport ze stanu zaawansowania przygotowań do budowy linii kolejowych dużych prędkości Warszawa-Łódź-Poznań/Wrocław,
- Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i bezpieczeństwa ruchu kolejowego za 2009 r.,
- Informacja o bieżącej sytuacji na kolei,
- Stan wdrożenia systemu ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce,
- Informacja Zarządu PKP S.A. dot. realizacji przez PKP S.A. procesów prywatyzacyjnych w 2010 r. oraz zamierzeń na 2011 r., ze szczególnym uwzględnieniem prywatyzacji PKP Cargo S.A. i PKP Intercity S.A.,
- Wstępna informacja nt. wzmocnienia roli Prezesa UTK jako regulatora rynku kolejowego,
- Informacja nt. wyłączenia hipoteki kaucyjnej z katalogu zabezpieczeń wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych PKP S.A. gwarancji,
- Informacja dot. bieżącej sytuacji Spółki PKP Intercity S.A. Tryb i zasady oddania PKP PLK S.A. ogólnodostępnej infrastruktury przeładunkowej, wyłączonej m.in. z umowy D36-KN-3/01 z dnia 28.09.11 r. zawartej pomiędzy PKP S.A. i PKP Cargo S.A.,
- Informacja Zarządu PKP S.A. nt. założeń do strategii prywatyzacji spółki PKP Energetyka S.A.,
- Informacja w sprawie zapewnienia środków finansowych na dofinansowanie pasażerskich przewozów międzynarodowych wykonywanych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych przez PKP Intercity S.A. w 2011 r.,
- Raport z wykonania planu rzeczowo-finansowego w zakresie inwestycji infrastrukturalnych w 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-15)

Ustalone nieprawidłowość	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Ocena częstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w zbadanym obszarze.

2.1. Działania Ministra w zakresie reprezentowania Skarbu Państwa i pełnienia funkcji Walnego Zgromadzenia w PKP S.A. oraz sprawowania nadzoru nad wypełnianiem zadań ustalonych przepisami rozdziału 3 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP

Opis stanu faktycznego	Walne Zgromadzenia Spółki PKP S.A. W okresie objętym kontrolą Minister, pełniąc funkcje Walnego
---------------------------	--

Zgromadzenia, zatwierdzał sprawozdania Zarządu PKP S.A. z działalności tej spółki. W sprawozdaniach Zarząd przekazywał informacje m.in. o: składzie osobowym Zarządu i Rady Nadzorczej wraz ze zmianami, które zaszły w danym roku; sytuacji kadrowo-płacowej (w zakresie struktury i stanu zatrudnienia, systemu wynagrodzeń, restrukturyzacji zatrudnienia); sytuacji finansowej (w zakresie wyników finansowych działalności PKP S.A., oceny sytuacji finansowej); sytuacji majątkowej (w zakresie aktywów trwałych, sprzedaży nieruchomości niemieszkalnych, sprzedaży i przekazania do gmin zasobów mieszkalnych, realizacji aportów, przekazania majątku samorządom, likwidacji zbędnego mienia, regulacji stanów prawnych nieruchomości, funduszu własności pracowniczej); wykonanych remontach i inwestycjach; planie działań PKP S.A. na kolejny rok; ryzykach i zagrożeniach w działalności PKP. W przedmiotowych sprawozdaniach Spółka prezentowała informacje nt. kluczowych zadań rzeczowych związanych z procesami zarządzania majątkiem, na które to procesy składało się: przygotowanie do zbycia nieruchomości, przygotowanie majątku aportowanego do spółek kolejowych oraz działania podjęte w postępowaniu przedprywatyzacyjnym w spółkach Grupy PKP.

(dowód: akta kontroli, str. 739-745, 799-804, 867-873, 912-919, 880-910, 921-947, 949-973, 975-998)

Ponadto Walne Zgromadzenie podejmowało uchwały w sprawie:

- zatwierdzenia sprawozdań finansowych (obejmujących bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych) i informacji dodatkowych składających się z wprowadzenia do sprawozdania finansowego oraz dodatkowych informacji i objaśnień oraz zestawienia zmian w kapitale własnym,

(dowód: akta kontroli, str. 739-745, 799-804, 867-873, 912-919)

- udzielania absolutorium z wykonania obowiązków Członkom Zarządu i Rady Nadzorczej PKP S.A.,

(dowód: akta kontroli, str. 739-745, 799-804, 867-873, 912-919)

- odwoływania/powoływania Prezesa i Członków Zarządu spółki PKP S.A., składu Rady Nadzorczej PKP S.A.,

- określenia celów dla Zarządu PKP S.A. stanowiących podstawę do przyznawania wynagrodzenia zmiennego Prezesowi i Członkom Zarządu PKP S.A.

(dowód: akta kontroli, str. 705-722)

Przed podjęciem uchwał na Zwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Departament Transportu Kolejowego przedstawiał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie niezbędne informacje i propozycje odnośnie sposobu głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1999-2067)

Przedmiotem uchwał podejmowanych przez Nadzwyczajne i Zwyczajne Walne Zgromadzenie Spółki PKP S.A. były ponadto zagadnienia dotyczące m.in.:

1. Wyposażania spółek Grupy PKP w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności poprzez:
 - określanie wkładu niepieniężnego planowanego do wniesienia do spółek z Grupy PKP oraz określanie sposobu głosowania przedstawicieli PKP S.A. na Walnym Zgromadzeniu danej spółki w sprawie objęcia jej akcji o podwyższonym kapitale zakładowym przez PKP S.A. (m.in. PKP Energetyka S.A., Spółka Przewozy Regionalne Sp. z o.o., PKP CARGO S.A., Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury Sp. z o.o., PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A.). W treści Uchwał określano informacje dotyczące: wysokości wkładu

niepieniężnego, przelania nadwyżki wartości wkładu na kapitał zapasowy danej spółki, objęcia przez PKP S.A. akcji nowej emisji czy objęcia przez PKP S.A. wszystkich utworzonych akcji,

- wyrażanie zgody na zawarcie aneksu do umowy dzierżawy zawartej pomiędzy PKP S.A., a PKP Intercity S.A., dotyczącego oddania do odpłatnego korzystania składników majątku trwałego tj. zaplecza technicznego w Krakowie Podgórzu.
2. Przygotowania spółek Grupy PKP do prywatyzacji i sprzedaży akcji lub udziałów w tych spółkach poprzez:
- zatwierdzanie, w statutach i umowach spółek, zmian związanych z przygotowywaniem spółek do prywatyzacji (PKP Energetyka S.A., TK Telekom Sp. z o.o., PKP CARGO S.A.),
 - podejmowanie uchwał w sprawie określenia odmiennego niż przetarg trybu zbycia przez PKP S.A. akcji PKP PLK S.A.,
 - akceptację przyjętych przez Zarząd PKP S.A. strategicznych rozwiązań mających wobec spółki PKP Energetyka S.A., poprzedzające jej prywatyzację poprzez wniesienie przez PKP S.A. do spółki PKP PLK S.A. wkładu niepieniężnego obejmującego akcje spółki PKP Energetyka S.A. w liczbie odpowiadającej 10% kapitału zakładowego tej spółki oraz przyznanie spółce PKP PLK S.A. jako akcjonariuszowi PKP Energetyka S.A. osobistych uprawnień,
 - wyrażanie zgody na głosowanie przedstawicieli PKP S.A. na Walnych Zgromadzeniach spółek Grupy w sprawie przewłaszczenia akcji PKP S.A. w danej spółce na rzecz Skarbu Państwa,
 - określanie wkładu niepieniężnego planowanego do wniesienia do spółki z Grupy, na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p. p. Polskie Koleje Państwowe,
 - określenie, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 6 przywołanej wyżej ustawy, trybu zbycia udziałów spółek Grupy PKP S.A. (m.in. Spółki Kolejowy Szpital Uzdrowski Sp. z o.o. w Ciechocinku).

Ponadto, w przypadku spółki PKP Energetyka S.A., Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PKP S.A. zaakceptowało przyjęte przez Zarząd PKP S.A. strategiczne rozwiązania dot. wniesienia przez PKP S.A. do spółki PKP PLK S.A. wkładu niepieniężnego obejmującego akcje spółki PKP Energetyka S.A. w liczbie odpowiadającej 10% kapitału zakładowego tej spółki oraz przyznanie spółce PKP PLK S.A. jako akcjonariuszowi PKP Energetyka S.A. osobistych uprawnień.

