



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.007.03.2018

Pan
Ireneusz Merchel
Prezes Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
PKP PLK S.A. ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione uchwałą Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
nr KPK-KPO.443.104.2019 z dnia 26 czerwca 2019 r.

P/18/032 – Bariery rozwoju transportu intermodalnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., ul. Targowa 74 03-734 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu, od 31 marca 2016 r. i nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Antoni Jasiński, pełniący obowiązki Prezesa Zarządu (od 30 grudnia 2015 r. do 30 marca 2016 r.) Andrzej Pawłowski, przejęcie zadań Prezesa Zarządu (od 14 grudnia 2015 r. do 30 grudnia 2015 r.) Andrzej Filip Wojciechowski, Prezes Zarządu (od 15 czerwca 2015 r. do 14 grudnia 2015 r.) Andrzej Filip Wojciechowski, przejęcie zadań Prezesa Zarządu (od 08 kwietnia 2015 r. do 15 czerwca 2015 r.) Remigiusz Paszkiewicz, Prezes Zarządu (od 01 czerwca 2012 r. do 03 kwietnia 2015 r.) (akta kontroli str. 5-8, 1168, 1170)
Zakres przedmiotowy kontroli	Dostosowanie i dostępność infrastruktury kolejowej do realizowania przewozów intermodalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	– Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/74/2018 z dnia 9 października 2018 r. – Anna Woźniakiewicz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/75/2018 z dnia 9 października 2018 r., – Szymon Tyburski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/71/2018 z dnia 26 września 2018 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, w latach 2015-2018 (I półrocze), pomimo podejmowania przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK lub Spółka) szeregu działań inwestycyjnych, ukierunkowanych na poprawę infrastruktury kolejowej, nie były one wystarczające. Istotne parametry techniczne i operacyjne dla przewozów intermodalnych, spełniało jedynie 11% linii kolejowych zarządzanych przez Spółkę, a niewiele ponad 3% zostało wyposażonych w systemy ERTMS/ECTS³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PKP PLK zostały ustanowione przez Radę Ministrów wykonawcą „Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku”⁴ (dalej Program lub KPK), którego efektem m.in. (zgodnie z celem 3. Programu) winien być „wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach ogółem”.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Spółka prowadziła inwestycje mające na celu poprawę parametrów technicznych i operacyjnych linii kolejowych. Na koniec I półrocza 2018 r. łączna długość linii kolejowych spełniających istotne parametry dla transportu intermodalnego stanowiła ok. 11% długości wszystkich linii kolejowych. Spośród 130 umów, których realizacja zakończyła się do 30.06.2018 r., w przypadku 120 z nich osiągnięto parametry obowiązujące na sieci AGTC⁵.

NIK pozytywnie ocenia działania skierowane na rewitalizację ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej na sieci PKP PLK. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że dla poprawy warunków do obsługi kolejowych przewozów intermodalnych, niezbędne jest stałe pozyskiwanie przez Spółkę, od terminali i podmiotów korzystających z usług PKP PLK, informacji o problemach w dostępie do sieci kolejowej.

Pozytywna ocena NIK dotyczy również prowadzenia i przygotowania przez Spółkę inwestycji na kolejowych przejściach granicznych oraz w sąsiedztwie portów morskich, których efekty mogą korzystnie wpłynąć na pracę podmiotów generujących ruch transportu intermodalnego, funkcjonujących w tych lokalizacjach.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na ryzyko występowania utrudnień w transporcie ładunków intermodalnych, w związku z kumulacją prac w latach 2019 – 2023. Ponadto, zdaniem NIK, wzrasta ryzyko niezakończenia inwestycji w zaplanowanym terminie, albo wręcz niezrealizowania inwestycji istotnych dla transportu intermodalnego w bieżącej perspektywie finansowej, wynikające ze wzrostu wartości

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ ERTMS – (ang. European Rail Traffic Management System) - system zapewniający interoperacyjność transportu kolejowego, czyli możliwość swobodnego poruszania się pociągów w sieciach kolejowych poszczególnych państw (właścicieli infrastruktury) bez konieczności zatrzymywania się na granicach oraz wymiany lokomotyw lub maszynistów. ETCS - Europejski System Sterowania Pociągiem (ang. European Train Control System, ETCS) – system sterowania ruchem kolejowym, kompatybilny pomiędzy różnymi państwami Europy. ETCS jest częścią wdrażanego w Unii Europejskiej systemu ERTMS.

⁴ Uchwała Rady Ministrów nr 162/2015 z 15 września 2015 r. (RM-111-165-16).

⁵ Umowa Europejska o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC), sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (tekst ogłoszony w M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50, dalej: umowa AGTC), w załączniku III określiła docelowe wskaźniki parametrów infrastruktury sieci ważnych linii międzynarodowego transportu kombinowanego, w tym:

a) nominalną prędkość minimalną - 120 km/h,
b) dopuszczalne naciski na oś:
- 22,5 t. przy ≤ 100 km/h
- 20 t. przy ≤ 120 km/h
c) minimalną użyteczną dł. torów mijankowych – 750 m.

i liczby postępowań przetargowych unieważnionych ze względu na przekroczenie kwoty, jaką PKP PLK zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

PKP PLK wypłacała przewoźnikom ulgę intermodalną w wysokości 25% opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej. Brak spójności w oznaczaniu pociągów w systemie System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej (dalej SEPE) ze stanem faktycznym, uniemożliwiał bieżące określenie poziomu przewozów intermodalnych, a weryfikacja tych danych następowała jedynie poprzez zakwalifikowanie przez Spółkę kursujących pociągów, spełniających określone wymogi, do ulgi intermodalnej.

NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie⁶ nowych zasad obliczania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych. Pociągom tym są przyznawane prędkości, jak dla pociągów pasażerskich z ograniczeniem prędkości do 120 km/h.

PKP PLK zaniechała sporządzania sprawozdań o opóźnionych pociągach towarowych i o przyczynach opóźnień, uwzględniających opóźnienia dla poszczególnych kategorii pociągów, w tym dla pociągów intermodalnych. Zaniechanie to było niezgodne z wymogami obowiązującej instrukcji w PKP PLK o kontroli biegu pociągów pasażerskich i towarowych Ir14.

W PKP PLK w okresie objętym kontrolą nie prowadzono analiz dotyczących opóźnień pociągów intermodalnych, pomimo dostępności tych danych w posiadanych przez Spółkę i funkcjonujących systemach. Zdaniem NIK, brak w PKP PLK bieżących analiz liczby pociągów intermodalnych, ich opóźnień oraz rozpoznawania w pełni przyczyn powstawania opóźnień, ogranicza możliwości PKP PLK w eliminowaniu barier rozwoju transportu intermodalnego na wszystkich etapach obsługi tych przewozów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania inwestycyjne poprawiające realizację przewozów intermodalnych

Opis stanu faktycznego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wg stanu na 31 grudnia 2018 r., wykonywała funkcje zarządcy⁸ 18 536 km linii kolejowych, z czego 7906,2 km linii⁹ zaliczone zostało do kompleksowej sieci TEN-T¹⁰, a 4670,3 km linii¹¹ kolejowych wchodziło w skład sieci AGTC. W skład sieci kompleksowej TEN-T i jednocześnie w skład sieci AGTC zaliczonych zostało 70 linii kolejowych o łącznej długości: 4192,8 km¹².

(dowód: akta kontroli, str. 63-64, 752, 1290, 1666-1671, 2327)

⁶ Od dnia 30 czerwca 2017 r.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.).

⁹ Wg stanu na dzień 30.06.2018 r.

¹⁰ TEN-T jest podstawowym narzędziem polityki transportowej UE służącym realizacji celu w zakresie zmniejszenia o 60 proc. emisji gazów cieplarnianych z transportu do roku 2050. Głównym założeniem TEN-T jest rozwój sieci multimodalnej poprzez ułatwienie znaczącej zmiany polegającej na rezygnowaniu z drogowego transportu pasażerów i towarów na rzecz transportu kolejowego i innych rodzajów transportu.

¹¹ Wg stanu na dzień 30.06.2018 r.

¹² Wg stanu na dzień 10.12.2018 r.

PKP PLK została ustanowiona przez Radę Ministrów wykonawcą „Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku”.

W KPK przyjęto do realizacji cele szczegółowe, wskazując m.in., że efektem realizacji celu 3 – *Poprawa jakości w przewozach pasażerskich i towarowych*, będzie m.in. wzrost udziału kolejowych przewozów intermodalnych w towarowych przewozach kolejowych ogółem. W zakresie tego celu szczegółowego przyjęto dwa wskaźniki: *średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PKP PLK* oraz *liczba ośrodków wojewódzkich połączonych liniami kolejowymi zmodernizowanymi co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h*. W Programie nie określono wskaźnika pozwalającego na monitorowanie poziomu wielkości kolejowych przewozów intermodalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1942, 1961)

Zastępca Dyrektora Departamentu Strategii wyjaśnił, że: realizowane projekty inwestycyjne zapewniające parametry eksploatacyjne dotyczące zdolności przepustowej, prędkości maksymalnej, nacisku na oś, skrajni ładunkowej, długości użytecznej torów stacyjnych wywierają bezpośredni wpływ na efektywność kolejowego transportu towarowego bez względu na rodzaj pociągów realizujących przewozy (pociągi intermodalne, czy pozostałe pociągi towarowe). Ww. parametry związane są z interoperacyjnością¹³ transportu kolejowego oraz stymulują efektywność przewozów każdym rodzajem pociągów. Pociągi przewożące jednostki intermodalne cechuje mniejsza masa brutto niż składów realizujących przewozy masowe, co oznacza, że mniejszy jest nacisk na oś w stosunku do dopuszczalnego maksymalnego nacisku (22,5 t.) uzyskiwanego w związku z pracami modernizacyjnymi na sieci. Projektowane parametry linii kolejowych uwzględniają zarówno potrzeby długich i ciężkich pociągów, jak i pociągów o innych charakterystykach, w tym intermodalnych, co jest szczególnie istotne w kontekście trasowania na tych samych ciagach przewozowych równocześnie wszystkich rodzajów pociągów towarowych.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

W okresie 2015 – 2018 (I połowa) PKP PLK realizowała lub zakończyła realizację 773 kontraktów o wartości 41,4 mld zł. na budowę lub modernizację linii kolejowych. Blisko połowa realizowanych kontraktów (384) dotyczyła linii kolejowych wchodzących w skład kompleksowej sieci TEN-T, w tym przedmiotem 181 kontraktów o wartości 21 765 407,6 tys. zł, było spełnienie w całości lub w części parametrów technicznych albo operacyjnych określonych w umowie AGTC.

