



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KIN.410.004.01.2015
P/15/032

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	PI/15/032 - Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 94444 z dnia 19 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Katarzyna Peikow-Mentlewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94443 z dnia 19 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Kazimierz Cymerys, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94448 z dnia 23 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1430-1431)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ² ; ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa ³ . (dowód: akta kontroli str. 5-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania ministra właściwego ds. transportu były niewystarczające w zakresie przygotowania i realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK). Przyczyniło się to do przygotowania programu, który pomimo wielokrotnych zmian, okazał się niemożliwy do realizacji w założonym zakresie. Ponadto minister nie zapewnił skutecznego monitorowania i nadzorowania działań PKP PLK S.A. podejmowanych w celu realizacji tego programu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Program WPIK przygotowano w ramach współdziałania Ministra Infrastruktury i PKP PLK S.A. Celem nadrzędnym programu było podniesienie poziomu jakości usług świadczonych przez PKP PLK S.A. – zarządcę publicznej infrastruktury kolejowej. W treści WPIK wyznaczony został realizator programu – spółka PKP PLK S.A. oraz zamieszczono jako

¹ Kontrola objęła swym zakresem lata 2011 – 2015 (I półrocze).

² Ministerstwo właściwe ds. transportu w okresie od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 16 listopada 2015 r.

³ Funkcję ministra właściwego ds. transportu: Ministra Infrastruktury w okresie od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 7 listopada 2011 r. pełnił Pan Cezary Grabarczyk; Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. pełnił Pan Sławomir Nowak; Ministra Infrastruktury i Rozwoju w okresie od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 22 września 2014 r. pełniła Pani Elżbieta Bieńkowska, a od dnia 22 września 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r. pełniła Pani Maria Wasiak.

oświadczenie spółki stwierdzenie, że jest ona organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania⁴.

Pomimo wątpliwości wynikających z analiz przeprowadzonych przez ministerstwo⁵ na etapie tworzenia projektu WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 (dalej WPIK do roku 2013), co do wykonalności WPIK, minister właściwy ds. transportu przekazał projekt do uchwalenia przez Radę Ministrów. Ponadto projekt ten nie posiadał niezbędnych uzgodnień z Ministrem Finansów, co spowodowało około półroczną zwłokę w uchwaleniu programu. Zakres zadań inwestycyjnych ujęty w WPIK do roku 2013, uchwalonym przez Radę Ministrów, okazał się niemożliwy do realizacji w ustanowionych terminach. Po 5 miesiącach od uchwalenia programu, w ministerstwie stwierdzono, że wartości globalne całego WPIK oraz zaplanowane w poszczególnych okresach jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa⁶.

Przygotowany przez ministra program nie został dostosowany do możliwości realizacyjnych PKP PLK S.A. W związku z potrzebą dostosowania zakresu inwestycji objętych programem, do realnych możliwości ich wykonania, w okresie objętym kontrolą sześciokrotnie procedowano nad zmianami, modyfikacjami bądź aktualizacją programu⁷, przy czym – wobec braku analiz⁸ zawierających uzasadnienie pilności wykonania poszczególnych inwestycji i przyjętej kolejności ich realizacji – głównym celem aktualizacji było ograniczenie planowanego zaangażowania środków budżetu państwa oraz działanie nakierowane na zwiększenie wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE⁹.

Działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie monitorowania i nadzorowania działań PKP PLK S.A. związanych z realizacją WPIK nie były w pełni skuteczne¹⁰. Minister nie wyegzekwował od PKP PLK S.A. terminowego składania sprawozdań z realizacji programu, zatwierdzonych przez Zarząd spółki¹¹. Ponadto złożone sprawozdania zawierały błędy i niejednokrotnie wymagały korekty. Komórki organizacyjne ministerstwa nie wypracowały sposobu analizowania i efektywnego wykorzystania zawartych w sprawozdaniach

⁴ W oświadczeniu inwestora/beneficjenta zawarto m.in. stwierdzenie, że dla wykonania programu zapewnione zostały: realizacja zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym, a także uzyskanie efektu ostatecznego, uzasadniającego poniesienie nakładów i wydatków rzeczowych oraz wywołanych procesem inwestycyjnym ograniczeń użytkowania.

⁵ Ministerstwo właściwe ds. transportu - dalej ministerstwo.

⁶ W ocenie komórek organizacyjnych ministerstwa, dalsza akceptacja zakresu finansowego w uchwalonym przez RM WPIK, narażała resort na zarzut wprowadzenia w błąd Rady Ministrów oraz obarczenia odpowiedzialnością za niewykorzystanie dostępnych środków UE.

⁷ W dniu 5 listopada 2013 r. Rada Ministrów ustanowiła Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 (dalej WPIK do roku 2015), a 13 marca 2015 r. RM ustanowiła Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 (dalej WPIK 2015-2020).

⁸ Do czasu zakończenia kontroli NIK PKP PLK S.A. nie przedstawiła do kontroli (mimo żądania przedstawionego na piśmie przez kontrolerów) dokumentów zawierających uzasadnienie pilności wykonania poszczególnych zadań i przyjętej kolejności ich realizacji, uwzględnionej w poszczególnych wersjach WPIK. Wezwany do złożenia wyjaśnień w tej sprawie Prezes Zarządu Spółki nie wyjaśnił dlaczego nie przedstawił przedmiotowych dokumentów.

⁹ M.in. w związku z decyzją KE z dnia 24 stycznia 2014 r., która zatwierdziła zwiększenie stopy dofinansowania projektów kolejowych do poziomu 80%, co zdaniem MF zwiększało szansę dla wykorzystania przyznanej Polsce alokacji środków UE na lata 2007-2013.

¹⁰ Dopiero w dniu 5 maja 2015 r., Minister Infrastruktury i Rozwoju podpisał umowę ze Spółką PKP PLK S.A., której przedmiotem było określenie wysokości, warunków i trybu udzielania dotacji oraz zasad realizacji, sprawozdawczości, kontroli, monitorowania i rozliczania inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa.

¹¹ PKP PLK S.A. nie przekazała ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań z realizacji WPIK za I kwartał 2012 r., za II kwartał 2012 r., za IV kwartał 2013 r., za I, II, III, IV kwartał 2014 r., I półrocze 2014 r., oraz za I i II kwartał 2015 r. Ponadto, PKP PLK S.A. przekazała ministrowi właściwemu ds. transportu z opóźnieniem roczne sprawozdania z realizacji WPIK: za 2012 r. sprawozdanie złożyła w dniu 13 maja 2013 r., za 2013 r. sprawozdanie złożyła w dniu 19 maja 2014 r. Obowiązek złożenia przez PKP PLK S.A. sprawozdań rocznych z wykonania WPIK został określony przez Radę Ministrów w ustanowionym uchwałą Programie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku objętym sprawozdaniem.

informacji. Dodatkowo ograniczony przepływ informacji między jednostkami organizacyjnymi ministerstwa uniemożliwił osiągnięcie głównych celów systemu monitorowania projektów inwestycyjnych. Wystąpienie nieprawidłowości w tym zakresie potwierdziły również kontrole wewnętrzne i audyty przeprowadzone w ministerstwie w latach 2011-2014.

Podjęte przez ministra właściwego ds. transportu działania nie zapobiegły opóźnieniom w realizacji inwestycji kolejowych objętych programem. Nie osiągnięto efektów zaplanowanych w WPIK do roku 2013 w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r.¹² Nadzorowana przez ministra właściwego ds. transportu PKP PLK S.A. nie osiągnęła w pełni podstawowych celów sformułowanych w Programie WPIK do roku 2013, w szczególności nie uzyskano na liniach sieci TEN-T pełnej interoperacyjności. W wyniku nieosiągnięcia pełnych efektów zaplanowanych w WPIK do roku 2013, nie uzyskano pełnego dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów określonych umowami AGC i AGTC¹³.

Opóźnienia w realizacji WPIK spowodowały wysokie ryzyko niezrealizowania w pełnym zakresie, w ramach obowiązywania perspektywy UE 2007-2013, ośmiu kluczowych, również z punktu widzenia Komisji Europejskiej, projektów inwestycyjnych ujętych w programie¹⁴. Stwarzało to zagrożenie utraty kwalifikowalności wydatków inwestycyjnych tych projektów, których wartość całkowita na dzień 20 marca 2014 r. kształtowała się na poziomie ok. 8,4 mld zł. NIK zwraca również uwagę, że istnieje potencjalne zagrożenie nieotrzymania refundacji z budżetu środków europejskich dla realizacji projektów przeznaczonych do tzw. „fazowania”, czyli dla kontynuowania finansowania inwestycji, objętych perspektywą finansową 2007-2013, ze środków perspektywy 2014-2020. Na dzień zakończenia kontroli Komisja Europejska nie wydała decyzji umożliwiającej dalsze finansowanie tych inwestycji ze środków UE przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, dla inwestycji przewidzianych do „fazowania”.

¹² W szczególności spośród określonych w Programie wskaźników efektywności rzeczowej oczekiwanych jako rezultat programu, do końca 2013 r. nie zrealizowano: 450 km linii kolejowych; 380 km torów szlakowych i głównych zasadniczych; 580 km wszystkich torów; 326 szt. obiektów inżynierskich; 534 szt. skrzyżowań; 241 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 273 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągania maksymalnej prędkości 160 km/h i na długości 590 km nie uzyskano możliwości osiągania maksymalnej prędkości 200 km/h.

¹³ AGC - Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzona w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231) oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie wejścia w życie Umowy europejskiej o głównych międzynarodowych liniach kolejowych sporządzonej w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 232); AGTC – Umowa o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC), sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50) oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy europejskiej o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących, sporządzonej w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 51).

¹⁴ Zgodnie z pismem Ministra Finansów do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 kwietnia 2014 r., znak GN2/ART/063-4/2014/39540, przeszkodą w realizacji programu było niezapewnienie odpowiedniej jakości procesu przygotowania, realizacji i skutecznego nadzoru inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie programu WPIK i dokonywanie w nim zmian.

Opis stanu
faktycznego

Celem inwestycji ujętych w WPIK było udrożnienie podstawowych ciągów kolejowych, a w tym m.in. rewitalizacja i modernizacja istniejących oraz budowa nowych linii. Potrzeby w tym zakresie określone zostały w *Programie Działań dla Rozwoju Rynku Transportu Kolejowego do roku 2015*.

W listopadzie 2010 r., Ministerstwo Infrastruktury (MI) sporządziło *Raport ewaluacyjny do Programu Działań dla Rozwoju Rynku Transportu Kolejowego do roku 2015.*, którego celem było zbadanie celowości, trafności, efektywności i skuteczności mechanizmów oraz działań przewidzianych do realizacji w ww. *Programie*. W podsumowaniu *Raportu* stwierdzono, iż *Program* dokonuje trafnej diagnozy funkcjonowania i prawidłowo identyfikuje wyzwania i potrzeby rozwojowe sektora kolejowego w Polsce do roku 2015. *Raport* był podstawą odstąpienia przez Ministerstwo od wymogu sporządzania odrębnego raportu ewaluacyjnego do WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 749-778)

Podstawą do sporządzenia projektu WPIK do roku 2013 było zapotrzebowanie na środki finansowe na lata 2010-2013 określone w *Master Planie dla transportu kolejowego do roku 2030* oraz wymóg, nałożony ustawą o finansach publicznych, wprowadzenia inwestycji kolejowych do Wieloletniego Planu Finansów Państwa. W trakcie konsultacji międzyresortowych z Ministrem Rozwoju Regionalnego (MRR) przyjęto założenie, że WPIK będzie dokumentem wykonawczym do *Master Planu* i będzie stanowił podstawę do przygotowania kolejnych projektów ustawy budżetowej, jak i aktualizacji Wieloletniego Programu Finansów Państwa oraz że zostanie dostosowany do budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Prace nad programem rozpoczęto w 2010 r. Kierownictwo MI zatwierdziło w marcu 2011 r. i skierowało do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych. Departament Kolejnictwa MI¹⁵ zgłaszał wątpliwości, co do wykonalności WPIK, zważywszy na fakt, iż projekt programu przewidywał wzrost wydatków inwestycyjnych PKP PLK S.A. z poziomu ok. 6.350 mld zł przed rokiem 2010 do poziomu 25.503 mld zł w latach 2010-2013, przy czym największe wydatki miały zostać poniesione w roku 2012 (9.134 mln zł) oraz w roku 2013 (8.891 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 407-440, 517-593, 696-801)

Projekt przyjęty przez stały komitet Rady Ministrów w dniu 9 czerwca 2011 r., na wniosek Ministra Finansów zdjęto z porządku posiedzenia Rady Ministrów w lipcu 2011 r. Uwagi MF do projektu WPIK, zgłaszane za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów, dotyczyły, m.in.:

- zmiany treści uchwały poprzez wprowadzenie zapisu: *W przypadku niedoboru środków na prowadzenie inwestycji w ramach zakładanych źródeł finansowania lub opóźnień w realizacji zadań skutkujących przesunięciem w czasie realizacji inwestycji (...) wydatki zostaną sfinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu,*

¹⁵ Na etapie tworzenia projektu WPIK i konsultacji międzyresortowych.

- wysokości środków przeznaczonych na realizację programu, w podziale na poszczególne programy oraz ze wskazaniem źródła finansowania (UE, publiczne środki krajowe, środki własne PKP PLK S.A., inne środki prywatne) oraz
- rezygnacji z umieszczania w projekcie WPIK listy dodatkowych zadań możliwych do włączenia do Programu, które nie wiążą się z absorpcją środków UE. Ewentualne poszerzenie zakresu rzeczowego programu powinno ograniczać się wyłącznie do projektów, które mogą zostać sfinansowane w ramach oszczędności powstałych przy realizacji POLiŚ, przy czym ich wprowadzenie wymagałoby zgody Rady Ministrów przyjmującej Program.

(dowód: akta kontroli, str. 425-438, 584)

Po uwzględnieniu przez MI uwag MF w projekcie WPIK do roku 2013, Rada Ministrów w dniu 7 listopada 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 407-440, 517-593, 696-805)

W okresie objętym kontrolą, sześciokrotnie procedowano nad zmianami, modyfikacjami i aktualizacjami WPIK¹⁷:

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013, z perspektywą do 2015 roku – ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r. (WPIK do roku 2013)

Istotą *Programu* było określenie wszystkich inwestycji realizowanych na liniach kolejowych z wykorzystaniem środków publicznych, których dysponentem był minister właściwy do spraw transportu. Obejmował realizację 118 projektów (20 jako prace przygotowawcze i 98 realizacyjno-budowlanych), na które w latach 2011-2013 trzeba było przeznaczyć 21,2 mld zł. Podstawowymi źródłami finansowania *WPIK* były: fundusze unijne (FS, EFRR, TEN-T), kredyty bankowe (m.in. EBI), budżet państwa, Fundusz Kolejowy, środki własne przedsiębiorców, w tym w części opłaty za dostęp, oraz kapitał prywatny. Programem przewidziano zakończenie przed 31 grudnia 2013 r. 17 zadań przygotowania przyszłych inwestycji oraz 78 realizacyjno-budowlanych. W latach 2011-2013 zaplanowano m.in. uzyskanie efektów rzeczowych na: 2.308 km linii kolejowych w tym 1.763 km linii kolejowych o znaczeniu państwowym, wykonanie 1.599 szt. obiektów inżynierskich, 1.427 szt. skrzyżowań, 655 szt. krawędzi peronowych oraz uzyskanie możliwości osiągania maksymalnej prędkości 160 km/h na długości 490 km linii kolejowych i 200 km/h na długości 595 km linii kolejowych.

Modyfikacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013, z perspektywą do 2015 roku – uchwała Nr 127/2012 Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie oszczędności z WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015.

