



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.004.02.2015
P/15/032

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednoczony

Zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej
Izbie Kontroli z dnia 25 marca 2016 r.
(znak: KPK-KPO.443.035.2016)

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/032 – Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jacek Stadnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94432 z dnia 7 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Brzeziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94433 z dnia 7 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (kod 03-734) Warszawa, ul. Targowa 74, dalej również „PKP PLK S.A.”, „PLK” lub „Spółka”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Spółką kieruje Zarząd PKP PLK S.A, dalej również „Zarząd Spółki” lub „Zarząd”. Prezesem Zarządu jest Pan Andrzej Filip Wojciechowski od dnia 15 czerwca 2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 348-351)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie² Najwyższej Izby Kontroli stopień zaawansowania realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK) nie gwarantuje ukończenia objętych nim inwestycji do końca 2015 r., tj. w okresie kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013, co spowodowało konieczność wystąpienia do Komisji Europejskiej z wnioskami o przeniesienie robót niezakończonych do końca 2015 r. do nowej perspektywy finansowej (2014-2020) w ramach tzw. „fazowania inwestycji”.

Zaawansowanie realizacji inwestycji, wg stanu na dzień 31 maja 2015 r., wskazuje, że zagrożona jest realizacja do końca 2015 r. 18³ zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK, w tym 3 zadań⁴, których realizacja nie została rozpoczęta⁵. Spółka zaplanowała 9 zadań do realizacji po 2015 r., w tym 5⁶ 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.

Istotną przyczyną zagrożenia niezrealizowaniem do końca 2015 r. zaplanowanych w WPIK zadań i utratą ich dofinansowania z UE, było niskie osiągnięcie do końca

¹ Wcześniej funkcję Prezesa Zarządu pełnili: Pan Remigiusz Paskiewicz (od dnia 26 kwietnia 2012 r. do dnia 3 kwietnia 2015 r.) oraz Pan Zbigniew Szafranski (od dnia 5 lutego 2009 r. do dnia 26 kwietnia 2012 r.)

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

³ Wg danych przekazanych przez Spółkę w dniu 17 sierpnia 2015 r. (po zakończeniu kontroli).

⁴ Wartość robót 521.915,8 tys. zł.

⁵ NIK zwraca uwagę, że koszty inwestycji ponoszone po dniu 31 grudnia 2015 r. (finansowane z perspektywy 2007 – 2013) będą wydatkami niekwalifikowalnymi i nie zostaną zrefinansowane ze środków UE.

⁶ Stan na dzień 31 maja 2015 r.

2013 r. efektów zaplanowanych w „WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (dalej również „WPIK do roku 2013”). NIK zauważa poprawę działań Spółki, które spowodowały uzyskanie w roku 2014 i I półroczu 2015 r. większej skuteczności w realizacji⁷ inwestycji zaplanowanych w „WPIK do roku 2015” oraz w „WPIK do roku 2015 z perspektywą do roku 2020” (dalej również WPIK 2015-2020)⁸. Jednakże nadal występowały opóźnienia w trakcie przygotowania inwestycji do realizacji, przeprowadzania postępowań przetargowych oraz ich realizacji. Dotyczyło to 70 spośród 153 tj. 45,8 % zadań inwestycyjnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie⁹ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. realizowała zadania inwestycyjne określone w ustanowionym przez Radę Ministrów „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”¹⁰, a następnie w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015”¹¹ oraz „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”¹².

Niski poziom wykonania,¹³ w latach 2011 – 2013 zadań zaplanowanych w Programie do końca 2013 r. był przyczyną wnioskowania przez Spółkę o wprowadzenie zmian w Programie, które Rada Ministrów ustanowiła 7 listopada 2013 r. w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015”. Dalszy postęp w realizacji zadań inwestycji kolejowych w wielkości nie gwarantującej osiągnięcia celów określonych w Programie, spowodował konieczność wprowadzenia kolejnej zmiany, co nastąpiło w dniu 13 marca 2015 r. w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”.

W toku przygotowania i realizacji zadań ujętych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, z opóźnieniem uzyskiwano decyzje administracyjne dotyczące projektowanych inwestycji, w tym decyzje o pozwoleniu na budowę. Nieprecyzyjne zapisy w dokumentacji przetargowej przygotowanej przez Spółkę wydłużały procedury udzielania zamówień publicznych. Przewlekłe przebiegał również proces pozyskiwania gruntów na potrzeby inwestycji kolejowych. Niewystarczająca ocena przez Spółkę potencjału wykonawców oferujących usługi projektowe, jak i wykonawców robót budowlano-montażowych, przyczyniła się do wydłużenia cyklu realizacji inwestycji i konieczności akceptacji zmiany terminów umownych.

NIK zwraca uwagę, iż w przypadku projektów przeznaczonych do tzw. „fazowania”, czyli do ujęcia 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 (31 lipca 2015 r.) nie uzyskano potwierdzenia możliwości finansowania tych inwestycji ze środków UE przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, dla wszystkich inwestycji przewidzianych przez Spółkę do „fazowania”. Należy jednak

⁷ W porównaniu z wykonaniem do końca roku 2013 zadań zaplanowanych w WPIK do roku 2013.

⁸ Do czego przyczyniło się również wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/78 p.n. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.” przeprowadzonej przez NIK w 2012 r., Nr ewid.: 2/2013/P/12/078/KIN

⁹ Lata 2011-2015, do dnia 31 maja 2015 r.

¹⁰ Od dnia 7 listopada 2011 r.

¹¹ Od dnia 5 listopada 2013 r.

¹² Od dnia 13 marca 2015 r.

¹³ W wymiarze finansowym 59,1 %. Wykonano m.in. 83,5% długości zaplanowanej długości wszystkich torów, 79,6% zaplanowanej liczby obiektów inżynierskich, 62,6% zaplanowanej liczby skrzyżowań, 63,2% zaplanowanej liczby krawędzi peronowych, uzyskując możliwość osiągania maksymalnej prędkości 160 km/h na 44,3% zaplanowanej długości torów i 200 km/h na 0,8% zaplanowanej długości torów.

podkreślić, że w „Wytocznych w sprawie zamknięcia programów 2007-2013”¹⁴ KE sama wskazała na możliwość „fazowania inwestycji”, określając przy tym przesłanki akceptacji podziału projektów na etapy realizowane w dwóch okresach.¹⁵

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kwalifikacja inwestycji do WPIK – planowanie i wstępna lokalizacja inwestycji.

Opis stanu faktycznego

O zawartości Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych zdecydowała Rada Ministrów na podstawie projektu Programu przedłożonego przez ministra właściwego ds. transportu.

Podstawą do opracowania projektu Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych stanowił sporządzony przez Spółkę i przyjęty uchwałą nr 522/2010 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 5 października 2010 r. „Wieloletni Program Inwestycji w Infrastrukturę Kolejową przewidzianych do realizacji przez PKP PLK S.A. w latach 2010-2013”¹⁶ Na bazie sporządzonego przez Spółkę dokumentu Ministerstwo¹⁷, przy udziale PLK oraz w wyniku szerokich konsultacji międzyresortowych i społecznych, wypracowało projekt Programu, który po przedłożeniu Radzie Ministrów został uchwalony.

W kontrolowanym okresie działalności (lata 2011 – 2015 I półrocze) obowiązywały 3 ustanowione uchwałami Rady Ministrów (RM) wersje Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych:

- od dnia 7 listopada 2011 r. do dnia 5 listopada 2013 r. „**Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015**” ustanowiony uchwałą nr 219/2011 RM w dniu 7 listopada 2011 r., którym objęto 118 zadań inwestycyjnych, w tym 20 zadań polegających na przygotowaniu inwestycji oraz 98 zadań polegających na realizacji inwestycji¹⁸. Koszty przedsięwzięć objętych Programem określono na 37.973.867,1 tys. zł, w tym: 8.304.120,4 tys. zł określono jako wykonanie przed 2011 r.; 19.229.002,7 tys. zł przewidziano do poniesienia „w okresie programowania (2011-2013)”; 10.440.744,0 tys. zł przewidziano do poniesienia po 2013 r. W latach 2011-2013 poniesiono wydatki w kwocie ogółem 9.689.028,1 tys. zł, co stanowiło 50,4% kwoty wydatków zaplanowanych do poniesienia w tym okresie. Jako rezultaty działań przewidziano realizację 3.845,5 km linii, z tego 2.307,6 km w latach 2011–2013¹⁹,
- od dnia 5 listopada 2013 r. do dnia 13 marca 2015 r. „**Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015**” ustanowiony uchwałą nr 196/2013 RM w dniu 5 listopada 2013 r. (z późniejszymi zmianami), którym objęto 140 zadań inwestycyjnych Programu, w tym przygotowanie 31 inwestycji oraz realizację

¹⁴ Decyzja Komisji z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013) – C(2013) 1573 ze zm.

