



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.006.03.2017

P/17/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 9 kwietnia 2018 r.

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/033 – Infrastruktura dostępowa do portów morskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/73/2017 z dnia 6 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Sej, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/77/2017 z dnia 9 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa (dalej: Spółka).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu Spółki ¹ . (dowód: akta kontroli str. 5-7, 1319-1330)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocenia² działania Spółki na rzecz poprawy dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (tj. portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu) w objętym kontrolą okresie 2014-2017 (do czasu kontroli).

Stan techniczny dojazdowych linii kolejowych do ww. portów ulegał poprawie i chociaż linie te nie stanowiły jeszcze kompletnej sieci dojazdowej o jednolitych parametrach przejazdu, to działania Spółki prowadziły do zwiększania prędkości przejazdów na tych liniach. Stwierdzono, że ilość przewiezionych transportem kolejowym towarów zwiększała się, a spadek odnotowano jedynie na dwóch spośród sześciu linii dojazdowych³. Prowadzone w kontrolowanym okresie inwestycje powodowały utrudnienia w ruchu pociągów i konieczność objeżdżania odcinków, na których trwały prace, a w konsekwencji powodowały wydłużenie czasu przejazdu pociągów. Był to jednak stan przejściowy, związany z podnoszeniem parametrów sieci zarządzanej przez Spółkę.

NIK pozytywnie ocenia działania Spółki podejmowane w celu określenia potrzeb przewozowych poszczególnych grup użytkowników sieci kolejowej. Dane gromadzone w tym zakresie stanowiły podstawę przygotowania długofalowych planów inwestycyjnych Spółki.

¹ Pełni funkcję od 31 marca 2016 r. Wcześniej, w objętym kontrolą okresie 2014-2017 (I połowa) Prezesami Spółki byli: Antoni Jasiński od 30 grudnia 2015 r. do 30 marca 2016 r., Andrzej Wojciechowski od 15 czerwca do 14 grudnia 2015 r. i Remigiusz Paszkiewicz od 26 kwietnia 2012 r. do 3 kwietnia 2015 r. W okresie od 4 kwietnia do 14 czerwca 2015 r. zadania Prezesa Zarządu pełnił Andrzej Wojciechowski, a w okresie od 15 do 29 grudnia 2015 r. zadania Prezesa Zarządu pełnił Andrzej Pawłowski.

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 Analiza za lata 2007-2017 ilości towarów przewożonych koleją, na podstawie ostatniego odcinka kolejowych linii dojazdowych do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu na podstawie łącznej liczby brutto-tonokilometrów (którą oblicza się jako sumę iloczynów masy brutto (w tonach) poszczególnych pociągów w okresie sprawozdawczym i odległości ich przebiegu (w kilometrach). Masa (ciężar) brutto pociągu towarowego składa się z masy własnej wagonów włączonych do składu pociągu i z masy ładunków (łącznie z ich opakowaniem) załadowanych do tych wagonów).

NIK zwraca jednak uwagę, że dotychczasowe działania nie poprawiły stanu technicznego stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących porty. W latach 2014-2017 liczba torów stacyjnych na tych stacjach, z uwagi na zły stan techniczny, uległa zmniejszeniu. Skutkowało to wyłączaniem torów z eksploatacji, co wpływało na ograniczenie funkcjonalności stacji. Przyczyną postępującej degradacji była niedostateczna wielkość środków finansowych na roboty utrzymaniowo-naprawcze, a także uchybienia i zaniedbania znacznie poprzedzające okres objęty kontrolą. Potwierdzają to wyniki wcześniejszej kontroli NIK przeprowadzonej w 2011 r. (P/11/063).

Najwyższa Izba Kontroli, uznając zasadność planowanych na lata 2017-2020 trzech inwestycji⁴ na odcinkach linii kolejowych w bezpośredniej bliskości czterech ww. portów morskich wskazuje na istotne ryzyko niezakończenia tych inwestycji w terminie przyjętym w harmonogramie ich realizacji, które wynika ze stopnia złożoności inwestycji i braku jakiegokolwiek rezerwy czasowej. Ponadto w ocenie NIK jednoczesne przeprowadzanie dużych inwestycji na stacjach obsługujących porty rodzi ryzyko uniemożliwienia lub poważnego utrudnienia dostępu do tych portów drogą kolejową, co ograniczy możliwości transportu towarów.

Spółka usprawniła proces monitorowania i raportowania inwestycji, w tym prowadzonych w bezpośrednim sąsiedztwie portów morskich, jak również na liniach dostępowych do tych portów. Wprowadzony w 2014 r. system EPM⁵ znacznie usprawnił przepływ informacji i monitorowanie projektów inwestycyjnych. Nie zapobiegło to jednak stwierdzonym przez NIK nieprawidłowościom w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji na liniach dostępowych do portów morskich, opisanych w dalszej części wystąpienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Określenie potrzeb inwestycyjnych w zakresie kolejowych połączeń z portami.