W uchwale wymieniono trzy zadania inwestycyjne, wskazując na wysokość oszczędności uzyskanych podczas ich realizacji (§ 1) oraz wskazano dwa zadania, na które ww. oszczędności zostaną przekazane. Załącznikami do uchwały były wykazy: *Planowane oszczędności w WPIK z podziałem na źródła finansowania oraz lata realizacji planowanych oszczędności oraz Wartość zadań z podziałem na źródła finansowania oraz lata realizacji.*

¹⁶ Uchwałę Nr 219/2011 Rady Ministrów Kancelaria RM przekazała ministrowi właściwemu do spraw transportu w dniu 7 grudnia 2011 r.

¹⁷ Źródło: http://mir.bip.gov.pl/programy-transport/programy_transport.html

Prace nad projektem uchwały zostały rozpoczęte w kwietniu 2012 r., pierwsza wersja dokumentu została przekazana do uzgodnień wewnątrzresortowych w dniu 24 kwietnia 2012 r., w dniu 18 maja 2012 r. projekt skierowano do konsultacji z Ministrem Finansów, a konsultacje międzyresortowe rozpoczęto w dniu 15 czerwca 2012 r. Minister Finansów, jako główną uwagę, wnosił o wskazanie – w uzasadnieniu do uchwały, na możliwość pozyskania środków kredytowych na pokrycie części wydatków przewidywanych do poniesienia ze środków budżetu państwa¹⁸.

Zgodnie z Uzasadnieniem do Uchwały, modyfikacja była niezbędna do podjęcia decyzji dotyczącej realizacji inwestycji: *Modernizacja linii kolejowej E 20/C-E 20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap II oraz Polepszenie jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowej nr 18 Kutno-Piła na odcinku Toruń – Bydgoszcz*. Najistotniejszą inwestycją była pierwsza z nich, gdyż stanowiła ona kontynuację zadania zrealizowanego w poprzedniej perspektywie finansowej UE ze środków Funduszu Spójności. Dokończenie realizacji tego zadania warunkowało uzyskanie refinansowania ze środków UE realizacji I etapu. Należało zatem pilnie podjąć decyzję w sprawie poszerzenia Programu o ww. zadania, aby zakończyć ich realizację w okresie kwalifikowalności dla środków z funduszy UE, tj. do końca 2015 r. W przypadku przekroczenia tego terminu, koszty realizacji w całości obciążąłyby budżet państwa.

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – ustanowiony uchwałą Nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. (WPIK do roku 2015)

Ustanawiając *WPIK do roku 2015* uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. zastąpiono *WPIK do roku 2013* nowym programem. Zastąpienie *WPIK do roku 2013* nowym programem było konieczne z uwagi m.in. na zagrożenie nieuzyskania zaplanowanych efektów do końca roku 2013. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż konieczność aktualizacji *Programu* wynikała ze zmian poziomu dostępnych środków finansowych, jak również z powstałych ograniczeń dla realizacji niektórych zadań. Celem aktualizacji programu było zwiększenie wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE, co wymagało weryfikacji praktycznie wszystkich zadań ujętych w *WPIK*. Do programu włączono nowe zadania, uwzględniono projekty przygotowawcze dla zadań przewidywanych do realizacji w przyszłej perspektywie finansowej UE, a także uproszczono procedury wprowadzania zmian do programu w trakcie jego realizacji. Programem objęto łącznie realizację 140 zadań. Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe państwa, program w znacznej części miał być finansowany z wykorzystaniem środków z obligacji, których pierwszą emisję planowano na III i IV kwartał 2013 r., a także z wykorzystaniem Funduszu Kolejowego.

Aktualizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – przyjęta przez Radę Ministrów 25 czerwca 2014 r.

Zmiana uchwały z dnia 5 listopada 2013 r. polegała na aktualizacji danych (kosztów, wydatków i wskaźników) dla projektu *Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most+ dwutorowa linia kolejowa)*. Wprowadzono zmiany w załącznikach 1, 3 i 4 do *WPIK* celem umożliwienia podpisania umowy z wykonawcami robót budowlanych ww. inwestycji. W wyniku wprowadzenia zmian wartość Programu ogółem, w okresie jego realizacji uległa zmniejszeniu. W programie zwiększono zakres wydatków niekwalifikowalnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu wykorzystania środków UE o 190 mln zł.

¹⁸ Zgodnie z treścią pisma nr TK-1gk-0780-1-4(81)/12 z dnia 14 lipca 2012 r., skierowanego przez Dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego do Dyrektora Departamentu Prawego MTBiGM.

Aktualizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – przyjęta przez Radę Ministrów 29 lipca 2014 r.

Uchwała Rady Ministrów Nr 149/2014 wprowadziła zmiany do uchwały z 5 listopada 2013 r., m.in. poprzez dodanie do treści § 2 ust. 3 i 4 w brzmieniu: *Ustanawia się limit finansowy w wysokości 10,2 mld zł, w tym 1,3 mld zł ze środków budżetu państwa, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. dla zadań ujętych w załączniku nr 2 do uchwały oraz przed podjęciem działań dokonywanych w ramach realizacji Programu, w wyniku których może nastąpić przekroczenie kwoty, o której mowa w ust.3, jest konieczne uzyskanie akceptacji Rady Ministrów.*

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 – przyjęty przez Radę Ministrów 13 marca 2015 r. (WPIK 2015-2020)

Zmiana uchwały Rady Ministrów Nr 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Wieloletniego programu inwestycji kolejowych do roku 2015 (WPIK), polegała na zaktualizowaniu załączników nr 1 oraz 3 – 5 Programu, uchyleniu załącznika nr 2 do Programu stanowiącego wykaz zadań rezerwowych oraz dodaniu załącznika nr 3 do uchwały stanowiącego wykaz zadań rozpoczętych w perspektywie 2007-2013, dla których planowana jest kontynuacja w perspektywie finansowej UE 2014-2020. Dodanie załącznika nr 3 do uchwały spowodowało również konieczność zmiany nazwy uchwały w celu poszerzenia okresu objętego uchwałą do roku 2020. Aktualizacja Programu uwzględniała również usunięcie projektów zakończonych, rozstrzygnięcia przetargowe, przesunięcia harmonogramów oraz zmiany wynikające z wyceny zwiększonego zakresu robót na niektórych projektach. Dla projektów z grupy POLiŚ, których realizacja przesunie się poza rok 2015, wskazane zostały nowe źródła finansowania: w przypadku projektów ujętych w załączniku nr 1 do Programu przyjęto, że po 2015 r. są to źródła krajowe (budżet państwa, środki własne PKP PLK S.A., w tym pochodzące z emisji obligacji oraz kredytu EBI); w przypadku projektów ujętych w załączniku nr 3 do uchwały przyjęto, że po 2015 r. projekty będą finansowane ze środków europejskich perspektywy finansowej 2014-2020 – po udzieleniu zgody przez Komisję Europejską, środków własnych PKP PLK S.A. pochodzących z kredytów EBI i z emisji obligacji, a także z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 86-101, 418-439, 596, 718-719, 797, 798, 800, 804, 837-838, 878-880, 893-895, 924-951, 1255-1258, 1630-1636)

Działania w zakresie nadzoru ministra właściwego do spraw transportu nad WPIK koordynował wyznaczony przez ministra Podsekretarz Stanu, który informowany był o przebiegu prac nad przygotowaniem, jak również realizacją WPIK, poprzez pisma i notatki sporządzane przez pracowników Departamentu Transportu Kolejowego (DTK) w MI.

(dowód: akta kontroli str. 1038, 1041, 1045, 1079-1088, 1154-1160, 1226-1231, 1238, 1259-1260, 1347-1356, 1360, 1411)

Korespondencja dotycząca konsultacji międzyresortowych i społecznych przy przygotowywaniu projektów uchwał w sprawie ustanowienia WPIK, podpisywana była przez Podsekretarza Stanu lub ministra właściwego do spraw transportu kolejowego. Podsekretarz Stanu, za pośrednictwem DTK kierował również pisma do Zarządu PKP PLK S.A. w ramach sprawowanego przez ministerstwo nadzoru nad spółką.

(dowód akta kontroli str. 558-566, 560-593, 697-743, 778-796, 802-803, 808-811, 839-845, 848-852, 864-866, 878-892, 897, 923, 926-934, 939-947, 952-957, 964-968, 1005-1033, 1041-1044, 1087-1099, 1108-1119, 1134-1148, 1168, 1206-1207, 1221, 1236-1237, 1243-1253, 1260, 1281, 1312-1322, 1341-1343, 1358-1359, 1368-1368, 1382-1384, 1401, 1410)

Dyrektor Departamentu wiodącego, DTK wyjaśnił, że: *WPIK każdorazowo opracowywany był we współpracy z PLK S.A., która przedstawiała swój projekt programu. Projekt ten weryfikowany był przez Departament Transportu Kolejowego (DTK), DPI, Departament Budżetu Infrastruktury (DBI), Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Uwagi zgłaszane do poszczególnych projektów były na bieżąco przekazywane do wskazanej osoby kontaktowej w PLK S.A. W trakcie konsultacji społecznych prowadzonych przed zatwierdzeniem ostatniej aktualizacji WPIK 2015 przez Radę Ministrów, jak również w trakcie uzgodnień międzyresortowych, zgłaszane były uwagi do poszczególnych projektów. Po przeprowadzeniu analizy zgłoszonych uwag, w aktualizacji WPIK 2015 ograniczono listę nowych projektów do zadań mających na celu zapewnienie linii objazdowych dla inwestycji planowanych w perspektywie 2014-2020, jak również najpilniejszych inwestycji w zakresie bezpieczeństwa, których realizację nakazał Urząd Transportu Kolejowego. Z projektu aktualizacji WPIK 2015, m.in. na wniosek Ministra Finansów, usunięto również projekt polegający na wdrożeniu systemu dynamicznej informacji pasażerskiej.*

(dowód: akta kontroli str. 1434)

W dniu 24 kwietnia 2012 r., dyrektor DTK skierował do Podsekretarza Stanu MTBiGM pismo informujące, iż „po szeregu spotkań roboczych z PKP PLK S.A. potwierdza się konkluzja, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa”. Na podstawie przeprowadzonej przez DTK analizy raportów z monitoringu WPIK oraz dokumentów konsultantów zewnętrznych, DTK przygotował roboczą propozycję zmniejszenia wartości poszczególnych zadań, uwzględniając następujące założenia:

- aktualizacja wartości zadań o kwoty wynikające z rozstrzygnięć przetargowych,
- zadania, gdzie realizowane były kontrakty – redukcja pozostałej kwoty o 30%,
- zadania, gdzie brak zawartych kontraktów – redukcja o 50%.

W wyniku przeprowadzonej przez DTK symulacji, wartość WPIK ogółem – w okresie 2011-2015 – wynosząca, w wersji przyjętej przez Radę Ministrów, 29,7 mld zł, uległa zmniejszeniu o 5,9 mld zł do kwoty 23,8 mld zł. Mając na względzie to, iż wykonanie WPIK dla roku 2011 zamknęło się kwotą 2,8 mld zł, średni roczny poziom wykonania finansowego inwestycji przez PLK wyniósłby w okresie 2011-2015 ok. 5,25 mld zł. W ocenie DTK redukcja wartości globalnej WPIK była¹⁹ konieczna, w szczególności w odniesieniu do projektów POliŚ: „Akceptacja ze strony naszego resortu obecnej kwoty naraża nas na zarzut wprowadzenia w błąd Rady Ministrów oraz obarczenia odpowiedzialnością za niewykorzystanie dostępnych środków UE”. Zdaniem Departamentu, w przypadku przyspieszenia procesu inwestycyjnego, zaproponowana przez DTK zmiana uchwały w sprawie wprowadzenia WPIK, dawałaby możliwość szybkiego zwiększenia środków do limitu ustalonego na liście inwestycji POliŚ, spełniając podstawowy warunek stawiany przez Ministra Finansów – zwiększenie absorpcji środków UE.

Proponowana przez DTK ścieżka aktualizacji WPIK obejmowała:

- w pierwszym etapie przedłożenie Radzie Ministrów projektu zmiany uchwały bez zmiany samego programu (wyeliminowanie konieczności akceptowania przez RM zmian wynikających z innych, uprzednio podjętych decyzji rządowych lub przyjętej ustawy budżetowej na kolejny rok). Zmiana dawałaby również ministrowi właściwemu ds. transportu możliwość zmniejszania zakresu zadań ujętych w Programie;

¹⁹ Wg stanu na 24 kwietnia 2012 r., tj. daty pisma TK-1GK-0780-1-4(55)/12.

- po przyjęciu przez RM propozycji uchwały – aktualizacja WPIK, obejmująca: redukcję wartości globalnej w latach realizacji programu (2011-2013 + 2014-2015), zwiększenie zakresu zadania Siedlce-Terespol etap II, przekwalifikowanie zadania Toruń – Bydgoszcz z budżetu do POliŚ, wprowadzenie nowych zadań Funduszu Kolejowego, Funduszu TEN-T, wprowadzenie pozostałych zadań rewitalizacyjnych i dotyczących budowy przejazdów i rozjazdów, sukcesywnie po zamieszczeniu ich na liście POliŚ, w ramach aktualizacji nie wymagającej zgody Rady Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 502-511)

Wyjaśniając powód sporządzenia nowego programu *WPIK do roku 2015* przed zakończeniem realizacji *WPIK do roku 2013* i rozliczeniem efektów uzyskanych w wyniku realizacji programu, Dyrektor DTK wyjaśnił, że konieczność aktualizacji programu wynikała ze zmian poziomu dostępnych środków finansowych, jak również z powstałych ograniczeń dla realizacji niektórych zadań. Aktualizacja WPIK włączyła do programu nowe zadania, np. projekty mające na celu polepszenie jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowych (tzw. projekty rewitalizacyjne). W programie uwzględniono ponadto projekty przygotowawcze dla zadań przewidywanych do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020. Aktualizacja programu wynikała również z potrzeby uproszczenia procedury wprowadzania zmian do programu w trakcie jego realizacji, formuła przyjęta w pierwszej wersji programu stanowiła zbytnie usztywnienie. Stopień realizacji WPIK w momencie podjęcia decyzji o przygotowaniu nowego programu został przedstawiony Radzie Ministrów w maju 2013 r. w *Sprawozdaniu z wykonania w 2012 roku WPIK*. W przedmiotowym sprawozdaniu zawarta została informacja o planowanej aktualizacji WPIK (część 5 Sprawozdania).