(dowód: akta kontroli, str. 1247 – 1283, 1377)

Do dnia 30.06.2018 r. Spółka zakończyła realizację 130 kontraktów, w których przedmiot inwestycji miał zostać w całości dostosowany do parametrów AGTC. W przypadku 120 kontraktów wymagane parametry zostały osiągnięte w całości, w 9 kontraktach parametry AGTC osiągnięto częściowo¹⁴. W przypadku jednego

¹³ Interoperacyjność systemu kolei - zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego ruchu pociągów, spełniającego warunki techniczne, ruchowe, eksploatacyjne i prawne, których zachowanie zapewni dotrzymanie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei i umożliwia efektywne poruszanie się po transeuropejskiej sieci kolejowej;

TSI - techniczne specyfikacje interoperacyjności - specyfikacje obejmujące podsystemy lub ich części w celu spełnienia zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności systemu kolei, ogłaszane przez Komisję Europejską w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej;

¹⁴ W przypadku 6 z 9 kontraktów osiągnięto zakładane parametry AGTC poza parametrem nominalnej prędkości minimalnej ($V=100$ km/h, zamiast planowanej $V=120$ km/h). Przyczyną nie osiągnięcia ww. parametru, był brak uzyskania ponownych dopuszczeń do eksploatacji dla podsystemu infrastruktura i sterowanie. Zgodnie

kontraktu – modernizacji linii kolejowej 133 Trzebinia-Krzeszowice (kontrakt nr 90/124/0396/10/Z/I z dnia?) nie osiągnięto zakładanych parametrów. PKP PLK zawarła dodatkowy kontrakt nr 90/124/0008/17/Z/I z 02.10.2017 r. Osiągnięcie zakładanych parametrów AGTC dla linii kolejowej 133 na odcinku Trzebinia-Krzeszowice zaplanowane jest na styczeń 2020 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1620-1661)

Spośród 2481,492 km linii sieci kompleksowej TEN-T, objętej modernizacją w ramach kontraktów w całości wymagających spełnienia parametrów AGTC, do dnia 30.06.2018 r. osiągnięto zakładane parametry na 1621,879 km linii.

(dowód: akta kontroli, 2032-2034)

Wg stanu na dzień 30.06.2018 r., łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry: maksymalnej prędkości rozkładowej 120 km/h przy nacisku 20 t/oś i maksymalnej prędkości rozkładowej 100 km/h przy nacisku 22,5 t/oś wynosiła 3164,421 km.

Łączna długość odcinków linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK spełniających jednocześnie parametry ww. maksymalnej prędkości rozkładowej, nacisku na oś oraz dodatkowo długości pociągów co najmniej 750 m., wg stanu na dzień 30.06.2018 r. wynosiła 2032,473 km, (11% łącznej długości linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK).

(dowód: akta kontroli, str. 1349-1350, 2032-2034)

W okresie 01.01.2015 – 14.12.2018 r. PKP PLK wszczęła 209 postępowań przetargowych¹⁵ dotyczących modernizacji/budowy linii kolejowych wchodzących w skład sieci kompleksowej TEN-T o szacunkowej wartości 34 381 424,7 tys. zł. Dokumentacja przetargowa 106 z 209 wszczętych postępowań dotyczyła wymogu uwzględnienia dostosowania w całości przedmiotu danej umowy do parametrów umowy AGTC. Szacunkowa wartość tych 106 postępowań wynosiła 20 483 109,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1715 – 1754)

W okresie 01.01.2015–14.12.2018 r. Spółka unieważniła 28 postępowań przetargowych dotyczących modernizacji/budowy linii kolejowych, ponieważ ceny ofert najkorzystniejszych lub ofert z najniższą ceną przekraczały kwotę, jaką Spółka planowała przeznaczyć na sfinansowanie zamówień.

W okresie objętym kontrolą PKP PLK skorzystała, w przypadku 66 przetargów, z możliwości zwiększenia kwoty przeznaczonej na realizację zamówienia.

(dowód: akta kontroli, str. 1715-1754)

Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK wyjaśniła, że: oszacowanie wartości zamówienia należy do obowiązków organizacji merytorycznej, która odpowiedzialna jest także za przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia oraz uzyskanie zgody na zaciągnięcie zobowiązania, bądź decyzji upoważnionych osób. Rozważenie ponownego wszczęcia postępowania podejmowane jest w obszarze

z wyjaśnieniami Spółki, w październiku 2019 r. planowany jest termin uzyskania nowego zezwolenia. W przypadku 3 z 9 kontraktów zaplanowano osiągnięcie zakładanych parametrów AGTC poprzez :- zawarcie aneksu wydłużającego do 06.03.2019 r. realizację kontraktu 3b Modernizacja linii kolejowej E 30, odcinek Zabrze – Katowice – Kraków, etap IIb; fazowanie kontraktu dla odcinka linii E75 Warszawa Rembertów – Zielonka – Tłuszcz (Sadowne) i jego rzeczową kontynuację w ramach POIiŚ 5.1-4; ograniczenie długości modernizowanego odcinka (z km 0,000-6,847 linii nr 134, na km 1,150 – 6,847 linii nr 134).

¹⁵ Prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).

właściwym dla organizacji merytorycznej. Przed wszczęciem ponownego postępowania, jeśli zachodzi taka konieczność, aktualizowana jest wartość szacunkowa zamówienia oraz weryfikowana jest uzyskana zgoda na zaciągnięcie zobowiązania w zakresie wprowadzenia ewentualnych zmian.

(dowód: akta kontroli, str. 1514 – 1517)

Od 2016 r. Spółka realizowała projekt finansowany ze środków krajowych w ramach Krajowego Programu Kolejowego pod nazwą „Poprawa stanu technicznego infrastruktury kolejowej w rejonach przejść granicznych, w tym toru szerokiego”. Zakres projektu obejmuje 6 kolejowych przejść granicznych, zaplanowanych do realizacji w latach 2016-2025, tj.:

- Skandawa – Żelaznodrożny – realizacja w latach 2017-2019,
- Terespol – Brześć – realizacja w latach 2016-2017¹⁶,
- Dorohusk – Jagodin - realizacja w latach 2022-2023,
- Siemianówka – Swisłocz - realizacja w latach 2019-2022,
- Kuźnica Białostocka – Bruzgi - realizacja w latach 2020-2021,
- Medyka – Mościska II - realizacja w latach 2016-2025.

Zaplanowane i realizowane prace na przejściach granicznych dotyczyły przede wszystkim modernizacji linii kolejowych i poprawy ich przepustowości, dostosowania infrastruktury torowej do nacisku zwiększonych nacisków na oś, podniesienia prędkości oraz zwiększenia długości użytecznej torów.

PKP PLK zaplanowała również w latach 2019 – 2023 realizację 4 projektów dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich, w tym tzw. alternatywnego ciągu transportowego Bydgoszcz – Trójmiasto.

(dowód: akta kontroli, str. 45-50, 1755-1764 i 2043-2052)

Zgodnie z KPK, w którym przyjęto, że efektem realizacji celu 2 - Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego będzie m.in. wzrost długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS¹⁷, Spółka w badanym okresie realizowała 71 inwestycji dotyczących rozwijania infrastruktury systemów usprawniających zarządzanie przewozami (modernizacja SRK, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom I, wdrożenie ERTMS/ETCS poziom II), w tym 54 inwestycje były prowadzone na liniach sieci kompleksowej TEN-T.

Wartość wszystkich realizowanych inwestycji dotyczących rozwijania infrastruktury systemów usprawniających zarządzanie (i bezpieczeństwo) przewozami wyniosła 2 865 759 tys. zł (wg stanu na 30.06.2018 r.), a na liniach wchodzących w skład sieci kompleksowej TEN-T wyniosła 2 525 534 tys. zł. W badanym okresie 41 projektów zostało zakończonych, a 30 projektów było w fazie realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 37-41)

W okresie objętym kontrolą, długość odcinków linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS/ETCS posiadający zezwolenie dopuszczenia do eksploatacji wynosiła:

- na dzień 01.01.2015 r. – 224,059 km,
- na dzień 31.12.2017 r. – 396,569 km,

¹⁶ Kto konkretnie – wyjaśnienia składa osoba – wyjaśniła, że w listopadzie 2018 r. Zarząd PKP PLK wydał zgodę na zaciągnięcie zobowiązania na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania „Poprawa dostępności przejścia granicznego Terespol – Brześć, Etap 1 – Rozbudowa układu torów o prześwicie 1520 mm stacji Terespol”. W ramach zadania planowana jest rozbudowa układu szerokotorowego stacji Terespol i zwiększenie jej przepustowości.

¹⁷ Poziom wskaźnik realizacji celu 2 - długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS - do osiągnięcia na koniec 2017 r. wynosił 500 km, a jako docelowy stan na dzień 31 grudnia 2023 założono 2000 km.

– na dzień 30.06.2018 r. – 396,569 km.

