



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.002.02.2023

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienne zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.214.2023 z 24 kwietnia 2024 r.
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

P/23/016 – Wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie ¹ Ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu (od 31 marca 2016 r.). (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym. 2. Realizacja wybranych zadań zarządcy infrastruktury kolejowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 ² z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/29/2023 z dnia 10 marca 2023 r., 2. Jarosław Florkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/28/2023 z dnia 10 marca 2023 r., 3. Michał Klawinowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/32/2023 z dnia 30 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1-4 i 217-218)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA PKP PLK S.A. podejmowała działania na rzecz eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym poprzez prowadzenie prac planistycznych zmierzających do przygotowania programów wieloletnich ograniczających wykluczenie komunikacyjne w transporcie kolejowym, realizowanie zadań inwestycyjnych objętych finansowaniem w ramach ustanowionych uchwałami Rady Ministrów programów wieloletnich oraz realizowanie wybranych zadań zarządcy linii kolejowych. Jednakże w ocenie NIK wykonywanie części z tych zadań było nierzetelne, co w konsekwencji ograniczyło skuteczność podejmowanych działań mających na celu eliminowanie wykluczenia komunikacyjnego.

W ramach realizacji Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 roku⁵ (dalej: Program Kolej+) oraz Rządowego programu

¹ Dalej: PKP PLK S.A. lub Spółka.

² Do dnia zakończenia kontroli; czynności kontrolne w PKP PLK S.A. zakończono dnia 31.07.2023 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku, zmienionej uchwałą nr 66/2020 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku za rok 2019 oraz uchwałą nr 196/2022 Rady Ministrów z dnia 3 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku. Uchwały były niepublikowane.

budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025⁶ (dalej: Program Przystankowy) Zarząd PKP PLK S.A. nierzetelnie zawierał umowy dotyczące realizacji ww. programów wieloletnich. Umowy z Ministrem Infrastruktury na realizację Programu Kolej+ jako i Programu Przystankowego zawarto z ponad półroczną zwłoką. W obu ww. programach wieloletnich ściśle określono ramy czasowe ich realizacji, która nie była możliwa bez podpisania umów pomiędzy Zarządem PKP PLK S.A. a Ministrem. Opóźnione podpisanie przedmiotowych umów spowodowało, że PKP PLK S. A. mogła rozpocząć działania zmierzające do realizacji założeń ww. programów wieloletnich dopiero 200 i 226 dni po ich ustanowieniu przez Radę Ministrów. Opóźnione podpisanie umowy na realizację Programu Przystankowego miało wpływ na niski poziom wykonania finansowego projektów (1,5% planu finansowego) w 2021 r.

Ponadto Zarząd PKP PLK S.A niezgodnie z §9 ust. 1 Wytycznych naboru zawarł 33 umowy z jednostkami samorządu terytorialnego na realizację projektów wybranych do wykonania w ramach Programu Kolej+ z opóźnieniem wynoszącym od 5 dni do 12 miesięcy.

Zarząd PKP PLK S.A. ustalił zasady i kryteria rankingowania projektów w Wytycznych naboru projektów do Programu uzupełniania lokalnej i regionalnej infrastruktury kolejowej – Kolej+ do 2028 roku (dalej: Wytyczne naboru)⁷. Ustalone kryteria wyróżniały projekty tworzące nowe połączenie między miastami, względem projektów punktowych, których celem było usprawnienie (przyspieszenie) istniejącego połączenia. NIK zwraca uwagę, na sposób ustalenia kryterium zaangażowania finansowego wnioskodawców. Wystarczyło zadeklarowanie wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego na poziomie 30% (zamiast minimalnego wkładu własnego wynoszącego 15%), aby dany projekt był realizowany, chociaż w wyniku oceny pozostałych kryteriów uzyskiwałby 0 punktów.

Zarząd PKP PLK S.A. na etapie przygotowywania założeń Programu Kolej+ zaniechał poinformowania Ministra Infrastruktury (dalej: Minister), że wśród projektów rekomendowanych do realizacji w ramach programu Kolej+ niecelowo zamieszczono miasto Bielawa (w ciągu komunikacyjnym Bielawa - Pieszyce – Wrocław). Miasto to zostało wskazane jako nieposiadające dostępu do kolei, pomimo, że w chwili ustanawiania Programu Kolej+ finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem. Bielawa uzyskała dostęp do kolejowych przewozów pasażerskich w dniu 15 grudnia 2019 r., natomiast przedmiotowy program wieloletni został ustanowiony w dniu 3 grudnia 2019 r.

Biuro Strategii PKP PLK S.A. dokonało nierzetelnych analiz na potrzeby opracowywania projektu Programu Przystankowego w zakresie oceny możliwości realizacji poszczególnych inwestycji przystankowych. W momencie ustanawiania Programu Przystankowego na liście podstawowej znajdowały się 173 zadania, natomiast zaledwie 13 miesięcy po jego ustanowieniu 13 zadań usunięto z listy podstawowej z uwagi na brak możliwości ich realizacji z przyczyn technicznych. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było opóźnione o 13 miesięcy rozpoczęcie realizacji projektów, które w wyniku ww. zmian zostały przesunięte z listy rezerwowej na listę podstawową.

⁶ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 63/2021 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025, zaktualizowany uchwałą 132/2022 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025 za rok 2021 oraz uchwałą 106/2023 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Rządowego programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025 za rok 2022. Uchwały były niepublikowane.

⁷ Zarząd PKP PLK S.A. wbrew celowi głównemu Programu Kolej+ ustalił w pkt 3.2 i 3.3. Wytycznych naboru (ocena wpływu projektu na poprawę skomunikowania transportem kolejowym), że od 1 do 4 punktów przyznanych zostanie za skrócenie czasu przejazdu pociągu regionalnego/aglomeracyjnego w stosunku do obecnego czasu przejazdu albo spełnienie zdefiniowanych przesłanek, natomiast 10 punktów przyznanych zostanie za uzyskanie połączenia kolejowego pomiędzy miastami wskazanymi w formularzu zgłoszenia

Biuro Strategii PKP PLK S.A. sporządziło dla Programu Kolej+ i Programu Przystankowego Szczegółowy Plan Realizacji (dalej: SPR).

Zarząd PKP PLK S.A niezgodnie z pkt 2.4 Programu Przystankowego oraz §7 pkt 2 umowy na realizację tego programu wieloletniego nie zawarł w sprawozdaniach z wykonania Programu Przystankowego za 2021 r. oraz za 2022 r. informacji odnośnie osiągania celów Programu Przystankowego, w tym stopnia wykonania wskaźników dotyczących celu głównego i celów szczegółowych. Nie zawarcie tych informacji utrudniało Ministrowi sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją Programu Przystankowego.

Ponadto PKP PLK S.A. realizowała Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku⁸ (dalej: Program utrzymaniowy) zgodnie z jego założeniami. Jednakże w myśl art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁹ obowiązkiem PKP PLK S.A. jako narodowego zarządcy sieci kolejowej jest utrzymanie infrastruktury kolejowej przez prowadzenie prac mających na celu utrzymanie jej stanu i zdolności do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego. Biorąc pod uwagę, że ok. 10% sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. nie jest eksploatowane z powodu złego stanu technicznego, niezaplanowanie kompleksowych działań poprawiających ten stan, przy dodatkowo niepełnym wydatkowaniu zaplanowanych środków nie może być uznane za działanie wystarczające.

PKP PLK S.A. zgodnie z przepisami realizowała wybrane zadania zarządcy linii kolejowych, w niedyskryminujący sposób przydzielając zdolność przepustową przewoźnikom i organizatorom przejazdów i przyczyniając się w ten sposób do zwiększania dostępności infrastruktury kolejowej. W przystępny sposób prezentowano przewoźnikom i organizatorom przewozów regulamin sieci wraz z załącznikami oraz wszystkie zmiany tego regulaminu. Zarówno przewoźnicy jak i organizatorzy przewozów uczestniczyli w procesie uzgadniania regulaminu sieci i rozkładu jazdy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja programów wieloletnich dotyczących eliminowania wykluczenia komunikacyjnego w transporcie kolejowym.

1.1. Realizacja programu wieloletniego „Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 roku.

Opis stanu faktycznego

Program wieloletni Kolej+ został ustanowiony uchwałą 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. W załączniku nr 1 i 2 do tego programu wskazano 21 inwestycji rekomendowanych do realizacji w jego ramach, których szacunkowy łączny koszt miał wynieść 6 558 tys. zł. Zgodnie z przyjętymi założeniami realizacja tych inwestycji

⁸ Program wieloletni ustanowiony uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego "Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku", zmieniony uchwałą nr 1/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” oraz uchwałą nr 157/2021 Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Wsparcie zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”. Uchwały były niepublikowane.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.

¹⁰ 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.

przywróci połączenia kolejowe niektórych miast o liczbie mieszkańców powyżej 10 tys. osób.,

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *PKP PLK S.A. nie prowadziła analiz w zakresie przyjęcia założeń Programu Kolej+. W Polsce pociągi pasażerskie nie docierają do 72 miast liczących co najmniej 10 tys. mieszkańców, a uwzględniając mniejsze miejscowości - do kilkuset miast. Z uwagi na ograniczony budżet Programu Kolej+, jak również ograniczone możliwości finansowe mniejszych jednostek samorządu terytorialnego, mając na uwadze maksymalizację osiąganych efektów w stosunku do nakładów inwestycyjnych, konieczne było określenie warunków naboru zgłaszanych wniosków. Dzięki dwukrotnie zwiększonemu budżetowi Programu wobec pierwotnych założeń możliwe było podjęcie działań zmierzających do zapewnienia dostępu do kolejowych przewozów pasażerskich dla 22 miast liczących min. po 10 tys. mieszkańców, a łącznie ok. 540 tysięcy osób, a także dla wielu mniejszych jednostek, przez które będą przebiegały tworzone lub przywracane połączenia kolejowe.*

(akta kontroli, str. 1033-1082)

W PKP PLK S.A. prace nad identyfikowaniem potrzeb inwestycyjnych w ramach Programu Kolej+ rozpoczęte zostały po otrzymaniu w dniu 5 czerwca 2018 r. wiadomości z poleceniem przygotowania informacji dla Ministra zawierającej listę potencjalnych inwestycji kolejowych mających na celu połączenie wybranych miejscowości z czynną siecią kolejową. Ostateczne wyniki ww. analiz przekazane zostały do Ministerstwa w dniu 27 września 2018 r. W przedłożonych analizach uwzględniono m.in.: cel projektu, parametry oczekiwane po wykonaniu robót, szacowaną wielkość niezbędnych nakładów finansowych dla całego projektu, szacunkowy koszt dokumentacji projektowej, szacunkowy koszt robót budowlanych, szacunkowy możliwy do osiągnięcia czas jazdy po zakończeniu inwestycji.

(akta kontroli, str. 1249-1252, 1282-1283)

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *koszty inwestycji dla miejscowości ujętych w załączniku nr 1 i 2 do uchwały Rady Ministrów ustanawiającej Program Kolej+ były szacowane wyłącznie wskaźnikowo na podstawie długości planowanych do objęcia pracami odcinków linii kolejowych. Aktualne wartości projektów zostały oszacowane zaś na bazie wstępnych wycen zakresów robót wskazanych w przygotowanych na zlecenie samorządów wstępnych studiach planistyczno-prognostycznych lub dokumentach równoważnych i odpowiadają często już sprecyzowanym indywidualnym oczekiwaniom wnioskodawców, na przykład w zakresie charakteru ruchu lub elektryfikacji linii.*

W marcu 2019 r. PKP PLK S.A. przekazała Departamentowi Kolejnictwa Ministerstwa dokument pn. „Informacje o wstępnym oszacowaniu kosztów inwestycji”. W dokumencie tym zapisano, że:

- na etapie prestudialnym oszacowanie kosztów inwestycji budowy nowych linii i modernizacji istniejących, dokonuje się metodą wskaźnikową bez szczegółowego podziału na branże,
- dla poszczególnych odcinków linii kolejowych przyjmuje się podział na 3 rodzaje inwestycji w zależności od topografii terenu: w łatwym, płaskim terenie; w terenie o utrudnionych warunkach topograficznych (pagórkowatym lub podgórskim) oraz w terenie trudnym (odcinki górskie).

Założono przy tym, że:

- uśredniony koszt budowy dwutorowej, zelektryfikowanej linii kolejowej w terenie płaskim wraz z wywłaszczeniami wynosił będzie ok. 30 mln. zł netto za km;
- uśredniony koszt budowy dwutorowej linii kolejowej w terenie o utrudnionych warunkach topograficznych (pagórkowatym lub podgórskim) założono o 50% drożej, czyli 45 mln zł za km;
- uśredniony koszt budowy dwutorowej linii kolejowej w terenie górskim przyjęto na 70 mln zł za km linii.

We wrześniu 2019 r. PKP PLK S.A. sporządziła robocze kalkulacje kosztów realizacji inwestycji dla 21 miejscowości ujętych w załączniku nr 1 i 2 do Uchwały nr 151/2019 Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2019 r. i przekazała je Ministerstwu.

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że określenie zakresu robót oraz docelowych parametrów budowanych i przebudowywanych linii kolejowych należało do samorządów w ramach przygotowania przez nich wstępnych studiów planistyczno-prognostycznych lub dokumentów równoważnych. Planowane efekty inwestycji zależały więc m.in. od możliwości finansowych wnioskodawców oraz ich indywidualnych potrzeb, przykładowo w zakresie długości i wysokości peronów czy elektryfikacji linii. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w trakcie konsultowania opracowywanych przez samorządy wstępnych studiów planistyczno-prognostycznych zwracała uwagę na konieczność niepogarszania wskutek realizacji inwestycji dotychczasowych parametrów linii wykorzystywanych m.in. przez przewoźników towarowych. Odbywało się to poprzez propozycje budowy mijanek, zachowania odpowiednich skrajni, nacisków osiowych lub długości torów stacyjnych. Uwzględnienie tych postulatów pozostawało w gestii wnioskodawców, wobec czego nie przyjęto katalogu wymaganych minimalnych lub maksymalnych parametrów projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 794-802, 1498-1504 i 1536-1540)

Analiza załączników nr 1 i 2 do Programu Kolej+ wykazała, że na liście projektów zamieszczone było miasto Bielawa (w ciągu komunikacyjnym Bielawa - Pieszyce – Wrocław). Miasto to zostało wskazane jako nieposiadające dostępu do kolei, pomimo że w chwili ustanawiania Programu Kolej+ finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem. Samorząd Województwa Dolnośląskiego przejął linię kolejową nr 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżonów Śląski w grudniu 2018 roku. W styczniu 2019 r. Dolnośląska Służba Dróg i Kolei we Wrocławiu ogłosiła postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wykonanie rewitalizacji linii kolejowej nr 341, natomiast ww. inwestycja zakończyła się w dniu 15 grudnia 2019 r., a więc 12 dni po przyjęciu Programu Kolej+.