¹⁵ Po zakończeniu czynności kontrolnych, KE uwzględniła wnioski Spółki o „fazowanie” zadań inwestycyjnych wskazanych we wnioskach.

¹⁶ Od dnia 1 stycznia 2010 r. przepis art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1297) wprowadził obowiązek opracowania programu wieloletniego inwestycji obejmujących zarządzane przez PLK linie kolejowe.

¹⁷ Ministerstwo obsługujące ministra właściwego ds. transportu, dalej „Ministerstwo.”

¹⁸ W tym: 7 inwestycji budowy nowej infrastruktury, 45 inwestycji modernizacji infrastruktury istniejącej i 46 inwestycji odnowienia (rewitalizacji) infrastruktury istniejącej.

¹⁹ Oraz przygotowanie do realizacji 3.240,4 km linii, z tego 1.798,0 km w latach 2010-2013.

robót budowlanych 109 inwestycji²⁰. Sumę wartości zadań objętych Programem określono na 36.544.533,1 tys. zł, z tego do końca 2012 r. wydatki określono na kwotę 7.946.302,0 tys. zł, na lata 2013 – 2015 zaplanowano 24.925.754,0 tys. zł, a na okres po 2015 r. przewidziano wydatki na kwotę 3.672.477,1 tys. zł. W wyniku realizacji Programu zaplanowano inwestycje na 5.819,0 km toru²¹, z tego realizację w 2012 r. – 859,6 km toru, w 2013 r. – 1.389,6 km toru i w 2014 r. – 1.421,9 km toru,

- od dnia 13 marca 2015 r.: „**Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020**” ustanowiony uchwałą nr 30/2015 RM w dniu 13 marca 2015 r. „**zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015**”, którym objęto 153 zadania inwestycyjne²². Łączna wartość zadań objętych Programem (z uwzględnieniem usunięcia 44 projektów – nierozpoczętych lub zakończonych, oraz wprowadzonych zmian zakresów rzeczowych i finansowych) została określona na 31.559.272,8 tys. zł²³.

(dowód: akta kontroli str. 105-150)

W okresie poprzedzającym ustanowienie WPIK przez Radę Ministrów (tj. od dnia 5 października 2010 r. do dnia 7 listopada 2011 r.) Spółka realizowała inwestycje kolejowe w ramach „**Wieloletniego Programu Inwestycji w Infrastrukturę Kolejową przewidzianych do realizacji przez PKP PLK S.A. w latach 2010-2013**”. W programie tym Spółka zaplanowała realizację 113 projektów obejmujących prace inwestycyjne na liniach sieci kolejowej o łącznej długości 9.512,48 km i wydatki na ten cel w latach 2010-2013 w kwocie 26.325.986,7 tys. zł²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1713)

Zmiany wnioskowane przez Spółkę w kolejnych aktualizacjach WPIK, miały na celu optymalizację realizacji robót wynikającą m.in. z konieczności wykonania decyzji Urzędu Transportu Kolejowego, Nadzoru Budowlanego oraz zaleceń kontroli wewnętrznej z zakresu bezpieczeństwa ruchu kolejowego, bieżącej oceny stanu technicznego linii kolejowych w kontekście aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacyjnych oraz konieczności poprawy przepustowości najbardziej obciążonych ciągów kolejowych. Czynnikiem mającym wpływ na kwalifikowanie tras kolejowych do Programu było istnienie potencjalnych możliwości finansowania ich realizacji ze środków Unii Europejskiej²⁵. Do dnia 31 lipca 2015 r. Spółka nie przeprowadziła analiz²⁶ zawierających uzasadnienie pilności wykonania poszczególnych inwestycji i przyjętej kolejności ich realizacji.

Zadania w dziedzinie rozpoznawania potrzeb inwestycyjnych w zakresie rozwoju infrastruktury z uwzględnieniem priorytetów realizacyjnych oraz zgodności

²⁰ W tym: 16 inwestycji budowy nowej infrastruktury, 55 inwestycji modernizacji infrastruktury istniejącej i 38 inwestycji odtworzenia infrastruktury istniejącej.

²¹ W tym: wybudowanie 42,4 km toru, zmodernizowanie 3.522,7 km i odtworzenie 2.253,9 km.

²² W tym: przygotowanie 33 zadań i 120 zadań w realizacji, w tym 14 nowych inwestycji, 67 modernizacji i 39 inwestycji odtworzeniowych.

²³ W tym: 10.928.298,9 tys. zł kwota wydatków do końca 2013 r., 6.003.284,6 tys. zł kwota wydatków w 2014 r., 8.993.368,0 tys. zł kwota wydatków zaplanowanych na 2015 r., 5.597.532,2 tys. zł kwota wydatków zaplanowanych na 2016 r. oraz 36.789,1 tys. zł kwota zaplanowana na okres po 2016 r.

²⁴ W tym: 12.434.834,4 tys. zł ze środków UE, 8.841.324,2 tys. zł z publicznych środków krajowych i 5.049.828,1 tys. zł ze środków własnych PLK.

²⁵ Wyjaśnienia złożone przez Dyrektora Biura Zarządu i Kontroli z upoważnienia Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.

²⁶ Do czasu zakończenia kontroli NIK Spółka 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.

z programami rozwojowymi i dokumentami strategicznymi przydzielone zostały Biuru Planowania Strategicznego w wyniku reorganizacji przeprowadzonej w Spółce w 2013 r. i 2014 r.

Treść udzielonych wyjaśnień oraz fakt nie przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów wskazuje, że na etapie tworzenia projektu WPIK do roku 2013 i WPIK do roku 2015 Spółka nie posiadała opracowań analitycznych zawierających uzasadnienie kolejności i pilności realizacji zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1714-1741)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy PLK z Ministerstwem w ramach przygotowania projektu WPIK nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy PLK z ministrem właściwym ds. transportu, w ramach przygotowania projektu WPIK.

2. Efekty osiągnięte w wyniku realizacji inwestycji zaplanowanych w WPIK.

2.1. Mierniki przyjęte dla oceny zaplanowanych w WPIK efektów oraz efekty uzyskane w wyniku realizacji inwestycji ujętych w WPIK.

Opis stanu
faktycznego

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 2015²⁷ oraz długości torów ze zwiększeniem prędkości pociągów o co najmniej 30 km/h, który to miernik wprowadzono w WPIK do roku 2015.

Spółka realizując inwestycje kolejowe w latach 2011-2013 objęte Programem „WPIK 2013 z perspektywą do 2015 r.” nie osiągnęła 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:

²⁷ 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. 364-406)

Jako przyczynę niewykonania zakresu rzeczowego zadań zaplanowanych w WPIK do końca 2013 r. wskazano 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.

(dowód: akta kontroli str. 1645-1657)

Zarząd Spółki nie udokumentował²⁸ 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 przez PKP PLK S.A. analiz²⁹, dotyczących dotychczas uzyskanych efektów realizacji WPIK.

(dowód: akta kontroli str. 364-382)

Wykonanie zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji zaplanowanych do realizacji w WPIK i realizowanych do dnia 31 maja 2015 r.³⁰ przedstawiało się następująco:

- na lata 2011-2013 (według WPIK do roku 2013³¹) 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 realizacji³² 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

²⁸ Pomimo dwukrotnego żądania kontrolerów (pismami z dnia 18 maja 2015 r. i z dnia 29 maja 2015 r.) Zarząd Spółki nie przedstawił do kontroli dokumentów stanowiących dowód, że w wyniku realizacji WPIK osiągnięto podstawowe cele sformułowane w WPIK do roku 2013.

²⁹ W złożonym na piśmie oświadczeniu (pismo IBP5-071-48/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r.) wskazano na oczekiwane raporty ewaluacyjne dotyczące wykonania zadań WPIK oraz, że cele i efekty całego Programu (WPIK) składają się z celów i efektów jakie są osiągane w wyniku realizacji poszczególnych zadań/projektów inwestycyjnych. Wskazano również, że każdy projekt inwestycyjny podlega ścisłemu rygorowi rozliczenia i wykazania osiągniętych założeń, m.in. spójności z zapisami umów AGC i AGTC oraz z przepisami unijnymi w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej.

