NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.002.02.2018
P/18/030

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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/18/030 – Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica na terytorium Polski

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/40/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r.;
2. Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/38/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r.;
3. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/52/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.;
4. Mirosław Brzeziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/53/2018 z dnia 11 czerwca 2018 r.;
5. Robert Mecha, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/45/2018 z dnia 24 maja 2018 r.;
6. Szymon Tyburski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/39/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-10, 1591-1592)

Jednostka kontrolowana

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie, ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa (dalej: PKP PLK lub Spółka).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu Spółki od dnia 31 marca 2016 r. Wcześniej, w objętym kontrolą okresie 2016-2018 (do czasu zakończenia kontroli), Prezesem Zarządu Spółki był Pan Antoni Jasiński (od 30 grudnia 2015 r. do 30 marca 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 11-13)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli[1] proces planowania i modernizacji polskiego odcinka międzynarodowej magistrali kolejowej E75 (Rail Baltica) nie był prowadzony w sposób efektywny. Nie przygotowano jednolitej spójnej koncepcji dla całego odcinka magistrali na terytorium RP, a nadzór Spółki, w szczególności nad procesem przygotowania inwestycji, był niewystarczający.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczące:

– braku spójnej koncepcji budowy E75 określającej jednolite parametry techniczno-eksploatacyjnych dla poszczególnych odcinków E75[2] i w efekcie zlecenie wykonania trzech opracowań dotyczących prac przedprojektowych dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa) w okresie dwóch lat na łączną kwotę 5 200 tys. zł netto oraz nieuwzględnienie w umowie z Wykonawcą opracowania dokumentacji projektowej zmiany geometrii na wybranych odcinkach linii

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny 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.

[2] Dla odcinka Czyżew - Białystok określono prędkość maksymalną do 160 km/h (z uwzględnieniem dostosowywania geometrii linii do prędkości 200 km/h). Dla odcinka Białystok - Ełk określono prędkość maksymalną do 160 km/h. Dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa) zlecono opracowanie wariantów inwestycyjnych przy założeniu prędkości maksymalnych 160, 200 i 230 km/h.

kolejowej, celem osiągnięcia prędkości maksymalnej 200 km/h przy zadaniu „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w ramach projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I odcinek Białystok – Ełk",

- zlecenia Wykonawcy opracowania dokumentacji projektowej dla odcinka Białystok - Ełk dodatkowych prac nieprzewidzianych w dokumentacji przetargowej oraz w umowie, co opóźniło przekazanie dokumentacji przez Wykonawcę o sześć tygodni i może spowodować po stronie Wykonawcy roszczenie w stosunku do PKP PLK na 4 000 tys. zł (wg szacunku Wykonawcy),
- zawarcia dwóch umów, których przedmiotem było wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej dla odcinka Czyżew - Białystok, co podwyższyło wydatki na to zadanie o kwotę 114 tys. zł netto,
- nierzetelnego opracowania Programu Funkcjonalno-Użytkowego (Dalej: PFU) dla zadania dotyczącego polepszenia usług przewozowych na liniach objazdowych nr 31, 32 i 36, skutkującego aneksowaniem umowy i zapłatą na rzecz Wykonawcy dodatkowego wynagrodzenia w kwocie 18 960,69 tys. zł netto,
- błędu PKP PLK na etapie uzyskiwania decyzji lokalizacyjnej dla przejścia podziemnego w Łochowie,

świadczą o braku skutecznego nadzoru na etapie przygotowawczym poszczególnych zadań inwestycyjnych, co w efekcie przekładało się na opóźnienia i zwiększenie wydatków po stronie Spółki.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości w datach powołania zespołu oceniającego i terminach odbiorów w przypadku kontraktu przedprojektowego dla odcinka Ełk - Trakiszki po przekazaniu realizacji projektu do regionu północnego Centrum Realizacji Inwestycji (CRI) były efektem braku procedur regulujących przekazywanie realizacji projektu innej jednostce organizacyjnej Spółki z zapewnieniem płynnego przejęcia obowiązków i nieprzerwanego pełnienia nadzoru nad realizacją projektu.

NIK zwraca także uwagę na brak regulacji wewnętrznych stanowiących o możliwości powoływania zespołów oceniających studia wykonalności przez inne jednostki organizacyjne niż Biuro Przygotowania Inwestycji w Centrali PKP PLK.

Zastosowany przez PKP PLK wariant konstrukcyjny modernizacji magistrali kolejowej E75[3] uwzględniał uwarunkowania międzynarodowe wynikające z umów AGC/AGTC oraz wymogów określonych w Technicznych Specyfikacjach Interoperacyjności dla sieci bazowej, choć odbiegał od założeń przyjętych przez pozostałe kraje nadbałtyckie (Litwę, Łotwę i Estonię)[4].

NIK pozytywnie oceniła sposób wyłonienia wykonawców prac przedprojektowych i projektowych, a także system dokonywania odbioru od wykonawców dokumentacji przedprojektowej i projektowej. Odbiór robót budowlanych również nie budził zastrzeżeń NIK – nie stwierdzono przypadków odbioru robót niezgodnych z dokumentacją projektową lub z istotnymi wadami lub usterkami.

Ponadto NIK pozytywnie oceniła działania PKP PLK prowadzące do odbioru projektów budowalnych z wyprzedzeniem w stosunku do terminów wynikających z umowy, poprzez wyrażenie zgody dla Wykonawcy na roboczy podział odcinka Czyżew - Białystok na pododcinki i wykorzystanie uwag zespołu oceniającego przy opracowywaniu dokumentacji dla kolejnych pododcinków.

---

[3] Możliwość prowadzenia pociągów z prędkością maksymalną do 160 km/h w ruchu pasażerskim - z możliwością późniejszego podniesienia tej prędkości do 200 km/h na wybranych odcinkach – oraz do 120 km/h w ruchu towarowym, przy nacisku 221 kN na oś.

[4] Nacisk na oś 25 ton, prędkość konstrukcyjna 249 km/h, a dla pociągów towarowych 120 km/h, długość pociągów towarowych 1050 m.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie potrzeb inwestycyjnych

1.1. Określenie potrzeb transportowych dla linii kolejowych wchodzących w skład korytarza transportowego E75.

Opis stanu faktycznego

Kolejowy korytarz transportowy E75 przebiega następującymi liniami kolejowymi: nr 449 na odcinku Warszawa Rembertów - Zielonka (12,355 - 21,451 km), nr 6 na odcinku Zielonka - Białystok (14,400 - 177,305 km), nr 38 na odcinku Białystok - Ełk (0,164 - 103,706 km), nr 41 na odcinku Ełk - Olecko (0,486 - 28,000 km), nr 39 na odcinku Olecko - Suwałki (0,643 - 43,545 km), nr 51 na odcinku Suwałki - Trakiszki (granica państwa) (0,502 - 28,620 km).

(dowód: akta kontroli str. 24-32, 652-653)

Inwestycje na E75 na odcinku Warszawa - Białystok - Trakiszki ujęto w następujących dokumentach strategicznych:

1. Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r.[5];
2. Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[6];
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.[7];
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013[8];
5. Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[9];
6. Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.[10]

W przyjętym w 2015 r. KPK na E75 ujęto następujące projekty:

- poz. 80 (lista podstawowa) Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (projekt fazowany z perspektywy 2007-2013);
- poz. 90 (lista podstawowa) Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Białystok wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne (projekt z DI poz. 9);
- poz. 144 (lista rezerwowa) Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa) (projekt z DI poz. 60).

W zaktualizowanym KPK w 2016 r. wprowadzono następujące zmiany:

- dokonano podziału projektu na odcinku Sadowne - Białystok na dwa zadania (lista podstawowa):
  a) 1.061 Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne,
  b) 1.090 Prace na linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok,
- dokonano przesunięcia projektu 1.144 Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa) do grupy projektów, dla których planowane było złożenie wniosku w III naborze CEF (lista rezerwowa).

---

5 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 277 z dnia 19 grudnia 2008 r.

6 Przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r., dalej także: SRT.

7 W sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

8 Rozporządzenie z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE): nr 680/2007 i 67/2010.

9 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 201/2014 z dnia 13 października 2014 r.; dalej także: DI.

10 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r., aktualizacja w 2016 r. przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r.; dalej także: KPK.

W roku 2018 (do dnia 20 czerwca 2018 r.) trwały prace nad aktualizacją KPK. W związku z uzyskaniem w 2017 r. dofinansowania dla odcinka Białystok - Ełk[11] Spółka zaproponowała[12] wprowadzenie do załącznika nr 1 KPK projektu nr 1.144 Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I odciek Białystok - Ełk (lista podstawowa) oraz Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap II odcinek Ełk - Trakiszki (granica państwa) (lista rezerwowa).

(dowód: akta kontroli str. 300-304, 521-528)

1.1.1. Analizy i opracowania zawierające prognozy ruchu, badania zapotrzebowania na wykorzystanie magistrali oraz analizy kosztów i korzyści opracowanych na potrzeby modernizacji linii E75 Warszawa-Białystok - Trakiszki (granica państwa) stanowiły elementy posiadanych przez Spółkę studiów wykonalności:

- studium wykonalności pomoc techniczna dla projektu Modernizacja linii kolejowej E75 na odcinku Warszawa - Białystok - Sokółka – według stanu na dzień 19 października 2007 r.,
- studium wykonalności dla zadania Prace na linii E 75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki - granica państwa – opracowywane w latach 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 46-47, 645, 651)

1.1.2. Spółka opracowywała i gromadziła dane dotyczące parametrów techniczno-eksploatacyjnych sieci zarządzanych linii kolejowych, w tym poszczególnych odcinków wchodzących w skład E75, monitorowano koszty i przychody na poszczególnych liniach kolejowych. Praca eksploatacyjna wykonana na sieci zarządzanej przez PKP PLK (na odcinkach linii kolejowych wchodzących w skład E75) wyrażona w pociągokilometrach[13] przedstawiała się następująco:

a) dla pociągów pasażerskich (w obu kierunkach):
   - najwyższą pracę eksploatacyjną wykonano na odcinku Tłuszcz - Prostyń Bug: w 2016 r. 888 230,399; w 2017 r. 929 516,365; w I kw. 2018 r. 221 463,462 oraz na odcinku Małkinia - Łapy: w 2016 r. 520 977,993; w 2017 r. 623 826,236; w I kw. 2018 r. 180 667,855;
   - najniższą na odcinku Trakiszki - Trakiszki (granica państwa): w 2016 r. 1 015,872; w 2017 r. 1 798,368 (autobusy szynowe); w I kw. 2018 r. 432,432 oraz na odcinku: Olecko - Suwałki: w 2016 r. 579,618; w 2017 r. 5,221 (pasażerskie do i z naprawy, próbne składy); w I kw. 2018 r. 328,923[14];
b) dla pociągów towarowych (w obu kierunkach):
   - najwyższą pracę eksploatacyjną wykonano na odcinku Małkinia - Łapy: w 2016 r. 341 813,824; w 2017 r. 367 443,519; w I kw. 2018 r. 56 915,376 oraz na odcinku Tłuszcz - Prostyń Bug: w 2016 r. 228 583,315; w 2017 r. 255 346,512; w I kw. 2018 r. 44 696,559;
   - najniższą na odcinku Trakiszki - Trakiszki (granica państwa): w 2016 r. 1 935,648; w 2017 r. 2 471,040; w I kw. 2018 r. 566,280 oraz na odcinku Warszawa Rembertów - Zielonka: w 2016 r.[15] 2 507,400; w 2017 r. 9 305,317; w I kw. 2018 r. 354,744.

(dowód: akta kontroli str. 519-520)

---

11 W III naborze CEF.

12 Pismo ISR4-0701-13.3/18 z dnia 27 kwietnia 2018 r.

13 Pociągokilometr (pockm) – jednostka miary pracy eksploatacyjnej linii kolejowej odpowiadająca przemieszczeniu się jednego pociągu na dystansie jednego kilometra.

14 Ponadto na odcinku: Ełk - Olecko: w 2016 r.: 365,677; w 2017 r.: 0,000; w I kw. 2018 r.: 0,000, jednak z uwagi na brak pracy eksploatacyjnej od 2017 roku nie brano tego odcinka pod uwagę.

15 Dane za 2016 r. dla odcinka Warszawa Rembertów - Zielonka od km12,496 do 21,451.

1.1.3. Ocena stanu technicznego nawierzchni torowej odcinków wchodzących w skład E75 zarówno za 2016 r. jak i za 2017 r. opracowana została przez PKP PLK według następujących kryteriów: dobra, dostateczna, niezadawalająca i zła[16].

Według stanu na 31 grudnia 2016 r.:

a) stan techniczny dobry nawierzchni torowej odnotowano na 100% długości sześciu z 13 odcinków wchodzących w skład E75: Warszawa Rembertów – Zielonka, Zielonka – Tłuszcz, Łapy – Białystok, Białystok - Białystok Starosielce, Białystok Starosielce – Osowiec, Osowiec - Ełk;

b) stan techniczny niezadawalający nawierzchni torowej odnotowano na 100% długości odcinka Suwałki - Trakiszki i 69,7% długości odcinka Olecko - Suwałki.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r.:

a) stan techniczny dobry nawierzchni torowej odnotowano na 100% długości odcinka na pięciu z 13 odcinków wchodzących w skład E75: Warszawa Rembertów – Zielonka, Zielonka – Tłuszcz, Białystok - Białystok Starosielce, Białystok Starosielce – Osowiec, Osowiec - Ełk;

b) stan techniczny niezadawalający nawierzchni torowej odnotowano na 100% długości odcinka Suwałki - Trakiszki i na 69,7% długości odcinka Olecko - Suwałki.

W latach 2016-2017 żaden z odcinków nie otrzymał oceny złej.

