



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
EWA POLKOWSKA

KIN.410.006.01.2017
P/17/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 15/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 28 marca 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/033 - Infrastruktura dostępowa do portów morskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Wojciech Tokarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/75/2017 z dnia 11 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1) 2. Mirosława Wnuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/78/2017 z dnia 18 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 2) 3. Kazimierz Cymerys, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/79/2017 z dnia 18 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3) 4. Monika Cybulska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/81/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa (dalej także: MliB).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa od 16 listopada 2015 r. ¹ (dalej także: Minister).
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2017 (do czasu kontroli, tj. do dnia 30 listopada).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² kolejni ministrowie właściwi do spraw transportu prawidłowo rozpoznali potrzeby w zakresie poprawy stanu lądowej infrastruktury dostępowej do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. W obowiązujących dokumentach strategicznych, tj. *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*³ oraz w *Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*⁴ wyeksponowana została kluczowa rola portów morskich jako węzłowych punktów krajowego układu transportowego, wpływających na jego sprawność i wydajność. Poprawa dostępu do portów stanowiła jeden z głównych celów operacyjnych ww. strategii.

¹ Na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.) w okresie objętym kontrolą (od 2014 r.) sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei, należały do ministra właściwego do spraw transportu. Minister Infrastruktury i Budownictwa jest ministrem właściwym do spraw transportu od 16 listopada 2015 r. (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa - Dz. U. poz. 1907, ze zm.). Wcześniej, w okresie od 27 listopada 2013 r., ministrem właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Rozwoju (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju - Dz. U. poz. 1391 i rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju - Dz. U. poz. 1257).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne 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 Dalej także SRT. Dokument przyjęty uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. z 2013 r. Nr 75).

⁴ Dalej także DI. Dokument przyjęty uchwałą Nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r.

W programach dotyczących rozwoju kolei i dróg w Polsce: Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (dalej: WPIK), Krajowym Programie Kolejowym do roku 2023 (dalej: KPK) oraz w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023, z perspektywą do 2025 r. (dalej: PBDK) uwzględnione zostały projekty dotyczące poprawy dostępu do ww. portów morskich.

Do chwili obecnej działania mające na celu doprowadzenie do usunięcia braków w infrastrukturze drogowej do portu w Gdyni⁵ nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Według stanu na dzień 30 listopada 2017 r. jedynym bezpośrednim połączeniem portu w Gdyni z systemem dróg krajowych była nadal Trasa im. Eugeniusza Kwiatkowskiego – droga powiatowa o bardzo dużym natężeniu ruchu. Brak alternatywnego połączenia portu Gdynia z siecią dróg krajowych stanowi, zdaniem NIK, istotne ograniczenie w funkcjonowaniu i rozwoju tego portu, będącego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także dla obronności kraju. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, świadomość braku możliwości realizacji takiego połączenia przez stronę samorządową, z czym wiąże się ryzyko niedostosowania ww. fragmentu infrastruktury drogowej do standardów sieci TEN-T przed 2030 r., obliguje Ministra do niezwłocznego wypracowania i wdrożenia rozwiązań gwarantujących wykonanie tego przedsięwzięcia przed upływem ww. terminu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Poprawa dostępu od strony lądu do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu w strategiach i programach rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce.

1.1 Zadania w ww. zakresie w strategiach i programach wieloletnich.

Opis stanu
faktycznego

Wszystkie cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście)⁶ są elementami łańcuchów transportowych i węzłami dystrybucyjno-logistycznymi o zasięgu międzynarodowym. Usytuowane są w ciągu głównych europejskich szlaków transportowych i stanowią ważne ogniwo Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). Właściwe funkcjonowanie portów, ich konkurencyjność oraz rozwój ich lądowego zaplecza zależą m.in. od zapewnienia dostępności do nich od strony lądu, a w tym od przepustowości dojazdowych dróg i linii kolejowych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE⁷ stanowi m.in., że:

- wszystkie cztery ww. porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są węzłami sieci bazowej TEN-T (załącznik II);
- sieć bazowa składa się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (art. 6 ust. 3);

⁵ O podjęcie działań w tym zakresie w dniu 22 lutego 2016 r. zwróciła się do Ministra Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

⁶ Porty te zostały określone w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933).

⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 20 grudnia 2013 r. nr L 348.1., dalej: rozporządzenie ws. TEN-T.

- sieć bazowa jest połączona w węzłach i zapewnia połączenia między państwami członkowskimi oraz z sieciami infrastruktury transportowej państw sąsiadujących (art. 38 ust. 2);
- państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu rozwijania sieci bazowej, tak aby spełniła ona wymogi rozdziału III rozporządzenia ws. TEN-T do dnia 31 grudnia 2030 r. (art. 38 ust. 3);
- porty morskie sieci bazowej wskazane w załączniku II część 2 rozporządzenia zostaną do dnia 31 grudnia 2030 r. połączone z infrastrukturą transportu kolejowego i drogowego transeuropejskiej sieci transportowej oraz, w miarę możliwości, z infrastrukturą dróg wodnych śródlądowych tej sieci, chyba że ograniczenia fizyczne uniemożliwiają takie połączenie (art. 41 ust. 2);
- drogi o wysokiej jakości, o których mowa w art. 17 ust. 1 lit. a) rozporządzenia ws. TEN-T, są projektowane i budowane specjalnie na potrzeby ruchu samochodowego i mają postać autostrad, dróg ekspresowych lub konwencjonalnych dróg strategicznych, spełniających warunki określone odpowiednio w art. 17 ust. 3 lit. a), b) i c);
- na wniosek państwa członkowskiego, jeżeli chodzi o infrastrukturę transportu drogowego, Komisja Europejska może przyznać odstępstwa od przepisów art. 17 ust. 3 lit. a) lub b) w należycie uzasadnionych przypadkach, jeżeli zapewniony jest odpowiedni poziom bezpieczeństwa (art. 39 ust. 3). Należycie uzasadnione przypadki to sytuacje, w których inwestycji w infrastrukturę nie można uzasadnić pod względem korzyści i kosztów społeczno-gospodarczych.

W kontrolowanym okresie obowiązywały strategie i programy wieloletnie, w których określone zostały kluczowe kierunki i priorytety rozwoju sieci dróg krajowych, w tym w zakresie poprawy dostępności do portów morskich od strony lądu. I tak:

- w SRT, zgodnie z kierunkami wyznaczonymi w dokumencie, porty morskie stanowią strategiczne punkty węzłowe krajowego układu transportowego, wpływające na jego sprawność i wydajność. Jako strategiczny kierunek działań w tym obszarze przyjęto m.in.: rozwój korytarzy lądowych drogowych, zapewniających lepszą dostępność transportową do portów morskich;
- w DI, stanowiącym uszczegółowienie celów głównych i operacyjnych SRT, jednym z wyznaczonych celów operacyjnych jest poprawa dostępu do portów od strony morza i lądu.

Na podstawie przyjętych w ww. dokumentach na lata 2014-2023 celów głównych i operacyjnych w różnych gałęziach transportu wyznaczono w DI kryteria wyboru projektów w celu przygotowania rankingu priorytetowych inwestycji, które przyczynią się do poprawy krajowej i międzynarodowej dostępności transportowej Polski.

W zakresie inwestycji poprawiających dostęp do portów od strony lądu (drogowych) było to m.in. kryterium rozwoju portów morskich, a w nim – połączenie portów znajdujących się w sieci bazowej TEN-T z siecią dróg krajowych. Na liście projektów w pkt. 7.4.4 „*Project pipeline*” umieszczone zostały:

1. Przebudowa Estakady Kwiatkowskiego w Gdyni do pełnej nośności sieci TEN-T;
2. Realizacja Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 37-163)

W zakresie inwestycji poprawiających dostęp do portów sieci kolejowej, było to m.in. kryterium położenia, a w nim podkryterium „projekt usprawniający połączenie z portem morskim” – punkty przyznawane były za połączenie portów morskich z siecią kolejową. Na liście projektów w pkt. 7.3 „Priorytetyzacja projektów wg kryteriów” umieszczone zostały następujące projekty, dla których beneficjentem była PKP PLK S.A:

- trzy projekty dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów: *Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu*, *Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni* oraz *Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk*,
- dwa projekty tworzące możliwość dojazdu do portu w Gdyni z ominięciem Aglomeracji Trójmiejskiej⁸: *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap I* oraz *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap II – wraz z elektryfikacją*.

Na podstawie SRT⁹ oraz DI powstały programy rozwoju określające sposób wykorzystania środków UE na rozwój infrastruktury, tj. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020* oraz programy dotyczące poszczególnych sektorów transportu, w tym: PBDK oraz WPIK, a następnie KPK.

WPIK obowiązywał w latach 2011-2015. W tym okresie zmiany do niego wprowadzono pięcioma uchwałami Rady Ministrów¹⁰. KPK zaczął obowiązywać od 1 stycznia 2016 r., tj. bezpośrednio po zakończeniu obowiązywania WPIK. Do KPK Rada Ministrów dwukrotnie wprowadzała zmiany¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 542-543, 644-649)

KPK i DI są wzajemnie powiązane. DI stanowi formalną podstawę wypełnienia przez Polskę określonych warunków wyjściowych umożliwiających efektywną realizację programów współfinansowanych ze środków europejskich, warunkujących przekazanie środków UE przeznaczonych na rozwój całego sektora transportowego. Definiuje i hierarchizuje on wyłącznie te zadania, których realizacja oparta jest o środki finansowe UE w ramach programów krajowych i ponadregionalnych. KPK dotyczy wyłącznie infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. wraz z infrastrukturą towarzyszącą, umożliwiając jednocześnie wywiązanie się ministra właściwego do spraw transportu z obowiązku realizacji inwestycji na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹². Dlatego też uwzględniono w nim źródła finansowania zdefiniowane w innych strategiach, programach, politykach i planach, zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego, w tym w szczególności w kontraktach terytorialnych i strategiach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

W KPK zawarto listę wszystkich inwestycji PKP PLK S.A. realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister

⁸ Informacja przedstawiona w Krajowym Programie Kolejowym do 2023 roku *Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. – dokument publikowany na stronie internetowej <http://mib.bip.gov.pl/transport/strategie-i-programy.html>.

⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).

¹⁰ WPIK zmieniany był:

- uchwałą nr 127/2012 Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie oszczędności z Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015,
- uchwałą nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015,
- uchwałą nr 124/2014 Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015,
- uchwałą nr 149/2014 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015,
- uchwałą nr 30/2015 Rady Ministrów z dnia 13 marca 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015.

¹¹ KPK zmieniany był:

- uchwałą nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku,
- uchwałą nr 106/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za rok 2016, w której w § 1 ust. 3 RM wyraziła zgodę na aktualizację Programu w zakresie wskazanym w sprawozdaniu z wykonania planu realizacji Programu za rok 2016.

¹² Dz.U. z 2017 r. poz. 2117, ze zm.

właściwy do spraw transportu, określając łączny koszt każdej z tych inwestycji i przyporządkowując ją do grupy inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Ponadto w KPK przedstawiono zestawienie wszystkich źródeł finansowania w podziale na lata realizacji inwestycji, z wyszczególnieniem grup inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Jako uzupełnienie KPK opracowany został *Szczegółowy Plan Realizacji KPK*, zawierający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, a w szczególności określenie planowanych wydatków wraz z podziałem na źródła finansowania każdej inwestycji w poszczególnych latach realizacji KPK. Dokument ten został zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz (w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich) z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2 Projekty dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Opis stanu
faktycznego

Propozycje zadań w zakresie poprawy dostępu kolejowego do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ujmowane w WPIK, DI oraz KPK w okresie tworzenia tych dokumentów przekazywane były do MliB przez PKP PLK S.A. Propozycje te uwzględniały potrzeby zgłaszane przez Zarządy Morskich Portów w Gdańsku, w Gdyni oraz w Szczecinie i Świnoujściu.

(dowód: akta kontroli str. 309, 313-318, 336-344, 364-378)

W latach 2014-2015 WPIK obejmował następujące zadania dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów:

- Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – POLiŚ 7.2-4.1,
- Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.2-4.2,
- Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk — Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-77
- Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-98,
- Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-99;

oraz zadania dotyczące alternatywnego ciągu transportowego Bydgoszcz – Trójmiasto:

- Rewitalizacja i modernizacja tzw. „Kościerskiego korytarza kolejowego” odcinka Kościerzyna – Gdynia linii kolejowej nr 201,
- Dokumentacja przygotowawcza dla II Etapu rewitalizacji i modernizacji Korytarza Kościerskiego wraz z modernizacją urządzeń srk oraz elektryfikacją odcinków linii kolejowych nr 201, 214, 229 i linii PKM.

W okresie po 2015 r. KPK obejmował następujące zadania mające na celu poprawę dostępu kolejowego do portów:

- Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-77,
- Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-98,

- Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu – Prace przygotowawcze – POLiŚ 7.1-99,
- Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most dwutorowa linia kolejowa) – Faza I – POLiŚ 7.2-4.1,
- Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – CEF,
- Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu – CEF,
- Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk – CEF,
- Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – Faza II – POLiŚ 5.1-8

oraz zadania: „Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap I” i „Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz - Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap II”, połączone w 2016 r. w jeden projekt „Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto”.

Pierwotnie, na etapie opracowywania DI zakładano jedynie realizację projektu na odcinku linii 201 Maksymilianowo – Kościerzyna i linii 203 Łąg – Tczew, bez elektryfikacji. Taki zakres zadania był zgłaszany w początkowym okresie opracowywania DI. W kolejnych etapach pracy nad tym dokumentem uzupełniono je o etap II - elektryfikację. Po podjęciu decyzji o nieucieczu w RPO WP modernizacji tzw. Korytarza Kościerskiego (podjętej w okresie, kiedy modyfikacja DI nie była już możliwa) oraz wobec potrzeby realizacji inwestycji tworzącej możliwość dojazdu do portu w Gdyni z ominięciem Aglomeracji Trójmiejskiej, do KPK włączono odcinek Kościerzyna – Gdynia (wraz z elektryfikacją tego odcinka) do etapu I i zwiększono jego wartość o 1 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 301-302¹³)

Zagadnienia dotyczące opracowywania programów i planów z zakresu rozwoju infrastruktury kolejowej (w tym KPK) oraz nadzoru nad ich realizacją należały w MliB¹⁴ do zadań Departamentu Kolejnictwa (DTK).

Wszystkie inwestycje dotyczące poprawy dostępu do portów morskich, które ujęte zostały w KPK, co do zasady przewidywały poprawę stanu technicznego oraz wzrost przepustowości linii, przez co spełniały potrzeby określone w toku uzgadniania zakresu inwestycji, m.in. z podmiotami zarządzającymi portami.

W przypadku projektów będących w trakcie realizacji, w ramach opracowywanej na zlecenie PKP PLK S.A. dokumentacji projektowej potrzeby te w celu ponownej ich weryfikacji były przedmiotem pogłębionych analiz wykonawców.

W ramach przygotowań do Perspektywy na lata 2021-2027, opracowując listę inicjatyw inwestycyjnych, PKP PLK S.A. wystąpiła do zarządów portów o przedstawienie przyszłych potrzeb w zakresie przewozów kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

W KPK w pkt. 7 – „Efekty i rezultaty KPK” zapisano m.in., że *Efekty Programu zostały określone dla każdego z celów szczegółowych. (...) Dodatkowo, dla każdego z celów szczegółowych opracowano dostosowane do ich specyfiki wskaźniki mierzące poziom stopnia ich osiągnięcia. (...).* Dla Celu 1 - Wzmocnienie

¹³ CD z elektronicznymi wersjami: „Sprawozdania z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015”, „Sprawozdania z wykonania w 2015 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”, „Sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za rok 2016”, Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku stanowiący załącznik do uchwały nr 144/2016 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku.

¹⁴ Zarządzenie Nr 57 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. Urz. MliB z 2016 r. poz. 91).

efektywności transportu kolejowego wymienione zostały efekty w pięciu zakresach¹⁵, w tym w zakresie *wzrostu przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu*.

Do mierzenia poziomu stopnia osiągnięcia celu 1 ustalony został jeden wskaźnik (Tabela 6. Wskaźniki realizacji Celu 1): *Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h*, określana w km, wg sprawozdawczości PKP PLK S.A. na potrzeby SRT.

W KPK nie określano mierników efektów osiągniętych w czterech spośród ww. pięciu zakresów, w tym dotyczącego *„wzrostu przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu”*.

(dowód: akta kontroli str.198)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W KPK nie określono miernika umożliwiającego ocenę w zakresie uzyskiwania efektu: *„wzrostu przepustowości kolejowej infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu”*, w ramach realizacji przyjętego w KPK Celu szczegółowego 1 - Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego. W przypadku ww. celu szczegółowego w KPK określono efekty w pięciu zakresach, a do mierzenia poziomu stopnia osiągnięcia tego celu ustalono jeden wskaźnik odnoszący się tylko do jednego z ww. pięciu efektów. W Tabeli 6. „Wskaźniki realizacji Celu szczegółowego 1” zapisano: *„Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h”*.

Z-ca dyrektora Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił m.in.: *Nie prowadzono pomiarów wskaźników pod kątem wzrostu przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie oraz poprawy dostępności do tych portów. Na etapie opracowywania KPK przyjęto założenie, że wystarczający dla celu 1 będzie wskaźnik przyjęty na bazie „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”. Ponadto wg informacji PKP PLK S.A., wyliczenie „przepustowości stacji portowych” nie jest możliwe w sposób jednoznaczny, co determinuje możliwość oszacowania wielkości możliwej zmiany w wyniku realizacji projektu.*

(dowód: akta kontroli str. 308-309)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż jedyny przyjęty wskaźnik do oceny efektów osiągniętych w ramach celu szczegółowego 1 nie dotyczy określenia wzrostu przepustowości kolejowej infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Tym samym żaden wskaźnik przyjęty w KPK nie pozwala na monitorowanie wzrostu przepustowości infrastruktury kolejowej obsługującej porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

1.3 Projekty dotyczące poprawy dostępu drogowego do portów morskich: Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście.

Opis stanu
faktycznego

Przy opracowywaniu strategii, programów wieloletnich oraz ich aktualizacji MliB dysponowało danymi dotyczącymi barier w dostępności do portów morskich, które zostały określone podczas uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych projektów tych dokumentów oraz m.in. w sporządzonych przez Koordynatora

¹⁵ Cel 1 - Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego.

Efekty:

- skrócenie czasów przejazdów pociągów na wszystkich liniach kolejowych zarządzanych przez PLK S.A.,
- podniesienie przepustowości linii na odcinkach o największym obciążeniu lub wykorzystaniu przepustowości,
- wzrost długości odcinków linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160 km/h,
- zwiększenie długości linii z dopuszczalnym naciskiem osiowym > 221 kN,
- wzrost przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Korytarza Bałtyk-Adriatyk¹⁶ dokumentach: *Planie pracy dla korytarza Bałtyk-Adriatyk* oraz *Zaktualizowanym Planie pracy dla korytarza Bałtyk-Adriatyk*, a także w opracowaniach eksperckich przygotowywanych na potrzeby Ministra, jak np. *Przebieg połączeń ostatniej mili przez węzły miejskie sieci bazowej TEN-T – Raport końcowy*¹⁷. Koordynator Korytarza Bałtyk-Adriatyk zwracał uwagę na konieczność poprawy połączeń drogowych do poszczególnych portów.