(dowód: akta kontroli str. 1453, 1455 i 1791-1795)

Wg stanu na 23 listopada 2018 r. w dwóch projektach trwały procedury odbiorowe systemu ERTMS/ETCS i dotyczyły:

- a) linii kolejowej Legnica – Opole w ciągu E-30 (linie kolejowe nr 275 - ok. 55 km i 132 - ok. 72,5 km); odbiór techniczny został zakończony w sierpniu 2018 r. i trwała procedura uzyskania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK);
- b) linii kolejowej Warszawa – Gdynia w ciągu E65 (linie kolejowe nr 9 – ok. 323 km i 202 – ok. 26 km), realizowane były próby końcowe, a odbiór techniczny został zaplanowany na grudzień 2018 r.

– (dowód: akta kontroli, str. 1791 – 1795)

Zastępca Dyrektora Biura Automatyki i Telekomunikacji wyjaśniła, że: średni czas jaki upływa od sporządzenia protokołu odbioru technicznego do wydania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji przez Prezesa UTK wynosi ok. 5 miesięcy. Czas od zakończenia prac budowlanych (zgłoszenia przez wykonawcę gotowości do odbioru) do wydania zezwolenia wynosi średnio ok. 7 miesięcy. Zaznaczyła, że: daty uzyskania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji nie należy utożsamiać z terminem przekazania systemu do regularnej eksploatacji. Uruchomienie systemu ETCS wiąże się ze zmianą zasad ruchu na danej linii, co wymaga odpowiedniego przygotowania się przewoźników do prowadzenia jazd pod nadzorem systemu, może też generować określone zmiany w konstrukcji rozkładu jazdy, a także wymaga przeszkolenia pracowników zarządcy infrastruktury, lub podjęcia decyzji o wdrożeniu eksploatacji nadzorowanej. Wskazała również, że do głównych przyczyn mających wpływ na wydłużenie, w stosunku do pierwotnie zakładanych terminów, czasów realizacji zabudowy systemów ERTMS/ETCS, zaliczone zostały m.in.:

- konieczność opracowania programowych i sprzętowych interfejsów do istniejących urządzeń sterowania ruchem;
- konieczność identyfikacji specyficznych sytuacji ruchowych nieuwzględnionych w dotychczasowych dokumentacjach;
- odbiory systemu ERTMS/ETCS wiążące się z koniecznością przeprowadzenia kompleksowych prób eksploatacyjnych, w tym przejazdów testowych przy koniecznym użyciu lokomotyw/składów wyposażonych w urządzenia pokładowe systemu;
- konieczność opracowania nowych projektów, dodawanie nowych albo relokowanie uprzednio zabudowanych urządzeń, opracowanie nowych aplikacji lub powtórny wymóg uzyskiwania certyfikatów na etapach projektowania/budowy, w przypadku uwzględnienia zmian w układzie torowym, które powstały po zawarciu kontraktu na zabudowę systemu ERTMS/ETCS.

(dowód: akta kontroli str. 1340 – 1345)

Zastępca Dyrektora Biura Automatyki i Telekomunikacji wyjaśniła również, że w celu zapobiegania powstawaniu opóźnień we wdrażaniu systemów ERTMS/ETCS w kolejnych kontraktach, wprowadzono do dokumentacji przetargowej dla kolejnych postępowań szczegółowe specyfikacje wymagań technicznych, które uwzględniają doświadczenia z poprzednio realizowanych projektów. Przyczynia się to do minimalizacji potencjalnych czynników mogących mieć negatywny wpływ na czas

realizacji prac, oraz eliminacji ewentualnych utrudnień eksploatacyjnych, jakie mogłyby się pojawić po oddaniu systemu do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 1340-1345, 1791-1795)

Uchwałą Nr 89/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie za rok 2017 z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku. Zgodnie z KPK efektem realizacji Celu 2 będzie „Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego”, tj. m.in. wzrost długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS. Wg danych zawartych w sprawozdaniu, długość linii kolejowych, na których zabudowany został system ETCS (stan na 31.12.2017 r.) wyniósł 383,9 km, wobec zakładanych do osiągnięcia w 2017 r. - 500 km. Udostępnione przez PKP PLK w toku kontroli, dane na dzień 31 grudnia 2017 r., wskazują na większą o ponad 12,5 km długość odcinków linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS/ETCS. Wyjaśniono, że w sprawozdaniu z wykonania planu realizacji KPK za 2017 r., nie zostały ujęte dwa odcinki o długości ok. 2,5 km i ok. 10 km.

(dowód: akta kontroli str. 1453-1455, 2043-2052, 2100-2106)

W badanym okresie Spółka realizowała Program rewitalizacji ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej na sieci PKP PLK. Program ten został przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 23 czerwca 2015 r.

Program finansowany był na podstawie Umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r.¹⁸ zawartej pomiędzy PKP PLK, a Ministerstwem. Za zgłaszanie poszczególnych punktów do programu odpowiedzialne były Zakłady Linii Kolejowych. Do objęcia programem kwalifikowano punkty ładunkowe o największej atrakcyjności pod względem przychodów i liczby obsługiwanych pociągów. Dodatkowo uwzględniono kryteria dobrego dojazdu drogą kołową ciężkich pojazdów oraz wzajemnego położenia graficznego ww. punktów.

Kryteriami kwalifikowania punktów ładunkowych do programu rewitalizacji nie były potrzeby operatorów lub przewoźników transportu intermodalnego. Kryteria te nie były też uzgadnianie z Ministerstwem. Zakres infrastruktury ładunkowej zaplanowanej do modernizacji w 2017 r., na prośbę Ministerstwa, był jednym z tematów omawianych na posiedzeniu Rady Przewoźników¹⁹ w dn. 14.12.2016 r., Po omówieniu tematu na ww. posiedzeniu Rada Przewoźników²⁰ pozytywnie zaopiniowała przedstawioną do modernizacji na rok 2017 listę punktów ładunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 52-56, 96, 1453-1454)

Nie przeprowadzono oceny/ewaluacji programu rewitalizacji punktów ładunkowych, Zastępca Dyrektora Biura Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej wyjaśnił, że Ministerstwo nie poleciło przeprowadzenia ewaluacji programu oraz nie analizowano skutków realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 1452-1454, 1791-1793)

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹⁸ Wykaz infrastruktury ładunkowej zaplanowanej do modernizacji w 2017 r. określony został w załączniku nr 16 wprowadzonym do przedmiotowej umowy Aneks nr 7 z dn. 7.12.2016 r.

¹⁹ Zespół doradczy, wspomagającym działania Zarządu PKP PLK w sprawach dotyczących funkcjonowania rynku transportu kolejowego. Celem działania Rady była poprawa warunków współpracy przewoźników kolejowych z PKP PLK w zakresie transportu kolejowego w Polsce oraz wypracowanie propozycji rozwiązań zaistniałych w tym zakresie problemów. Podstawą działania Rady Przewoźników był Regulamin przyjęty uchwałą Zarządu PKP PLK.

²⁰ W czasie opiniowania wykazu punktów ładunkowych członkami Rady Przewoźników było 8 przewoźników towarowych wykonujących również przewozy ładunków intermodalnych.

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

PKP PLK nieprawidłowo przedstawiła dane do „Sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za rok 2017” przyjętego Uchwałą Nr 89/2018 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2018 r., w którym stwierdzono, że zabudowa ETCS została wykonana na 383,9 km, tj. o ponad 12,5 km mniej niż wg stanu faktycznego.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, efekty prowadzonych w latach 2015-2018 (I półrocze) inwestycji i modernizacji, mające na celu poprawę parametrów technicznych i operacyjnych infrastruktury kolejowej były niewystarczające. Wg. stanu na dzień 30.06.2018 r. łączna długość linii kolejowych spełniających istotne parametry dla transportu intermodalnego, stanowiła ok. 11 % wszystkich linii kolejowych zarządzanych przez Spółkę, natomiast łączna długość linii kolejowych spełniających parametry prędkości i nacisku, bez parametru dotyczącego długości składu pociągu minimum 750 m, (niezwykle istotnego dla transportu intermodalnego) - wynosiła ok. 17%.

Stan wdrożenia systemów ETCS odbiegał od założonego planu. Na dzień 31.12.2017 r. system wdrożono na 396,6 km linii kolejowych, co stanowi 79,3% realizacji wskaźnika celu 2 KPK zaplanowanego w wysokości 500 km, do osiągnięcia na koniec 2017 r.

NIK pozytywnie ocenia działania skierowane na rewitalizację ogólnodostępnej infrastruktury ładunkowej na sieci PKP PLK. Jednocześnie Izba zwraca uwagę, że dla poprawy warunków do obsługi kolejowych przewozów intermodalnych niezbędne jest pozyskiwanie przez Spółkę, od terminali i podmiotów korzystających z usług PKP PLK, pełnych informacji o problemach w dostępie do sieci kolejowej.

Pozytywnym działaniem było również prowadzenie i przygotowanie przez Spółkę inwestycji na kolejowych przejściach granicznych oraz w sąsiedztwie portów morskich. Z infrastruktury w tych lokalizacjach korzystają podmioty generujące ruch transportu intermodalnego. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na ryzyko występowania utrudnień w transporcie ładunków intermodalnych, w związku z kumulacją prac modernizacyjnych na tych odcinkach w latach 2019 – 2023.

NIK zwraca uwagę na rosnące ryzyko niezakończenia albo wręcz niezrealizowania w zaplanowanym terminie inwestycji istotnych dla transportu intermodalnego w bieżącej perspektywie finansowej, wynikające ze wzrostu wartości i liczby postępowań przetargowych unieważnionych ze względu na przekroczenie kwoty jaką PKP PLK zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

2. Działania zarządcy infrastruktury kolejowej wspomagające funkcjonowanie przewozów intermodalnych

Opis stanu faktycznego

PKP PLK i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zawarły²¹ „Umowę na dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej

²¹ Ulga intermodalna wprowadzona została Aneks nr 2 z dnia 15 grudnia 2014 r. do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony w okresie 01.01.2014 r. – 31.12.2018 r. z dnia 29 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy PKP PLK S.A. a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Ulga rekomendowana była przez Radę ds. transportu intermodalnego. 21 grudnia 2018 r. zostało podpisane porozumienie MI z PKP PLK S.A. pn. „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” na mocy którego ulga została utrzymana na dotychczasowym poziomie 25%. W porozumieniu zastrzeżono jednak, że w przypadku, gdy przed upływem III kwartału danego roku wyczerpane zostanie 65% kwoty przewidzianej na dofinansowanie ulgi, Minister – po wyczerpaniu rocznego limitu środków – ma możliwość zawieszenia jej wypłacania.

ochrony w okresie od 01.01.2014 do 31.12.2018 r.” (dalej: Umowa). W treści Umowy określono, wysokość ulgi intermodalnej udzielanej w stosunku do opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury w odniesieniu do pociągów realizujących przewozy intermodalne. Ulga w wysokości 25% opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej²² ma zastosowanie na wszystkich liniach kolejowych udostępnionych przez PKP PLK w odniesieniu do pociągów zestawionych jedynie z wagonów z jednostkami transportu intermodalnego i/lub wagonów próżnych po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych.