³⁰ Według danych przedstawionych przez Zarząd Spółki w wykazie sporządzonym na żądanie kontrolerów NIK.

³¹ Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015.

³² Polegających na budowie, modernizacji lub odtworzeniu linii kolejowych.

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 2015³³) 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 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 jest³⁴ zrealizowanie w 2015 r. 3 spośród 153 zadań³⁵ 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 t.zw. „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. 407-426, 1389-1398, 1735)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Najwyższa izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- 1 Nie osiągnięto, 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

³³ Wieloletni Program Inwestycji kolejowych do roku 2015.

³⁴ W ocenie PKP PLK S.A. wg stanu na dzień 31 maja 2015 r.

³⁵ Łączna liczba zadań w fazie realizacji i w fazie przygotowania.

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-T³⁶ 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.³⁷
- 3 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). Spółka zaplanowała 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.

2.2. Realizacja 45 inwestycji wybranych do badań szczegółowych i uzyskane efekty ich realizacji.

Opis stanu faktycznego

Na szczelbu Centrali Spółki kontrolą objęto 45 zadań inwestycyjnych z zakresu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK). Dotyczyły one 27 projektów objętych współfinansowaniem w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), czterech projektów współfinansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i czterech projektów współfinansowanych w ramach programu Transeuropejskiej Sieci Kolejowej (TEN-T); pozostałe projekty finansowane były ze środków krajowych. Łączna kwota nakładów inwestycyjnych, wymaganych dla zapewnienia finansowania tych zadań, wg Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 (ustanowionego dnia 13 marca 2015 r.) wyniosła 18.750.472,2 tys. zł – z czego na dzień 30 kwietnia 2015 r. wykonano narastająco nakłady na kwotę 12.613.134,4 tys. zł, co stanowiło 67% planowanego wykonania. Poddane kontroli zadania dotyczyły 28 realizowanych inwestycji i 17 projektów przygotowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 979-987 i 1001-1005)

W wyniku realizacji wytypowanych do kontroli 45 zadań inwestycyjnych PKP PLK S.A. osiągnęła następujące rezultaty w zakresie:

³⁶ Transeuropejska sieć transportowa (ang. Trans-European Transport Networks, TEN-T) – program unijny dotyczący m. in. sieci kolejowych, które stanowią część Trans-European Networks (TEN).

³⁷ 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).

- realizacji robót budowlanych: wybudowano nową infrastrukturę na 10,61 km torów, zmodernizowano infrastrukturę istniejącą na 878,63 km torów, odtworzono (rewitalizowano) infrastrukturę istniejącą na 537,59 km torów oraz przygotowano do realizacji i kontynuowania 17 inwestycji kolejowych w następnych okresach;
- poprawy dostępności transportowej kolei i warunków korzystania z jej usług: skrócono czasy przejazdu pociągów na 1099,84 km torów, dostosowano 1146,55 km torów do jazdy pociągów o nacisku na oś wynoszącym 221 kN, podniesiono zdolności przepustowe odcinków linii kolejowych o łącznej długości 928,68 km torów³⁸;
- podjęcia działań o charakterze ciągłym, mających na celu poprawę bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, poprawę warunków do wykonywania kolejowych przewozów towarowych oraz eliminowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa w obszarach kolizji z drogami kołowymi i na przejściach dla pieszych, poprzez likwidację skrzyżowań i przejść jednopoziomowych, zmianę kategorii oraz budowę skrzyżowań wielopoziomowych;
- unowocześnienia systemów zarządzania ruchem, a w tym wyposażanie linii w nowoczesne systemy sterowania ruchem kolejowym w 6 Lokalnych Centrach Sterowania (LCS).

Ustalono, że wykonanie robót budowlanych modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica na odcinku Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne) w sposób przewidziany w materiałach projektowych stanowiących podstawę przeprowadzonego przetargu (PFU, SIWZ) okazało się niemożliwe do zrealizowania zgodnie z terminem i założeniami technologicznymi określonymi w umowie zawartej z wybranym wykonawcą. Obowiązujący warunek, że: „roboty szlakowe powinny być zaplanowane i wykonywane tak, aby ciągłe i długotrwałe zamknięcia szlakowe nie obejmowały równocześnie dwóch torów na tym samym szlaku, a także dwóch torów na szlakach sąsiednich” okazał się niemożliwy do wypełnienia w terminie umownym. W szczególności utrudnienia w utrzymaniu ruchu na linii występowało na odcinku przeprawy przez rzekę Liwiec. Zachodziła bowiem konieczność rozebrania istniejącego (starego) mostu i zaprojektowania oraz wykonania od podstaw nowego mostu kolejowego. W tym celu oraz ze względu na potrzebę przyspieszenia opóźnionej realizacji robót zadania konieczne było wprowadzenie dwutorowego zamknięcia na czas robót na odcinku IVB Tłuszcz – Łochów od dnia 12 października 2014 r. do dnia 30 października 2015 r. i na odcinku V Łochów – Sadowne od dnia 8 stycznia 2015 r. do dnia 30 listopada 2015 r. i zorganizowanie komunikacji zastępczej. Ponadto, ze względu na uzyskanie dla zaprojektowanych obiektów budowlanych (2 wiaduktów i 1 tunelu) uzgodnień³⁹ zawierających warunki odmienne niż przyjęte w zaproponowanych rozwiązaniach projektowych, a także ze względu na niekorzystne (inne niż przewidywano we wcześniejszych opracowaniach) warunki geologiczne występujące w lokalizacji wiaduktów, uznano za niemożliwe zaprojektowanie (i w konsekwencji – niemożliwe wykonanie) 5 bezkolizyjnych

³⁸ Spośród 28 realizowanych inwestycji objętych kontrolą, na 16 (51%) zapewniono skrócenie czasu przejazdu pociągów (w 11 przypadkach zwiększenia maksymalnej prędkości pociągów na odcinkach sieci poprawiono również zdolność przepustową tych odcinków), a na 20 liniach kolejowych (71%) zapewniono dostosowanie toru do nacisku wynoszącego 221 kN na oś.

³⁹ Warunki postawione w uzgodnieniach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dotyczy 2 projektowanych wiaduktów) oraz Burmistrza Miasta Kobyłka (dotyczy 1 projektowanego tunelu) wymagały rozszerzenia zakresu rzeczowego i finansowego w przypadku realizacji tych obiektów budowlanych w ramach inwestycji.

skrzyżowań modernizowanej linii kolejowej z istniejącymi drogami publicznymi, przewidzianych w PFU. Przyjęte przez Spółkę rozwiązania zamiennie, polegające na rezygnacji z bezkolizyjnych skrzyżowań z drogami publicznymi, na rzecz modernizacji istniejących przejazdów, nie podniosą bezpieczeństwa na tych przejazdach i przejściach dla pieszych w sposób istotny⁴⁰, przez co nie zostanie osiągnięty na tym odcinku cel programu WPIK, polegający na poprawie jakości transportu kolejowego, poprzez podniesienie bezpieczeństwa.

Już we wstępnej fazie prac (do końca 2013 r. i w 2014 r.) realizacja zadania nie przebiegała terminowo. Wydatki zaplanowane do końca 2013 r. w kwocie 1.168.631,9 tys. zł zrealizowano zaledwie w kwocie 19.436,5 tys. zł (1,7 %), a plan wydatków do końca 2014 r. określony (po zmianach) na kwotę 429.525,9 tys. zł wykonano zaledwie w kwocie 91.767,0 tys. zł (21,4 %).

Termin realizacji zadania określony w treści umowy z wykonawcą na dzień 20 sierpnia 2015 r.⁴¹ aneksem nr 2 z dnia 23 września 2014 r. zmieniono na dzień 30 listopada 2016 r. Wartość przedmiotu umowy z kwoty 1.597.474,0 tys. zł ustalonej w przetargu zmieniono na wartość końcową 1.185.740,9 tys. zł (wg danych aktualnych na dzień zakończenia kontroli).