Opis stanu
faktycznego

W bezpośrednim sąsiedztwie portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu znajdowało się dziesięć stacji kolejowych zarządzanych przez Spółkę. Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. na stacjach tych było 324 torów stacyjnych, spośród których 78 było wyłączonych z użytkowania, głównie ze względu na zły stan techniczny, z tego:

1. Stacja Gdańsk Port Północny – 78 torów, w tym osiem wyłączonych,
2. Stacja Gdańsk Kanał Kaszubski – 12 torów, w tym dwa wyłączone,
3. Stacja Gdańsk Zaspas Towarowa – 51 torów, w tym 13 wyłączonych,
4. Stacja Gdynia Port GPA – 15 torów, w tym jeden wyłączony,
5. Stacja Gdynia Port GPF – osiem torów, w tym dwa wyłączone,
6. Stacja Gdynia Port GPC – 32 torów, w tym 21 wyłączonych,
7. Stacja Gdynia Port GPW – cztery tory w użytkowaniu,
8. Stacja Szczecin Port Centralny SPB – 54 torów, w tym 15 wyłączonych,
9. Stacja Szczecin Port Centralny SPA – 35 torów, w tym 13 wyłączonych,
10. Stacja Świnoujście SiA – 34 torów, w tym dwa wyłączone.

Liczba torów wyłączonych z użytkowania zwiększyła się w okresie od 2014 r. o cztery szt.:

⁴ Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu. Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni. Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk.

⁵ Enterprise Project Management - podstawowe narzędzie do zarządzania, monitorowania i nadzorowania realizowanych inwestycji.

- w 2014 r. i 2015 r. na 324 tory stacyjne z użytkowania wyłączonych było 74, tj. 22,8%,
- w 2016 r. na 324 tory stacyjne z użytkowania wyłączonych było 77, tj. 23,8%,
- w 2017 r. na 324 tory stacyjne z użytkowania wyłączonych było 78, tj. 24,1%,
(dowód: akta kontroli str.132-134, 141-154)

W latach 2014-2017 (9 miesięcy) na ww. dziesięciu stacjach łącznie zostało odprowadzonych (rozpoczęło lub skończyło bieg) 143 980 pociągów towarowych, a 10 044 (tj. 6,5%) wniosków o uruchomienie lub zakończenie biegu pociągu towarowego na tych stacjach z różnych przyczyn zostało odrzuconych, m.in. ze względu na błędy we wniosku, brak przepustowości linii, zamknięcia torowe.

W latach 2014-2016 w przypadku stacji Gdańsk Port Północny, Gdynia GPA, Świnoujście SiA przyczyną odrzucenia największej liczby wniosków o uruchomienie bądź zakończenie biegu pociągu były zamknięcia torowe (spowodowane m.in. remontami i awariami).

(dowód: akta kontroli str.159-164)

Głównymi liniami kolejowymi dostępowymi do portów były:

- ✓ w Gdańsku i w Gdyni linie nr:
 - 9 Warszawa Wschodnia – Gdańsk Główny (E-65) – 323,34 km;
 - 131 Chorzów Batory – Tczew (CE-65) – 493,39 km;
 - 201 Nowa Wieś Wielka – Gdynia Port – 212,16 km;
- ✓ w Szczecinie i w Świnoujściu linie nr:
 - 273 Wrocław Główny – Szczecin Główny (CE-59) – 352,85 km;
 - 351 Poznań Główny – Szczecin Główny (E-59) – 213,5 km;
 - 401 Szczecin Dąbie SDB – Świnoujście Port – 99,44 km.

Stan techniczny⁶ ww. linii kolejowych oraz dopuszczalne prędkości maksymalne pociągów towarowych na tych liniach według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. były następujące:

linia nr 9 – 100% stan dobry⁷, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 60 km/h do 120 km/h, klasa linii D3⁸ maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 49,75 km/h;

linia nr 131 – 62,8% stan dobry, 20,4% stan dostateczny, 16,8% stan niezadowolający, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 30 km/h do 120 km/h, klasa linii D3 maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 35,67 km/h;

linia nr 201 – 51,2% stan dobry, 14,4% stan dostateczny, 26,9% stan niezadowolający, 7,5% stan zły, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 20 km/h do 100 km/h, klasa linii C3 maksymalny nacisk osi 196 kN i D3 maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 34,52 km/h;

linia nr 273 – 85,3% stan dobry, 13% stan dostateczny, 1,7% stan niezadowolający, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 0 km/h do 120 km/h, klasa linii

⁶ Procentowa ocena stanu technicznego linii sporządzana corocznie przez pracowników Spółki.

⁷ Kryteria oceny stanu technicznego: dobra – wymagana tylko konserwacja, niezbędne pojedyncze wymiany elementów nawierzchni, brak ograniczeń eksploatacyjnych; dostateczna – potrzeba wymian elementów nawierzchni do 30%, obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń eksploatacyjnych; niezadowolająca – potrzeba wymiana kompleksowa, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych oraz duża ilość ograniczeń eksploatacyjnych; zła – prędkość rozkładowa V=0 km/h.