(dowód: akta kontroli str. 515-518)

W wyniku oględzin z udziałem specjalisty z zakresu budowy i eksploatacji linii kolejowych na szlaku kolejowym Suwałki – Trakiszki, linia nr 51 Suwałki - Trakiszki - granica państwa o długości 29,122 km (od km 0,502 do km 28,620) stwierdzono nieliczne punktowe przekroczenia parametru szerokości toru: w km 1,820 (poszerzenie) oraz w km 4,240 - 4,250; km 4,610; km 4,700 (zwężenie), na łuku w km 1,750 - 2,350 zużycie boczne główki szyny wskazujące na konieczność wymiany szyn, znaczną liczbę podkładów kwalifikujących się do wymiany od km 1,630 na długości około 20 m. Na całej długości linii styki szynowe wymagały podbicia, słupki hektometrowe były zarośnięte trawą, cyfry na nich były wyblakłe. Ponadto w przejeździe kolejowo-drogowym w km 24,691 stwierdzono, że żłobki wzdłuż środkowej płyty przejazdowej miały niewłaściwe wymiary. Po obu stronach przejazdu stwierdzono braki w słupkach prowadzących na dojazdach do przejazdu kolejowo-drogowego. Stwierdzone w toku oględzin usterki nie stwarzały jednak zagrożenia bezpieczeństwa ruchu pociągów. Na poddanym oględzinom odcinku nie wprowadzono ograniczeń technicznych i eksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1593, 1605-1616)

1.1.4. Koszty i przychody z linii kolejowych wchodzących w skład E75 za lata 2016-2017 i I kwartał 2018 r. przedstawiały się następująco (w tys. zł):

a) najwyższe koszty poniesiono m.in.:
   - na odcinku Łapy - Białystok: w 2016 r. 17 882,83; w 2017 r. 16 168,51; w I kw. 2018 r. 3 789,45,
   - na odcinku Zielonka - Tłuszcz: w 2016 r. 12 611,30; w 2017 r. 16 106,14; w I kw. 2018 r. 4 581,09,

b) najniższe koszty poniesiono m.in.:

---

[16] Ocena dobra – wymagana tylko konserwacja, niezbędne pojedyncze wymiany nawierzchni, brak ograniczeń eksploatacyjnych; ocena dostateczna – potrzeba wymian elementów nawierzchni do 30%, obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń eksploatacyjnych; ocena niezadawalająca – konieczna wymiana kompleksowa, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych oraz duża ilość ograniczeń eksploatacyjnych; ocena zła – prędkość rozkładowa V = 0 km/h.

- na odcinku Suwałki - Trakiszki: w 2016 r. 318,97, w 2017 r. 421,95, w I kw. 2018 r. 55,17;
- na odcinku Trakiszki - Trakiszki (granica państwa): w 2016 r. 629,59, w 2017 r. 608,04, w I kw. 2018 r.174,31;

c) najwyższe przychody uzyskano m.in.
- na odcinku Tłuszcz - Prostyń Bug: w 2016 r. 9 586,84, w 2017 r. 8 470,04, w I kw. 2018 r. 2 157,32;
- na odcinku Małkinia - Łapy: w 2016 r. 8 411,11, w 2017 r. 9 476,22, w I kw. 2018 r. 2 038,27;

d) najniższe przychody uzyskano m.in.
- na odcinku Trakiszki - Trakiszki (granica państwa): w 2016 r. 16,66, w 2017 r. 24,16, w I kw. 2018 r. 4,83,
- na odcinku Suwałki - Trakiszki: w 2016 r. 118,91, w 2017 r. 138,08, w I kw. 2018 r. 33,98 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Ustalone nieprawidłowości

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

1.2. Prace planistyczne i przygotowawcze na odcinku z Białegostoku do granicy z Litwą

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki podzielone zostały na dwa etapy: etap I odcinek Białystok - Ełk ; etap II odcinek Ełk - Trakiszki.

W 2014 r. uruchomione zostało postępowanie przetargowe i podpisano umowę[17] na sporządzenie Studium Wykonalności dla zadania: „Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki - granica państwa" oraz materiałów przetargowych na wykonanie robót projektowych w ramach zadania: „Prace przygotowawcze dla wybranych projektów perspektywy 2014-2020"; zwaną dalej „umową na Wykonanie Studium Wykonalności na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki".

(dowód: akta kontroli str. 645-650, 778)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił m.in. że: *Przeprowadzona analiza wielokryterialna w Etapie VI wykazała nieefektywność rozpatrywanych wariantów dla całego odcinka Białystok - Ełk - Trakiszki (granica państwa). W związku z powyższym Spółka zdecydowała o podziale zakresu inwestycji na dwa etapy: etap I Białystok - Ełk i etap II Ełk - Trakiszki (granica państwa). Mając na uwadze dotychczasowe prace studialne należało uznać, że spełnienie wymogów uzyskania efektywności ekonomicznej dla odcinka Białystok - Ełk jest relatywnie łatwiejsze niż dla całego odcinka Białystok - Ełk - Trakiszki (granica państwa). W grudniu 2016 r. Spółka podjęła prace siłami własnymi nad opracowaniem Rezultatów Studium Wykonalności (RSW) dla odcinka Białystok - Ełk. Analiza przeprowadzona w RSW, zakończona w pierwszej połowie stycznia 2017 roku, wykazała efektywność ekonomiczną na odcinku Białystok - Ełk.*

(dowód: akta kontroli str. 645-650)

Realizację umowy na Studium Wykonalności na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki podzielono na 10 etapów[18]. Etapy I-V zrealizowano w 2015 r., a VI-X

---

[17] Nr 60/039/0002/15/Z/I zawarta w dniu 20 lutego 2015 r., zmieniona aneksem nr 1 zawartym w dniu 30 listopada 2016 r.

[18] Etap I - Prognozy społeczno-gospodarcze i analizy rynku usług transportowych; Etap II - Analiza stanu istniejącego infrastruktury kolejowej i taboru oraz definiowanie wariantów inwestycyjnych (w tym trasowanie

w latach 2016-2017. Wykonawca przedłożył pierwszą wersję dokumentacji w terminach zgodnych z określonymi w umowie. Jednak ostateczne przekazanie dokumentacji nastąpiło z opóźnieniem od dwóch do dziewięciu miesięcy w stosunku do terminów planowanych. Opóźnienia wynikały z modyfikacji wprowadzonych przez Zamawiającego na etapie realizacji poszczególnych etapów co do ostatecznego kształtu i zakresu modernizacji E75, tj. m.in. potrzeby wykonania dodatkowych analiz (etapy VI-X), a także nieterminowego usuwania wad przez Wykonawcę w przekazanej dokumentacji (etap VII i VIII). Spółka naliczyła Wykonawcy kary umowne za nieterminową realizację etapu VII i VIII w łącznej wysokości 15,6 tys. zł. W trakcie realizacji umowy Wykonawca nie zgłaszał roszczeń względem PKP PLK.

(dowód: akta kontroli str. 702-713, 1583-1584)

W dniu 21 września 2016 r. zawarto kolejną umowę[19] na wykonanie nowego opracowania Etapu IV[20] „Analizy techniczne wszystkich wariantów inwestycyjnych projektu wraz z oszacowaniem kosztów", uwzględniającego analizę wariantu 3A realizacji projektu.

Prace na E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki - granica państwa", zakładające podział zadania na dwa etapy: etap I – odcinek Białystok - Ełk z zakresem uwzględniającym budowę linii dwutorowej z prędkością V-160 km/h i budową LCS Ełk; etap II – odcinek: Ełk - Trakiszki - granica państwa z zakresem uwzględniającym budowę poszczególnych linii nr 41, 39, 51 jako jednotorowych z prędkością maksymalną V-120 km/h (nowe trasowanie odcinka ze znacznymi korektami łuków).

Pierwsza wersja dokumentu została przekazana przez Wykonawcę w terminie zgodnym z umową. Odbiór dokumentacji nastąpił w dniu 22 grudnia 2016 r. Zgodnie z umową wypłacono Wykonawcy wynagrodzenie w kwocie 155,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 779-780)

W dniu 27 grudnia 2017 r. podpisano umowę[21] z Wykonawcą na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w ramach projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa) etap I odcinek Białystok - Ełk.

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, realizację umowy podzielono na 10 etapów (w ramach dwóch faz realizacyjnych: I - Projektowanie, II - Postępowanie przetargowe i pełnienie nadzoru autorskiego. Termin realizacji ostatniego etapu umowy (10 - Pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie trwania robót budowlanych) określono na 27 października 2023 r. W I półroczu 2018 r. zaplanowano wykonanie fazy I (etap 1-3[22]).

Etap 1 planowano zrealizować do dnia 6 marca 2018 r. Wykonawca w dniu 13 kwietnia 2018 r. przedłożył pierwszą wersję dokumentu. Opóźnienia wynikały ze zmiany przez PKP PLK zakresu prac projektowych, związanych

---

linii); Etap III - Analizy marketingowe i ruchowe wariantów inwestycyjnych oraz Podsumowanie Fazy I; Etap IV - Analizy techniczne wszystkich wariantów inwestycyjnych projektu, wraz z oszacowaniem kosztów; Etap V - Analiza środowiskowa; Etap VI - Analiza kosztów i korzyści oraz podsumowanie fazy II; Etap VII - Uszczegółowienie najkorzystniejszego wariantu; Etap VIII - Opracowanie dokumentacji do następnych etapów realizacji projektu; Etap IX - Opracowanie OPZ/PFU; Etap X - Wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej.

19 Nr 60/039/0011/16/Z/I.

20 W ramach umowy nr 60/039/0002/15/Z/I z dnia 20 lutego 2015 r. na sporządzenie Studium Wykonalności na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki.

21 Nr 60/039/0021/17/Z/I; szczegółowa realizacja umowy została opisana w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

22 Etap 1 - Koncepcja programowo-przestrzenna; Etap 2 - Raporty o oddziaływaniu na środowisko; Etap 3 - Decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (opracowanie wniosku o wydanie opinii organów dla uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej).

z dostosowaniem geometrii linii do prędkości 200 km/h na wybranych odcinkach linii. Etap 2 planowano zrealizować do dnia 11 marca 2018 r. Wykonawca przedłożył pierwszą wersję raportu w dniu 20 kwietnia 2018 r., z uwagi na fakt, że treść raportu musiała być spójna z zaakceptowaną treścią Koncepcji Programowo-Przestrzennej. Etap 3 planowano zrealizować do dnia 25 kwietnia 2018 r. Wykonawca przedłożył pierwszą wersję dokumentu w dniu 24 kwietnia 2018 r., dokument nie został odebrany. Według stanu na 26 czerwca 2018 r. trwało opracowanie trzeciej wersji dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 156-159, 654-656, 702-713)

1.2.2. W dniu 3 lipca 2013 r. Spółka podpisała z Kolejami Litewskimi[23] porozumienie o współpracy w zakresie eksploatacji i utrzymania infrastruktury kolejowej dla organizacji ruchu kolejowego przez granicę między Rzeczpospolitą Polską (RP) a Republiką Litewską (RL). Określało ono zasady współpracy w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową dla zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego przez granicę państwową pomiędzy RP a RL z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej obu stron.

(dowód: akta kontroli str. 571-577)

W dniu 20 września 2016 roku pomiędzy PKP PLK a Kolejami Litewskimi podpisano list intencyjny, w którym strony wyraziły intencję powołania polsko-litewskiej Grupy Infrastrukturalnej. W liście tym wskazano m.in., że: przedmiotem działalności grupy będzie m.in.: koordynacja współpracy w zakresie projektów transgranicznych w zakresie wdrożenia interoperacyjności, rozwiązań eksploatacyjnych, technicznych oraz uzyskania ewentualnych decyzji administracyjnych; współpraca i wymiana informacji w zakresie realizacji projektu Rail Baltica; polepszenie i podniesienie jakości ruchu kolejowego na odcinkach transgranicznych pomiędzy RP a RL; wymiana doświadczeń, wiedzy i informacji w tworzonych przez Grupę podgrupach roboczych będących platformą wymiany doświadczeń, wiedzy i informacji.

(dowód: akta kontroli str. 579-581)

Do czasu kontroli nie utworzono grupy roboczej ds. infrastruktury. Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił m.in. że: *Ponieważ projekt Rail Baltica realizowany jest przez Polskę i Litwę oddzielnie z uwzględnieniem zróżnicowanego poziomu zaawansowania projektu, a także z uwagi na fakt, że przez stronę litewską projekt realizowany jest w ramach spółki celowej RB Rail AS[24], kontakty w sprawie Rail Baltica, z inicjatywy RB Rail AS, odbywają się z ww. spółką. Udziałowcem RB Rail AS są także Koleje Litewskie. Natomiast w kwestiach dotyczących prowadzenia ruchu, eksploatacji i rozkładów jazdy współpraca z Kolejami Litewskimi odbywa się na bieżąco. Z uwagi na powyższe, od dnia podpisania Listu Intencyjnego posiedzenia Grupy Infrastrukturalnej nie odbywały się.*

W piśmie Dyrektora Dyrekcji Infrastruktury Kolejowej Kolei Litewskich[25] skierowanym do Prezesa Zarządu PKP PLK wskazano m.in.: (...) *nasze firmy podpisały we wrześniu 2016 roku w Berlinie, list intencyjny, w którym zatwierdzona została potrzeba utworzenia wspólnej Polsko-Litewskiej grupy roboczej ds. infrastruktury. Zgodnie z tym i w celu nawiązania bliższych kontaktów oraz podjęcia konkretnych działań jeszcze w tym roku, prosimy o rozważenie możliwości spotkania na poziomie najwyższego kierownictwa naszych firm w listopadzie lub na początku grudnia bieżącego roku. Podczas spotkania proponujemy omówienie następujących kwestii: Zasady wspólnych działań w rozwoju infrastruktury kolejowej*

---

23 AB „Lietuvos gelezinkeliali".

24 RB Rail AS – spółka celowa powołana przez Estonię, Łotwę i Litwę w celu wspólnej budowy kolejowego korytarza transportowego Rail Baltica.

25 Pismo: Wilno, 31 października 2017 r. Nr. 2 (DI)-2051.

obu krajów, zwłaszcza na obszarach przygranicznych oraz w północno-wschodniej Polsce i południowo-zachodniej części Litwy, a także niezwykle ważnego projektu „Rail Baltica".

(dowód: akta kontroli str. 461-462, 521-528)

Do dnia 25 czerwca 2018 r. nie zostały podjęte żadne działania na rzecz aktywizacji działalności wspólnej Grupy Infrastrukturalnej.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił m.in. że: przyczyną niepodjęcia działań związanych z aktywizacją Grupy Infrastrukturalnej był niewielki ruch kolejowy na przejściu Trakiszki - Mockawa (ok. 500 pociągów rocznie), a także brak problemów eksploatacyjnych wymagających rozwiązań na wyższym szczeblu, a współpraca pomiędzy PKP PLK i Kolejami Litewskimi odbywa się w trybie operatywnym. Aktywizacja działalności grupy znajdzie uzasadnienie, jeżeli ruch na granicy znacząco wzrośnie.