(akta kontroli, str. 794-798, 1036, 1193-1196, 1540)

W dniu 19 czerwca 2020 r. pomiędzy Ministrem a PKP PLK S.A. została podpisana umowa na realizację Programu Kolej+. W umowie określono sposób realizacji tego programu, uregulowano warunki i procedury obowiązujące strony ww. umowy, a także kwestie związane w szczególności z zarządzaniem Programem Kolej+, jego monitorowaniem, ewaluacją, kontrolą i sprawozdawczością. Treść umowy była zgodna z założeniami określonymi w załączniku do uchwały nr 151/2019 Rady Ministrów ustanawiającej ww. program wieloletni¹¹. Umowę na realizację Programu Kolej+ zawarto po upływie ponad pół roku od ustanowienia przez Radę Ministrów Programu Kolej+.

(akta kontroli, str. 49-81, 1104-1121)

¹¹ Załącznik do Uchwały stanowił dokument pn.: „Program Uzupełniania Lokalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2028 roku”, zawierający m.in. następujące elementy: cel i rezultaty programu, zakres terytorialny, system realizacji programu.

W dniu 13 kwietnia 2023 r. do ww. umowy podpisano aneks nr 1. Uaktualnione zostały zapisy umowy w szczególności dotyczące: czasu realizacji projektów w ramach Programu Kolej+, tj. przedłużono czas realizacji ww. programu o 1 rok – do dnia 31 grudnia 2029 r. Zmieniono również okres kwalifikowalności wydatków, który został określony od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2029 r.

Zawarcie aneksu spowodowane było wejściem w życie z dniem 5 sierpnia 2022 r. przepisów znowelizowanej ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹². Zgodnie z ww. nowelizacją założono wyemitowanie papierów wartościowych przeznaczonych na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK S.A. i sfinansowanie Programu Kolej+. Papiery wartościowe miały zostać wyemitowane w latach 2020-2027 z dwuletnim okresem ich wykupu, co w konsekwencji spowodowało wydłużenie okresu realizacji Programu Kolej+ do 2029 r. W związku z tym Rada Ministrów uchwałą nr 196/2022 z dnia 3 października 2022 r., wprowadziła zmiany w uchwale nr 151/2019 Rady Ministrów ustanawiającej Program Kolej+ przedłużając jego zakończenie do 2029 r.

(akta kontroli, str. 607-612, 642-665)

Zgodnie z treścią załącznika do uchwały Rady Ministrów ustanawiającej Program Kolej+ oraz postanowieniami umowy na realizację tego programu, PKP PLK S.A. zobowiązana była do opracowania Wytycznych naboru. Zostały one opracowane, a następnie zaakceptowane przez Zarząd PKP PLK S.A.¹³ Wytyczne naboru, zgodnie z wymogami umowy na realizację Programu Kolej+, zostały również zaakceptowane przez Ministra¹⁴.

(akta kontroli str. 85-190, 197-205, 610, 622-623)

Nabór projektów do Programu Kolej+ odbywał się dwuetapowo. Etap I naboru obejmował: zgłoszenie projektów przez podmioty uprawnione, następnie ocenę formalną i kwalifikację Projektów do etapu II.

Etap II obejmował: opracowanie i przekazanie do PKP PLK S.A. przez wnioskodawców wstępnego studium planistyczno-prognostycznego dla projektu wraz z dokumentami aplikacyjnymi, ocenę merytoryczną projektów i kwalifikację projektów do Programu Kolej+.

W ramach I etapu naboru projektów do ww. programu zgłoszonych zostało 96 projektów, w tym 71 projektów liniowych i 25 projektów punktowych. Do II etapu zostało zakwalifikowanych 79 projektów. 17 projektów nie zakwalifikowano do II etapu, w tym: 6 z powodu braku spełnienia warunków Programu Kolej+, 3 z powodu wycofania wniosków przez wnioskodawcę i 8 z powodu nie uzupełnienia braków formalnych przez wnioskodawcę.

Jeden z sześciu wniosków, które nie spełniały warunków udziału w przedmiotowym programie dotyczył projektu: „Rewitalizacja linii nr 426 na odcinku Strzelce Krajeńskie – Strzelce Krajeńskie Wschód wraz z odbudową infrastruktury peronowej w Strzelcach Krajeńskich”. W dniu 24 listopada 2020 r. wnioskodawca, tj. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego został poinformowany o niezakwalifikowaniu do etapu II naboru z powodu niespełnienia celu i założeń Programu Kolej+ oraz warunków naboru określonych w Wytycznych naboru. W ww. piśmie stwierdzono, że w programie mogą uczestniczyć miejscowości posiadające powyżej 10 tys. mieszkańców, które uzyskają/usprawnią połączenie z miastem wojewódzkim, zgodnie z §3 pkt. 11 Wytycznych Naboru. Strzelce Krajeńskie jako samodzielna miejscowość nie spełniają

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1534.

¹³ Wytyczne przedłożono za pismem o znaku ISR3h-071-KolejPlus-13/2022 na posiedzenie Zarządu Spółki w dniu 14 maja 2020 r. Zarząd zapoznał się z informacją Biura Strategii dotyczącą wdrożenia do realizacji Programu Kolej+ i następnie zwrócono się do Ministra Infrastruktury o akceptację Wytycznych.

¹⁴ Pismo Sekretarza Stanu z dnia 11 maja 2020 r. (znak DTK-5.4614.12.2020) informujące o uzgodnieniu Wytycznych naboru.

tego warunku posiadając 9 950 mieszkańców, jednakże we wniosku wskazano liczbę mieszkańców 9 950 zamieszkujących Strzelce Krajeńskie + 154 mieszkańców wsi Strzelce Klasztorne, która bezpośrednio przylega do tego miasta i stanowią nieformalnie jeden organizm miejski.

Działanie PKP PLK S.A. mimo swojej zgodności z ustalonymi Wytycznymi naboru było niekonsekwentne względem realizacji celu głównego Programu Kolej+. Wśród rekomendowanych przez autorów Programu Kolej+ inwestycji znalazła się bowiem inwestycja obejmująca miasta Złotoryja i Lwówek Śląski, gdzie planowana linia komunikacyjna ma rozpocząć swój bieg w Lwówku Śląskim. Miasto to, mimo że nie posiada wymaganych Programem Kolej+ 10 tys. mieszkańców¹⁵ zostało uwzględnione w Programie Kolej+ i w przypadku złożenia wniosku zostałyby dopuszczone co najmniej do II etapu naboru.

(akta kontroli, str. 1037-1082)

W ramach II etapu naboru projektów zgłoszone zostały dokumenty aplikacyjne dla 47 projektów, w tym 39 liniowych i 8 punktowych. Szacowana wartość zgłoszonych projektów wynosiła ok. 16 000,0 tys. zł.

Projekty zostały ocenione zgodnie z § 8 „Kryteria oceny etapu II” Wytycznych naboru. Do oceny zastosowano następujące kryteria:

1. demograficzno–społeczne: preferowanie projektów przynoszących korzyści społeczno–ekonomiczne (zapobieganie wyludnieniu i bezrobociu) – ocenie podlegała: liczba mieszkańców, wskaźnik bezrobocia, prognozowana liczba mieszkańców.
2. środowiskowe: preferowanie projektów przynoszących korzyści środowiskowe – ocenie podlegało: zanieczyszczenie środowiska, ingerencja w obszary chronione i konflikty społeczne.
3. ekonomiczno-społeczne:
 - a. preferowanie projektów przynoszących korzyści ekonomiczne przy zachowaniu najniższego kosztu – ocenie podlegał: wskaźnik efektywności ekonomicznej inwestycji;
 - b. preferowanie projektów przynoszących korzyści społeczno–eksploatacyjne – ocenie podlegało: uzyskanie lub usprawnienie połączenia transportem kolejowym (w zakresie projektów liniowych) i usprawnienie połączenia transportem kolejowym (w zakresie projektów punktowych);
 - c. preferowanie projektów o zwiększonym zaangażowaniu strony samorządowej – ocenie podlegała: atrakcyjność oferty przewozowej i stopień zaangażowania finansowego.
4. techniczno-eksploatacyjne:
 - a. preferowanie projektów umożliwiających obniżenie kosztów ich realizacji – ocenie podlegała możliwość wykorzystania materiałów starożytecznych;
 - b. preferowanie projektów z dostępnością terenu – ocenie podlegała: dostępność terenu i obniżenie kosztów pozyskania terenu.

(akta kontroli, str. 12-18, 98-105, 206, 670-673)

W kryteriach rankingowania projektów w ramach Programu Kolej+ dla kryterium ekonomiczno-społecznego pkt 3.3. Usprawnienie połączenia transportem kolejowym (dotyczy projektów punktowych) – ustalona punktacja wynosiła od 0 do 4 punktów, podczas gdy w pkt. 3.2. Uzyskanie lub usprawnienie połączenia transportem kolejowym (dotyczy projektów liniowych) ustalona punktacja wynosiła od 0 do 10 punktów.

¹⁵ Według rocznika Głównego Urzędu Statystycznego za 2018 rok Lwówek Śląski zamieszkiwało 8895 mieszkańców.

Zgodnie z Wytycznymi naboru w pkt 3.2 ocenie podlegał wpływ zgłoszonego projektu liniowego na poprawę skomunikowania transportem kolejowym wskazanych w formularzu zgłoszenia miast, gdzie 1 do 4 punktów przyznawany był za skrócenie czasu przejazdu pociągu regionalnego/aglomeracyjnego w stosunku do obecnego czasu przejazdu, natomiast 10 punktów przyznawano za uzyskanie połączenia kolejowego pomiędzy miastami wskazanymi w formularzu zgłoszenia.

W pkt 3.2 Wytycznych naboru ocenie podlegał wpływ zgłoszonego projektu liniowego na poprawę skomunikowania transportem kolejowym miasta wskazanego formularzu zgłoszeniowym, gdzie 4 punkty możliwe były do uzyskania wyłącznie w przypadku spełnienia wszystkich wymienionych przesłanek¹⁶.

W ramach oceny ww. kryteriów 26 projektów uzyskało 10 punktów, 17 projektów uzyskało od 1 do 4 punktów.

(akta kontroli, str. 1022-1027)

W Wytycznych naboru ustalono również punktację uzależnioną od zaangażowania finansowego zgłaszającego projekt (pkt 3.5 Zaangażowanie finansowe). Ocenie podlegał stopień zaangażowania finansowego w realizację zgłoszonego projektu, gdzie 5 punktów przyznawano za każdy 1% zwiększenia udziału w finansowaniu wydatków kwalifikowalnych, przy czym nie została ustalona górna granica punktów możliwych do uzyskania.

NIK zwraca uwagę, że przy tak ustalonym kryterium zaangażowania finansowego wnioskodawców zadeklarowanie wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego na poziomie 30% (zamiast minimalnego wkładu własnego wynoszącego 15%) spowodowałoby, że dany projekt byłby na pewno realizowany, chociaż w wyniku oceny pozostałych kryteriów uzyskałby 0 punktów.

(akta kontroli, str. 12-18, 98-105, 206, 670-673, 1022-1027)

Z 47 projektów, dla których złożono dokumenty aplikacyjne w ramach II etapu naboru 46 projektów uzyskało pozytywną ocenę i zostało zakwalifikowanych realizacji w ramach Programu Kolej+¹⁷, z czego:

- na listę podstawową zakwalifikowano 34 projekty¹⁸ (10 projektów dotyczących rewitalizacji odcinków linii kolejowych o łącznej długości ok. 315 km, 14 projektów dotyczących odbudowy lub rozbudowy linii o łącznej długości ok. 516 km, 7 projektów dotyczących budowy nowych linii o łącznej długości ok. 189 km i 3 projekty dokumentacyjne dotyczące ok. 183 km linii kolejowych),
- na listę rezerwową zakwalifikowano 12 projektów z możliwością realizacji w przypadku dostępności alokacji w ramach uzyskanych środków.

Na liście podstawowej znalazły się wyłącznie projekty liniowe, natomiast na liście rezerwowej znalazł się cztery projekty liniowe i 8 projektów punktowych. Projekty punktowe znalazły się na liście rezerwowej mimo uzyskania większej ilości punktów niż osiem projektów liniowych, w tym 6 przyjętych do realizacji.

¹⁶ Przesłanki:

1) Czasowe: skrócenie czasu przejazdu lub zmniejszenie strat czasu jazdy,
2) Integrujące: uzyskanie połączenia lub poprawa dostępności transportu kolejowego dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się lub polepszenie przesiadek (skomunikowań),
3) Rozkładowe: dostosowanie końcówek minutowych do potrzeb handlowych lub możliwość konstrukcji cyklicznego lub symetrycznego i zintegrowanego rozkładu jazdy pociągów,
4) Przepustowościowe: wzrost przepustowości odcinka, posterunku ruchu, węzła lub wzrost pojemności stacji w zakresie odstawiania taboru jeżeli wpływa to na możliwość poprawy oferty.

¹⁷ W przypadku jednego projektu pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 223 Czerwonka-Biskupiec-Mragowo-Mikołajki-Orzysz” wnioskodawca, tj. „Województwo Warmińsko-Mazurskie” nie uzupełniło braków, tj. brak przedłożenia deklaracji finansowej dotyczącej zobowiązania do zabezpieczenia 15% wkładu własnego w sytuacji zakwalifikowania do Programu; wniosek pozostawiono bez rozpoznania.

¹⁸ 17 projektów zakwalifikowano na listę podstawową programu w ramach pierwotnej wartości alokacji (ok. 6,5 mld zł netto), 17 projektów zakwalifikowano na listę podstawową Programu w ramach dodatkowej alokacji (ok. 7 mld zł netto). Przy piśmie znak: DTK-5.4614.10.2022 z dnia 21.04.2022 r. minister właściwy ds. transportu zaakceptował listę projektów kwalifikujących się do wsparcia w ramach Programu Kolej+.

(akta kontroli, str. 209-214, 222-226)

W załączniku nr 1 i 2 do Uchwały nr 151/2019 Rady Ministrów ustanawiającej Program Kolej+, zawarto 21 miast z populacją powyżej 10 tys. osób, które nie posiadają dostępu do kolei pasażerskiej i towarowej. Spośród wskazanych w ww. załączniku do ww. uchwały 21 miejscowości:

- dla 12 z nich PKP PLK S.A. zawarła umowy o dofinansowanie w ramach Programu Kolej+,
- w przypadku 4 miejscowości nie zgłoszono projektów do I etapu naborów,
- w przypadku 5 inwestycji, samorzady zrezygnowały z realizacji projektów, w tym: w 3 przypadkach z powodu ograniczonych możliwości finansowych, w 2 przypadkach bez podania uzasadnienia.

Zastępca Dyrektora Biura Strategii w PKP PLK S.A. odnośnie niezgłoszenia projektów do Programu Kolej+ wyjaśnił, że *informacje o Programie Kolej+ zostały opublikowane na stronach PKP PLK S.A. i samorządów szczebla wojewódzkiego. Z uwagi na otwarty charakter naboru, każdy samorząd podejmował we własnym zakresie decyzję o ewentualnym przystąpieniu do Programu Kolej+ i zakresie inwestycji.*

(akta kontroli, str. 794-802, 1504)

Wnioskodawcy byli poinformowani przez PKP PLK S.A. o zakwalifikowaniu się do Programu Kolej+ w dniu 25 kwietnia 2022 r., przy czym 17 z 34 projektów zakwalifikowanych na listę podstawową znalazło się na niej warunkowo, tj. pod warunkiem przyjęcia stosownej uchwały zwiększającej budżet Programu Kolej+.