Według stanu na dzień 31 maja 2015 r. finansowe wykonanie zadania stanowiło kwotę 221.900,1 tys. zł co stanowiło 30,5 % planu wydatków do końca 2015 r. (728.239,2 tys. zł) i 18,7 % wartości końcowej projektu określonej w aktualnej wersji WPIK. W wyniku niskiego zaawansowania realizacji zadania zachodziła obawa, że utracone zostanie przewidziane refinansowanie inwestycji ze środków perspektywy finansowej 2007 – 2013.

W wyniku działań podjętych przez Spółkę rozpoczęte zostały rozmowy z Komisją Europejską w celu uzyskania zgody na tzw. fazowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 407-666, 705-715 i 1450-1454)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka niewłaściwie przygotowała realizację zadania inwestycyjnego pt. modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa-Białystok-granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne) – POLiŚ 7.1-22.1. Wynikiem niewłaściwego przygotowania inwestycji była konieczność wprowadzenia, w trakcie jej realizacji, odstępstw od zapisów Programu Funkcjonalno-Użytkowego, który stanowił podstawę dokumentacji przetargowej i wybranej oferty. Brak stosownych uzgodnień z zarządcami infrastruktury drogowej oraz opóźnienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji przyczyniły się do rezygnacji z budowy planowanych 5 bezkolizyjnych skrzyżowań z drogami publicznymi, na rzecz modernizacji istniejących przejazdów. Taka zmiana koncepcji realizacji inwestycji nie podniesie bezpieczeństwa na tych przejazdach i przejściach dla pieszych w sposób istotny⁴², przez co nie zostanie osiągnięty na tym odcinku cel programu WPIK,

⁴⁰ Porównywalny z bezpieczeństwem na przejazdach bezkolizyjnych.

⁴¹ Umową Nr 90/130/0012/12/Z/I z dnia 19 grudnia 2012 r. zawartą na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa-Białystok-granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne) – POLiŚ 7.1-22.1. określono termin realizacji na 33 miesiące od dnia następnego po podpisaniu umowy.

⁴² Porównywalny z bezpieczeństwem na przejazdach bezkolizyjnych.

polegający na poprawie jakości transportu kolejowego, poprzez podniesienie bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 407-666, 705-715 i 1450-1454)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprowadzenie istotnych zmian w umowie z wykonawcą, zwłaszcza w sposobie wykonania robót (zamknięcie dwutorowe) i terminie realizacji, może wskazywać na niezachowanie warunku równego traktowania oferentów na etapie wyboru wykonawcy zadania inwestycyjnego.

Decyzja Zarządu Spółki o wyrażeniu zgody na wprowadzenie zamknięcia dwutorowego na odcinku Tłuszcz – Łochów linii kolejowej nr 6 stanowiła również odstępstwo od zasad ustalonych w obowiązujących w PKP PLK S.A. regulacjach wewnętrznych. Postanowienia „Zasad organizacji i udzielania zamknięć torowych Ir-9”, poprzedzone przywołaną w PFU Decyzją nr 35/2008 w sprawie ustalenia wytycznych organizacji i udzielania zamknięć torowych stanowią bowiem m. in., iż „(...) w czasie zamknięć torów przyjmuje się jako zasadę, że na szlaku (odcinku) objętym robotami, ruch pociągów prowadzi się w obu kierunkach po jednym torze czynnym tego szlaku (odcinka)”.

(dowód: akta kontroli str. 407-666, 705-715 i 1450-1454)

2.3. Monitorowanie realizacji projektów inwestycyjnych oraz wyniki analizy dotychczas uzyskanych efektów.

Opis stanu
faktycznego

Począwszy od 2013 r. w Spółce wprowadzono system monitoringu i raportowania postępów realizacji inwestycji oraz występowania ryzyk związanych z realizacją zadań inwestycyjnych. Spółka wdrożyła i wykorzystuje system informatyczny umożliwiający generowanie raportów, w szczególności dotyczących informacji o planie i realizacji nakładów inwestycyjnych na 2015 r. oraz prognozowanie występowania ryzyk i problemów realizacyjnych. Ponadto system umożliwia generowanie sprawozdań w zakresie osiągnięcia wskaźników rzeczowych inwestycji, zawartych i planowanych umów oraz harmonogramów przetargów dla projektów inwestycyjnych.

Zgodnie z zapisem zawartym w WPIK do roku 2015 (pkt 10), przygotowanie w III kwartale 2014 r. raportu ewaluacyjnego średniookresowego należało do ministra właściwego do spraw transportu. Termin kolejnego raportu ewaluacyjnego – porealizacyjnego – określono na IV kwartał 2016 r.

Spółka, zgodnie z zaleceniem Ministerstwa (pismo z dnia 25 sierpnia 2014 r. znak DTK-III-0780-1-4(166)-GK/14) uczestniczyła w przygotowaniu raportu, którego celem było dokonanie oceny stanu realizacji WPIK do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu realizacji Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce. Udział Spółki polegał na uczestnictwie w spotkaniach i udostępnianiu dokumentów firmie – EGO s.c. – której Ministerstwo zleciło sporządzenie raportu.

Od dnia 30 grudnia 2014 r. PKP PLK S.A. posiada tekst opracowania pn. „Raport końcowy Ocena stanu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce” (tekst raportu wpłynął do Spółki pocztą elektroniczną od pracownika Ministerstwa). Raport ten (dalej zwany „Ocena

stanu realizacji WPIK") został sporządzony przez firmę EGO na zamówienie Ministerstwa.

Z treści wyjaśnienia udzielonego przez Prezesa Zarządu Spółki wynika, że przed oficjalnym otrzymaniem „Oceny stanu realizacji WPIK” zawarte w jej treści rekomendacje Spółka uznawała za nieformalne i niestanowiące oficjalnego stanowiska Ministerstwa.

Według oświadczenia Prezesa Zarządu Spółki, jeden z członków Zarządu weryfikował wnioski zawarte w treści „Oceny stanu realizacji WPIK” i dokonał wstępnego przeglądu rekomendacji. W opinii Prezesa Zarządu Spółki, niezależnie od „Oceny stanu realizacji WPIK” opracowanej na zlecenie Ministerstwa, na podstawie własnych doświadczeń w Spółce wyprzedzająco podjęto działania, które doprowadziły do stosowania działań zgodnych z rekomendowanymi w „Ocenie stanu realizacji WPIK”, w szczególności w zakresie wzmocnienia jakości dokumentacji projektowej oraz zmiany podejścia do projektowania, przygotowania „zapasu projektów inwestycyjnych i ustalenia listy projektów rezerwowych, zwiększenia nacisku na optymalizację procesu realizacji inwestycji, w tym uwzględnienie w projekcie tras objazdowych, budowy kompetencji dla dialogu społecznego przez utworzenie komórki organizacyjnej w Centrum Realizacji Inwestycji Spółki”.

„Ocena stanu realizacji WPIK” w dniu 6 lipca wpłynęła oficjalnie do PKP PLK S.A. w celu wypracowania, do dnia 25 lipca 2015 r., stanowiska Spółki w odniesieniu do „...rekomendacji zawartych w części 3 raportu...”, w następującym zakresie:

- *„doskonalenia kształtu i sposobu realizacji inwestycji, w tym:*
 - *rozpoznawania potrzeb rynku w odniesieniu do danej linii przez PKP PLK S.A.;*
 - *podniesienia jakości dokumentacji projektowej oraz zmiany podejścia do projektowania, w szczególności wobec modelu „Projektuj i buduj”, celem bardziej zrównoważonego podziału ryzyka między inwestorem a wykonawcą i zwiększenia nacisku na kontrolę jakości;*
- *optymalizacji wykorzystania efektów inwestycji.”*

Spółka nie wywiązała się z obowiązku przekazania stanowiska do rekomendacji zawartych w „Ocenie stanu realizacji WPIK” w wyznaczonym terminie (do dnia 25 lipca 2015 r.) i zakresie.

Do dnia zakończenia kontroli PKP PLK S.A. nie otrzymała od Ministerstwa polecenia zastosowania oraz wdrożenia zawartych w tym dokumencie rekomendacji dotyczących realizacji przez Spółkę inwestycji kolejowych wykazanych w WPIK.