(dowód: akta kontroli str. 684-687, 689, 1992-1994)

W okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2018 r. zgłoszona przez przewoźników liczba przejazdów pociągów intermodalnych do ulgi intermodalnej, wynosiła łącznie 122 011, w tym: w 2015 r. – 28 122; w 2016 – 33 386; w 2017 r. – 38 603; w I półroczu 2018 r. – 21 900. Liczba przejazdów pociągów zakwalifikowanych przez PKP PLK do ulgi intermodalnej w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2018 r. była niższa od liczby zgłoszonej przez przewoźników o 420 i wynosiła ogółem 121 591, w tym: w 2015 r.: 28 068, w 2016 r. – 33 282, w 2017 r. – 38 526, w 2018 (I pół.) – 21 715.

Liczba przejazdów zgłoszonych do ulgi była wyższa od liczby pociągów kursujących intermodalnych w latach 2015 – 2018 (I pół.) ogółem o 29 379, w tym: w 2015 r. – o 5 291, w 2016 r. – o 7 754, w 2017 r. – o 10 636, w I pół 2018 r. – o 5 698.

Liczba przejazdów pociągów zakwalifikowanych do ulgi Intermodalnej w okresie od 01.01.2015 r. do 30.06. 2018 r. była wyższa od liczby pociągów kursujących intermodalnych w latach 2015-2018 (I półrocze) ogółem o 28 959, w tym: w 2015 r. – o 5 237, w 2016 r. – o 7 650, w 2017 r. – o 10 559, w I pół. 2018 r. – o 5 513.

(dowód: akta kontroli, str. 534 - 538 i 691)

W latach 2015 – 2018 (I półrocze) ulgi intermodalnej udzielono przewoźnikom kolejowym na przewozy pociągami o oznaczeniach innych niż intermodalne, tj.: TA – do priorytetowych przewozów międzynarodowych, TB – do przewozów priorytetowych (w ruchu krajowym), TG – do międzynarodowych przewozów masowych i granicznych, TH – skład lokomotyw, TK – zdawczy do obsługi stacji i bocznic w rejonie ciężenia stacji manewrowej, TL – liniowy do przewozu ładunków w pojedynczych wagonach i grupach wagonów, TM – do przewozów masowych w ładownych i próżnych składach całopociągowych, TN – do przewozów niemasowych w pojedynczych wagonach i grupach wagonów, TP – pospieszny o podwyższonym standardzie szybkości technicznej do przewozu ładunku w pojedynczych wagonach i grupach wagonów, TR – do międzynarodowych przewozów rozproszonych (pojedyncze wagony i grupy wagonów), TS – próbny oraz inne pociągi, TT – próżne wagony do i z naprawy.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że: różnica liczby przejazdów pociągów zgłoszonych do ulgi intermodalnej i liczby przejazdów pociągów zakwalifikowanych przez PKP PLK do ulgi intermodalnej wynika z faktu, że nie wszystkie zgłoszone przez przewoźników przejazdy pociągów spełniały wymogi definicji ulgi intermodalnej²³. W wyjaśnieniach poinformowano, że różnica liczby przejazdów pociągów zgłoszonych do ulgi intermodalnej oraz liczby przejazdów

²² Zgodnie z art. 29a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.) przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej z zachowaniem zasady równego ich traktowania. Minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmuje usługi wymienione w ust. 1 załącznika nr 2 do ustawy.

²³ Np.: do składu pociągu włączono wagony nieprzystosowane do przewozu jednostek transportu intermodalnego, takich jak cysterny lub węglarki.

pociągów zakwalifikowanych przez Spółkę do ulgi intermodalnej w stosunku do liczby pociągów kursujących intermodalnych wynika z faktu, że „pociągi zgłaszane” (przez przewoźników) i „zakwalifikowane przez Zarządcę do ulgi intermodalnej” określone są w oparciu o definicję wskazaną w ww. Umowie, natomiast „liczba pociągów kursujących intermodalnych” jest to liczba pociągów oznaczonych symbolami TC – do międzynarodowych całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu międzynarodowym) i TD – do całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu krajowym). Przy czym nie wszystkie pociągi oznaczone symbolami TC i TD spełniają wymogi wynikające z ww. definicji wskazanej w ww. Umowie, a dodatkowo część pociągów „zgłoszonych” (zgodnie z interpretacją zgłaszających przewoźników) i „zakwalifikowanych” (przez Zarządcę) do ulgi intermodalnej spełniających wymogi definicji z ww. Umowy, nie są oznaczone symbolami TC i TD.

(dowód: akta kontroli, str. 650-659 i 752)

W okresie objętym kontrolą udzielono ulgi intermodalnej dla 121 380 pociągów (wg stanu na dzień 20.08.2018 r.)

(dowód: akta kontroli str. 2020, 2027)

Zgodnie z zapisami pkt 4.2.4.3. i 4.2.4.4. załącznika nr 2 do aneksu nr 5 z dnia 9 listopada 2015 r. - do umowy o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową i jej ochrony - biegły rewident dokonywał corocznej weryfikacji rozliczeń dotacji za lata 2015, 2016 i 2017 r. i sporządzał raporty dotyczące sposobu wykorzystania dotacji. Raporty z badania za ww. lata przekazane zostały do Ministerstwa. W opiniach biegłego rewidenta za lata 2015, 2016 i 2017 brak było uwag w zakresie wykorzystania ulgi intermodalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 1890-1922)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Audytu i Kontroli, PKP PLK weryfikowała m.in., czy zgłoszony pociąg faktycznie pojechał, czy w składzie pociągu nie znajdowały się wagony nieprzystosowane do przewozu jednostek intermodalnych²⁴ (zestawienie wykazów pojazdów kolejowych w składzie pociągu) oraz oświadczenia w zakresie zgodności danych osób je podpisujących z reprezentacją podmiotu określoną w Krajowym Rejestrze Sądowym. Sprawdzeniu również podlegało, czy dane oświadczenie odnosi się do wymienionego w nim zestawienia zrealizowanych przejazdów pociągów zgłaszanych do udzielenia ulgi intermodalnej.

(dowód: akta kontroli str. 522-525)

W PKP PLK, w okresie objętym kontrolą nie sporządzano sprawozdań, zestawień, raportów dotyczących liczby pociągów intermodalnych oraz ich opóźnień.

Z danych przekazanych przez PKP PLK Centrum Zarządzania Ruchem, w formie zestawienia sporządzonego (na potrzeby kontroli NIK) wg rodzajów pociągów (TC i TD)²⁵ na podstawie liczby złożonych wniosków o rozkład jazdy – w latach 2015-2018 (I półrocze) na sieci linii kolejowych, zarządzanych przez PKP PLK zostało uruchomionych łącznie 92 616 pociągów intermodalnych: 27 635 (29,8%) pociągów uruchomionych było według rocznego rozkładu jazdy pociągów, zwanego dalej

²⁴ W przypadku, gdyby w składzie pociągu znajduje się co najmniej jeden wagon z ładunkiem nie będącym jednostką intermodalną i/lub co najmniej jeden wagon próżny nie będący wagonem po przewozie lub do przewozu jednostek intermodalnych, PKP PLK nie udziela ulgi intermodalnej dla takiego przejazdu.

²⁵ Dane wyfiltrowane zostały według rodzajów pociągów. Zgodnie z załącznikiem 6.1 do Regulaminu sieci 2017/2018 (w latach 2015-2017 Regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych) Klasyfikacja pociągów stosowana w konstrukcji rozkładów jazdy pociągów intermodalne mają przydzielone symbole TC i TD. TC – do międzynarodowych całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu międzynarodowym). TD – do całopociągowych przewozów intermodalnych (w ruchu krajowym).

„RRJ” i 64 981 (70,2%) pociągów uruchomionych było według indywidualnego rozkładu jazdy pociągów, zwanego dalej „IRJ”. Liczba pociągów intermodalnych ulegała wzrostowi w poszczególnych latach 2015 – I półrocze 2018 r. i wynosiła²⁶:

- w 2015 r. – uruchomiono łącznie 22 835 pociągów intermodalnych²⁷ (w tym 17 164 pociągów w ruchu krajowym i 5 671 pociągów w ruchu międzynarodowym), co stanowiło 5,0% ogólnej liczby pociągów towarowych uruchomionych w tym roku;

- w 2016 r. – uruchomiono łącznie 25 628 pociągów intermodalnych²⁸ (w tym 19 326 pociągów w ruchu krajowym i 6 302 pociągów w ruchu międzynarodowym), co stanowiło 5,8% ogólnej liczby pociągów towarowych uruchomionych w tym roku;

- w 2017 r. – uruchomiono łącznie 27 960 pociągów intermodalnych²⁹ (w tym 20 708 pociągów w ruchu krajowym i 7 252 pociągów w ruchu międzynarodowym), co stanowiło 5,9% ogólnej liczby pociągów towarowych uruchomionych w tym roku;

- w 2018 r. (I półrocze) – uruchomiono łącznie 16 193 pociągów intermodalnych³⁰ (w tym 12 371 pociągów w ruchu krajowym i 3 822 pociągów w ruchu międzynarodowym), co stanowiło 6,7% ogólnej liczby pociągów towarowych uruchomionych w tym roku.