(dowód: akta kontroli str. 521-528)

1.2.3. Spółka w latach 2016-2018 (I półrocze) prowadziła korespondencję, a także organizowała bądź uczestniczyła w spotkaniach dotyczących wymiany informacji nt. stopnia zaawansowania projektu Rail Baltica przez stronę polską i litewską, m.in. w ramach współpracy z Kolejami Litewskimi odbyły się dwa spotkania na szczeblu zarządów: 15 stycznia 2017 r. i 28 lutego 2018 r., na których strony wymieniły się informacjami o statusie realizacji projektu (podczas spotkania 15 stycznia 2017 r. strona litewska przedstawiła prezentację, w której zawarta była m.in. informacja o V max = 240 km/h na całości linii).

(dowód: akta kontroli str. 521-528)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił: *W wyniku studium wykonalności ustalono, że na odcinku Warszawa Rembertów - Białystok przewidywana prędkość maksymalna to 160 km/h z możliwością podniesienia do 200 km/h. W zakresie dostosowania się do oczekiwań RB Rail AS, wyrażanych już w 2017 r. odnośnie zakładanych prędkości V=240/h na linii w krajach bałtyckich dla odcinka Ełk - Trakiszki ma zostać przygotowana aktualizacja studium wykonalności dla ww. odcinka. Studium ma zakładać trzy warianty prędkościowe z uwagi na złożony charakter linii na tym odcinku. Mają zostać zbadane możliwości techniczne i ekonomiczne dla prędkości 160, 200 i 230 km/h. Obecnie trwają prace, których zakończenie planowane jest na 2020 rok.*

(dowód: akta kontroli str. 691-697)

W ramach współpracy z RB Rail AS odbyły się dwa spotkania zarządów: 16 stycznia 2017 r. i 7 listopada 2017 r., na których poinformowano wzajemnie o statusie realizacji projektu i potwierdzono wolę współpracy.

W dniach 17-18 maja 2018 r. w Warszawie odbyły się warsztaty z ekspertami RB Rail AS. Na spotkaniu Spółka zaprezentowała informacje nt. stanu realizacji projektu Rail Baltica na odcinku Warszawa - Białystok wraz zakładaną prędkością, a także informację nt. aktualizacji studium wykonalności dla odcinka Ełk - Trakiszki.

Przedstawiciele RB Rail AS poinformowali, że ministrowie właściwi ds. transportu z Litwy, Łotwy i Estonii zatwierdzili wytyczne do projektowania do projektu Rail Baltica, które zakładają m.in. prędkość konstrukcyjną dla pociągów pasażerskich 249 km/h, dla pociągów torowych – 120 km/h, maksymalną długość pociągów towarowych 1050 m i nacisk osi 25 t.

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił m.in. że: PKP PLK nie posiada oficjalnego stanowiska partnerów: RB Rail Baltica AS oraz Kolei Litewskich, akceptującego bądź odrzucającego przyjęte po polskiej stronie parametry dla odcinka Warszawa - Białystok. W zakresie technicznej realizacji projektu dla PKP PLK szczególne

znaczenie będzie miało ustalenie miejsca styku infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK i linii budowanej przez RB Rail AS Powyższe będzie możliwe zapewne dopiero po zakończeniu przez RB Rail AS prac nad wstępnym trasowaniem linii.
(dowód: akta kontroli str. 521-528, 583-609, 691-697)

Do czasu kontroli PKP PLK, Koleje Litewskie oraz RB Rail AS nie opracowały zasad współpracy dotyczących odcinka transgranicznego, w tym m.in. w zakresie rozwiązań dotyczących srk[26] i zasilania.

Strona litewska, tj. RB Rail Baltica AS była w trakcie przygotowania Koncepcji Planu Operacyjnego dla realizacji projektu i oczekiwała szczegółowych danych dotyczących projektu Rail Baltica po stronie polskiej (stanowiących elementy do planowania, projektowania i implementacji korytarza kolejowego Rail Baltica. Przekazanie danych będzie możliwe po zawarciu Umowy o poufności z RB Rail AS.
(dowód: akta kontroli str. 521-528, 613-616, 691-697)

1.2.4. Zgodnie z obowiązującymi w PKP PLK procedurami, zabezpieczenie środków finansowych dla realizacji zadań zapewniane było poprzez zgodę Zarządu na zaciągnięcie zobowiązania. W ww. zgodzie określone były źródła finansowania wraz z wysokością środków, jakie były zabezpieczone na realizację danego przedsięwzięcia.

Dla projektu sporządzenia Studium Wykonalności dla zadania „Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki - granica państwa" oraz materiałów przetargowych na wykonanie zakresu robót projektowych w ramach zadania: „Prace przygotowawcze dla wybranych projektów perspektywy 2014-2020" zgoda na zaciągnięcie zobowiązania została wyrażona w Uchwale nr 379/2014 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 20 maja 2014 r. wraz z jej zmianami.
(dowód: akta kontroli str. 718-766)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[27] działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. PKP PLK posiadała wiedzę na temat parametrów technicznych i obciążenia ruchem linii kolejowych wchodzących w skład E75, regularnie także dokonywała oceny stanu technicznego odcinków z Białegostoku do granicy z Litwą. PKP PLK podjęła współpracę z Kolejami Litewskimi i RB Rail AS na szczeblu zarządów spółek. Do dnia 25 czerwca 2018 r. nie zostały podjęte żadne działania na rzecz aktywizacji działalności wspólnej grupy infrastrukturalnej.

2. Przygotowanie inwestycji do realizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. Inwestycje na E75 Spółka podzieliła na pięć odcinków realizacyjnych[28], w ramach których rozpoczęto realizację 99 projektów, w tym 27 dotyczyło

---

[26] Urządzenia srk – urządzenia sterowania ruchem kolejowym.

[27] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

[28] [1] Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne) - realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, [2] Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne) Faza II – realizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, a także [3] Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne, [4] Prace na linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok oraz [5] Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I, odcinek Białystok - Ełk - realizowane w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" 2014-2020 (ang. *Connecting Europe Facility* – CEF).

prowadzenia prac projektowych i przedprojektowych. Wartość wszystkich zawartych umów dotyczących modernizacji linii kolejowych wchodzących w skład E75 wyniosła na dzień 30 czerwca 2018 r. 2 654 859 tys. zł netto, w tym wartość prac przygotowawczych i projektowych wyniosła łącznie 107 578 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 2115-2134)

Szczegółową kontrolą NIK objęto trzy zadania (z 27 zakończonych i realizowanych w zakresie prac przedprojektowych i projektowych wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.):

1. „Wykonanie dokumentacji projektowych dla odcinka Czyżew - Białystok od km 107.260 – do km 178.500 z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji lokalizacyjnych i pozwoleń na budowę" w ramach projektu pn. „Prace na linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok"[29] – wartość prac projektowych 17 664,5 tys. zł netto.
2. „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w ramach projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I odcinek Białystok - Ełk"[30] – wartość prac projektowych 19 800 tys. zł netto.
3. „Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap II odcinek Ełk - Trakiszki (granica państwa)"[31] – wartość prac przedprojektowych 2 600 tys. zł netto.

Spółka przy wyborze wykonawców ww. umów stosowała przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[32] (w brzmieniu aktualnym na dzień wszczęcia postępowania przetargowego), ww. postępowania prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 2082-2110)

Kontrakty nr 1 i 2 dofinansowane były w ramach CEF. Kontrakt nr 3 realizowano ze środków własnych Spółki[33]. Dla ww. kontraktów zawarto umowy z Wykonawcami na łączną kwotę 40 064,5 tys. zł netto. Wartość poniesionych wydatków w ramach tych kontraktów na 30 czerwca 2018 r. wynosiła 8 582,1 tys. zł netto, zaś kwota zobowiązań na dzień 30 czerwca 2018 r. – 31 482,4 tys. zł netto. Wartość badanych umów stanowiła 37,24% wartości umów dotyczących opracowania dokumentacji projektowych i przedprojektowych.

(dowód: akta kontroli str. 704-714, 857- 859, 1005-1006, 1029-1031, 1627-1631, 2048-2049, 2056, 2063-2064)

Zgodnie z przekazanymi przez PKP PLK danymi, dla kontraktów objętych kontrolą nie naliczono kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 18-19, 1011, 1289-1290, 1618-1619)

2.1.1. Zakres przedmiotowy umowy na „Wykonanie dokumentacji projektowych dla odcinka Czyżew - Białystok od km 107.260 – do km 178.500 z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji lokalizacyjnych i pozwoleń na budowę" w ramach projektu pn.: „Prace na linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok" obejmował m.in. [1] roboty torowe nawierzchniowe, [2] podtorowe

---

29 Umowa Nr 90/101/086/16/Z/I z 13 września 2016 r.

30 Umowa Nr 60/039/022/17/Z/I z 27 grudnia 2017 r.

31 Umowa Nr 60/039/022/17/Z/I z 29 grudnia 2017 r.

32 Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.; dalej: „pzp".

33 W kontrakcie 1 koszty kwalifikowane wynoszą 14 769,84 tys. zł. Do 30 czerwca 2018 r. wydatkowano 7 647,26 tys. zł kosztów kwalifikowanych, co stanowi 51,78% wydatków kwalifikowanych projektu. Do 30 czerwca 2018 r. w ramach kontraktu 2 nie poniesiono wydatków kwalifikowanych w projekcie.

i odwodnieniowe, [4] przebudowę peronów z wyposażeniem, [5] sieć trakcyjną, [6] elektroenergetykę nietrakcyjną, [7] obiekty inżynieryjne.

Dokumentacja projektowa miała uwzględniać prędkości 160 km/h jako prędkość maksymalną i prędkość 200 km/h, jako prędkość docelową. W OPZ przewidziano, że wszystkie prace wykonane w pierwszej fazie modernizacji muszą uwzględniać ostateczną rozbudowę linii do prędkości 200 km/h. Dostosowaniu do prędkości 200 km/h miało podlegać trasowanie linii, geometria linii i układu torowego, perony, nowo budowane obiekty inżynieryjne oraz urządzenia sieci trakcyjnej (rozstaw słupów, łańcuchowa konstrukcja sieci trakcyjnej), aby uniknąć konieczności późniejszej przebudowy.

(dowód: akta kontroli str. 2111-2114)

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. umowa była w trakcie realizacji, a odbiorów poszczególnych etapów prac dokonywano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1006, 1627-1631, 2048-2049, 2056, 2115-2134)

Spółka zawarła porozumienie z Wykonawcą ww. umowy, w wyniku którego wyraziła zgodę na roboczy podział odcinka Czyżew - Białystok na mniejsze sekcje i przygotowywanie projektów budowlanych z wyprzedzeniem czasowym w porównaniu do harmonogramu wynikającego z umowy. Przykładowo wielobranżowe projekty budowlane oraz projekty budowlane linii zasilających (dalej: LPN) dotyczące całości odcinka Czyżew - Białystok zgodnie z umową miały zostać wykonane i przekazane do oceny PKP PLK do 5 stycznia 2018 r. W efekcie dokonanego podziału Wykonawca przygotował projekty budowlane dla mniejszych odcinków i przekazał je PKP PLK we wcześniejszych terminach. Projekty budowlane dla odcinka Małkinia - Czyżew zostały przekazane PKP PLK 17 lipca 2017 r., projekty budowlane dla odcinka Czyżew - Szepietowo – 15 września 2017 r., projekty budowlane dla odcinka Szepietowo - Łapy ze stacją Szepietowo – 20 października 2017 r., a projekty budowlane dla ostatniego odcinka Turczyn - Białystok ze stacją Białystok – 29 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 857-859, 1005-1006)

W dniu 11 maja 2018 r. Aneksem nr 3 do umowy zwiększono wynagrodzenie Wykonawcy do kwoty 22 223,82 tys. zł brutto (tj. o 1 959,57 tys. zł) oraz zakres rzeczowy w związku z wnioskami o zmianę zakresu prac zgłaszanymi przez Wykonawcę projektu oraz przez strony trzecie, tj. jednostki samorządu terytorialnego, które w procesie uzgodnień wydawanych dokumentów oraz w formie wolnych wniosków postulowały o dokonanie zmian służących lokalnej społeczności[34].

(dowód: akta kontroli str. 857-859, 1006, 1099, 1617-1634, 1637, 1639)

2.1.2. Zakres przedmiotowy umowy na „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w ramach projektu pn. Prac na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I odcinek Białystok - Ełk" obejmował m.in. [1] modernizację i budowę linii nr 38 jako dwutorowej oraz podniesienie prędkości maksymalnej do 160 km/h, przy założeniu, że będą występować lokalne ograniczenia prędkości (częściowe korekty przebiegu linii w celu uzyskania zakładanej prędkości), kompleksowe wzmocnienie podtorza

---

[34] Przykłady: wniosek Gminy Łapy dotyczący budowy przejścia podziemnego dla pieszych w miejscu kładki, przeznaczonej do likwidacji, wniosek Gminy Czyżew o poprowadzenie trasy drogi serwisowej, które umożliwi lepszą komunikację mieszkańcom na danym terenie. Pozostałe zmiany wynikały z wniosków PKP PLK i dotyczyły m.in. zmiany długości peronów, przebudowy układu torowego na stacji Białystok, włączenia do LCS kolejnej grupy urządzeń srk. Proponowane rozwiązania nie były uwzględnione w podstawowej umowie z Wykonawcą. Nie przewidywały ich też OPZ oraz opracowana i odebrana przez PKP PLK koncepcja programowo-przestrzenna.

i odnowienie nawierzchni torowej; [2] rehabilitację linii nr 41, 223, 515, 516 wraz z pozostawieniem jednotorowych odcinków linii nr 515 na odcinku od km 1,285 do km 1,915, linii 516 na odcinku od km 1,385 do km 1,917, linii nr 223 na odcinku od km 120,500 do km 121,827 oraz linii nr 41 na odcinku od km 0,486 do km 1,800; [3] przebudowę istniejących posterunków i punktów eksploatacyjnych w celu dostosowania do zakładanej prędkości, budowę / przebudowę sieci trakcyjnej, budowę peronów, budynków i obiektów inżynieryjnych. Zabudowę komputerowych urządzeń srk oraz telekomunikacji – LCS Ełk; [4] całkowitą przebudowę istniejącej sieci trakcyjnej i budowę nowej dla torów projektowanych na odcinku Białystok - Ełk.