Stanowisko, w którym Spółka poinformowała m.in., że „...większość z proponowanych w Raporcie działań, zostało już podjęte przez PKP PLK S.A. niezależnie od przedmiotowego raportu...”, wskazała nieprecyzyjne stwierdzenia zawarte w treści „Oceny stanu realizacji WPIK” oraz wystąpiła o dalsze wytyczne dotyczące wdrożenia rekomendacji, zostało przekazane do Ministerstwa pismem z dnia 7 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1845-1851)

Spółka nie sporządziła odrębnego opracowania zawierającego analizę przyczyn i okoliczności niskiego wykonania do końca 2013 r. Programu „WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, przy uwzględnieniu zagrożenia niepełnym wykonaniem zadań zaplanowanych do zakończenia do końca 2015 r. w Programie „WPIK do roku 2015”. Wśród przyczyn nie sporządzenia takiej analizy, w wyjaśnieniach wskazano bieżące analizowanie i raporty cykliczne, na podstawie których podejmowano decyzje. Analiza bieżących raportów i harmonogramów była podstawą do wnioskowania o wprowadzenie w WPIK koniecznych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 364-406 i 1658-1741)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka nie wywiązała się z obowiązku przekazania stanowiska do rekomendacji zawartych w opracowaniu pn. „Raport końcowy Ocena stanu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce”, w wyznaczonym przez Ministerstwo terminie, tj. do dnia 25 lipca 2015 r. Dopiero w dniu 7 sierpnia 2015 r. Spółka przekazała do Ministerstwa stanowisko w sprawie ww. opracowania.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niskie osiągnięcie do końca 2013 r.⁴³ efektów zaplanowanych w WPIK do roku 2013.

NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Spółki, które spowodowały uzyskanie w roku 2014 i w I półroczu 2015 r. większej skuteczności w realizacji inwestycji zaplanowanych w WPIK do roku 2015 oraz w WPIK 2015-2020”.

3. Zmiany dokonane przez Zarząd PKP PLK S.A. w zakresie rzeczowym i finansowym w trakcie przygotowania i realizacji inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Przyczynami wprowadzenia zmian do WPIK do roku 2013 było włączenie do Programu nowych zadań, w tym t. zw. projektów rewitalizacyjnych oraz projektów przygotowawczych dla zadań przewidzianych do realizacji w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, a także zagrożenie niewykonaniem pełnego zakresu zadań uwzględnionych w Programie, wynikające z uaktualnienia harmonogramów, weryfikacji oceny możliwości realizacyjnych firm wykonawczych, weryfikacji poziomu zaawansowania prac na poszczególnych projektach, dokonanego przeglądu ryzyka dla projektów. Jako jeden z najistotniejszych czynników, które miały znaczący wpływ na zmianę harmonogramów realizacji zadań inwestycyjnych, Dyrektor Biura Zarządu i Kontroli w PKP PLK S.A.⁴⁴ wskazała trudności w pozyskaniu decyzji administracyjnych: decyzji środowiskowych i decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz

⁴³ Do końca 2013 r. nie zrealizowano 30 zadań, spośród 61 zaplanowanych do zrealizowania, według WPIK do roku 2013, i nie wydatkowano kwoty 7.669.903,9 tys. zł (40,9 % z kwoty 18.757.227,4 tys. zł wydatków zaplanowanych na realizację inwestycji w latach 2011-2013). Opóźnienie dotyczyło 30 zadań inwestycyjnych w fazie realizacji uwzględnionych w WPIK do 2013 r., w którym zaplanowano 2.308 km linii kolejowych, a wykonano 1.858 km. Ponadto 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.

⁴⁴ Upoważniona przez Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.

opóźnienia związane z procesem potwierdzenia struktury finansowania zadania⁴⁵ – ten czynnik powodował niemożność podpisania umów z wykonawcami w zaplanowanych terminach, co skutkowało przesunięciem w czasie harmonogramów realizacji inwestycji. Wśród czynników tych wskazano również przypadki upadłości kluczowych wykonawców robót, długotrwałe procedury wyłaniania wykonawców, liczne odwołania do KIO oraz liczne protesty mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1671)

Spółka nie prowadziła na bieżąco i nie posiadała w czasie kontroli: analizy przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych, w których przygotowaniu i realizacji wystąpiły utrudnienia spowodowane opóźnieniami (w szczególności na skutek długotrwałego uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz opóźnień w zapewnieniu finansowania inwestycji uwzględnionych w WPIK), wykazu inwestycji oddanych do użytkowania, wykazu zadań w których realizacji dokonano zmian w zakresie rzeczowym i finansowym i wykazu zadań, w których realizacji wystąpiły zagrożenia możliwości finansowania⁴⁶.

Według danych przekazanych przez Spółkę kontrolerom 17 dni po zakończeniu kontroli⁴⁷, opóźnienia wystąpiły w trakcie przygotowania do realizacji, przeprowadzania postępowań przetargowych i realizacji 70 spośród 153 inwestycji objętych WPIK do roku 2015 z perspektywą do roku 2020. Dotyczyło to 45,8 % zadań inwestycyjnych, w których realizacji wystąpiły opóźnienia względem planu, w tym na etapie przygotowania do realizacji 37 zadań (opóźnienie w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych od 10 do 596 dni), na etapie postępowania przetargowego 24 zadań (opóźnienia względem planu od 11 do 540 dni) i w trakcie realizacji robót wykonawczych 29 zadań. W szczególności m.in:

- w trakcie przygotowania realizacji zadania pn. „*Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław-Poznań, etap III, odcinek Czempień-Poznań*”, wystąpiły długie okresy (od 47 do 272 dni) wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę spowodowane m.in. nałożeniem obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko na etapie postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Opóźnienie wystąpiło także w trakcie postępowania przetargowego, na skutek wydłużenia terminu otwarcia ofert o 80 dni⁴⁸ oraz wydłużenia o 87 dni ostatecznego wyboru oferty⁴⁹. W trakcie realizacji robót wykonawcy nieprawidłowo wykonywali roboty torowe, nie przestrzegali harmonogramu robót, nie przestrzegali wymogów określonych w STWiORB⁵⁰ oraz nieprawidłowo prowadzili gospodarkę odpadami, w wyniku czego Spółka rozwiązała z dniem 5 marca 2015 r. umowę. Spowodowało to wstrzymanie robót torowych i opóźnienie w realizacji zadania o ponad 18 miesięcy. Termin

⁴⁵ Uzgodnienia pomiędzy Ministrem Finansów, ministrem właściwym do spraw transportu i byłym Ministrem Rozwoju Regionalnego.

⁴⁶ Do czasu zakończenia kontroli (dnia 31 lipca 2015 r.) Spółka nie przedstawiła wykazu projektów/zadań, w których przygotowaniu i realizacji wystąpiły utrudnienia spowodowane opóźnieniami, w szczególności spowodowanymi opóźnieniami w uzyskaniu decyzji administracyjnych oraz opóźnieniami w zapewnieniu finansowania inwestycji uwzględnionych w WPIK, wykazu inwestycji oddanych do użytkowania, wykazu zadań w których realizacji dokonano zmian w zakresie rzeczowym i finansowym i wykazu zadań, w których realizacji wystąpiły zagrożenia możliwości finansowania. O sporządzenie ww. wykazów kontrolerzy zwrócili się w dniu 20 i 21 lipca 2015 r., a termin sporządzenia tych wykazów został przez Spółkę określony na dzień 17 sierpnia 2015 r.

⁴⁷ W wykazie z dnia 17 sierpnia 2015 r.

⁴⁸ Z powodu złożenia przez oferentów dużej ilości zapytań (930).

⁴⁹ Z powodu odwołania oferenta do KIO od rozstrzygnięcia przetargu.

⁵⁰ STWiORB – Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych

ukończenia inwestycji, zaplanowany na koniec 2015 r., uznawany jest przez Spółkę za zagrożony.

- W trakcie przygotowania realizacji zadania pn. „*Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa-Białystok-granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne)*”, wystąpiło opóźnienie (167 dni) przy wydaniu decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych; o 325 dni względem planu nastąpiło wydłużenie postępowania przetargowego⁵¹.

Zagrożenie niezrealizowaniem planu do końca 2015 r. dotyczyło⁵² 18 zadań inwestycyjnych, w tym 3, dla których realizacja robót budowlanych jeszcze nie została podjęta.