(dowód: akta kontroli str. 1631-1633)

W dniu 25 lipca 2014 r. Sekretarz Stanu MIR ponownie zwrócił się do Podsekretarza Stanu MIR, odpowiedzialnego za kwestie związane z transportem kolejowym, z prośbą o intensyfikację prac nad aktualizacją *WPIK* i opracowaniem *Krajowego Programu Kolejowego (KPK)*. Konsekwencją braku aktualnej wersji *WPIK*, jak podkreślał Sekretarz Stanu MIR, było przekraczanie rocznego limitu środków przewidzianych w *Programie* do wypłaty w 2014 r. na poszczególne inwestycje i niemożność wypłacania przez Instytucję Wdrażającą POliŚ (CUPT) beneficjentowi, środków zatwierdzanych we wnioskach o płatność. Utrzymanie tego problemu oraz rozszerzenie o kolejne zadania, w dłuższej perspektywie, zdaniem Sekretarza Stanu, mogło mieć negatywny wpływ na płynność finansową PKP PLK S.A. i tempo realizacji inwestycji. W związku ze zgłoszonymi przez DTK uwagami, że do zamknięcia prac nad aktualizacją *WPIK* konieczne było uzyskanie wiedzy na temat projektów planowanych do tzw. fazowania (w kontekście zapewnienia ewentualnego źródła finansowania, jakimi mogłyby być środki UE z perspektywy 2014-2020, w miejsce części środków budżetowych), Sekretarz poinformował, że w opinii IZ POliŚ²⁰, aktualizowany *WPIK* powinien uwzględniać pełne finansowanie budżetowe projektów realizowanych rzeczowo po grudniu 2015 r. Dodał także, że negocjacje z KE POliŚ 2014-2020 trwają. Istotnym elementem tych rozmów miała być kwestia sfinansowania w ramach tego programu, projektów POliŚ 2007-2013, w których roboty będą kontynuowane po 2015 r. W opinii IZ POliŚ²¹ uzależnienie aktualizacji *WPIK* od zatwierdzenia przez KE nowego programu operacyjnego, może zablokować dalszą realizację inwestycji (w tym w szczególności poprzez zablokowanie możliwości zawierania aneksów do umów o dofinansowanie). Zdaniem Sekretarza Stanu MIR, zapewnienie odpowiednich

²⁰ Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

²¹ Ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

środków na współfinansowanie krajowe dotyczyło również inwestycji planowanych do realizacji w latach 2014-2020 i mogło mieć kluczowe znaczenie dla sukcesu procesu negocjacyjnego dotyczącego nowej perspektywy. Zgodnie z wymogami KE, projekty, które strona polska chciała przedstawić do finansowania, w ramach nowego okresu programowania, musiały cechować się wysokim poziomem dojrzałości, przy czym jednym z niewrażliwych elementów świadczących o zaawansowaniu projektów było zapewnienie montażu finansowego w części krajowej. W tym kontekście, wskazanie KE posiadania skutecznego mechanizmu finansowania inwestycji kolejowych byłoby znaczącym argumentem w rozmowach z KE.

(dowód: akta kontroli str. 1259, 1666-1668)

Departament Wspierania Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów, w piśmie²² z dnia 25 września 2014 r., skierował do DTK uwagi dotyczące projektu aktualizacji *WPIK do roku 2015*. Zakwestionował sposób finansowania *Programu* twierdząc, że projekt zakładał znaczną zmianę wartości i struktury finansowania projektów kolejowych, m.in. z powodu zwiększenia zaangażowania środków krajowych po roku 2015. Podkreślił także, że projektodawca *WPIK* (MliR) zrealizował (według stanu na wrzesień 2014), tylko 2 z 63 projektów POliŚ, a planował rekordową realizację w ostatnim roku kwalifikowalności wydatków. W kontekście tego, że w latach 2011-2014 na projekty POliŚ wydawkowano 9,4 mld zł, założenie wydatków na poziomie 9,4 mld zł w roku 2015 Minister Finansów ocenił jako mało realne.

(dowód: akta kontroli str. 1299-1302)

Spośród 118 zadań inwestycyjnych ujętych w *WPIK do roku 2013*, cztery zadania wyłączono z zakresu programu, przy czym jedno z nich pn. *Modernizacja Estakady Kolejowej w Gorzowie Wielkopolskim – studium wykonalności* zostało zrealizowane ze środków własnych PKP PLK S.A. Pozostałe projekty, nieujęte w *WPIK do roku 2015* zostały ukończone. Na zadania, z których zrezygnowano, przenosząc je na listę rezerwową, nie poniesiono żadnych wydatków, a przyczyną tej zmiany był brak środków budżetowych na ich realizację.

Spośród 118 projektów pierwszej wersji *WPIK*, 79 projektów znalazło się na liście podstawowej, a 3 na liście rezerwowej drugiej wersji *WPIK*. Pozostałe projekty zostały zakończone lub wyłączone z programu. Do *WPIK do roku 2015* włączonych zostało 61 nowych zadań, z których 31 zadań przyjęto do realizacji zgodnie z procedurami obowiązującymi dla POliŚ, 11 zgodnie z procedurami obowiązującymi dla inwestycji budżetowych, 9 zgodnie z procedurami obowiązującymi dla RPO, 8 zgodnie z procedurami obowiązującymi dla Funduszu Kolejowego i 2 zgodnie z procedurami obowiązującymi dla Funduszu TEN-T.

(dowód: akta kontroli, str. 1608-1611)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Założenia *WPIK do roku 2013* oparto na niezwyfikowanym oświadczeniu spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., że jest ona organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania, w tym także do użycia na jego wykonanie przewidywanych środków finansowych, pomimo powstałych w ministerstwie wątpliwości, co do wykonalności *WPIK*.

²² Znak pisma: PG4/0310/16/2/TSP/14/103456/87262.

W treści WPIK do roku 2013 wskazano ponadto, że „zdolności wykonawcze, możliwości technologiczne i organizacyjne rynku przedsiębiorstw projektowych, wykonawczych i oferujących możliwość wykonywania funkcji inżynierów umów, budów i kontraktów zapewniają uzyskanie założonych celów programowych”, a dla wykonania programu zapewnione zostały: realizacja zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym a także uzyskanie efektu ostatecznego, uzasadniającego poniesienie nakładów i wydatków rzeczowych oraz wywołanych procesem inwestycyjnym ograniczeń użytkowania linii kolejowych.

Na etapie tworzenia projektu WPIK do roku 2013 i konsultacji międzyresortowych, powstały w ministerstwie wątpliwości, co do wykonalności WPIK, ze względu na fakt, iż dokument przewidywał kilkakrotny wzrost intensywności robót inwestycyjnych²³. Pomimo tego, przed przekazaniem projektu WPIK Radzie Ministrów, minister nie zweryfikował deklaracji Spółki dotyczących przygotowania do realizacji programu i zapewnienia realizacji zadań w planowanym terminie oraz zakresie rzeczowym. Wątpliwości potwierdziły się po 5 miesiącach realizacji uchwalonego programu, w kwietniu 2012 r., kiedy to kierownictwo ministerstwa poinformowane zostało przez komórki organizacyjne ministerstwa, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa. W ocenie komórek organizacyjnych ministerstwa dalsza akceptacja zakresu finansowego, w uchwalonym przez RM WPIK, narażała resort na zarzut wprowadzenia w błąd Rady Ministrów oraz obarczenia odpowiedzialnością za niewykorzystanie dostępnych środków UE.

(dowód: akta kontroli, str. 526, 596, 618-631, 1608-1611)

2. Minister właściwy ds. transportu przekazał projekt WPIK do uchwalenia przez Radę Ministrów bez niezbędnych uzgodnień międzyresortowych z Ministrem Finansów, co spowodowało blisko półroczną zwłokę w ustanowieniu programu od czasu przekazania go RM. Projekt przyjęty został, przez stały komitet Rady Ministrów w dniu 9 czerwca 2011 r., jednakże na wniosek Ministra Finansów, projekt zdjęto z porządku posiedzenia Rady Ministrów w lipcu 2011 r. Po tym okresie do 30 listopada 2011 r. trwała korespondencja pomiędzy Ministrem Finansów i Ministrem Infrastruktury za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów, w związku z uwagami Ministra Finansów do projektu WPIK. Minister Infrastruktury, przyjął i wprowadził do WPIK wszystkie uwagi Ministra Finansów, tym samym Minister Finansów zaakceptował projekt Programu, co umożliwiło dopiero w dniu 7 listopada 2011 r. podjęcie uchwały Rady Ministrów Nr 219/2011 w sprawie ustanowienia *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*.

(dowód: akta kontroli str. 407-440, 517-593, 696-805)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przeszkodą w realizacji programu było niezapewnienie odpowiedniej jakości procesu przygotowania, realizacji i skutecznego nadzoru inwestycji²⁴. W związku z potrzebą dostosowania WPIK do możliwości realizacyjnych, związanych zarówno z koniecznością właściwego przygotowania projektów, jak i zapewnienia ich finansowania, w okresie objętym kontrolą sześciokrotnie procedowano nad zmianami, modyfikacjami bądź aktualizacją WPIK. Celem aktualizacji Programu było ograniczenie

²³ Planowana intensyfikacja robót inwestycyjnych wynikała z zaplanowanego wzrostu na ten cel wydatków PKP PLK S.A. z poziomu ok. 6.350 mld zł przed rokiem 2010 do poziomu 25.503 mld zł w latach 2010-2013, przy czym największe wydatki miały zostać poniesione w roku 2012 (9.134 mln zł) oraz w roku 2013 (8.891 mln zł).

²⁴ Stanowisko takie zaprezentował również Minister Finansów w piśmie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 kwietnia 2014 r., znak GN2/ART/063-4/2014/39540.

planowanego zaangażowania środków budżetu państwa oraz działania skierowane na zwiększenie wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE²⁵, co wymagało weryfikacji zadań ujętych w WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 596, 618-631, 1608-1611)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie WPIK do roku 2013, w szczególności zakresu rzeczowego objętego tym programem, który okazał się nierealny do zrealizowania w zaplanowanym terminie. NIK ocenia pozytywnie działania naprawcze podjęte w tym zakresie, mające na celu dostosowanie zakresu rzeczowego programu do możliwości realizacyjnych inwestora (PKP PLK S.A.) oraz zwiększenie absorpcji środków UE.

2. Zapewnienie finansowania realizacji programu WPIK.

Opis stanu faktycznego

WPIK do roku 2013 zakładał maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej na sfinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Było to jednak możliwe przy pełnym zabezpieczeniu odpowiedniego wkładu krajowego w postaci środków budżetu państwa, Funduszu Kolejowego i środków własnych PKP PLK S.A. W celu zbilansowania działalności inwestycyjnej poza krajowymi środkami publicznymi, środkami UE i środkami własnymi niezbędne było oparcie programu na kredycie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jak wskazano w treści programu, ograniczenie bądź przesunięcie w latach planowanych środków w jednym ze źródeł, powodowało zagrożenie rezygnacji z realizacji niektórych projektów lub niewykonania inwestycji w założonym czasie.

Projekt WPIK do roku 2013 został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 26 maja 2011 r., z ustaleniami, iż skorygowana zostanie kwota środków na 2012 r. – na wniosek Ministra Finansów. Również na wniosek Ministra Finansów, projekt zdjęto z porządku posiedzenia Rady Ministrów w lipcu 2011 r. Po tym okresie, do dnia 30 listopada 2011 r., za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów, trwała wymiana korespondencji pomiędzy Ministrem Finansów i Ministrem Infrastruktury, w związku z uwagami Ministra Finansów do projektu WPIK.

Minister Infrastruktury, w dniu 30 listopada 2011 r., przyjął i wprowadził do WPIK wszystkie uwagi Ministra Finansów, tym samym Minister Finansów zaakceptował projekt Programu. Na wniosek Ministra Finansów program został uzupełniony zapisami dotyczącymi finansowania inwestycji objętych WPIK, które m.in. stanowiły, że w przypadku niedoboru środków na prowadzenie inwestycji w ramach zakładanych źródeł finansowania lub opóźnień w realizacji zadań, skutkujących przesunięciem w czasie realizacji inwestycji „wydatki zostaną sfinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu w ramach limitu ustalanego na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego”²⁶. Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 z poprawkami* wymaganymi

²⁵ M.in. w związku z decyzją KE z dnia 24 stycznia 2014 r., która zatwierdziła zwiększenie stopy dofinansowania projektów kolejowych do poziomu 80%, co zdaniem MF zwiększało szansę dla wykorzystania przyznanej Polsce alokacji środków UE na lata 2007-2013.

²⁶ Dz.U. Nr 267, poz. 2251 ze zm.: zgodnie z art. 5 ustawy, wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18 % planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

przez MF został przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 7 listopada 2011 r., uchwałą Nr 219/2011 Rady Ministrów.

Minister Finansów nie wyraził zgody na wprowadzenie do uchwały w sprawie ustanowienia WPIK przepisu stanowiącego, iż przyjęcie WPIK w drodze uchwały Rady Ministrów jest jednoznaczne z ustanowieniem zapewnienia finansowania dla projektów ujętych w WPIK, gdyż przyjęcie uchwały o przytoczonej powyżej treści skutkowałoby koniecznością corocznego blokowania w budżecie państwa całości kwot przewidzianych w Programie na finansowanie projektów PKP PLK S.A. w danym roku. Wobec niskiego (niższego od planowanego) wydatkowania środków na projekty kolejowe w pierwszych latach wdrażania POIiŚ 2007-2013 powyższe rozwiązanie uznane zostało za nieracjonalne i stojące w sprzeczności z założeniem elastycznego reagowania na potrzeby finansowe beneficjentów projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, któremu służy rezerwa celowa budżetu państwa.

W kolejnych wersjach WPIK zakładał możliwości finansowe budżetu, Funduszu Kolejowego, możliwości pozyskiwania kredytów przez PLK oraz emisję obligacji przez Spółkę. Do czasu uzyskania refundacji z budżetu środków europejskich i budżetu państwa, wydatki kwalifikowane prefinansowane były ze środków własnych PKP PLK S.A. (m. in. kredyty EBI oraz środki z emisji obligacji). Ponadto na mocy Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, stworzony został mechanizm udzielania zaliczek beneficjentom projektów finansowanych ze środków europejskich, który był wykorzystywany do prefinansowania projektów PKP PLK S.A. ujętych w WPIK.

Planowanie przez Ministra Finansów środków na realizację projektów kolejowych w rezerwie celowej budżetu państwa, i w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, dokonywane było w porozumieniu i współpracy z Ministrem Infrastruktury i Rozwoju. Dotychczasowe doświadczenie wykazało w ocenie Ministra Finansów²⁷, że planowanie części środków w rezerwie celowej pozwoliło płynnie reagować na potrzeby finansowe beneficjentów realizujących projekty szybciej od zakładanego harmonogramu, w przypadku, gdy realizacja projektów przez innych beneficjentów przebiega wolniej niż pierwotnie planowano.

(dowód: akta kontroli, str. 407-440, 517-593, 696-805, 1913-1933)

Minister Rozwoju Regionalnego, w dniu 5 grudnia 2012 r., poinformował²⁸ Ministra Finansów o decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej wyrażenia wstępnej zgody na realizację projektów rewitalizacji linii kolejowych, w celu pełnego wykorzystania środków unijnych dedykowanych kolejom w ramach POIiŚ. Wyjaśnił również, że pomimo stałego monitoringu procesu przygotowania aktualizacji WPIK przez MTBiGM, z przyczyn prawnych i proceduralnych uchwalenie nastąpi nie wcześniej niż na początku II kwartału 2013 r. Minister RR zaznaczył, że brak zapewnienia finansowania dla projektów rewitalizacyjnych i oczekiwanie na aktualizację WPIK (w celu zawarcia umów na roboty), mógł sprawić, że zrealizowanie inwestycji w ramach POIiŚ stałoby się niemożliwe, w związku z powyższym wyraził nadzieję na zapewnienie przez MF środków z rezerwy celowej na inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1078)

²⁷ Wyjaśnienia Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2015 r., znak pisma PG4.0810.1.2015.

