



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.01.2015

P/15/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/089 – Budowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	– Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97966 z dnia 8 stycznia 2016 r. – Andrzej Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97905 z dnia 14 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (zwane dalej „PKP PLK S.A.” lub „Spółka”), ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Antoni Jasiński, Prezes Zarządu (od 30 grudnia 2015 r.). Uprzednio funkcję Prezesa Zarządu Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. sprawowali: Zbigniew Szafranski (5 lutego 2009 r. - 26 kwietnia 2012 r.), Remigiusz Paszkiewicz (26 kwietnia 2012 r. - 3 kwietnia 2015 r.) oraz Andrzej Wojciechowski (15 czerwca 2015 r. - 14 grudnia 2015 r.). (dowód: akta kontroli str. 5-53)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wykonywała zadania związane z realizacją inwestycji, polegające na budowie oraz modernizacji stacji i przystanków kolejowych na trasie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej² oraz rewitalizacji linii kolejowej nr 16 na odcinku Łódź Widzew – Zgierz³. W szczególności, na trasach Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej wybudowano osiem nowych przystanków osobowych, przebudowano dziewięć peronów na istniejących stacjach i przystankach osobowych oraz zainstalowano nowe urządzenia samoczynnej sygnalizacji przejazdowej na dziewięciu najbardziej obciążonych ruchem kołowym przejazdach kolejowych. Natomiast w ramach rewitalizacji linii nr 16 m.in.: wykonano perony na trzech stacjach kolejowych (Łódź: Stoki, Radogoszcz Zachód, Arturówek), dokonano montażu elementów sieci trakcyjnej, wykonano przejazdy i dojścia do peronów, zamontowano urządzenia sterowania ruchem oraz wykonano oświetlenie peronów.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Projekt pn. „Budowa, przebudowa przystanków kolejowych na trasie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej – poprawa dostępności komunikacyjnej poprzez utworzenie intermodalnych przystanków z Łódzką Koleją Aglomeracyjną – etap I” – dalej również: „Projekt Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej” lub „Projekt ŁKA”.

³ Projekt pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 16 na odcinku Łódź Widzew – Zgierz” - dalej również: „Rewitalizacja linii nr 16”.

Na realizację ww. projektów, służących rozwojowi systemu Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej wydatkowano kwotę 74.352,4 tys. zł⁴. Projekty te były finansowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, Oś priorytetowa: „Infrastruktura Transportowa”, Działanie: „I.2 Kolej” (umowy podstawowe). Dofinansowanie wyniosło 48.721,7 tys. zł, a pozostałą część w kwocie 25.627,7 tys. zł obejmowały środki własne spółek PKP PLK S.A. i PKP S.A, Gminy Miasta Łodzi, Gminy Zgierz oraz środki funduszu kolejowego.

W dokumentacjach planistycznych⁵, przygotowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego założono, że celami inwestycji dotyczącej budowy oraz przebudowy stacji i przystanków kolejowych na trasach Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej będą w szczególności poprawa jakości świadczenia usług związanych z przewozem pasażerskim, wzrost komfortu i bezpieczeństwa podróżowania oraz poprawa dostępności do centrów miast, również w zakresie jej dostępności dla osób niepełnosprawnych. Wprawdzie w ramach realizacji przedmiotowej inwestycji, stacje i przystanki kolejowe wyposażone zostały w elementy zwiększające komfort podróżnych, tj. w wiaty przystankowe, oświetlenie, tablice z rozkładem jazdy pociągów, kładki dla pieszych, chodniki, drogi dojazdowe, to jednak, zdaniem NIK, założenia planistyczne nie zostały w pełni osiągnięte.

Oględziny wybranych 9 stacji i przystanków kolejowych⁶ wykazały bowiem, że zakres wykonanych modernizacji nie obejmował istotnych elementów wyposażenia. Stwierdzono, iż:

- w 7 przypadkach⁷ stacje i przystanki nie zostały wyposażone w urządzenia informujące (np. przy użyciu megafonów, czy paletowej tablicy informacyjnej) o przyjazdach i odjazdach pociągów i ich opóźnieniach oraz w węzły sanitarne;
- poddane oględzinom obiekty, za wyjątkiem Strykowa i Główna nie zostały wyposażone w system monitoringu wizyjnego i/lub ochrony fizycznej;
- nie zaprojektowano i nie wykonano automatycznego systemu otwierania drzwi wejściowych do budynków dworcowych w Strykowie i Głównie, jako elementów zapewniających swobodny dostęp do tych obiektów dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich lub o kulach. Zdaniem NIK stanowi to potencjalne – ale i istotne – utrudnienie dla osób z czasową lub trwałą niepełnosprawnością.