Po zwiększeniu budżetu na realizację Programu Kolej+ i dokonaniu przez wnioskodawców potwierdzenia woli dalszego procedowania ww. 17 projektów, w dniu 12 sierpnia 2022 r., PKP PLK S.A. poinformowała wnioskodawców o uzyskaniu dofinansowania.

Zgodnie z §9 ust. 1 Wytycznych naboru projektów warunkiem objęcia projektu dofinansowaniem w ramach Programu Kolej+ było podpisanie przez wnioskodawcę z PKP PLK S.A. umowy o realizację projektu w ciągu 2 miesięcy od dnia doręczenia informacji Wnioskodawcy o zakwalifikowaniu się projektu do ww. programu.

Umowy o realizację projektu powinny być podpisane do 25 czerwca 2022 r. (dla pierwszych 17 projektów z listy podstawowej) i do 12 października 2022 r. (dla kolejnych 17 projektów z listy podstawowej, które uzyskały dofinansowanie w ramach zwiększenia budżetu). Ponadto, w piśmie Ministerstwa Infrastruktury z dnia 21 kwietnia 2022 r., zawarto prośbę o podjęcie w pierwszej kolejności działań względem projektów do pozycji 17 na liście projektów kwalifikujących się do wsparcia w ramach Programu Kolej+.

Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. PKP PLK S.A. podpisała z jednostkami samorządu terytorialnego łącznie 33 umowy o realizację projektów Programu Kolej+.

W wymaganym terminie dla pierwszych 17 projektów, tj. do dnia 25 czerwca 2022 r. nie podpisano żadnej umowy, jedną podpisano z opóźnieniem, które wyniosło poniżej 2 miesięcy, a 16 umów podpisano z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 12 miesięcy.

W piśmie z dnia 28 lipca 2022 r. skierowanym do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Prezes Zarządu PKP PLK S.A. stwierdził m.in., że *pomimo iż wnioskodawcy przystępując do Programu Kolej+ złożyli w formularzu zgłoszenia projektu oświadczenie o zapoznaniu się i zaakceptowaniu Wytycznych naboru, których elementem są wzory umów (ogólnodostępne już w maju 2020 r.), to na obecnym etapie, ich procedowania zgłaszają wątpliwości/uwagi odnośnie niektórych zapisów". Ponadto przy piśmie przekazano informację o głównych uwagach samorządów dotyczących zapisów umów. Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in.: wykreślenia zapisu dotyczącego*

zwrotu przez wnioskodawcę całości kosztów dokumentacji projektowo-technicznej w sytuacji odstąpienia od realizacji projektu przed przystąpieniem do robót budowlanych; wprowadzenia zapisu, że samorzady ponoszą koszty zgodnie ze wskazaniem procentowym w złożonej deklaracji, a PLK w pozostałym udziale procentowym bez wskazywania, że w przypadku samorządu jest to wartość minimalna, a PLK wartość maksymalna; rezygnacja z zapisu zobowiązującego samorzady do zwrotu całości kosztów w sytuacji odstąpienia od realizacji projektu na etapie robót budowlanych; zmiana zapisów dotyczących zabezpieczenia płatności samorządów.

W piśmie z dnia 23 sierpnia 2022 r.¹⁹, skierowanym do Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu ds. Przeciwdziałania Wykluczeniu Komunikacyjnemu, Prezes Zarządu PKP PLK wskazał na problemy z podpisywaniem umów, z uwagi na nadmierne obciążenie finansowe samorządów, a także brak przewidywalności co do ostatecznych kosztów projektów z uwagi na inflację, a tym samym brak możliwości określenia wielkości zabezpieczenia dodatkowych środków.

(akta kontroli, str. 191-194, 607-612, 1498-1504, 1541-1547)

Dla kolejnych 17 projektów w wymaganym terminie, tj. do dnia 12 października 2022 r. nie podpisano żadnej umowy. 2 umowy zostały podpisane w dniu 17 października 2022 r., jedna w dniu 28 października 2022 r., w listopadzie 2022 r. podpisano 2 umowy, w grudniu 2022 r. zawarto 2 umowy, w styczniu 2023 r. podpisano jedną umowę, w marcu 2023 r. podpisano 6 umów, w kwietniu 2023 r. podpisano 1 umowę oraz w lipcu 2023 r. podpisano jedna umowę.

W przypadku zadania pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 108 na odc. Gorlice-Jasło celem usprawnienia połączenia Kraków-Jasło wraz z rewitalizacją linii kolejowej nr 110 i budową łącznicy pomiędzy ww. liniami” nie podpisano umowy. W dniu 29 grudnia 2022 r. Wicemarszałek Województwa Małopolskiego poinformował Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. o odstąpieniu od realizacji ww. projektu w związku z brakiem możliwości zapewnienia środków finansowych na jego realizację.

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że projekt „Rewitalizacji linii kolejowej nr 108 na odc. Gorlice - Jasło celem usprawnienia połączenia Kraków - Jasło wraz z rewitalizacją linii kolejowej nr 110 i budową łącznicy pomiędzy ww. liniami” został wyceniony na kwotę 602 663,5 tys. zł netto. Wskutek odstąpienia od jego realizacji w kwietniu br. na listę podstawową Programu przeniesiono 2 projekty z listy rezerwowej: „Remont linii nr 363 na odcinku Skwierzyna - Międzychód” o wartości 328 357,3 tys. zł oraz „Rewitalizacja linii kolejowej nr 190 na odcinku Skoczów - Bielsko-Biała jako niezbędny element połączenia Śląska Cieszyńskiego z Krakowem (Cieszyn - Skoczów – Bielsko-Biała – Wadowice – Kraków)” o wartości 349 910,4 tys. zł.

(akta kontroli, str. 209-214, 610-612, 620-621, 674, 1498-1504 i 1642)

Zgodnie z pkt 4.2 Programu Kolej+ oraz § 8 ust. 3 umowy na realizację Programu Kolej+, PKP PLK S.A. zobowiązana była przekazywać Ministrowi w terminie do końca marca roku następującego po roku sprawozdawczym sprawozdania roczne z realizacji Programu.

Sprawozdanie z realizacji Programu Kolej+ za rok 2019 złożone zostało przez PKP PLK S.A. przy piśmie z dnia 27 marca 2020 r.

Sprawozdanie z realizacji Programu Kolej+ za rok 2020 r. złożone zostało przy piśmie z dnia 25 marca 2021 r.

Sprawozdanie z realizacji Programu Kolej+ za rok 2021 złożone zostało przy piśmie z dnia 25 marca 2022 r.

Sprawozdanie z realizacji Programu Kolej+ za rok 2022 złożone zostało przy piśmie z dnia 29 marca 2023 r.

¹⁹ Pismo znak: ISR5-414.63.2022

Minister nie zwracał się do PKP PLK S.A. o uzupełnienie informacji i udzielenie wyjaśnień w związku z przekazanymi sprawozdaniami.

(akta kontroli, str. 19-48 i 221-235, 607-612)

Sprawozdania roczne zawierały elementy wymienione w § 8 ust. 3 umowy na realizację Programu Kolej+, tj. w szczególności informacje na temat: postępu prac związanych z realizacją projektów w ramach Programu Kolej+, zidentyfikowanych zagrożeniach i ryzykach oraz podjętych lub proponowanych działaniach zaradczych.

Sporządzone sprawozdania nie zawierały danych o wykonaniu finansowym i rzeczowym realizowanych inwestycji z uwagi na fakt, że w latach 2019-2022 nie zostały poniesione żadne wydatki w ramach realizacji Programu Kolej+. W sprawozdaniach zawarto ponadto informacje o postępie w realizacji ww. programu.

(akta kontroli str. 19-48 i 221-243)

Zgodnie z §8 ust. 4 zawartej Umowy na realizację Programu Kolej+, na pisemne żądanie Ministra, PKP PLK S.A. ma obowiązek sporządzać sprawozdania bieżące. Minister nie występował do PKP PLK S.A. w okresie od dnia zawarcia umowy na realizację Programu Kolej+ do dnia 20 kwietnia 2023 r. o sporządzenie ww. sprawozdań bieżących.

(akta kontroli, str. 607-612)

Zgodnie z § 9 ust.1 umowy na realizację Programu Kolej+ Minister może zobowiązać PKP PLK S.A. do przedstawienia w wyznaczonym terminie określonych informacji, danych liczbowych i dokumentów związanych z wykonywaniem ww. umowy. Ponadto Minister jest uprawniony do kontroli dokumentów związanych z wykonaniem umowy (§9 ust.2 tej umowy).

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *nie było formalnych wystąpień Ministra Infrastruktury na podstawie §9 ust. 1 i 2 ww. umowy. Była natomiast prowadzona komunikacja robocza z przedstawicielami Ministerstwa w zakresie przekazywania bieżących informacji związanych z realizacją Programu Kolej+. Do Ministerstwa przekazywano w trybie roboczym informacje m.in. o: możliwych zmianach na liście podstawowej i rezerwowej Programu Kolej+, wartości projektów, wartości zawartych umów z samorządami, liczbie zawartych umów oraz prowadzonych postępowaniach przetargowych.*

(akta kontroli, str. 607-612 i 1022-1025)

PKP PLK S.A. zgodnie z zapisami pkt 4.2. Programu Kolej+ i §4 ust 1 pkt 2 Umowy na realizację Programu Kolej+, zobowiązała była do opracowania projektu SPR według wzoru określonego w załączniku nr 3 do ww. umowy. SPR powinien zawierać rzeczowy i finansowy zakres projektów, ujętych na zatwierdzonej przez Ministra liście projektów zakwalifikowanych do dofinansowania w ramach Programu Kolej+, na podstawie zawartych umów pomiędzy PKP PLK S.A. a jednostkami samorządu terytorialnego.

PKP PLK S.A. opracowała, a następnie w dniu 15 lutego 2023 r. przekazała Ministerstwu projekt SPR Programu Kolej+. Pismem z dnia 11 kwietnia 2023 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie przekazał PKP PLK S.A. zatwierdzony SPR.

W SPR uwzględniono łącznie 30 zadań i zawarto następujące informacje: nazwa zadania, okres realizacji, wartość zadania netto (w tys. zł), źródła finansowania planowane i ponoszone wydatki przez beneficjentów Programu Kolej+ w poszczególnych latach według docelowych źródeł ich finansowania (w tys. zł).

(akta kontroli, str. 830-839)

Według stanu na dzień 31 marca 2023 r. w ramach Programu Kolej+ na podstawie zawartych umów z samorządami realizowano 30 projektów. Dla wszystkich projektów sporządzone zostały harmonogramy rzeczowo-finansowe, określające kolejne etapy ich realizacji i poszczególne zadania w ramach tych projektów. Po zawarciu ww. umów

o współpracy, w systemie EPM²⁰ utworzone zostały harmonogramy rzeczowo-finansowe.

Według stanu na dzień 20 czerwca 2023 r. dla 15 projektów trwały postępowania przetargowe na dokumentację projektową, w przypadku pozostałych 15 projektów trwało przygotowanie dokumentacji wymaganej do ogłoszenia postępowań przetargowych.

Prezes PKP PLK S.A. wyjaśnił, że PKP PLK S.A. zakładała wstępnie, że od momentu zawarcia umowy o współpracy z samorządem, przygotowanie dokumentacji wymaganej od ogłoszenia postępowań przetargowych miało wynosić około 3 miesięcy. W przypadku 12 zadań opracowanie dokumentacji przetargowej przekraczało 3 miesiące i wynosiło 4, 5 i 6 miesięcy. Dotyczyło to projektów: poz. 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 13, 17, 20, 23, 24 – zgodnie z rejestrem umów zawartych w ramach Programu Kolej+. Przedłużenie uprzednio założonego okresu na opracowanie dokumentacji przetargowej wynikało z konieczności ponownego przeanalizowania i doprecyzowania zakresu rzeczowego danego projektu oraz jego uzgodnienia z samorządami.

Głównymi przyczynami wydłużenia okresu przygotowania dokumentacji przetargowej były:

- zgłoszenie przez wnioskodawcę propozycji zmiany założeń projektowych względem wybranego wcześniej wariantu przebiegu linii kolejowej w ramach opracowanego wstępnego studium planistyczno-prognostycznego;
- konieczność uszczegółowienia zakresu określonego we wstępnym studium planistyczno-prognostycznym;
- konieczność uzupełnienia braków dokumentu równoważnego (np. Koncepcji Lubelskiej Kolei Aglomeracyjnej) przyjętego jako podstawę do realizacji zadania;
- zmianę decyzji dotyczącej trybu realizacji zadania tj. zmianę formuły realizacji projektu na „Projektuj i Buduj”, która wymagała opracowania programu funkcjonalno-użytkowego ze szczegółowym wskazaniem zakresu robót do wykonania we wszystkich branżach.

(akta kontroli, str. 794-802, 1000-1001, 1021, 1087-1092 1672-1675)

Dla projektów ujętych pod poz. 28, 29 i 30 rejestru umów została już opracowana dokumentacja przetargowa i ogłoszone postępowania przetargowe.

(akta kontroli, str. 1497-1504)

W przyjętym Programie Kolej+ wskazano, że cel główny będzie mierzony za pomocą dwóch wskaźników: liczba samorządów, które uzyskały wsparcie (które podpisały z PKP PLK S.A. umowę o dofinansowanie) oraz liczba samorządów, które uzyskały dostęp do transportu kolejowego.

W przyjętym Programie Kolej+ określono dwa cele szczegółowe programu:

- cel 1 – wsparcie zadań przygotowawczych w zakresie połączeń kolejowych na obszarze regionu – mierzony za pomocą wskaźnika: liczba uzyskanych decyzji lokalizacyjnych lub opracowanych dokumentacji przedprojektowych,
- cel 2 – wzmocnienie efektywności działań mających na celu wdrożenie projektów kolejowych – mierzony za pomocą wskaźnika: liczba projektów, jakie uzyskały wsparcie w ramach Programu Kolej+ (projektów, w których PKP PLK S.A. zawarła umowy z samorządami).

Wskazano, że cele te będą mierzone za pomocą określonych wskaźników na koniec 2023 r. i 2029 r.

W sprawozdaniu z wykonania planu realizacji Programu Kolej+ za 2022 r. stwierdzono

²⁰Microsoft Enterprise Project Management – system wspierający zarządzanie projektami, programami oraz portfelami projektów w PKP PLK S.A.

osiągnięcie wymaganej na dzień 31 grudnia 2029 r. liczby jednostek samorządu terytorialnego (min.10), które uzyskały wsparcie w ramach ww. programu (które podpisały z PKP PLK S.A. umowę o dofinansowanie). Ponadto w wyniku przekroczenia minimalnej liczby 15 projektów, w których PKP PLK S.A. zawarła umowy z samorządami (wymaganej na dzień 31 grudnia 2029 r.), zrealizowany został cel 2 programu – wzmocnienie efektywności działań mających na celu wdrożenie projektów kolejowych.

(akta kontroli, str. 221-243)

1.2. Realizacja programu budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025

W listopadzie 2019 r. na prośbę Ministerstwa²¹ PKP PLK S.A. opracowała zestawienie²² zawierające lokalizacje, w zakresie których do PKP PLK S.A. w latach 2026-2019 r. wpłynęły wystąpienia samorządów terytorialnych, przewoźników kolejowych, obywateli, które dotyczyły zwiększenia dostępności komunikacyjnej poprzez m.in. przedłużenie funkcjonujących peronów, budowę nowych/odbudowę przystanków kolejowych. Zestawienie zawierało 278 lokalizacji ze wskazaniem szacunkowego kosztu budowy/modernizacji peronów/przystanków.