⁸ Instrukcja Id-1 „Warunki techniczne utrzymania nawierzchni na liniach kolejowych” Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 14/2005 Zarządu Spółki z dnia 18.05.2005 r. ze zmianami, w module A1 „Klasyfikacja obciążeń linii i pojazdów” w oparciu o normę PN-EN 15528 Kolejnictwo – klasyfikacja linii w odniesieniu do oddziaływań pomiędzy obciążeniami granicznymi pojazdów szynowych, a infrastrukturą wyszczególnia literowo liczbowe oznaczenia linii ze względu na maksymalne dopuszczalne obciążenie linii.

C3 maksymalny nacisk osi 196 kN i D3 maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 39,4 km/h;

linia nr 351 – 78,6% stan dobry, 21,4% stan dostateczny, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 60 km/h do 100 km/h, klasa linii D3 maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 45 km/h;

linia nr 401 – 86,2% stan dobry, 11,5% stan dostateczny, 2,3% stan niezadowolający, prędkość maksymalna dla pociągów towarowych od 50 km/h do 80 km/h, klasa linii C3 maksymalny nacisk osi 196 kN i D3 maksymalny nacisk osi 221 kN. Średnia prędkość handlowa w latach 2013-2017 – 43,12 km/h.

Badania roczne stanu technicznego odcinków linii kolejowych przeprowadzane przez pracowników Spółki wykazały, że w latach 2014-2016 ulegał on poprawie, z wyjątkiem linii 201, której stan techniczny w 7,5% był zły (w latach 2015-2016).

Na odcinkach linii, których prędkość maksymalna została określona na 0 km/h, przejazd był możliwy na specjalnych zasadach określonych w regulaminie prowadzenia ruchu na odcinku linii, dla którego nie był opracowywany rozkład jazdy pociągów lub ruch był prowadzony objazdem.

Łączne koszty (bez amortyzacji) utrzymania sześciu ww. linii kolejowych wyniosły w: 2014 r. – 372,1 mln zł, 2015 r. – 431,5 mln zł, 2016 r. – 453,0 mln zł, 2017 r. (I półrocze) – 174,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 13-44, 135-140, 155-158, 224-229, 660-661)

Procentowy stopień wykorzystania linii kolejowych dojazdowych do portów kształtował się w 2017 r. następująco:

linia nr 9 – od 16%⁹ do 100%¹⁰ zajętości, a dla odcinka od Tczewa do Gdańska uśredniony stopień wykorzystania linii wyniósł od 35% w 2014 r. do 39% w 2017 r. (tor parzysty) oraz 48% w 2014 r. i w 2017 r. (tor nieparzysty),

linia nr 131 – od 8%¹¹ do 51%¹² zajętości,

linia nr 201 – od 3%¹³ do 80%¹⁴ zajętości,

linia nr 273 – od 7%¹⁵ do 66%¹⁶ zajętości, a dla odcinka od Gryfina do Szczecina Głównego uśredniony stopień wykorzystania linii wyniósł od 39% w 2014 r. do 33% w 2017 r. (tor nieparzysty) oraz od 32% w 2014 r. do 29% w 2017 r. (tor parzysty),

linia nr 351 – od 12%¹⁷ do 54%¹⁸ zajętości, a dla odcinka od Reptowa do Szczecina Głównego uśredniony stopień wykorzystania linii wyniósł od 29% w 2014 r. do 27% w 2017 r. (tor parzysty) oraz od 33% w 2014 r. do 38% w 2017 r. (tor nieparzysty),

linia nr 401 – od 12%¹⁹ do 33%²⁰ zajętości.

(dowód: akta kontroli str. 45-85)

Spośród sześciu linii dojazdowych do portów morskich największe obciążenie ruchem towarowym²¹ w latach 2014-2017 (I półrocze) było na:

⁹ Dla odcinka Montowo - Zajęczkowo Lub. tor nieparzysty.

¹⁰ Dla odcinka Warszawa Wschodnia - Warszawa Praga WPT M tor parzysty.

¹¹ Dla odcinka Chorzów Batory - Chorzów Miasto tor nieparzysty.

¹² Dla odcinka Bytom Płn - Radzionków tor nieparzysty.

¹³ Dla odcinka Nowa Wieś Wielka - Bydgoszcz Emilianowo tor parzysty.

¹⁴ Dla odcinka Serock - Wierchucin tor nieparzysty.

¹⁵ Dla odcinka Boleszkowice - Mieszkowice tor nieparzysty.

¹⁶ Dla odcinka Wrocław Główny - Grabiszyn tor nieparzysty.

¹⁷ Dla odcinka Krzyż - Drawiny tor nieparzysty.

¹⁸ Dla odcinka Szcz. Zdroje - Regalica tor parzysty.

¹⁹ Dla odcinka Goleniów - Białuń tor nieparzysty.

²⁰ Dla odcinka Szcz. Dąbie SDC - Kliniska tor parzysty.

²¹ Przeciętna dobowa liczba pociągów towarowych na sieci zarządzanej przez Spółkę.