(dowód: akta kontroli str. 2111-2114)

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. umowa była w trakcie realizacji. Odbiory pierwszych wersji opracowań nastąpiły z sześciotygodniowym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym (zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

Zgodnie z postanowieniem § 2 umowy Wykonawca zobowiązał się wykonać przedmiot umowy zgodnie z OPZ, który stanowił załącznik nr 1 do umowy. W dokumentacji przetargowej zapisano, że Wykonawca w ramach przygotowania projektu geometrii linii kolejowej jest zobowiązany do przeprowadzenia kompleksowej optymalizacji linii kolejowej w celu zwiększenia dopuszczalnych prędkości pociągów. Prędkość maksymalna w OPZ została określona do 160 km/h w ruchu pasażerskim oraz do 120 km/h w ruchu towarowym, przy nacisku 221 kN na oś. W toku realizacji umowy Zamawiający zmienił zakres umowy obowiązującej z Wykonawcą. Spółka poleciła Wykonawcy dokumentacji projektowej odcinka Białystok - Ełk opracowanie analizy geometrii torów na wybranych odcinkach pod kątem prędkości maksymalnej 200 km/h, co nie wynikało z obowiązującej strony umowy, ani z dokumentacji przetargowej przedmiotowego postępowania. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1286)

2.1.3. Zakres przedmiotowy umowy na „Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla projektu pn. Prac na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap II odcinek Ełk - Trakiszki (granica państwa)" obejmował opracowanie elementów dokumentacji przedprojektowej niezbędnej dla przygotowania realizacji projektu, tj.: Studium Wykonalności, a w przypadku podjęcia decyzji przez Zamawiającego o realizacji wybranego wariantu inwestycyjnego, m.in.: [1] dodatkowych dokumentów dla następnych etapów realizacji inwestycji, [2] OPZ/PFU będącego elementem SIWZ niezbędnego dla dokonania wyboru wykonawców następnych etapów projektu wraz z niezbędnymi załącznikami, [3] przygotowanie dokumentów do opracowania wniosku o dofinansowanie, w tym streszczenie SW, [4] wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej.

(dowód: akta kontroli str. 2111-2114)

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. umowa była w trakcie realizacji. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, realizację umowy podzielono na X etapów (w ramach trzech faz realizacyjnych: I - Preselekcja wariantów, II - Wybór wariantu realizacji inwestycji, III - Dokumentacja dla najkorzystniejszego wariantu). Termin realizacji ostatniego etapu umowy (X – Inwentaryzacja przyrodnicza) określono na 2 stycznia 2019 r. W I półroczu 2018 r. zaplanowano wykonanie fazy I (etap I-VI[35]).

---

[35] Etap I-Prognozy społeczno-gospodarcze i analizy rynku usług transportowych; Etap II-Analiza stanu istniejącego infrastruktury kolejowej i taboru oraz definiowanie wariantów inwestycyjnych (w tym trasowanie linii), Etap III-Analizy marketingowe i ruchowe wariantów inwestycyjnych oraz Podsumowanie Fazy I,

W przypadku etapów I-III wykonawca przedłożył pierwszą wersję dokumentacji w terminach zgodnych z określonymi w harmonogramach, w przypadku etapu IV – pierwsza wersja raportu została przekazana przez Wykonawcę jeden dzień po terminie – z uwagi na brak możliwości odbioru dokumentacji przez Zamawiającego w planowanym terminie – zespół projektowy oddelegowany był w umownym terminie przekazania dokumentacji na spotkanie robocze pomiędzy RB Rail Baltica i specjalistami PKP PLK.

(dowód: akta kontroli str. 160-162, 702-714, 857-859, 1005-1006, 1029-1031, 1627-1631, 2048-2049, 2056)

W PFU przewidziano, że analizie zostanie poddana charakterystyka geometrii linii i powinny zostać zaproponowane usprawnienia odpowiadające wymaganiom umów AGC i AGTC. W PFU Spółka wymagała uwzględnienia wariantowania dotyczącego linii dwutorowej z prędkościami maksymalnymi do 160 km/h (wariant „1"), do 200 km/h (wariant „2") i do 230 km/h (wariant „3").

(dowód: akta kontroli str. 2066- 2067, 2111-2114)

Przedmiotowa umowa była już trzecią w ramach której Wykonawcy zobowiązani byli do wykonania studium wykonalności obejmującego odcinek Ełk - Trakiszki (granica państwa). W okresie 2015-2017 Spółka dwukrotnie zleciła opracowanie pełnego SW dla odcinka Ełk - Trakiszki. W 2015 r. opracowanie zostało zlecone w ramach wykonania SW dla projektu „Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa). W 2017 r. zlecono opracowanie studium wykonalności dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa). Jednokrotnie, w 2016 r., zlecono dla tego odcinka opracowanie etapu SW – analiz technicznych wszystkich wariantów inwestycyjnych projektu wraz z oszacowaniem kosztów, które miały uwzględniać dodatkowy wariant 3A realizacji projektu. Wartość umowy na opracowanie SW z 20 lutego 2015 r. to 3 007 350 zł. Wartość umowy na opracowanie etapu SW – analiz technicznych wszystkich wariantów inwestycyjnych projektu wraz z oszacowaniem kosztów uwzględniającego analizę dodatkowego wariantu inwestycyjnego (3a) z 21 września 2016 r. to 190 650 zł. Wartość umowy na opracowanie SW z 29 grudnia 2017 r. to 3 198 000 zł. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

2.2. Nadzór i bieżący monitoring inwestycji projektowych i przedprojektowych należał do zespołów kontraktu i zespołów projektów w Biurze Przygotowania Inwestycji (Centrala PKP PLK), albo w danym regionie w CRI, które to zespoły były nadzorowane przez Dyrektora Projektu. Do zadań tych zespołów należało m.in. opracowanie informacji i sprawozdań niezbędnych do monitorowania realizacji projektu, a także identyfikacja i raportowanie do właściwej komórki organizacyjnej zagrożeń i ryzyk realizacji projektu. Kierownik kontraktu był upoważniony do nadzorowania i kontroli realizacji danej umowy przez Wykonawcę, szczególnie w zakresie terminów wykonania, kosztów i standardów jakościowych. Dyrektor projektu był upoważniony do nadzorowania i kontroli całego projektu, w tym do kontrolowania czynności podejmowanych przez kierownika kontraktu.

W PKP PLK obowiązywał Ramowy Regulamin Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych (ZOPI)[36] oraz Ramowy Regulamin Zespołów Oceny Studiów (ZOS)[37]. Dokumenty te regulowały tryb powoływania, skład zespołów, wymagania

---

Etap IV-Analizy techniczne wszystkich wariantów inwestycyjnych projektu, wraz z oszacowaniem kosztów; Etap V-Analiza środowiskowa; Etap VI-Analiza kosztów i korzyści oraz Podsumowanie Fazy II.

[36] Przyjęty Decyzją Nr 45 Członka Zarządu – dyrektora ds. rozwoju i przygotowania inwestycji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 30 października 2017 r.

[37] Przyjęty Decyzją nr 54/2014 Członka Zarządu – dyrektora ds. realizacji inwestycji PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 19 listopada 2014 r., zmieniony Decyzją Nr 17/2017 Członka Zarządu – dyrektora ds. jakości inwestycji i ryzyka operacyjnego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 25 kwietnia 2017 r.

wobec członków lub ekspertów zespołu, tryb pracy, zadania zespołów i tryb podejmowania ustaleń. Podstawowym celem ww. zespołów była ocena czy opracowania przedstawione do zaopiniowania wykonane zostały zgodnie z warunkami umownymi określonymi przez PKP PLK. Zarówno cząstkowe prace projektowe, jak i przedprojektowe były oceniane oraz ewentualnie odbierane (protokolarnie) przez ZOPI albo ZOS. Dopiero po odebraniu przez ZOPI albo ZOS danego etapu prac mógł nastąpić ich odbiór przez PKP PLK. W skład ZOPI, jak i ZOS wchodzili przedstawiciele merytorycznych komórek organizacyjnych, m.in. ds. analiz technicznych, energetyki, eksploatacji, branży torowej i eksperci z zakresu geodezji, lokalizacji linii kolejowych, sterowania ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 1032-1091)

Biuro Audytu i Kontroli było odpowiedzialne m.in. za prowadzenie planowych i doraźnych kontroli wewnętrznych w Spółce i spółkach z udziałem PKP PLK, późniejsze przygotowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych oraz weryfikację ich realizacji.

W okresie objętym kontrolą Biuro Audytu i Kontroli w obszarze przygotowania inwestycji do realizacji przeprowadziło dwie kontrole na linii E75 Rail Baltica:

- od 18 stycznia do 19 lutego 2016 r. kontrolę doraźną, która dotyczyła prawidłowości zorganizowania i przebiegu postępowania przetargowego dla projektu inwestycyjnego na odcinku Czyżew - Białystok w ramach modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica[38];
- od 4 kwietnia do 13 maja 2016 r. kontrolę planową przeprowadzoną w CRI – Region Centralny w zakresie dokumentacji związanej z inwentaryzacją przyrodniczą na odcinku Czyżew - Białystok oraz realizacją zadania inwestycyjnego na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne na linii kolejowej E75[39].

(dowód: akta kontroli str. 795-856)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W toku realizacji umowy na „Opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego w ramach projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap I odcinek Białystok - Ełk"[40] Spółka bez wymaganej formy aneksu lub udzielenia zamówienia podobnego poleciła Wykonawcy umowy opracowanie dokumentacji projektowej pod kątem zmiany geometrii na wybranych odcinkach celem osiągnięcia prędkości maksymalnej 200 km/h. Tym samym Zamawiający polecił Wykonawcy opracowanie dokumentacji projektowej z uwzględnieniem założeń odmiennych od wynikających z dokumentacji przetargowej postępowania i obowiązującej strony umowy (prowadzenie pociągów z prędkością do 160 km/h w ruchu pasażerskim oraz do 120 km/h w ruchu towarowym, przy nacisku 221 kN na oś), działając wbrew zapisom OPZ, przepisom pzp (art. 134 ust. 6 pkt 3) oraz wewnętrznym regulacjom Spółki w zakresie rozwiązywania sporów inwestycyjnych.

   W konsekwencji zawarta umowa zobowiązywała Wykonawcę do wykonania dokumentacji projektowej, w której stan techniczny oraz geometria linii miały umożliwiać prowadzenie pociągów z prędkością do 160 km/h w ruchu pasażerskim oraz do 120 km/h w ruchu towarowym, przy nacisku 221 kN na oś,

---

38 Treść protokołu została objęta tajemnicą przedsiębiorstwa.

39 Jw.

40 Umowa Nr 60/039/022/17/Z/I z 27 grudnia 2017 r.

przez co były to parametry inne niż dla dotychczas projektowanych odcinków na linii E75, na których uwzględniano prędkość maksymalną 200 km/h (na wybranych odcinkach linii), co świadczy o braku spójnej koncepcji modernizacji poszczególnych odcinków linii kolejowych na E75.

Dyrektor Biura Przygotowania Inwestycji (dalej: BPI) wyjaśnił, iż analiza układu torowego pod kątem optymalizacji prędkości maksymalnej była przewidziana zakresem przedmiotowej umowy i była częścią OPZ (pkt. 4.2 *„W ramach przygotowania projektu geometrii linii kolejowej, Wykonawca zobowiązany jest do przeprowadzenia kompleksowej optymalizacji linii kolejowej w celu zwiększenia dopuszczalnych prędkości pociągów..."*). Dyrektor BPI wyjaśnił przy tym, że zespół projektowy wykonując dyspozycję Zarządu z 21 lutego 2018 r. (po podpisaniu umowy z Wykonawcą) planował realizację prac projektowych (zwiększenie prędkości maksymalnej do 200 km/h) poprzez udzielenie zamówienia podobnego, co umożliwiają zapisy OPZ. Dyrektor BPI wyjaśnił, że PKP PLK brało pod uwagę, iż zakres wprowadzonych zmian może spowodować wydłużenie terminów przedłożenia poszczególnych etapów przez Wykonawcę.

Dyrektor BPI wyjaśnił, że:

- Spółka w korespondencji z Wykonawcą nie zaakceptowała zmiany terminów realizacji, a jedynie przekazała swoją opinię, że dodatkowy czas nie powinien wynosić więcej niż 6 tygodni,
- do czasu przekazania realizacji projektu do regionu północnego CRI formalne uzgodnienie wydłużenia terminu oraz zmiany zakresu umowy z Wykonawcą nie zostało zakończone,
- przekazał Wykonawcy prośbę o przygotowanie szczegółowej analizy zwiększenia kosztów wykonania dokumentacji projektowej i poinformował, że analiza ta umożliwi rozpoczęcie procedowania roszczenia po stronie Zamawiającego.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Dyrektora BPI. OPZ do przedmiotowego zamówienia nie wskazywał zakresu optymalizacji linii kolejowej, co w sposób pośredni wynika z faktu, że dopiero Zarząd w swej dyspozycji z 21 lutego 2018 r. w pkt. 1 zaakceptował rekomendację Biura Przygotowania Inwestycji dotyczącą analizy możliwości zwiększenia prędkości maksymalnej pociągów do 200 km/h.