W maju 2020 r. na stronie internetowej Ministerstwa opublikowano założenia Programu przystankowego wraz z listą projektów dotyczących 200 przystanków kolejowych. Pismem z dnia 29 października 2020 r. PKP PLK S.A. poinformowała Ministerstwo, że lista wskazana w projekcie Programu Przystankowego stanowiąca wstępną propozycję jest obecnie przez PKP PLK S.A. szczegółowo konsultowana z organizatorami przewozów, lokalnymi samorządami i przewoźnikami pod kątem m.in.: potencjału pasażerskiego; lokalizacji proponowanych przystanków względem lokalizacji przystanków sąsiednich (w kontekście wyważenia korzyści wynikających ze zwiększenia dostępności kolei względem strat czasu dla podróżnych przejeżdżających przystanek); określenia liczby pociągów, które będą wykorzystywały dany przystanek; dokładnego zakresu inwestycji, układu obiektu w terenie, wpływu inwestycji na środowisko, kosztów inwestycji.

(akta kontroli, str. 1253-1281)

Prezes PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *PKP PLK S.A. przygotowała wstępne analizy z wykorzystaniem narzędzia GIS (system informacji geograficznej), które oblicza szacowaną liczbę mieszkańców w zasięgu dostępu do przystanku, biorąc pod uwagę faktycznie pokonywane drogi dojścia na podstawie podkładu mapowego z Open Street Map oraz danych o obwodach spisowych Głównego Urzędu Statystycznego. W ocenie tej analizowany był zarówno zasięg komfortowego dojścia (do 1000 m) do proponowanej lokalizacji przystanku, jak i dalsze odległości (rzędu 1500 - 2000 m) umożliwiające dotarcie do danego punktu indywidualnym środkiem transportu (takim jak samochód czy rower), w aspekcie poprawy dostępności transportu kolejowego dla lokalnych społeczności - zmniejszając w ten sposób skalę tzw. wykluczenia komunikacyjnego. Analizy były dokonywane dla wszystkich typów zadań realizowanych w Programie przystankowym: budowy nowych przystanków jak również ich modernizacji. W ramach analiz potrzeb inwestycyjnych PKP PLK S.A. sprawdzała położenie proponowanych lokalizacji, weryfikowała stan danej sieci kolejowej na tych odcinkach, aby w ramach prac utrzymaniowych planować poprawę jej parametrów w celu osiągnięcia krótszego czasu przejazdu, co w konsekwencji uatrakcyjni ofertę*

²¹ Pismo nr DTK-1.4602.78.2018 z 04.11.2019 r.

²² Dane zostały przekazane Ministerstwu Infrastruktury przez PKP PLK S.A. przy piśmie znak ISR2c-071-171/2019 z dnia 15 listopada 2019 r.

przewozową. Ponadto w przeprowadzonych analizach wstępnie weryfikowano możliwość realizacji danego przystanku pod kątem lokalnych uwarunkowań terenowych, wpływu danej lokalizacji na płynność prowadzonego ruchu kolejowego (głównie na jednotorowych liniach kolejowych), czy też poprawy spójności z istniejącą infrastrukturą kolejową.

(akta kontroli, str. 717-720, 729-735, 1548-1551)

Zgodnie z pkt 2.1 Programu przystankowego PKP PLK S.A. występowała o stosowne deklaracje do urzędów marszałkowskich o zapewnieniu kursowania co najmniej 4 par pociągów na dobę w okresie 3 lat od daty oddania poszczególnych przystanków do użytkowania.

Wiceprezes Zarządu Dyrektor ds. Eksploatacji PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *nie są prowadzone inwestycje, co do których nie zostały spełnione kryteria kwalifikowalności ich finansowania z Programu Przystankowego. Na wcześniejszym etapie trwania ww. programu w przypadku braku deklaracji, dane zadanie w ramach aktualizacji było przenoszone na listę rezerwową. Na Program Przystankowy jako program wieloletni, ogólnokrajowy ma wpływ wiele czynników zewnętrznych: bieżące wydarzenia gospodarcze, społeczne, mogące w konsekwencji powodować zmiany w planowaniu transportu publicznego w poszczególnych regionach kraju, zatem PKP PLK S.A. pozostawia sobie możliwość aktualizowania danych w zakresie deklaracji organizatora transportu publicznego jako zasadniczego parametru warunkującego możliwość finansowania zadań i właściwego kierunku rozwoju infrastruktury (w kontekście potrzeb lokalnych społeczności).*

(akta kontroli, str. 1000-1001, 1729-735, 1548-1552)

Umowa na realizację Programu Przystankowego pomiędzy Ministrem a PKP PLK S.A. została zawarta w dniu 31 grudnia 2021 r., tj. po upływie ponad pół roku od ustanowienia uchwałą Nr 63/2021 Rady Ministrów przedmiotowego Programu.

Pismem z dnia 28 maja 2021 r.²³ Ministerstwo poinformowało PKP PLK S.A. o formalnym przyjęciu Programu Przystankowego oraz zwróciło się z prośbą o przygotowanie i przesłanie, w jak najszybszym terminie projektu umowy realizacyjnej. Projekt umowy został przygotowany przez PKP PLK S.A. i przekazany do Ministerstwa w dniu 31 sierpnia 2021 r. Następnie w dniu 24 listopada 2021 r. Ministerstwo odesłało uzupełniony dokument. PKP PLK S.A. w dniu 2 grudnia 2021 r. odniosła się do uwag do projektu umowy. Ostatecznie ww. umowa została zawarta w, dniu 31 grudnia 2021 r.

W zawartej umowie regulowano sposób realizacji Programu Przystankowego, obejmujący warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w jego realizacji, kwestie związane z zarządzaniem Programem Przystankowym, jego monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość jak również postanowienia w zakresie koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w jego realizację.

(akta kontroli, str. 302-332, 717-722 i 1015-1020)

Zgodnie z pkt 2.4. Programu Przystankowego PKP PLK S.A. została zobowiązana do opracowania SPR zawierającego rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji. Zgodnie §4 Umowy na realizację ww. programu z dnia 31 grudnia 2021 r. PKP PLK S.A. została zobowiązana do sporządzenia SPR; według wzoru określonego w załączniku nr 3 do Umowy zawierającego zakres finansowy projektów, ujętych na listach projektów zakwalifikowanych do finansowania/dofinansowania w ramach Programu, co oznacza, że nie zawarto wymogu uwzględnienia w SPR zakresu rzeczowego planowanych inwestycji, pomimo że wymóg ten był zawarty w uchwale

²³ Pismo znak: DTK-5.4614.6.2021

Rady Ministrów ustanawiającej ww. program.

PKP PLK S.A. przekazała w dniu 14 stycznia 2022 r. do Ministra projekt SPR do akceptacji (tzw. „SPR 0”). Minister w dniu 7 kwietnia 2022 r. poinformował o akceptacji SPR i uzgodnieniu dokumentu przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. Kolejny zaktualizowany SPR sporządzony został przez PKP PLK S.A. po zatwierdzeniu przez Ministerstwo Sprawozdania z realizacji Programu Przystankowego za 2021 r. Zaktualizowany SPR PKP PLK S.A. przekazała do Ministerstwa w dniu 22 sierpnia 2022 r., który następnie został zatwierdzony przez Ministra dnia 26 września 2022 r. Kolejna aktualizacja SPR przez PKP PLK S.A. nastąpiła w dniu 15 lutego 2023 r. W stanowisku Ministerstwa z dnia 14 marca 2023 r. wskazano, że dokument zostanie zatwierdzony po akceptacji przez Ministerstwo sprawozdania z wykonania Programu Przystankowego za rok 2022, co nastąpiło w dniu 20 czerwca 2023 r. W związku z powyższym, Ministerstwo zwróciło się do PKP PLK S.A. o przekazanie SPR, odzwierciedlającego zmiany dokonane ww. uchwałą. W dniu 19 lipca 2023 r. SPR został przekazany do akceptacji do Ministerstwa.

Zastępca Dyrektora Biura Strategii PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *aktualizacje SPR podyktowane były gwałtownymi zmianami cen materiałów budowlanych, energii i usług w sektorze budowlanym; konieczne zatem były korekty wartości szacunkowych zadań. Aktualizacje w zakresie zmiany nazw lub zakresu działań wynikały z konieczności identyfikacji nazw przystanków i korelacji z ich lokalizacjami.*

(akta kontroli, str. 301, 377-391, 717-728 i 1285-1389)

W SPR z 2021, tzw. „SPR 0” r. i w zaktualizowanym SPR w 2022 r. uwzględniono łącznie 185 zadań oraz pod pozycją 186 rezerwę. W dokumencie zawarto następujące dane, w szczególności: nazwa zadania, okres realizacji, szacunkowa wartość zadania (w tys. zł), planowane wydatki w latach trwania Programu Przystankowego, których źródłem finansowania są środki własne PKP PLK S.A. pochodzące z dokapitalizowania tej spółki przez Skarb Państwa latach 2021-2025.

(akta kontroli, str. 377-391)

Zgodnie z §7 ust. 3 umowy na realizację Programu Przystankowego, PKP PLK S.A. zobowiązana została do przekazywania Ministrowi w terminie do końca marca roku następującego po roku sprawozdawczym sprawozdania rocznego z realizacji Programu Przystankowego.

Sprawozdanie z wykonania planu realizacji Programu Przystankowego za 2021 złożone zostało 30 marca 2022 r. W dniu 13 kwietnia 2022 r. Ministerstwo zwróciło się do PKP PLK S.A. o przekazanie dodatkowych wyjaśnień w związku z przekazanym sprawozdaniem. W dniu 21 kwietnia 2022 r. PKP PLK S.A. przekazała skorygowane sprawozdanie.

Sprawozdanie z wykonania planu realizacji Programu Przystankowego za 2022 r. złożone zostało do Ministerstwa 31 marca 2023 r. Do sprawozdania Ministerstwo przesłało uwagi pismem z dnia 21 kwietnia 2023 r. PKP PLK S.A. odniosła się do tych uwag, przesyłając korektę sprawozdania przy piśmie z dnia 9 maja 2023 r.

W sprawozdaniach zawarto, zgodnie z treścią Programu Przystankowego oraz postanowieniami ww. umowy informacje dotyczące w szczególności: realizacji zadań w zakresie finansowym i rzeczowym, zidentyfikowanych zagrożeń i ryzykach oraz podjętych działaniach zaradczych, aktualizacji programu.

(akta kontroli, str. 392-580, 737-789)

W przyjętym Programie Przystankowym jako główny cel wskazano zwiększenie dostępności transportu kolejowego dla lokalnych społeczności przez uzupełnienie

lokalnej i regionalnej punktowej infrastruktury pasażerskiej, jak również ograniczenie wykluczenia komunikacyjnego.

Dla celu głównego Programu określono dwa wskaźniki: liczba miejscowości, które uzyskały wsparcie w ramach programu i liczba gmin, w których usprawniono dostęp do transportu kolejowego.

Ponadto w Programie Przystankowym określono dwa cele szczegółowe:

1. Wsparcie zadań związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu w zakresie punktowej infrastruktury pasażerskiej;
2. Wzmocnienie efektywności działań w zakresie poprawy połączeń kolejowych na poziomie regionalnym i ponadregionalnym.

Dla pierwszego celu szczegółowego przyjęto dwa wskaźniki: liczba wybudowanych nowych przystanków kolejowych oraz liczba zmodernizowanych przystanków kolejowych.

Dla drugiego celu szczegółowego przyjęto wskaźnik: liczba projektów, które uzyskały dofinansowanie w ramach Programu.

Cel główny i cele szczegółowe będą mierzone za pomocą określonych wskaźników na koniec 2023 r. i 2025 r.

(akta kontroli, str. 333-347)

W zakresie bieżącego monitorowania realizacji Programu przystankowego, począwszy od 10 listopada 2022 r. do Ministerstwa przedkładane były comiesięczne tabele monitoringowe²⁴. Tabele przedkładane były do 10 dnia danego miesiąca, następującego po okresie, którego dotyczył raport.

Tabele zawierały dane dotyczące zadań przewidzianych do realizacji w ramach Programu Przystankowego, w zakresie: planowanych przetargów, przetargów w toku, umów w realizacji, wykupu gruntów, postępu rzeczowo-finansowego, zakończonych umów, poniesionych i planowanych nakładów, wydatków poniesionych i planowanych.

Ponadto począwszy od 7 listopada 2022 r. PKP PLK S.A. przedkładała Ministerstwu²⁵ cotygodniowe informacje o projektach inwestycyjnych realizowanych na terenie województwa mazowieckiego w formie tabeli monitoringowej. W tabelach zawarto m.in. następujące informacje: data rozpoczęcia (data zawarcia pierwszej umowy z wykonawcą), liczba podpisanych umów w projekcie, liczba pozyskanych pozwoleń na budowę, stopień zaawansowania rzeczowego, stopień zaawansowania finansowego, zidentyfikowane zagrożenia, działania zaradcze, przyczyny opóźnień.

(akta kontroli, str. 584-589,1022-1027)

Zgodnie z zapisami Programu Przystankowego na liście podstawowej znajdowało się 173 zadania o łącznej wartości 800 030 tys. zł, a na liście rezerwowej 182 zadania o łącznej wartości 644 430 tys. zł.

Łączny budżet Programu Przystankowego stanowiła kwota 1 000 000 tys. zł, w tym: ok. 800 000 tys. na realizację zadań zawartych na liście podstawowej, ok. 100 000 tys. zł na realizację zadań zawartych na liście rezerwowej i ok. 100 000 tys. zł na działania inwestycyjne związane z poprawą dostępności miejsc parkingowych dla podróżnych.

W sprawozdaniu z realizacji Programu Przystankowego za 2021 r. wskazano, że PKP PLK S.A. celem weryfikacji realizacji zadań zgodnie z wymogami zebrała deklaracje organizatorów wojewódzkich oraz międzywojewódzkich przewozów regionalnych odnośnie korzystania z infrastruktury wchodzącej w skład listy podstawowej. Po

²⁴ Zgodnie z prośbą Ministerstwa Infrastruktury z dnia 14 października 2022 r. (pismo znak: DTK-5.4615.80.2022); cyklicznie do 10 dnia danego miesiąca, następującego po okresie, którego dotyczy raport.

²⁵ Zgodnie z prośbą Ministerstwa Infrastruktury zawartą w piśmie z dnia 10 października 2022 roku (pismo znak DTK-5.4615.79.2022).

uzyskaniu stanowisk od wszystkich organizatorów przewozów ustalono, że 163 lokalizacje spełniają wymogi formalne Programu Przystankowego. 10 lokalizacji na kwotę 47 000 tys. zł przewidziano do przeniesienia z listy podstawowej na listę rezerwową, z uwagi na brak deklaracji organizatora przewozów o spełnieniu podstawowego warunku kwalifikowalności, dotyczącego minimalnej ilości zatrzymujących się pociągów (4 pary pociągów na dobę przez trzy lata od zakończenia realizacji inwestycji). Ponadto 21 lokalizacji na kwotę 93 520 tys. zł przewidziano do usunięcia z listy podstawowej z uwagi na brak możliwości realizacji z przyczyn technicznych i kolizje z inwestycją liniową.