- linii nr 9 na odcinku Pszczółki - Pruszcz Gdański: od 83,5 szt. w 2014 r. do 92,1 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 49,8 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 161 szt. w I półroczu 2017 r.;
- linii nr 131 na odcinku Nakło Śląskie – Tarnowskie Góry: od 126,1 szt. w 2014 r. do 133,7 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 65,5 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 83,7 szt. w I półroczu 2017 r., a na odcinku Maksymilianowo – Laskowice Pomorskie od 123,4 szt. w 2014 r. do 112,6 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 60 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 111 szt. w I półroczu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 185)

Stopień obciążenia linii kolejowych dojazdowych do portów (linie nr: 9, 131, 201, 273, 351, 401) w latach 2007-2017 w oparciu o dane ostatniego odcinka dojazdowego do stacji portowych (praca eksploatacyjna wykonana na sieci zarządzanej przez Spółkę wyrażona w bruttotonokilometrach z uwzględnieniem mas lokomotyw) kształtował się następująco:

- linia nr 9 wzrost pracy eksploatacyjnej z 239 464 801 btkm w 2007 r. do 351 623 948 btkm w 2017 r.²², tj. o 47%,
- linia nr 131 wzrost pracy eksploatacyjnej z 2 050 087 803 btkm w 2007 r. do 2 530 215 748 btkm w 2017 r.²³, tj. o 23%,
- linia nr 201 wzrost pracy eksploatacyjnej z 4 463 751 btkm w 2007 r. do 26 069 143 btkm w 2017 r.²³, tj. o 484%,
- linia nr 273 cykliczne wahania pracy eksploatacyjnej spadek w latach 2015-2017, w 2007 r. 159 963 779 btkm, a w 2017 r.²³ 147 754 118 btkm, tj. spadek o 8%,
- linia nr 350 spadek pracy eksploatacyjnej z 36 277 413 btkm w 2007 r. do 23 892 916 btkm w 2017 r.²³, tj. o 34%,
- linia nr 401 cykliczne wahania pracy eksploatacyjnej spadek w latach 2014-2016, wzrost w latach 2016-2017, w 2007 r. 50 795 771 btkm, a w 2017 r.²³ 55 089 994 btkm, tj. wzrost o 8%.

(dowód: akta kontroli str. 1312-1315)

Poziom podstawowych jednostkowych opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wybranych linii kolejowych w latach 2014-2017 pozostawał na podobnym poziomie. Wyjątkiem były odcinki linii kolejowych, którym zmieniono kategorię.

(dowód: akta kontroli str. 653-654)

Spółka w ramach przygotowania do kolejnej perspektywy finansowej (2021-2027) zwróciła się do użytkowników sieci kolejowej, w tym do zarządców portów oraz operatorów terminali położonych w ich obrębie, o zidentyfikowanie potrzeb inwestycyjnych i tzw. „wąskich gardeł” użytkowanej sieci. Zarządcy portów i terminali przeładunkowych poinformowali Spółkę o swoich planach rozwojowych i potrzebach. Analiza przesłanych odpowiedzi wykazała, że jednym z priorytetów był stan infrastruktury na granicach Polski, w tym dostosowanie jej do obsługi pociągów o długości powyżej 720 m.

(dowód: akta kontroli str. 86-125)

Dyrektor Biura Strategii i Rozwoju Spółki wyjaśniła m.in., że „projekty realizowane w obecnej perspektywie finansowej (w tym inwestycje na liniach stanowiących połączenia z portami) wynikają z zapisów dokumentów strategicznych na poziomie rządowym, m.in. Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 86-87)

²² Rok 2017 – rzeczywista praca eksploatacyjna styczeń – październik i prognoza za listopad i grudzień.

Według stanu na dzień 10 października 2017 r. Spółka realizowała projekty inwestycyjne ujęte w Krajowym Programie Kolejowym do roku 2023 (dalej KPK)²³, który został przygotowany w 2015 r. w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu. Większość projektów objętych KPK była ujęta w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r., przyjętej przez Radę Ministrów 13 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.126-131)

Zarząd Spółki uchwałą nr 1167/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. przyjął do stosowania „Program rozwoju sieci kolejowej w Polsce do 2023 r.” (dalej: Program rozwoju), przyjęty następnie przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A.²⁴. Program rozwoju został opracowany w oparciu o analizy stanu infrastruktury, sytuacji przewozowej, a także zidentyfikowane wnioski z wdrażania projektów perspektywy unijnej 2007-2013 oraz przewidywane kierunki rozwoju sieci kolejowej. Jednym z celów rozwojowych wskazanych w Programie rozwoju było podniesienie parametrów ciągów transportowych poprzez likwidację punktowych ograniczeń prędkości. W pierwszej kolejności zakładano udrożnienie rejonów tzw. generatorów ruchu, m.in. stacji portowych (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście), gdzie średnia prędkość handlowa pociągów towarowych wynosiła 10 km/h. Przyjęto listę 52 przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonej wizji sieci kolejowej w 2023 r., w tym m.in.:

- „Magistrała Nadodrzańska” (Wrocław Brochów / Grabiszyn – Głogów – Zielona Góra – Rzepin – Szczecin Podjuchy) linie: 273, 349, 758, 821, 822;
- „Magistrała Węglowa” (Chorzów Batory – Tarnowskie G. – Karsznice – Inowrocław – Bydgoszcz W. – Maksymilianowo) linie: 131, 201, 542, 544, 686, 687, 704, 739, 740, 810;
- Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni linie: 201, 228, 724;
- Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i w Świnoujściu linie: 401, 990, 991, 996, 997;
- Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk linie: 226, 227, 249, 722, 965.