3. Zabezpieczania spłaty zadłużenia PKP S.A. objętego gwarancją Skarbu Państwa poprzez:
- wyrażenie zgody na głosowanie przedstawicieli PKP S.A. na Walnych Zgromadzeniach spółek Grupy PKP S.A. za przyjęciem uchwały w sp. przewłaszczenia akcji PKP S.A. w tych spółkach na rzecz Skarbu Państwa (m.in. PKP CARGO S.A., PKP Energetyka S.A., PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A.) w celu zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych PKP S.A. gwarancji i poręczeń,
 - wyrażenie zgody na zbycie udziałów PKP S.A. w spółkach Grupy oraz określenia trybu ich zbycia (spółki m.in.: GTS Energis Sp. z o.o., PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A., PKP Energetyka S.A., PKP Informatyka S.A.KPT-W Natura Tour Sp. z o.o.),
 - wyrażenie zgody na odmienny niż przetarg tryb zbycia udziałów PKP S.A. w spółkach Grupy PKP,
 - wyrażenie zgody na zbycie należących do PKP S.A. akcji w spółkach Grupy na rzecz Skarbu Państwa,

- wyrażenie zgody na przeprowadzenie przez PKP S.A. emisji siedmioletnich obligacji o wartości nominalnej do kwoty 600.000.000 zł, gwarantowanych przez Skarb Państwa, z przeznaczeniem na refinansowanie zadłużenia z tytułu zaciągniętego kredytu z WestLB AG London, którego termin spłaty przypadał na 8 września 2010 r. (uchwała nr 10/2010 z dnia 9 lipca 2010 r.),
- wyrażenie zgody na emisję obligacji,
- wyrażenie zgody na głosowanie przedstawicieli PKP S.A. na Walnych Zgromadzeniach Spółek PKP Energetyka S.A., PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A. w celu zmiany zabezpieczenia zaciągniętych kredytów, poprzez przewłaszczenie akcji tych spółek na rzecz Skarbu Państwa,
- zatwierdzenie Planu obsługi zobowiązań finansowych PKP S.A. w latach 2013-2014 stanowiącego załącznik do Uchwały Zarządu PKP S.A. nr 327/2013 z dnia 14 czerwca 2013 r. (Uchwała Nr 8/2013 Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia PKP S.A. z dnia 27 czerwca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 723-875, 1110-1146, 705-722)

Rada Nadzorcza Spółki PKP S.A.

Minister sprawował nadzór nad spółką PKP S.A., poprzez swoich przedstawicieli zasiadających w jej Radzie Nadzorczej. W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza podejmowała zgodnie ze statutem PKP PLK S.A. uchwały w zakresie dotyczącym m.in.: sprawozdań finansowych spółki PKP S.A.; sprawozdań Zarządu z działalności Spółki PKP S.A.; wniosków Zarządu PKP S.A. w sprawie przeznaczenia zysku netto; skonsolidowanych sprawozdań finansowych Grupy PKP; udzielania Prezesowi i członkom Zarządu PKP S.A. absolutorium z wykonywania przez nich obowiązków; ustalania zadań Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.; sprawozdania z Realizacji Celów Zarządu Spółki PKP S.A.; Planów działalności PKP S.A.; Strategii Zarządzania Nieruchomościami PKP S.A. do roku 2015; Aktualizacji harmonogramu i koncepcji prywatyzacji Spółek Grupy PKP; Planu finansowego PKP S.A. do roku 2015; Planu działań restrukturyzacyjnych PKP S.A. w zakresie optymalizacji procesów i procedur; Strategii Grupy Kapitałowej PKP na lata 2012-2015; umowy o zarządzanie środkami pieniężnymi w ramach Grupy Kapitałowej PKP, regulującej działania dotyczące zarządzania środkami pieniężnymi wybranych podmiotów w Grupie Kapitałowej PKP; Regulaminu Zarządu PKP S.A.; zmian Statutu Spółki PKP CARGO S.A. oraz PKP Intercity S.A.; sprawozdań z działalności Rady Nadzorczej PKP S.A.; zasad wynagradzania i wysokości wynagrodzeń Prezesa/Członków Zarządu Spółki; wkładu niepieniężnego planowanego do wniesienia do Spółki PKP PLK S.A.; określenia sposobu głosowania przedstawicieli PKP S.A. na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu PKP PLK S.A.; określenia trybu zbycia akcji spółki Polskie Koleje Linowe; wyrażenia zgody na głosowanie przedstawicieli PKP S.A. na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Spółki PKP PLK S.A.; określenia wkładu niepieniężnego planowanego do wniesienia do PKP Energetyka, określenia sposobu głosowania przedstawiciela PKP S.A. na Walnym Zgromadzeniu Spółki PKP Energetyka S.A.; określenia trybu negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia do wyłonienia nabywcy udziałów spółki Kolejowy Szpital Uzdrowski Sp. z o.o. w Ciechocinku oraz na zbycie udziałów PKP S.A.; zbycia udziałów PKP S.A. w spółce Kolejowe Zakłady Łączności oraz określenia trybu ich zbycia; ustanawiania hipoteki na nieruchomościach; rozporządzania aktywami o wartości przekraczającej równowartość w złotych 10.000.000 EURO; wyrażenia zgody na zbycie akcji spółki Polskie Koleje Linowe S.A.; rozporządzania prawem majątkowym poprzez wniesienie do spółki PKP CARGO S.A. wkładu niepieniężnego; przekazanie przez Spółkę kwoty 500.000 zł przeznaczonej na fundusz założycielski Fundacji Grupy PKP; obciążenia nieruchomości PKP S.A. ograniczonymi

prawami rzeczowymi; objęcia przez PKP S.A. udziałów w Spółce Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.; zbycia należących do PKP S.A. akcji w spółce PKP PLK S.A. na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 2295-2388)

Rada Nadzorcza Spółki PKP S.A., zgodnie z postanowieniami *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.* przekazywała kwartalnie do Departamentu TK informacje dotyczące m.in. sytuacji finansowej PKP S.A. oraz przeprowadzonych w spółce kontroli.

Z przekazanych kontrolującym dokumentów ze sprawowanego nadzoru właścicielskiego wynika, iż nie realizowano części obowiązków określonych w:

1. pkt II *Zasad nadzoru* - zobowiązujących Rady Nadzorcze PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. do monitorowania realizacji przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu o charakterze strategicznym „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”,
2. pkt II zarządzenia nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. i PKP PLK S.A., zobowiązujących rady nadzorcze PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. do monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów dokumentów o charakterze strategicznym, odnoszących się do sektora kolejowego,
3. w pkt Monitorowanie spółek PKP S.A. i PKP PLK S.A. *Zasad nadzoru* oraz w pkt Nadzorowanie spółek, w których PKP S.A. posiada akcje lub udziały *Zarządzenia nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r.*, zobowiązujących przedstawicieli PKP S.A. w radach nadzorczych (będących pracownikami Ministerstwa Infrastruktury) do przekazywania informacji dotyczących realizacji przez spółki zadań ustalonych w strategicznych dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów (pkt 4) – (jednostka kontrolowana nie przedstawiła żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie tych zadań).

Zarządzenie nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. oraz *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.* nie ustalały formy i terminów przekazywania do Departamentu TK informacji na temat realizacji ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2429-2433, 2463-2467, 2541-2544, 2587-2589, 2637-2639, 2687-2690, 2756-2758, 2798-2801, 2840-2843, 2869-2872, 2890-2893, 3035-3038, 3086-3088)

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił m.in., iż: „Zasady Nadzoru nie zawierają postanowień nakładających na Radę Nadzorczą PLK S.A. obowiązku przekazywania w kwartalnych sprawozdaniach informacji dotyczących realizacji przez spółkę dokumentów rządowych o charakterze strategicznym. Sprawozdania kwartalne Rady Nadzorczej PLK S.A. obejmowały swym zakresem informacje określone w załącznikach do *Zasad*. Niezależnie od powyższego informacje dotyczące realizacji WPIK były pozyskiwane okresowo przez resort bezpośrednio od spółki PLK S.A. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad PKP S.A. i PLK S.A.” w pkt II obligują Rady Nadzorcze PKP S.A. i PLK S.A., między innymi, do monitorowania realizacji dokumentów rządowych o charakterze strategicznym oraz wyznaczonych parametrów ekonomicznych, a nie do przekazywania informacji w tym zakresie. Sprawozdania kwartalne Rad Nadzorczych obejmują swym zakresem informacje określone w załącznikach do *Zasad*. Okoliczność, że Rada Nadzorcza Spółki nie przekazywała w sprawozdaniach kwartalnych stosownych informacji nie oznacza, iż minister właściwy ds. transportu nie posiadał informacji o realizowanych działaniach. Realizacja przez spółki Grupy PKP działań

przewidzianych np. w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” wymagała ze strony Grupy PKP współdziałania z ministrem właściwym ds. transportu, który jako organ korporacyjny spółki PKP S.A. lub jako organ administracji wyrażał zgodę na określone czynności prawne (czynności określone w Statucie PKP S.A. lub w art. 18 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”).

Ponadto Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż Zasady Nadzoru nie określają formy, w jakiej przedstawiciele PKP S.A. w radach nadzorczych spółek z udziałem PKP S.A., będący jednocześnie pracownikami resortu transportu, mieliby przekazywać do Departamentu TK istotne informacje dotyczące spółek, w zakresie realizacji strategicznych dokumentów przejętych przez Radę Ministrów – „Wobec nieokreślenia formy przekazywania informacji oraz pozostawienia do uznania ww. osób, które z informacji wymagają przekazania, nie można jednoznacznie przesądzić o niedopełnieniu obowiązków sprawozdawczych”.