(akta kontroli, str. 1548-1552)

W 2021 r. w ramach Programu zrealizowano modernizację jednego przystanku kolejowego o wartości 2 097 tys. zł. W 2021 r. zostały podpisane umowy na realizację zadań ujętych w Programie Przystankowym dla 20 lokalizacji o łącznej wartości 52 040 tys. zł. Wg stanu na koniec 2021 r. PKP PLK S.A. prowadziła postępowania przetargowe dla 24 lokalizacji o łącznej wartości 129 500 tys. zł.

(akta kontroli, str. 392-505)

Plan finansowania przez PKP PLK S.A. zadań przewidzianych do realizacji w Programie Przystankowym przewidywał na 2021 r. wykonanie środków w kwocie 170 000 tys. zł. Faktyczne wykonanie wydatków w 2021 r. wynosiło 2 540 tys. zł, tj. 1,5% planu finansowego.

W sprawozdaniu z wykonania planu realizacji Programu Przystankowego za 2021 r. wskazano, że na poziom wykonania finansowego miały wpływ:

- 1) korekty zakresu rzeczowego niektórych inwestycji z powodów technicznych,
- 2) długotrwały proces pozyskiwania deklaracji organizatorów publicznego transportu zbiorowego o korzystaniu z wybudowanej infrastruktury,
- 3) zawarcie umowy wdrożeniowej w grudniu 2021 r., regulującej: warunki i procedury obowiązujące przy realizacji programu, zarządzanie listami programu, jego monitoring, ewaluację, kontrole i sprawozdawczość.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że rok 2021 był dla PKP PLK S.A. pierwszym rokiem realizacji Programu Przystankowego, w którym wdrażano wypracowane i zaplanowane sposoby jego realizacji. Podjęte wówczas działania nie wygenerowały zaplanowanych wydatków, gdyż miały w dużej mierze charakter organizacyjny i miały usprawnić późniejsze procesy inwestycyjne.

(akta kontroli, str. 393, 398-399, 1179-1183)

W ramach aktualizacji Programu Przystankowego, dokonanej uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. z listy podstawowej na listę rezerwową przesunięto 10 lokalizacji o szacunkowej wartości 47 000 tys. zł. Z listy rezerwowej na listę podstawową przesunięto 43 lokalizacje o szacunkowej wartości 169 900 tys. zł. Ponadto 21 lokalizacji na kwotę 93 520 tys. zł zostało usuniętych z listy podstawowej.

Po wprowadzeniu zmian lista podstawowa obejmowała 185 zadań na łączną kwotę 810 390 tys. zł, natomiast lista rezerwowa 129 zadań na łączną kwotę 481 370 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że dokonane analizy przedmiotowych lokalizacji wykazały wyższy potencjał w zakresie ich dostępności dla okolicznej ludności, względem pozostałych lokalizacji ujętych na liście rezerwowej Programu Przystankowego. Analizy za pomocą narzędzia GIS, jak również na podstawie informacji o aktualnych warunkach terenowych, pozyskiwanych od Zakładów Linii Kolejowych, dokonywano podczas przygotowań do sporządzenia corocznego Sprawozdania do Programu, tj. z początkiem 2022 roku dla Sprawozdania za 2021 rok i początek 2023 roku za Sprawozdanie za 2022 rok.

(akta kontroli, str. 1557-1560)

Plan finansowania zadań przewidzianych do realizacji w Programie na rok 2022 wynosił 98 460 tys. zł. Ogółem od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 58 640 tys. zł (w tym na zadania zrealizowane i w trakcie realizacji), tj. 59,6% planu wydatków.

W sprawozdaniu z wykonania planu realizacji programu za 2022 r. stwierdzono, że na poziom wykonania finansowego zadań miały wpływ korekty zakresu rzeczowego niektórych inwestycji oraz konieczność dostosowania zakresu konkretnych lokalizacji do potrzeb pasażerów i przewoźników w celu pełnego wykorzystania potencjału danej lokalizacji.

Łączna wartość zadań zrealizowanych w 2022 r. wynosiła 44 990 tys. zł i dotyczyła 14 lokalizacji (w trzech lokalizacji wybudowano zarówno przystanki jak i parkingi).

W 2022 r. PKP PLK S.A. zawarła umowy na realizację: 83 lokalizacji przystankowych o łącznej wartości 389 890 tys. zł i 15 lokalizacji parkingowych o łącznej wartości 6 200 tys. zł.

(akta kontroli, str. 507-580)

1.3. Realizacja Programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku

Celem głównym Programu utrzymaniowego jest wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez zahamowanie, a następnie odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach oraz jest on ukierunkowany na realizację działań w zakresie utrzymania i remontów istniejącej sieci kolejowej. Programem utrzymaniowym zostały objęte wszystkie odcinki sieci linii kolejowych będącej w zarządzie PKP PLK S.A o łącznej długości 20 610,679 km²⁶. Według stanu na koniec danego roku ruch pasażerski na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A był prowadzony w 2019 r. na 17 419,225 km, w 2020 r. na 17 025,328 km, w 2021 r. na 17 336,274 km, a w 2022 r. na 17 603,943 km.

(akta kontroli str. 1163-1178)

Realizacja Programu utrzymaniowego odbywała się na podstawie zawartej umowy między Ministrem i zarządcą. W dniu 21 grudnia 2018 r. zawarto umowę między Ministrem i PKP PLK S.A. na realizację Programu utrzymaniowego. Dofinansowanie działalności związanej z wykonywaniem zadań zarządców infrastruktury przez PKP PLK S.A. pierwotnie ustalono w łącznym limicie 23 771 700 tys. zł²⁷. W następstwie podpisanych aneksów do ww. umowy ustalono łączny limit odpowiednio w wysokości: 23 550 700 tys. zł²⁸ (Aneks nr 1 z dnia 6 lipca 2020 r.) oraz 23 765 700 tys. zł²⁹ (Aneks nr 2 z 31 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 247-260)

Na podstawie zawartej umowy PKP PLK S.A. otrzymywała dofinansowanie z dotacji oraz Funduszu Kolejowego. W ramach dotacji PKP PLK S.A. przedkłada Ministrowi plan wpłat transz dotacji na rachunek zarządcy, wnioski z zapotrzebowaniem na środki pochodzące z dotacji na dany miesiąc w wysokości zgodnej z planem transz, informacje o saldzie środków dotacji pozostających na rachunku bankowym zarządcy oraz informacji o wysokości nagromadzonych odsetek na rachunku bankowym zarządcy. W ramach Funduszu Kolejowego podstawą przekazywania środków jest Plan

²⁶ Według stanu na dzień 31.12.2015 r., przyjętego w 2016 r. jako stan bazowy – na potrzeby opracowania kategoryzacji linii ze względu na oczekiwany standard utrzymania, jak również do odniesień dotyczących charakterystyk techniczno-eksploatacyjnych poszczególnych odcinków linii kolejowych (z wyłączeniem linii będących poza zarządem PKP PLK SA).

²⁷ W tym z budżetu państwa w wysokości 21 037 600 tys. zł.

²⁸ W 2020 r. kwota została pomniejszona o 221 tys. zł względem pierwotnej kwoty z dotacji przedmiotowej. PKP PLK S.A. otrzymała kwotę, o którą została pomniejszona dotacja w formie środków Funduszu Kolejowego.

²⁹ Wartość finansowania została zmniejszona o środki dot. linii planowanych do przekazania samorządowi województwa dolnośląskiego.

Finansowy Funduszu Kolejowego na dany rok³⁰. Na podstawie zatwierdzonego planu PKP PLK S.A. sporządza i przekazuje wnioski i wypłatę ze środków Funduszu Kolejowego. W ramach kosztów kwalifikowanych finansowanych z dotacji i środków Funduszu Kolejowego przewidziano finansowanie: kosztów utrzymania i remontów infrastruktury, kosztów prowadzenia ruchu kolejowego, kosztów administrowania, kosztów Straży Ochrony Kolei, kosztów amortyzacji, pozostałych kosztów, kosztów pozostałej działalności operacyjnej (z wyłączeniem kosztów rezerw), kosztów finansowanych oraz ulgi intermodalnej.

(akta kontroli str. 247-260)

W ramach ww. umowy wydatkowanie środków publicznych przyznanych PKP PLK S.A. nastąpiło w wysokości:

- w 2019 r. wydatkowano 3 930 911,7 tys. zł, tj. 99,96% przyznanych środków, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 1 995 385,7 tys. zł oraz prowadzenie ruchu kolejowego 616 776,1 tys. zł,
- w 2020 r. wydatkowano 4 442 289,9 tys. zł, tj. 99,99% przyznanych środków, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 2 211 515,7 tys. zł oraz prowadzenie ruchu kolejowego 761 090 tys. zł,
- w 2021 r. wydatkowano 4 794 581,2 tys. zł, tj. 99,95% przyznanych środków, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 2 505 775,3 tys. zł oraz prowadzenie ruchu kolejowego 850 909,7 tys. zł,
- w 2022 r. wydatkowano 5 133 136,9 tys. zł, tj. 99,82% przyznanych środków, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 2 736 974,7 tys. zł oraz prowadzenie ruchu kolejowego 788 711,5 tys. zł.

Zgodnie z zestawieniem wykonania Planu Kosztów Zarządcy (PKP PLK S.A.) na koszty zarządzania infrastrukturą kolejową:

- w 2019 r. wydatkowano 7 482 446,7 tys. zł, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 3 208 010,2 tys. zł (z czego na likwidację zaległości utrzymaniowych 131 625,8 tys. zł) oraz na prowadzenie ruchu kolejowego 1 367 699,4 tys. zł,
- w 2020 r. wydatkowano 7 984 656,5 tys. zł, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 3 453 581,9 tys. zł (z czego na likwidację zaległości utrzymaniowych 67 874,1 tys. zł) oraz na prowadzenie ruchu kolejowego 1 452 941,8 tys. zł,
- w 2021 r. wydatkowano 8 648 787,8 tys. zł, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 3 825 772,1 tys. zł (z czego na likwidację zaległości utrzymaniowych 98 134,8 tys. zł) oraz na prowadzenie ruchu kolejowego 1 541 374,4 tys. zł,
- w 2022 r. wydatkowano 9 374 996,4 tys. zł, w tym na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej 4 079 922,6 tys. zł (z czego na likwidację zaległości utrzymaniowych 102 615,4 tys. zł) oraz na prowadzenie ruchu kolejowego 1 695 042,9 tys. zł.

NIK zauważa, że w latach 2019-2022 tylko ok. 61,6% kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową jest sensu stricto związana z wykonywaniem tego obowiązku (tj. polega na utrzymaniu i remontach infrastruktury kolejowej oraz na prowadzeniu ruchu kolejowego). Pozostała część wydatków (ok. 12 800,0 mln zł) przeznaczana jest m.in. na koszty obsługi administracyjnej PKP PLK SA, koszty Straży Ochrony Kolei czy też koszty obsługi zaciągniętych zobowiązań długoterminowych.

³⁰ Opracowywany jest w roku poprzednim w Banku Gospodarstwa Krajowego.

W 2019 r. wykonanie planu kosztów w zakresie likwidacji zaległości utrzymaniowych wyniosło 87,8%, w 2020 r. 45%, w 2021 r. 49%, a w 2022 r. 29%. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że realizacja remontów, w tym również likwidacji zaległości utrzymaniowych, uzależniona jest od wielu czynników, takich jak m.in. sytuacja makroekonomiczna w kraju i na świecie, która ma bezpośredni wpływ na dynamikę zmian cen towarów i usług, sytuacja polityczna na świecie, która ma wpływ na dostępność materiałów oraz wysokość dostępnych środków na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej. Biorąc pod uwagę również ciągłą eksploatację urządzeń infrastruktury kolejowej i występowanie awarii, plan usuwania zaległości utrzymaniowych zostaje przeniesiony w hierarchii ważności. Wysoki poziom inflacji bez waloryzacji środków sprawia, że część planowanych zadań nie może zostać zrealizowana, a niektóre zastępowane są przez inne zadania wynikające z bieżących potrzeb, w danej chwili pilniejsze, które ze względu na lokalizację, znaczenie linii, natężenie ruchu mają z założenia większą ważność od zaplanowanych zadań w zakresie likwidacji zaległości utrzymaniowych. Powyższe powoduje, że długoterminowe plany stają się nieaktualne już w ciągu trwania roku budżetowego.

Zestawienie planowanych do wykonania prac remontowo-utrzymaniowych sporządzane jest na podstawie zgłaszanych do Biura Dróg Kolejowych PKP PLK S.A. przez Zakłady Linii Kolejowych propozycji zadań celowych i związanych z likwidacją zaległości utrzymaniowych wraz z określeniem przez każdą jednostkę priorytetów w tym zakresie. Wykaz zadań co roku jest aktualizowany z uwzględnieniem nowych zadań. W następstwie otrzymania przydziału środków finansowanych na dany rok, Biuro Dróg Kolejowych PKP PLK S.A. wybiera zadania o najwyższym priorytecie. Na lata 2019-2022 zakłady zgłosiły w 2017 r. łącznie 824 zadania na łączną kwotę 3 058 245,4 tys. zł przeznaczoną na likwidację zaległości utrzymaniowych. W tych latach zrealizowano 328 zadań na łączną kwotę 1 080 656,7 tys. zł. Z przyznanej przez Biuro Kontrolingu i Finansów Centrali PKP PLK S.A. puli środków wydzielone zostają środki m.in. na zadania celowe i związane z likwidacją zaległości utrzymaniowych. Pozostała kwota dzielona jest na Zakłady Linii Kolejowych, a podział środków dokonywany jest na podstawie ilości posiadanej infrastruktury³¹.

W 2019 r. PKP PLK S.A. opracowała plan usuwania zaległości utrzymaniowych urządzeń infrastruktury energetycznej dla perspektywy 2019-2028, który obejmował remont sieci trakcyjnej, remont urządzeń oświetlenia zewnętrznego i remont urządzeń elektrycznego ogrzewania rozjazdów. Do powyższego planu zostały zakwalifikowane urządzenia branży energetyki zabudowane na odcinkach linii kolejowych o sumarycznej długości 524,334 km. W latach 2019-2023 zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji remonty urządzeń infrastruktury energetycznej zabudowane na odcinkach linii kolejowej o sumarycznej długości 310,446 km³². Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że przy obecnym poziomie finansowania nie ma możliwości zadeklarowania roku, w którym zlikwidowane będą wszystkie zaległości utrzymaniowe. Dostępne środki nie są wystarczające na bieżące utrzymanie linii kolejowych. Ogólna poprawa stanu linii wynika w dużej mierze z prowadzonych zadań inwestycyjnych oraz efektywnego wykorzystania dostępnych środków. Urządzenia branży energetycznej podlegają ciągłej eksploatacji, która powoduje zużycie eksploatacyjne elementów infrastruktury. W związku z powyższym plan usuwania zaległości utrzymaniowych podlegał dynamicznej aktualizacji ze względu na zmianę hierarchizacji zadań lub włączanie do planu nowych zadań. Wyżej wspomniane okoliczności powodują, że PKP

³¹ Miarą jest długość torów oraz przeniesionego obciążenia (w brutotonokilometrach).