²⁸ Znak pisma DPI-III-82121-101-MKu/12

W marcu 2012 r., czyli 4 miesiące po wejściu w życie uchwały Nr 219/2011 Rady Ministrów, DTK zwrócił się do Podsekretarza Stanu MTBiGM w sprawie wprowadzenia możliwości zmiany zakresu rzeczowego WPIK oraz przeznaczania środków bezpośrednio przez ministra właściwego do spraw transportu. Wskazano na zapisy zarówno uchwały, jak WPIK, w tym zapis wprowadzony do programu na wniosek Ministra Finansów stanowiący, że ze względu na ryzyka realizacyjne i finansowe, ewentualne poszerzenie zakresu rzeczowego programu będzie możliwe wyłącznie w sytuacji, kiedy wygoszparowane zostaną przez PLK dodatkowe oszczędności oraz kiedy służyć będzie zwiększeniu absorpcji środków z budżetu UE. Będzie to wymagać odrębnej zgody Rady Ministrów. Reżim taki został wprowadzony w ostatniej fazie uzgodnień międzyresortowych i w związku z tym ewentualna aktualizacja mogła zostać przeprowadzona jedynie przez Radę Ministrów. Problem dotyczył realizacji projektu POIiŚ 7.1-9.1 *Modernizacja linii kolejowej E 20/CE 20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap II*. W WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, projekt ujęto jedynie w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej w systemie *buduj*. Natomiast brak realizacji powyższego projektu w pełnym zakresie mógł spowodować problemy w rozliczeniu projektu *Modernizacja linii kolejowej E 20/CE 20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap I*, w ramach którego została opracowana dokumentacja projektowa dla Etapu II, gdyż oba projekty były ze sobą ściśle powiązane i Komisja Europejska mogła nie przyjąć Raportu końcowego z powodu niezrealizowania zapisów zawartych w Memorandum Finansowania projektu ISPA 2011/PL/16/P/PT/012. DTK wnioskował zatem o przeprowadzenie rozmowy z Ministrem Finansów w celu wypracowania sposobu wprowadzania zmian do WPIK niewymagających aprobaty Rady Ministrów. Proponowane zmiany do WPIK dotyczyły: zwiększenia zakresu rzeczowego projektu *Modernizacja linii kolejowej E 20/CE 20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap II*, wprowadzenie nowych, tzw. projektów rewitalizacyjnych oraz usunięcie projektu *Przygotowanie budowy linii dużych prędkości*.

(dowód: akta kontroli, str. 474-487, 837-838)

W dniu 15 marca 2012 r., tzn. cztery miesiące po wejściu w życie uchwały przyjmującej WPIK, pracownicy PKP PLK S.A. oraz przedstawiciele Departamentów Funduszy UE, Budżetu i DTK spotkali się w celu wypracowania wspólnego stanowiska odnośnie zaciągania przez PKP PLK S.A. zobowiązań na podstawie ww. *Programu* – w celu sfinansowania w poszczególnych latach, inwestycji kolejowych oraz sposobu procedowania wniosków PKP PLK S.A. o zapewnienie finansowania projektów POIiŚ. Ustalono, że PLK jako jednostka realizująca wymienione w WPIK inwestycje, może zaciągać zobowiązania z terminem realizacji do końca roku 2013, do kwot określonych w dokumencie, bez potrzeby występowania o wydanie zapewnienia finansowania. Jednakże w związku z faktem, iż WPIK obejmował okres do roku 2013, koniecznym było występowanie do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie zapewnienia finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla projektów POIiŚ, dla wydatków planowanych do poniesienia w latach 2014-2015. W ten sposób zapewniono, iż PLK uzyska podstawę do zaciągania zobowiązań finansowych dla całości wydatków planowanych do poniesienia w ramach projektów POIiŚ ujętych w WPIK w okresie ich realizacji. Mając zaś na uwadze fakt, iż do zaciągnięcia kredytu w EBI niezbędne jest pozyskanie poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa, również wydatki, które objęte będą planowanym kredytem EBI w latach 2012-2013 powinny być zapewnione w rezerwie celowej do czasu uzyskania kredytu. Wraz z otrzymaniem kredytu EBI, PKP PLK S.A. powinna wystąpić z wnioskiem o zmianę zapewnienia finansowania, polegającą na zmniejszeniu środków z rezerwy celowej o kwotę udzielonego kredytu.

(dowód: akta kontroli, str. 1626-1627)

W dniu 21 listopada 2012 r., Sekretarz Stanu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego skierował pismo do Podsekretarza Stanu MTBiGM, w którym poinformował o braku akceptacji wniosku PKP PLK S.A. o zapewnienie finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację Projektu POliŚ pn. *Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie – Radom*. (1050). W tym samym dniu, Minister RR poinformował Ministra TBiGM o problemie poruszonym podczas spotkania zespołu Task Force w dniu 13 listopada 2013 r., dotyczącym realizacji kolejowych projektów rewitalizacyjnych w okresie kwalifikowalności POliŚ, ze względu na brak zapewnienia finansowania. Minister RR zobowiązał Ministra TBiGM – w związku z przedłużającymi się pracami nad nową wersją WPIK – o podjęcie działań na rzecz zapewnienia realizacji tych projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 1051, 1626-1627)

W dniu 1 marca 2013 r., w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie przedstawicieli MF, TBiGM oraz MRR. Poruszono na nim kwestie: podniesienia poziomu dofinansowania ze środków UE dla projektów kolejowych ujętych w POliŚ i WPIK oraz problemu procedury udzielania zapewnienia finansowania przez MF dla projektów kolejowych. Stwierdzono, że podstawowym problemem związanym ze zwiększeniem dofinansowania dla projektów kolejowych w ramach POliŚ jest rachunek końcowy, pokazujący, że nie prowadzi to do faktycznego zmniejszenia zaangażowania środków po stronie budżetu państwa. Projekt WPIK do roku 2013 zakładał realizację projektów zgłoszonych przez zespół Task Force działający przy MRR z udziałem KE, która to lista została przygotowana przy założeniu wykorzystania całej dostępnej alokacji środków UE, tj. ok. 17,5 mld zł (obowiązujący w marcu 2013 WPIK zakładał przesunięcie 1,2 mld euro dostępnej alokacji UE na projekty drogowe). Zwiększenie poziomu dofinansowania, przy jednoczesnym „zamrożeniu” listy projektów oraz ich wartości globalnej, co było warunkiem stawianym przez KE – powodowało wzrost poziomu dofinansowania UE do ok. 21,3 mld zł, przy dostępnej alokacji tylko 17,5 mld zł. Niezbędne byłoby zatem sfinansowanie powstałej różnicy ze środków krajowych budżetu państwa.

Zgodnie z treścią uzasadnienia do Uchwały 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia *WPIK do roku 2015*²⁹, Program stanowił kontynuację *WPIK do roku 2013* i został zbudowany tak, by stanowić ciągłość z poprzednią jego wersją. Program stanowił, że z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Państwa, WPIK w znacznej części finansowany będzie z wykorzystaniem środków z obligacji, których pierwszą emisję planowano na przełom III i IV kwartału 2013 r, a także z wykorzystaniem Funduszu Kolejowego. Jak zaznaczono, uruchomienie finansowania pochodzącego z emisji obligacji, uzależnione było od przyjęcia uchwał Rady Ministrów w sprawie:

- finansowania infrastrukturalnych inwestycji kolejowych,
- zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014-2019,
- zmiany uchwały w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2013 r.

W ww. *Uzasadnieniu* zaznaczono, że wprowadzenie obligacji jako źródła finansowania WPIK, będzie skutkowało ograniczeniem możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez PKP PLK S.A., na współfinansowanie inwestycji w przyszłej perspektywie finansowej na lata

²⁹ Z uzupełnieniami wynikającymi z uchwały Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie oszczędności z *WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*.

2014-2020, zatem środki finansowe na współfinansowanie POliŚ 2012-2020 po stronie krajowej, będą musiały w większym zakresie pochodzić z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1631-1633)

W dniu 8 kwietnia 2014 r., Minister Finansów zwrócił się z pismem³⁰ do Minister liR, w związku z decyzją KE z dnia 24 stycznia 2014 r. Komisja Europejska zatwierdziła zwiększenie stopy dofinansowania projektów kolejowych do poziomu 80%, co zdaniem MF zwiększało szansę dla wykorzystania przyznanej Polsce alokacji środków UE na lata 2007-2013. Skutkiem tej decyzji, według MF, przy prawidłowo realizowanym programie, powinna być szybsza i pełna absorpcja środków z budżetu państwa. Wyraził jednak opinię, że przeszkody w realizacji WPIK nie stanowiły problemy natury finansowej, lecz proces przygotowania, realizacji i skutecznego nadzoru inwestycji. Minister Finansów powołał się na spotkanie przedstawicieli MIR i MF, na którym omawiano ujawnione zagrożenia w realizacji kolejowych projektów infrastrukturalnych – opóźnienia w realizacji projektów odnośnie do harmonogramu, jaki przyjęła Rada Ministrów w *WPIK do roku 2015*. Zagrożeniem dla budżetu państwa i sektora finansów publicznych było wysokie ryzyko niezrealizowania w pełnym zakresie, w ramach obowiązywania perspektywy UE 2007-2013 oraz w ramach zakładanych terminów, ośmiu kluczowych, również z punktu widzenia KE, projektów inwestycyjnych ujętych w *Programie*. Tym samym, w ocenie MF, powstało poważne zagrożenie utraty kwalifikowalności wydatków inwestycyjnych tych projektów, których wartość całkowita na dzień 20 marca 2014 r. kształtowała się na poziomie ok. 8,4 mld zł. Zdaniem Ministra Finansów podstawą do dalszych prac nad nowelizacją *Programu* było zdiagnozowanie, które z inwestycji miałyby nie zostać zrealizowane w terminie kwalifikowalności wydatków, a także kiedy i w jakim trybie podjęte zostaną kroki zmierzające do fazowania³¹ zagrożonych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1209)

O problemach z finansowaniem zagrożonych projektów informował również Departament Budżetu Infrastruktury MIR³² stwierdzając, iż w ramach ośmiu zagrożonych projektów POliŚ wydatki ponoszone będą w roku 2016 (tj. po okresie kwalifikowalności), co oznaczało konieczność znalezienia źródeł sfinansowania tych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1213)

Minister Finansów w trakcie konsultacji³³ nad projektem aktualizacji *WPIK do roku 2015*, stwierdził, że projekt zakładał znaczną zmianę struktury finansowania projektów kolejowych, a osiem najbardziej zagrożonych projektów wpływało na zwiększenie zaangażowania środków budżetu państwa w realizację *Programu*. Dodał również, że aktualizacja zakładała zwiększenie zaangażowania środków krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 1222-1223)

W Notatkach Podsekretarza Stanu MIR do Sekretarza Stanu MIR³⁴, dotyczących aktualizacji *WPIK*, poruszono problem aktualizacji *WPIK*, związany z brakiem decyzji Komisji Europejskiej co do tzw. fazowania projektów POliŚ. Uniemożliwiało to określenie źródeł finansowania projektów, których realizacja miała przesunąć się poza rok 2015. Proponowanym rozwiązaniem było zabezpieczenie środków budżetowych na realizację wszystkich zadań, których termin przekroczy 2015 r., do czasu pozyskania stosownych decyzji ze strony KE. Podsekretarz Stanu MIR poinformował również o procedowaniu projektu uchwały zmieniającej

³⁰ Znak GN2/ART/063-4/2014/39540.

³¹ Fazowanie polega na podziale projektu na fazy i finansowaniu go z dwóch perspektyw, tj. z perspektywy 2007-2013 i 2014-2020.

³² Pismo do Dyrektora DTK z dnia 17 kwietnia 2014 r., znak DBI-IV-0780-77/2014.

³³ Pismo z dnia 5 czerwca 2014 r., znak GN2/0310/16/TSP/15/62240, w ślad za przesłanym mailem *Projektem*.

³⁴ Znak sprawy: DPI-IV-82121-20-AMR/14 z dnia 4 lipca 2014 r. oraz DTK-I-0780-1-4(165) z dnia 8 lipca 2015 r.

WPIK w zakresie dodania 6 projektów, które miały zostać zgłoszone w pierwszym konkursie CEF. Sekretarz Stanu MIR zwrócił się również z prośbą o pilne podjęcie uzgodnień z Ministerstwem Finansów przygotowanej w kwietniu 2014 r. i przekazanej do MF zmiany WPIK. Obowiązujący wówczas WPIK, przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 5 listopada 2013 r., nie przewidywał finansowania projektów POLiŚ po roku 2015. Jak zaznaczył Sekretarz Stanu, CUPT nie miał zatem podstaw do zawarcia z PKP PLK S.A. aneksów do umów o dofinansowanie dla tych projektów, co do których wiadomo było, że ich realizacja nie zakończy się z dniem 31 grudnia 2015 r. Koniecznym było pozyskanie zapewnienia finansowania krajowego dla wydatków, które ponoszone będą po tym terminie. Zdaniem Sekretarza Stanu MIR brak zawarcia odpowiednich aneksów do umów odzwierciedlających aktualny harmonogram realizacji rzeczowej i finansowej projektu, spowoduje brak możliwości poświadczania przez CUPT wydatków kwalifikowanych i tym samym refundacji wydatków dla PKP PLK S.A. w części UE. W dłuższej perspektywie czasu, taki stan mógł wpłynąć na niezrealizowanie rocznego cyklu certyfikacji dla projektów kolejowych, zaś wstrzymanie refundacji środków dla beneficjenta mogło mieć wpływ na zachowanie jego płynności finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 1222-1223, 1260, 1596)

W dniu 1 marca 2013 r., w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie przedstawicieli MF, TBiGM oraz MRR, na którym założono, że nowy projekt WPIK, w części projektów POLiŚ zostanie podzielono na trzy grupy projektów:

- wykonalne (do 2015),
- trudne – projekty, które pełną operacyjność osiągną przed marcem 2017 r., czyli ostatecznym terminem rozliczenia POLiŚ. Oznaczało to możliwość uznania za kwalifikowalne wszystkich wydatków poniesionych na tych zadaniach do końca 2015 r. oraz poniesienie pozostałych wydatków po roku 2015 ze środków krajowych (do marca 2017),
- toksyczne – nie uzyskają pełnej operacyjności w terminie do końca marca 2017 r., co oznacza konieczność ew. zwrotu środków UE pozyskanych na ich realizację, czyli sfinansowanie w całości ze środków krajowych (po marcu 2017).

Uczestnicy spotkania uznali, że dla ww. grup planuje się, że przyjęty zostanie zróżnicowany poziom dofinansowania, od najwyższego – dla projektów wykonalnych, do najniższego dla projektów toksycznych. Takie założenie wymagało wygospodarowania środków po stronie krajowej, tj. ograniczenia zakresu inwestycji przewidywanych wówczas do finansowania wyłącznie ze środków budżetowych pochodzących z podatku akcyzowego oraz przeprowadzenia negocjacji z KE, co do możliwości przesunięcia projektów toksycznych na przyszłą perspektywę finansową UE (2014-2020).

(dowód: akta kontroli str. 1143-1145)

W dniu 25 lipca 2014 r., Sekretarz Stanu MIR ponownie zwrócił się do Podsekretarza Stanu MIR, odpowiedzialnego za kwestie związane z transportem kolejowym, z prośbą o intensyfikację prac nad aktualizacją WPIK i opracowaniem *Krajowego Programu Kolejowego (KPK)*. Konsekwencją braku aktualnej wersji WPIK, jak podkreślał Sekretarz Stanu MIR, było przekraczanie rocznego limitu środków przewidzianych w WPIK do wypłaty w 2014 r. na poszczególne inwestycje i niemożność wypłacania przez Instytucję Wdrażającą POLiŚ (CUPT) beneficjentowi środków zatwierdzanych we wnioskach o płatność. Utrzymanie tego problemu oraz rozszerzanie programu o kolejne zadania, w dłuższej perspektywie, zdaniem Sekretarza Stanu, będzie miało negatywny wpływ na płynność finansową PKP PLK S.A. i tempo realizacji inwestycji. W związku ze zgłoszonymi przez DTK uwagami, że do zamknięcia prac nad

aktualizacją WPIK konieczne jest uzyskanie wiedzy na temat projektów planowanych do tzw. fazowania (w kontekście zapewnienia ewentualnego źródła finansowania, jakimi mogłyby być środki UE z perspektywy 2014-2020, w miejsce części środków budżetowych), Sekretarz Stanu poinformował, że w opinii IZ POliŚ aktualizowany WPIK powinien uwzględniać pełne finansowanie budżetowe projektów realizowanych rzeczowo po grudniu 2015 r. Dodał także, że negocjacje z KE POliŚ 2014-2020 trwają. Istotnym elementem tych rozmów miała być kwestia sfinansowania w ramach WPIK projektów POliŚ 2007-2013, w których roboty będą kontynuowane po 2015 r. W opinii IZ POliŚ uzależnienie aktualizacji WPIK od zatwierdzenia przez KE nowego programu operacyjnego, może zablokować dalszą realizację inwestycji (w tym w szczególności poprzez zablokowanie możliwości zawierania aneksów do umów o dofinansowanie). Zdaniem Sekretarza Stanu MIR, zapewnienie odpowiednich środków na współfinansowanie krajowe dotyczy również inwestycji planowanych do realizacji w latach 2014-2020 i może mieć kluczowe znaczenie dla sukcesu procesu negocjacyjnego dotyczącego nowej perspektywy. Zgodnie z wymogami KE projekty, które strona polska chce przedstawić do finansowania w ramach nowego okresu programowania, muszą cechować się wysokim poziomem dojrzałości, przy czym jednym z niewrażliwych elementów świadczących o zaawansowaniu projektów jest zapewnienie montażu finansowego w części krajowej. W tym kontekście wykazanie posiadania skutecznego mechanizmu finansowania inwestycji kolejowych byłoby znaczącym argumentem w rozmowach z KE.