(dowód: akta kontroli, str. 526 – 533, i 1941-1961)

W Spółce w okresie objętym kontrolą obowiązywała Instrukcja o kontroli biegu pociągów pasażerskich i towarowych Ir 14³¹, zwana dalej „Instrukcją Ir 14”, w której uregulowano m.in. zasady kwalifikacji opóźnień pociągów kursujących na poszczególne przyczyny oraz sposób ich rozliczania, sposób rejestracji procesu przewozowego, rodzaje opracowywanej sprawozdawczości dot. opóźnień pociągów.

(dowód: akta kontroli, str. 569-614)

W Spółce nie sporządzano sprawozdań Irt zgodnie z wymogami Instrukcji Ir14, tj. nie opracowywano danych statystycznych dla poszczególnych segmentów – rodzajów przewozów, w tym przewozów intermodalnych. Opracowywane dane statystyczne ograniczono do wszystkich pociągów pasażerskich i wszystkich pociągów towarowych bez rozbicia na rodzaje pociągów. Informacja dotycząca liczby minut opóźnień pociągów według przyczyn opóźnień została zawężona do podstawowych grup przyczyn opóźnień bez podziału na poszczególne grupy kodów i wszystkie kody w tych grupach.

(dowód: akta kontroli, str. 561 – 564 i 704-712)

Nie sporządzano również sprawozdań Irt1 i Irt2 zgodnie z wymogami Instrukcji Ir14, tj. sprawozdań o przyczynach opóźnień pociągów towarowych, uwzględniających

²⁶ Dane wyfiltrowane po rodzajach pociągów; zgodnie z Załącznikiem 6.1 do Regulaminu sieci 2017/2018 (w latach 2015 – 2017 Regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych). Klasyfikacja pociągów stosowana w konstrukcji rozkładów jazdy; pociągi towarowe w ruchu międzynarodowym mają przydzielone symbole TA, TC, TG oraz TR; pociągi towarowe w ruchu krajowym mają przydzielone symbole TB, TD, TP, TN, TM, TL, TK, TT, TS oraz TH.

²⁷ 8 550 pociągów uruchomionych zostało według RRJ i 14 285 pociągów uruchomionych zostało według IRJ.

²⁸ 7 312 pociągów uruchomionych zostało według RRJ i 18 316 pociągów uruchomionych zostało według IRJ.

²⁹ 7 931 pociągów uruchomionych zostało według RRJ i 20 029 pociągów uruchomionych zostało według IRJ.

³⁰ 3 842 pociągi uruchomione zostały na podstawie RRJ i 12 351 pociągów uruchomionych zostało na podstawie IRJ.

³¹ Wprowadzona zarządzeniem Nr 45/2011 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 20 grudnia 2011 r. – Załącznik do uchwały Nr 910/2011 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 20 grudnia 2011 r. ze zm. wprowadzonymi Zarządzeniem nr 50/2014 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 09.12.2014 r.

opóźnienia dla poszczególnych kategorii pociągów, w tym m.in. dla pociągów intermodalnych krajowych i intermodalnych międzynarodowych.

(dowód: akta kontroli, str. 561-564 i 664 - 669)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że w latach 2015-2018 (I półrocze) w Spółce nie sporządzano statystyki dla poszczególnych segmentów przewozów. Biuro Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej Centrali Spółki nie otrzymało żadnych wytycznych, co do potrzeb Spółki w zakresie danych sprawozdawczych. Żaden podmiot zewnętrzny i wewnętrzny nie wymagał od Spółki danych dotyczących punktualności i przyczyn opóźnień pociągów intermodalnych.

Wyjaśnił również, że decyzję o niesporządzaniu ww. raportów podjął w 2012 r. były Wiceprezes Zarządu – dyrektor ds. Eksploatacji. Nie jest znana przyczyna podjęcia w 2012 r. przez b. Wiceprezesa Zarządu decyzji o niesporządzaniu raportów Irt1 i Irt2. Decyzją Nr 50/2013 Wiceprezesa Zarządu - Dyrektora ds. Eksploatacji PKP PLK z dnia 9.12.2013 r. powołano Zespół ds. opracowania projektu, realizacji i wdrożenia rozwiązania informatycznego „SEPE II – System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej wersja II”, którego prace miały być zakończone nie później niż 31.12.2017 r. W związku z powyższym Biuro Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej nie zgłaszało uwag do Instrukcji Ir14 oraz nie zgłaszało potrzeby udoskonalenia użytkowanego SEPE.

(dowód: akta kontroli, str. 704 - 710)

Zastępca Dyrektora Biura Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej w wyjaśnieniach wskazał, że opracowanie raportów Irt1 i Irt2 w aktualnie eksploatowanej wersji SEPE (Systemu Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej) po wdrożeniu w 2012 r. Instrukcji IR-14, w której dostosowano kodyfikację przyczyn opóźnień do Karty UIC 450-2 okazało się niemożliwe z uwagi na ograniczone możliwości eksportowania danych z SEPE do programu Excel. Problem wynikał nie tyle z pojemności arkuszy kalkulacyjnych, co z trudności sporządzania sprawozdań w poziomym układzie kolumnowym kodów przyczyn opóźnień. Po wdrożeniu nowych kodów przyczyn opóźnień oraz wdrożeniu śledzenia i opisywania wszystkich opóźnień, baza danych w SEPE znacząco zwiększyła swą objętość i informatyk opracowujący te raporty miał trudność w ich sporządzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 561 – 567, 664 - 670 i 1941-1961)

Sporządzone przez Spółkę na potrzeby kontroli NIK dane z systemu SEPE, wskazują że z ogólnej liczby pociągów kursujących intermodalnych wg planowej godziny uruchomienia – oznaczonych symbolami TC i TD (92 632) w latach 2015 – 2018 (I półrocze) - 55 193, tj. 59,6% pociągów było opóźnionych na ukończeniu/przekazaniu³².

Liczba opóźnionych pociągów intermodalnych oznaczonych symbolami TC i TD w kolejnych latach wynosiła:

- w 2015 r. - 12 996, tj. 56,9% pociągów kursujących.
- w 2016 r. - 14 327, tj. 55,9% pociągów kursujących.
- w 2017 r. - 17 077, tj. 61,1% pociągów kursujących.
- w 2018 r. (I półrocze) - 10 793, tj. 66,6% pociągów kursujących.

(dowód: akta kontroli, str. 537)

³² W latach 2015 – 2017 powyżej 30 minut, od 2018 r. >15 minut.

PKP PLK wykazała, że największą liczbę pociągów intermodalnych opóźnionych w latach 2015 – 2018 (I półrocze) stanowiły pociągi opóźnione z winy przewoźników kolejowych. W ww. okresie z winy przewoźników opóźnionych było łącznie 41 489 pociągów (tj. 75,2% opóźnionych pociągów intermodalnych).

(dowód: akta kontroli, str. 537)

PKP PLK nie analizowała czynników wpływających na opóźnienia z przyczyn leżących po stronie przewoźników. Również, na posiedzeniach Rady Przewoźników w latach 2015 – 2018 (I pół.) nie były omawiane kwestie opóźnień pociągów intermodalnych z winy przewoźników oraz ich liczby w kolejnych latach 2015 – 2018 (I półrocze).

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli w wyjaśnieniach wskazał, że: żaden z przewoźników towarowych nie zgłosił na posiedzeniach Rady Przewoźników propozycji omówienia zagadnień dotyczących przyczyn opóźnień pociągów z winy przewoźnika. PKP PLK nie planuje omówienia problematyki opóźnień pociągów z winy przewoźnika na posiedzeniach Rady Przewoźników planowanych na 2019 rok, ale w przypadku zgłoszenia takiej potrzeby przez któregoś z przewoźników, istnieje możliwość wprowadzenia takiego punktu omówienia na jednym z posiedzeń Rady.

Ponadto wyjaśnił, że PKP PLK podejmuje działania w zakresie minimalizacji zjawisk, wywołujących opóźnienia pociągów z przyczyn leżących po stronie zarządcy infrastruktury. Natomiast działania zapobiegające opóźnieniom z winy przewoźnika podejmuje przewoźnik kolejowy.

(dowód: akta kontroli, str. 1890-1922, 1941-1961)

Liczba opóźnionych pociągów intermodalnych z winy PKP PLK w latach 2015 – 2018 (I półrocze) wynosiła ogółem 15 719 (tj. 28,5% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w tym okresie):

- w 2015 r. – 4 781 (36,8% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2015 r.),
- w 2016 r. – 4 131 (28,8% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2016 r.),
- w 2017r. – 4 304 (25,2% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w 2017 r.),
- w I pół. 2018 r. – 2 503 (23,2% ogólnej liczby opóźnionych pociągów intermodalnych w tym okresie).

Liczba opóźnionych pociągów towarowych z winy PKP PLK w latach 2015 – 2018 (I półrocze) wynosiła ogółem 218 426 (tj. 24,4% ogólnej liczby opóźnionych pociągów towarowych w tym okresie).

- w 2015 – 76 676 (30,1% opóźnionych pociągów towarowych w 2015 r.),
- w 2016 r. – 62 081 (28,8% opóźnionych pociągów towarowych w 2016 r.),
- w 2017r. – 56 469 (21,5% opóźnionych pociągów towarowych w 2017 r.),
- w I pół. 2018 r. – 23 200 (16,1% opóźnionych pociągów towarowych w tym okresie).

(dowód: akta kontroli, str. 534 - 538)

Według złożonych wyjaśnień, na zmniejszenie liczby pociągów towarowych (w tym intermodalnych) opóźnionych z winy PKP PLK wpływ miały głównie zakończone

prace modernizacyjne oraz wnikliwe analizowanie udzielanych zamknięć torowych zgodnie z Instrukcją Ir-19 *Zasady organizacji i udzielania zamknięć torowych*.