³² W przypadku robót punktowych do wyczenia długości linii objętych remontem przyjęto odległość pomiędzy pierwszym punktem i ostatnim punktem, na którym realizowane są zadania remontowe (wymiana konstrukcji wsporczych, wymiana słupów i opraw oświetleniowych itp.).

PLK S.A. nie jest w stanie podać dokładnej daty usunięcia zaległości utrzymaniowych urządzeń infrastruktury energetycznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³³ obowiązkiem PKP PLK S.A. jako narodowego zarządcy sieci kolejowej jest utrzymanie infrastruktury kolejowej przez prowadzenie prac mających na celu utrzymanie jej stanu i zdolności do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego. NIK zwraca uwagę, że PKP PLK S.A. nie zaplanowała kompleksowych działań likwidujących zaległości remontowe (wydatkując jedynie ok. 50% zaplanowanych na ten cel środków), mimo, że ok. 10% sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. nie jest eksploatowana z powodu złego stanu technicznego.

(akta kontroli str. 934-959, 1163-1174, 1647-1671)

W latach 2019-2022 PKP PLK S.A. prowadziła prace utrzymaniowe w trakcie których m.in. wymieniła 477,713 km torów³⁴, 1 148,816 km szyn kolejowych³⁵ i 653 rozjazdów³⁶ oraz dokonała podbicia torów na odcinku 11 159,719 km³⁷.

W 2019 r. liczba ograniczeń prędkości na sieci kolejowej zarządzanej przez PLK S.A. wyniosła 3824 ograniczeń o długości ograniczeń 2 093,480 km toru, w 2020 r. 3722 o długości ograniczeń 1 843,367 km toru, w 2021 r. 3473 o długości ograniczeń 1 752,300 km toru, a w 2022 r. było 3431 ograniczeń o długości ograniczeń 1 710,730 km toru.

Zmniejszenie prędkości w stosunku do prędkości rozkładowej w poszczególnych latach występowały:

- w 2019 r. o 20 km/h i mniej na 49,9% długości kilometrów toru, między 30 km/h a 60 km/h na 42,3% długości kilometrów toru, między 70 km/h a 100 km/h na 7,5% długości kilometrów toru, powyżej 100 km/h na 0,3% długości kilometrów toru,
- w 2020 r. o 20 km/h i mniej na 49,4% długości kilometrów toru, między 30 km/h a 60 km/h na 43,6% długości kilometrów toru, między 70 km/h a 100 km/h na 6,6% długości kilometrów toru, powyżej 100 km/h na 0,4% długości kilometrów toru,
- w 2021 r. o 20 km/h i mniej na 49,7% długości kilometrów toru, między 30 km/h a 60 km/h na 39,1% długości kilometrów toru, między 70 km/h a 100 km/h na 10,4% długości kilometrów toru, powyżej 100 km/h na 0,8% długości kilometrów toru,
- w 2022 r. o 20 km/h i mniej na 47,6% długości kilometrów toru, między 30 km/h a 60 km/h na 42,8% długości kilometrów toru, między 70 km/h a 100 km/h na 8,9% długości kilometrów toru, powyżej 100 km/h na 0,6% długości kilometrów toru,

(akta kontroli str. 960-979, 1163-1174)

W latach 2019-2021 w ramach umowy utrzymaniowej obowiązywało 40 wskaźników jej monitorowania oraz oceny poziomu zarządzania, przy czym część z nich miała charakter obligatoryjny³⁸ a część informacyjny. Na podstawie wprowadzonych zmian w Aneksie nr 2 do ww. umowy od 2022 r. liczba wskaźników wyniosła 38. W 2019 r. PKP PLK S.A. przekroczyła wartość oczekiwaną dla 10 wskaźników (w tym 8

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.

³⁴ W 2019 r. 84,226 km toru, w 2020 r. 131,297 km toru, w 2021 r. 130,832 km toru, a w 2022 r. 131,358 km toru.

³⁵ W 2019 r. 289,326 km toru, w 2020 r. 296,194 km toru, w 2021 r. 317,651 km toru, a w 2022 r. 245,646 km toru.

³⁶ W 2019 r. 138 szt., w 2020 r. 207 szt., w 2021 r. 151 szt., a w 2022 r. 157 szt.

³⁷ W 2019 r. 2 706,301 km toru, w 2020 r. 2 892,255 km toru, w 2021 r. 2 757,403 km toru, a w 2022 r. 2 803,760 km.

³⁸ Wskaźnik obligatoryjny to wskaźnik stanowiący zadanie planowe, którego wartość Zarządca zobowiązany jest uzyskać w okresie obowiązywania umowy i który podlega rozliczaniu w Karcie Oceny działalności Zarządcy. Ilość wskaźników obligatoryjnych może się różnić w poszczególnych latach.

wskaźników obligatoryjnych), w latach 2020-2021 dla 8 wskaźników obligatoryjnych, w 2022 r. dla 6 wskaźników obligatoryjnych.

(akta kontroli str. 840-844)

Wskaźnik monitorowania realizacji celu głównego Programu utrzymaniowego określał skuteczność zarządzania infrastrukturą kolejową poprzez poprawę i zapewnienie trwałości jej parametrów technicznych w całym okresie obowiązywania Programu utrzymaniowego. Został wyrażony jako udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy³⁹ do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (%).

Udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych oraz wartość wskaźnika do uzyskania wyglądały następująco⁴⁰:

- Według stanu na koniec 2019 r. udział wyniósł 86,90% (wartość wskaźnika do uzyskania wyniosła 83,50%), tj. 23 675,297 km z 27 244,300 km ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych,
- Według stanu na koniec 2020 r. udział wyniósł 89,89% (wartość wskaźnika do uzyskania wyniosła 84,20%), tj. 24 614,776 km z 27 386,266 km ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych,
- Według stanu na koniec 2021 r. udział wyniósł 90,66% (wartość wskaźnika do uzyskania wyniosła 85%), tj. 24 963,752 km z 27 536,038 km ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych,
- Według stanu na koniec 2022 r. udział wyniósł 91,14% (wartość wskaźnika do uzyskania wyniosła 86%), tj. 25 006,537 km z 27 438,759 km ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych.

(akta kontroli str. 247-260, 840-844, 1647-1671)

Wskaźnik obligatoryjny „Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A.” w latach 2019-2022 przekroczył wartość wskaźnika do uzyskania. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że powyższy wskaźnik był wyliczany na podstawie lat ubiegłych, gdzie nie było znaczącego wzrostu prowadzonych prac remontowo-inwestycyjnych i związanych z tym niezależnych od Zarządcy problemów, np. wzrostu kosztów, braków zasobów kadrowych i sprzętowych u wykonawców, zerwanych kontraktów, zejścia wykonawcy z placu budowy.

Główną przyczyną odwołań pociągów w latach 2019-2022 były prace remontowe (66,23% wszystkich przyczyn odwołań) oraz awarie i usterki infrastruktury (32,65% wszystkich przyczyn odwołań).

(akta kontroli str. 845-857)

PKP PLK S.A. zarządzała odcinkami linii kolejowych z prędkością dopuszczalną $V=0$ (stan na koniec roku) o długości odcinków: w 2019 r. 1968,088 km, w 2020 r. 1935,256 km, w 2021 r. 1894,094 km, a w 2022 r. 1854,1 km. Zmniejszenie sumarycznej długości odcinków o najniższych parametrach wynikało z poprawy tych parametrów, aktualizacji statusu formalnego odcinka lub zmiany jego długości związanej z przeprowadzeniem prac inwestycyjnych/utrzymaniowych oraz w związku z koniecznością dostosowania długości odcinka do potrzeb konstrukcji rozkładu jazdy.

³⁹ Za spełniające standard uznaje się te odcinki eksploatowanych linii kolejowych, które zgodnie z wynikami badań, pomiarów i oględzin kwalifikuje się jako uzyskujące oceny dobrą i dostateczną według zdefiniowanych przez Urząd Transportu Kolejowego kryteriów w raporcie „Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2015 roku”. Powyższy raport zawierał następujące oceny: ocena dobra (wymagana tylko konserwacja, niezbędne pojedyncze wymiany elementów nawierzchni, brak ograniczeń), ocena dostateczna (potrzeba wymian elementów nawierzchni do 30%, obniżenie prędkości rozkładowych lub wprowadzenie ograniczeń,) ocena niezadowolająca (konieczna wymiana kompleksowa, znaczne obniżenie prędkości rozkładowych oraz duża ilość ograniczeń).

⁴⁰ Wartość wskaźnika wyznaczana jest w oparciu o długość torów głównych zasadniczych i szlakowych. Za odcinki eksploatowane uważa się, takie na których prędkość maksymalna była większa od 0.

Według stanu na koniec 2019 r. zarządzała 19 052,625 km odcinków zapewniających przejazdy pociągów z prędkością $V > 20$ km/h. Według stanu na koniec 2022 r. liczba ta zwiększyła się o 157,919 km (wzrost o 0,83% w porównaniu do roku 2019), tj. do 19 210,544 km odcinków.

Łączna długości linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. z zapewnioną maksymalną prędkością $V_{max} > 120$ km/h wyniosła: w 2019 r. 2 624,696 (12,8% wszystkich długości linii), w 2020 r. 2 799,160 km (13,6% wszystkich długości linii), w 2021 r. 2 903,840 (14,1% wszystkich długości linii), a w 2022 r. 2 955,678 km (14,3% wszystkich długości linii).

Łączna długość linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. z zapewnioną możliwością przejazdów pociągów o dopuszczalnym nacisku osiowym $Q_{max} > 221$ kN/oś wyniosła: w 2019 r. 9 017,873 km, w 2020 r. 9 139,355 km, w 2021 r. 9 174,112 km, a w 2022 r. 9 274,371 km.

Średnia prędkość kursowania pociągów ekspresowych na sieci linii PKP PLK S.A. (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. wyniosła odpowiednio 90 km/h i 110 km/h) wyglądała następująco:

- w 2019 r. i w 2020 r. 81 km/h, w 2021 r. 84 km/h, a w 2022 r. 86 km/h.

Średnia prędkość kursowania pociągów pospiesznych na sieci linii PKP PLK S.A. (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. wyniosła odpowiednio 80 km/h i 95 km/h) wyglądała następująco:

- w 2019 r. 66 km/h, w 2020 r. 64 km/h, w 2021 r. 66 km/h, a w 2022 r. 70 km/h.

Średnia prędkość kursowania pociągów regionalnych na sieci linii PKP PLK S.A. (wielkość wskaźnika do uzyskania w 2021 r. i 2023 r. wyniosła odpowiednio 53 km/h i 59 km/h) wyglądała następująco:

- w 2019 r. i w 2020 r. 50 km/h, a w 2021 r. i 2022 r. 52 km/h.

(akta kontroli str. 247-260, 960-979, 1156-1162)

Zgodnie z pkt 9.1 ww. umowy Minister mógł wyrazić zgodę na finansowanie premii za efektywność, która była dodatkowymi środkami wypłacanymi PKP PLK S.A. za zwiększenie wydajności, efektywności kosztowej i jakości zarządzania. Za realizację umowy w 2019 r. wypłacono premię za efektywność w kwocie 12 382 tys. zł. Premia została pomniejszona w związku z niewykonaniem 10 wskaźników z Karty Oceny za 2019 rok. Zostały też naliczone kary umowne w wysokości 3 616 tys. zł⁴¹. Za realizację umowy w 2020 r. wypłacono premię za efektywność w kwocie 13 594,5 tys. zł. Premia została pomniejszona w związku z niewykonaniem 8 wskaźników ujętych w Karcie Oceny za 2020 rok. Naliczono również kary umowne w wysokości 5140 tys. zł⁴². Za realizację umowy w 2021 r. nie sfinansowano premii za efektywność ze środków

⁴¹ Podstawą naliczenia kary było niewykonanie zakładanego poziomu 8 wskaźników monitorowania Umowy (Efektywność zatrudnienia [pracochłonność] przypadająca na 1 km linii będących w zarządzie PKP PLK SA; Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK S.A.; Udział kosztów działalności utrzymaniowo- naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK SA [zaangażowanie Spółki w realizację procesu utrzymaniowo- naprawczego]; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 km eksploatowanych linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A.; Liczba ograniczeń prędkości <20 km/h; nieterminowe przekazanie dokumentów oraz niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji [40,672 km]).

⁴² Podstawą naliczenia kary było nieterminowe przekazanie dokumentów, niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji (12,098 km przez co najmniej 45 dni w 2020 r. oraz 20,973 km przez co najmniej 75 dni w 2020 r.) oraz niewykonanie zakładanego poziomu 8 wskaźników monitorowania Umowy [Efektywność zatrudnienia (nakład pracy) na realizację pracy eksploatacyjnej; Udział kosztów działalności utrzymaniowo- naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK SA (zaangażowanie Spółki w realizację procesu utrzymaniowo – naprawczego); Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 km eksploatowanych linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A.; Liczba ograniczeń prędkości ≤ 20 km/h; Długość torów z ograniczeniami eksploatacyjnymi wprowadzonymi ze względu na zły stan torów; Liczba torów o długości użytecznej co najmniej 740 metrów].

otrzymanych w ramach umowy utrzymaniowej, w związku z niespełnieniem dodatkowego warunku wypłaty premii polegającego na poprawie wartości wszystkich wskaźników, które nie zostały osiągnięte w okresie dwóch lat poprzedzających rok, za który ma zostać przyznana premia za efektywność. Jednocześnie zostały naliczone kary umowne w wysokości 5 548,9 tys. zł⁴³.

W 2022 r. PKP PLK S.A. nie wykonała zakładanego poziomu 6 wskaźników monitorowania umowy⁴⁴ oraz nie zostały dotrzymane parametry na fragmentach linii kolejowych o łącznej długości 47,038 km⁴⁵ oraz na odcinkach torów o długości 20,973 km⁴⁶. Do dnia 30 czerwca 2023 r. PKP PLK S.A. nie otrzymała z Ministerstwa dokumentu „Ocena raportu rocznego za 2022 rok PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.”.

(akta kontroli str. 840-857, 960-996)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zarząd PKP PLK S.A. postąpił nierzetelnie zawierając umowę na realizację Programu Kolej+ oraz umowę na realizację Programu Przystankowego z ponad półroczną zwłoką, tj. odpowiednio w dniu 19 czerwca 2020 r. oraz 31 grudnia 2021 r. Pomimo niewskazania w treści ww. programów wieloletnich granicznej daty zawarcia przedmiotowych umów, z uwagi na ściśle określone ramy czasowe obowiązywania każdego programu wieloletniego, koniecznym było bezzwłoczne przystąpienie do jego realizacji, co w opisywanym przypadku nie było możliwe bez podpisania umów pomiędzy Zarządem PKP PLK S.A. a Ministrem. Opóźnione podpisanie przedmiotowych umów spowodowało, że PKP PLK S.A. mogła rozpocząć działania zmierzające do realizacji założeń ww. programów wieloletnich dopiero 200 i 226 dni po ich ustanowieniu przez Radę Ministrów. Ponadto opóźnione podpisanie umowy na realizację Programu Przystankowego miało wpływ na niski poziom wykonania finansowego projektów (1,5% planu finansowego) w 2021 r.