Wysoki udział inwestycji (45,8 %), dla których na różnych etapach realizacji wystąpiły opóźnienia w ogólnej liczbie inwestycji objętych WPIK 2015-2020 i znacząca liczba zadań, dla których wystąpiły opóźnienia w trakcie przygotowania realizacji (37 zadań), w szczególności na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych⁵³ może wskazywać, że Spółka nie w każdym przypadku rzetelnie przygotowała lub nadzorowała przygotowanie niezbędnych dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 1615-1622, 1644, 1658-1671 i 1748-1761)

Do czasu zakończenia kontroli nie została ukończona realizacja niektórych przedsięwzięć objętych WPIK, w tym m.in. realizacja 4 z 7 zadań inwestycyjnych modernizacji ciągu kolejowego E 65/C-E 65 z Warszawy do Trójmiasta⁵⁴. Według stanu na dzień 31 maja 2015 r. wykonano zakres rzeczowy zadania projektowego (etap I w 2012 r.) i realizacyjnego (etap II w 2011 r.) „*Modernizacja linii kolejowej E 65 Warszawa – Gdynia*” oraz zadania z WPIK 2015-2020 lp. 1 „*Modernizacja linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia – obszar LCS Ciechanów*”⁵⁵. Po dniu 31 maja 2015 r. pozostały do zakończenia następujące zadania „*Modernizacji linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia*”, wykazane w WPIK 2015-2020⁵⁶:

- zadanie lp. 2 obszar LCS Gdańsk, LCS Gdynia na kwotę 246.542,7 tys. zł;
- zadanie lp. 3 obszar LCS Łąwa, LCS Malbork na kwotę 460.933,9 tys. zł;
- zadanie lp. 5 obszar LCS Działdowo na kwotę 138.326,4 tys. zł, oraz
- zadanie lp. 4 w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego – projekt planowany do t.zw. „fazowania”⁵⁷.

Do dnia 31 maja 2015 r. Spółka oddała do użytkowania 46 spośród 153 zadań objętych WPIK 2015-2020, w tym jedno zadanie obejmujące prace przygotowawcze (projektowe) dla realizacji inwestycji⁵⁸. W księgach ewidencyjnych Spółki z opóźnieniem ewidencjonowano majątek trwały, powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Spośród 46 zadań oddanych do użytkowania, po zakończeniu i odbiorze inwestycji zaewidencjonowano majątek powstały w wyniku realizacji

⁵¹ Przyczyną wydłużenia czasu trwania postępowania przetargowego było przedłużenie o 113 dni terminu składania ofert ze względu na pytania zadawane przez oferentów oraz odwołanie oferenta od dokonanego przez zamawiającego wyboru oferty.

⁵² W ocenie Spółki, według wykazu z dnia 17 sierpnia 2015 r.

⁵³ Na skutek wielokrotnej konieczności uzupełniania dokumentacji i poprawiania wniosków o wydanie decyzji administracyjnej.

⁵⁴ W WPIK do roku 2013 przewidywano zakończenie tej inwestycji w 2014 r., a w WPIK do roku 2015 przewidziano zakończenie jej w 2015 r.

⁵⁵ Zadanie zrealizowane, pozostało rozliczenie na kwotę 122.390,0 tys. zł.

⁵⁶ Zadania lp. 2, lp. 3 i lp. 5 przewidziano do zakończenia w 2015 r.

⁵⁷ „Przez fazowanie rozumiane jest podział projektu na fazy i finansowanie go z dwóch perspektyw tj. z perspektywy 2007-2013 i 2014-2020” – oświadczenie Prezesa Spółki z dnia 31 lipca 2015 r., str. 18 (dowód: akta kontroli str. 1735)

⁵⁸ Według danych przekazanych przez Spółkę kontrolerom w wykazie z dnia 17 sierpnia 2015 r.

39 zadań, w tym majątek z 26 inwestycji zaewidencjonowano w terminie dłuższym niż 1 miesiąc po terminie odbioru (od 52 dni do 831 dni). Nie zaewidencjonowano majątku trwałego o wartości 362.080,2 tys. zł, powstałego w wyniku realizacji 7 zadań inwestycyjnych zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012-2014. Przyczyną opóźnionego ewidencjonowania majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji, była wadliwa organizacja pracy w Spółce w tym zakresie⁵⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1762-1778)

Kontrola wykazała niezadowalającą jakość wykonywania zadań przez Inżynierów Projektu w trakcie realizacji 8 zadań objętych WPIK 2015-2020. Stwierdzona przez PKP PLK S.A. niska jakość pracy Inżyniera Projektu polegała m. in. na przypadkach:

- wykonywania kierowniczych funkcji przez Inżyniera Projektu jednocześnie w kilku projektach, co negatywnie wpływało na jakość współpracy z Inwestorem i tempo podejmowania decyzji, zatrudnienia niewystarczającej liczby personelu nadzoru, niewystarczającej dyspozycyjności Inżyniera na budowie,
- niesumiennego wypełniania funkcji doradcy Inwestora oraz nieprzestrzegania zasady lojalności i bezstronności, nierzetelnego informowania Inwestora o możliwości wystąpienia roszczeń wykonawcy i stron trzecich oraz o sposobach i możliwościach przeciwdziałania roszczeniom,
- zaległości w korespondencji i w raportowaniu Inwestorowi w zakresie nadzorowanych inwestycji oraz nieobecności podczas kontroli jakościowych budowy,
- nierzetelnego przygotowania dokumentów kontraktowych⁶⁰, nieskutecznego dyscyplinowaniu wykonawcy i egzekwowania usuwania usterek, nierzetelnego naliczania kar umownych,

Podjęte przez Spółkę działania naprawcze, polegające na pisemnym dyscyplinowaniu Inżyniera Projektu, spowodowały poprawę sprawowania nadzoru nad realizacją 1 zadania, natomiast w realizacji 2 zadań osiągnięto jedynie krótkotrwałą poprawę funkcjonowania Inżyniera Projektu. W przypadku 2 zadań dokonano zmiany osoby na stanowisku Inżyniera Projektu. W realizacji 1 zadania Spółka w dniu 1 czerwca 2015 r. wypowiedziała umowę, czego powodem były niedostateczne działania Inżyniera Projektu w zakresie nadzoru nad realizowanymi robotami i mobilizowania wykonawcy, co doprowadziło do wystąpienia ponad 1.600 usterek oraz opóźnienia realizacji robót o 102 dni. Kary za niedostateczne sprawowanie funkcji Inżyniera Projektu naliczono w przypadku realizacji 2 zadań (w kwotach 2,0 tys. zł i 5,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1811-1839)

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).

⁵⁹ W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn opóźnień w ewidencjonowaniu majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji, Spółka wskazała m.in. duży zakres majątku rozliczanego jednoosobowo, brak uzgodnień charakterystyk środków trwałych, źle przygotowane kartoteki, długotrwałą korespondencję dotyczącą przekazania numerów inwentarзовych.

⁶⁰ Błędy merytoryczne występujące w protokołach z narad koordynacyjnych oraz wadliwe dokumenty załączone do faktur (dotyczy 2 zadań).

Spośród 44 zadań wykazanych w WPIK 2013 i WPIK 2015, a nie uwzględnionych w WPIK 2015-2020, zrealizowano 35 zadań⁶¹, zmieniono sposób realizacji 1 zadania na tzw. „projekt fazowany”, odstąpiono od realizacji 8 zadań⁶².

Spośród 153 zadań uwzględnionych w WPIK 2015-2020 (według stanu na dzień 31 maja 2015 r.) realizowano lub finansowano realizację 121 zadań oraz przygotowano 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 m.in. 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. Spółka wskazała – jako przyczyny, które uniemożliwiły realizację inwestycji zgodnie z planem – ogłoszenie upadłości przez Wykonawcę oraz brak „poprawnie wykonanych projektów budowlanych”.

(dowód: akta kontroli str. 407-426, 1621-1622, 1743-1810)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka z opóźnieniem ewidencjonowała majątek trwały powstały w wyniku zrealizowania 26 inwestycji⁶³. Przyczyną opóźnionego ewidencjonowania majątku trwałego powstałego w wyniku realizacji inwestycji była wadliwa organizacja pracy w Spółce w tym zakresie⁶⁴. Do zakończenia czynności kontrolnych nie zaewidencjonowano majątku trwałego powstałego w wyniku realizacji 7 zadań inwestycyjnych zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012 – 2014, o wartości 362.080,2 tys. zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzono zagrożenie niezrealizowania do końca 2015 r. 18 zadań inwestycyjnych, w tym 3, dla których realizacja robót wykonawczych nie została

⁶¹ 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.