(dowód: akta kontroli str. 1989-1990)

Sprawozdania Zarządu

Zarząd Spółki przedstawiał Ministerstwu (zgodnie z Zasadami Nadzoru) kwartalne sprawozdania, w których zawarte były informacje dotyczące: podstawowych danych o spółce (w odniesieniu do stanu kapitału zakładowego i zapasowego); kształtowania się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i poziomu zatrudnienia; danych finansowych; podstawowych wskaźników ekonomicznych; sytuacji płatniczej; zdolności kredytowej; sytuacji społecznej w spółce; przeprowadzonych w spółce kontrolach i ich wynikach. Do sprawozdań Zarząd Spółki załączał Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe (F-01/I-01)

(dowód: akta kontroli str. 2408-2428, 2441-2462, 2520-2540, 2615-2636, 2666-2686, 2737-2755, 2781-2797, 2823-2839, 2848-2868, 2873-2889, 2915-2939, 2962-2990, 3013-3034, 3063-3085)

Ponadto okresowo Ministerstwo pozyskiwało od Spółki informacje odnośnie terminów i kwot spłaty przez PKP S.A. rat kredytów i wykupu obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 2151-2170)

Departament TK przygotowywał dla Podsekretarza Stanu w Ministerstwie notatki dot. Walnego Zgromadzenia PKP S.A., w których przedstawiany był porządek obrad oraz proponowane przez Departament, stanowiska w sprawie: projektów uchwał oraz propozycji sposobu głosowania wraz z uzasadnieniem. Ponadto nadzór ze strony Ministra sprawowany był poprzez cykliczne spotkania Podsekretarza Stanu w Ministerstwie z przedstawicielami Rady Nadzorczej i Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 1999-2150, 1705-1711)

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

i Departament TK w sposób niedostateczny egzekwował realizację zadań
 nałożonych na Radę Nadzorczą PKP S.A. w zarządzeniu nr 43 Ministra
Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami
PKP S.A. i PKP PLK S.A. oraz dokumencie pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad
spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.*²⁹, polegających na obowiązku:

²⁹ Zatwierdzonym przez Ministra w dniu 17 lipca 2008 r.

- monitorowania realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie dotyczącym PKP S.A.;
- monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów innych dokumentów o charakterze strategicznym, w zakresie dotyczącym spółki;
- przekazywania przez pracowników Ministerstwa, będących członkami Rady Nadzorczej PKP S.A., informacji dot. realizacji zadań ustalonych dla spółki w dokumentach strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów.

Uwagi dotyczące badanej działalności Przywołane powyżej zarządzenie nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. oraz *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.* nie ustalały formy i terminów przekazywania do Departamentu TK informacji na temat realizacji ww. zadań. Stan taki prowadził do sytuacji, w której jednostka kontrolowana nie przedstawiła żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie przez Radę Nadzorczą PKP S.A. i jej członków ww. zadań.

Ocena częstkowa

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

2.2. Działania Ministra w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK S.A.

Opis stanu faktycznego Walne Zgromadzenie Spółki PKP PLK S.A.
W okresie objętym kontrolą, Walne Zgromadzenie Spółki PKP PLK S.A., pozytywnie oceniało jej działalność, m.in. poprzez zatwierdzanie sprawozdań z działalności spółki oraz sprawozdań finansowych za dany rok obrotowy, a także poprzez udzielanie absolutorium członkom zarządu z wykonywania przez nich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 876-877, 1051-1109)

Przed podjęciem uchwał na Walnym Zgromadzeniu Departament Transportu Kolejowego (jak również Departament Inwestycji Kolejowych) przedstawiał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie niezbędne informacje oraz propozycje odnośnie sposobu głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 1999-2067)

Uchwały Walnego Zgromadzenia PKP PLK S.A. dotyczyły głównie wyrażania zgody na podejmowanie przez Spółkę m.in. następujących działań:

- zaciąganie zobowiązań przez zawarcie umów na: wykonanie robót budowlanych dla kompleksowej modernizacji infrastruktury kolejowej; realizację projektów POIiŚ; nadzór inwestorski i działania promocyjne,
- podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK S.A. o: wydatki budżetu państwa przekazane w danym roku na finansowanie linii kolejowych o państwowym znaczeniu; wkład niepieniężny wnoszony przez PKP S.A. stanowiący nieruchomości oraz ustanowienie prawa użytkowania na tych nieruchomościach,
- zbycie akcji spółki PKP PLK S.A. na rzecz Skarbu Państwa,
- zaciągnięcie kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym na współfinansowanie i prefinansowanie projektów modernizacji linii kolejowych.

Ponadto uchwałami zatwierdzano zmiany w regulaminach Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki oraz w Statucie.

(dowód: akta kontroli, str. 18-277)

W okresie objętym kontrolą, uchwałami Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki PKP PLK S.A., przyjęto cztery Sprawozdania z działalności Spółki, w których przedstawiano m.in. informacje nt.:

- kadencji, dat powołania, składu osobowego Zarządu w danym roku,
- wewnętrznego podziału zadań i pełnionych przez Członków Zarządu funkcji,
- liczby posiedzeń Zarządu Spółki,
- realizacji uchwał Walnego Zgromadzenia,
- najważniejszych działań i decyzji podjętych przez Zarząd Spółki, a mających wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową Spółki (dotyczących m.in. *Regulaminów przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielanych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładów jazdy na kolejne lata, Cenników stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A., Programów rzeczowo-finansowych wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na każdy rok, Wieloletniego Planu Inwestycji w Infrastrukturę Kolejową przewidzianych do realizacji w latach 2010-2013, Planu optymalizacji kosztów i zatrudnienia w PKP PLK S.A., zawieranych w trakcie roku obrotowego umów i porozumień*).

(dowód: akta kontroli, str. 999-1109)

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PKP PLK S.A. przyjęło uchwalony przez Zarząd *Plan optymalizacji kosztów i zatrudnienia PKP PLK S.A.*

(dowód: akta kontroli, str. 1893-1915)

Rada Nadzorcza Spółki PKP PLK S.A.

Minister sprawował nadzór nad spółką PKP PLK S.A., poprzez swoich przedstawicieli zasiadających w jej Radzie Nadzorczej. W okresie objętym kontrolą Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. podejmowała zgodnie ze statutem PKP PLK S.A. uchwały w zakresie dotyczącym m.in.: sprawozdań z działalności PKP PLK S.A.; sprawozdań finansowych PKP PLK S.A.; wniosków Zarządu PKP PLK S.A. dotyczących pokrycia straty bilansowej netto za dany rok; Programu rozwoju sieci kolejowej w Polsce; udzielania absolutorium członkom Zarządu PKP PLK S.A. z wykonania przez nich obowiązków w danym roku; Harmonogramu realizacji zadań restrukturyzacyjnych w latach 2013-2015 w PKP PLK S.A.; powoływania/odwoływania: członków Zarządu PKP PLK S.A.; powołania Komitetu Audytu Rady Nadzorczej Spółki PKP PLK S.A.; wniosków Zarządu PKP PLK S.A. o podwyższenie kapitałów własnych; wniosków Zarządu PKP PLK S.A. o podwyższenie kapitału zakładowego; zmiany Statutu PKP PLK S.A.; Planów działalności PKP PLK S.A.; Planu optymalizacji kosztów i zatrudnienia w PKP PLK S.A.; emisji obligacji oraz wystąpienia z wnioskiem o udzielenie gwarancji i ustanowienia zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa; *Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków z Funduszu Kolejowego*; zmian do *Jednolitych Zasad Rachunkowości oraz Zakładowego Planu Kont PKP PLK S.A.*; harmonogramu *Planu restrukturyzacji PKP PLK S.A.*; wyrażania zgody na zaciągnięcie zobowiązań; Planu restrukturyzacji kosztów i zatrudnienia w PKP PLK S.A.; zmian w regulaminie Zarządu PKP PLK S.A.; zmian statutu PKP PLK S.A.; zaciągania kredytów w Europejskim Banku Inwestycyjnym; dostawy w latach 2014-2015 energii elektrycznej na potrzeby PKP PLK S.A. (na podst. § 23 ust. 2 pkt 7 lit. c Statutu Spółki); zwolnienia z długu: Kolei Bałtyckiej S.A.; PKP Intercity S.A.; Rail Polska Sp. z o.o.; spółki Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (na podst. § 23 ust. 2 pkt 13 Statutu Spółki); ustanowienia przez PKP PLK S.A. fundacji do prowadzenia działalności publicznej i społecznie użytecznej dla promocji transportu kolejowego oraz wyposażenia jej w majątek założycielski; harmonogramu restrukturyzacji zatrudnienia w latach 2013-2015; zasad wynagradzania Zarządu i

pracowników PKP PLK S.A.; *Raportu o bezpieczeństwie na sieci PKP PLK S.A. w 2012 r.*; zawarcia przez Zarząd umowy społecznej z pracownikami PKP PLK S.A.; ustalania zadań Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.

(dowód: akta kontroli str. 2221-2294)

Rada Nadzorcza, zapisami Zasad Nadzoru była zobowiązana do przekazywania informacji kwartalnych. Zgodnie z przekazaną kontrolującym dokumentacją w latach 2010-2011 Rada Nadzorcza nie przekazywała sprawozdań w okresie 2010-3 kwartał 2011 r.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż powodem nieprzekazywania przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. w latach 2010-2011 kwartalnych sprawozdań był fakt, że osoba sprawująca funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej Spółki kierowała komórką organizacyjną resortu i na bieżąco przekazywała członkowi kierownictwa resortu informacje objęte zakresem sprawozdania.