Zastępca Dyrektora Biura Strategii w PKP PLK S.A. wyjaśnił, że projekt umowy na realizację Programu Kolej+, PKP PLK S.A. przesłała do Ministerstwa w dniu 21 lutego 2020 r. Projekt tej umowy został uzgodniony pomiędzy Ministrem Infrastruktury a PKP PLK S.A. w dniu 24 kwietnia 2020 r., a następnie przekazany do zaopiniowania przez Prokuratorię Generalną. W dniu 25 maja 2020 r. po wideokonferencji przedstawiciele Ministerstwa, PKP PLK S.A. i Prokuratorii Generalnej, PKP PLK S.A. przekazała Ministerstwu do akceptacji ostateczny projekt

⁴³ Podstawą naliczenia kary było nieterminowe przekazanie dokumentów, niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji (49,337 km przez 30 dni w 2021 r. oraz 20,973 km przez 60 dni w 2021 r.) oraz niewykonanie zakładanego poziomu 8 wskaźników monitorowania Umowy (Średnia prędkość kursowania pociągów ekspresowych na sieci linii PKP PLK S.A.; Średnia prędkość kursowania pociągów pospiesznych na sieci linii PKP PLK S.A.; Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PKP PLK S.A.; Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 km eksploatowanych linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A.).

⁴⁴ Były to następujące wskaźniki: Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową ponoszone na 1 km linii kolejowych będących w zarządzie PKP PLK S.A.; Udział kosztów działalności utrzymaniowo-naprawczej w całkowitych kosztach działalności gospodarczej PKP PLK SA (zaangażowanie Spółki w realizację procesu utrzymaniowo – naprawczego); Koszty działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową (koszty działalności gospodarczej PKP PLK S.A.) ponoszone na 1 km torów zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 km eksploatowanych linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Koszty prowadzenia ruchu kolejowego ponoszone na 1 pockm pracy eksploatacyjnej wykonanej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.; Liczba pociągów odwołanych z przyczyn leżących po stronie PKP PLK S.A.;

⁴⁵ Na podstawie pkt. 9.2.1.d Umowy utrzymaniowej za niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji i postanowień Programu utrzymaniowego (przez co najmniej 30 dni w roku począwszy od 2021 r.) obowiązywało nałożenie kary na PKP PLK S.A. w wysokości 0,1% rocznego limitu kar umownych (Maksymalny roczny limit kar ustalono w wysokości 40 000 tys. zł.) za każde 10 km torów o parametrach niższych aniżeli wynikające z kategoryzacji (w analizach przyjęto spadek prędkości o 10 km/h lub więcej oraz spadek nacisku o 10 kN lub więcej.) – z przyczyn leżących po stronie Zarządcy.

⁴⁶ Na podstawie pkt. 9.2.1.d Umowy utrzymaniowej za niedotrzymanie parametrów wynikających z kategoryzacji i postanowień Programu utrzymaniowego (przez co najmniej 60 dni w roku począwszy od 2021 r.) obowiązywało nałożenie kary na PKP PLK S.A. w wysokości 0,1% rocznego limitu kar umownych za każde 10 km torów o parametrach niższych aniżeli wynikające z kategoryzacji (W analizach przyjęto spadek prędkości o 10 km/h lub więcej oraz spadek nacisku o 10 kN lub więcej) – w wyniku zdarzeń niezależnych od Zarządcy innych, niż powstałe w wyniku działania siły wyższej.

umowy. W dniu 8 czerwca 2020 r. Departament Kolejnictwa Ministerstwa przekazał do PLK S.A. prośbę o podpisanie umowy. Ponadto Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że umowa dotycząca Programu Przystankowego była przygotowywana w sposób zgodny z zasadami tego programu określonymi w uchwale Rady Ministrów i konieczne było przygotowanie stosownych rozwiązań i zapisów umowy od podstaw. Ponadto część rozwiązań zawartych w umowie miała zastosowanie po raz pierwszy, zatem konieczne było określenie stosownych zapisów od nowa.

(akta kontroli, str. 49-81, 302-332, 717-722, 729-735, 826-829, 1015-1020, 1104-1121)

Złożone przez Zastępcę Dyrektora Biura Strategii w PKP PLK S.A. i Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnienia potwierdzają jedynie stwierdzoną nieprawidłowość i nie wskazują na podjęcie działań, dzięki którym wyeliminowano by opóźnienia we wdrażaniu Programów. Dodatkowo należy zauważyć, że projekty przedmiotowych umów zostały wysyłane do uzgodnienia ponad 3 miesiące po ustanowieniu Programu Kolej+ i Programu Przystankowego, mimo, że PKP PLK S.A. znała zakres przedmiotowy i założenia ww. programów z dużym wyprzedzeniem, dzięki informacjom uzyskanym na etapie konsultowania ich treści.

2. Zarząd PKP PLK S.A. postąpił nierzetelnie przez zaniechanie poinformowania Ministra, że wśród projektów planowanych do zarekomendowania w ramach programu Kolej+ niecelowo uwzględniono miasto Bielawa (w ciągu komunikacyjnym Bielawa - Pieszyce – Wrocław). Miasto to w załączniku nr 1 i 2 do Programu Kolej+ zostało wskazane jako nieposiadające dostępu do kolei, pomimo, że w chwili jego ustanawiania finalizowano inwestycję przywracającą połączenie kolejowe Bielawy z Wrocławiem. Bielawa uzyskała dostęp do kolejowych przewozów pasażerskich w dniu 15 grudnia 2019 r., natomiast przedmiotowy program wieloletni został ustanowiony w dniu 3 grudnia 2019 r.

Dyrektor Biura Strategii PKP PLK S.A. wyjaśniła, że ostateczna lista miejscowości, które w pierwszej kolejności mogłyby uzyskać wsparcie w ramach Programu, została opublikowana przez Ministerstwo Infrastruktury już w październiku 2018 roku, podczas gdy Samorząd Województwa Dolnośląskiego przejął linię kolejową nr 341 Bielawa Zachodnia – Dzierżoniów Śląski dopiero w grudniu 2018 roku. Program Kolej+ z rekomendowaniem realizacji inwestycji dotyczącej Bielawy został ustanowiony, w dniu 3 grudnia 2019 r., podczas gdy Bielawa uzyskała dostęp do kolejowych przewozów pasażerskich w dniu 15 grudnia 2019 r. Ponadto Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że PKP PLK S.A. nie informowała Ministerstwa o przejęciu linii nr 341 przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego i realizacji inwestycji przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolej, gdyż miało to miejsce już po zakończeniu analiz. Linia kolejowa nr 341 nie była przekazywana samorządowi przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., a przez Polskie Koleje Państwowe S.A.

(akta kontroli, str. 794-798, 1036, 1193-1196, 1540)

Złożone przez Dyrektora Biura Strategii PKP PLK S.A. oraz Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość. Należy zauważyć, że ostatnie analizy związane z inwestycjami rekomendowanymi do realizacji w ramach Programu Kolej+ PKP PLK S.A. przekazała do Ministerstwa we wrześniu 2019 r., a więc 9 miesięcy po przejęciu linii nr 341 przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz 8 miesięcy po rozpoczęciu inwestycji na tej linii. O fakcie prowadzenia ww. inwestycji przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolej we Wrocławiu PKP PLK S.A. wiedziała co najmniej od stycznia 2019 r., kiedy to ogłoszono postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wykonanie rewitalizacji linii kolejowej nr 341.

3. Zarząd PKP PLK S.A. niezgodne z §9 ust. 1 Wytycznych naboru zawarł 33 umowy na realizację projektów wybranych do wykonania w ramach Programu Kolej+ z opóźnieniem wynoszącym od 5 dni do 12 miesięcy. W wytycznych naboru określono, że warunkiem objęcia projektu dofinansowaniem w ramach Programu Kolej+ było podpisanie przez wnioskodawcę z PKP PLK S.A. umowy o realizację projektu w ciągu 2 miesięcy od dnia doręczenia informacji o zakwalifikowaniu się projektu do ww. programu. W wymaganym terminie dla pierwszych 17 projektów, tj. do dnia 25 czerwca 2022 r. nie podpisano żadnej umowy, a opóźnienie w ich podpisaniu wyniosło w przypadku jednej umowy do 2 miesięcy, a w przypadku 16 umów od 2 do 12 miesięcy. Dla kolejnych 17 projektów w wymaganym terminie, tj. do dnia 12 października 2022 r. nie podpisano żadnej umowy, natomiast opóźnienie w podpisaniu 16 umów wyniosło od 5 dni do 9 miesięcy.

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że *na etapie podpisywania umów koniecznym było ich uzgodnienie z samorządami. Proces skutkował koniecznością wyjaśnienia wszelkich kwestii związanych z ich zawarciem. W toku tych działań dla wszystkich projektów zostały zgłoszone przez samorzady uwagi. Z uwagi na trudności w wypracowaniu rozwiązań akceptowalnych dla samorządów, a tym samym brak uzgodnienia projektów umów, na przełomie sierpnia/września 2022 r. były prowadzone przez Zarząd PKP PLK S.A. bezpośrednio spotkania z władzami poszczególnych samorządów na temat zgłaszanych przez nie uwag do zapisów tych umów, mające na celu zdiagnozowanie optymalnych warunków, na jakich samorzady mogłyby uczestniczyć w Programie Kolej+. W efekcie nastąpiło doprecyzowanie Wytycznych naboru, co skutkowało zmianą treści umów i koniecznością kolejnych ich uzgodnień. W wyniku tych działań nastąpiło wyraźne przyspieszenie podpisywania umów (do końca 2022 roku zawarto 18 umów o współpracy).*

(akta kontroli, str. 191-194, 209-214, 607-612, 620-621, 674, 1498-1504, 1541-1547 i 1642)

Złożone przez Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość. Należy zauważyć, że wyłączną winę za nieterminowe zawarcie przedmiotowych umów ponosi PKP PLK S.A. Przyczyną nieprawidłowości było podjęcie przez PKP PLK S.A. negocjacji treści umowy na etapie zawierania umów, będące skutkiem braku wcześniejszego skonsultowania ich treści przed wydaniem Wytycznych naboru, co bezpośrednio przełożyło się na opóźnienie w zawarciu umów.

4. Biuro Strategii PKP PLK S.A. dokonało nierzetelnych analiz na potrzeby opracowywania projektu Programu Przystankowego w zakresie oceny możliwości realizacji poszczególnych inwestycji przystankowych. W maju 2021 r., w momencie ustanawiania Programu Przystankowego na liście podstawowej znajdowały się 173 zadania o łącznej wartości 800 030 tys. zł. Już w 2022 r., w sprawozdaniu z realizacji przedmiotowego programu wieloletniego za 2021 rok, 13 lokalizacji na kwotę 58 700 tys. zł przewidziano do usunięcia z listy podstawowej z uwagi na brak możliwości ich realizacji z przyczyn technicznych, ponieważ stwierdzono, że realizacja inwestycji w tych lokalizacjach powodowałaby konieczność przebudowy obiektów inżynierskich lub układów torowych, a w konsekwencji konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przedmiotowe inwestycje zostały usunięte z Programu Przystankowego jego aktualizacją dokonaną uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było opóźnione o 13 miesięcy rozpoczęcie realizacji innych projektów, które wymieniono pierwotnie na liście rezerwowej, ponieważ na liście podstawowej umieszczone były

projekty usunięte aktualizacją Programu Przystankowego. W wyniku ww. zmiany projekty rezerwowe zostały przesunięte na listę podstawową.

Wiceprezes Zarządu Dyrektor ds. Eksploatacji PKP PLK S.A. wyjaśnił, że w kontekście skali prowadzonych i planowanych przez PKP PLK S.A. projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury kolejowej, trzeba zwrócić uwagę na ich wpływ na Program Przystankowy. Postępy w ramach prowadzonych dla m.in. projektów liniowych, Studiów Wykonalności i dokumentacji projektowych, determinują różne możliwości techniczne budowy przystanków. Kwestie dotyczące kolizji wynikały również z kształtującej się listy projektów planowanych do realizacji po 2023 roku.

(akta kontroli, str. 1548-1552, 1557-1560)

Złożone przez Wiceprezesa Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnienia potwierdzają stwierdzoną nieprawidłowość. Należy zauważyć, że Program Przystankowy został ustanowiony w maju 2021 r., a już w I półroczu 2022 r. stwierdzono brak możliwości realizacji części projektów z przyczyn technicznych. Stwierdzenie konieczności przebudowy obiektów inżynierskich lub układów torowych, i w konsekwencji konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w odróżnieniu do zaplanowanych później inwestycji liniowych nie jest zdarzeniem nagłym ani ekstraordynaryjnym, tylko stałą częścią prac planistycznych. Okres pomiędzy tymi wydarzeniami świadczy o tym, że ww. przyczyny istniały już wcześniej tylko nie zostały zidentyfikowane lub uwzględnione na etapie analiz poprzedzających ustanowienie Programu Przystankowego. Świadczy to o nierzetelnym przygotowaniu przez PKP PLK S.A. analiz możliwości realizacji poszczególnych inwestycji przystankowych.

5. Zarząd PKP PLK S.A. nie zawarł w sprawozdaniu z wykonania Programu Przystankowego za 2021 r. oraz za 2022 r. informacji odnośnie osiągnięcia celów Programu Przystankowego, co było niezgodne z pkt 2.4 Programu Przystankowego oraz §7 pkt 2 umowy na realizację tego programu wieloletniego. Zgodnie z zapisami Programu Przystankowego i umowy na jego realizację PKP PLK S.A. zobowiązana była składać ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdanie roczne z realizacji ww. programu, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku sprawozdawczym, przy czym w sprawozdaniu należało zamieścić informację o osiągnięciu celu głównego i celów szczegółowych programu za pomocą zdefiniowanych wskaźników. W przedmiotowych sprawozdaniach nie wskazano stopnia wykonania następujących wskaźników dotyczących celu głównego: liczby miejscowości, które uzyskały wsparcie oraz liczby gmin, w których usprawniono dostęp do transportu kolejowego. Ponadto nie wskazano stopnia wykonania wskaźników dotyczących celów szczegółowych: liczby wybudowanych nowych przystanków kolejowych, liczby zmodernizowanych przystanków kolejowych oraz liczby projektów, które uzyskały dofinansowanie. Nie zawarcie informacji dotyczących wykonania celu głównego i celów szczegółowych spowodowało, że sprawujący nadzór na realizacją tego programu wieloletniego Minister miał utrudniony dostęp do wszystkich informacji o stopniu osiągnięcia poszczególnych wskaźników w 2021 r. i 2022 r.

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. wyjaśnił, że zgodnie z zapisami oraz tabelami z wyszczególnieniem lat 2023, 2025 zawartymi w załączniku do uchwały nr 63/2021 Rady Ministrów z dnia 19 maja 2021 r. PKP PLK S.A. jest zobowiązana do dokonania średniookresowej oceny wykonania celów przypadających na koniec 2023 roku i 2025 roku.

NIK nie kwestionuje stanowiska Prezesa Zarządu PKP PLK S.A., że spółka została zobowiązana do dokonania średniookresowej oceny wykonania celów przypadające na koniec 2023 roku i 2025 roku. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. nie wyjaśnił jednak przyczyny nieujęcia informacji w sprawozdaniu za 2021 r. i 2022 r. odnośnie osiągania celów głównych i szczegółowych Programu Przystankowego za pomocą wskaźników wskazanych w pkt 1.3. tego programu, do czego był zobowiązany.