Ponadto, zgodnie z *Podręcznikiem zarządzania sporami inwestycyjnymi w PKP PLK S.A.* kierownik kontraktu i dyrektor projektu powinni przeciwdziałać sytuacjom, w których dochodzi do realizacji prac nieobjętych umową z Wykonawcą lub w sposób odmienny od wskazanego w umowie bez zlecenia ich Wykonawcy w sposób przewidziany umowie lub obowiązujących przepisach, tj. bez zawarcia aneksu do umowy bądź zawarcia odrębnej umowy na wykonanie ww. prac. Wyjaśnienia złożone przez Dyrektora BPI świadczą, że w niniejszej sprawie nie rozpoczęto żadnych formalnych działań, do których Spółka była zobowiązana zgodnie z Podręcznikiem zarządzania sporami inwestycyjnymi – nie zarejestrowano roszczenia. Nadzór nad działaniami kierownika kontraktu oraz dyrektora projektu sprawuje dyrektor BPI. Rejestracja sprawy w rejestrze (system EPM – Rejestr roszczeń wzajemnych) służącym ewidencjonowaniu i aktualizowaniu danych dotyczących sporów inwestycyjnych powinna nastąpić po pierwszej informacji nt. roszczenia powziętej przez PKP PLK. Po zarejestrowaniu sprawy procedura przechodzi z etapu początkowego do etapu roszczenia. Kolejnym elementem procedury jest złożenie wniosku o wydanie opinii prawnej w przedmiocie roszczenia do właściwej jednostki organizacyjnej zajmującej się obsługą prawną. Na podstawie obowiązującego

w Centrali Spółki Regulaminu Organizacyjnego nadzór nad sposobem rozwiązywania sporów powstałych w procesie inwestycyjnym sprawuje biuro prawne. W przedmiotowej sprawie Zamawiający działał niezgodnie z powyższą procedurą. Z ustaleń kontroli wynika, że Wykonawca, opracowywał dokumentację projektową zgodnie z późniejszym poleceniem Zamawiającego, tj. do prędkości 200 km/h i roboty te zostały przez Zamawiającego odebrane. Wykonawca złożył pierwsze wersje opracowanych dokumentacji w terminach o sześć tygodni dłuższych niż wynikało to z umowy oraz może przysługiwać mu roszczenie o dodatkowe wynagrodzenie, które Wykonawca oszacował na 4 000 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela również wyjaśnień złożonych przez Dyrektora BPI dotyczących udzielenia zamówienia podobnego. Udzielenie zamówienia podobnego w trybie z wolnej ręki jest zupełnie inną instytucją niż zmiana postanowień obowiązującej umowy wprowadzona drogą aneksu. OPZ przedmiotowego postępowania zawiera regulacje dotyczące możliwości udzielenia zamówień podobnych. Ich udzielenie jest uzależnione od spełniania następujących warunków: wcześniejszego przeprowadzenia negocjacji z Wykonawcą, w szczególności w zakresie warunków umowy, w tym ceny, terminu wykonania, okresu gwarancji / okresu rękojmi i może obejmować wskazane w OPZ zakresy branż. W przedmiotowej sprawie Spółka nie spełniła ww. warunków. Zdaniem NIK nie zaistniały ponadto okoliczności, o których mowa w § 21 przedmiotowej umowy[41], które umożliwiałyby PKP PLK aneksowanie umowy z Wykonawcą.

(dowód: akta kontroli str. 1102-1162, 1199-1239, 1289-1290)

2. Brak spójnej koncepcji modernizacji E75 spowodował, że dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa), w latach 2015-2017 Spółka zleciła przygotowanie dwóch Studiów Wykonalności i dodatkowego wariantu inwestycyjnego (stanowiącego uzupełnienie studium wykonalności z 2015 r. o dodatkowy wariant) za łączną kwotę 5 200 tys. zł netto (uwzględniających przedmiotowy odcinek jako jednotorowy, jako dwutorowy, z prędkościami maksymalnymi 120 km/h albo 230 km/h), co było działaniem niegospodarnym. Brak spójności w przygotowaniu do realizacji poszczególnych odcinków linii E75 świadczy o braku skutecznego nadzoru nad całością modernizacji E75.

---

[41] § 21 Zmiany postanowień Umowy (...)

3) W przypadku zaistnienia innych okoliczności, bez względu na ich charakter, w tym leżących po stronie Zamawiającego, skutkujących niemożliwością wykonania lub należytego wykonania przedmiotu Umowy zgodnie z jej postanowieniami, o ile ich pojawienie się nie jest lub nie było w jakikolwiek sposób zależne od Wykonawcy, w tym o charakterze prawnym, organizacyjnym, ekonomicznym, administracyjnym lub technicznym,
   - możliwa jest uzasadniona tymi okolicznościami zmiana zakresu Etapu lub Etapów, terminu realizacji Umowy lub terminów wykonania Etapu lub Etapów odpowiednio do okresu trwania przeszkody, która uniemożliwia realizację przedmiotu niniejszej Umowy, zgodnie z jej treścią i w sposób należyty, oraz Wynagrodzenia, odpowiednio poprzez zmniejszenie maksymalnie o wartość oszczędzanych kosztów lub zwiększenie do wartości pozwalającej na pokrycie dodatkowych uzasadnionych i udokumentowanych kosztów.
4) Pozostałe zmiany spowodowane następującymi okolicznościami:
   a) Siła Wyższa uniemożliwiająca wykonanie przedmiotu Umowy zgodnie z SIWZ, zgodnie z zapisem § 20 Umowy,
   b) zmiany uzasadnione okolicznościami, o których mowa w art. 357[1] Kodeksu cywilnego;
   c) gdy zaistnieje inna, niemożliwa do przewidzenia w momencie zawarcia Umowy okoliczność prawna, ekonomiczna lub techniczna, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności, skutkująca brakiem możliwości należytego wykonania Umowy zgodnie z SIWZ.
   - w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionej powyżej w pkt 4 możliwa jest w szczególności zmiana terminu realizacji Umowy.

Dyrektor BPI wyjaśnił m.in., że: dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa) pozyskano stanowisko Komisji Europejskiej i Spółki RB Rail AS przedstawione 16 stycznia 2017 r. na spotkaniu na szczeblu zarządów oraz 24-26 kwietnia 2017 r. na Rail Baltica Global Forum w Rydze przekazujące oczekiwania uzyskania na polskiej części Rail Baltica prędkości nawiązującej do przyjętych prędkości V = 240 km/h na RB na terenie Estonii, Łotwy i Litwy. Mając ww. na uwadze postanowiono przeanalizować możliwości techniczne i ekonomiczne modernizacji E75 na odcinku Ełk - Trakiszki (granica państwa) zapewniające komplementarną zgodność do standardów RB. Spółka zleciła opracowanie SW dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa) także w zakresie podwyższonych parametrów linii zelektryfikowanej dwutorowej z prędkością do 230 km/h (w piśmie PKP PLK: „do 250 km/h").

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela złożonych wyjaśnień. Z informacji przekazanych przez PKP PLK w dniu 19 lipca 2018 r. wynika, że podczas spotkania RB Rail AS i PKP PLK 16 stycznia 2017 r. nie zostały przekazane żadne dokumenty potwierdzające stanowisko KE i RB Rail AS w sprawie parametrów Rail Baltica na terytorium Polski, a kwestia oczekiwań odnośnie parametrów linii na terytorium Polski została ujęta jedynie w prezentacji kolei litewskich podczas spotkania 15 stycznia 2018 r. Parametry techniczne dla projektowania Rail Baltica zostały przyjęte 3 maja 2018 r. przez właściwe ministerstwa Estonii, Łotwy i Litwy na terytorium tych krajów i znacznie odbiegały od parametrów obowiązujących dla międzynarodowych linii kolejowych (przyjęto następujące parametry techniczne: maksymalna prędkość projektowa dla pociągów pasażerskich – do 249 km/h (maksymalna prędkość eksploatacyjna dla pociągów pasażerskich – 234 km/h, dla pociągów towarowych – 120 km/h), nacisk na oś – 25 ton i maksymalna długość pociągu towarowego – 1050 m). Tymczasem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok – Suwałki – Trakiszki (granica państwa), etap II odcinek Ełk – Trakiszki (granica państwa)" zakończyło się podpisaniem umowy z 29 grudnia 2017 r., a zatem przed formalnym przyjęciem przez kraje nadbałtyckie ww. parametrów technicznych. W związku z powyższym, w tym czasie nie było podstaw do planowania parametrów technicznych linii kolejowej wyższych niż wynikało to z umowy AGC i AGTC, a takie parametry linii zostały określone już w Studium Wykonalności opracowanym na podstawie umowy z 20 lutego 2015 r. i dodatkowym wariancie 3A opracowanym na podstawie umowy z 21 września 2016 r. Już w 2016 r. Spółka dysponowała informacjami wykazującymi nieefektywność ekonomiczną modernizacji całej linii Białystok - Ełk - Trakiszki (granica państwa), jako linii w przeważającej części jednotorowej z prędkością maksymalną do 160 km/h. Nieefektywność ekonomiczną wykazał również wariant zakładający modernizację linii z odcinkiem Ełk - Trakiszki, jako jednotorowym z prędkością maksymalną do 120 km/h. Tym samym, w ocenie NIK, brak było podstaw do kolejnego zlecania opracowania Studium Wykonalności dla tego samego odcinka Ełk - Trakiszki w sytuacji, gdy strona Polska nie dokonała żadnych wiążących ją ustaleń w zakresie zmiany parametrów projektowych linii wynikających z umów AGC i AGTC.

(dowód: akta kontroli str. 20-23, 1885-1888, 1949-1955, 2071- 2075, 2079-2081, 2111-2114)

3. W przypadku umowy Nr 60/039/022/17/Z/I z 29 grudnia 2017 r. na „Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla projektu pn. Prace na linii E75 na odcinku Białystok - Suwałki - Trakiszki (granica państwa), etap II odcinek Ełk - Trakiszki (granica państwa)", Dyrektor CRI Regionu Północnego (IRE2) (po przekazaniu

dokumentacji przez Biuro Przygotowania Inwestycji – IPD3) 16 kwietnia 2018 r. powołał Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych (ZOPI), zamiast Zespołu Oceny Studiów[42]. Powyższe stanowiło naruszenie § 6 ust. 2 Umowy, który wskazywał, że Zamawiający dokonuje oceny przekazanej dokumentacji wg zasad opisanych w OPZ. Zgodnie zaś z zapisami OPZ (pkt 8.2.1) realizacja zamówienia ze strony PKP PLK, zarządzanie i ocena będą dokonywane m.in. przez ZOS. Wg OPZ ZOS dokonuje oceny produktów przedmiotu zamówienia, a wykorzystując dokonaną ocenę przez ZOS Dyrektor Projektu lub Kierownik Kontraktu w imieniu PKP PLK dokonują odbioru poszczególnych etapów przedmiotu zamówienia.

Ponadto, Spółka dokonała odbioru Etapu I ww. Umowy bez wymaganej oceny ZOPI (powołanego zamiast ZOS). ZOPI zostało powołane 16 kwietnia 2018 r., zaś protokół odbioru Etapu I oraz faktura za ten Etap (Faktura VAT nr 99/05/2018 z 17 maja 2018 r.) wskazuje datę wykonania usług (odbiór Etapu) na 11 kwietnia 2018 r., a zatem 5 dni przed powołaniem ZOPI[43]. Wskazać przy tym należy, że protokół Nr 1/2018 z posiedzenia ZOPI dotyczący odbioru Etapu I nie zawiera daty jego sporządzenia.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił m.in., że Biuro Przygotowania Inwestycji (Centrala PKP PLK) powołuje do oceny studium wykonalności ZOS, a Dyrektor Regionu (w CRI) powołuje ZOPI. Stąd wynikają różnice w nazwie zespołów uzgadniających dokumentację. Ponadto wyjaśniono, że brak daty w Protokole nr 1/2018 z posiedzenia ZOPI dotyczącego odbioru Etapu I to oczywista omyłka pisarska i że protokół sporządzono i podpisano 20 kwietnia 2018 r. Wyjaśniono, że w protokole PKP PLK nr 1 z 11 kwietnia 2018 r. wskazane data i nazwa ZOS, zamiast ZOPI to oczywiste omyłki pisarskie.

Odbiór w imieniu PKP PLK opracowania Etapu I wykonanego w ramach umowy nr 60/039/0022/17/Z/I został dokonany przed powołaniem zespołu oceniającego, którego zadaniem była merytoryczna ocena opracowanej przez Wykonawcę dokumentacji, co zresztą Spółka potwierdziła w swoim stanowisku, wskazując, że protokół z posiedzenia ZOPI sporządzono i podpisano 20 kwietnia 2018 r., a więc dziewięć dni po odebraniu Etapu I od Wykonawcy, czego potwierdzeniem są: faktura nr 99/05/18 z dnia 17 maja 2018 r. i faktury korygujące nr 18/05/2018 z dnia 21 maja 2018 r. i nr 25/05/2018 z dnia 30 maja 2018 r. wystawione przez Wykonawcę opracowania Etapu I.

NIK nie podziela przedstawionego stanowiska oraz interpretacji dotyczącej braku wskazań dat w dokumentach oraz zmiany nazwy ZOS na ZOPI, jako oczywistej omyłki pisarskiej. Powołanie ZOPI, a nie ZOS nie stanowi jedynie omyłkowej zmiany nazwy zespołu oceniającego, ale stanowi zmianę rodzaju zespołu i charakteru jego pracy. Różnice te wynikają z regulaminów organizacyjnych tych zespołów. Na podstawie § 9 ust. 8 pkt 6 Ramowego Regulaminu ZOS w Spółce, ZOS dokonuje oceny przedłożonej dokumentacji pod kątem zgodności z przepisami pzp. Brak jest takiego wymogu w stosunku do ZOPI. Powołanie ZOPI a nie ZOS jest skutkiem braku regulacji wewnętrznych stanowiących o możliwości powoływania zespołów oceniających studia wykonalności przez inne jednostki organizacyjne niż BPI w Centrali PKP PLK.

(dowód: akta kontroli str. 857-942, 1009-1096, 1957-1968)

---

[42] W uwagach do Protokołu nr IPD3K3/1/2018 z przekazania dokumentacji pomiędzy IPD3, a IRE wskazano na konieczność powołania ze strony IRE ZOS.

[43] Merytoryczny odbiór dokonany przez zespół oceniający stanowi podstawę do dokonania odbioru przez wyznaczone osoby w imieniu PKP PLK. Odbiór w imieniu PKP PLK stanowi podstawę do wystawienia faktury przez Wykonawcę i do dokonania płatności przez PKP PLK.