⁶² 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

⁶³ Czas jaki upłynął od dokonania odbioru inwestycji do zaewidencjonowania środków trwałych wynosił od 52 dni do 831 dni.

⁶⁴ Wśród przyczyn opóźnionego ewidencjonowania majątku trwałego Spółka wskazała m.in. duży zakres majątku rozliczanego jednoosobowo, brak uzgodnień charakterystyk środków trwałych, źle przygotowane kartoteki, długotrwałą korespondencję dotyczącą przekazania numerów inwentarzowych.

podjęta do dnia 31 maja 2015 r. Wysoki odsetek inwestycji, dla których na różnych etapach realizacji wystąpiły opóźnienia (45,8% zaplanowanych w Programie zadań) i znacząca liczba zadań, dla których wystąpiły opóźnienia w trakcie przygotowania realizacji (37 zadań), w szczególności na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych, spowodowane koniecznością wielokrotnego uzupełniania dokumentacji i poprawiania wniosków o wydanie decyzji, może wskazywać, że Spółka nie zawsze rzetelnie przygotowała lub nadzorowała przygotowanie dokumentacji niezbędnych do podjęcia realizacji inwestycji.

NIK zwraca uwagę, iż dla realizacji projektów przeznaczonych do tzw. „fazowania”, czyli do ujęcia 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 (31 lipca 2015 r.) nie uzyskano potwierdzenia możliwości finansowania tych inwestycji ze środków UE przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, dla wszystkich inwestycji przewidzianych przez Spółkę do „fazowania”. Należy jednak podkreślić, że w „Wytocznych w sprawie zamknięcia programów 2007-2013” KE sama wskazała na możliwość „fazowania inwestycji”, określając przy tym przesłanki akceptacji podziału projektów na etapy realizowane w różnych okresach.

Ocena cząstkowa

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

4. Sprawozdania w zakresie realizacji WPIK.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie działalności (lata 2011 – 2015 I półrocze) Zarząd Spółki nie w pełni wywiązywał się z obowiązku przekazania ministrowi właściwemu ds. transportu, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następnego po roku objętym sprawozdaniem, rocznych sprawozdań z wykonania Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych⁶⁵.

Sprawozdanie z wykonania WPIK za 2011 r., zweryfikowane i poprawione po uwagach Ministerstwa, przekazano dopiero w dniu 21 maja 2012 r.; sprawozdanie z wykonania WPIK za 2012 r. przekazano dopiero w dniu 13 maja 2013 r.⁶⁶; sprawozdanie z wykonania WPIK za 2013 r. w wersji papierowej przekazano dopiero w dniu 19 maja 2014 r.; poprawiona wersja sprawozdania za 2014 r. została przekazana dopiero w dniu 26 maja 2015 r.⁶⁷

(dowód: akta kontroli str. 151-363)

Dyrektor Biura Zarządu i Kontroli w PKP PLK S.A. wyjaśniła⁶⁸, że Spółka dokłada wszelkich starań, aby dotrzymywać ustalonych terminów przekazywania raportów, dotyczących realizacji WPIK. Przekazywanie dokumentów odbywało się dwuetapowo: w wersji elektronicznej, której treść poddawana jest roboczym uzgodnieniom z pracownikami Ministerstwa, oraz w formie dokumentu, bezpośrednio po złożeniu podpisów przez Zarząd Spółki. Wersja sprawozdania podpisana przez Zarząd Spółki jest wersją wspólnie uzgodnioną z Ministerstwem.

⁶⁵ Obowiązek złożenia przez PKP PLK S.A. sprawozdań rocznych z wykonania WPIK został określony przez Radę Ministrów w ustanowionym uchwałą Programie.

⁶⁶ W formie dokumentu.

⁶⁷ Poprawioną wersję elektroniczną przekazano w dniu 20 maja 2015 r.

⁶⁸ Działając z upoważnienia i w imieniu Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.

Zgodnie z postanowieniami WPIK do roku 2015: „Roczne sprawozdania z realizacji programu po zatwierdzeniu przez Zarząd PLK, przekazywane są do końca kwietnia do ministra właściwego do spraw transportu”.

W ocenie NIK, przekazanie przez Spółkę rocznych sprawozdań z wykonania WPIK w wersji elektronicznej - bez podpisu Zarządu, świadczącego o zatwierdzeniu sprawozdania – nie wypełniło określonego w WPIK wymogu. Dotyczyło to 3 sprawozdań rocznych, przekazanych przy pismach z dnia: 13 maja 2013 r. za 2012 r., 19 maja 2014 r. za 2013 r. i 26 maja 2015 r. za 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1645-1657)

Sprawozdania kwartalne z wykonania WPIK złożono za okres od I kwartału 2012 r. do III kwartału 2013 r., przy czym sprawozdanie za I kwartał 2012 r. Spółka przekazała z 82 dniowym opóźnieniem (dnia 1 sierpnia zamiast do dnia 10 maja 2012 r.). Przyczyną zaistniałego opóźnienia były zmiany organizacyjne dokonane w Centrali PKP PLK S.A. oraz zmiany kompetencyjne biur Centrali Spółki, a więc przyczyny zależne od organizacji pracy w Spółce.

Zarząd PKP PLK S.A., począwszy od stycznia 2014 r., zaprzestał składania ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań kwartalnych z wykonania WPIK. 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 POIiŚ, 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 zrezygnować z przedkładania sprawozdań kwartalnych z wykonania WPIK.

Według wyjaśnień przedstawionych w imieniu Prezesa Spółki wymóg sprawozdań kwartalnych i rocznych dotyczył WPIK do roku 2013, a począwszy od 5 listopada 2013 r. (ustanowienie WPIK do roku 2015) Spółka uznała, że obowiązuje ją wymóg jedynie rocznych sprawozdań z wykonania WPIK. Spółka nie posiada odrębnego dokumentu sankcjonującego zmianę zasad dotyczących terminów składania sprawozdań do Ministerstwa.

Złożone przez Spółkę do Ministerstwa w 2014 r. i I półroczu 2015 r. miesięczne „sprawozdania z wykorzystania środków publicznych na działalność inwestycyjną oraz remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej wraz z poniesionymi nakładami, opłaconymi wydatkami oraz wykonanymi refundacjami”, roczne „sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w zakresie celów i mierników”, „sprawozdania kwartalne w zakresie wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w latach 2014-2019” oraz roczne i kwartalne „rozliczenie dotacji celowych w zakresie rzeczowym i finansowych udzielonych z budżetu państwa na finansowanie zadań na liniach kolejowych o znaczeniu państwowym oraz o znaczeniu wyłącznie obronnym” nie zawierały sprawozdań kwartalnych z wykonania WPIK.

Dostęp do raportów generowanych przez Spółkę w systemie EPM⁶⁹, a dotyczących poszczególnych zadań uwzględnionych w WPIK oraz do szczegółowych informacji o statusie i harmonogramie realizacji inwestycji, Spółka umożliwiła Ministerstwu dopiero w dniu 23 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1623-1627 i 1632-1643)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka przekazywała do Ministra sprawozdania okresowe z wykonania WPIK zatwierdzone przez Zarząd Spółki z naruszeniem terminu określonego w treści Programu WPIK ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r. oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. Dotyczy to 3 sprawozdań rocznych przekazanych pismami z dnia: 13 maja 2013 r. za 2012 r., 19 maja 2014 r. za 2013 r. i 26 maja 2015 r. za 2014 r. oraz 1 sprawozdania kwartalnego za I kwartał 2012 r. przekazanego pismem z dnia 1 sierpnia 2012 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Sprawozdania kwartalne z wykonania WPIK Spółka zaprzestała składać ministrowi właściwemu ds. transportu począwszy od stycznia 2014 r. Ponadto dopiero od dnia 23 grudnia 2014 r., umożliwiła dostęp dla pracowników Ministerstwa do raportów dotyczących poszczególnych projektów/zadań WPIK oraz szczegółowych informacji o statusie i harmonogramie realizacji tych inwestycji.

Ocena cząstkowa

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

5. Przygotowanie PKP PLK S.A. do realizacji zadań ujętych w WPIK.

Opis stanu
faktycznego

Spółka nie była w pełni przygotowana do realizacji zadań ujętych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, pomimo że w treści „Oświadczenia inwestora/beneficjenta” zawartego w Programie WPIK do 2013 r. z perspektywą do 2015 r. zawarto m.in. deklarację, że PKP PLK S.A. „...*jest organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania...*”

Niewystarczające przygotowanie do realizacji WPIK Spółka potwierdziła w treści sprawozdań przekazanych do Ministerstwa.