Jako główne bariery w dostępie do portów, zarówno eksperci (autorzy ww. opracowań), jak i Koordynator, wskazywali „wąskie gardła” w rozumieniu rozporządzenia ws. TEN-T¹⁸. Według Koordynatora Korytarza Bałtyk-Adriatyk:

- w Gdańsku – (...) po ukończeniu budowy tunelu drogowego i mostu kolejowego w celu przekroczenia Martwej Wisły, nastąpiła poprawa dostępu do portu, umożliwiające bezpośrednie połączenie z A1 jako alternatywa dla istniejącego połączenia z S7. Natomiast kluczową kwestię w zakresie dostępności do portu stanowi konieczność poprawy parametrów / modernizacja ul. Nowej Kościuszki, wynikająca z ukończenia obwodnicy Gdańska;
- w Gdyni – (...) droga ekspresowa S6/S7 jest już w dobrym stanie aż do skrzyżowania z ul. Morską, jednak w ramach sieci drogowej zapewniającej dostęp do portu występują kwestie krytyczne: Estakada Kwiatkowskiego, pomimo że ukończona niedawno (w 2008 r.), stanowi element krytyczny pod względem norm dotyczących nacisku osi, rejestruje się tu duże natężenie ruchu, co może prowadzić do problemów z przepustowością, w szczególności w związku z dalszym wzrostem ruchu w porcie. Brana jest także pod uwagę modernizacja sieci dróg miejskich w okolicach portu, która mogłaby pomóc w rozwiązywaniu obecnych i przyszłych niedoborów przepustowości. Do 2030 r., przewidziane są następujące działania dotyczące wąskich gardeł w transporcie drogowym: przebudowa Estakady Kwiatkowskiego, budowa Drogi Czerwonej, modernizacja ul. Polskiej i ul. Janka Wiśniewskiego;
- w Szczecinie – (...) droga dojazdowa do portu w Szczecinie biegnie drogą Krajową DK10, przez wiadukt w Parnicy i drogami lokalnymi i wymagana jest rekonstrukcja lokalnego systemu komunikacji drogowej w rejonie Międzyodrza;
- w Świnoujściu – (...) droga dojazdowa do portu biegnie drogą krajową DK3 i drogami niższej klasy (drogi powiatowe). Krótkie segmenty zarówno drogi krajowej DK3 jak i dróg powiatowych wymagają prac modernizacyjnych.

Ww. wskazania dotyczyły dróg lokalnych, powiatowych lub krajowych znajdujących się w zarządzie prezydentów miast, które nie spełniały wymogów dotyczących infrastruktury sieci bazowej określonych w art. 39 ust. 2 lit. c).

(dowód: akta kontroli str. 301-302)

W celu zapewnienia połączeń drogowych do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, Minister prowadził działania na rzecz wykonania projektów inwestycyjnych ujętych w PBDK. Żaden z tych projektów nie przewidywał doprowadzenia do któregośkolwiek z ww. portów drogi o wysokiej jakości, o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia ws. TEN-T.

¹⁶ Plan pracy Koordynatora Korytarza Bałtyk – Adriatyk powołanego na podstawie art. 45 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE. Dokumenty dostępne pod adresem: <http://mib.gov.pl/2-TEN-T.htm>.

¹⁷ Dokument dostępny pod adresem: <http://mib.gov.pl/2-OpracowaniaEksperckie.htm>.

¹⁸ Zgodnie z art. 3 lit. q rozporządzenia, „wąskie gardło” oznacza barierę fizyczną lub funkcjonalną skutkującą przerwaniem systemu, co wpływa na ciągłość przepływów dalekobieżnych lub transgranicznych, która może zostać przezwyciężona poprzez stworzenie nowej infrastruktury lub gruntowne unowocześnienie istniejącej infrastruktury, które mogłoby skutkować znaczącymi udoskonaleniami pozwalającymi na wyeliminowanie ograniczeń powodowanych przez wąskie gardło.

W okresie 2014-2017 definiowanie celów o charakterze operacyjnym w zakresie sieci dróg krajowych następowało w ramach przyjęcia PBDK oraz jego nowelizacji z dnia 12 lipca 2017 r.¹⁹

Podczas prac nad PBDK nie został wyrażony wprost żaden cel dotyczący dostępu do polskich portów. Również podczas prac nad listą nowych inwestycji drogowych nie zastosowano kryterium odnoszącego się do potrzeb polskiej gospodarki morskiej.

Zastępca dyrektora Departamentu Dróg Publicznych wyjaśniła, że cele te były realizowane poprzez zachowanie założenia wyjściowego przy tworzeniu PBDK, tj. jego zgodności z DI, w którym dokonana została priorytetyzacja projektów drogowych pod kątem enumeratywnie wskazanych kryteriów, w tym m.in. kryterium rozwoju portów morskich.

W ramach ostatniej nowelizacji PBDK (w lipcu 2017 r.), dodany został cel szczegółowy: „*rozwój połączeń międzynarodowych w relacjach północ-południe i uzupełnienie połączeń wschód-zachód*”, co pozwoliło na ujęcie w PBDK dodatkowych odcinków, mających na celu realizację pełnych ciągów dróg ekspresowych i autostrad, służących połączeniu polskich portów z południem i wschodem Europy.

(dowód: akta kontroli str. 542-548, 913, 916-922)

Uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r. do PBDK zostały włączone:

- budowa autostrady A1 Tuszyn – Pyrzowice, odc. Pyrzowice – koniec obwodnicy Częstochowy;
- budowa drogi S3 Miękowo – koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo – Rzęśnia;
- rozbudowa drogi S3/A6 odc. w. Kijewo – w. Rzęśnia (bez węzła);
- budowa drogi S3 Gorzów Wielkopolski – Nowa Sól, odc. Sulechów (w. Kruszyna) – Nowa Sól, II jezdnia obwodnicy Gorzowa Wielkopolskiego, II jezdnia obwodnicy Międzyrzecza;
- budowa drogi S3 Nowa Sól – Legnica;
- budowa drogi S3 Legnica – Bolków;
- budowa drogi S3 Legnica (A4) – Lubawka, odc. Bolków – Lubawka (granica państwa);
- budowa drogi S6 Szczecin – Koszalin wraz z obwodnicą Koszalina i Sianowa (S6/S11);
- budowa drogi ekspresowej S6 na odcinku Lębork – Obwodnica Trójmiasta, odc. w. Bożepole Wielkie (z węzłem) – Obwodnica Trójmiasta;
- budowa drogi S7 Gdańsk – Elbląg, odc. Koszwały (DK 7) – Elbląg (w. Kazimierzowo);
- budowa drogi S7 Olsztynek – Płońsk, odc. Nidzica – Napierki;
- budowa drogi S7 Olsztynek – Płońsk, odc. Napierki – Płońsk (S10);
- budowa drogi S7 Elbląg – Olsztynek, odc. Miłomłyn (S7) – Olsztynek (S51);
- przebudowa drogi S7 Warszawa – obwodnica Grójca;
- budowa drogi S7 Radom – Jędrzejów, odc. obwodnica Radomia;
- budowa drogi S7 Radom – Jędrzejów, odc. Radom – gr. woj. mazowieckiego;
- budowa drogi S7 Radom – Jędrzejów, odc. gr. woj. mazowieckiego/świętokrzyskiego – Skarżysko Kamienna;
- budowa drogi S7 Radom – Jędrzejów, odc. w. Chęciny – Jędrzejów (pocz. obwodnicy);

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r nr 105/2017 – RM-111-109-17.

- budowa drogi S7 Jędrzejów – gr. woj. świętokrzyskiego, odc. Jędrzejów (DK 78, w. Piaski) – gr. woj. świętokrzyskiego;
- budowa drogi S7 gr. woj. świętokrzyskiego – Kraków.

W ramach limitu finansowego dostępnego na realizację zadań ujętych w uchwale Rady Ministrów nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r., do PBDK zostały włączone:

- S3 Świnoujście – Troszyn;
- S7 Gdańsk – Warszawa, odc. Płońsk – Czosnów.

Ponadto, odcinek A1 Tuszyn – Częstochowa został objęty finansowaniem środków KFD już w efekcie pierwszej nowelizacji PBDK z dnia 25 maja 2017 r. (uchwała Rady Ministrów nr 80/2017).

(dowód: akta kontroli str. 542-548)

Minister prowadził monitoring realizacji celu głównego SRT na podstawie wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej, a celów szczegółowych na podstawie 17 różnych wskaźników, w tym m.in.: długości autostrad, długości dróg ekspresowych, połączenia miast wojewódzkich drogami ekspresowymi lub autostradami.

Dyrektor Departamentu Strategii Transportu i Współpracy Międzynarodowej wyjaśnił, że z uwagi na ogólny charakter dokumentu, SRT nie zawiera szczegółowych wskaźników dotyczących poszczególnych działań, w tym działań związanych z poprawą dostępności do portów morskich. Minister w corocznych sprawozdaniach²⁰, tj. *Informacjach o realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*, w sposób opisowy przedstawiał podejmowane działania. W latach 2014-2016, dostępność drogowa portów nie była przedmiotem odrębnych analiz MliB.