(dowód: akta kontroli str. 1989-1990)

W informacjach przekazywanych za pozostałe okresy Rada Nadzorcza wykazywała dane dotyczące: terminowości regulowania zobowiązań, przekroczenia wskaźnika przyrostu wynagrodzeń, występujących w spółce konfliktów społecznych, zmian w składzie Zarządu Spółki, istotnych zdarzeń związanych z przeprowadzonymi w Spółce kontrolami, oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, działaniach określonych w przyjętym planie działania, które nie są realizowane bądź występują istotne odstępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 2405-2407, 2484-2486, 2511-2512, 2561-2562, 2606-2607, 2657-2658, 2708-2709, 2735-2736)

Rada Nadzorcza nie realizowała obowiązków określonych w:

1. pkt II *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.* zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury, zobowiązujących Rady Nadzorcze PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. do monitorowania realizacji przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu o charakterze strategicznym „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” ;
2. pkt II Zarządzenia nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. zobowiązujących Rady Nadzorcze PKP S.A. oraz PKP PLK S.A. do monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów dokumentów o charakterze strategicznym odnoszących się do sektora kolejowego.

W odniesieniu do monitorowania realizacji przyjętego przez Radę Ministrów dokumentu o charakterze strategicznym „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w okresie objętym kontrolą przekazywane przez Radę Nadzorczą informacje nie zawierały danych w tym zakresie, natomiast w odniesieniu do monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów dokumentów o charakterze strategicznym odnoszących się do sektora kolejowego oraz wyznaczonych do osiągnięcia przez spółki parametrów ekonomicznych w latach 2010-2013, przekazywano jedynie dane potwierdzające monitorowanie wyznaczonych do osiągnięcia przez spółki parametrów ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1712-1749, 2405-2407, 2484-2486, 2511-2512, 2561-2562, 2606-2607, 2657-2658, 2708-2709, 2735-2736)

W pkt *Monitorowanie spółek PKP S.A. i PKP PLK S.A. Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.* oraz w pkt *Nadzorowanie spółek w których PKP S.A. posiada akcje lub udziały* Zarządzenia nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r., zobowiązano pracowników Ministerstwa, będących członkami rad nadzorczych wskazanych

spółek, w tym Rady Nadzorczej PKP PLK S.A., do przekazywania informacji dotyczących tej spółki w zakresie realizacji strategicznych dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów (pkt 4). W latach 2010-2013 ww. członkowie rad nadzorczych, w tym Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. nie realizowali przedmiotowych obowiązków – kontrolującym nie przedstawiono żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie tych działań.

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż „Zasady Nadzoru nie zawierają postanowień nakładających na Radę Nadzorczą PLK S.A. obowiązku przekazywania w kwartalnych sprawozdaniach informacji dotyczących realizacji przez spółkę dokumentów rządowych o charakterze strategicznym. Sprawozdania kwartalne Rady Nadzorczej PLK S.A. obejmowały swym zakresem informacje określone w załącznikach do Zasad. Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że informacje dotyczące realizacji WPIK do roku 2013 były pozyskiwane okresowo przez resort bezpośrednio od spółki PLK S.A. Zasady nadzoru właścicielskiego nad PKP S.A. i PLK S.A.” w pkt II obligują Rady Nadzorcze PKP S.A. i PLK S.A., między innymi, do monitorowania realizacji dokumentów rządowych o charakterze strategicznym oraz wyznaczonych parametrów ekonomicznych, a nie do przekazywania informacji w tym zakresie. Sprawozdania kwartalne Rad Nadzorczych obejmują swym zakresem informacje określone w załącznikach do Zasad. Okoliczność, że Rada Nadzorcza Spółki nie przekazywała w sprawozdaniach kwartalnych stosownych informacji nie oznacza, iż minister właściwy ds. transportu nie posiadał informacji o realizowanych działaniach. Realizacja przez spółki Grupy PKP działań przewidzianych np. w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” wymagała ze strony Grupy PKP współdziałania z ministrem właściwym ds. transportu, który jako organ korporacyjny spółki PKP S.A. lub jako organ administracji wyrażał zgodę na określone czynności prawne (czynności określone w Statucie PKP S.A. lub w art. 18 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

Ponadto Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż Zasady Nadzoru nie określają formy w jakiej przedstawiciele PKP S.A. w radach nadzorczych spółek z udziałem PKP S.A., będący jednocześnie pracownikami resortu transportu, mieliby przekazywać do Departamentu TK istotne informacje dotyczące spółek w zakresie realizacji strategicznych dokumentów przejętych przez Radę Ministrów - „Wobec nieokreślenia formy przekazywania informacji oraz pozostawienia do uznania ww. osób, które z informacji wymagają przekazania, nie można jednoznacznie przesądzić o niedopełnieniu obowiązków sprawozdawczych”.

(dowód: akta kontroli str. 1989-1990)

Sprawozdania Zarządu

Zarząd Spółki przedstawiał (zgodnie z Zasadami Nadzoru) kwartalne sprawozdania, w których przedstawiane były informacje dotyczące: podstawowych danych o spółce (w odniesieniu do stanu kapitału zakładowego i zapasowego); kształtowania się przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i poziomu zatrudnienia; danych finansowych; podstawowych wskaźników ekonomicznych; sytuacji płatniczej; zdolności kredytowej; sytuacji społecznej w spółce; przeprowadzonych w spółce kontrolach i ich wynikach. Do sprawozdań spółka załączała Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe (F-01/I-01).

(dowód: akta kontroli str. 2389-2404, 2468-2486, 2494-2510, 2545-2560, 2590-2605, 2640-2656, 2691-2767, 2716- 2734, 2764-2780, 2866-2822, 2897-2914, 2944-2961, 2994-3012, 3043-3062)

Ustalone
nieprawidłowość
i

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

1. Departament TK w sposób niedostateczny egzekwował realizację zadań nałożonych na Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. w zarządzeniu nr 43 Ministra Infrastruktury z 7 listopada 2011 r. oraz dokumencie pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami PKP S.A. oraz PKP PLK S.A.*, polegających na obowiązku:

- monitorowania realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie dotyczącym tej spółki;
- monitorowania realizacji przyjętych przez Radę Ministrów innych dokumentów o charakterze strategicznym, w zakresie dotyczącym tej spółki.

Jednostka kontrolowana nie przedstawiła żadnego dokumentu potwierdzającego wykonywanie przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. wskazanych zadań.

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W odniesieniu do wyjaśnień Dyrektora Departamentu TK, który stwierdził, iż powodem nieprzekazywania przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. w latach 2010-2011 kwartalnych sprawozdań był fakt, że osoba sprawująca funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej Spółki kierowała komórką organizacyjną resortu i na bieżąco przekazywała członkowi kierownictwa resortu informacje, objęte zakresem sprawozdania - NIK zwraca uwagę, iż zapisy Zasad Nadzoru nie uzależniały obowiązku składania przez Radę Nadzorczą kwartalnych sprawozdań od miejsca zatrudnienia jej Przewodniczącego, a zatem przedmiotowe dokumenty powinny być składane za wszystkie okresy.

W odniesieniu do wyjaśnień Dyrektora Departamentu TK, który stwierdził, iż *Zasady nadzoru właścicielskiego nad PKP S.A. i PLK S.A.* obligują Rady Nadzorcze PKP S.A. i PLK S.A. (m.in.) do monitorowania realizacji dokumentów rządowych o charakterze strategicznym oraz wyznaczonych parametrów ekonomicznych, a nie do przekazywania informacji w tym zakresie - zdaniem NIK (mając na uwadze zapisy Zasad Nadzoru, które stanowią, iż monitoring spółek PKP S.A. i PKP PLK S.A. prowadzony jest na podstawie sprawozdań przedkładanych zarówno przez Zarząd, jak i Radę Nadzorczą), składane przez te organy sprawozdania/informacje powinny dotyczyć również realizacji zadań odnoszących się do tych spółek w dokumentach strategicznych, przejętych przez Radę Ministrów.

**Ocena
cząstkowa**

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

2.3. Inne działania Ministra w odniesieniu do spółek Grupy PKP

Opis
faktycznego
stanu

Prowadzenie postępowań administracyjnych

Minister prowadził postępowania administracyjne w sprawach:

- rozporządzania składnikami aktywów trwałych PKP S.A. oraz spółek, o których mowa w art. 14, 15 i 19 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP, a także spółek utworzonych przez PKP do dnia, w którym skuteczny stał się wpis PKP S.A. do rejestru przedsiębiorców, w których Skarb Państwa, PKP S.A. lub państwowe osoby prawne posiadają 100 % akcji lub udziałów, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50.000 euro. W latach 2010-2013 złożono do Ministra 488 wniosków, które rozstrzygnięto wydając 468 decyzji;

- nieodpłatnego przekazywania mienia PKP S.A. na własność jednostkom samorządu terytorialnego, Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym. W latach 2010-2013 złożono do Ministra 61 wniosków, które rozstrzygnięto wydając 55 decyzji;
- przekazywania mienia PKP S.A. na własność jednostkom samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych na warunkach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa. W latach 2010-2013 złożono do Ministra 24 wnioski, które rozstrzygnięto wydając 23 decyzje;
- przekazywania mienia PKP S.A. na własność jednostkom samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa w trybie mieszanym, tj. częściowo w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych na warunkach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa oraz częściowo nieodpłatne przekazanie mienia PKP S.A.. W latach 2010-2013 złożono do Ministra 16 wniosków, które rozstrzygnięto wydając 16 decyzji.