W ww. projektach zidentyfikowano m.in. problemy ze złym stanem technicznym torów portowych: linie nr 201, 203 – niewystarczająca przepustowość ze względu na małą liczbę stacji i brak elektryfikacji, linia nr 131 – zły stan infrastruktury na znacznej długości odcinków. Uchwała Zarządu o przyjęciu programu rozwoju nie była zmieniana do czasu zakończenia kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 165, 184)

Wybrani przewoźnicy²⁵ jako zidentyfikowane bariery i trudności w dostępie z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu wskazali m.in. stan infrastruktury na stacjach portowych, a także skalę zamknięć torowych i objazdów oraz punktowe i liniowe ograniczenia na wybranych liniach kolejowych:

(dowód: akta kontroli str. 170-181)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli poinformował, że infrastruktura na stacjach portowych zostanie w latach 2017-2020 całkowicie przebudowywana (trzy projekty obejmujące modernizację stacji portowych w ww. miastach są w fazie realizacji). Stwierdzone zamknięcia torowe i konieczności objazdów powodowane są zarówno czynnikami niezależnymi od Spółki (awarie, wypadki i zdarzenia kolejowe,

²³ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r. zmienionej uchwałami nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. i 106/2017 z dnia 12 lipca 2017 r.

²⁴ Uchwała nr 5/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.

²⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK kontroler zasięgnął informacji w PKP Cargo S.A. oraz w Związku Niezależnych Przewoźników Kolejowych.

zarówno infrastruktury jak i taboru na tej infrastrukturze), jak i planowanymi remontami i przebudowami linii (w przypadku planowanych inwestycji objazdy uzgadniane są nawet z rocznym wyprzedzeniem).

(dowód: akta kontroli str. 317-338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Na stacjach obsługujących porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, zwiększała się liczba torów wyłączonych z użytkowania. W latach 2014-2017 spośród 324 torów stacyjnych na tych stacjach, wyłączonych z użytkowania było odpowiednio 74, 74, 77 i 78 torów. Głównym powodem wyłączania torów z eksploatacji był zły stan podkładów drewnianych, a także niedostatek środków finansowych przewidzianych na bieżące utrzymanie. Ograniczenie liczby torów stacyjnych powodowało problemy, na które zwracali uwagę przewoźnicy kolejowi, stwierdzając m.in.: Port Gdynia – „znaczna część infrastruktury kolejowej była zaniedbana. Powodowało to, że duża część torowisk nie była wykorzystywana, brakowało torów postojowych na wszystkich posterunkach: GPA, GPB, GPC oraz czynnych torów pod siecią trakcyjną. Znacząca ilość torów była zajęta nieczynnym tarem”; Szczecin Port Centralny – „niewystarczająca ilość zelektryfikowanych torów, na które można było wystawiać pociągi do odjazdu. Posterunek Szczecin Port Centralny SPB 12 oraz Szczecin Port Centralny SPA - zdarzało się, że jeżeli było kilka pociągów, które odjeżdżają jeden po drugim, to nie było możliwości wystawienia składu z bocznicy do stacji, ze względu na brak miejsca na torach z trakcją. Na SPC były 3 tory pod siecią, SPB12 – 4 tory. Na SPA takich torów było 8, ale korzystali z nich wszyscy przewoźnicy, na SPA oraz SPC były to również tory przyściowe. Brakowało również torów odstawczych, gdyż zdecydowana większość była zajęta przez stare wagony. Dlatego często pojawiał się problem, że wagony były rozładowane na nabrzeżu, a nabrzeże było blokowane przez wagony, których po rozładunku nie było gdzie odstawić”.