(dowód: akta kontroli str. 644-650, 698-700)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2. Działania nadzorcze nad realizacją projektów poprawy dostępu od strony lądu do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu

Opis stanu
faktycznego

2.1 Projekty dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, objęte KPK.

Uchwała Rady Ministrów ws. ustanowienia KPK²¹ stanowi (§ 2), że nadzór nad realizacją KPK sprawuje minister właściwy do spraw transportu, a wykonawcą KPK jest spółka PKP PLK S.A.

W KPK wskazano (punkt 8.1.), że PKP PLK S.A. jest organizacyjnie i technicznie przygotowana do podjęcia KPK i jego zrealizowania, w tym do użycia na jego wykonanie przewidywanych środków finansowych, co zobowiązuje PKP PLK S.A. m.in. do: realizacji inwestycji finansowanych z udziałem środków publicznych poprzez wykonywanie w stosunku do tych inwestycji funkcji inwestora bezpośredniego, z jednoczesnym nadzorowaniem i rozliczaniem inwestycji, których wykonawcy wyłaniani będą zgodnie z przepisami prawa oraz utrzymania

²⁰ Raporty z realizacji SRT za 2014 r. i 2015 r., raport obejmujący rok 2016 wg stanu na dzień 30 listopada 2017 r. pozostawał jeszcze w fazie projektu i był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych.

²¹ Uchwała nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku.

zmodernizowanej w ramach KPK infrastruktury zgodnie z zasadami przyjętymi w PKP PLK S.A.

KPK stanowi (punkt 8.2.) m.in., że monitorowanie postępu realizacji poszczególnych projektów będzie prowadzone przez PKP PLK S.A., zgodnie z obowiązującą w spółce Metodą Zarządzania Projektami. Minister właściwy do spraw transportu zobowiązany jest do egzekwowania ustaleń KPK w odniesieniu do jego realizatora – PKP PLK S.A. Monitorowanie realizacji KPK przez ministra właściwego do spraw transportu dotyczyć ma stopnia osiągania przez realizatora celów wyznaczonych w KPK, w trybie wynikającym z funkcji właścicielskiej w stosunku do PKP PLK S.A. W ramach ewaluacji, minister właściwy do spraw transportu przygotuje w 2019 r. raport ewaluacyjny średniookresowy (mid-term), którego wyniki mogą posłużyć do ewentualnych zmian w Programie, a w 2024 r. raport ewaluacyjny po realizacji Programu (ex post).

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 201-203)

Na potrzeby monitorowania realizacji KPK przez DTK, PKP PLK S.A. przekazała szereg raportów i sprawozdań okresowych oraz umożliwiała DTK nieograniczony czasowo dostęp do stworzonego na zlecenie PKP PLK S.A. Enterprise Project Management (EPM).

System EPM to narzędzie IT, które pozwala na zintegrowanie harmonogramów częściowych projektów w jeden harmonogram bazujący na przygotowanym szablonie. W efekcie uzyskano uszczegółowione, jednolite harmonogramy realizacyjne, które umożliwiają szybkie uzyskiwanie danych niezbędnych do monitorowania wszelkich prac w ramach danego projektu, co pozwala na automatyzację raportowania postępów prac. Dodatkowo powstała tzw. lista kontrolna projektu, która stanowi bazę wiedzy o potencjalnych ryzykach dla nowych projektów. Dla każdego z projektów utworzono tzw. witrynę projektu PDP (Project Detail Pages) pozwalającą na przeglądanie i raportowanie szczegółowych informacji projektowych związanych z procesem inicjowania, planowania i realizacji inwestycji.

Poza raportami rocznymi z wykonania Szczegółowego Planu Realizacji KPK (SPR), do DTK przekazywane były raporty miesięczne (tabela statusowa, tabela przetargów, raport o poniesionych wydatkach na infrastrukturę kolejową) oraz raporty półroczne. Dodatkowo w ramach nadzoru właścicielskiego przekazywane były przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. okresowe (minimum raz na kwartał) informacje na temat postępu w realizacji projektów inwestycyjnych.

DTK poprzez wspólną platformę wymiany informacji (wspólny dysk) posiadał również dostęp do raportów okresowych, w tym m.in. miesięcznych z wykonania rzeczowego oraz wykonania nakładów dla wszystkich inwestycji realizowanych przez PKP PLK S.A. Do MliB przekazywane były raporty tygodniowe odnośnie inwestycji szczególnie istotnych w danym okresie (m.in. dotyczące linii kolejowych nr 3, 7, 8, 4, projektów związanych z uruchomieniem pociągów Pendolino).

Na podstawie informacji przekazywanych przez PKP PLK SA, DTK przygotował materiały informacyjne dla Kierownictwa MliB (cztery raporty w okresie 2016-2017) w sprawie następujących projektów związanych z dostępem kolejowym do portów morskich:

- *Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni,*
- *Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk,*
- *Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu,*
- *Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa),*
- *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto (linie kolejowe 201 i 203).*

DTK poprzez wspólną platformę posiadał również dostęp do raportów okresowych na temat realizacji głównych projektów ujętych w KPK, w tym ww. projektów dotyczących dostępu do portów morskich. Raporty te zawierały informację o stanie realizacji projektów, w tym m.in.: o terminach, kosztach, stanie zaawansowania, zawartych umowach, przetargach dotyczących projektów, szacunkowych opóźnieniach, kluczowych ryzykach oraz planowanych działaniach zaradczych. Raporty te przekazywano cyklicznie z częstotliwością 1-2 razy w miesiącu, w zależności od terminów posiedzeń Zarządu PKP PLK S.A.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 29)

Oprócz zakresu określonego dla ministra właściwego do spraw transportu, monitoring postępu w zakresie inwestycji kolejowych realizowanych przez PKP PLK S.A. prowadzony był przez inne uczestniczące w tym procesie instytucje. Monitoring ten odbywał się m.in. poprzez cykliczne spotkania przedstawicieli MliB z PKP PLK S.A. i Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT), w trakcie których omawiana była bieżąca sytuacja przy realizacji projektów obciążonych największymi ryzykami (opóźnienia w harmonogramach związane m.in. z niską mobilizacją wykonawców, sporami z wykonawcami).

Na bieżąco podejmowane i wspierane były działania mające na celu usprawnienie finansowania wkładu krajowego w kolejowych projektach infrastrukturalnych. Postęp w realizacji inwestycji kolejowych i wykorzystanie przez ten sektor środków UE podlegały również monitorowaniu poprzez przeprowadzane cyklicznie posiedzenia tzw. zespołu Task Force. W skład Task Force wchodził przedstawiciel Komisji Europejskiej (DG REGIO, DG MOVE), beneficjenci projektów kolejowych, w tym przede wszystkim PKP PLK SA, instytucje z systemu wdrażania POLIS (CUPT), przedstawiciele ministra właściwego ds. transportu, a także Inicjatywy Jaspers.

Od stycznia 2017 r. odbywały się spotkania Grupy Wysokiego Szczebla ds. inwestycji kolejowych (High Level Group). Grupa została powołana przez Ministra Rozwoju i Finansów z inicjatywy Komisji Europejskiej. W jej pracach uczestniczyli m.in. przedstawiciele kilku ministerstw (w tym: Ministerstwa Rozwoju, MliB), Komisji Europejskiej, spółek kolejowych, CUPT, Urzędu Zamówień Publicznych i zarządów województw. Celem spotkań było wypracowanie przez grupę rekomendacji dla PKP PLK S.A. w zakresie identyfikacji i zarządzania ryzykiem w projektach.

W odniesieniu do projektów „kolejowej infrastruktury dostępowej do portów morskich” objętych programami kolejowymi, podejmowane były m.in. następujące działania dyscyplinujące bądź korygujące proces ich realizacji:

- naliczanie kar umownych za opóźnienia w procesie realizacji inwestycji (projekty: *Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do Portu Gdańsk – prace przygotowawcze*, *Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni - prace przygotowawcze*, *Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) - prace przygotowawcze*);
- rozdzielenie na dwie części projektu, którego czas realizacji nie pozwalał na jego całościowe wykonanie i rozliczenie w perspektywie finansowej 2007-2013. W efekcie pierwsza faza projektu wykonana była i sfinansowana w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, a druga faza w następnej perspektywie. Pozwalało to na pełniejsze wykorzystanie alokacji portowych z perspektywy 2007-2013 - projekt: *Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa)*;
- Projekt *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, Etap I i Etap II* (pierwotne lata realizacji 2008-2021, po zmianie okres realizacji dla Etapu I: 2017-2023 oraz dla Etapu II: 2017-2022);

- dostosowanie zakresu projektu do realizacji przewozów pasażerskich, a przede wszystkim znaczącego zwiększenia przepustowości dla umożliwienia przewożenia towarów do portu i z portu w Gdyni i wiążąca się z tym zmiana okresu realizacji (*Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, Etap I i Etap II*).

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw transportu, realizując obowiązek określony w art. 38c ust. 6 i 7 ustawy o transporcie kolejowym, składał Radzie Ministrów coroczne sprawozdania z wykonania kolejowych programów wieloletnich: WPIK i KPK opracowywane na podstawie raportów rocznych składanych przez PKP PLK S.A. ministrowi właściwemu do spraw transportu.

W sprawozdaniach MliB dotyczących WPIK i KPK przedstawiono m.in. wykonanie objętych nimi projektów inwestycyjnych w ujęciu rzeczowym i finansowym oraz zagrożenia i ryzyka występujące w realizacji tych programów.

Ww. sprawozdania opublikowane zostały na stronie internetowej MliB²².