W okresie objętym kontrolą wydano 3 decyzje, w których Minister nie wyraził zgody na dokonanie przez PKP S.A. czynności prawnej polegającej na:

- zmianie umowy o oddaniu do odpłatnego korzystania w formie dzierżawy spółce POLZUG Intermodal Polska Sp. z o.o. zabudowanej nieruchomości położonej we Wrocławiu,
- zmianie umowy najmu zawartej pomiędzy PKP S.A. a Moraves Polska umowy najmu pomieszczeń zlokalizowanych w Lublinie,
- sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w Zduńskiej Woli.

(dowód: akta kontroli str. 1808-1823, 1870-1879)

Notatki dla Podsekretarza Stanu

Departament TK, zgodnie z zapisami Zasad Nadzoru sporządzał kwartalne notatki dla Podsekretarza Stanu, w których przedstawiane były informacje o sytuacji spółek PKP PLK S.A., PKP S.A. oraz spółek zależnych PKP S.A. w zakresie m.in. sytuacji finansowej i przyczyn uzyskania określonych parametrów ekonomicznych, zatrudnienia, sytuacji płatniczej spółek, płynności finansowej, nakładów inwestycyjnych, sytuacji społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 2434-2440, 2487-2493, 2513-2519, 2563-2569, 2608-2614, 2659-2686, 2710-2715, 2759-2763, 2802-2805, 2844-2847, 2894-2896, 2940-2943, 2991-2993, 3039-3042, 3089-3091)

Działania w zakresie wykorzystania środków z budżetu UE przeznaczonych na transport kolejowy

Ministerstwo, poza bieżącym monitoringiem inwestycji kolejowych, podjęło inicjatywy mające na celu maksymalizację wykorzystania środków przeznaczonych na projekty kolejowe, tj:

- Na początku 2012 roku powołany został specjalny zespół roboczy, tzw. Task Force, składający się z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Ministerstwa, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Finansów, Inicjatywy Jaspers oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych, którego zadaniem jest bieżąca ocena stopnia zaawansowania inwestycji w transporcie kolejowym w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz akceptowanie rozwiązań mających na celu wykorzystanie środków w ramach budżetu unijnego na lata 2007-2013. Zespół został powołany na podstawie rekomendacji

z raportu ewaluacyjnego pn. „*Evaluation of readiness for implementation of railway projects in Poland and assessing the absorption capacity of the railway sector in Poland in relation to the Operational Programme Infrastructure and Environment 2007-2013*”, który na zlecenie KE wykonała firma LeighFisher. W wyniku prac zespołu powstała lista projektów, których realizacja możliwa jest w perspektywie finansowej 2007-2013 ze środków POIiŚ. Lista obejmowała projekty inwestycyjne i przygotowawcze, ujęte na dotychczasowej Liście projektów indywidualnych dla POIiŚ 2007-2013 oraz propozycje nowych projektów, m.in. projekty rewitalizacji linii kolejowych, projekty poprawy bezpieczeństwa na przejazdach kolejowych oraz zakupu i montażu rozjazdów kolejowych. Wymienione grupy inwestycji są dużo mniej skomplikowane i czasochłonne niż projekty obejmujące pełną modernizację linii kolejowych i tym samym umożliwią wykorzystanie większej puli środków pochodzących z budżetu UE. Ponadto MTBiGM zaproponowało do realizacji w POIiŚ projekty obejmujące przygotowanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej dla inwestycji planowanych do wykonania w kolejnej perspektywie finansowej UE 2014-2020. Projekty te zostały wpisane na Listę Projektów Indywidualnych dla POIiŚ 2007-2013.

- Strona polska uzyskała zgodę KE na ponoszenie wydatków niekwalifikowanych w ramach projektów kolejowych POIiŚ po roku 2015 (pismo Ares (2013) 62064 z 18 stycznia 2013 r.). Wydatki te nie będą mogły być przedstawione do refundacji i będą musiały być zabezpieczone przez beneficjenta jako wkład własny, jednakże pozwoli to na uzyskanie pełnego wsparcia unijnego określonego w umowie o dofinansowanie projektu.
- Uzyskano zapewnienie KE, że zostanie zwiększone dofinansowanie UE w priorytecie VII Transport przyjazny środowisku do 80% wydatków kwalifikowanych (pismo Ares (2013) 334496 z 13 marca 2013 r.). Dzięki temu projekty inwestycyjne PKP PLK S.A. będą mogły otrzymać wsparcie ze środków UE na poziomie nawet 85%. Na poziomie krajowym powyższa zmiana została już wdrożona poprzez zmianę Szczegółowego Opisu Priorytetów POIiŚ (ver. 3.14 z 17 lipca 2013 r.). Na poziomie unijnym procedowana jest modyfikacja zapisów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, która ma usankcjonować powyższe zmiany.

(dowód: akta kontroli str.1971-1976)

Działania dot. zakupu przez PKP Intercity S.A. pociągów typu Pendolino

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż „PKP Intercity S.A. ogłosiła przetarg na dostawę 20 pociągów zespołowych dnia 6 sierpnia 2008 r. Przetarg ten dotyczył zakupu pociągów zespołowych do obsługi relacji Katowice/Kraków – Warszawa – Gdynia. Podstawą do podjęcia takiej decyzji były plany PKP PLK S.A. dotyczące modernizacji korytarza kolejowego E65, w którym miały poruszać się te pociągi. Spółka planowała wykonywanie nowymi składami przewozów o charakterze komercyjnym. Wszelkie przeprowadzone przed rozpoczęciem przetargu przez PKP Intercity S.A. studia i analizy, efektem których było opracowanie dokumentacji przetargowej Spółka zrealizowała samodzielnie, a wszelkie niezbędne w tym zakresie decyzje, w tym m.in. odnośnie trybu procedury przetargowej podejmował ówczesny Zarząd Spółki. Z uwagi na komercyjny charakter przewozów, które planowano wykonywać składami Pendolino, minister właściwy ds. transportu nie podejmował decyzji w tym zakresie, Departament TK nie dysponuje żadnymi dokumentami odnośnie tej kwestii.

Ponadto Spółka planowała, iż inwestycja będzie dofinansowana ze środków UE wg zasad pomocy regionalnej na nowe inwestycje (intensywność pomocy publicznej ok. 20%). W dniu 18 czerwca 2009 r. PKP Intercity S.A. prenotyfikowała Komisji Europejskiej projekt pn. „Zakup nowoczesnego taboru na potrzeby PKP Intercity S.A.”. Projekt miał być

współfinansowany ze środków POIiŚ, a przewozy miały być wykonywane na zasadach komercyjnych na liniach. Warszawa – Gdynia, Warszawa – Kraków, Warszawa – Katowice, Warszawa – Poznań oraz Warszawa – Wrocław.

Z uwagi na planowane dofinansowanie inwestycji ze środków UE Spółka ubiegała się o włączenie projektu na listę projektów indywidualnych POIiŚ. Jak wspomniano wyżej, początkowo projekt jako komercyjny miał być współfinansowany na zasadach pomocy regionalnej. Z uwagi na zmianę uwarunkowań rynkowych projekt nie mógł zostać zrealizowany na założonych zasadach, o czym Spółka informowała Ministra. W związku z tym, Spółka przygotowała nowy projekt pn.: „Zakup kolejowego taboru pasażerskiego do obsługi połączeń dalekobieżnych”, przewidujący objęcie przewozów realizowanych nowym taborem umową o świadczenie usług publicznych (PSC – public service contract).

Projekt został wpisany na Listę projektów indywidualnych POIiŚ pod nr 7.1-39. Wartość projektu szacowana jest na 400 mln euro, z czego 200 mln Euro miało pochodzić ze środków UE w ramach Priorytetu VII „Transport przyjazny środowisku” POIiŚ, zaś pozostałe 50% środków Spółka zobowiązana była pozyskać w ramach kredytu z EBI gwarantowanego przez Skarb Państwa. Spółka pisemnie przekazywała informacje odnośnie stanu prac nad projektem, a Minister przyjmował te informacje do wiadomości.

W dniu 23 listopada 2010 r. Minister Infrastruktury otrzymał w formie uchwały upoważnienie Rady Ministrów do zawarcia z PKP Intercity S.A. umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej przewozy wykonywane na linii Gdynia – Warszawa – Kraków/Katowice. Umowa została zawarta w dniu 25 lutego 2011 r.³⁰

Z załączonego do umowy planu finansowego wynikało, iż w okresie obowiązywania umowy, tj. w latach 2011 – 2020, kwota dofinansowania przewozów międzywojewódzkich z budżetu państwa będzie wynosiła 2.785.564 tys. zł brutto oraz kwota dofinansowania z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013 zakupu taboru pasażerskiego do wykonywania tych przewozów wyniesie 200,00 mln EUR, tj. 824 980 tys. zł.