(dowód: akta kontroli str. 1666-1668)

Dyrektor Departamentu Transportu Kolejowego (DTK), wiodącego w kwestii nadzoru nad przygotowaniem i realizacją WPIK, w związku z ujęciem w rezerwie celowej budżetu państwa realizacji inwestycji objętych Programem wyjaśnił, że art. 136 ust. 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (dalej: „UFP”) wskazał, że programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. W celu dostosowania do UFP uchwalono również *ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*. Art. 54 tejże ustawy dodał do *ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym* (UTK) art. 38c, który wprowadził obowiązek realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe w ramach programu wieloletniego (jest nim obecnie WPIK). W konsekwencji art. 38c UTK w związku z art. 136 i art. 153 UFP powodują, że środki z budżetu państwa muszą być ujmowane w WPIK zgodnie z UFP. Oznacza to m.in., że wkład krajowy (środki z budżetu państwa) dla projektów realizowanych w ramach POliŚ 2007-2013, musi być ujęty w rezerwie celowej budżetu państwa.

Na podstawie art. 136 ust. 4 UFP jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W przypadku konieczności zaciągania zobowiązań na okres dłuższy niż jeden rok, jednostki realizujące program wieloletni zobowiązane są do uzyskania decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia.

Na podstawie art. 153 UFP Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym i w kolejnych latach, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej. Zgodnie z ww. przepisem decyzja o zapewnieniu finansowania może być wydana w zakresie:

- projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej;
- wydatków bieżących lub inwestycyjnych;
- programów wieloletnich.

Środki w budżecie państwa na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania ujmowane są w rezerwie celowej. Na podstawie art. 154 ust. 5 UFP podziału rezerwy celowej przeznaczonej na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich dokonuje Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Na podstawie ww. przepisu minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego składa do Ministra Finansów wniosek o uruchomienie rezerwy celowej budżetu państwa, w którym wnioskuje o przeniesienie środków przeznaczonych na realizację zadania z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83) do części 39 – Transport.

Jak wyjaśnił dyrektor DTK, przedstawiciele MIR podejmowali szereg działań mających na celu uproszczenie długotrwałej i skomplikowanej procedury finansowania inwestycji objętych WPIK. W dniu 6 marca 2012 r. w resorcie transportu odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele Departamentu Funduszy UE, Departamentu Budżetu, Departamentu Transportu Kolejowego oraz PKP PLK S.A. Spotkanie miało na celu wypracowanie wspólnego stanowiska odnośnie zaciągania przez PLK S.A. zobowiązań na podstawie WPIK, zaakceptowanego w dniu 7 listopada 2011 r. przez Radę Ministrów, w celu sfinansowania w poszczególnych latach inwestycji kolejowych oraz sposobu procedowania wniosków PKP PLK S.A. o zapewnienie finansowania dla projektów POLiŚ.

Na spotkaniu ustalono, że PKP PLK S.A. jako jednostka realizująca inwestycje wymienione w WPIK może zaciągać zobowiązania z terminem realizacji do końca roku 2013 w celu sfinansowania w poszczególnych latach inwestycji do kwot określonych w dokumencie, bez potrzeby występowania o wydanie zapewnienia finansowania. Jednocześnie zaznaczano, że WPIK jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wypełnia dyspozycję art. 38c ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, określając rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych na okres nie krótszy niż trzy lata i stanowi podstawę do uzyskania gwarancji Skarbu Państwa w przypadku zaciągania kredytów na zapewnienie finansowania inwestycji wymienionych w dokumencie.

W związku z tym, iż WPIK obejmował okres do roku 2013, stwierdzono konieczność występowania do Ministra Finansów o wydanie decyzji w sprawie zapewnienia finansowania z rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla wydatków projektów POLiŚ planowanych do poniesienia w latach 2014 – 2015. Uznano, że w ten sposób PKP PLK S.A. może uzyskać podstawę do zaciągania zobowiązań finansowych dla całości wydatków planowanych do poniesienia w ramach projektów POLiŚ ujętych w WPIK w okresie ich realizacji. Powyższy tryb postępowania został zaakceptowany przez dwóch podsekretarzy stanu oraz departamenty biorące udział w spotkaniu.

Minister Finansów pismem z dnia 25 maja 2012 r. zanegował powyższe stanowisko resortu transportu. Podkreślił, że zgodnie z art. 153 ust. 2 UFP, Minister Finansów określił w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb występowania o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, dlatego sam fakt umieszczenia projektu w WPIK nie może być traktowany jako potwierdzenie zobowiązania jego finansowania ze środków budżetu państwa.

Kolejne działanie, zaproponowane przez Departamentu Budżetu, w porozumieniu z DTK, miało na celu uproszczenie trybu przekazywania środków na rzecz podmiotu realizującego inwestycje zawarte w WPIK. Departament Budżetu zwrócił się z prośbą do Ministerstwa Finansów o rozważenie możliwości sfinansowania części wydatków kwalifikowanych, ponoszonych w związku z realizacją projektów POLiŚ przez PKP PLK S.A. ze środków ujętych w budżecie części 39 – Transport. Zaproponowany tryb pozwoliłby na wypłatę dofinansowania na rzecz PLK S.A. niezwłocznie po pozytywnym zweryfikowaniu wniosku o płatność przez

Centrum Unijnych Projektów Transportowych, bez zbędnego oczekiwania na uruchomienie środków rezerwy celowej, co poprawiłoby płynność finansową PLK S.A.

DTK podjął próbę wprowadzenia do uchwały w sprawie ustanowienia WPIK zapisu stanowiącego, iż przyjęcie WPIK w drodze uchwały Rady Ministrów jest jednoznaczne z ustanowieniem zapewnienia finansowania dla projektów ujętych w WPIK. Ta propozycja nie znalazła jednakże akceptacji Ministra Finansów i przedmiotowy zapis nie został ostatecznie wprowadzony do uchwały.

Zgodnie z przepisem art. 38c UTK, po nowelizacji³⁵ dokonanej z dniem 25 lutego 2015 r., udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa inwestycji planowanych na podstawie programu wieloletniego, następuje na podstawie szczegółowego planu realizacji programu wieloletniego (dalej: „SPR”). Dyrektor DTK wyjaśnił, że pierwszy SPR zostanie przygotowany po przyjęciu przez Radę Ministrów nowego programu wieloletniego. SPR ma być narzędziem bieżącego monitoringu realizacji programu wieloletniego przez ministrów właściwych ds. transportu, rozwoju regionalnego i finansów publicznych. Dokument ten będzie każdorazowo aktualizowany w przypadku zmian danych projektów inwestycyjnych i przedstawiany przy każdym wniosku o zapewnienie finansowania.

(dowód, akta kontroli str. 1600-1605, 1613-1627)

W dniu 5 maja 2015 r., Minister Infrastruktury i Rozwoju podpisał ze Spółką PKP PLK S.A. (Beneficjent) umowę, obowiązującą w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2017 r., która całościowo unormowała współpracę pomiędzy Spółką i Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju w zakresie finansowania i realizacji WPIK, a w szczególności: wysokość, warunki i tryb udzielania dotacji, zasady realizacji inwestycji, sprawozdawczość oraz kontrole, monitorowanie i rozliczanie inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 1639-1661)

W wyniku kontroli NIK³⁶, której zakres obejmował tworzenie w latach 2010-2012 warunków do poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej, stwierdzono w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nieprawidłowości, które powinny być wyeliminowane w przypadku planowania i realizacji WPIK do 2015 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wносиła m.in. o podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie odpowiedniego wkładu krajowego na finansowanie inwestycji kolejowych, który umożliwiłby pełne wykorzystanie dostępnych środków pomocowych UE, zwłaszcza w ramach POIiŚ. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DTK, „W zakresie zabezpieczenia odpowiedniego wkładu krajowego na finansowanie inwestycji kolejowych, Departament DTK w 2014 roku podjął prace nad przygotowaniem pełnej aktualizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych. W lipcu 2014 r. projekt dokumentu skierowano do uzgodnień wewnętrznych. W listopadzie 2014 r. dokument przekazano do uzgodnień zewnętrznych i konsultacji społecznych. W dniu 13 marca 2015 r. aktualizacja WPIK została przyjęta przez Radę Ministrów (uchwała nr 30/2015). W nowym programie dodano załącznik nr 3 do uchwały stanowiący wykaz zadań rozpoczętych w perspektywie 2007-2013, dla których planowana jest kontynuacja w perspektywie finansowej UE 2014-2020 (fazowanie). Załącznik obejmuje 7 projektów na kwotę 4,7 mld zł, w tym 3,1 mld zł ze środków UE, 0,61 mld zł ze środków budżetu państwa oraz 0,94 mld zł ze środków własnych PKP PLK S.A. (w tym 0,78 mld zł pochodzących z kredytu EBI i 0,16 mld zł pochodzących z emisji obligacji). Na wniosek Ministra Finansów wprowadzono przypis wskazujący na planowane podjęcie działań w celu finansowania ze

³⁵ Ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 200).

³⁶ P/12/078 Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.

środków UE określonych projektów przewidzianych w chwili obecnej do finansowania ze środków krajowych. Wprowadzono 18 nowych inwestycji: 14 w ramach środków budżetowych oraz 4 w ramach RPO. Przywrócono do finansowania ze środków unijnych projekt dotyczący Łodzi (Lot B nr POIiŚ 7.1-24.2). Po przyjęciu uchwały łączne planowane środki na realizację inwestycji kolejowych wyniosą ok. 46,5 mld zł, w tym 31,6 mld zł w ramach perspektywy 2007-2013 (WPIK – załącznik nr 1 do uchwały), 10,2 mld zł na inwestycje planowane do zgłoszenia do pierwszego konkursu w ramach Funduszu CEF (CEFIK - załącznik nr 2 do uchwały) i 4,7 mld zł jako kontynuacja inwestycji w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 (FAZIK - załącznik nr 3 do uchwały) ”.

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Opóźnienia w realizacji projektów niekorzystnie wpływały na tempo i zakres absorpcji środków z UE. Zagrożeniem dla budżetu państwa i sektora finansów publicznych było wysokie ryzyko niezrealizowania w pełnym zakresie, w ramach obowiązywania perspektywy UE 2007-2013 oraz w ramach zakładanych terminów, ośmiu kluczowych, również z punktu widzenia KE, projektów inwestycyjnych ujętych w Programie. W ocenie NIK powodowało to zagrożenie utraty kwalifikowalności wydatków inwestycyjnych tych projektów, których wartość całkowita na dzień 20 marca 2014 r. kształtowała się na poziomie ok. 8,4 mld zł. Ponadto, jak wskazywał Minister Finansów w trakcie konsultacji³⁷ nad projektem aktualizacji WPIK do roku 2015, osiem najbardziej zagrożonych projektów wpływało na zwiększenie zaangażowania środków budżetu państwa w realizację Programu.

Ocena cząstkowa

Niższe od zaplanowanego zaawansowanie realizacji WPIK, skutkujące niskim stopniem absorpcji środków UE, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zagraża utratą środków unijnych preeliminowanych na realizację zaplanowanych inwestycji. Podejmowane przez ministra właściwego ds. transportu działania w zakresie zapewnienia wykorzystania środków zaplanowanych na realizację inwestycji objętych WPIK były nie w pełni skuteczne. Przyczyną opóźnień w wykonaniu Programu było m.in. zaniechanie przez Ministra weryfikacji, czy stopień przygotowania PKP PLK S.A. był odpowiedni do możliwości zrealizowania WPIK do roku 2013 w terminach wskazanych w tym programie. NIK ocenia pozytywnie podejmowanie przez ministerstwo działania mające na celu zwiększenie wykorzystania środków UE na refinansowanie inwestycji objętych programem.

3. Nadzór nad realizacją WPIK

Opis stanu faktycznego

Działania w zakresie nadzoru ministra właściwego do spraw transportu nad realizacją WPIK koordynował wyznaczony przez ministra Podsekretarz Stanu, który informowany był o przebiegu prac i zaawansowaniu inwestycji objętych WPIK.

Zgodnie z Dokumentem Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), PKP PLK S.A. sporządzała i przekazywała do ministerstwa, raporty zawierające informacje o zrealizowanych zadaniach oraz podejmowanych działaniach mających na celu wzmocnienie zdolności instytucjonalnej Spółki do przygotowania i realizacji projektów. W raportach wymieniano zidentyfikowane problemy w obszarach przygotowania i realizacji inwestycji, m.in. dotyczące braku środków na przygotowanie inwestycji oraz na finansowanie kosztów niekwalifikowanych a także wskazywano proponowane rozwiązania. Wskazywano również na podjęte działania

³⁷ Znak GN2/0310/16/TSP/15/62240, pismo z dnia 5 czerwca 2014 r., w ślad za przesłanym mailem *Projektem*.

w zakresie dot. poprawy organizacji pracy w spółce, określenia zasad i procedur nadzoru nad terminowością, jakością i odbiorami zleconych dokumentacji projektowych oraz zakresu zadań i odpowiedzialności w ramach struktur zarządcy infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 1434, 1436-1463, 1678-1782)

Zgodnie z zapisami rozdziału 8 *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015*³⁸ pn.: *System nadzoru, monitorowania i ewaluacji*, w terminie do końca kwietnia każdego roku, PLK powinna składać do Ministra Infrastruktury raport z wykonania Programu za poprzedni rok. Termin składania kwartalnych raportów przyjęto na 10 dzień po okresie sprawozdawczym.