4. Spółka zlecając podwójne opracowanie inwentaryzacji przyrodniczej dla zadania „Prace na linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok" zwiększyła koszty realizacji projektu o kwotę 113,98 tys. zł. netto, co było działaniem niegospodarnym. W dniu 12 lutego 2016 r. Spółka zawarła umowę nr 60/018/0003/16/Z/I na *Wykonanie w ramach realizacji Umowy Ramowej, opracowania Typ 3 – Rozpoznanie warunków przyrodniczych – inwentaryzacja przyrodnicza dla projektu „Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Czyżew – Białystok"* (mimo stanowiska Zespołu ds. modernizacji linii kolejowej E75 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie wycofania zaproszenia do składania ofert i rezygnacji z wykonywania inwentaryzacji w ramach tej umowy). W dniu 13 września 2016 r. Spółka zawarła kolejną umowę, nr 90/101/0086/16/Z/I *Wykonanie dokumentacji projektowych dla odcinka Czyżew – Białystok od km 107.260 – do km 178.500 z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji lokalizacyjnych i pozwoleń na budowę* w ramach projektu pn. „Prace na linii E75 na odcinku Czyżew – Białystok" (w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ogłoszonego 2 września 2013 r.), której przedmiotem było m.in. opracowanie raportu o oddziaływaniu na środowisko z inwentaryzacją i waloryzacją przyrodniczą.

   Raport końcowy z przeprowadzanej inwentaryzacji w ramach umowy z 12 lutego 2016 r. został odebrany przez PKP PLK 13 lutego 2017 r. Wykonawcy zapłacono 113 984 zł netto tytułem wynagrodzenia za wykonaną terenową inwentaryzację przyrodniczą w okresie od 21 lutego 2016 r. do końca września 2016 r. W przypadku umowy z 13 września 2016 r., wg harmonogramu rzeczowego etap ten miał zostać wykonany do 6 listopada 2017 r. za wynagrodzeniem w wysokości 100 tys. zł netto. Raport o oddziaływaniu na środowisko z inwentaryzacją i waloryzacją przyrodniczą odebrano 14 września 2017 r.

   Dyrektor Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła m.in., że opracowanie inwentaryzacji przyrodniczej przez Wykonawcę umowy z 12 lutego 2016 r., niezależnie od opracowania dokumentacji środowiskowej, w tym inwentaryzacji środowiskowej przez Wykonawcę umowy z 13 września 2016 r. było korzystne dla PKP PLK, ponieważ rozszerzono zakres inwentaryzacji, objęto pracami terenowymi sezon wegetacyjny 2016 r. z okresem wiosennych migracji płazów (marzec – maj), zapewniło PKP PLK dane do sporządzenia dokumentacji środowiskowej nawet w przypadku braku szybkiego powodzenia zawarcia umowy z września 2016 r., przyspieszyło proces pozyskania niezbędnych decyzji administracyjnych, w szczególności decyzji środowiskowej, co umożliwiło szybsze niż w przypadku braku zlecenia opracowania inwentaryzacji przez Wykonawcę umowy z lutego 2016 r. rozpoczęcie i ukończenie modernizacji linii E75 na odcinku Czyżew - Białystok. Wg wyjaśnień, jednoznacznie przełożyło się to na korzyści ekonomiczne dla gospodarki i finansowe dla PKP PLK.

   NIK nie podziela powyższego stanowiska. Umowa z 13 września 2016 r. regulowała postępowanie w przypadku konieczności zrealizowania przedmiotu umowy przy zastosowaniu innych rozwiązań technicznych lub materiałów ze względu na zmianę przepisów prawa. Spółka w wyjaśnieniach z października 2013 r. dla oferentów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazała możliwość aneksowania umowy, w związku z zadanym pytaniem dotyczącym zmian w przepisach skutkujących zmianą zakresu inwentaryzacji przyrodniczej. Pominięcie przez PKP PLK możliwości aneksowania umowy oraz zlecenie opracowania inwentaryzacji przyrodniczej w ramach umowy z 12 lutego 2016 r. zwiększyło koszty finansowe PKP PLK o kwotę 113,98 tys. zł netto. PKP PLK oszacowało, że zwiększone koszty przyczyniły się do szybszego o trzy

miesiące złożenia projektu Raportu do właściwego organu administracyjnego[44]. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana 18 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1969-2062, 2113-2114)

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie ocenia system dokonywania odbioru od wykonawców dokumentacji projektowej i przedprojektowej, a także działania Spółki prowadzące do podzielenia odcinka Czyżew - Białystok na pododcinki i opracowywanie przez wykonawcę projektów budowalnych z wyprzedzeniem w stosunku do terminów wynikających z umowy. Jednakże NIK dostrzega brak skutecznego nadzoru nad całością działań projektowych i przedprojektowych modernizacji E75, a w efekcie nieokreślenie spójnej prędkości maksymalnej dla badanych odcinków linii kolejowych na całej E75. Skutkiem braku spójnej koncepcji było zlecenie wykonania trzech opracowań dotyczących prac przedprojektowych dla odcinka Ełk - Trakiszki (granica państwa) w okresie dwóch lat oraz opracowanie SIWZ dla odcinka Białystok - Ełk z prędkością maksymalną 160 km/h. Działaniem niegospodarnym, w ocenie NIK, było zlecenie przeprowadzenia tej samej inwentaryzacji przyrodniczej w ramach dwóch niezależnych umów dla odcinka Czyżew - Białystok.

3. Realizacja i monitorowanie postępów zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Zadania inwestycyjne związane z modernizacją linii kolejowej E75 Rail Baltica realizowane były w ramach pięciu Projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.[45]

Według stanu na 30 czerwca 2018 r., Spółka zakończyła realizację siedmiu inwestycji związanych z modernizacją E75 o łącznej wartości 41 146,6 tys. zł, 12 umów o łącznej wartości 2 223 806,4 tys. zł było w trakcie realizacji, a do 2020 r. zaplanowano kolejnych sześć zadań o łącznej szacunkowej wartości 2 963 669,1 tys. zł, z terminem zakończenia do 14 sierpnia 2023 r.[46]

Szczegółowa kontrola NIK dotyczyła następujących trzech zadań inwestycyjnych[47]:

- „Polepszenie jakości usług przewozowych na liniach objazdowych 31, 32, 36" – umowa nr 90/101/0117/16/Z/I z 27 stycznia 2017 r.,
- „Zaprojektowanie i budowa przejścia podziemnego w Łochowie" – umowa Nr 90/101/0009/17/I/I z dnia 16 lutego 2017 r.,
- „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne – Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260" – umowa Nr 90/101/0039/17/Z/I z 13 czerwca 2017 r.

W przypadku budowy przejścia podziemnego w Łochowie i robót budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew kontrolą objęto zarówno proces wyłonienia wykonawców obu inwestycji jak i etap realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2115-2134)

---

[44] Wykonawca umowy z 13 września 2016 r., któremu przekazano opracowaną inwentaryzację przyrodniczą w ramach umowy z 12 lutego 2016 r., wykonał opracowanie Raportu o oddziaływaniu na środowisko z inwentaryzacją i waloryzacją przyrodniczą 11 sierpnia 2017 r., tj. 86 dni przed terminem wynikającym z umowy (6 listopada 2017 r.).

[45] Listę inwestycji opisano w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

[46] Dotyczy wyłącznie umów na roboty budowlane, przebudowę/budowę urządzeń elektroenergetycznych i systemu sterowania ruchem. W zestawieniu danych nie uwzględniono umów na prace przedprojektowe i projektowe, umów na nadzór inwestorski / autorski, umów na działania informacyjne i promujące projekt, umów na sieć trakcyjną oraz umów przyłączeniowych. Terminy dla zadań planowanych są terminami szacunkowymi.

[47] Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. w trakcie realizacji było 39 umów, z czego 15 umów to umowy związane m.in. z robotami budowlanymi, a 15 umów to tzw. umowy przyłączeniowe. Pozostałe to umowy np. na opracowanie dokumentacji projektowej, nadzór inwestorski lub promocję.

3.1. Postępowanie przetargowe na „Zaprojektowanie i budowę przejścia podziemnego w Łochowie" prowadzono w trybie zapytania ofertowego[48], zaś na „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260" w trybie przetargu ograniczonego[49] – na podstawie pzp postępowania prowadzono zgodnie z regulaminem PKP (w przypadku przejścia podziemnego w Łochowie) oraz pzp (w przypadku odcinka Sadowne - Czyżew).

(dowód: akta kontroli str. 1308-1580, 2531-2537)

3.2.1. Zgodnie z treścią PFU, Wykonawca w ramach zamówienia na „Polepszenie jakości usług przewozowych na liniach objazdowych 31[50], 32[51], 36"[52] (umowa nr 90/101/0117/16/Z/I z 27 stycznia 2017 r.) zobowiązany był zaprojektować i wykonać m.in. [1] roboty budowlane w nawierzchni torowej, rozjazdach i peronach (w tym m.in. kompleksową wymianę nawierzchni torowej na poszczególnych odcinkach, mechaniczne podbicie torów, czyszczenie i wymianę tłucznia, wybudowanie rozjazdów, estetyzacja peronów), [2] roboty okołotorowe (w tym m.in. odchwaszczanie torów, poprawianie widzialności, usunięcie krzewów), [3] prace na obiektach inżynieryjnych (w tym m.in. naprawę wiaduktu, naprawę mostów i przepustów), [4] urządzenia sterowania ruchem kolejowym (w tym m.in. zabudowę urządzeń SSP), [4] sieć trakcyjną i elektroenergetykę nietrakcyjną (w tym m.in. zaprojektowanie i wykonanie zasilania urządzeń SSP, demontaż zbędnej infrastruktury elektroenergetycznej). Zaakceptowana kwota kontraktowa w umowie wynosiła 169 647 800 zł netto, a pierwotny czas na ukończenie zadania to 10 miesięcy od daty podpisania Umowy, tj. 27 listopada 2017 r.

Zamawiający w PFU – w opisie nawierzchni torowej (pkt 3.1. PFU) – wskazał m.in., że: [1] na linii nr 31 podsypka tłuczniowa ma grubość około 0,25 m, a jej zanieczyszczenie wynosi około 30-50%, [2] na linii nr 32 podsypka pospółka ma grubość ok. 0,25 m, a jej zanieczyszczenie wynosi około 40-60%, [3] na linii nr 36 podsypka tłuczniowa ma grubość ok. 0,25 m, a jej zanieczyszczenie wynosi około 20-40%. Zgodnie z PFU prace w podtorzu należało ograniczyć do minimum. W związku z niewłaściwym przygotowaniem przez Zamawiającego PFU, według stanu na 30 czerwca 2018 r. przedmiotową Umowę aneksowano trzykrotnie:

- Aneks nr 1 z 9 października 2017 r.: [1] zwiększenie czasu na ukończenie o 34 dni; [2] zakup i wbudowanie tłucznia, nieujętego w Ofercie, w kwocie maksymalnej 25 439 882,07 zł netto; [3] zmiana poszczególnych Etapów wraz z terminami na ich wykonanie; [4] zmiana subklauzuli 14.1., w której dodano zapisy odnośnie rozliczeń zakupionego i wbudowanego tłucznia; [5] zmiana zakresu robót do wykonania w punkcie 6.2.1. PFU stanowiącego załącznik do SIWZ; [6] zmiana opisu nawierzchni torowej (pkt 3.1. PFU) w zakresie linii 32 i 36 (zanieczyszczenie podsypki ustalono na 100%, a nie jak pierwotnie na odpowiednio 40-50% i 20-40%).
- Aneks nr 2 z 4 grudnia 2017 r.: [1] udzielenie Wykonawcy zamówienia dodatkowego na zaprojektowanie i uruchomienie blokady liniowej półsamoczynnej z kontrolą niezajętości szlaków Czeremcha - Gregorowce

---

48 Postępowanie nr 9090/IREZA1/20204/09343/16/P, prowadzone w trybie zapytania ofertowego na podstawie § 15 Regulaminu PKP PLK S.A. udzielania „podprogowych" zamówień sektorowych oraz udzielanych na podstawie art. 136, 137 lub 138 pzp, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE" (Załącznik Nr 8 do Korporacyjnej Polityki Zakupów PKP PLK S.A.), przyjętego Uchwałą nr 952/2016 przez Zarząd PKP PLK S.A. z 28 września 2016 r.

49 Postępowanie nr: 6060/ICZ3/18963/07304/15/P. Dziesięciu Wykonawców złożyło wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, zaproszenia do składania ofert wysłano siedmiu z nim, złożono cztery oferty.

50 Linia kolejowa nr 31 Siedlce – Siemianówka od km 0,313 do km 90,167.

51 Linia kolejowa nr 32 Czeremcha - Białystok od km 0,884 do km 77,307.

52 Linia kolejowa nr 36 Ostrołęka – Łapy od km 0,811 do km 88,555.

i Gregorowce - Bielski Podlaski (Lewki) na linii kolejowej nr 32 wraz z wbudowaniem medium transmisyjnego łączności przewodowej kabla TKM 35x4x08 na odcinku Czeremcha - Lewki oraz zabudowa urządzeń kontroli niezajętości rozjazdów nr 100 i 101 (IKEA) w kwocie 2 498 000 zł netto; [2] dodano kolejny Etap w związku z zaprojektowaniem i uruchomieniem ww. blokady liniowej (termin do 8 grudnia 2017 r.); [3] ww. prace dopisano do zakresu robót na linii kolejowej nr 32 w pkt. 6.7 PFU;

– Aneks nr 3 z 23 kwietnia 2018 r.: [1] wydłużenie czasu na ukończenie do 30 czerwca 2018 r.; [2] zmiana terminów wykonania poszczególnych Etapów.

Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości".