Zastępca Dyrektora Biura Dróg Kolejowych Spółki oraz Dyrektor Zakładu Linii Kolejowych w Gdyni wyjaśnili m.in. że: „Spółka nie posiada wystarczającej ilości środków finansowych, aby pokryć wszystkie potrzeby remontowe. W pierwszej kolejności środki na prace remontowo-naprawcze są przeznaczane na finansowanie prac naprawczych linii kolejowych w lokalizacjach o największym znaczeniu dla zachowania bezpieczeństwa i płynności ruchu kolejowego. Zakres robót remontowych na stacjach obsługujących porty (...) w latach 2014-2017 ograniczał się do utrzymania „przejezdności”. A potrzeby remontowe wskazywały na konieczność modernizacji całych stacji. Projekty modernizacji stacji obsługujących porty są realizowane przez Centrum Realizacji Inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 132-134, 141-154, 170-181, 708-715)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza dokumentacji trzech inwestycji będących w początkowej fazie realizacji pn.: „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” wykazała, że dokumentacja przedprojektowa tych inwestycji została ukończona w 2015 r., a prawie dwa lata trwały działania związane z uzyskaniem finansowania i przygotowania postępowań przetargowych. Prace budowlane związane z realizacją powyższych inwestycji zaplanowano na lata 2019-2020. Spółka nie dysponowała na dzień zakończenia kontroli planami zamknięć torowych na stacjach w bezpośrednim sąsiedztwie portów morskich (przygotowanie takich planów zostało zlecone wykonawcy dokumentacji projektowej). W ocenie NIK jednoczesna modernizacja wszystkich stacji kolejowych obsługujących wszystkie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki

narodowej może spowodować istotne ryzyko wprowadzenia ograniczeń w dostępie kolejowym do ww. portów.

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

2. Inwestycje na liniach kolejowych dostępowych do portów.

2.1. Przygotowanie i monitorowanie projektów inwestycyjnych.

Opis stanu
faktycznego

W KPK określono cele i priorytety inwestycyjne, wskazano wysokość planowanych wydatków w ujęciu rocznym oraz listę zadań (podstawowych i rezerwowych) do realizacji w latach 2014-2023. W szczegółowych planach realizacji KPK (dalej SPR) określono m.in. planowane wydatki wraz z podziałem na źródła finansowania określonych inwestycji w poszczególnych latach realizacji KPK. W okresie od marca 2016 r. do września 2017 r. dokonano pięć aktualizacji SPR.

(dowód: akta kontroli str. 192, 230-316, 383-385)

Wśród inwestycji objętych KPK znajdowały się inwestycje w bezpośrednim sąsiedztwie portów morskich, a także inwestycje na magistralach dojazdowych do portów. Łącznie w latach 2014-2023 Spółka realizowała lub planowała zrealizować 86 inwestycji na liniach dojazdowych do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Wybrane inwestycje przedstawiono poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 644-647, 655-656, 1248-1252)

- a) Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu (nr KPK 1.063) – planowana realizacja w latach 2017-2020 (pierwotnie 2016-2020). Wg stanu na 30 września 2017 r. podpisano umowę na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego z terminem realizacji do 2020 r. (na 2018 r. zaplanowano odbiór dokumentacji projektowej). Spółka uzyskała zabezpieczenie finansowania realizacji zadania²⁶. Łączna wartość zadania określona w SPR (z września 2017 r.) to 610,9 mln zł. Prace przygotowawcze do realizacji zadania zostały zakończone w 2015 r.
- b) Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni (nr KPK 1.062) – planowana realizacja w latach 2017-2020 (pierwotnie 2016-2020). Wg stanu na 30 września 2017 r. podpisano umowę na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego z terminem realizacji do 2020 r. Na 2018 r. zaplanowano przetarg na roboty budowlane. Spółka uzyskała zabezpieczenie finansowania zadania²⁷. Łączna wartość zadania określona w SPR (z września 2017 r.) to 850 mln zł. Prace przygotowawcze do realizacji zadania zostały zakończone w 2015 r.
- c) Poprawa Infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk (nr KPK 1.064) – planowana realizacja w latach 2017-2020 (pierwotnie 2016-2020). Wg stanu na 30 września 2017 r. podpisano umowę na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego z terminem realizacji do 2020 r. Na 2018 r. zaplanowano przetarg na roboty budowlane. Spółka posiadała zabezpieczenie finansowania zadania²⁸. Łączna wartość zadania określona

²⁶ Umowy nr: INEA/CFF/TRAN/M2015/1123898 dofinansowanie w wysokości 85% wartości kosztów kwalifikowanych zadania oraz umowa CEF/030/2015 dofinansowanie w wysokości 15% kosztów kwalifikowanych zadania.

²⁷ Umowa nr INEA/CFF/TRAN/M2015/1123798 dofinansowanie w wysokości 85% wartości kosztów kwalifikowanych zadania oraz umowa CEF/028/2015 dofinansowanie w wysokości 15% kosztów kwalifikowanych zadania.

²⁸ Umowa nr INEA/CFF/TRAN/M2015/1122148 dofinansowanie w wysokości 85% wartości kosztów kwalifikowanych zadania oraz umowa CEF/030/2015 dofinansowanie w wysokości 14,4% kosztów kwalifikowanych zadania. Pozostała część zadania Spółka zaplanowała sfinansować ze środków budżetowych.

w SPR (z września 2017 r.) to 579,4 mln zł. Prace przygotowawcze do realizacji zadania zostały zakończone w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 192, 230-316, 383-385, 648-652)