Sprawozdania złożone przez PKP PLK S.A. weryfikowane były przez pracowników DTK i w przypadkach stwierdzenia błędów formalnych lub merytorycznych przesyłane Zarządowi PKP PLK S.A., w celu poprawienia. W okresie objętym kontrolą wszystkie sprawozdania wymagały poprawienia:

- Sprawozdanie za rok 2012, PKP PLK S.A. przekazała z opóźnieniem, w dniu 13 maja 2013 r. Nie zostało ono przyjęte przez MTBiGM ze względu na błędy formalne i merytoryczne i na polecenie Dyrektora DTK, w dniu 29 maja 2013 r., PKP PLK S.A. przesała skorygowane sprawozdanie.
- W dniu 20 sierpnia 2013 r., PKP PLK S.A. przekazała jednocześnie sprawozdania z wykonania WPIK za II kwartał 2013 r. i za I półrocze 2013 r. Podsekretarz Stanu MTBiGM skierował w dniu 28 sierpnia 2013 r. pismo do Prezesa PKP PLK S.A., stwierdzając, że *„przedmiotowe sprawozdania z jednej strony bardzo jaskrawo i jednoznacznie informują o poważnych zagrożeniach w realizacji największych inwestycji kolejowych, z drugiej zaś strony nie zawierają adekwatnego komentarza jak Spółka zamierza poradzić sobie w zaistniałej sytuacji. Proszę zatem o przerehabilitację tej części sprawozdania, tak aby dla zjawiska identyfikowanego przez Spółkę jako najpoważniejsze zagrożenie, przedstawić proporcjonalny opis planowanych działań zaradczych. Niemniej, analiza wyników za I półrocze 2013 roku pokazuje niepokojąco niższą dynamikę procesu inwestycyjnego w stosunku do analogicznego okresu sprawozdawczego roku ubiegłego (wykonanie za I półrocze 2012 r. wynosiło 1,2 mld zł, za I półrocze 2013 – 1,06 mld zł), co wskazuje, że jest zagrożenie niezrealizowania zadań na koniec roku”*. Skorygowane sprawozdanie za I półrocze 2013 r. zostało przekazane dopiero w dniu 18 października 2013 r.
- Sprawozdanie z wykonania WPIK za III kwartał 2013 r., PKP PLK S.A. przekazała w dniu 18 października 2013 r., jednakże na skutek zaleceń MTBiGM odnośnie treści zawartych w ww. *Sprawozdaniu*, ostateczna, przerehabilitowana zgodnie z uwagami DTK, wersja dokumentu, przekazana została 19 grudnia 2013 r.
- *Sprawozdanie z wykonania WPIK w 2013 r. do dnia 15 maja 2014 r. było jedynie wersją roboczą i nienadającą się do dalszego procedowania przez Ministerstwo*³⁹. Poprawione przez Spółkę *Sprawozdanie* zostało przesłane w dniu 21 maja 2014 r., a do tego czasu trwały robocze uzgodnienia treści *Sprawozdania* pomiędzy pracownikami Ministerstwa i PKP PLK S.A. W wyniku audytu przeprowadzonego w 2014 r. stwierdzono, że sprawozdanie roczne z wykonania WPIK za 2013 r. nie zawierało: informacji czy cele WPIK są nadal możliwe i realne do osiągnięcia, oceny skuteczności działań naprawczych, które zostały podjęte, informacji o przeprowadzonych kontrolach i audycie⁴⁰, wskazania działań naprawczych koniecznych do podjęcia

³⁸ W WPIK do roku 2015 – rozdział 10.

³⁹ Wg pisma Dyrektora DTK do Prezesa PKP PLK S.A.

⁴⁰ Informacje te odnosiły się jedynie do ilości, rodzajów i obszarów, w których przeprowadzono czynności kontrolne i audytowe. Nie zawarto istotnych ustaleń oraz rekomendacji wydanych w wyniku realizacji kontroli

zarówno po stronie PKP PLK S.A., jak i ministra właściwego do spraw transportu. Sprawozdanie nie zawierało również załącznika do programu uwzględniającego korektę wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na dany rok.

- *Sprawozdanie z wykonania w 2014 roku WPIK do roku 2015* PKP PLK S.A. przekazała w dniu 27 maja 2014 r.

Kontrola wykazała, że PKP PLK S.A. nie złożyła ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdań za następujące okresy: II kwartał 2012 r., I kwartał 2013 r., IV kwartał 2013 r., I kwartał 2014 r., II kwartał 2014 r., I półrocze 2014 r., III kwartał 2014 r., IV kwartał 2014 r., I kwartał 2015 r., II kwartał 2015 r. Zarząd PKP PLK S.A. zaprzestał w 2014 r. składania ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań kwartalnych z wykonania WPIK. W celu monitorowania procesu inwestycyjnego PKP PLK S.A., Spółka w 2014 r. umożliwiła dostęp do systemu monitorowania inwestycji przez pracowników DTK Ministerstwa⁴¹. System informatyczny podlegał ciągłym zmianom (udoskonaleniom) i pracownicy Ministerstwa na bieżąco zgłaszali problemy dotyczące funkcjonowania systemu wyznaczonym osobom kontaktowym w PLK S.A.

Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Transportu Kolejowego – komórki organizacyjnej Ministerstwa do kompetencji której należało monitorowanie inwestycji infrastrukturalnych, bieżący monitoring prowadzony był poprzez raporty zamieszczane przez pracowników PKP PLK S.A. na wspólnym serwerze PKP PLK S.A. Dodatkowo pracownicy DTK korzystali ze stworzonego na zlecenie PLP PLK S.A. EPM, a ponadto prowadzone były testy nowej wersji programu, zakładające m.in. automatyzację raportowania postępów prac. Po uzyskaniu pełnej funkcjonalności EPM, program stanie się podstawowym instrumentem nadzoru.

W treści pkt 10 WPIK, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. (WPIK do roku 2015), określony został obowiązek przekazywania przez PKP PLK S.A. do ministra właściwego ds. transportu sprawozdań bieżących, miesięcznych i kwartalnych, zawierających wymienione w tym punkcie szczegółowe informacje dotyczące realizacji Programu. W pkt 10 Programu pt. „System nadzoru, monitorowania i ewaluacji” zapisano w szczególności, że „(...) sprawozdania bieżące, jak również miesięczne i kwartalne, wynikające z nadzoru właścicielskiego, a także zasad kontroli i nadzoru w odniesieniu do projektów POLiŚ, finansowanych i współfinansowanych z budżetu państwa oraz Funduszu Kolejowego przekazywane są przez PLK do ministra właściwego do spraw transportu” oraz określono wymaganą zawartość ww. sprawozdań. W treści WPIK do roku 2015 nie zawarto wskazania, iż Zarząd Spółki może zaniechać przedkładania sprawozdań kwartalnych z wykonania WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 82-106, 112-189, 224-376, 599-617, 618-631)

W dniu 24 lipca 2012 r., przedstawiciele Wydziałów Departamentu Inwestycji Kolejowych – TK (obecnie DTK) zorganizowali spotkanie w sprawie omówienia istniejącej sprawozdawczości przekazywanej do wydziałów przez PKP PLK S.A. Źródłami informacji/danych pozyskiwanych do monitorowania realizacji inwestycji w ramach WPIK były wówczas:

- Kwartalne projekty tylko z POLiŚ otrzymywane z Biura Zarządu PLK S.A., których odbiorcą była Dyrekcja TK,

i audytów – brak wystarczającej wartości merytoryczno-poznawczej dla organu mającego pełnić funkcję nadzorczą nad PKP PLK S.A.

⁴¹ Od 2011 r. dostęp do ww. bazy danych możliwy był dla pracowników Ministerstwa w ograniczonym zakresie, na jednym komputerze przenośnym przy użyciu tokena.

- Zadania inwestycyjne objęte WPIK za okresy sprawozdawcze: zestawienie ryzyk – tygodniowe, zestawienie inwestycji – miesięczne, monitoring rzeczowo-finansowy – kwartalnie – dane otrzymywane od CRI, których odbiorcą był Minister,
- Wnioski o płatność PLK S.A. i PKP S.A., w zakresie inwestycji finansowanych w całości z budżetu państwa i inwestycje FK – okres sprawozdawczy – bieżący, odbiorca TK.

Z podsumowania narady wynikało m.in., że zestawienia zawierają dużo informacji o ryzykach inwestycyjnych, jednak komórki organizacyjne Ministerstwa nie wypracowały sposobu analizowania tych informacji. Stwierdzono także, że należy zwiększyć współpracę w tym zakresie pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, a sugerowanym rozwiązaniem byłoby utworzenie zespołu międzywydziałowego, który analizowałby raporty powstałe na bazie sprawozdawczości prowadzonej przez poszczególne wydziały.

Zarządzeniem Nr 20 Ministra TBiGM z dnia 12 marca 2012 r., powołano Zespół do spraw nadzoru nad kolejowymi inwestycjami infrastrukturalnymi realizowanymi w ramach POLiŚ 2007-2013. W skład Zespołu, którego przewodniczącym był Minister TBiGM, weszli pracownicy Departamentów: TK, Funduszy UE, Prezes i Członkowie Zarządu PKP PLK S.A. oraz przedstawiciele CUPT, UTK, PKP S.A., PKP PLK S.A. Do zadań Zespołu należała koordynacja i monitorowanie realizacji inwestycji kolejowych liniowych określonych w POLiŚ. W okresie objętym kontrolą odbyło się jedno posiedzenie ww. Zespołu, w dniach 8-9 listopada 2012 r. Na spotkaniu omawiano problemy i postępy prac na wszystkich projektach POLiŚ. Działalność zespołu wygasła w związku ze zniesieniem Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz utworzeniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w listopadzie 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 960-962, 1055-1074)

Ministerstwo prowadziło bieżący monitoring inwestycji, a także przekazywało nadzorującemu członkowi kierownictwa MliR informacje o postępie prac oraz identyfikowanych ryzykach w terminowej realizacji WPIK. Sukcesywnie przekazywane były informacje o opóźnieniach w realizacji inwestycji (zarówno w formie pisemnej jak i podczas spotkań) pozyskane od PKP PLK S.A., oraz listy projektów zagrożone wydłużeniem okresu realizacji poza 2015 rok, dla których konieczne było podjęcie rozmów z Komisją na temat sposobu dalszego finansowania. Jednakże monitorowanie i nadzór nad realizacją inwestycji w PKP PLK S. A. było nieskuteczne, do czego przyczynił się m.in. ograniczony przepływ informacji między jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa. Skutkowało to niemożliwością osiągnięcia głównych celów systemu monitorowania projektów inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa.

Ustalenia te potwierdziły audyty i kontrole przeprowadzone przez Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury w PKP PLK S. A. w 2011 r. „Wydatkowanie środków na modernizację linii kolejowych z budżetu państwa oraz funduszu kolejowego”⁴², w wyniku której stwierdzono m.in., że: Przyjęty w PKP PLK S.A. system kontroli wewnętrznej (jako element monitorowania) może, przy założeniu prawidłowego przepływu informacji, służyć skutecznemu

⁴² Kontrolą objęto następujące inwestycje:

- Modernizacja linii kolejowej E65, odcinek Warszawa - Gdynia, etap II,
- Odbudowa i modernizacja linii kolejowej E-30 i C-E30 odcinek Legnica - Wrocław - Opole,
- Modernizacja linii kolejowej E65/C-E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia - obszar LCS Działowo POLiŚ 7.1-41,
- Modernizacja linii kolejowej nr 91 Kraków Główny - Medyka i nr 92 Przemyśl - Medyka, odcinek Rzeszów - Granica Państwa, etap I,
- Modernizacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Skarżysko Kamienna - Ocice,
- Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław - Zgorzelec na odcinku Wrocław - Jelenia Góra.

monitorowaniu i nadzorowaniu realizacji zadań. W wyniku przeprowadzonego w 2011 r. audytu wewnętrznego *Programowanie działań oraz realizacja projektów finansowanych ze środków POIiŚ*, zalecono wzmocnić funkcje nadzorcze ze strony Ministra TBiGM, w odniesieniu do PKP PLK S.A., w zakresie realizacji inwestycji kolejowych, m.in. poprzez ściślejszą współpracę Departamentów Kolejnictwa, Funduszy UE MTBiGM i PKP PLK S.A. jednocześnie. Audytorzy wskazali, że pośrednim skutkiem niepełnego przepływu informacji i jej wymiany z instytucjami zewnętrznymi może być niewystarczający nadzór nad PKP PLK S.A. skutkujący niewykorzystaniem całości środków finansowych przeznaczonych na projekty kolejowe, a także nieosiągnięcie celów Ministerstwa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 70, 1816-1845, 1903)

W dniu 28 sierpnia 2013 r., Podsekretarz Stanu MTBiGM, w piśmie⁴³ do Prezesa PKP PLK S.A., w związku z przekazaniem przez Spółkę sprawozdania z wykonania WPIK za II kwartał i I półrocze 2013 r., stwierdził, że: *Przedmiotowe sprawozdania z jednej strony bardzo jasnowo i jednoznacznie informują o poważnych zagrożeniach w realizacji największych inwestycji kolejowych, z drugiej zaś strony nie zawierają adekwatnego komentarza, jak Spółka zamierza poradzić sobie w zaistniałej sytuacji. Niemniej, analiza wyników za I półrocze 2013 r. pokazuje niepokojąco niższą dynamikę procesu inwestycyjnego w stosunku do analogicznego okresu sprawozdawczego roku ubiegłego (wykonanie za I półrocze 2012 r. wynosiło 1,2 mld zł, za I półrocze 2013 – 1,06 mld zł), co wskazuje, że jest zagrożenie niezrealizowania zadań na koniec roku.*

(dowód: akta kontroli, str. 229)

Podejmowane przez DTK działania w zakresie nadzoru nad inwestycjami kolejowymi były niewystarczające do osiągnięcia celów określonych w WPIK⁴⁴. Do maja 2015 r. minister właściwy ds. transportu nie ustanowił zasad przeprowadzenia monitoringu inwestycji kolejowych, tzn. nie określił, w jaki sposób i z jaką częstotliwością ma być wykonywany nadzór przez pracowników DTK oraz jakie raporty, parametry i wskaźniki powinny być brane pod uwagę. Audyt wewnętrzny wykazał, że wykonywane przez Wydział Inwestycji DTK czynności, w ramach monitoringu, nie były dokumentowane.

Potwierdziły to wyniki audytów wewnętrznych przeprowadzonych w Ministerstwie w latach 2011-2014⁴⁵. Audytorzy stwierdzili brak skutecznego monitoringu WPIK, w ramach prowadzonego systemu nadzoru, pod kątem terminowej realizacji projektów, ryzyko niewystarczającego finansowania inwestycji kolejowych w przypadku braku możliwości fazowania projektów oraz brak mechanizmów kontrolnych zapewniających, że roczne sprawozdania z realizacji WPIK będą zawierać wszystkie wymagane elementy.

(dowód: akta kontroli str. 82-106)

W wyniku audytu przeprowadzonego w 2014 r. zalecono, w trakcie prac nad przygotowaniem rocznego sprawozdania z WPIK za 2014 r. i lata następne, opracować i wdrożyć mechanizm kontrolny, który zapewni zawarcie w treści dokumentu wszystkich wymaganych elementów – zgodnie z postanowieniami WPIK – rozdział 10 *System nadzoru, monitorowanie i ewaluacja*. Audyt wykazał, że przyjęte przez DTK rozwiązania, w zakresie, prowadzonego nadzoru, nie były na tyle skuteczne, aby osiągnąć zamierzone cele określone w WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 82-106, 599-617)

⁴³ Znak pisma: TK-1GK-0780-38(4)/13.

⁴⁴ Na 140 zadań zawartych w WPIK zagrożona była realizacja 15 projektów.

⁴⁵ W 2011 r. audyt „Programowanie działań oraz realizacja projektów finansowanych ze środków POIiŚ”, w 2013 r. audyt „Wykorzystanie środków POIiŚ na projekty kolejowe”, w 2014 r. audyt „Nadzór nad realizacją inwestycji kolejowych”.

Zgodnie z zapisami rozdziału 8 WPIK „System nadzoru, monitorowania i ewaluacji, w ramach ewaluacji programu” do roku 2013 z perspektywą do roku 2015, Minister Infrastruktury miał obowiązek przygotowania – w III kwartale 2012 roku – raportu ewaluacyjnego średniokresowego (mid-term), a w III kwartale 2014 roku raportu ewaluacyjnego porealizacyjnego (ex post). Obowiązek ten został również określony w WPIK do roku 2015, w rozdziale 10: „W ramach ewaluacji programu minister właściwy do spraw transportu przygotowuje – w III kwartale 2014 roku raport ewaluacyjny średniokresowy (mid-term), a w IV kwartale 2016 roku raport ewaluacyjny porealizacyjny (ex post). Wyniki raportów uwzględnione zostaną w kolejnych wieloletnich programach inwestycji kolejowych”.