Oznaczało to, iż Minister Infrastruktury, podpisując tę umowę, zaciągnie zobowiązania finansowe, wywołujące skutki dla budżetu państwa, w postaci wydatków w wysokości 2.785.564 tys. zł brutto i 824.980 tys. zł, tj. łącznie 3.610.544 tys. zł. Zatem uzasadnione było, aby na zaciągnięcie tak wysokich wieloletnich zobowiązań finansowych Minister Infrastruktury uzyskał akceptację Rady Ministrów w drodze uchwały. Niemniej jednak ze względu na decyzję Komisji Europejskiej o zmianie zasad dofinansowania tego projektu środkami z funduszy UE zaistniała konieczność wyłączenia tego projektu z ww. Umowy PSC. W związku z tym w dniu 28 sierpnia 2013 roku Rada Ministrów podjęła Uchwałę nr 149/2013 zmieniającą Uchwałę nr 214/2010 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie finansowania międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, a obowiązująca Umowa ramowa została zmieniona Anekssem nr 4 zawartym w dniu 2 października 2013 r. na podstawie ww. Uchwały nr 149/2013 Rady Ministrów”.

(dowód: akta kontroli str. 1991-1994)

W odniesieniu do zakupu składów zespolonych Pendolino, Minister wydał, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji oraz opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji (Dz. U. Nr 77, poz. 650) opinię (pozytywną) wymaganą w przypadku gdy poręczenia lub gwarancji udziela Rada Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 2183-2206)

³⁰ W ramach niniejszej kontroli nie badano prawidłowości działań związanych z zawarciem przedmiotowej umowy.

Ustalono nieprawidłowość i	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości
Ocena częstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki kontrolowanej w zbadanym obszarze.

3. Działania Ministra w zakresie dostosowania prawa polskiego do przepisów dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady, regulujących zasady ustalania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Opis stanu faktycznego Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, w ust 3 artykułu 7 pn. *Zasady pobierania opłat* stanowi, iż: bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 lub art. 8 opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.

W § 8 ust 1. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej³¹ określono, iż: do kalkulacji stawek, dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje:

- 1) koszty bezpośrednie obejmujące: koszty utrzymania, koszty prowadzenia ruchu kolejowego oraz amortyzację;
- 2) koszty pośrednie działalności obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione w pkt 1 i 3;
- 3) koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury;
- 4) pracę eksploatacyjną określoną dla poszczególnych kategorii linii i pociągów, o których mowa w § 7.

W wyroku z dnia 30 maja 2013 r. (wydanym w związku ze skargą Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną w dniu 26 października 2010 r.), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej³² stwierdził m.in., że:

„W przedmiocie zarzutu dotyczącego obliczania opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej Komisja jest zdania, że Rzeczpospolita Polska nie spełniła obowiązków, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14. Jej zdaniem pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, w rozumieniu wspomnianego art. 7 ust. 3, odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”. Te ostatnie, zdaniem Komisji, oznaczają jedynie koszty, które powstają wskutek faktycznego przewozu pociągami, a nie koszty stałe, które obejmują oprócz kosztów związanych z przewozem pociągami również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone, nawet jeśli przewóz pociągami nie następuje. Ponadto Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska przyznała w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, iż wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury uzależniona jest od planowanych działań eksploatacyjnych, planowanych kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej w

³¹ Dz. U. Nr 35, poz. 274.

³² Treść wyroku dostępna na stronie: <http://curia.europa.eu>

ramach minimalnego dostępu oraz od przewidywanego dofinansowania remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej. Tymczasem czynniki te nie są wprost związane z kosztami bezpośrednimi wynikającymi z przewozu pociągami, lecz mają na celu odzyskanie całości poniesionych przez zarządcę kosztów. Jeśli chodzi o możliwość wprowadzenia podwyżki opłat na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14, Komisja zwraca uwagę, że z łącznej lektury akapitów pierwszego i drugiego tego przepisu wynika obowiązek państw członkowskich stworzenia mechanizmu kontrolnego obejmującego wszystkie segmenty rynku przewozów kolejowych oraz ich zdolność płatniczą. Mechanizm ten ma umożliwić określenie „wytrzymałości rynku” oraz weryfikację, że nie zostały wykluczone pewne segmenty rynku, które do tej pory mogły opłacać minimalny dostęp do infrastruktury. Tymczasem ustawa o transporcie kolejowym nie ustanawia takiego mechanizmu. Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu dotyczącego art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, Rzeczpospolita Polska podnosi, że wskazana ustawa została zmieniona w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi zgodnie z żądaniami Komisji. W szczególności art. 33 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami. Rzeczpospolita Polska kwestionuje ponadto zarzut Komisji, zgodnie z którym w świetle polskich przepisów koszty bezpośrednio wynikające z wykonywania przewozów pociągami miałyby oznaczać całkowite koszty utrzymania i całkowite koszty eksploatacji. Ponadto Rzeczpospolita Polska podnosi, że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”, jest bezpodstawne. Wspomniane państwo członkowskie zauważa w tym względzie, że zważywszy, iż dyrektywa 2001/14 nie definiuje tego pojęcia, państwa członkowskie dysponują pewną swobodą w zakresie określenia, przy poszanowaniu celów dyrektywy, co wchodzi w skład takiego kosztu i oparcia na nim wysokości opłat za dostęp. W odniesieniu, w drugiej kolejności, do zarzutu opartego na naruszeniu art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie wytłumaczyła, na jakiej podstawie – w świetle obowiązujących w Polsce przepisów – uznaje ona, że koszty brane pod uwagę do obliczania opłaty za minimalny dostęp są podwyższone o stopę zwrotu, o której mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14. ... twierdzi w odniesieniu do zarzutu Komisji opartego na nieprawidłowej transpozycji art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, że z tego przepisu nie wynika w żaden sposób, że jako „koszty, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, można uznać jedynie koszty krańcowe. Zdaniem tego państwa członkowskiego, ponieważ ani ta dyrektywa, ani jakkolwiek inny przepis prawa Unii nie wymieniają kosztów, które można objąć tym pojęciem, rozstrzygającym kryterium jest jedynie kwestia tego, czy można wykazać, w odniesieniu do takich kosztów, bezpośredni związek z wykonywaniem przewozów pociągami. Na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, bez uszczerbku dla przepisów art. 7 ust. 4 lub 5 oraz art. 8 tej dyrektywy. W tym względzie należy stwierdzić, że dyrektywa 2001/14 nie zawiera żadnej definicji pojęcia „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, a żaden przepis prawa Unii nie określa kosztów objętych lub kosztów nieobjętych tym pojęciem. Ponieważ chodzi ponadto o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 93 opinii, wywołuje poważne trudności w praktyce, należy uznać, że w aktualnym stanie prawa Unii państwa członkowskie posiadają pewien zakres uznania w celu transpozycji i stosowania wskazanego pojęcia w prawie krajowym. Wynika stąd, że w niniejszej sprawie należy zbadać, czy rozważane polskie przepisy pozwalają uwzględnić przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń

związanych z obsługą pociągów kosztów, które w oczywisty sposób nie są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W tym względzie art. 33 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca tej infrastruktury jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Zgodnie z art. 33 ust. 4 opłata podstawowa za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest obliczana jako iloczyn przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z art. 33 ust. 5 stawka jednostkowa opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest określana dla przejazdu jednego pociągu na odległość jednego kilometra. Zasady obliczania opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej są określone w § 6 rozporządzenia ministra z 2009 r. Paragraf 8 ust. 1 wskazanego rozporządzenia ministra stanowi w tym względzie, że do kalkulacji stawek dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej zarządca infrastruktury przyjmuje koszty bezpośrednie obejmujące koszty utrzymania, koszty prowadzenia ruchu kolejowego i amortyzację. Przepis ten przewiduje ponadto uwzględnienie kosztów finansowych związanych z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury, kosztów pośrednich działalności obejmujących pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione powyżej koszty oraz pracy eksploatacyjnej określonej dla poszczególnych kategorii linii i pociągów. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 99 opinii, koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami mogą różnić się, przynajmniej częściowo, w zależności od natężenia ruchu i w rezultacie mogą być uznane za koszty, które są w części bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Wynika stąd a contrario, że w zakresie, w jakim obejmują one koszty stałe związane z dopuszczeniem do ruchu odcinka sieci kolejowej, jakie musi ponieść zarządca nawet jeśli przejazd pociągiem nie następuje, koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego wymienione w § 8 ust. 1 rozporządzenia ministra z 2009 r. powinny być uznane za koszty tylko częściowo bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Co się tyczy kosztów pośrednich i kosztów finansowych, również wymienionych we wskazanym przepisie krajowym, należy stwierdzić, że koszty te nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami. Wreszcie w zakresie, w jakim amortyzacja nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być ona uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami. W tej sytuacji należy stwierdzić, że rozporządzenie ministra z 2009 r. prowadzi do uwzględnienia – w celu określenia opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów – kosztów, których nie można uznać za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarzut Komisji dotyczący naruszenia art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 jest zasadny. Natomiast nie można uwzględnić zarzutu Komisji dotyczącego naruszenia art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14. Rzeczpospolita Polska kwestionuje bowiem, że skorzystała z możliwości przyznanej we wskazanym przepisie, który pozwala na wprowadzenie podwyżek opłat za dostęp, a Komisja nie zdołała wykazać zasadności swego stanowiska w tym względzie. W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut czwarty Komisji w zakresie, w jakim polskie przepisy pozwalają, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnić koszty, których nie można uznać za koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, iż „Nie przyjmując środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia

infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, a także umożliwiając, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą odpowiednio na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.”