- d) Prace na linii kolejowej nr 201 na odcinku Nowa Wieś Wielka – Maksymilianowo (nr KPK 4.027-08). Podpisanie pierwszej umowy z wykonawcą nastąpiło 7 lipca 2016 r. Zakończono roboty na torze nr 2, trwają prace na torze nr 1 i na obiektach inżynierskich; planowane zakończenie 30 listopada 2017 r. Druga umowa – na kompleksową wymianę nawierzchni w torze nr 1 – została podpisana 9 maja 2017 r.; planowana data zakończenia robót październik 2018 r. Inwestycja była finansowana z budżetu państwa.
- e) Prace na linii kolejowej CE 59 na odcinku Wrocław Brochów – Grabiszyn – Głogów (nr KPK 1.082). Zakończenie realizacji umowy na wykonanie studium wykonalności (dalej sw) zaplanowano na 2018 r., a rozpoczęcie robót na 2021 r. Łącznie na etapie opracowania sw zadanie pozostawało od 2010 r, tj. blisko siedem lat, kiedy opracowano sw dla odcinka Wrocław – Szczecin, ale ze względu na zakres modernizacji i brak możliwości sfinansowania projekt nie został wdrożony do realizacji. W 2014 r. Zarząd Spółki podjął decyzję o aktualizacji sw dla odcinka Wrocław – Szczecin. Umowę na opracowanie sw podpisano w 2014 r. W związku z nierzetelną i nieterminową realizacją umowy przez wykonawcę, w 2016 r. Spółka odstąpiła od umowy. W protokole z kontroli wewnętrznej Spółki²⁹ winę za nierzetelny nadzór nad umową przypisano pracownikom Spółki bezpośrednio odpowiedzialnym za realizację kontraktu, tj. dyrektorowi projektu oraz kierownikowi kontraktu. Zarząd Spółki podjął decyzję o ograniczeniu zakresu projektu do odcinka o najgorszym stanie technicznym, tj. Wrocław Brochów / Grabiszyn – Głogów. Przeprowadzone postępowanie przetargowe na opracowanie kolejnego sw nie doprowadziło do wyłonienia wykonawcy (z uwagi na to, że wszystkie złożone w postępowaniu oferty przekraczały planowaną wartości zamówienia). W dniu 3 sierpnia 2017 r. po przeprowadzeniu kolejnego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego podpisano umowę³⁰ na opracowanie sw dla odcinka Wrocław Brochów / Grabiszyn – Głogów.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 316, 339-385, 665-670)

2.2. Monitoring i raportowanie.

1.2.1. Monitoring.

Opis stanu
faktycznego

Jednostką odpowiedzialną w Spółce za monitorowanie, analizowanie, sprawozdawanie i ocenę postępu w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych w stosunku do założeń (wysokość nakładów) oraz zakresów rzeczowo-finansowych przyjętych w planach działalności inwestycyjnej było Biuro Monitorowania Projektów Inwestycyjnych. Biuro to przygotowywało na potrzeby zarządcze cykliczne raporty dotyczące inwestycji realizowanych przez Spółkę, które m.in. zawierały zdiagnozowane ryzyka w realizowanych inwestycjach.

Cyklicznie (co 2 tygodnie) na posiedzenia Zarządu Spółki przygotowywana była „Informacja nt. aktualnego statusu ryzyk w projektach wraz z załącznikami”, a raz w miesiącu „Informacja statusowa na temat projektów będących w fazie przedprojektowej wraz z Informacją statusową na temat prac studialnych (...)” oraz „Informacja statusowa na temat projektów będących w fazie opracowania

²⁹ Protokół z kontroli przeprowadzonej w CRI (IR) / Region Śląski (IRE-4) i Region Zachodni (IRE-5) z dnia 31 stycznia 2017 r., numer IKA3.3a-09212-2/17; Temat kontroli: Kontrola doraźna dotycząca opracowania dokumentacji przedprojektowej dla projektu pn. „Prace na linii kolejowej CE59 na odcinku Wrocław Brochów / Grabiszyn – Głogów – Zielona Góra – Rzepin – Szczecin Podjuchy”.

³⁰ Umowa nr 60/039/0009/17/Z/I.

dokumentacji projektowej wraz z Informacją statusową na temat prac projektowych (...). Raz w miesiącu na potrzeby Rady Nadzorczej opracowywany był raport „Postęp w realizacji projektów inwestycyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 383-386)

Nadzór nad realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych sprawowało Centrum Realizacji Inwestycji (dalej CRI). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym CRI, zespoły projektu³¹ opiniowały i zatwierdzały sporządzane przez inżyniera projektu/wykonawcę robót miesięczne raporty z przebiegu realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 386, 388-561, 580-643, 662-663)