Niekorzystny – zdaniem NIK – był również brak w bezpośrednim sąsiedztwie stacji i przystanków kolejowych: Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Łódź Stoki, Łódź Marysin, Łódź Dąbrowa parkingów samochodowych dla pasażerów kolei oraz wydzielonego miejsca/stojaka dla rowerów (Łódź Dąbrowa). Odległość 5 obiektów dworcowych (Łódź Marysin, Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Smardzew, Glinnik) od przystanków komunikacji miejskiej (autobusowych/ tramwajowych) wahała się w granicach od 160 (Łódź Arturówek) do 500 m (Łódź Radogoszcz Zachód), dla przystanku kolejowego Łódź Marysin odległość ta wynosiła 380 m.

NIK zauważa, że przystanki kolejowe Łódź Marysin, Łódź Arturówek, Łódź Stoki rewitalizowane były w ramach odtworzenia istniejącej infrastruktury linii kolejowej nr 16, a inwestycje „okołoprzystankowe”, w tym parkingi dla samochodów nie były

⁴ Na realizację Projektu ŁKA wydatkowano 49 965,1 tys. zł, a na zadanie Rewitalizacja linii kolejowej nr 16 wydatkowano 24 387,3 tys. zł (wraz z umowami dodatkowymi).

⁵ Studium Wykonalności dla projektu „Budowa, przebudowa przystanków kolejowych na trasach Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej – poprawa dostępności komunikacyjnej poprzez utworzenie intermodalnych przystanków z Łódzką Koleją Aglomeracyjną – etap I”, opracowanym w styczniu 2011 r.

⁶ 53% wszystkich stacji i przystanków przebudowywanych lub wybudowanych w ramach inwestycji

⁷ Stacja kolejowa Glinnik oraz przystanki kolejowe: Smardzew, Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Łódź Stoki, Łódź Marysin, Łódź Dąbrowa.

w tym projekcie planowane (i realizowane)⁸. Rozmieszczenie przystanków kolejowych w znacznej odległości od przystanków komunikacji miejskiej utrudnia szybkie i wygodne „przesiadki” podróżnych jadących z innych miast woj. łódzkiego (i dzielnic Łodzi) na tramwaj i autobus. Istnieje zatem ryzyko, że system taki nie będzie stanowić atrakcyjnej konkurencji dla transportu indywidualnego.

Zapewnieniu komfortu i bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz zapobieżeniu potencjalnym skutkom wandalizmu nie służy – w ocenie NIK – brak monitoringu wizyjnego obszarów przystanków kolejowych, często zlokalizowanych w miejscach odosobnionych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność PKP PLK S.A. – zarządcy narodowej sieci linii kolejowych – w zakresie przygotowania organizacyjnego i finansowego do realizacji inwestycji kolejowych powiązanych z budową systemu łódzkiej kolei aglomeracyjnej

Opis stanu
faktycznego

1. Podstawę zawarcia ww. umowy ze strony PKP PLK S.A. stanowiła Uchwała Zarządu Spółki z dnia 11 października 2010 r.⁹, w której m.in. zapewniono finansowanie wkładu własnego na realizację Projektu ŁKA (do kwoty 6.051,5 tys. zł netto, 14.927,0 tys. zł brutto) oraz wyrażono zgodę na podpisanie umowy partnerskiej.

(dowód: akta kontroli str. 205-219, 667-668)

Na potrzeby organizacji procesu inwestycyjnego i ustalenia zasad finansowania Projektu ŁKA w dniu 22 listopada 2010 r. została zawarta umowa partnerska nr 90/101/118/00/11000/10/II.

Stronami ww. umowy były następujące podmioty: PKP PLK S.A. jako lider oraz: PKP S.A., Gmina Miasto Łódź, Gmina Miasto Zgierz, Gmina Zgierz jako partnerzy. Do zadań lidera należało m.in.:

- reprezentowanie partnerów w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w umowie,
- koordynowanie działań partnerów,
- monitorowanie i nadzorowanie prawidłowości realizacji projektu,
- zapewnienie prawidłowości operacji finansowych i kontroli finansowej Projektu ŁKA,
- raportowanie do Instytucji Zarządzającej, nie rzadziej niż raz na kwartał, o przebiegu procesu przygotowania i realizacji Projektu ŁKA na podstawie informacji przekazanych od partnerów.

Do zadań partnerów należało natomiast:

- aktywne uczestnictwo i współpraca w podejmowaniu działań mających na celu realizację Projektu ŁKA,
- wykorzystanie pozyskanych w ramach dofinansowania środków unijnych wyłącznie na realizację zadań dotyczących Projektu ŁKA,

⁸ W przypadku nowobudowanego przystanku Łódź Radogoszcz brak parkingu samochodowego wynikało z braku decyzji dotyczącej terminu realizacji inwestycji związanej z przebudową al. Włókniarzy w Łodzi.

⁹ Uchwała nr 540/2010.

- współpraca z liderem (beneficjentem) przy sporządzaniu przez niego wniosków o płatność.