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęte przez PKP PLK S.A. w latach 2018-2023 działania związane z przygotowaniem i realizacją Programu Kolej+ i Programu Przystankowego były nierzetelne, co w konsekwencji ograniczyło skuteczność podejmowanych działań mających na celu eliminowanie wykluczenia komunikacyjnego. Zarząd PKP PLK S.A. nierzetelnie zawarł umowy na realizację Programu Kolej+ oraz umowy na realizację Programu Przystankowego z ponad półroczną zwłoką. Ponadto Zarząd PKP PLK S.A. zaniechał poinformowania Ministra, że wśród projektów planowanych do zarekomendowania w ramach programu Kolej+ niecelowo uwzględniono miasto Bielawa. Poza tym Zarząd PKP PLK S.A. niezgodnie z §9 ust. 1 Wytucznych naboru zawarł 33 umowy na realizację projektów wybranych do wykonania w ramach Programu Kolej+ z opóźnieniem wynoszącym od 5 dni do 12 miesięcy. PKP PLK S.A. dokonała również nierzetelnych analiz na potrzeby opracowywania projektu Programu Przystankowego w zakresie oceny możliwości realizacji poszczególnych inwestycji przystankowych.

OBSZAR

2. Realizacja wybranych zadań zarządcy linii kolejowych

Opis stanu faktycznego

PKP PLK S.A. w latach 2020-2023 siedmiokrotnie⁴⁷ przekazywała na wniosek jednostek samorządu terytorialnego informacje niezbędne do opracowania projektu lub aktualizacji planu transportowego, w tym m.in.: dotyczące przepustowości infrastruktury danej trasy, standardu jakości dostępu danej linii kolejowej oraz zakresu planowanych remontów. Przekazywane informacje pochodziły z wewnętrznych systemów informatycznych PKP PLK S.A. i przyjętych przez Zarząd PKP PLK S.A. dokumentów programowych, informacje były przekazywane bez zbędnej zwłoki. PKP PLK S.A. w latach 2018-2023 ośmiokrotnie⁴⁸ brała udział w konsultacjach społecznych regionalnych planów transportowych zgłaszając uwagi w zakresie inwestycji kolejowych.

(akta kontroli str. 687-694)

PKP PLK S.A. przydzielając przewoźnikom lub organizatorom przewozów zdolność przepustową lub udostępniając trasy w ramach przydzielenia zdolności przepustowej wykorzystywała systemy i narzędzia informatyczne, m.in. umożliwiające zamawianie tras pociągów (ISZTP⁴⁹), przekazywanie przewoźnikom aktualnej informacji o sytuacji ruchowej na nadzorowanych liniach kolejowych lub udostępniając interaktywne mapy sieci kolejowej.

(akta kontroli str. 695, 704-706)

PKP PLK S.A. w latach 2018-2023 zgodnie z art. 32 o transporcie kolejowym opracowywała regulamin sieci, w którym określono zasady udostępniania zarządzanej infrastruktury oraz obiektów infrastruktury usługowej połączonych z siecią kolejową

⁴⁷ Województwo: Łódzkie, Mazowieckie, Małopolskie, Świętokrzyskie, Podlaskie, Kujawsko-Pomorskie oraz m.st Warszawa.

⁴⁸ Województwo: Podlaskie, Mazowieckie, Małopolskie, Świętokrzyskie, Lubelskie, Podkarpackie, Pomorskie, Wielkopolskie.

⁴⁹ Internetowy system zamawiania tras pociągów.

zarządcy. W latach 2017-2023 PKP PLK S.A. przygotowała pięć regulaminów sieci odpowiednio dla rozkładów jazdy 2018/2019 – 2022/2023, zarówno regulaminy jak i załączniki do nich były wielokrotnie zmieniane. Regulaminy sieci wraz z załącznikami zostały opublikowane na stronie internetowej PKP PLK S.A., wraz ze zmianami wprowadzanymi w ciągu roku (od 24 do 32 zmian rocznie). Do najistotniejszych zmian załączników należały zmiany cennika oraz wykazu zarządzanych linii kolejowych i ich kategorii.

(akta kontroli str. 704-706)

PKP PLK S.A. w latach 2018-2023 zgodnie z § 27 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej⁵⁰ konsultowała z aplikantami projekt regulaminu sieci. Zestawienie zgłoszonych uwag, wraz informacją o sposobie ich rozpatrzenia oraz uzasadnieniem w przypadku ich odrzucenia, publikowane było na stronie internetowej PLK.

Na stronie internetowej PKP PLK S.A. umieszczono również opinie przewoźników dotyczące treści regulaminu sieci. W latach 2020 – 2021 przewoźnicy pasażerscy i organizatorzy transportu nie zgłosili opinii do regulaminu sieci. W 2022 r. przewoźnicy i organizatorzy transportu przedstawili opinie dotyczące m.in. zmiany sposobu definiowania kolizji pojazdów szynowych ze zwierzętami postulując wykreślenie tego z katalogu sytuacji nadzwyczajnych (PKP PLK nie wyraziła zgody na wprowadzenie zmian), a także zmian terminów wprowadzania zmian do załącznika 5.3 (PKP PLK S.A. wyraziła zgodę na wprowadzenie zmiany w rozkładzie 2023/2024). W 2023 r. Koleje Śląskie Sp. z o.o. przedstawiła opinię do załączników do regulaminu sieci dotyczącą przygotowania rocznego rozkładu jazdy uwzględniającego ograniczenia występujące na sieci kolejowej (podstawą były tu zapisy załączników nr: 1, 5.1, 5.3) oraz sytuacji spowodowanej brakiem realizacji zaplanowanych zamknięć lub ich wydłużeniem, w konsekwencji dużą różnicą pomiędzy planem rocznym, a wykonaniem w ramach zastępczych rozkładów jazdy. PKP PLK S.A. odnosząc się do przedstawionej opinii wyjaśniła m.in., że w każdym rocznym rozkładzie jazdy przewiduje się wprowadzenie 5 zmian organizacji ruchu pociągów, w terminach określonych w zał. 5.2, w związku z realizowanymi pracami torowymi, a szczegółowe informacje na temat zamknięć ujmowane są w okresowych harmonogramach zamknięć torowych. Publikowana w ww. załącznikach do regulaminu sieci informacja o zamknięciach torowych stanowi plan, który może ulec zmianie z przyczyn niezależnych od zarządcy infrastruktury, takich jak wydłużające się postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (a tym samym przesuwający się termin opracowania harmonogramu rzeczowo-finansowego, który jest przygotowywany po wyłonieniu wykonawcy), czy uzyskanie pozwoleń budowlanych.

(akta kontroli str. 677-686)

PKP PLK S.A. w załącznikach do regulaminów sieci zawarła m.in.:

[...] ⁵¹

(akta kontroli str. 704-706)

W 2020 r. do PKP PLK S.A. wpłynęły wnioski przewoźników (pasażerskich i towarowych) i organizatorów przewozów m.in. o zmianę stawek opłat za dostęp do

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 755 ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie udostępniania)

⁵¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie treści załączników do regulaminów sieci. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

infrastruktury w związku ze zmniejszeniem liczby przewozów powodowanych stanem pandemii SARS-CoV2. PKP PLK S.A. informowała wnioskodawców o podjętych działaniach tj. zwolnieniu przewoźników z opłat rezerwacyjnych oraz z kar za uruchomienie pociągów w zmienionym zestawieniu, a także braku podstaw prawnych do zmniejszania stawek dostępu.

(akta kontroli str. 677-686)

[...] ⁵²

(akta kontroli str. 677-686, 704-706)

W latach 2018-2023 dwóch przewoźników zwróciło się do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji zastępującej umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej przewozu osób w rozkładzie jazdy pociągów 2022/2023. Prezes UTK wydał decyzję DRR-WRRR.712.8.2022.AKK oraz DRR-WRRR.712.9.2022.AKK ustalające warunki wykorzystania zdolności przepustowej do przewozu osób przewoźnikowi kolejowemu przez zarządcę infrastruktury kolejowej PKP PLK S.A. w rozkładzie jazdy pociągów 2022/2023, w których określono warunki umowy dotyczące wykorzystania zdolności przepustowej na infrastrukturze kolejowej oraz rozstrzygnął kwestie sporne dotyczące rekompensaty części kosztów zamknięć odcinków linii kolejowych.

(akta kontroli str. 677-686)

Analiza rocznych rozliczeń umów z dziewięcioma przewoźnikami wykazała, że w latach 2018-2022 średnie stawki poszczególnych przewoźników zmieniały się w niewielkim przedziale. [...] ⁵³

(akta kontroli str. 677-686, 704-706)

Kontrola wykazała, że na części odcinków linii kolejowych w latach 2018 - 2023 nie wykonywano przewozów pasażerskich (łącna praca przewozowa na tych odcinakach wyniosła 0 pockm), były to odcinki o różnej długości zarówno jedno jak i dwutorowe. Przyczynami były m.in.: wyłączenia powodowane przez remonty, a także niska prędkość przejazdowa poniżej 40 km/h.

Prezes Zarządu PKP PLK S.A. w odpowiedzi na pytanie o zasady udostępniania przewoźnikom pasażerskim infrastruktury, którą charakteryzują niskie prędkości przejazdów oraz działania PKP PLK S.A. podejmowane w celu zachęcenia przewoźników lub organizatorów przewozów pasażerskich do korzystania z nieużytkowanych odcinków linii kolejowych wyjaśnił m.in., że: PKP PLK S.A. udostępnia linie kolejowe o prędkości $V_{max} > 0$ km/h do 40 km/h na zasadach ogólnych zawartych w regulaminie sieci, natomiast linie o prędkości $V_{max} = 0$ km/h w oparciu o zasady wskazane w załączniku nr 15 do ww. regulaminu (określającym zasady korzystania z odcinków linii kolejowych, dla których nie jest opracowywany rozkład jazdy pociągów). W przypadku wszystkich aplikantów/przewoźników w stosunku do

⁵² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w zakresie umów o przydzielenie zdolności przepustowej. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233 ze zm.) wyłączono jawność informacji w wysokości stawek. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy, który oznaczył te dokumenty jako tajemnicę przedsiębiorstwa.

całej sieci kolejowej PKP PLK S.A. stosuje jednakowe zasady pobierania opłat. PKP PLK S.A. dopuszcza stosowanie ulg w opłacie podstawowej za korzystanie z infrastruktury kolejowej w celu rozwijania nowych usług kolejowych lub korzystania z linii kolejowych o znacznym stopniu niewykorzystania zdolności przepustowej uzależniając to zapewnieniem finansowania ze strony ministra właściwego ds. transportu. W przypadku nieużytkowanych odcinków linii PKP PLK S.A. pozostaje na stanowisku, że kluczowym problemem nie są koszty dostępu dla przewoźników, ale niskie parametry techniczne odcinków linii (prędkości maksymalne, dopuszczalne naciski osi na tor) lub wręcz fizyczna nieprzejezdność i degradacja infrastruktury pasażerskiej (perony, przejścia, wiaty itp.) co sprawia, że reaktywacja przewozów wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych. Mając na względzie powyższe aspekty - z perspektywy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. kluczowe są zapisy tzw. Planów Transportowych przygotowywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W planach tych wskazywane są linie komunikacyjne, które powinny być obsługiwane przez przewoźników w ramach umów o świadczenie usług publicznych. Jeżeli, na podstawie zapisów omawianych dokumentów, dana jednostka samorządu terytorialnego podejmuje decyzje o potencjalnej chęci reaktywowania przewozów pasażerskich na liniach kolejowych dotychczas wyłączonych z użytkowania, bądź o niskich parametrach technicznych, to PKP PLK S.A. na bieżąco weryfikuje możliwości techniczne uruchomienia tego typu połączeń, pozostając w stałym kontakcie z danym organizatorem połączeń, czy przewoźnikiem.

NIK zwraca uwagę, że większość samorządów wojewódzkich nie planuje organizacji przewozów pasażerskich na nieczynnych liniach kolejowych i PKP PLK S.A. nie powinna od nich wymagać takiego działania. Przyjęcie tego toku rozumowania prowadziłoby do przerzucenia odpowiedzialności za likwidację zaszłości remontowych na inny niż zarządca infrastruktury podmiot.

(akta kontroli str. 677-686, 698-702, 706-709, 711-715)

Do PKP PLK S.A. w latach 2022-2023 wpłynęły wnioski o przekazanie odcinków linii kolejowych na rzecz samorządowych zarządców linii kolejowych i stowarzyszeń (odcinki linii kolejowych nr. 254, 274, 757, 283, 284, 312, 322). Na dzień zakończenia czynności kontrolnych wnioski były w trakcie procedowania, z wyjątkiem linii kolejowej nr 254 na odcinku Kamienica Elbląska – Frombork w przypadku której zarząd PKP PLK S.A. w dniu 6 grudnia 2022 r. podjął uchwałę nr 938/2022 dotyczącą zawarcia umowy o nieodpłatne przejęcie odcinka linii kolejowej w zarządzanie.

(akta kontroli str. 677-686)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

PKP PLK S.A. zgodnie z przepisami realizowała wybrane zadania zarządcy linii kolejowych, w niedyskryminujący sposób przydzielając zdolność przepustową przewoźnikom i organizatorom przejazdów i przyczyniając się w ten sposób do zwiększania dostępności infrastruktury kolejowej. W przystępny sposób prezentowano przewoźnikom i organizatorom przewozów regulamin sieci wraz z załącznikami oraz wszystkie zmiany tego regulaminu. Zarówno przewoźnicy jak i organizatorzy przewozów uczestniczyli w procesie uzgadniania regulaminu sieci i rozkładu jazdy. Ponadto zdaniem NIK ustalanie miejsc reaktywowania linii kolejowych dotychczas wyłączonych z użytkowania bądź o niskich parametrach technicznych na podstawie

zapisów wojewódzkich planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego może wpływać na decyzje PKP PLK, jak każdy logiczny i ekonomiczny czynnik, ale zaniedbanie i dekapitalizacja linii kolejowych przez zarządcę narodowego nie może być uzasadniona nieujęciem danej linii w ww. wojewódzkich planach.

IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Uwzględnianie we wszystkich rocznych sprawozdaniach z realizacji Programu Przystankowego informacji w zakresie osiągania celów głównych i szczegółowych programu za pomocą wskaźników wskazanych w pkt 1.3. tego programu.
2. Prowadzenie procesu zawierania umów w sposób zapewniający dotrzymanie terminów wynikających z obowiązków nałożonych przez realizowane programy wieloletnie.
3. Dokonywanie rzetelnej weryfikacji celowości i technicznej możliwości wykonania proponowanych do realizacji w ramach programów wieloletnich projektów, przed ich zatwierdzeniem/zarekomendowaniem do realizacji.

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. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 października 2023 r.

Kontrolerzy:

Anna Woźniakiewicz
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki

/-/

.....
podpis

Jarosław Florkiewicz
doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Michał Klawinowski
starszy inspektor k.p.

/-/

.....
podpis

/-/

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Paweł Zambrzycki
p.o. Dyrektor Departamentu
Infrastruktury NIK

/podpisano elektronicznie/