(dowód: akta kontroli str. 9, 30-31, 223-302)

W okresie od 2014 r. realizowano w ramach programów kolejowych następujące projekty dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu:

Zadania zakończone

a) „Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do Portu Gdańsk – prace przygotowawcze”.

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2015 r. – projekt zakończono 22 grudnia 2015 r. Umowa dotycząca tego projektu realizowana była z opóźnieniami w części etapów, tj.: II etap - 45 dni, III etap - 38 dni, IV etap - 99 dni, VI etap - 142 dni. Wykonawca w celu zniwelowania opóźnień w realizacji umowy wykonał przed terminem etapy VII i VIII. W efekcie wniosek o zapewnienie finansowania złożono w terminie i uzyskano dofinansowanie w ramach funduszu CEF (II nabór), na wykonanie dokumentacji projektowej, a następnie realizację robót budowlanych dla wybranego wariantu studium wykonalności. Nie było także opóźnień w ogłoszeniu postępowania przetargowego na wykonanie prac projektowych.

b) „Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – prace przygotowawcze”.

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2015 r. – projekt zakończono 22 grudnia 2015 r. Umowa dotycząca tego projektu realizowana była z opóźnieniami w części etapów, tj.: II etap - 43 dni, III etap - 198 dni, IV etap - 109 dni, VI etap - 76 dni. Opóźnienie w realizacji umowy zniwelowane zostało częściowo poprzez wcześniejsze wykonanie etapu VII i VIII. W efekcie wniosek o zapewnienie finansowania złożono w terminie i uzyskano dofinansowanie w ramach funduszu CEF (II nabór), na wykonanie dokumentacji projektowej, a następnie realizację robót budowlanych dla wybranego wariantu studium wykonalności.

c) „Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – prace przygotowawcze”.

Pierwotnie planowany (wg WPIK z maja 2011 r.) termin zakończenia: 2012 r. - projekt zakończono 31 maja 2014 r. Opóźnienie spowodowane było aktualizacją oraz dostosowaniem dokumentacji przedprojektowej do zmieniających się przepisów, szczególnie w zakresie analiz ekonomicznych oraz wprowadzeniem zmian do dokumentacji projektowej wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie

²² <http://mib.bip.gov.pl/transport/strategie-i-programy.html>.

dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku²³ (zmieniono normy hałasu, co spowodowało brak uzasadnienia dla budowy większości zaplanowanych ekranów, których liczbę zredukowano – w związku z tym decyzja środowiskowa została wydana przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku 12 czerwca 2013 r., po prawie trzech kwartałach od złożenia wniosku. Powyższe miało także wpływ na opóźnienie uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (została wydana 15 listopada 2013 r.). Dopiero po uzyskaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej Wykonawca dokumentacji projektowej mógł złożyć wniosek o pozwolenie na budowę. Pozwolenie na budowę uzyskano 14 lipca 2014 r.

d) Projekt: poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – Faza I oraz Faza II.

Pierwotnie planowany wg WPIK okres realizacji 2012-2015: zmieniony został w KPK odnośnie Fazy I na 2014-2016 r. a odnośnie Fazy II na 2015-2022. Podział projektu na dwie fazy dokonany został w związku z ryzykiem niewykonania wszystkich prac w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz ze względu na konieczność wykorzystania w pełni alokacji portowych. Zagrożenie w ww. zakresie wynikało głównie z opóźnień w rozpoczęciu projektu, spowodowanego przedłużającymi się – w wyniku odwołań oferentów do Krajowej Izby Obrachunkowej – postępowaniami przetargowymi (przetargi na roboty zasadnicze i roboty dotyczące urządzeń sterowania ruchem kolejowym (srk) zostały ogłoszone w lutym 2013 r., a umowy z Wykonawcami podpisano w lipcu 2014 r.).

W Fазie I projektu wykonano zasadniczą część kontraktu głównego na roboty budowlane, pozwalającą na zapewnienie przejezdności z wykorzystaniem jednego toru linii 226, w tym budowę nowego mostu kolejowego przez Martwą Wisłę. Wykonano również zasadniczą część kontraktu na zabudowę urządzeń sterowania ruchem kolejowym (srk) na liniach 226, 721 i 965. Faza I zakończyła się w 2016 r.

W Fазie II projektu m.in. zmodernizowane zostały przejazdy na linii nr 226, zakończono oraz odebrano roboty zrealizowane w ramach kontraktu głównego. W ramach kontraktu na srk zabudowano urządzenia przejazdowe na linii nr 226. Faza II rozpoczęła się w październiku 2015 r. Umowa na roboty zasadnicze zakończyła się 29 sierpnia 2016 r., a na roboty dotyczące srk – 3 grudnia 2016 r. W odniesieniu do części zrealizowanych wykonywany był nadzór inwestorski w okresie gwarancyjnym. W ramach Fazy II do realizacji pozostał kontrakt na „Zaprojektowanie i wykonanie urządzeń ERTMS/ETCS poziom 1 dla linii kolejowej nr 226 Pruszcz Gdański – Gdańsk Port Północny” – w dniu 8 czerwca 2017 r. ogłoszono postępowanie przetargowe. Do dnia 4 września 2017 r., tj. terminu otwarcia ofert, nie wpłynęła żadna oferta. Z uwagi na brak złożenia ofert, w dniu 7 września 2017 r. przedmiotowe postępowanie zostało unieważnione. Wg stanu ustalonego w niniejszej kontroli, prowadzone były uzgodnienia w PKP PLK S.A. w sprawie dalszego toku postępowania. W związku z powyższym planowany termin zakończenia uległ przesunięciu do roku 2022.

W efekcie realizacji tego projektu na ww. linii kolejowej podniesiono dopuszczalną prędkości pociągów towarowych do 100 km/h, zwiększono dopuszczalny nacisk na oś do 221kN dla toru oraz do 250kN dla obiektów inżynierskich oraz osiągnięto wzrost jej przepustowości z 30 do 180 par pociągów na dobę.

e) Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu – prace przygotowawcze.

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2015 r. – projekt zakończono 14 grudnia 2015 r. W realizacji inwestycji w stosunku do założeń nie było rozbieżności.

²³ Dz. U. poz. 1109.

f) Modernizacja linii kolejowej nr 401 Szczecin – Świnoujście (Kontynuacja modernizacji linii).

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2014 r. – projekt zakończono w listopadzie 2014 r. W realizacji inwestycji w stosunku do założeń nie było rozbieżności. W efekcie uzyskano poprawę stanu technicznego infrastruktury, warunków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz oferty przewozowej.

g) Modernizacja linii kolejowej nr 273 na odcinku Dolna Odra – Szczecin Podjuchy tor nr 1 i 2.

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2014 r. – projekt zakończono w grudniu 2014 r. W realizacji inwestycji w stosunku do pierwotnych założeń nie było rozbieżności. W efekcie uzyskano poprawę stanu technicznego infrastruktury, warunków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz oferty przewozowej.

h) Modernizacja mostu w km 203,937 linii nr 351 Poznań – Szczecin.

Planowany wg WPIK termin zakończenia: 2014 r. – projekt zakończono w listopadzie 2014 r. W realizacji inwestycji w stosunku do założeń nie było rozbieżności. W efekcie uzyskano poprawę stanu technicznego infrastruktury, warunków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz oferty przewozowej.

i) Modernizacja mostu w km 208,211 linii nr 351 Poznań – Szczecin.

Projekt zakończono w listopadzie 2016 r. W realizacji inwestycji w stosunku do pierwotnych założeń nie było rozbieżności. W efekcie uzyskano poprawę stanu technicznego infrastruktury, warunków w zakresie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz oferty przewozowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-16, 24-25)

Zadania w toku realizacji²⁴

a) Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu.

Planowany wg KPK okres realizacji: lata 2017-2020. Realizacja rozpoczęta 29 czerwca 2017 r. W ramach projektu realizowana była umowa dotycząca m.in. opracowania dokumentacji projektowej i pozyskania decyzji administracyjnych. Projektem objęto infrastrukturę kolejową związaną z dostępem do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu, będącą w zarządzie PKP PLK S.A. oraz w zarządzie Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. (ZMPSiŚ). Na stacji Szczecin Port Centralny w zakres przedsięwzięcia weszły układy torowe rejonów portowych i linie kolejowe nr 990, 991, 992, 994, 855, 273 wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz bocznicą terminala kontenerowego Ostrów Grabowski będąca w zarządzie ZMPSiŚ. Na stacji Świnoujście w zakres przedsięwzięcia weszły układy torowe rejonów portowych i linie kolejowe nr 401, 996 wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz będące w zarządzie ZMPSiŚ tory zdawczo-odbiorcze na terenie Portu Handlowego Świnoujście. W realizacji projektu w stosunku do pierwotnych założeń nie było rozbieżności.

b) Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do Portu Gdańsk

Planowany wg KPK okres realizacji: lata 2017-2020. Realizacja rozpoczęta 19 października 2016 r. (podpisanie umowy na prace projektowe wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego). Projekt obejmował infrastrukturę kolejową dostępu do Portu Gdańsk oraz stacje kolejowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym stację Gdańsk Port Północny na linii nr 226, stację Gdańsk Kanał Kaszubski z linią kolejową nr 965 oraz stację Gdańsk Zaspą Towarową z rejonem Gdańsk Wiślany z liniami kolejowymi nr 227, 249, 722. Zadanie znajdowało się na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej. Roboty budowlane przewidziano na lata

²⁴ Wg stanu na dzień 14 listopada 2017 r.