W sprawozdaniu Spółki z dnia 21 maja 2012 r., pn. „Raport z wykonania za 2011 rok Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” zawarto m.in. następującą treść:

„Wykonanie planu inwestycyjnego za rok 2011 na poziomie przedstawionym... (w sprawozdaniu zawarto m.in. informację, że realizowano 87 ze 118 projektów/zadań, w tym 13 przygotowawczych i 74 realizacyjnych, na które wydatkowano 2.840.484,2 tys. zł, tj. 83,0% wydatków zaplanowanych na 2011 r.

⁶⁹ EPM 2013 (Enterprise Project Management) – system wspierającego zarządzania projektami, który stanowi w PKP PLK S.A. główny trzon Systemu Wsparcia Zarządzania Projektami Inwestycyjnymi. Wdrożenie zakończono w grudniu 2014 r. W efekcie uzyskano zintegrowane, szczegółowe i jednolite harmonogramy realizacyjne w systemie EPM, co umożliwia szybki dostęp do bazy wiedzy o realizacji projektów oraz raportowanie o postępie prac.

i 14,8 % planu wydatków wg WPIK na lata 2011-2013)...*jest dla Zarządu Spółki niezadawalające. Złożyło się na to wiele przyczyn. Najważniejsze z nich to trudności w pozyskiwaniu decyzji administracyjnych tj. decyzji środowiskowych i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz opóźnienia związane z zapewnieniem finansowania przez co nie można było podpisać umów z wykonawcami w założonym terminie, a to z kolei powodowało przesunięcie harmonogramów realizacji inwestycji. Ponadto wystąpiły opóźnienia rozstrzygnięć przetargowych z uwagi na zapytania i sprzeciwy oferentów.*"

Ponownie niskie wykonanie zadań, do których realizacji w terminie do końca 2013 r. zobowiązywał PKP PLK S.A. Program WPIK, przedstawiono w sprawozdaniu Spółki z 30 kwietnia 2013 r. pn. „Sprawozdanie z wykonania w 2012 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”. Z treści sprawozdania wynika m.in., że wykonanie finansowe działalności inwestycyjnej Spółki za 2012 r. wyniosło ogółem 3.649.741,2 tys. zł, tj. 61,8 % w stosunku do planu na ten rok oraz, że wykonanie finansowe działalności inwestycyjnej Spółki za lata 2011-2012 wyniosło ogółem 6.490.225,4 tys. zł, co stanowiło 35,5% zaawansowania planu na lata 2011-2013. W Sprawozdaniu m.in. określono następujące przyczyny opóźnień i trudności w realizacji projektów/zadań inwestycyjnych: długotrwałe procedury udzielania zamówień publicznych, spowodowane nieprecyzyjnymi zapisami w dokumentacji przetargowej przygotowanej przez Zamawiającego, wydłużony proces pozyskiwania gruntów na potrzeby inwestycji kolejowych, niewystarczający potencjał wykonawców dokumentacji projektowej i niska jej jakość skutkująca koniecznością zwrotu dokumentacji do poprawy, niewłaściwe rozeznanie potencjału wykonawczego oferentów wybranych w przetargu i brak mocy przerobowych na etapie realizacji robót, skutkujące koniecznością wydłużenia terminów umownych akceptowanych przez Zamawiającego oraz rekomendacje Zarządu Spółki, w szczególności dotyczące konieczności:

- jednoznacznego określenia w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia przedmiotu zamówienia i zakresu prac, w celu umożliwienia prawidłowego przygotowania postępowania przetargowego i sprawnej realizacji kontraktu,
- urealniania harmonogramu realizacji projektu/zadania dla rzetelnego przewidywania czasu niezbędnego do realizacji projektu,
- egzekwowania terminowego odbioru w imieniu Zamawiającego decyzji administracyjnych, przez wykonawców dokumentacji projektowej,
- prowadzenia pogłębionej analizy i oceny ryzyka w realizacji projektów, wyznaczanie terminów dla etapów realizacji (t.zw. „kamieni milowych”) oraz ich egzekwowanie,
- opracowywania jasnych procedur finansowania kosztów wynikających z realizacji robót dodatkowych,
- skutecznego egzekwowania od inżyniera kontraktu przestrzegania zapisów warunków kontraktowych FIDIC, co powinno przyczynić się do ograniczenia występowania konfliktów w trakcie wykonywania robót wykonawczych inwestycji,
- wdrożenia działań mających na celu weryfikację i aktualizację harmonogramów projektów w zakresie terminów realizacji, pozyskiwanych decyzji administracyjnych, budżetów projektów.

W 2014 r. wprowadzono zmiany organizacyjne w Spółce, m.in. zmieniono regulamin organizacyjny Centrali PKP PLK S.A.⁷⁰, a w celu usprawnienia procesu realizacji inwestycji przez Spółkę od dnia 1 czerwca 2014 r. wdrożono nową strukturę organizacyjną w Centrum Realizacji Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1283 i 1455-1606)

Wnioski sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 20 listopada 2012 r. (po przeprowadzonej kontroli w zakresie „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.”) częściowo zostały przez Spółkę zrealizowane, a wnioski o charakterze ciągłym nadal są realizowane. W szczególności: usprawniono proces przygotowania dokumentacji projektowych oraz realizacji tych projektów⁷¹, poprawiono wykorzystanie środków na finansowanie inwestycji, przeszkolono pracowników pionu inwestycyjnego w zakresie udzielania zamówień publicznych, uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz pozyskiwania i wykorzystywania środków na finansowanie inwestycji, poprawiono naliczanie i egzekwowanie kar umownych z tytułu niedotrzymywania czasów zamknięć przez wykonawców robót torowych⁷² oraz sfinalizowano likwidację⁷³ Centrum Kolei Dużych Prędkości”.

(dowód: akta kontroli str. 802-828, 857-928, 992, 1086-1380)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka nie była w pełni przygotowana do podjęcia realizacji zadań ujętych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”. Z opóźnieniem uzyskiwano decyzje administracyjne dotyczące projektowanych inwestycji, w tym decyzje o pozwoleniu na budowę. Nieprecyzyjne zapisy w dokumentacji przetargowej przygotowanej przez Spółkę wydłużały procedury udzielania zamówień publicznych. Przewlekłe przebiegał proces pozyskiwania gruntów na potrzeby inwestycji kolejowych. Spółka nie posiadała właściwego rozeznania potencjału wykonawców oferujących usługi projektowe, który okazywał się niewystarczający do sporządzenia dokumentacji projektowej o odpowiedniej jakości. Ponadto PKP PLK S.A. nie posiadała właściwego rozeznania potencjału wykonawczego oferentów wybranych w przetargach na roboty budowlane. Brak mocy przerobowych wykonawców na etapie realizacji robót przyczyniał się do wydłużenia cyklu realizacji inwestycji i wymuszał konieczność akceptacji zmiany terminów umownych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepełne przygotowanie Spółki do podjęcia realizacji zadań objętych WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015. NIK ocenia pozytywnie zmiany wprowadzone w działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie oraz realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku przeprowadzonej w 2012 r. kontroli „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.”

⁷⁰ Uchwała nr 362/2014 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 15 maja 2014 r.

⁷¹ W tym ustalono „Ramowy Regulamin Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych”.

⁷² W tym wyegzekwowano od wykonawcy robót przy modernizacji linii kolejowej E65/C-E65 korekty faktur na nadpłaconą kwotę 357,0 tys. zł.

⁷³ Z dniem 30 września 2012 r.

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 Kontroli⁷⁴, wnosi o:

1. Przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw transportu okresowych sprawozdań z wykonania WPIK, po uprzednim zatwierdzeniu przez Zarząd Spółki, zgodnie z terminami określonymi w tym Programie.
2. Dokonywanie ewidencji majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji bez opóźnień, przy uwzględnieniu czasu odbioru i oddania do użytkowania inwestycji.
3. Zaewidencjonowanie majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji siedmiu zadań inwestycyjnych, zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012-2014.
4. Egzekwowanie należytej jakości i terminowości wykonania dokumentacji projektowej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 23 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

.....
Podpis

Tekst ujednoczony

Zgodnie z uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 25 marca 2016 r.
(znak: KPK-KPO.443.035.2016)

⁷⁴ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.