Wdrożony w grudniu 2014 r. system EPM³² był podstawowym narzędziem do zarządzania, monitorowania i nadzorowania realizowanych inwestycji. Dyrektorzy projektów nadzorujący poszczególne projekty zostali zobowiązani do bieżącego wprowadzania danych nt. realizowanych inwestycji. Bieżący status i postęp prac (rzeczowo-finansowy) realizowanych w ramach poszczególnych inwestycji monitorowany był w EPM w oparciu o szczegółowy harmonogram inwestycji. W zakresie postępu prac inwestycji system zasilany był na bieżąco, w tym uzupełniane i aktualizowane były kluczowe zadania dla każdego projektu – Action plany oraz zgłaszane ryzyka i problemy. W cyklach dwutygodniowych śledzony był postęp finansowy, wykonanie oraz prognoza nakładów. Witryna projektu w systemie EPM zawierała informacje na temat zadań zaległych oraz do zrealizowania w najbliższej przyszłości. Za jakość, kompletność i aktualność danych wprowadzanych do systemu odpowiedzialny był w zakresie nadzorowanej inwestycji dyrektor projektu. Wymienione dane potwierdzane były w cyklach dwutygodniowych. Od stycznia 2017 r. dyrektorzy projektów byli dodatkowo monitorowani w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 387, 562-579)

1.2.2. Raportowanie.

Stosownie do pkt 8.2. KPK „Nadzór nad realizacją Programu”, Spółka została zobowiązana do przedkładania ministrowi właściwemu do spraw transportu raportów okresowych i rocznych z wykonania SPR oraz raportu końcowego z wykonania KPK. Raporty zawierały informacje dot.: wykonania finansowego i rzeczowego, oceny stopnia realizacji wskaźników, identyfikacji pojawiających się ryzyk oraz wskazanie mechanizmów i sposobów ich eliminowania. Spółka została zobowiązana do przekazania sprawozdania rocznego za 2015 r. – do końca lutego następnego roku, za 2016 r. – do końca marca następnego roku³³, po uprzednim zatwierdzeniu przez Zarząd.

W okresie objętym kontrolą Spółka terminowo przekazała dwa sprawozdania roczne za 2015 r. i 2016 r.³⁴ Zakres informacji zawarty w sprawozdaniach był zgodny z wymogami KPK. Sprawozdania te były korygowane, z uwzględnieniem uwag i komentarzy przekazanych przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

W ramach bieżącego nadzoru nad realizacją KPK, począwszy od 10 kwietnia 2017 r. Spółka przekazywała do ministra właściwego do spraw transportu, miesięczne zestawienie pn., „Tabele statusowe KPK”, zawierające informacje nt. przetargów

³¹ Zespół Projektu - komórka organizacyjna CRI odpowiedzialna za zarządzanie realizacją przypisanego projektu. Zespołem projektu kieruje Dyrektor Projektu.

³² Pełna nazwa systemu: Enterprise Project Management. Od grudnia 2014 r. stosowana była wersja EPM 2013. Dane historyczne nt. realizowanych projektów inwestycyjnych zostały zmigrowane do EPM 2013 z poprzedniej wersji systemu, tj. EPM 2007 (głównie zmigrowane zostały harmonogramy, ponieważ taką funkcjonalność posiadał system EPM 2007).

³³ Zmiana terminu dokonana uchwałą Rady Ministrów nr 144/2016 z 23 listopada 2016 r., zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia KPK do 2023 r.

³⁴ Odpowiednio 29 lutego 2016 r. oraz 30 marca 2017 r.

planowanych, przetargów w toku, umów w realizacji oraz zakończonych umów i projektów, efektów KPK, w podziale na poszczególne inwestycje. Od września 2017 r. zakres informacji został rozszerzony o zestawienia dotyczące postępu rzeczowo-finansowego (wraz ze zidentyfikowanymi ryzykami i działaniami zaradczymi), nakładów, wydatków, wniosków o płatności, kamieni milowych w odniesieniu do poszczególnych inwestycji oraz finansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach programów POLiŚ, POPW, CEF oraz budżetu państwa.

Ponadto Spółka przekazywała kwartalnie „Raporty z wykonania nakładów i wydatków na realizację KPK” (od marca 2017 r.) oraz informacje nt. wykonania miernika km toru oraz zwiększenia prędkości o 30 km/h³⁵ (od 2016 r.), a dwa razy w roku raport budżetowy.

Od 2015 r. wybrani pracownicy Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa posiadali bieżący dostęp do prowadzonego systemu monitorowania projektów (EPM), zawierającego szczegółowe i uaktualniane na bieżąco informacje o poszczególnych projektach inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 186-223, 385)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

IV. 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 Kontroli³⁶, wnosi o przeprowadzenie prac zapewniających poprawę stanu technicznego stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

³⁵ Informacja na temat długości przebudowanych linii kolejowych (w km toru) oraz długości przebudowanych linii kolejowych, na których zwiększono dopuszczalną prędkość o co najmniej 30 km/h (w km toru).

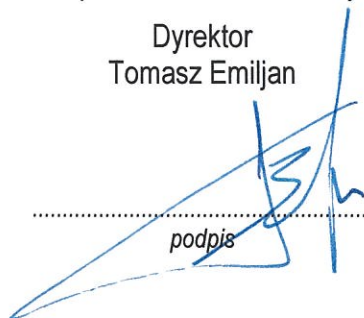
³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Warszawa, dnia 19 grudnia 2017 r.

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą
Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 9 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan


.....
podpis