(dowód: akta kontroli str. 2153-2325)

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. inwestycja była w końcowej fazie robót, a zaawansowanie finansowe wynosiło 97,2%. W dniu 3 listopada 2017 r. nastąpił m.in. odbiór końcowy części inwestycji, tj. toru nr 1 i 2 szlaku Nurzec - Czeremcha linii kolejowej nr 31 wraz z robotami okołotorowymi (tor nr 1 od km 70,700 do km 89,630; tor nr 2 od km 70,695 do km 89,720). Do 30 czerwca 2018 r. dokonano również odbiorów końcowych poszczególnych linii teletechnicznych na linii nr 31 i części obiektów inżynieryjnych (m.in. cztery mosty na linii 36, trzy stacje wraz z rozjazdami, most i wiadukt na linii 31) oraz licznych odbiorów eksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2598-2605)

3.2.2. Zakres przedmiotowy umowy na „Zaprojektowanie i budowę przejścia podziemnego w Łochowie" realizowanego w ramach projektu „Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne"[53] obejmował m.in. budowę podziemnego przejścia dla pieszych z wydzieleniem pasa rowerowego, wykonanie dojść i dojazdów do obiektu, wykonanie odwodnienia i oświetlenia obiektu. Termin realizacji inwestycji ustalono na 18 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 16 sierpnia 2018 r. Okres gwarancji wynosił 72 miesiące. Wynagrodzenie dla Wykonawcy określone w umowie wynosiło 3 787 000 zł netto (4 658 010 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 1308-1580, 2363-2384)

W umowie wyszczególniono trzy Etapy inwestycji (kamienie milowe), które Wykonawca zobowiązany był wykonać w następujących terminach:

a) do 210 dni od daty zawarcia Umowy – zatwierdzenie Projektu Budowlanego, tj. do 14 września 2017 r. – projekt budowlany zatwierdzono 18 czerwca 2018 r.[54] (blisko dziewięć miesięcy po terminie);
b) do 90 dni od daty zatwierdzenia Projektu Budowlanego – zatwierdzenie Projektu Wykonawczego, tj. do 13 grudnia 2017 r. (wg stanu na 30 czerwca 2018 r. 90-dniowy termin minie 16 września 2018 r., tj. 30 dni po pierwotnym czasie na ukończenie całej inwestycji);
c) w terminie 18 miesięcy od dnia podpisania umowy (zgodnie z ofertą Wykonawcy) zrealizuje prace objęte Zamówieniem, potwierdzonym odbiorem ostatecznym, tj. do 16 sierpnia 2018 r.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. Zamawiający i Wykonawca wdrożyli procedurę zawarcia aneksu terminowego do powyższej umowy z deklarowanym terminem zakończenia na grudzień 2018 r. Przyczynami opóźnień w realizacji inwestycji były: [1] przedłużająca się procedura uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia (zagadnienie szerzej opisano w dalszej części

---

[53] Umowa Nr 90/101/0009/17/I/I z dnia 16 lutego 2017 r.

[54] Decyzja Wojewody Mazowieckiego nr 342/II/2018 z 18 czerwca 2918 r.

wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Ustalone nieprawidłowości") oraz [2] błąd w wydanej decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w zakresie konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1580, 2377-2512)

3.2.3. Umowa na „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260" podzielona została na dwie części: [A] wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne Węgrowskie - Czyżew od km 71,800 do km 107,260; [B] zaprojektowanie i wykonanie urządzeń sterowania ruchem kolejowym i teletechniki (element ten obejmował obszar LCS Małkinia, tj. od stacji Sadowne Węgrowskie (włącznie) do km 107,260) oraz Zaprojektowanie i przebudowa wiaduktu kolejowego w obrębie stacji Małkinia, po którym przebiega linia nr 34 Małkinia - Ostrołęka, włączająca się w stację od strony południowej. Projekt dla Części A został sporządzony w ramach umowy Nr 90/135/0002/13/Z/I z 5 listopada 2013 r. na „Wykonanie dokumentacji projektowych dla odcinka Sadowne - Czyżew od km 71,800 do km 107,260 z uzyskaniem wszystkich niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych oraz materiałów przetargowych na roboty budowlane w ramach projektu POIiŚ 7.1-75". Zaakceptowana kwota kontraktowa w umowie wynosiła 521 573 164,08 zł (w tym kwota warunkowa w wysokości 47 415 742,19 zł)

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2538-2566)

Kontrakt obejmował m.in. zasadniczy szlak kolejowy dwutorowy na długości 35,46 km (od km 71,800 do km 107,260), w tym dwie stacje kolejowe (Sadowne oraz Małkinia Górna) i cztery przystanki osobowe. Łącznie, wliczając tory główne, dodatkowe, tory postojowe i pozostałe, do ułożenia przewidziano około 161 km szyn (80,5 km torów), budowę mostu na rzece Bug w km 84,548, przebudowę wiaduktu kolejowego w obrębie stacji Małkinia i budowę przejścia podziemnego w Małkini w km 87,928. Plac budowy przekazano 7 lipca 2017 r., zaś zakończenie prac zaplanowano na 13 listopada 2019 r. (czas realizacji to 29 miesięcy). Na przedmiotowym zadaniu nie wprowadzono zmian projektowych wymagających uzyskania nowego pozwolenia na budowę. W toku realizacji inwestycji Wykonawca składał tzw. zapytania techniczne oraz wnioskował o zmiany projektowe, jednak były to – w ocenie projektanta – zmiany nieistotne (w każdym przypadku zmiany projektowe / odpowiedzi na zapytania techniczne były uzgadnianie z projektantem w ramach zawartej umowy na nadzór autorski).

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2557-2566)

Pierwszą wersję Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego (dalej: HRF) Wykonawca złożył 10 lipca 2017 r. – w terminie umownym, jednak HRF nie spełniał wymogów Zamawiającego. Inżynier Kontraktu pismem z dnia 21 lipca 2017 r. odrzucił przedstawiony HRF z uwagi na jego braki. Ostatecznie, 28 grudnia 2017 r. Wykonawca złożył HRF, który został zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu 18 stycznia 2018 r. Tym samym Wykonawca w zakresie uwzględnienia uwag Inżyniera do HRF pozostawał w zwłoce 153 dni (okres pomiędzy 28 lipca 2017 r. a 28 grudnia 2017 r.)[55]. Zgodnie z Subklauzulą 8.7 pkt f SzWU Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną za nieprzedłożenie lub przekroczenie terminu przedłożenia lub nieuwzględnienie uwag Inżyniera do HRF albo brak jego aktualizacji w terminie ustalonym w Subklauzuli 8.3. SzWU – w wysokości 5 000 zł za każdy dzień zwłoki. Wobec powyższego Zamawiający był uprawniony do naliczenia Wykonawcy kary umownej w wysokości 765 000 zł. W dniu 22 grudnia

[55] Zgodnie z Subklauzulą 8.3. SzWU, w przypadku zgłoszenia uwag przez Inżyniera do przedłożonego HRF, Wykonawca jest zobowiązany do ich uwzględnienia w terminie 7 dni i do ponownego przedłożenia poprawionego HRF Inżynierowi do zatwierdzenia (w tym przypadku do 28 lipca 2017 r.).

2017 r. Zamawiający poinformował Wykonawcę o możliwości naliczenia kar umownych w związku z niezatwierdzeniem HRF. Według stanu 30 czerwca 2018 r. Zamawiający nie naliczył Wykonawcy kar umownych z tego tytułu.

Dyrektor Projektu wyjaśniła m.in.: *Wskazujemy, że ani Umowa, ani powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie precyzują terminu, w jakim Zamawiający powinien naliczyć kary umowne. Na chwilę obecną roszczenie to nie jest również objęte ryzykiem przedawnienia. Nadal istnieje możliwość dochodzenia roszczenia z tego tytułu i Zamawiający z pewnością dokona naliczenia kary umownej zgodnie z postanowieniami Umowy.* Na dzień 30 czerwca 2018 r. Wykonawca prowadził roboty w oparciu o nieważny harmonogram. Wykonawca 29 stycznia 2018 r. przedłożył HRF, który nie został zatwierdzony przez Inżyniera Kontraktu, a który służy do bieżącego monitorowania postępu robót.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2557-2597)

W umowie wyszczególniono 10 etapów inwestycji. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. Wykonawca nie ukończył żadnego etapu, który do tego czasu powinien zostać ukończony (Etapy: 2A – 13 lutego 2018 r. – opóźnienie 137 dni; 7A – 13 lutego 2018 r. – opóźnienie 137 dni; 8B – 13 grudnia 2017 r. – opóźnienie 199 dni). W dniu 19 lutego 2018 r. Zamawiający poinformował Wykonawcę o możliwości naliczenia kar umownych w wysokości 0,02% wartości robót objętych etapem za każdy dzień opóźnień) i wezwał Wykonawcę do zintensyfikowania prac celem nadrobienia powstałych opóźniej w realizacji kontraktu. Zgodnie z Subklauzulą 8.7 lit. a SzWU, jeżeli Wykonawca wykona przedmiot Umowy w Czasie na Ukończenie, wówczas ustalona kara umowna za nieukończenie etapu w terminie będzie uchylona. Do 30 czerwca 2018 r. nie naliczono Wykonawcy kar umownych z tego tytułu.

Dyrektor Projektu wyjaśniła m.in.: *Aby można było naliczyć wysokość należnej Zamawiającemu kary, prace związane z wykonaniem opóźnionego Etapu muszą zostać fizycznie zakończone oraz odebrane. Daje to podstawę do obliczenia wysokości kar umownych zgodnie z Subklauzulą 8.7 Umowy. W związku z powyższym określenie, a co za tym idzie również naliczenie ostatecznej wysokości kar umownych jest na tym etapie niemożliwe. Ponadto, w chwili obecnej trwają rozmowy z Wykonawcą w temacie zawarcia Aneksu terminowego, w ramach którego rozważana jest zmiana Etapów zawartych w Subklauzuli 8.13. WSzU. Wykonawca w swoim wniosku wskazuje na obiektywne przesłanki, które uniemożliwiły wykonanie Etapów w zakładanych pierwotnie terminach Umownych.*

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2557-2597)

Wykonawca 6 czerwca 2018 r. zawnioskował o zawarcie aneksu do Umowy proponując jego treść – zmiana terminów zakończenia poszczególnych etapów inwestycji, bez zmiany czasu na ukończenie całości przedsięwzięcia. Inżynier Kontraktu w piśmie z 20 czerwca 2018 r. do Dyrektor Projektu częściowo podzielił argumentację Wykonawcy podnoszoną we wniosku o aneks – wskazując na obiektywne przesłanki opóźnienia w realizacji poszczególnych Etapów. Do 27 lipca 2018 r. aneks nie został podpisany.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2557-2566)

Według stanu na 31 maja 2018 r. zaawansowanie finansowe inwestycji wynosiło 28,47% (Wykonawca zafakturował wykonane prace na kwotę 148 490 277,04 zł netto) przy 39,86% zaawansowaniu czasowym.

(dowód: akta kontroli str. 2513-2525, 2529-2530, 2557-2566)

3.3. W Spółce prowadzono monitoring i raportowanie postępów realizacji inwestycji oraz występowania ryzyk związanych z realizacją zadań inwestycyjnych. Spółka wykorzystywała system informatyczny umożliwiający generowanie raportów,

w szczególności dotyczących informacji o planie i realizacji nakładów inwestycyjnych oraz prognozowanie występowania ryzyk i problemów realizacyjnych. Ponadto, system umożliwiał generowanie sprawozdań w zakresie osiągania wskaźników rzeczowych inwestycji, zawartych i planowanych umów oraz harmonogramów przetargów i realizacji dla poszczególnych projektów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2529-2530, 2606-2617, 2641-2651)

Nadzór inwestorski nad zadaniami „Polepszenie jakości usług przewozowych na liniach objazdowych 31, 32, 36", „Zaprojektowanie i budowa przejścia podziemnego w Łochowie" oraz „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260" sprawowała firma SAFEGE Odział w Polsce w ramach umowy nr 90/101/0017/17/Z/I z 28 lutego 2018 r. (Wykonawca wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego[56] – umowa obejmowała nadzór nad 10 różnymi zadaniami inwestycyjnymi[57]).

W ramach ww. umowy Wykonawca był odpowiedzialny m.in. za: [1] pełnienie funkcji Inżyniera zgodnie z Umową oraz warunkami kontraktowymi FIDIC[58], [2] zarządzanie rzeczowo-finansowe, w szczególności kompleksową obsługą Kontraktów w zakresie ich rozliczania, monitoringu i sprawozdawczości rzeczowo-finansowej, [3] zarządzanie techniczne, w tym wykonywanie obowiązków Inspektora nadzoru inwestorskiego. Tym samym Wykonawca w ramach umowy nadzoru np. comiesięcznie raportował o postępie realizacji zadań inwestycyjnych, uczestniczył w radach budowy, naradach koordynacyjnych, pośredniczył w kontaktach między Zamawiającym a Wykonawcą, opiniował roszczenia Wykonawców.

Na potrzeby realizacji inwestycji pn. „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne – Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260" zawarto również umowę na nadzór autorski z firmą SYSTRA S.A. Centrum Realizacji Projektów w Europie Środkowej (umowa nr 90/101/0108/17/Z/I z 31 sierpnia 2017 r. – Wykonawca wyłoniony w trybie zapytania ofertowego[59]) – powyższe wynikało z faktu, że projekt budowlany dla Części A tej inwestycji został sporządzony w 2015 r. w ramach odrębnej umowy, co szerzej opisano w pkt. 3.1. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 2335-2336, 2521-2523, 2557-2566)

W okresie objętym kontrolą poszczególne zadania inwestycyjne związane z modernizacją linii kolejowej E75 Rail Baltica były przedmiotem kontroli Biura Audytu, Kontroli i Jakości.

Biuro Audytu, Kontroli i Jakości przeprowadziło:

---

56 Postępowanie nr 6060/ICZ4/08889/03208/16/P wszczęte 15 kwietnia 2016 r.

57 [1] Zaprojektowanie i wykonanie robót dla zadania pn.: „Polepszenie jakości usług przewozowych na liniach objazdowych nr: 31, 32, 36" – Kontrakt nr 1; [2] „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne – Czyżew od km 71,800 do km 107,260 wraz z urządzeniami srk" – Kontrakt nr 2; [3] „Wykonanie robót budowlanych na odcinku Czyżew – Białystok od km 107,260 do km 178,500 wraz z urządzeniami srk" – Kontrakt nr 3; [4] „Zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowania dwupoziomowego w Łochowie w km 57,915" – Kontrakt nr 4; [5] „Zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowania dwupoziomowego w Małkinii w km 87,242" – Kontrakt nr 5; „Budowa skrzyżowania dwupoziomowego w Zielonce" – Kontrakt nr 6; [7] „Budowa skrzyżowania dwupoziomowego w Tłuszczu – Kontrakt nr 7; [8] Zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowań dwupoziomowych w Kobyłce Ossów, Kobyłce, Jasienicy Mazowieckiej, Łochowie, Toporze i przejścia pod torami w km 59,600 na stacji Łochów" – Kontrakt nr 8; [9] „Budowa skrzyżowania dwupoziomowego w Mokrej Wsi" – Kontrakt nr 9; [10] „Zaprojektowanie i wykonanie przejścia pod torami w Łochowie w ciągu ul. Żeromskiego" – Kontrakt nr 10.