Kontrola wykazała, że sporządzono jedynie raport ewaluacyjny (mid-term) przygotowany w III kwartale 2014 r. Raport ewaluacyjny mid-term za III kwartał 2012 r. nie został sporządzony, jak wyjaśnił dyrektor DTK – „z uwagi na nowelizację WPIK przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 5 listopada 2013 roku, w której przesunięto termin sporządzenia raportu na III kwartał 2014 r. Prace nad nowelizacją programu rozpoczęto już w roku 2012, dlatego nie zlecono wykonania badania ewaluacyjnego. Już wtedy wiadomo było, że program zostanie gruntownie zmieniony, a zatem badanie ewaluacyjne odnoszące się do pierwszej wersji programu byłoby bezzasadne”.

(dowód: akta kontroli, str. 1435, 1497, 1612)

Raport z badania ewaluacyjnego pn. „Ocena stanu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce”, zlecony do wykonania w lipcu 2014 r. firmie EGO s.c., przyjęty został w dniu 23 grudnia 2014 r., przez Departament Transportu Kolejowego oraz Departament Strategii i Polityk Rozwoju, a jego koszt wyniósł 152 520 zł brutto. Znaczna część rekomendacji zawartych w raporcie z badania ewaluacyjnego, w tym m.in. zmiany organizacyjne wewnątrz PLK S.A. oraz prace legislacyjne prowadzone w resorcie infrastruktury, była już w trakcie wdrażania przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PLK S.A.), w momencie przekazania opracowania przez wykonawcę.

Raport końcowy z realizacji opracowania ministerstwo przekazało⁴⁶ do PKP PLK S.A. przy piśmie z dnia 6 lipca 2015 r., w którym zwrócono się o przedstawienie stanowiska Spółki w odniesieniu do poszczególnych rekomendacji zawartych w raporcie, w terminie do dnia 25 lipca 2015 r. Spółka przekazała Ministrowi ww. stanowisko pismem z dnia 7 sierpnia 2015 r., tj. 13 dni po wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1263, 1602-1612, 1628-1629)

Badanie ewaluacyjne wykazało, że spośród 164 projektów WPIK, do momentu przeprowadzenia badania zrealizowanych zostało 64, na które przypada 14,8% ogólnego budżetu Programu. Ponadto prognozowano, że w perspektywie roku 2015 zostanie najprawdopodobniej zakończonych 68 innych projektów, na które przypadało 46,4% ogólnego budżetu programu. Zagrożona była realizacja 18 projektów o łącznej wartości 11,6 mld zł, co stanowiło 31,4% wartości Programu. Autorzy Raportu wskazywali m.in. na konieczność doskonalenia sposobu realizacji inwestycji poprzez przygotowanie zapasu projektów inwestycyjnych, podniesienie jakości dokumentacji projektowej oraz potrzebę dążenia do zrównoważonego podziału ryzyka między inwestorem a wykonawcą poprzez zaniechanie modelu *Projektuj i buduj*.

Wykazano ponadto, że do zwiększania opóźnień przyczyniały się m.in. długotrwałe procedury związane z zapewnieniem finansowania projektów przez Ministerstwo Finansów – pomimo że

⁴⁶ W dniu 30 grudnia 2014 r. raport był przekazany do PLK S.A. drogą mailową.

WPIK został przyjęty uchwałą Rady Ministrów i zawierał bardzo dokładne wartości nakładów z podziałem na lata i inwestycje, konieczne było uzyskiwanie oddzielnych zapewnień finansowania z MF, co było przyczyną opóźnień m.in. projektu „Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk”⁴⁷. Problem ten był szczególnie istotny, zdaniem oceniających, jeśli istnieją sprzeczności pomiędzy szczegółowymi zapisami WPIK i faktycznym finansowaniem. Podkreślono także niechęć PKP PLK S.A. do zaciągania zobowiązań w celu finansowania pomostowego długiem i przyspieszenia realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1594)

W okresie objętym kontrolą, instytucjonalny nadzór ministra właściwego do spraw transportu sprawowany nad przygotowaniem, sposobem realizacji, jak i monitorowaniem realizacji Wieloletnich Programów Inwestycji Kolejowych, nie był przedmiotem kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli, str. 12-65)

W latach 2010-2015, komórki organizacyjne Ministerstwa⁴⁸ przeprowadziły w PKP PLK S.A. kontrole inwestycji⁴⁹ ujętych w WPIK do roku 2015, w wyniku których stwierdzono:

- nieterminowe przekazywanie do Ministerstwa raportów z realizacji inwestycji objętych WPIK,
- wydłużanie terminów zakończenia prac wyznaczonych w WPIK i harmonogramie realizacji inwestycji,
- niedostateczny nadzór nad terminowym dokonywaniem zapłaty wynagrodzenia wykonawcom, przestrzeganiem i egzekwowaniem zasad rozliczania projektów inwestycyjnych,
- niezrealizowanie zaleceń pokontrolnych z kontroli Ministra właściwego ds. transportu przeprowadzonych w 2011 roku w zakresie planowania i wydatkowania środków budżetowych, dotyczących uwzględnienia aspektów organizacyjnych i ekonomicznych, oraz sporządzania programów inwestycyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579), egzekwowania kar umownych w związku z nieterminową realizacją zadań przez wykonawców, zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań przez wykonawców,
- planowanie i wydatkowanie środków budżetowych oraz Funduszu Kolejowego bez uwzględnienia wszystkich aspektów organizacyjnych i ekonomicznych, niezachowanie należytej staranności przy ustaleniu zakresu zadań inwestycyjnych

⁴⁷ POiŚ 7.2-4.1

⁴⁸ Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych i Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

⁴⁹ Komórki organizacyjne Ministerstwa skontrolowały w latach 2011-2015 następujące inwestycje ujęte w WPIK:

- WPIK/5 Modernizacja linii kolejowej E 65/C/-E 65 na odcinku Warszawa-Gdynia-obszar LCS Działdowo,
- WPIK/7 Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap II, odcinek Wrocław-granica województwa dolnośląskiego,
- WPIK/26. Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E, odcinek Kraków-Rzeszów, etap III,
- WPIK/98 Modernizacja linii kolejowej 91 Kraków Główny Osobowy – Medyka i linii nr 92 Przemysł – Medyka, odcinek Rzeszów – granica państwa,
- WPIK/102 Rewitalizacja linii kolejowej nr 131 Chorzów Batory – Tczew, odcinek Bydgoszcz Główna – Tczew,
- WPIK/104 Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław – Zgorzelec na odcinku Wrocław – Jelenia Góra,
- WPIK/137 Projekt i zabudowa systemu ETCS poziom 1 na odcinku linii kolejowej E 65, CMK, Grodzisk Mazowiecki - Zawiercie,
- WPIK/138 Studium Wykonalności modernizacji i rozbudowy Katowickiego węzła kolejowego,
- WPIK/140. Modernizacja linii kolejowej Warszawa Włochy-Grodzisk Mazowiecki – prace przygotowawcze.

- przewidywanego do zrealizowania w danym roku, zwłokę w dostosowaniu procedur wewnętrznych do wprowadzanych zmian organizacyjnych,
- rozważenie potrzeby przeprowadzenia audytu istniejącego systemu monitorowania kontroli inwestycji finansowanych z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego, prowadzenie dokumentacji inwestycji w sposób niepozwalający na określenie stopnia zaawansowania rzeczowego i finansowego robót na każdym ich etapie i poprawne ich rozliczenie, brak ujednoczenia dokumentacji dotyczącej realizacji i rozliczenia zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1790-1815)

Przeprowadzony w 2013 r. audyt *Wykorzystanie środków POIiŚ na projekty kolejowe* wskazywał na istnienie ryzyka związanego z potencjalną możliwością niewykorzystania środków z funduszy UE na projekty kolejowe. Również w 2014 r., przeprowadzono audyt pn. *Nadzór nad realizacją inwestycji kolejowych*, którego zakres obejmował czynności wykonywane przez DTK w zakresie nadzoru nad realizacją kolejowych inwestycji infrastrukturalnych i taborowych – zadania ujęte w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych realizowane przez podmiot zarządzający narodową siecią kolejową – PKP PLK S.A. Audytorzy stwierdzili wówczas, iż:

- istnieje ryzyko braku możliwości fazowania projektów w ramach perspektywy 2014-2020, a zatem należy podjąć prace w celu wskazania alternatywnego źródła finansowania, które przeznaczone zostanie na dokończenie zadań planowanych do realizacji z budżetu środków europejskich. Następnie, po analizie wymogów formalno-prawnych należałoby zainicjować wstępne działania w kierunku zabezpieczenia środków finansowych na wypadek materializacji przedmiotowego ryzyka;
- wskazane jest wzmocnienie nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych oraz określenie adekwatnych i skutecznych zasad jego sprawowania;
- w trakcie prac nad przygotowaniem rocznego sprawozdania z WPIK za 2014 r. i lata następne należy opracować i wdrożyć mechanizm kontrolny (np. w formie listy sprawdzającej), który zapewni zawarcie w treści dokumentu wszystkich elementów wymaganych zgodnie z postanowieniami WPIK – rozdział 10 *System nadzoru, monitorowania i ewaluacji*.

Stwierdzono także, że planowane do sfinansowania z budżetu środków europejskich perspektywy 2007-2013 projekty inwestycji zawarte w WPIK, obarczone były ryzykiem, że kosztami tych projektów zostanie obciążony budżet państwa, jeżeli Komisja Europejska nie potwierdzi możliwości finansowania tych inwestycji w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Propozycje dotyczące fazowania projektów kolejowych, po konsultacji z Inicjatywą Jaspers⁵⁰ i zatwierdzeniu przez kierownictwo Ministerstwa zostały przekazane do KE w dniu 1 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 82-106, 599-617)

W ramach kontroli P/12/078 *Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.*, w zakresie tworzenia w latach 2010-2012 warunków do poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej, Najwyższa Izba Kontroli wykazała nieprawidłowości w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, które powinny być wyeliminowane w przypadku planowania i realizacji WPIK do 2015 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wnosila o podjęcie stosownych działań mających na celu m.in. skuteczne egzekwowanie od PLK S.A. (w ramach nadzoru właścicielskiego)

⁵⁰ Jaspers (Joint Assistance to Support Projects In European Regions – *Wspólna Pomoc we Wspieraniu Projektów dla Europejskich Regionów*) – ustanowione przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny przedsięwzięcia pomocowe służące wzmocnieniu absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w państwach członkowskich UE.

wykonywania obowiązków dotyczących terminowego składania sprawozdań z realizacji „Wieloletniego programu inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015” oraz terminowego rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa, jak również usprawnienie trybu pracy komórek organizacyjnych MTBiGM w procesie przygotowywania dokumentów pozostających w związku z realizacją inwestycji kolejowych. Wnioski te nie zostały w pełni zrealizowane, a podjęte w tym celu działania okazały się nie w pełni skuteczne.

Minister właściwy ds. transportu nie wyegzekwował od Zarządu PKP PLK S.A. rzetelnej i terminowej sprawozdawczości kwartalnej i rocznej w zakresie realizacji WPIK.

Dopiero w dniu 5 maja 2015 r. zawarto ze spółką umowę nr 1/DTK/2015 o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów przygotowania i realizacji inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym. Umowa ujednotociła i usystematyzowała zasady przekazywania i rozliczania środków dotacji celowej z budżetu państwa na zadania inwestycyjne PKP PLK S.A. ujęte w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020. Umowa określiła również prawa i obowiązki każdej ze stron, m.in. zasady sprawozdawczości, monitorowania, kontroli oraz rozliczania inwestycji realizowanych przez PKP PLK S.A.

(dowód: akta kontroli str. 107-110)

Minister właściwy do spraw transportu składał Radzie Ministrów sprawozdania o wykonaniu Programu:

- Minister TBiGM przesłał „Sprawozdanie z wykonania w 2012 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” Sekretarzowi Rady Ministrów w dniu 17 czerwca 2013 r.
- Minister liR przesłał „Sprawozdanie z wykonania w 2013 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015” Sekretarzowi Rady Ministrów w dniu 27.05.2014 r.
- Minister TBiGM przesłał „Sprawozdanie z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” Sekretarzowi Rady Ministrów w dniu maja 2015 r.

Ww. sprawozdania sporządzone zostały przez PKP PLK S.A. i przekazane do DTK w Ministerstwie, który przedłożył je do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. transportu.

(dowód: akta kontroli, str. 116-228, 309-407, 960-962)

Pierwsza informacja nt. opóźnień w realizacji inwestycji kolejowych została przekazana Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw transportu, w maju 2013 r. w *Sprawozdaniu z wykonanym w 2012 r. WPIK*. Ponadto ww. opóźnienia zostały wskazane w wykonanym na zlecenie MliR badaniu ewaluacyjnym pn. *Ocena stanu realizacji WPIK do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce*, w którym wskazane zostały opóźnienia dla poszczególnych inwestycji ujętych w WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 1677, 1900)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister właściwy ds. transportu nie zapewnił skutecznego monitorowania i nadzoru nad realizacją WPIK przez PKP PLK S.A., ponieważ nie wyegzekwował terminowego składania sprawozdań z realizacji programu, zatwierdzonych przez Zarząd spółki. W latach 2011-2015 (I półrocze) minister nie otrzymał sprawozdań z realizacji WPIK: za I kwartał 2012 r., za II kwartał 2012 r., za IV kwartał 2013 r., za I, II, III, IV kwartał 2014 r., I półrocze 2014 r.,

oraz za I i II kwartał 2015 r. Ponadto stwierdzono, że PKP PLK S.A. z uchybieniem terminowi złożyła roczne sprawozdania z realizacji WPIK – za 2012 r. spółka sprawozdanie złożyła 13 maja 2013 r., a za 2013 r. sprawozdanie złożyła 19 maja 2014 r. NIK nie podziela argumentacji Podsekretarza Stanu w MIR, przedstawionej w złożonych wyjaśnieniach, że system dotychczasowej sprawozdawczości został zastąpiony informatycznym systemem wspomagającym proces monitorowania projektów. Zmiana zasad składania sprawozdań określonych w treści WPIK nie była oparta na formalnych podstawach. Ponadto informacje o realizacji inwestycji, zawarte w systemie informatycznym, w ocenie NIK nie posiadały waloru sprawozdań podpisanych przez zarząd spółki.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nieterminowe przekazywanie, bądź zaniechanie przekazywania sprawozdań z realizacji WPIK mogło utrudniać ministrowi właściwemu ds. transportu sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją programu. Brak skutecznego systemu nadzoru nad realizacją programu przyczynił się do tego, że spośród 153 projektów kolejowych ujętych w WPIK 2015-2020, zakończenie 8 planowane jest dopiero po 2015 r.⁵¹ Z przekazanej przez DTK informacji wynika, że opóźnienia spowodowane są, m.in. przez długotrwałe pozyskiwanie niezbędnych decyzji administracyjnych, przedłużające się (na skutek odwołań) procedury przetargowe, problemy z wykonawcami robót (np. opracowanie niepełnej lub nieprawidłowej dokumentacji, opóźnienia w prowadzeniu robót). Ministerstwo nie wyegzekwowało od PKP PLK S.A. skutecznego przeciwdziałania takim opóźnieniom.