(dowód: akta kontroli, str. 676 – 680)

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że rodzaj pociągu wykazywany w systemie SEPE jest generowany z systemu ISZTP/SKRJ³³, za pośrednictwem którego przewoźnik składa wnioski o przydzielenie trasy pociągu. W związku z powyższym „rodzaj pociągu”, wskazany przez przewoźnika w ww. wniosku, znajduje swoje odzwierciedlenie w danych w systemie SEPE, a PKP PLK nie ma podstaw do ingerowania w wybór dokonany przez przewoźnika. Obecnie na etapie składania wniosków przez przewoźnika o przydzielenie zdolności przepustowej odbywa się weryfikacja oznaczenia rodzaju pociągu w stosunku do relacji krajowej/międzynarodowej.

W dniu 11 grudnia 2018 r. PKP PLK poinformowała przewoźników o wprowadzeniu nowej funkcjonalności w systemie ISZTP, umożliwiającej dokonywanie zmian oznaczenia rodzaju pociągu przed uruchomieniem i w trakcie realizacji przejazdu. Wskazano, że oznaczenia powinny odpowiadać rzeczywistemu rodzajowi uruchamianego pociągu. W chwili obecnej przewoźnik może dokonać zmiany rodzaju pociągu, dzięki czemu dojdzie do urealnienia rzeczywistych rodzajów pociągów kursujących na sieci zarządzanej przez PKP PLK.

(dowód: akta kontroli: str. 701-707, 1890 – 1937 i 1941-1961)

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Regulaminie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zarządzanych przez Spółkę³⁴ kontrolowana jednostka udostępnia tory ładunkowe (obiekty infrastruktury usługowej – według ustawy o transporcie kolejowym). Wyznaczone specjalnie do postoju w celu wykonywania prac ładunkowych tory są umiejscowione przy placach ładunkowych lub rampach ładunkowych. Korzystanie z tych torów polega na ich zajęciu przez pojazdy kolejowe lub składki tych pojazdów w celu prowadzenia prac ładunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

Zastępca Dyrektora Biura Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej PKP PLK wyjaśnił, że nie były zgłaszane ze strony operatorów/właścicieli terminali intermodalnych problemy ze stanem infrastruktury ładunkowej i problemy z dostępem do infrastruktury ładunkowej oraz, że w okresie od 01.12.2017 – 30.11.2018 r. nie były zawarte uzgodnienia pomiędzy PKP PLK, a przewoźnikami w zakresie ograniczeń dostępu do torów dla czynności ładunkowych³⁵. Poinformował również, że Spółka nie otrzymywała od Urzędu Transportu Kolejowego informacji i zgłoszeń o problemach z dostępnością, barierach, „wąskich gardłach” w kolejowym dostępie do terminali intermodalnych.

Ponadto, Zastępca Dyrektora Biura Audytu i Kontroli PKP PLK wyjaśnił, że Biuro Sprzedaży Centrali PKP PLK nie otrzymało zawiadomień w sprawie trudności z przejazdem lub przeładunkiem pociągów do/od terminali intermodalnych. Poinformował, że pozostałe jednostki/komórki organizacyjne Spółki nie otrzymywały informacji/zgłoszeń od przewoźników/operatorów transportu intermodalnego

³³ System Konstrukcji Rozkładu Jazdy/Internetowy System Zamawiania Tras Pociągów.

³⁴ Stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 1011/2017 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 17 października 2017 r.

³⁵ Dla lokalizacji: Kąty Wrocławskie, Kutno (obszar stacji Stara Wieś), obszar trójmiejskich portów morskich, obszar portu morskiego w Szczecinie, obszar stacji Poznań Franowo, obszar stacji Poznań Gądky, obszar stacji Siemianówka, obszar stacji Małaszewicze, obszar stacji Pruszków, obszar stacji Warszawa Praga, obszar stacji Hrubieszów, obszar stacji Gliwice Port, obszar stacji Radomsko, obszar stacji Zbąszynek.

o problemach, barierach, „wąskich gardłach” w kolejowym dostępie do terminali intermodalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1453-1454, 1457-1458, 1522-1523, 1662)

W toku kontroli PKP PLK przekazała wyjaśnienia dotyczące otrzymywanych w badanym okresie, od Prezesa UTK pism, wezwań, stanowisk, informacji oraz publikacji m.in. dotyczących:

- odcinków linii kolejowych i stacji dotkniętych problemem ograniczenia przepustowości oraz czynników mających wpływ na realizowanie przez przewoźników przewozów intermodalnych,
- raportów i analiz odcinków sieci kolejowej o ograniczonej przepustowości,
- należytego informowania przez PKP PLK przewoźników kolejowych o zamknięciach torowych i potrzebie poprawy komunikacji z przewoźnikami,
- oczekiwań przewoźników, problemów z dostępem do terminali intermodalnych, zbyt niskiej prędkości maksymalnej, niewystarczającej liczby torów mijankowych, wyłączenia z użytku torów na modernizowanych stacjach.

UTK zwracał uwagę m.in. na problemy przewoźników z zamknięciami torowymi i związanymi z nimi zmienionymi organizacjami ruchu. Wskazane zostały przypadki wywierania negatywnego wpływu na działalność przewoźników przez ilość prowadzonych prac inwestycyjnych, a także wskutek ponownego zamykania tych samych odcinków linii kolejowych celem przeprowadzenia w różnych terminach prac dodatkowych. Ponadto podkreślono, że PKP PLK obowiązana jest konsultować planowane ograniczenia zdolności przepustowej i publikować je z odpowiednim, wielomiesięcznym wyprzedzeniem, celem przekazania (przewoźnikom i aplikantom) pełnej informacji o planowanych zamknięciach torowych i ich wpływie na zdolność przepustową.

W odpowiedzi PKP PLK wskazała, że przewoźnicy kolejowi otrzymują projekt towarowego rozkładu jazdy w celu minimalizowania lub eliminowania zagrożeń płynących ze sposobu organizowania zamknięć torowych i ograniczeń prędkości. Spółka w wyniku rozmów prowadzonych z przewoźnikami podejmuje rozwiązania w zakresie zapewnienia jak najszerszego dostępu do sieci kolejowej oraz ograniczenia do niezbędnego minimum prowadzenia inwestycji przy długotrwałych przerwach w ruchu na liniach dwutorowych.

Uwzględniając problemy, na jakie wskazywał Prezes UTK³⁶ w zakresie terminu publikacji zamknięć torowych, Zarząd PKP PLK 13 listopada 2018 r. podjął Uchwałę wprowadzającą zmiany w zasadach organizacji zamknięć torowych. Opracowany został projekt sieciowego harmonogramu zamknięć torowych, opublikowany na stronach internetowych Spółki i poddany konsultacjom z zainteresowanymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli, str. 2097-2099, 2173-2326)

W okresie 2015 – I połowa 2018 doszło do 6 sytuacji jednoczesnego zamknięcia torowego linii modernizowanej i linii objazdowej. PKP PLK wyjaśniła, że udzielenie zamknięć torowych na liniach wskazanych jako objazdowe dla linii modernizowanych, poprzedzone jest analizami utrzymania przepustowości linii na poziomie zabezpieczającym prowadzenie ruchu pociągów w liczbie kursujących przed udzieleniem zamknięcia. Przed wdrożeniem zamknięcia są przeprowadzone

³⁶ Pismo Prezesa UTK z dnia 31 października 2018 r. znak: DRR-WRRR.711.1.2018.21.1.B.

konsultacje z przewoźnikami w zakresie informacji i skutków udzielanych zamknięć na linii objazdowej.

(dowód: akta kontroli str. 97)

PKP PLK, jako zarządca infrastruktury, na podstawie obowiązujących w badanym okresie Regulaminów³⁷ w trakcie procesu planowania, przydzielania oraz realizacji zamknięć torowych przeprowadzała z przewoźnikami następujące konsultacje:

- spotkania na komisjach regulaminowych powoływanych na zamknięcia torowe w celu opracowania wymaganego zakresu zamknięcia oraz sposobu prowadzenia ruchu pociągów,
- bieżącą koordynację okresowego harmonogramu zamknięć torowych podczas opracowywania zmienionej organizacji ruchu pociągów (każdy przewoźnik ma możliwość wnioskowania o zmiany terminu/zakresu poszczególnych zamknięć),
- spotkania informacyjno – robocze dotyczące poważniejszych zamknięć torowych, na których wypracowywane są koncepcje konkretnego prowadzenia ruchu pociągów (efektem jest powstanie uzgodnionej z uczestnikami notatki, na podstawie której wdrażane są zmiany do rozkładu jazdy).

(dowód: akta kontroli str. 13, 1293 – 1304)

Zastępca Dyrektora ds. Rozkładów Jazdy PKP PLK wyjaśnił, że w przypadku jednego z ww. jednoczesnych zamknięć torowych, w związku z ograniczeniami w prowadzeniu ruchu pociągów, dodatkowo okężnie wytrasowano 122 pociągi, w tym 28 pociągów oznaczonych jako składy intermodalne. Przewoźnicy kolejowi w przypadku ww. zamknięcia torowego za realizację przejazdów w 28 relacjach (pociągów oznaczonych jako intermodalne) wytrasowanych trasami okężnymi zapłacili na rzecz PKP PLK opłaty tak, jakby jednoczesnego zamknięcia torowego nie było. Dla pozostałych 5 przypadków jednoczesnego zamknięcia torowego nie przewidziano zmiany w trasowaniu pociągów i nie odrzucono wniosków przewoźników o trasę przejazdu – tj. zabezpieczono przepustowość pociągów na trasie objazdowej i nie spowodowało to zwiększenia opłaty naliczanej przewoźnikom.