2019-2020. Planowane efekty z realizacji projektu: poprawa funkcjonalności infrastruktury kolejowej na obszarze ww. stacji kolejowych. W realizacji projektu w stosunku do pierwotnych założeń nie było rozbieżności.

c) Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni.

Planowany wg KPK okres realizacji: lata 2017-2021. Realizacja została rozpoczęta 9 stycznia 2017 r. Projekt obejmował infrastrukturę kolejową na stacji Gdynia Port wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz modernizacją linii kolejowych nr 201, 228, 723, 724, 725, 961 w obrębie stacji Gdynia Port. W czasie kontroli zadanie znajdowało się na etapie przygotowania dokumentacji projektowej. Roboty budowlane przewidziane zostały na lata 2019-2020. Planowane efekty z realizacji ww. projektu to poprawa funkcjonalności infrastruktury kolejowej na obszarze stacji Gdynia Port. W realizacji ww. projektu w stosunku do pierwotnych założeń nie było rozbieżności.

d) Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, Etap I i Etap II.

Pierwotnie planowany okres realizacji: lata 2008-2021, zmienione okresy realizacji: dla Etapu I lata: 2017-2023 oraz dla Etapu II lata: 2017-2022. Zmiana okresu realizacji projektu pierwotnie planowanego na odcinku Maksymilianowo (bez stacji Maksymilianowo) – Kościerzyna wynikała z dostosowania zakresu projektu do realizacji przewozów pasażerskich, a przede wszystkim znaczącego zwiększenia przepustowości w celu umożliwienia przewożenia towarów do portu i z portu w Gdyni. Pierwotny zakres projektu zwiększono o odcinek Kościerzyna – Gdynia Główna linii kolejowej nr 201, linię kolejową nr 214 Somonino – Kartuzy, odcinek Gliniec – Kartuzy linii kolejowej nr 229 oraz stację Maksymilianowo. Połączenie modernizacji ww. odcinków w jeden projekt i ich jednoczesne wykonanie były konieczne do osiągnięcia celu projektu, tj. wykonania alternatywnego połączenia Bydgoszczy z Trójmiastem. W celu wykonania Etapu I została podpisana 25 września 2017 r. umowa na wykonanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego. W celu wykonania Etapu II zaplanowano podpisanie umowy na wykonanie prac projektowych w dniu 21 grudnia 2017 r. Planowane efekty z realizacji ww. projektu: wykorzystanie linii kolejowej nr 201 na odcinku Maksymilianowo – Kościerzyna – Gdynia Główna do przewozów towarowych do i z portu w Gdyni, z ominięciem ciągu linii kolejowych nr 131, 009, 202 na odcinku Maksymilianowo – Tczew – Gdańsk – Gdynia, o wyczerpującej się przepustowości (szczególnie na odcinku Gdańsk – Gdynia Główna).

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 16-18, 24-25)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2 Projekty w zakresie poprawy dostępu drogowego do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Opis stanu
faktycznego

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁵ stanowi w art. 18 ust. 1, że centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA), do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych, (w tym pełnienie funkcji inwestora) i realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 450-451, 454-469, 493-534)

²⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2222.

Zasady nadzoru nad jednostkami podległymi zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁶. Art. 34 tej ustawy stanowi, że minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. Ustawa o drogach publicznych w art. 17 ust 1 wskazuje, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA. Prowadzenie spraw w zakresie tego nadzoru na szczeblu komórek organizacyjnych MliB, Minister powierzył Departamentowi Dróg Publicznych²⁷.

W badanym okresie nadzór w zakresie przygotowania inwestycji odbywał się m.in. poprzez:

- zatwierdzanie programu inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego, jego zmian wraz z uzasadnieniem, zatwierdzanie wartości kosztorysowych wszystkich zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego;
- analizę i ocenę dokumentacji związanej z inwestycjami drogowymi, w tym studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego i Koncepcji Programowej oraz uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającej przy GDDKiA;
- opiniowanie i weryfikowanie pod względem technicznym inwestycji ujętych bądź przewidzianych do uwzględnienia w PBDK w celu wyeliminowania odstępstw od warunków technicznych, w przypadkach braku konieczności ich stosowania, a także w celu przeciwdziałania przypadkom braku możliwości realizacji wymienionych inwestycji z przyczyn techniczno-budowlanych;
- cykliczne sprawozdania z wykonania środków budżetu państwa w układzie zadaniowym i tradycyjnym;
- cykliczne sprawozdania z wykorzystania środków na remonty dróg krajowych; bieżącą reakcją na pojawiające się nieścisłości bądź wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 450-452)

Generalny Dyrektor DKiA w badanym okresie przysyłał do Ministra w zakresie prowadzonych inwestycji raporty finansowe, raporty rzeczowe, raporty z postępowań przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 493-534)

Minister otrzymywał od Generalnego Dyrektora DKiA comiesięczne sprawozdania:

- z wniosków złożonych o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o zezwolenie na realizację inwestycji drogowych;
- ze stanu postępowań przetargowych zadań ujętych w PBDK;
- z realizacji zadań ujętych w PBDK, zarówno w układzie rzeczowym, jak i finansowym.

Otrzymywał również cykliczne sprawozdania z realizacji zadań remontowych. Odbywały się także robocze spotkania z udziałem kierownictwa GDDKiA oraz właściwego członka kierownictwa MliB, mające na celu reagowanie na bieżące problemy.

(dowód: akta kontroli str. 451-453, 473, 482-485,)

W ramach nadzoru nad realizacją poszczególnych inwestycji stan faktyczny realizacji inwestycji był ustalany na podstawie sprawozdań jednostek realizujących, tj. Oddziałów GDDKiA. Ponadto w okresie od 13 kwietnia do 12 maja 2017 r. MliB przeprowadziło kontrolę w GDDKiA, której tematem było „Przygotowanie wybranych inwestycji realizowanych przez GDDKiA i uwzględnionych w Programie Budowy

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

²⁷ Regulamin Organizacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – Załącznik do zarządzenia nr 57 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 grudnia 2016 r. (poz. 91).

Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) w okresie jego obowiązywania". Ustalenia tej kontroli wykazały m.in., że: w przypadku kontrolowanych zadań nadzór Centrali GDDKiA nad procesami pozyskiwania DŚU²⁸ i ZRID²⁹ nie był w pełni skuteczny, a przygotowanie inwestycji do realizacji, które w ramach tego samego zadania prowadził więcej niż jeden oddział GDDKiA, nie zapewniało jednolitego sposobu działania Oddziałów. W zaleceniach pokontrolnych wskazano: prowadzenie procesu inwestycji w sposób umożliwiający wykonanie wszystkich inwestycji ujętych w PBDK, skierowanych do realizacji przez ministra właściwego ds. transportu. Pismem z dnia 28 września 2017 r. Generalny Dyrektor DKiA poinformował Ministra o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 451-456, 470-472)

Minister przedkładał do wiadomości Radzie Ministrów *Informacje o stanie realizacji PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*³⁰. Przedstawiano w nich w formie opisowej zaawansowanie rzeczowe realizacji poszczególnych inwestycji oraz wykonanie finansowe w ramach przyznanych przez Radę Ministrów limitów na realizację PBDK.

Ujęte w PBDK inwestycje nie obejmowały bezpośrednich połączeń do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, wskazanych jako niezbędne działania zawarte m.in. we wcześniej przywołanych dokumentach: *Plan pracy dla korytarza Bałtyk-Adriatyk* oraz *Zaktualizowany Plan pracy dla korytarza Bałtyk-Adriatyk*.

Dyrektor Departamentu Strategii Transportu i Współpracy Międzynarodowej MliB wyjaśnił, że nie był prowadzony odrębny monitoring dotyczący projektów ujętych w Zaktualizowanym Planie pracy dla Korytarza Bałtyk-Adriatyk".

(dowód: akta kontroli str. 593-641, 906-907)

Stan krajowej infrastruktury drogowej³¹ w korytarzu Bałtyk – Adriatyk wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK przedstawiał się następująco:

1. Istniejące odcinki drogi ekspresowej S3 o łącznej długości 150,2 km, tj.:
 - Szczecin – Gorzów Wlkp. (81,6 km);
 - Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz (37,6 km);
 - Międzyrzecz – Jordanowo (A2) (ok. 13 km);
 - obwodnice Gorzowa Wlkp. (11,6 km) i Międzyrzecza (6,4 km);
 - I etap budowy drugiej (wschodniej) jezdni na odcinku Sulechów - Zielona Góra Północ (13,4 km).
2. Pozostałe odcinki S3 (o łącznej długości ponad 210 km), ujęte w PBDK znajdowały się na różnych etapach, tj.:
 - na etapie przetargu:
 - Miękowo – koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo – Rzęśnia (26,2 km);
 - Bolków – Lubawka (31,4 km);
 - odcinki w realizacji:
 - rozbudowa drogi S3/A6 odc. w. Kijewo – w. Rzęśnia (bez węzła) (5,3 km) planowane zakończenie budowy całego ciągu – III kw. 2020 r., Sulechów (wraz z II etapem odcinka Sulechów – Zielona Góra Północ – Cigacice) – Legnica (112,2 km) – planowane zakończenie budowy całego ciągu II/III kw. 2018 r. (most w Cigacicach zakończenie III kw. 2019 r.);

²⁸ Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

²⁹ Zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

³⁰ Stan na dzień 31 grudnia 2014 r., 2015 r. oraz 2016 r.

³¹ Drogi będące własnością Skarbu Państwa.