58 FIDIC – międzynarodowe standardy umów o prace projektowe lub roboty budowlane – opracowywane przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów FIDIC (*Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*).

59 Postępowanie przetargowe nr 9090/IREZA1DZ/14781/05257/17/P wszczęte 15 lipca 2017 r.

– w dniach od 4 kwietnia do 13 maja 2016 r. w CRI – Region Centralny kontrolę planową realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa - Białystok - granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne)[60],

– w dniach od 30 marca do 27 kwietnia 2017 r. w CRI kontrolę doraźną w zakresie rozważenia powiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie robót budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew[61],

– w dniach od 10 kwietnia do 19 maja 2017 r. postępowanie wyjaśniające w CRI Region Centralny, Zakładzie Linii Kolejowych oraz w komórkach organizacyjnych Spółki, dotyczące działań związanych z modernizacją linii objazdowych 31, 32 i 36 w okresie od dnia podjęcia decyzji o modernizacji wskazanych linii do dnia 4 kwietnia 2017 r.[62]

(dowód: akta kontroli, str. 822-856, 2618-2640)

W dniach 25-27 czerwca 2018 r. kontroler NIK przy udziale specjalisty z zakresu budowy i eksploatacji linii kolejowych dokonał oględzin na szlaku kolejowym Łochów - Sadowne Węgrowskie. Oględzinom poddana została stacja Łochów (km 57,300 - 60,270) oraz szlak Łochów - Sadowne Węgrowskie (km 60,270 - 71,800). Stwierdzono m.in., że zbudowana w ramach umowy nr-90/130/0012/12/z/i z 19 grudnia 2012 r. linia kolejowa nr 6 (Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne) na ww. odcinku przystosowana została do prowadzenia ruchu pociągów pasażerskich z prędkością V=160 km/h a elementy infrastruktury zostały dostosowane do prędkości V = 200 m/h[63]. W toku oględzin nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości, a stwierdzone uchybienia zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 1593-1604)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spółka złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach lokalizacji inwestycji polegającej na budowie przejścia podziemnego w Łochowie[64] wskazując niewłaściwą podstawę prawną jej uzyskania, co było działaniem nierzetelnym.

   Spółka w dniu 17 maja 2017 r. złożyła do Wojewody Mazowieckiego wniosek o ustalenie lokalizacji linii kolejowej na podstawie art. 9o ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[65], zamiast wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (na terenie zamkniętym) na podstawie

---

60 Protokół z 13 maja 2016 r., sygn. IKA13.13c-09212-20/16. Celem kontroli było m.in. sprawdzenie prawidłowości postępowania oraz stanu realizacji zadania inwestycyjnego na odcinku Warszawa Rembertów - Zielonka - Tłuszcz (Sadowne) linii E75. Ustalenia tej kontroli objęte zostały tajemnicą przedsiębiorstwa.

61 Protokół z 9 maja 2017 r., sygn. IKA2.2d-09212-25/17. Szczegółowym badaniem objęto postępowanie przetargowe Wykonanie robot budowlanych na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z urządzeniami srk od km 71,800 do km 107,260 w ramach projektu CEF dla linii E75 obejmujący odcinek Sadowne - Czyżew" – numer postępowania: 6060/ICZ3/18963/07304/15/P. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

62 Sprawozdanie z 19 maja 2017 r., sygn. IKA3.3c-09212-26/17. Celem postępowania było sprawdzeniem prawidłowości postępowania działań związanych z uzgodnieniem zatwierdzeniem, podejmowanie decyzji eksploatacyjno-technicznych a przede wszystkim wypracowanych założeń koncepcyjno-projektowych i technologicznych dla modernizacji linii objazdowych 31,32 oraz 36 w okresie od dnia podjęcia decyzji o modernizacji wskazanych linii do dnia 4 kwietnia 2017 r.

63 Układ geometryczny torów, perony, obiekty inżynieryjne, urządzenia trakcyjne i układy zasilania oraz zabezpieczenia związane z ochroną środowiska.

64 Budowa przejścia podziemnego pod torami w Łochowie (w km 59,622 linii kolejowej nr 6 Zielonka - Kuźnica Białostocka).

65 Dz. U. z 2016 r. poz. 1727.

art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[66].

W efekcie Wojewoda Mazowiecki decyzją nr 211/III/2017 z 20 lipca 2017 r. umorzył postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, co skutkowało opóźnieniami w przedmiotowej inwestycji. Spółka w dniu 28 września 2017 r. złożyła do Wojewody Mazowieckiego wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a decyzję lokalizacyjną Wojewoda Mazowiecki wydał 22 grudnia 2017 r.

Z-ca Dyrektora CRI wyjaśnił m.in., że na podstawie art. 9n ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, jeżeli inwestycja wykracza poza tereny zamknięte – należy pozyskać decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, zaś jeżeli inwestycja nie wykracza poza tereny zamknięte – można pozyskać decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przedmiotowa inwestycja polega na zaprojektowaniu i budowie podziemnego przejścia pod torami, z połączeniem, z istniejącymi ciągami pieszymi (poza terenem zamkniętym) i jest częścią projektu związanego z modernizacją linii kolejowej nr 6, wobec czego nie było błędnym założeniem złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej na podstawie ustawy o transporcie kolejowym. Z doświadczenia Spółki procedura pozyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej na podstawie ustawy o transporcie kolejowym daje możliwość szybszego jej uzyskania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień. Zdaniem NIK tryb pozyskiwania warunków lokalizacji przedsięwzięcia / inwestycji przewidziany w rozdziale 2b ustawy o transporcie kolejowym pn. „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych" wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyższe potwierdza art. 72 ust. 1 pkt. 11 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[67], który stanowi, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. przedsięwzięć wymienionych w § 2 ust. 1 lub w § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[68]. Planowana przez PKP PLK inwestycja polegająca na budowie samodzielnego przejścia podziemnego pod torami nie wypełnia definicji przedsięwzięć wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 29 i § 3 ust. 1 pkt 58 ww. rozporządzenia, a zatem nie wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 2385-2426, 2491-2512)

2. Spółka tworząc PFU dla inwestycji „Polepszenie usług przewozowych na liniach objazdowych 31, 32, 36" nierzetelnie określiła stopień zanieczyszczenia

---

66 Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.

67 Dz. U. z 2016 r. poz. 353; dalej: ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku.

68 Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

podsypki[69] oraz zakres prac niezbędnych do wykonania w ramach przedmiotowego zamówienia. Zamawiający określił stopień zanieczyszczenia podsypki odpowiednio na 40-60% na linii 32 oraz 20-40% na linii 36 (na odcinku od km 0,811 do km 18,828), zamiast 100% oraz nie doszacował ilości tłucznia niezbędnego do uzupełnienia i wymiany[70]. Tym samym Zamawiający naruszył art. 29 ust. 1 pzp, zgodnie z którym to na Zamawiającym spoczywa obowiązek dokonania opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń, z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty. Ponadto Zamawiający naruszył § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalnego[71], który stanowi, że opis ogólny przedmiotu zamówienia w PFU obejmuje m.in. charakterystyczne parametry określające wielkość obiektu lub zakres robót budowlanych, aktualne uwarunkowania wykonania przedmiotu zamówienia, ogólne właściwości funkcjonalno-użytkowe, jak również § 19 pkt 4 ww. rozporządzenia, w którym wskazano, że część informacyjna PFU obejmuje m.in. inne posiadane informacje i dokumenty niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych.

Błędy w PFU skutkowały koniecznością aneksowania umowy poprzez zwiększenie ilości tłucznia do uzupełnienia z 47 000 do 122 000 ton (zwiększenie o 159,6%) na wszystkich trzech liniach, a ponadto w przypadku linii 32 (na odcinku Białystok – Czeremcha), w torze nr 1 oraz linii 36 od km 0,811 do km 28,000 w torze nr 1 zrezygnowano z oczyszczania tłucznia i uzupełnienia podsypki w zamian za całkowitą wymianę podsypki z pospółki na podsypkę tłuczniową. W efekcie, na mocy Aneksu nr 1 do Umowy przysługiwało Wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie na zakup i wbudowanie tłucznia nieujętego w Ofercie w kwocie maksymalnej do 25 439 882,07 zł netto (wynagrodzenie zależne od ilości faktycznie dostarczonego i wbudowanego tłucznia[72]) i wydłużenie czasu realizacji o 34 dni (zgodnie z treścią Aneksu nr 1 do Umowy)[73]. Łącznie zatwierdzona kwota netto Aneksu nr 1 z Przejściowych Świadectw Płatności[74] wyniosła 18 960 687,68 zł netto (11,2% zaakceptowanej kwoty kontraktowej w pierwotnej umowie)[75].

Dyrektor CRI wyjaśniła m.in.: *Na potrzeby wykonania PFU przyjęto, że zakres prac zaproponowany przez ZLK w Białymstoku i Siedlcach jest wystarczający. (...) Zamawiający dostrzegł ryzyko, że jeżeli nie zleci badań geologicznych i nie dokona modyfikacji zapisów SIWZ, to w trakcie wykonywania prac remontowych na liniach objazdowych może się okazać, że zajdzie potrzeba wykonania dodatkowego zakresu robót, a Zamawiający zapłaci za te dodatkowe*

---

69 Stopień zanieczyszczenia podsypki: 40-60% na linii 32 oraz 20-40% na linii 36 (na odcinku od km 0,811 do km 18,828), zamiast 100%.

70 Zamawiający zakres wymaganych prac określił jedynie na podstawie zakresu robót przesłanych przez ZLK w Białymstoku i Siedlcach.

71 Dz. U. z 2013 r. poz. 1129, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wymogów dla dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych i PFU.

72 Według stanu na dzień 31 maja 2018 r. wykonano prace związane z zakupem i wbudowaniem tłucznia na kwotę łączną 18 960 687,68 zł netto.

73 Zgodnie z treścią Aneksu nr 3, pierwotny czas na Ukończenie przesunięto z 27 listopada 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. Powyższe wynikało z niemożności pozyskania przez Wykonawcę wymaganego tłucznia w związku z niedoborem tego materiału na rynku.

74 Przejściowe Świadectwo Płatności Nr 4/ANEKS/M/03/2018 z 13 kwietnia 2018 r. oraz Nr 7/ANEKS/P/05/2018 z 12 czerwca 2018 r.

75 Zaakceptowana kwota kontraktowa w umowie wynosiła 169 647 800 zł netto.

prace. Niemniej jednak wprowadzając tę zmianę już na etapie postępowania przetargowego konieczne by było przesunięcie terminu realizacji zadania o czas potrzebny na wykonanie niezbędnych dodatkowych badań.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższych wyjaśnień. Zdaniem NIK niedopuszczalne jest świadome nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa poprzez tworzenie dokumentacji w postaci PFU niespełniającej wymogów stawianych przez pzp jak i rozporządzenie w sprawie wymogów dla dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych i PFU. Na etapie postępowania przetargowego nie dokonano modyfikacji zapisów SIWZ i PFU, mimo że Zamawiający otrzymywał informacje od Oferentów, że w ramach niniejszego zamówienia zakres zaplanowanych przez Zamawiającego prac był zbyt wąski i nie przewidywał wszystkich koniecznych do podjęcia przez Wykonawcę prac, np. konieczności wymiany podtorza. Jako przykład NIK wskazuje pytania do SIWZ nr 430 i 798 i odpowiedzi Zamawiającego (pismo Zamawiającego, sygn. ICZ3d-216-2/109/16 z 2 września 2016 r.): pytanie 430: *Prosimy o udostępnienie badań z przeglądów podtorza lub wskazanie miejsc dysfunkcji podtorza jakie występują na odcinkach mechanicznego oczyszczania podsypki.* W odpowiedzi Zamawiający wskazał: *Dysfunkcje podtorza nie występują.* Pytanie 798: *Po dokonanej wizji lokalnej linii nr 36 stwierdzono, że opis stanu istniejącego zawarty w PFU dotyczący głównie stanu podsypki jest bardzo ogólnikowy. Tor nie jest prawidłowo obsypany, występują znaczne braki podsypki tłuczniowej, podsypka jest mocno zanieczyszczona i zachwaszczona (zwłaszcza na nieczynnym odcinku linii). Dla prawidłowej wyceny przez wszystkich wykonawców prosimy o szczegółowy opis stanu nawierzchni.* Odpowiedź Zamawiającego: *Jako podstawę wyceny należy przyjąć zapisy PFU.*

(dowód: akta kontroli str. 2153-2330)

Ocena cząstkowa

W toku kontroli nie odnotowano przypadków odbioru prac od Wykonawców niezgodnych z dokumentacją projektową lub z istotnymi wadami lub o parametrach innych niż wynikało to z PFU. Spółka zapewniła nadzór nad realizacją trzech inwestycji poddanych szczegółowym badaniom kontrolnym zawierając umowę na sprawowanie nadzoru inwestorskiego z podmiotami zewnętrznymi. Jednakże, realizowane przez PKP PLK inwestycje na E75 napotykały problemy skutkujące m.in. opóźnieniami w ich realizacji oraz zwiększeniem wydatków po stronie PKP PLK. W kontrolowanych trzech zadaniach opóźnienia i zwiększenie kosztów wynikały zarówno z przyczyn niezależnych od Spółki, przykładowo niedostępności tłucznia, błędów wykonawców, jak i leżących po stronie Spółki: umorzenia przez Wojewodę Mazowieckiego postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, sporządzenia PFU w sposób nierzetelny i wbrew obowiązującym przepisom prawa. Powyższe świadczy o nieskutecznym nadzorze ze strony Spółki na etapie planowania inwestycji.

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 Kontroli[76], wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru na etapie planowania i projektowania inwestycji oraz na etapie tworzenia PFU.
2. Dostosowanie postanowień obowiązujących w Spółce regulaminów do zmienionego trybu nadzoru nad przygotowaniem inwestycji.

[76] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 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 27 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy:

Jarosław Florkiewicz
gł. specjalista kp.

.....
podpis

Dyrektor
Tomasz Emiljan

.....
podpis