(dowód: akta kontroli, str. 1518-1521)

W PKP PLK obowiązywały od 11 grudnia 2016 r. procedury³⁸ naliczania opłat i udzielania rekompensat za przejazdy pociągów zrealizowane drogami okężnymi w związku z prowadzonymi pracami inwestycyjnymi na liniach kolejowych. Procedury opierają się o wykazy tras modelowych opracowywanych wspólnie z przewoźnikami, indywidualnie dla każdej lokalizacji zamknięcia. Trasą rozliczaną wg ww. procedur jest trasa, która została przewoźnikowi przydzielona, ze względu na zamknięcia torowe, po której został zrealizowany przejazd, dłuższa co najmniej o 40 km od trasy modelowej. PKP PLK dokonując naliczenia opłaty za przejazd trasą objazdową, uwzględnia na korzyść przewoźnika różnicę w wysokości opłat za trasę modelową, a objazdową (rozliczaną). W celu dokonania korekty opłat w związku z przejazdem po trasie rozliczanej przewoźnik jest zobowiązany złożyć dedykowany wniosek. Ulga intermodalna w takim przypadku jest naliczana po dokonaniu przeliczenia opłaty podstawowej.

³⁷ Regulaminów przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników – w latach 2015 – 2018; Regulaminu sieci od roku 2018.

³⁸ Procedurami rozliczeń objęte zostały przejazdy pociągów realizowane drogami okężnymi w związku z prowadzonymi pracami torowymi w lokalizacjach związanych z realizacją projektów ujętych w KPK.

Problemy podmiotów korzystających z usług PKP PLK związane z zamknięciami torowymi zostały dostrzeżone też przez Prezesa UTK, który wskazywał, że przebieg prac inwestycyjnych jest prowadzony w sposób nieuwzględniający potrzeb uczestników rynku. Zwrócono uwagę PKP PLK na szczególną sytuację przewoźników towarowych, którzy nie mają możliwości uruchomienia drogowej komunikacji zastępczej, w sytuacji zamknięcia trasy, na której realizowali swoje przewozy. Tym bardziej istotna jest potrzeba powzięcia przez wszystkich uczestników rynku z odpowiednim wyprzedzeniem, informacji zarówno o planowanych inwestycjach, jak i o planowanych zamknięciach torowych. Dodatkowo, zdaniem Prezesa UTK, Spółka powinna prowadzić inwestycje dotyczące modernizacji dróg kolejowych w sposób i w terminach, w jak najmniejszym stopniu negatywnie wpływających na ruch pociągów. Spółka szczególną uwagę powinna zwrócić na zapewnienie odpowiedniej zdolności przepustowej pociągów intermodalnych, wykorzystując możliwości rozwijania wyższych prędkości przez składy z ładunkami intermodalnymi.

(dowód: akta kontroli, str. 1307-1338, 1522-1523, 1559-1610, 1801-1808, 2173-2326)

W latach 2015 – 2018 (I półrocze) występowały przypadki odmowy dla realizacji przejazdów intermodalnych ze względu na brak zdolności przepustowej i ze względu na zamknięcia torowe. W badanym okresie liczba odrzuconych wniosków dla przejazdów intermodalnych ze względu na brak zdolności przepustowej wynosiła łącznie 151, w tym:

- w 2015 r. - 63 (58 dla pociągów intermodalnych w komunikacji krajowej i 5 w relacji międzynarodowej);
- w roku 2016- 37 (30 dla relacji krajowej i 7 dla relacji międzynarodowej);
- w roku 2017 - 46 (41 dla relacji krajowej i 5 dla relacji międzynarodowej);
- w I pół. 2018 r. – 5 wniosków (4 dla relacji krajowej i jeden dla relacji międzynarodowej).

Wśród odrzuconych wniosków z uwagi na brak zdolności przepustowej, najczęściej występującymi relacjami były:

- w 2015 r.: w relacji krajowej: Małaszewicze Południowe – Rzepin (3 wnioski), Poznań Górczyn – Gdynia Port Gpa (3 wnioski), w relacji międzynarodowej: Małaszewicze Centralne – Oderbruecke (3 wnioski);
- w 2016 r.: w relacji krajowej: Lublin Lba – Gdańsk Port Północny (3 wnioski), Kąty Wrocławskie – Wrocław Gądów (2 wnioski), w relacji międzynarodowej: Guben – Jaworzyna Śląska (2 wnioski), Petrovice u Karvine – Sławków Euroterminal (2 wnioski);
- w 2017 r.: w relacji krajowej: Małaszewicze Centralne-Rzepin (8 wniosków), Poznań Franowo Pfd – Brzeg Dolny (4 wnioski), Stara Wieś k. Kutna – Brzeg Dolny (4 wnioski);
- w I pół. 2018 r.: Swarzędz - Małaszewicze Centralne (2 wnioski).

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że: odrzucenia wniosków występują okresowo w zależności od sytuacji ruchowej, kumulacji jazd na danym odcinku lub z uwagi na prowadzone prace inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 542 – 556, 615 – 648 i 1941-1961)

W latach 2015 – 2018 (I półrocze) liczba odrzuconych wniosków dla przejazdów intermodalnych ze względu na zamknięcia torowe przy trwających remontach wynosiła łącznie 1240, w tym: w 2015 r. – 518, w 2016 r. – 566, w roku 2017 r. – 148, a w I pół. 2018 r. – 8 wniosków.

Wykazane powyżej dane dotyczące liczby odrzuconych wniosków ze względu na brak zdolności przepustowej i na zamknięcia torowe odnoszą się do wniosków odrzuconych w odniesieniu do indywidualnego rozkładu jazdy. W odniesieniu do rocznego rozkładu jazdy odrzucenia nie występowały³⁹. Pozostałymi przyczynami odrzuceń wniosków na przejazdy intermodalne były w szczególności m.in.: błędy we wniosku, zmiany parametrów, czas pracy posterunku, ustalenia graniczne, zwrot wniosku do poprawienia.

(dowód: akta kontroli, str. 550, 615 – 619 i 713)

PKP PLK nie prowadziła statystyk stopnia wykorzystania dostępności sieci odnośnie pory dnia. Ponadto PKP PLK nie opracowała „systemu korzystnych warunków” na przejazdy pociągów. Zamówienia o przydzielenie zdolności przepustowej realizowane były zgodnie z wnioskiem przewoźnika, który decydował o godzinie odjazdu lub przyjazdu w ramach przyznanej tolerancji czasowej, biorąc pod uwagę uzgodnienia z nadawcami lub odbiorcami ładunków.

(akta kontroli str. 2009)

Na podstawie złożonych wniosków o przydzielenie tras pociągów PKP PLK opracowywała rozkład jazdy. W ramach posiadanej zdolności przepustowej, aplikanci (przewoźnicy) składali wnioski do rocznego rozkładu jazdy (RRJ). Na pozostałą część, w ramach wolnej zdolności przepustowej, są składane wnioski do indywidualnego rozkładu jazdy (IRJ). Przykładowo w „Regulaminie Sieci 2017/2018” zawarto warunki dotyczące składania wniosków dla pociągów towarowych. Określono, że dla pociągów krajowych wniosek należy złożyć najpóźniej na 5 dni robocze przed planowanym odjazdem, a na pociągi międzynarodowe na minimum 7 dni roboczych przed planowanym odjazdem. PKP PLK znając potrzeby przewoźników korzystała wyłącznie z zapisu określonego w pkt. 4.3.2.2. ppkt. 5 Regulaminu Sieci, w którym przydzielenie zdolności przepustowej mogło nastąpić na wniosek złożony do 8 godzin przed planowanym uruchomieniem pociągu.

(akta kontroli str. 109, 128)

W kontrolowanym okresie odnotowano systematyczny spadek udziału liczby pociągów intermodalnych uruchomionych na podstawie RRJ z 37,4% w 2015 r. do 23,7% w I połowie 2018 r. i wzrostu udziału liczby pociągów intermodalnych uruchomionych na podstawie IRJ. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu i Kontroli wynika to z faktu, iż przewoźnicy uzyskują rozkład jazdy w krótkim czasie od złożenia wniosku. Jest to możliwe dzięki wprowadzeniu przez PKP PLK w 2010 r. nowego oprogramowania „Systemu Konstrukcji Rozkładów Jazdy”. Ponadto zmiany przepisów prawa w zakresie coraz bardziej restrykcyjnego podejścia do naliczania opłaty rezerwacyjnej nie zachęcają przewoźników do planowania przewozów w oparciu o RRJ. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej⁴⁰ w § 23 określono konieczność wnoszenia opłaty rezerwacyjnej w przypadku niewykorzystania przez przewoźnika trasy pociągu lub jej części w ramach rocznego rozkładu jazdy z przyczyn leżących po jego stronie.

³⁹ Od wprowadzenia rozkładu jazdy 2016/2017 r. w SKRJ powstała nowa funkcja przy zamawianiu tras: możliwość zwrotu wniosku do poprawienia, tj. przewoźnik uwzględnia uwagi konstruktora rozkładu jazdy, akceptuje je i wysyła ponownie wniosek bez potrzeby ponownego wypełniania. Z uwagi na powyższe liczba wniosków odrzuconych w roku 2017 i I pół. 2018 r. uległa zmniejszeniu.

⁴⁰ Dz.U. poz. 755.

Korzystanie przez przewoźników z IRJ dla wszystkich rodzajów pociągów towarowych nie skutkuje wydłużonym czasem ich obsługi i nie generuje dodatkowych kosztów dla PKP PLK.

(dowód akta kontroli str. 784)

W kontrolowanym okresie liczba niewykorzystanych tras/odcinków dla pociągów intermodalnych systematycznie malała. W 2015 r. liczba ta wyniosła 162.728, przy czym dla RRJ naliczono łączne opłaty rezerwacyjne w wysokości 7.793 tys. zł, a dla IRJ opłata rezerwacyjna wyniosła 7.990 tys. zł. W 2017 r. liczba niewykorzystanych tras/odcinków wyniosła już 118.316, przy czym dla RRJ naliczono opłaty rezerwacyjne w wysokości 7.679 tys. zł, a dla IRJ opłata rezerwacyjna wyniosła 9.952 tys. zł. W I półroczu 2018 r. liczba niewykorzystanych tras/odcinków wyniosła 49.837, a naliczone opłaty rezerwacyjne odpowiednio 5.430 tys. zł i 7.830 tys. zł.