- Legnica – Bolków (35,8 km) – planowane zakończenie budowy całego ciągu – III kw. 2018 r;
- opracowanie studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego:
 - odcinek S3 Troszyn – Świnoujście;
- 3. Istniejące odcinki drogi ekspresowej S6, o łącznej długości ponad 62 km tj.:
 - obwodnica Nowogardu (9,4 km);
 - obwodnica Słupska (16,3 km);
 - Rurka – Rzęsnica (13,3) (odcinek posiada kolizyjne skrzyżowanie jednopoziomowe);
 - Rurka – Brzozowo (23 km) (droga jednojezdniowa, dwupasmowa);
- 4. Pozostałe odcinki S6 (o łącznej długości 182 km), ujęte w PBDK znajdowały się na różnych etapach tj.:
 - w budowie:
 - Goleniów – Koszalin (141,1 km) – oddanie do ruchu całego ciągu w II połowie 2019 r.;
 - po ogłoszonych przetargach:
 - od Trójmiasta (w. Wielki Kack) do przecięcia dk6 w Bożepolu Wielkim (40,9 km), termin podpisania umowy z wykonawcą – I poł. 2018 r.;

Dla odcinków: Koszalin – Bożepole Wielkie (117,8 km) oraz Obwodnica Metropolii Trójmiejskiej (38,5 km), łącznie ponad 156 km, nie było zapewnienia finansowania w PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).
- 5. Istniejące lub będące w realizacji odcinki drogi ekspresowej S7, tj.:
 - odcinek Koszwały – Kazimierzowo (39,6 km), zakończenie prac IV kw. 2018 r.;
 - Ostróda Północ – Ostróda Południe – ostatni odcinek S7 w województwie warmińsko-mazurskim (pozostałe zostały oddane do ruchu), termin oddania – koniec 2017 r.;
 - cały ciąg S7 poza odcinkiem S7 Płońsk – Warszawa – planowane ukończenie – do 2022 r., jedynie Płońsk – Czosnów – do 2023 r.;

Dla odcinka S7 Czosnów – Warszawa nie było zapewnienia finansowania w PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).
- 6. Oddany do ruchu został cały przebieg autostrady A1, oprócz znajdujących się w:
 - w fazie przetargu:
 - odcinek A1 Tuszyn – Rząsawa (Częstochowa) (63,8 km) – zawarcie umów z wykonawcami – w połowie 2018 r.;
 - w trakcie realizacji:
 - odcinek A1 Rząsawa – Pyrzowice (57,7 km) – zakończenie prac w 2019 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych wskazała, że w PBDK ujęto kluczowe drogowe korytarze transportowe wiodące w kierunku portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Wyjaśniła również, że ich realizacja była uzależniona od postępów w przygotowaniu inwestycji oraz dostępności środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 541-548)

Utrudnienia i opóźnienia zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach limitu środków określonych w PBDK, spowodowane były m.in. niżej wymienionymi przyczynami:

1. Przy budowie autostrady A1 Tuszyn – Pyrzowice, odc. Pyrzowice – koniec obwodnicy Częstochowy – odc. Rząsawa – Blachownia. Wykonawca nie osiągnął kamienia milowego nr 3 (35% prac w ciągu 20 mies. od podpisania,

- tj. do 12 czerwca 2017 r.), z uwagi na zmianę głównego podwykonawcy – rozwiązana umowa z firmą FABE.
2. Przy budowie drogi S3 Nowa Sól – Legnica - opóźnienia na odc. w. Gaworzyce – w. Kaźmierzów (bez węzła) spowodowane zostały koniecznością przeprowadzenia badań archeologicznych w szerszym zakresie niż wynikało to z badań sondażowych; odc. w. Gaworzyce – w. Kaźmierzów (bez węzła) z uwagi na niewystarczającą mobilizację wykonawcy oraz problemy z płatnościami na rzecz podwykonawców oraz na odc. w. Lubin Południe (bez węzła) – w. Legnica (z węzłem) – ze względu na konieczność zmiany dokumentacji projektowej.
 3. Przy budowie drogi S7 Gdańsk – Elbląg, odc. Koszwały (DK 7) – Elbląg (w. Kazimierzowo) opóźnienia spowodowane zostały kolizją z nieujętych w projekcie kablem światłowodowym – opracowano i wdrożono dokumentację zamienną. Zastosowano rozwiązania zamienne przy zabezpieczeniu antykorozyjnym na moście w Kiezmorku i zabezpieczenia erozji dennej przed czołem filarów P10i P11 - ekspertyza i technologia zmiany wzmocnienia dna przy podporach.
 4. Przy budowie drogi S7 Elbląg – Olsztyn, odc. Miłomłyn (S7) – Olsztyn (S51) – dla odc. Ostróda Pn. - Ostróda Płd. uznano roszczenie o wydłużenie CnU³² o 121 dni.
 5. Przy budowie drogi S7 Radom – Jędrzejów, odc. w. Chęciny – Jędrzejów (pocz. obwodnicy) - kamień milowy nie został zrealizowany w terminie (20% prac kontraktowych do kwietnia 2016 r.). Naliczone zostały kary umowne (9,6 mln zł). Wystąpiło zbyt małe zaangażowanie wykonawcy. Wykonawca złożył roszczenie o przedłużenie robót do września 2018 r., ze względu na warunki pogodowe. Wykonawca w dniu 16 grudnia 2016 r. przekazał gwarancję zabezpieczenia zakończenia robót w czasie.

(dowód: akta kontroli str. 541-548, 913)

W 2015 r. Prezydent Miasta Gdynia, na etapie opiniowania *projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg krajowych (Projekt z dnia 1 października 2015 r.)* podjął starania o zmianę docelowego przebiegu drogi S7: Gdynia (Morska) – S6 (Gdańsk), zwracając uwagę, że planowany przebieg nie rozwiązuje kwestii dojazdu do portu morskiego w Gdyni i nie spełnia wymogów określonych w art. 17 rozporządzenia ws. TEN-T. Prezydent Miasta zaproponował ustalenie początku przebiegu drogi ekspresowej S7, jako „Gdynia (granica państwa – port morski)”.

(dowód: akta kontroli str. 589)

W opinii Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, zgodnie z art. 41 rozporządzenia ws. TEN-T wskazanie, że do 31 grudnia 2030 r. porty morskie sieci bazowej zostaną połączone z infrastrukturą kolejową i drogową sieci TEN-T nie oznacza konieczności budowy drogi w sieci bazowej (tj. autostrady lub drogi ekspresowej) prowadzącej bezpośrednio do bram portu, ale konieczność zapewnienia połączenia o odpowiedniej jakości pomiędzy portem, a najbliższym punktem drogowej sieci bazowej TEN-T. Ponadto MliB stało na stanowisku, że zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych budowa odcinka drogi, o niższej klasie niż droga ekspresowa czy autostrada, przebiegającego w granicach miasta na prawach powiatu należy do kompetencji Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 550-552, 585)

³² Czas na ukończenie inwestycji drogowej.

W celu zapewnienia dostępu drogowego do portu Gdynia, w dniu 22 października 2015 r. został zawarty list intencyjny pomiędzy Ministrem Infrastruktury i Rozwoju, Prezydentem Miasta Gdyni oraz Zarządem Morskiego Portu Gdynia S.A., w którym strony uzgodniły, że połączenie nastąpi poprzez: wybudowanie odcinka Drogi Czerwonej i odcinka drogi Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej oraz przebudowę układu drogowego w bezpośrednim sąsiedztwie portu w parametrach drogi krajowej.

Prezydent Miasta zobowiązał się do opracowania do dnia 31 marca 2016 r.:

1. koncepcji wielobranżowej w zakresie dokumentacji projektowej drogowej dotyczącej ww. odcinków dróg;
2. studium wykonalności w zakresie rozwiązań technicznych i prognoz ruchu drogowego;
3. analizy środowiskowej do przygotowania Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia.

Minister Infrastruktury i Rozwoju zobowiązał się do poparcia Miasta Gdynia w konkursie Instrumentu Łącząc Europę (CEF) w ramach puli kohezyjnej oraz dla projektów drogowych w ramach POIiŚ. Zarząd Portu zadeklarował wszechstronne wsparcie na każdym etapie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 588)

W dniu 22 lutego 2016 r. Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej uchwaliła Dezyderat nr 133, w którym zwróciła uwagę na braki w realizacji lądowej infrastruktury do portu w Gdyni, które w najbliższym czasie mogą stanowić poważną przeszkodę dla dalszego funkcjonowania i rozwoju portu. Komisja zwróciła się z prośbą do Ministra Infrastruktury i Budownictwa, aby koordynując działania i współpracując z takimi podmiotami jak Miasto Gdynia, Port Morski w Gdyni oraz GDDKiA, doprowadził do szybkiej realizacji ww. inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 590)

W dniu 30 listopada 2016 r. Miasto Gdynia i Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. zwróciły się do Ministra o umieszczenie w PBDK przedłużenia drogi S7 od węzła Morska do morskiego Przejścia Granicznego Port Gdynia i powierzenie realizacji tego przedsięwzięcia GDDKiA, wskazując na brak zdolności finansowej Miasta i Zarządu Portu aby sprostać temu zadaniu, nawet przy znacznym dofinansowaniu ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 565-587)

Do dnia zakończenia kontroli, dojazd do portu w Gdyni odbywał się Trasą im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, będącą drogą powiatową, na której występowały utrudnienia związane z przepustowością. Na drodze tej dopuszczono ruch pojazdów o nacisku osi do 10 t. Droga była powiązana z drogą S6.