Ocena cząstkowa

Działania ministra właściwego ds. transportu, podejmowane w ramach nadzoru nad realizacją programu, były nieskuteczne i nie zapobiegły opóźnieniom w przygotowaniu i realizacji kilkunastu inwestycji kolejowych. Nieprawidłowości w realizacji inwestycji kolejowych objętych WPIK oraz w sprawowaniu nadzoru nad realizacją ww. programu, potwierdzone również przez kontrole i audyt wewnętrzny ministerstwa. Minister nie podejmował skutecznych działań w tym zakresie. Dopiero umową z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie całościowego unormowania współpracy pomiędzy PKP PLK S.A. i ministerstwem, określono zasady realizacji, sprawozdawczości oraz kontroli, monitorowania i rozliczania inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa.

4. Realizacja programu WPIK.

Opis stanu faktycznego

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

Spośród 44 zadań wykazanych w WPIK 2013 i WPIK 2015, a nie uwzględnionych w WPIK 2015-2020, zrealizowano 35 zadań⁵², zmieniono sposób realizacji 1 zadania na tzw. „projekt fazowany”, odstąpiono od realizacji 8 zadań⁵³.

⁵¹ PKP PLK S.A. do dnia 30 czerwca 2015 r. złożyła wnioski o fazowanie 6 projektów ujętych w programie; wg. informacji przekazanych Ministrowi Finansów do dnia 30 września 2015 r. planowane jest złożenie wniosków o fazowanie kolejnych 2 projektów.

⁵² Realizację 1 zadania zakończono w 2010 r. (tj. w roku poprzedzającym ustanowienie WPIK 2013), realizację 22 zadań zakończono w 2011 r., realizację 12 zadań – w 2012 r. oraz realizację 1 zadania – w 2013 r.

⁵³ W tym odstąpiono od realizacji 4 zadań przy aktualizacji WPIK w 2013 r. odstąpiono od realizacji 2 zadań przy aktualizacji WPIK w 2015 r., a dla 2 zadań zawarto porozumienia z CUPT w sprawie rozwiązania umów o dofinansowanie.

Spośród 153 zadań uwzględnionych w WPIK 2015-2020 (według stanu na dzień 31 maja 2015 r.) realizowano lub finansowano realizację 121 zadań oraz przygotowywano realizację 32 zadań.

Wzrost wydatków względem kwot przewidzianych w Programie WPIK 2015-2020 wystąpił w trakcie realizacji 79 spośród 121 zadań inwestycyjnych, natomiast zmniejszenie wydatków względem kosztów inwestycji zaplanowanych w Programie osiągnięto w trakcie realizacji 42 zadań.

W szczególności, wg informacji udzielonych kontrolerom NIK przez PKP PLK S.A., o 1.043.146,0 tys. zł zmniejszono kwotę wydatków zaplanowanych w Programie na zadanie nr 11 według WPIK 2015-2020 (*podjęta w 2009 r. Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Zabrze-Katowice-Kraków*); pierwotnie (w WPIK 2013) zaplanowano koszt inwestycji w kwocie 1.177.752,0 tys. zł do zrealizowania w latach 2009-2015, z czego do wykonania do końca 2013 r. zaplanowano 893.115,9 tys. zł (75,8%), a wykonano zaledwie 14.788,9 tys. zł (1,7% planu). W Programie WPIK 2015 zaplanowano koszt tej inwestycji w kwocie 1.683.701,4 tys. zł do zrealizowania do końca 2016 r., z czego do końca 2014 r. wykonano zaledwie 23.506,5 tys. zł mimo zaplanowania w WPIK 2015 wydatków w kwocie 1.094.179,4 tys. zł. Ostatecznie w Programie WPIK 2015-2020 zaplanowano koszt inwestycji w kwocie 134.606,0 tys. zł. Rozwiązanie takie przyjęto w związku z obawą (ryzykiem) utraty współfinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej i podjęto decyzję o skierowaniu do Komisji Europejskiej wniosku o możliwość fazowania finansowania projektu w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Spółka zaplanowała podpisanie umowy o dofinansowanie we wrześniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 353-370, 377-404, 898-899, 1041-1044, 1054-1074, 1089-1094, 1231, 1259, 1272-1279, 1285-1296, 1299-1302, 1395-1397, 1678-1782, 1846-1878)

W poszczególnych wersjach WPIK przyjęto jednakowe mierniki dla oceny uzyskanych efektów realizacji inwestycji ujętych w Programie, z wyjątkiem liczby stanowisk prowadzenia ruchu, w tym na liniach o znaczeniu państwowym, który to miernik przyjęto wyłącznie w WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015⁵⁴ oraz długości torów ze zwiększeniem prędkości pociągów o co najmniej 30 km/h, który to miernik wprowadzono w WPIK do roku 2015.

W wyniku realizacji inwestycji objętych „WPIK 2013 z perspektywą do 2015 r.” nie osiągnięto pełnych efektów określonych do realizacji do końca 2013 r. w tym Programie.

Spośród określonych w Programie wielkości mierników przyjętych dla oceny osiągnięcia zaplanowanych do końca 2013 r. efektów, nie wykonano:

- 450 km długości linii kolejowych (wykonano 1.858 km, co stanowiło 80,5 % długości zaplanowanej - 2.308 km),
- 380 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych (wykonano 2.825 km, co stanowiło 88,1 % zaplanowanej długości - 3.205 km),
- 580 km długości wszystkich torów (wykonano 2.933 km, co stanowiło 83,5 % długości zaplanowanych 3.513 km),
- 326 szt. obiektów inżynierskich (wykonano 1.273 szt., co stanowiło 79,6% zaplanowanej liczby obiektów 1.599 szt.),
- 534 szt. skrzyżowań (wykonano 893 szt., co stanowiło 62,6 % zaplanowanej liczby 1.427 szt.),
- 241 szt. krawędzi peronowych (wykonano 414 szt., co stanowiło 63,2 % zaplanowanej liczby 655 szt.),

oraz:

⁵⁴ W aktualizacji z 2013 r. miernik ten nie został uwzględniony.

- na długości 273 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h (możliwość tę uzyskano na długości 217 km, co stanowiło 44,3 % zaplanowanych 490 km),
- na długości 590 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h (możliwość tę uzyskano na długości 5 km, co stanowiło 0,8 % z zaplanowanych 595 km).

Wyższe niż przewidziano Programem do 2013 r. wskaźniki mierników uzyskano jedynie dla dopuszczalnego nacisku osi 221 kN na długości 1.533 km, co stanowiło 189,7 % wielkości zaplanowanej.

(dowód: akta kontroli str. 353-370, 377-404, 898-899, 1041-1044, 1054-1074, 1089-1094, 1231, 1259, 1272-1279, 1285-1296, 1299-1302, 1395-1397, 1678-1782, 1846-1878)

Jako przyczynę niewykonania zakresu rzeczowego zadań zaplanowanych w WPIK do końca 2013 r. PKP PLK S.A. wskazała wystąpienie czynników określonych jako „obiektywne”, w tym trudności z uzyskaniem decyzji administracyjnych (decyzje środowiskowe, decyzje o pozwoleniu na budowę), opóźnienia związane z uzyskaniem zapewnienia finansowania realizacji projektów oraz konieczność aktualizacji WPIK na początku jego realizacji, co podnoszono w Raporcie rocznym z wykonania Programu za 2011 r.

W sprawozdaniach PKP PLK S.A. nie udokumentowano osiągnięcia podstawowych celów sformułowanych w WPIK do roku 2013, w szczególności zapewnienia na liniach korytarzowych sieci TEN-T pełnej interoperacyjności oraz budowy i dostosowania nowej infrastruktury zgodnie ze standardami określonymi umowami AGC i AGTC. Nie udokumentowano również, w jakim zakresie i terminie osiągnięto efekty zakładane w rozwinięciu celu podstawowego WPIK do roku 2013 oraz przeprowadzenia analiz, dotyczących dotychczas uzyskanych efektów realizacji WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 353-370, 377-404, 898-899, 1041-1044, 1054-1074, 1089-1094, 1231, 1259, 1272-1279, 1285-1296, 1299-1302, 1395-1397, 1678-1782, 1846-1878)

Wykonanie zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji zaplanowanych do realizacji w WPIK i realizowanych do dnia 31 maja 2015 r.⁵⁵ przedstawiało się następująco:

- na lata 2011-2013 (według WPIK do roku 2013⁵⁶) zaplanowano zrealizowanie 61 spośród 98 zadań inwestycyjnych ustalonych w Programie na kwotę wydatków 18.757.227,4 tys. zł. Do końca 2013 r. zrealizowano 31 zadań i wydatkowano kwotę 11.087.323,5 tys. zł (59,1 % planu wydatków na realizację inwestycji w latach 2011-2013). Opóźnienie w realizacji wydatków, względem planu wydatków, na kwotę 7.669.903,9 tys. zł dotyczyło 30 zadań inwestycyjnych w fazie realizacji⁵⁷ uwzględnionych w WPIK do 2013 r., w którym zaplanowano 2.308 km linii kolejowych. Opóźniono względem planu wykonanie 440 km linii kolejowych, w tym: 16 km nowych linii, 313 km modernizacji i 111 km odtworzenia-rewitalizacji linii kolejowych. W zakresie przygotowania przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 7 z zaplanowanych 17 zadań i dotyczyło przygotowania do realizacji 516 km linii kolejowych z zaplanowanych 1.798 km;
- w 2014 r. (według WPIK do roku 2015⁵⁸) nastąpiła poprawa w uzyskaniu efektów zaplanowanych w Programie: zrealizowano 36 zadań z zaplanowanych 39, wykonano 2.809 km linii kolejowych z zaplanowanych 3.989 km linii. Plan wydatków obejmujący kwotę 20.075.936,6 tys. zł (narastająco na dzień 31 grudnia 2014 r.) wykonano w kwocie 16.836.940,3 tys. zł. Opóźnienie względem planu dotyczyło 3 zadań i 1.180

⁵⁵ Według danych przedstawionych przez Zarząd PKP PLK S.A. w wykazie sporządzonym na żądanie kontrolerów NIK.

⁵⁶ Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015.

⁵⁷ Polegających na budowie, modernizacji lub odtworzeniu linii kolejowych.

⁵⁸ Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015.

km linii. W zakresie przygotowania przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 6 z 9 zaplanowanych do zrealizowania zadań i dotyczyło 451 km linii kolejowych przygotowywanych do realizacji;

- do dnia 31 maja 2015, na podstawie nowej wersji Programu (WPIK do 2015 r. z perspektywa do 2020 r.), zrealizowano 1.961,9 km linii kolejowych z 4.769 km zaplanowanych. Zakończono i rozliczono 33 zadania objęte WPIK 2015-2020. Do końca 2015 r. przewidziane jest zakończenie lub rozliczenia 111 zadań. Zagrożone jest⁵⁹ zrealizowanie w 2015 r. 3 spośród 153 zadań⁶⁰ objętych Programem:
 - „Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap III, odcinek Czempień-Poznań” – zadanie realizowane od 2012 r., wg stanu na dzień 31 maja 2015 r. do zakończenia finansowania zadania pozostała do wydatkowania kwota 496.395,9 tys. zł (64,8 %);
 - „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Bielawa Dolna – Horka; budowa mostu przez Nysę Łużycką oraz elektryfikacja” – zadanie realizowane od 2009 r., wg stanu na dzień 31 maja 2015 r. do zakończenia finansowania zadania pozostała do wydatkowania kwota 6.495,7 tys. zł (83,2 %);
 - „Przebudowa kompleksu dworcowego Gliwice” – zadanie realizowane od 2014 r., wg stanu na dzień 31 maja 2015 r. do zakończenia finansowania zadania pozostała do wydatkowania kwota 19.024,2 tys. zł (30,1 %).

Dalsza realizacja (po 2015 r.) jest przewidziana dla 9 zadań, w tym 5 ma zostać objętych tzw. „fazowaniem”, polegającym na podziale projektów na fazy i finansowaniem ich z wykorzystaniem środków unijnych z dwóch perspektyw, tj. perspektywy 2007-2013 i 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 353-370, 377-404, 898-899, 1041-1044, 1054-1074, 1089-1094, 1231, 1259, 1272-1279, 1285-1296, 1299-1302, 1395-1397, 1678-1782, 1846-1878)

Prawna możliwość kontynuacji realizacji projektów ze środków perspektywy 2014-2020 w ramach tzw. procedury fazowania wynika z art. 103 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006. W pismach skierowanych do KE strona polska zadeklarowała wolę skorzystania z ww. artykułu. W praktyce oznaczać to będzie, że Decyzja KE dla projektu podlegającego procedurze fazowania wydana w ramach fazy I (POIS 2007-2013) będzie zawierała odpowiednie odniesienie do zakresu prac planowanych do realizacji w latach 2014-2020. W kolejnym okresie programowania, tj. 2014-2020 projekt będzie podlegał uproszczonej procedurze notyfikacji do KE. Szczegółowe zasady takiej notyfikacji są obecnie opracowywane przez KE.

(dowód: akta kontroli, str. 1903)

⁵⁹ W ocenie PKP PLK S.A. wg stanu na dzień 31 maja 2015 r.

⁶⁰ Łączna liczba zadań w fazie realizacji i w fazie przygotowania.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie wyegzekwował osiągnięcia, w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r., efektów zaplanowanych w „Wieloletnim Programie Inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”. W szczególności spośród określonych w Programie wskaźników efektywności rzeczowej oczekiwanych jako rezultat programu, do końca 2013 r. nie zrealizowano: 450 km linii kolejowych; 380 km torów szlakowych i głównych zasadniczych; 580 km wszystkich torów; 326 szt. obiektów inżynieryjnych; 534 szt. skrzyżowań; 241 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 273 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h i na długości 590 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h.
2. Do końca 2013 r. nie osiągnięto w pełni podstawowych celów sformułowanych w Programie WPIK do roku 2013, w szczególności nie uzyskano na liniach sieci TEN-T pełnej interoperacyjności. W wyniku nie osiągnięcia pełnych efektów zaplanowanych w WPIK do roku 2013, nie uzyskano pełnego dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów określonych umowami AGC i AGTC.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zaawansowanie realizacji inwestycji, wg stanu na dzień 31 maja 2015 r., wskazuje, że zagrożona jest realizacja do końca 2015 r. 18 zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK, w tym 3 zadań, których realizacja nie została rozpoczęta (wartość robót 521.915,8 tys. zł). Według informacji przekazanej kontrolerom NIK przez PKP PLK S.A., zaplanowano 9 zadań do realizacji po 2015 r., w tym 5 przewidziano podzielić na fazy i – w przypadku uzyskania zgody Komisji Europejskiej – finansować z wykorzystaniem środków unijnych z dwóch perspektyw, tj. perspektywy 2007-2013 i 2014-2020.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż dla realizacji projektów przeznaczonych do tzw. „fazowania”, czyli do kontynuowania finansowania inwestycji, objętej perspektywą finansową 2007-2013, ze środków perspektywy 2014-2020, wymagane jest uzyskanie zgody w formie decyzji Komisji Europejskiej (KE). Na dzień zakończenia kontroli strona polska nie uzyskała potwierdzenia możliwości finansowania tych inwestycji ze środków UE przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, dla wszystkich inwestycji przewidzianych przez Spółkę do „fazowania”. Tym samym niezakończenie realizacji inwestycji objętych programem stwarza potencjalne zagrożenie nieotrzymania refundacji kosztów ich realizacji z budżetu środków europejskich.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym 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 Kontroli⁶¹, wnosi o:

- zapewnienie skutecznego systemu monitorowania i nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych oraz egzekwowania terminowego uzyskiwania efektów tych inwestycji.

⁶¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

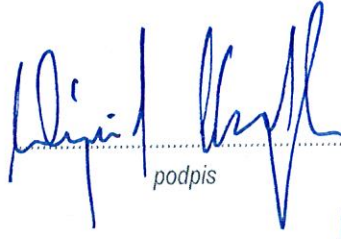
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 14 grudnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



podpis