Z powodu braku zdolności przepustowej w latach 2015-2018 (I połowa) odsetek wniosków odrzuconych wyniósł odpowiednio 0,40%, 0,19%, 0,23% i 0,04%. PKP PLK nie prowadziła szczegółowych statystyk umożliwiających wskazanie konkretnych odcinków linii kolejowych na których występował brak zdolności przepustowej.

(akta kontroli str. 1964, 2015)

Przewoźnicy wykonujący przewozy intermodalne składali wnioski o przyjazd pociągu do stacji końcowej w godzinach 06:00 – 10:00, co w kontrolowanym okresie stanowiło od 15% do 18,4% udziału wszystkich pociągów intermodalnych. W poszczególnych latach udziały przyjazdów do stacji końcowej w godzinach 06:00 – 10:00 były następujące:

W 2015 r. dla przewozów intermodalnych wygenerowano łącznie 24 376 rozkładów jazdy, z czego 3 662 (15,0%) stanowiły rozkłady dla przejazdów intermodalnych, w których pociągi kończą bieg w godzinach 06:00 – 10:00.

W 2016 r. dla przewozów intermodalnych wygenerowano łącznie 25 284 rozkładów jazdy, z czego 4 672 (18,4%) stanowiły rozkłady dla przejazdów intermodalnych, w których pociągi kończą bieg w godzinach 06:00 – 10:00.

W 2017 r. dla przewozów intermodalnych wygenerowano łącznie 27 213 rozkładów jazdy, z czego 4 899 (18,0%) stanowiły rozkłady dla przejazdów intermodalnych, w których pociągi kończą bieg w godzinach 06:00 – 10:00.

W 2018 r. (I półrocze) dla przewozów intermodalnych wygenerowano łącznie 17 791 rozkładów jazdy, z czego 3 058 (17,2%) stanowiły rozkłady dla przejazdów intermodalnych, w których pociągi kończą bieg w godzinach 06:00 – 10:00.

(dowód: akta kontroli, str. 134)

W wyniku prowadzonych modernizacji i rewitalizacji linii kolejowych średnia prędkość handlowa pociągów intermodalnych w 2015 r. wyniosła 33,72 km/h, a w I połowie 2018 r. wzrosła do 35,94 km/h, tj. o 2,22 km/h.

PKP PLK wprowadziła od dnia 30 czerwca 2017 r. nowe zasady obliczania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych oznaczonych TC, TD. Pociągom tym są przyznawane prędkości jak dla pociągów pasażerskich z ograniczeniem prędkości do 120 km/h. Warunkiem przyznania takich prędkości jest wskazanie we wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej, w pozycji rodzaj ładunku „Intermodalny”.

(dowód: akta kontroli, str. 108, 111-112, 777 i 2019)

W sierpniu 2017 r. została opracowana przez PKP PLK „Analiza perspektyw poprawy rozmieszczenia i wykorzystania bazy transportowo-logistycznej na sieci PKP PLK”⁴¹. We wnioskach końcowych tej analizy stwierdzono m.in., że potrzeby rynku przewozu przesyłek intermodalnych wskazują na niedobór terminali ładunkowych dla takich przesyłek; z punktu widzenia interesu PKP PLK zasadne jest wykorzystanie obszarów byłych i obecnych stacji rozrządowych pod nowoczesne centra logistyczne jakimi są terminale towarowe. Potrzeba ta wynika z dynamicznego wzrostu przewozów intermodalnych przy jednoczesnym braku sieci ogólnodostępnych terminali kontenerowych.

(dowód: akta kontroli, str. 154-155, 214-263)

PKP PLK realizując wnioski z „Analizy perspektyw poprawy rozmieszczenia i wykorzystania bazy transportowo-logistycznej na sieci PKP PLK” planuje wspólnie z PKP S.A. dokonać przeglądu posiadanych nieruchomości oraz wyboru optymalnych lokalizacji pod ogólną infrastrukturę usługową, tj. pod terminale towarowe i punkty ładunkowe oraz inne obiekty infrastruktury logistycznej stanowiącej zaplecze dla rozwoju kolejowych przewozów towarowych. Ponadto zamierza aktywizować niewykorzystane tereny stacyjne na potrzeby przyszłych operatorów infrastruktury logistycznej. Aktualnie trwają prace związane z wypracowaniem ostatecznej wersji listu intencyjnego.

Dodatkowo PKP PLK Centrum Realizacji Inwestycji opracowuje studium wykonalności „Zwiększenia przepustowości ciągu Trzew – Gdynia wraz z dobudową odcinków nowych torów szlakowych oraz przebudową stacji Zajączkowo Tczewskie” - inwestycji planowanej do realizacji w nowej perspektywie 2021-2027.

(dowód: akta kontroli, str. 765-766)

Realizując prace planistyczne PKP PLK przeprowadziła konsultacje m.in. z zarządcami terminali intermodalnych odnośnie propozycji projektów do podjęcia w nowej perspektywie 2021-2027. Dwóch zarządców terminali intermodalnych wystąpiło do PKP PLK z wnioskami o plany modernizacji sieci kolejowej. Dotyczyło to m.in. rozbudowy linii kolejowej nr 9 na odcinku Pruszcz Gdański – Pszczółki – Zajączkowo Tczewskie oraz budowy linii kolejowej Gdańsk Elbląg o rozstawie 1520 mm wraz z przebudową linii kolejowych umożliwiającą sprawniejszą obsługę bocznic kolejowych przy stacji Gdynia Port.

Ponadto trzeci zarządca terminala poinformował o koncepcji budowy „Intermodal Container Yard” (tzw. suchy port) w Zajączkowie Tczewskim. Port ten miałby być ogólnodostępnym terminalem intermodalnym stanowiącym zaplecze dla trójmiejskich portów morskich.

Otrzymane wnioski od zarządców terminali stanowią dla PKP PLK bazę do weryfikacji zasadności zaproponowanych inwestycji, a następnie przygotowania prognoz w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej.

(dowód: akta kontroli, str. 292-293)

W PKP PLK nie ma odrębnych regulacji technicznych określających zasady przyłączania bocznic kolejowych do sieci infrastruktury kolejowej. Wybudowanie bocznic odbywa się na ogólnych zasadach określonych w ustawie Prawo budowlane. Podmiot zainteresowany wybudowaniem bocznic, przed wykonaniem projektu budowlanego, przedstawia właściwemu terenowo zakładowi linii kolejowych Spółki koncepcję włączenia. Koncepcja ta jest opiniowana przez właściwe biura

⁴¹ Opracowanie było odpowiedzią na rosnące potrzeby rynku transportowego przewozów towarowych w zakresie logistyki przesyłek intermodalnych, przy jednoczesnym malejącym zapotrzebowaniu na infrastrukturę do realizacji przewozów rozproszonych.

Centrali PKP PLK. Po pozytywnym zaopiniowaniu koncepcji podmiot może przystąpić do opracowania projektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli, str. 770)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W okresie 2015-2018 (I półrocze) w PKP PLK nie sporządzano sprawozdań: Irt, Irt1 i Irt2, wymaganych regulacjami przyjętej w Spółce Instrukcji Ir14, tj.:
 - zbiorczych sprawozdań Irt – „Zbiorcze sprawozdanie o opóźnionych pociągach towarowych” wg załącznika nr 4 do Instrukcji Ir14, w którym wyszczególnione były kategorie pociągu, a wśród nich m.in.: intermodalne międzynarodowe (w podziale na rodzaje opóźnień: pierwotne i wtórne), intermodalne krajowe (w podziale na rodzaje opóźnień: pierwotne i wtórne);
 - zbiorczych całościowych sprawozdań: Irt1 – „Sprawozdanie o przyczynach opóźnień pociągów towarowych” według załącznika nr 4a do Instrukcji Ir14 i Irt2 – „Sprawozdanie o przyczynach opóźnień pociągów towarowych Spółki” z zastosowaniem jednolitej kodyfikacji przyczyn według załącznika nr 4b do Instrukcji Ir14 – sprawozdania obejmujące liczbę pociągów kursujących na obszarze zakładów linii kolejowych i na sieci Spółki wraz z liczbą minut opóźnień, jak i winnymi ich powstania.

OCENA CZĄSTKOWA

W PKP PLK w okresie objętym kontrolą nie prowadzono analiz dotyczących opóźnień pociągów intermodalnych, pomimo dostępności tych danych w posiadanych i funkcjonujących w Spółce systemach. Zdaniem NIK brak w PKP PLK bieżących analiz liczby pociągów intermodalnych, ich opóźnień oraz rozpoznawania wszystkich przyczyn powstawania opóźnień, ogranicza możliwości PKP PLK w eliminowaniu utrudnień organizacyjnych i logistycznych dla rozwoju transportu intermodalnego.

NIK nie zgłasza uwag do obecnego sposobu przydzielania tras pociągów przez PKP PLK w ramach posiadanej zdolności przepustowej.

Zdaniem NIK na pozytywną ocenę zasługuje wprowadzenie od dnia 30 czerwca 2017 r. nowych zasad obliczania prędkości maksymalnych dla pociągów towarowych do przewozów intermodalnych. Pociągom tym są przyznawane prędkości jak dla pociągów pasażerskich z ograniczeniem prędkości do 120 km/h, co przyczynia się do usprawnienia przewozów intermodalnych

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwagi

Zdaniem NIK, niezbędne jest wzmocnienie działań PKP PLK ukierunkowanych na identyfikowanie i monitorowanie barier rozwoju transportu intermodalnego. Realizacja Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku, jak również innych przedsięwzięć i programów wdrażanych przez PKP PLK, następowała bez bieżącej analizy danych, dotyczących liczby pociągów intermodalnych, opóźnień i ich przyczyn.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wprowadzenie systemu monitorowania rozwoju transportu intermodalnego.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 3 kwietnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
Tomasz Emiljan

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury
Podpis
Tomasz Emiljan