Dostępność komunikacyjną drogową do pozostałych portów (wg stanu na dzień 30 listopada 2017 r.) stanowiły:

- w Gdańsku – droga nr 91 oraz droga nr 89, a drogi krajowe istotne z punktu widzenia odbywającego się ruchu tranzytowego to: droga S7, droga S6, a także droga A1 znajdująca się poza terytorium miasta Gdańska, której kontynuacją na terenie miasta jest droga S6;
- w Szczecinie – droga nr 10, a drogi krajowe istotne z punktu widzenia odbywającego się ruchu tranzytowego to: droga nr 6 i A6, droga nr 3 i S3;
- w Świnoujściu – droga nr 3, stanowiąca jedyny ciąg komunikacyjny istotny z punktu widzenia odbywającego się ruchu do portu w Świnoujściu.

Ww. drogi nie stanowiły bezpośredniego połączenia do bram portów, ruch na odcinkach od dróg krajowych do bram ww. portów odbywał się drogami

³³ Dokument publikowany na stronie: www.orka.sejm.gov.pl.

lokalnymi. Na drogach krajowych w Gdańsku oraz Świnoujściu dopuszczony był ruch pojazdów o nacisku osi – 11,5 t, natomiast na drodze nr 10 w Szczecinie była dopuszczony był ruch pojazdów o nacisku osi do 10 t. Zarządcą odcinków ww. dróg krajowych położonych w obrębie Gdańska, Szczecina i Świnoujścia są Prezydenci tych miast.

(dowód: akta kontroli str. 542-557)

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie zlecało opracowania oraz nie posiadało zewnętrznych opinii prawnych w zakresie interpretacji regulacji prawnych rozporządzenia ws. TEN-T, nakładającego na kraje członkowskie obowiązek zapewnienia do 31 grudnia 2030 r. połączenia portów morskich sieci bazowej z infrastrukturą transportu drogowego sieci TEN-T.

Zgodnie z wyjaśnieniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Strategii Transportu i Współpracy Międzynarodowej w MliB, w trybie roboczym MliB (drogą mailową w dniu 12 lipca 2017 r.) pozyskało interpretację przepisów rozporządzenia ws. TEN-T w zakresie standardów „ostatniej mili” pomiędzy infrastrukturą punktową, a liniową sieci TEN-T, opracowaną przez firmę konsultingową tPlan, która na zlecenie Komisji Europejskiej jest odpowiedzialna za prowadzenie spraw związanych z wdrażaniem korytarza sieci bazowej TEN-T Bałtyk-Adriatyk. Zgodnie z uzyskaną opinią, odpowiednie wymagania techniczne danego elementu infrastruktury zależą od umiejscowienia tego elementu w sieci bazowej lub kompleksowej TEN-T. Natomiast w przypadku sieci bazowej wymogi rozporządzenia ws. TEN-T mają zastosowanie w węzłach miejskich, ale w uzasadnionych przypadkach mogą występować odstępstwa obejmujące sytuacje, gdy inwestycji w infrastrukturę nie można uzasadnić pod względem korzyści i kosztów (art. 39 ust. 3). W opinii stwierdzono, że właściwe jest aby połączenia „ostatniej mili” były realizowane w odpowiednim standardzie, dla uniknięcia tzw. „wąskich gardeł”.

Ponadto Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii Transportu i Współpracy Międzynarodowej wyjaśnił, że Ministerstwo nie występowało do Komisji Europejskiej o przyznanie odstępstw dla odcinków „ostatniej mili” dla portów morskich będących węzłami sieci bazowej TEN-T i nie planuje takich działań, ze względu na fakt, że w rozporządzeniu ws. TEN-T brak jasno określonych standardów dotyczących połączenia portów morskich w sieci bazowej z kolejową i drogową siecią bazową TEN-T. Dla odcinków „ostatniej mili” nie ma ustalonych standardów technicznych, a jedynie funkcjonalne (optymalna integracja i wzajemne połączenia wszystkich rodzajów transportu – art. 4b rozporządzenia ws. TEN-T), a kwestia parametrów technicznych, w jakich będą realizowane odcinki „ostatniej mili” każdorazowo wynikać będzie z dokładnych analiz oraz uzgodnień z zainteresowanymi beneficjentami.

(dowód: akta kontroli str. 897-904, 912)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Podjęte do chwili obecnej działania nie doprowadziły do usunięcia braków w realizacji lądowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni, stanowiących ograniczenie w dalszym funkcjonowaniu i rozwoju portu.

Dezyderatem nr 1 Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 22 lutego 2016 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa został poproszony o koordynację działań z Miastem Gdynia, Portem Morskim w Gdyni oraz GDDKiA, w celu doprowadzenia do szybkiej realizacji inwestycji wymienionych w Dezyderacie.

W trakcie kontroli Minister wyjaśnił, że Ministerstwo prowadzi nadzór nad realizacją inwestycji na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA, która odpowiada za realizację PBDK, natomiast dla innych dróg zlokalizowanych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą jest prezydent miasta, co dotyczy również dróg, zapewniających bezpośrednie połączenia pomiędzy drogową infrastrukturą TEN-T, a portami morskimi w tej sieci.

Minister wskazał, że w sytuacji, gdyby budowa nowego połączenia drogowego do portu stanowiła zbyt duże obciążenie dla miasta, istnieje rozwiązanie w krótszej perspektywie polegające na dopuszczeniu na Trasie im. Eugeniusza Kwiatkowskiego ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi 11,5 t, a w dalszej perspektywie pożądanym rozwiązaniem będzie przebudowa Trasy im. Eugeniusza Kwiatkowskiego do standardu 11,5 tony bez przerywania ruchu.

Natomiast mając na uwadze zapisy listu intencyjnego, Ministerstwo wyraża otwartość na propozycje strony samorządowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Jak stwierdził Minister, możliwe jest również rozważenie przejęcia przez GDDKiA roli inwestora zastępczego (art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych).

Minister wyjaśnił, że wszystkie porty morskie: Gdynia, Gdańsk, Szczecin i Świnoujście, są elementami punktowymi sieci TEN-T, dla których przewidziano budowę odcinków „ostatniej mili” wraz ze wskazaniem na kryterium funkcjonalne i nie mają dla nich zastosowania wymogi ustalone dla sieci bazowej TEN-T. Wskazał, że bezpośredni dostęp do portów zapewniają najczęściej drogi lokalne, zarządzane przez Prezydentów Miast.

Ponadto, Ministerstwo planuje kontynuację działań na rzecz polepszenia dostępności portów morskich od strony lądu, m.in. poprzez prowadzoną obecnie aktualizację Strategii Rozwoju Transportu, w której planowane są kierunkowe działania obejmujące poprawę dostępu drogowego do portów morskich.

(dowód: akta kontroli str. 542-548, 556-557, 590, 923-928)

W ocenie NIK, rozwiązanie przedstawione przez Ministra, polegające na dopuszczeniu na Trasie im. Eugeniusza Kwiatkowskiego (drodze powiatowej) ruchu pojazdów o nacisku na oś do 11,5 t, a dopiero później przebudowanie tej drogi do standardu 11,5 t naruszałoby przepisy art. 41 ust. 3 ustawy o drogach publicznych stanowiące, że po drogach powiatowych mogą się poruszać pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t.

W ocenie NIK, Minister znając trudności związane z budową połączenia portu w Gdyni z docelowym przebiegiem drogi S7 (do węzła Morska), w szczególności podnoszony przez Prezydenta Miasta Gdyni brak możliwości finansowych realizacji tego przedsięwzięcia przez stronę samorządową, powinien wypracować i wdrożyć alternatywne, do dotychczas branych pod uwagę, rozwiązania gwarantujące usunięcie ww. braków w infrastrukturze drogowej. Wprawdzie Polska zobowiązała się do realizacji sieci bazowej TEN-T dopiero do 2030 r., jednak w sytuacji, w której dotychczas nie ustalono sposobu rozwiązania tego problemu, biorąc pod uwagę czasochłonność przygotowania projektów budowlanych i ich wykonania (szczególnie na terenach miejskich), istnieje ryzyko niezrealizowania sieci do 2030 r.

Aktualny stan drogowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni zagraża sprawnemu funkcjonowaniu i rozwojowi tego portu, który jest portem o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki oraz węzłem bazowym łączącym autostradę morską Karlskrona – Gdynia z korytarzem transportowym Bałtyk – Adriatyk.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niewypracowanie przez Ministra, wobec świadomości ryzyka niezrealizowania projektów służących zapewnieniu bezpośredniego połączenia portu w Gdyni z drogą ekspresową S7 (węzeł Morska)

w oparciu o dotychczasowe koncepcje, rozwiązań gwarantujących finalizację tego przedsięwzięcia przed 2030 r.

Pozytywnie natomiast NIK ocenia realizację przez kontrolowaną jednostkę zadań w zakresie nadzoru i sprawozdawczości odnośnie kolejowej i drogowej infrastruktury dostępowej do portów morskich.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³⁴ wnioskuje o:

1. Określenie miernika umożliwiającego ocenę uzyskanego efektu wzrostu przepustowości infrastruktury kolejowej obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, w ramach realizacji przyjętego w KPK celu szczegółowego nr 1 – Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego, a także mierników dla pozostałych trzech efektów określonych w celu nr 1.
2. Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

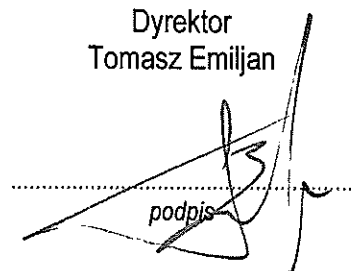
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 stycznia 2018 r.

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 15/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 28 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan



podpis

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