Dyrektor Departamentu TK wyjaśnił, iż: „w celu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE i prawidłowego wdrożenia Dyrektywy 2001/14/WE Ministerstwo przygotowuje zmianę krajowych regulacji prawnych tj. ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³³ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej³⁴. Projekt rozporządzenia został już opracowany i w dniu 13 listopada 2013 r. został przekazany do zaopiniowania do PKP PLK S.A. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Spółki, na którą regulacja będzie miała największy wpływ, rozpoczęte zostaną konsultacje społeczne. Zmiany do ustawy przewiduje się wprowadzić w dwóch etapach. Pierwszy etap zakłada wprowadzenie najistotniejszych zmian, które umożliwią zmianę zasad finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej, natomiast drugi etap przewiduje gruntowne uporządkowanie zapisów ustawy w kontekście obowiązujących przepisów unijnych. Pierwsza część zmian została przygotowana jako projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz ustawy o Funduszu Kolejowym zgłoszony przez sejmową Komisję Infrastruktury, natomiast w odniesieniu do drugiej zmiany obecnie opracowywane są założenia do projektu ustawy. Przewiduje się, że zmiana rozporządzenia zostanie wprowadzona do końca lutego 2014 roku, natomiast pełne wdrożenie dyrektywy 2001/14/WE, uwzględniające wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-512/10, zostanie przygotowane do końca 2014 roku. Oszacowano wstępnie skutki finansowe dla budżetu państwa w zakresie zmiany zasad ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Przewidywana niezbędna dodatkowa kwota z budżetu państwa w 2014 roku to ok. 900 mln zł. Są to szacunki dotyczące wyłącznie zmian wprowadzanych w 2014 roku i wymagają urealnienia w odniesieniu do lat kolejnych, które będzie mogło zostać dokonane po ostatecznym przyjęciu zasad ustalania opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej. Obecnie w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej trwają prace nad oszacowaniem wysokości ewentualnych roszczeń przewoźników. Należy mieć jednak na uwadze, że szacunki te, będą obarczone dużym ryzykiem wynikającym ze skomplikowanego charakteru sprawy. Na trudności w wyliczeniach mają wpływ takie czynniki jak np.: niejasność i nieprecyzyjność Dyrektywy 2001/14/WE, precedensowość sprawy, szeroki wachlarz zarzutów, które mogą być podniesione przez wnoszących roszczenia wobec Skarbu Państwa, trudności w udowodnieniu wysokości szkody przez przewoźników. Mając powyższe na uwadze, dopiero otrzymanie ewentualnych pozwów może pozwolić na realne oszacowanie skali roszczeń. Dotychczas do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie wpłynął żaden wniosek o odszkodowanie z tytułu wyroku w sprawie C-512/10”.

(dowód: akta kontroli str. 1214-1221)

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1594.

³⁴ Dz. U. Nr 35, poz. 274

Ustalono
nieprawidłowość
i

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na:

niedostosowaniu przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, regulujących zasady ustalania opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, do obowiązujących w badanym okresie regulacji zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego I Rady 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa.

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

W konsekwencji braku działań ze strony Ministra, w zakresie dostosowania prawa polskiego do obowiązujących w Unii Europejskiej przepisów, regulujących zasady ustalania opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, do czasu wydania przytoczonego powyżej wyroku z dnia 30 maja 2013 r., może powstać konieczność wypłaty odszkodowań przedsiębiorcom kolejowym, prowadzącym działalność w obszarze przewozów towarowych i pasażerskich, z tytułu błędnego wyliczenia opłat pobranych przez zarządcę infrastruktury w badanym okresie.

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niedostosowanie przez Ministra przepisów przywołanego rozporządzenia z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, do obowiązujących

w badanym okresie uregulowań, odnoszących się do opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, wprowadzonych powołaną wyżej dyrektywą Parlamentu Europejskiego I Rady: 2001/14/WE z dnia 26 lutego 2001 r.

4. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, w zakresie dot. działalności spółek Grupy PKP

Opis
faktycznego

stanu

Działania Ministra w zakresie zapewnienia adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego, w świetle realizacji celów i zadań związanych z działalnością spółek Grupy PKP.

Kontrola zarządcza

Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Ministerstwie regulował dokument pn. *Opis systemu kontroli zarządczej*, wprowadzony w październiku 2011 r.³⁵ Dokument ustalał podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej na poziomie Ministerstwa, standardy kontroli, procesy i mechanizmy w systemie kontroli, a także wzory sporządzanych formularzy i kwestionariuszy.

W myśl przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania³⁶, Minister sporządził: *Plan działalności*

³⁵ Dokument ten był corocznie nowelizowany.

³⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1254.

Ministra na rok 2011, 2012 i 2013, Sprawozdanie z wykonania planu działalności za rok 2011 i 2012 oraz Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2010, 2011 i 2012.

W *Planie działalności*, wśród celów priorytetowych Ministerstwa wynikających z budżetu państwa w układzie zadaniowym, wymieniano cele stawiane przed transportem kolejowym. Dotyczyły one zwiększenia dostępności i poprawy jakości transportu kolejowego poprzez, m.in.: budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury kolejowej czy zakup i modernizację taboru kolejowego. Stosowanym miernikiem była praca przewozowa w mln pasażerokilometrów oraz długość przebudowanych linii kolejowych w km.

W *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności* za rok 2011, w części dotyczącej realizacji celów, wykazano większą niż zakładano długość przebudowanych linii w km (plan – 377, wykonanie 392,3 km) oraz niższą niż zakładana pracę przewozową w mln pasażerokilometrów (plan – 12 808, wykonanie – 11 542,76). Powodem takiego stanu rzeczy, był wydłużony czas podróży w porównaniu do planowanego w rozkładzie jazdy pociągów (na skutek licznych modernizacji linii kolejowych) oraz błędy przy wprowadzaniu rozkładu jazdy i jego częste zmiany.

W *Sprawozdaniu z wykonania planu działalności* za rok 2012, w części dotyczącej realizacji celów, podobnie jak w roku 2011, wykazano większą niż zakładano długość przebudowanych linii w km (plan – 73,7, wykonanie – 161,5), jak również niższą od planowanej pracę przewozową w milionach pasażerokilometrów (plan – 12 587, wykonanie - 11 571) spowodowaną spadkiem liczby przewozów.

Przekroczenie założonej w planie długości przebudowywanych linii kolejowych, było konsekwencją zwiększenia finansowania i przyspieszenia realizacji zakresów torowych. (dowód: akta kontroli, str. 610-704)

Kontrola i audyt wewnętrzny

Departament Kontroli Ministerstwa opracowywał, w latach 2010-2013, plany:

- kontroli resortowych w zakresie wykonywania zadań, przez poszczególne jednostki podległe i nadzorowane przez Ministra, a także plany kontroli w miejscu realizowania inwestycji finansowanych ze środków publicznych;
- kontroli realizacji projektów Funduszu Spójności w sektorze transportu oraz kontroli ex-post projektów współfinansowanych ze środków Funduszu;
- kontroli przeprowadzanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w sektorze transport w zakresie sprawdzenia prawidłowości, skuteczności i zgodności z prawem procedur oraz systemu i kontroli POIiŚ (kontrolę systemowe), a także prawidłowości realizacji Planów działania Pomocy Technicznej (kontrola RPD)
- kontroli projektów realizowanych i finansowanych ze środków Funduszu TEN-T w zakresie monitorowania, oceny i kontroli projektów współfinansowanych z TEN-T.

Plany kontroli opracowywane były w oparciu o analizę ryzyka, uwzględniającą m.in. takie czynniki jak: wyniki wcześniejszych kontroli i audytów, skargi i wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach, kwoty wydatkowanych środków publicznych, wyniki badań i analiz. Od 2012 r. plan opracowywany był w oparciu o plan działalności Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Do roku 2011 plan opracowywano w oparciu o tematy zgłaszane przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Liczbę kontroli ogółem przeprowadzonych przez Departament Kontroli Ministerstwa, przedstawia poniższe zestawienie³⁷:

³⁷ Podana liczba pochodzi z dokumentu pt. „Informacja z realizacji ...” Departamentu Kontroli, podsumowującego kontrole przeprowadzone w 2013 r.

Rok	Resortowe	FS	TEN-T	POIŚ	SPOT	w tym dot. PKP
2010	19	11	3	7	1	9
2011	16	10	4	6	-	11
2012	16	9	9	7	-	6
RAZEM	111					26 + 7★

★ 7 kontroli przeprowadzonych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.: 303-304, 307-371, 419-582)

Ponadto w 2013 r. przeprowadzono siedem kontroli, których zakres obejmował funkcjonowanie spółek Grupy PKP S.A., w tym w toku czynności, były trzy kontrole dotyczące: *Zapewnienia jakości oferowanych usług przewozu osób w zakresie punktualności* (prowadzona w PKP Intercity S.A.); *Prawidłowości realizacji zadań w zakresie punktualności* (prowadzona w PKP PLK S.A.) oraz *Realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w wyniku modernizacji dworców kolejowych* (prowadzona w PKP PLK S.A.).

(dowód: akta kontroli str.: 306-582)

W ramach zrealizowanych 33 kontroli w spółkach grupy PKP, w latach 2010-2013, przeprowadzono 24 kontrole, których tryb, zakres i sposób prowadzenia wynikał z aktów prawa i procedur dotyczących systemu zarządzania i kontroli funduszy UE, a dziewięć kontroli resortowych przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁸ i ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁹, dotyczących prowadzenia kontroli przez Ministra, jako organu administracji rządowej.

W przeważającej większości (ok. 80%), kontrole przeprowadzane przez Departament Kontroli dotyczyły projektów współfinansowanych z Funduszu TEN-T oraz Funduszu Spójności. Weryfikowano sposób prowadzenia, realizacji i kontroli ex-post projektów, plany działań Pomocy Technicznej POIŚ oraz sprawność funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności.

Pozostałe kontrole z zakresu funkcjonowania spółek Grupy PKP dotyczyły:

1. wydatkowania środków z Funduszu Kolejowego na remonty i utrzymanie infrastruktury – kontrola przeprowadzona w okresie 27.05 – 17.06.2011 r. w PKP PLK S.A..

W trakcie kontroli stwierdzono, że PKP PLK S.A. złożyła w 2010 r. 26 wniosków o wypłatę środków FK, na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, zawierających 67 faktur na kwotę 77.662,31 tys. zł. Łącznie w 2010 r. z FK wydatkowano kwotę 69.461,09 tys. zł. Badaniu poddano m.in.: wszystkie wnioski o wypłatę środków z FK, faktury dołączone do wniosków, obieg i kontrolę dokumentów księgowych w spółce, funkcjonowanie procesu wydatkowania środków. W wyniku kontroli przedstawiono siedem zaleceń, w tym dotyczące planowanych zadań remontowych w sposób pozwalający na zgodne z umową o finansowaniu z FK składanie wniosków o wypłatę środków oraz zachowanie należytej staranności przy sporządzaniu i podpisywaniu umów i aneksów do nich z wykonawcami, a także przy sporządzaniu dokumentacji potwierdzającej odbiór i rozliczenie robót.

³⁸ Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

³⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

2. wydatkowania środków z budżetu państwa na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej – kontrola przeprowadzona w PKP PLK S.A. w okresie 19.07 – 5.08.2011 r.

Zalecono prowadzenie dokumentacji inwestycji w sposób pozwalający na określenie stopnia zaawansowania rzeczowego i finansowego robót na każdym ich etapie i poprawne ich rozliczanie, w szczególności dokładanie należytej staranności przy jej sporządzaniu, sporządzanie umów w sposób zapewniający ich zgodność z zapisami umowy o dofinansowanie oraz bezwzględne wykonywanie zapisów umów zawieranych z wykonawcami, co pozwoli zapewnić właściwe wydatkowanie środków publicznych, wskazanie terminu wprowadzenia procedury obiegu dokumentów powodujących skutki finansowe, ujednolicenie opisów faktur oraz składanie rozliczenia dotacji w terminie określonym w umowie o dofinansowanie.

3. jakości oferowanych przez PKP Intercity S.A. usług przewozu osób w zakresie zachowania należytej czystości – kontrola przeprowadzona we wrześniu 2011 r.

Kontrolerzy stwierdzili szereg nieprawidłowości organizacyjnych i formalnych oraz sformułowali szczegółowe zalecenia dotyczące m.in. opracowania dokumentu zawierającego zasady, organizację, nadzór i kontrole procesów czyszczenia wagonów dla oferty handlowej, współfinansowanej ze środków publicznych.

4. modernizacji dworców kolejowych z wykorzystaniem środków budżetu państwa w roku 2011, przeprowadzona w PKP S.A. w okresie od 13.01.- 3.02.2012 r.

W toku kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości w planowaniu i wykorzystaniu środków budżetowych, m.in.: brak należytej staranności w zakresie wykorzystania środków budżetowych oraz brak w PKP S.A., spójnego i sformalizowanego system monitorowania realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

Kontrolerzy sformułowali pięć zaleceń pokontrolnych, które odnosiły się m.in. do organizacji i prawidłowego wydatkowania środków budżetowych, wykorzystywania tych środków w okresie, na który zostały przyznane oraz terminowego sporządzania sprawozdań do Ministerstwa dot. wysokości i sposobu wydatkowania.

5. prawidłowości realizacji inwestycji w zakresie infrastruktury kolejowej -przeprowadzona w PKP PLK S.A. w grudniu 2012 r.

Kontrolą objęto dwa zadania inwestycyjne: rewitalizacja linii kolejowej nr 131 Chorzów Batory – Tczew, odcinek Bydgoszcz Główna – Tczew oraz rewitalizacja linii kolejowej nr 131 Chorzów Batory –Tczew, odcinek Inowrocław – Zduńska Wola – Chorzów Batory. Stwierdzono m.in. uchybienia polegające na przekroczeniu terminów, wynikających z realizacji umów, co zdaniem kontrolerów świadczyło o niewłaściwie prowadzonym nadzorze. Ponadto ustalono, że zakresy zadań i kwoty przyjęte w „Planie inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa”, ujęte w ustawie budżetowej na rok 2012, nie były zgodne z zakresami i kwotami wskazanymi w obowiązujących Programach Inwestycji oraz w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do 2013 r., z perspektywą 2015. Kontrolerzy zbadali również realizację wniosków, z kontroli przeprowadzonych przez Departamenty Kontroli Ministerstwa w 2011 r.

Zalecono niezwłoczne zrealizowanie wszystkich zaleceń pokontrolnych, w szczególności w zakresie planowania i wydatkowania środków budżetowych oraz sporządzanie programów inwestycyjnych zgodnych z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli, str.: 306-371)

Departament Kontroli Ministerstwa nie przeprowadzał kontroli w zakresie dotyczącym wyposażenia spółek Grupy PKP w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności, przygotowania spółek Grupy PKP do prywatyzacji i sprzedaży akcji lub udziałów w tych spółkach, rozgraniczenia działalności przewozowej spółek Grupy PKP od zarządzania infrastrukturą kolejową o charakterze ogólnodostępnym, zabezpieczenia spłaty zadłużenia PKP S.A. objętego gwarancjami Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli, str. 372-475)

W latach 2010-2013, dwa prowadzone przez Departament audyty wewnętrzne dotyczyły zagadnień związanych z prowadzonym przez Ministra nadzorem nad działalnością i funkcjonowaniem spółek Grupy PKP:

1. *Nadzór Ministra Infrastruktury w zakresie realizacji inwestycji finansowanych z Funduszu Kolejowego* – zadanie prowadzone w 2010 r. oraz
2. *Realizacja zadań Ministra z tytułu nadzoru nad organami, jednostkami i innymi podmiotami kreującymi i wykonującymi zadania z zakresu transportu kolejowego.* (nadzór właścicielski PKP S.A.).

Celem pierwszego z ww. zdań audytowych było uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że zadania wynikające z tytułu nadzoru MI w zakresie realizacji inwestycji kolejowych finansowanych m.in. z Funduszu Kolejowego były realizowane zgodnie z przepisami prawa, celowo i gospodarnie oraz zgodnie z wytyczonym w ministerstwie celem w tym obszarze nadzoru, a mechanizmy kontroli zarządczej w badanym procesie funkcjonowały w wystarczającym stopniu. Audytorzy stwierdzili, że czynności związane ze sprawowaniem nadzoru ministra nad realizacją inwestycji finansowanych z Funduszu Kolejowego spełniały założone kryteria legalności, celowości i gospodarności.

Zgodnie z wyjaśnieniami audytora wewnętrznego Ministerstwa, zadanie nr 2 nie zostało zakończone przekazaniem sprawozdania, gdyż audytor wewnętrzny realizujący zadania w tym zakresie, przeniesiony został do pracy w innym urzędzie na etapie sporządzania tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli, str. Pismo 278-300)

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

Uwagi
dotyczące
badanej
działalności

Zdaniem NIK, zmiany personalne na stanowisku audytora wewnętrznego, nie powinny mieć wpływu na realizację zaplanowanych dla Departamentu Kontroli zadań audytowych. Prace związane ze sporządzeniem sprawozdania powinien zakończyć audytor przed zmianą miejsca pracy lub inny uprawniony pracownik Ministerstwa.

**Ocena
częstkowa**

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

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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie prac nad dostosowaniem krajowych regulacji prawnych, dotyczących opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej.
2. Zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez rady nadzorcze PKP S.A. i PKP PLK S.A., związanych z monitorowaniem realizacji zadań, ustalonych dla tych spółek w dokumentach strategicznych, przyjętych przez Radę Ministrów.
3. Dokonanie analizy rezultatów uzyskanych w drodze realizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” i wykorzystanie jej wyników przy aktualizacji „Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku”.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.
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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 17/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 kwietnia 2014 r.

Warszawa, dnia 27 lutego 2014 r.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury

/ - / Tomasz Emiljan

⁴⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.