Zgodnie z uregulowaniami umowy partnerskiej właścicielami obiektów infrastruktury wytworzonych w ramach Projektu ŁKA mieli zostać partnerzy i lider (beneficjent) stosownie do posiadanego prawa własności gruntów, na których miały być prowadzone prace. W przypadku odstąpienia danego partnera od umowy z przyczyn niezależnych od pozostałych stron umowy, nienależytego jej wykonania bądź opóźnień w realizacji postanowień umownych, partner był zobowiązany zapłacić liderowi (beneficjentowi) karę umowną w kwocie łącznych przypadających na niego nakładów.

Umowa partnerska była trzykrotnie zmieniana. Aneks nr 2 z dnia 28 stycznia 2011 r. Gmina Miasto Zgierz przestała być partnerem w Projekcie ŁKA¹⁰. Dokonano również zmian w zakresie planowanej wartości Projektu ŁKA, którą określono na 58.402,8 tys. zł brutto, w tym maksymalna kwota wydatków kwalifikowanych stanowiła 47.815,6 tys. zł.

Ostateczny budżet partnerów w ramach Projektu ŁKA ukształtowany został w następujący sposób:

- PKP PLK S.A. – 44.896.888,04 zł, koszty kwalifikowane 36.101.635,01 zł, koszty niekwalifikowane 8.795.253,03 zł, dofinansowanie (85%) 30.686.389,78 zł, wkład własny (15%) 5.415.245,23 zł,
- PKP S.A. – 9.583.034,56 zł, koszty kwalifikowane 7.791.085,0 zł, koszty niekwalifikowane 1.791.949,56 zł, dofinansowanie (85%) 6.622.422,23 zł, wkład własny (15%) 1.168.662,77 zł,
- Gmina Miasto Łódź – 3.744.716,55 zł, koszty kwalifikowane 3.744.716,55 zł, koszty niekwalifikowane 0,00 zł, dofinansowanie (85%) 3.183.009,04 zł, wkład własny (15%) 561.707,51 zł,
- Gmina Zgierz – 178.147,04 zł, koszty kwalifikowane 178.147,04 zł, koszty niekwalifikowane 0,00 zł, dofinansowanie (85%) 151.425,01 zł, wkład własny (15%) 26.722,03 zł,

Łączny budżet wyniósł 58.402.786,19 zł, koszty kwalifikowane 47.815.583,6 zł, koszty niekwalifikowane 10.587.202,59 zł, dofinansowanie 40.643.246,06 zł, wkłady własne 7.172.337,54 zł.

(dowód: akta kontroli str. 220-251)

2. Zadania w zakresie zarządzania przedsięwzięciami inwestycyjnymi, sprawowanie funkcji inwestora i zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz zadania w zakresie zapewnienia dokumentacji niezbędnej do przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego, monitorowania i rozliczania rzeczowo - finansowego realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych Zarząd PKP PLK S.A. powierzył PKP PLK Centrum Realizacji Inwestycji (zw. dalej „CRI” lub „Centrum”), na podstawie przepisów regulaminów organizacyjnych¹¹.

¹⁰ Odstąpienie Gminy Miasto Zgierz od zawartej umowy nastąpiło z uwagi na fakt, że w ramach zadania 1.2. Kolej, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 nie mogły być uznane jako koszty kwalifikowane, koszty przebudowy istniejących dróg dojazdowych do przystanków kolejowych: Zgierz Jaracza, Zgierz Północ, Zgierz Kontrewers. Pomimo tego, że Gmina Miasto Zgierz przestała być partnerem w Projekcie ŁKA zobowiązała się jednak do zapewnienia przejazdu do ww. przystanków, w ramach bieżącego utrzymania zarówno w okresie trwałości, jak i w kolejnych latach eksploatacji projektu, a w miarę możliwości finansowych do polepszenia standardu jakościowego.

¹¹ Uchwała nr 557/2009 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 7 grudnia 2009 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji, zmieniona uchwałami Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.: nr 557/2009 z 7 grudnia 2009 r. i nr 596/2009 z 17 grudnia 2009 r. oraz uchwała Zarządu PKP

Zadania inwestycyjne realizowane w zakresie Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 dla Projektu pn. „Budowa, przebudowa przystanków kolejowych na trasie Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej – poprawa dostępności komunikacyjnej poprzez utworzenie intermodalnych przystanków z Łódzką Koleją Aglomeracyjną – etap I” i Projektu pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 16 na odcinku Łódź Widzew – Zgierz” wykonywało Centrum Realizacji Inwestycji - Oddział w Warszawie (od dnia 15 maja 2014 r. zadania te realizowało CRI Region Centralny).

(dowód: akta kontroli str. 54-119)

Dyrektor i Zastępca Dyrektora CRI – Oddział w Warszawie posiadali niezbędne kwalifikacje zawodowe do pełnienia powierzonych im funkcji. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi PKP PLK S.A. CRI zadaniem Oddziałów/Regionów CRI było prowadzenie powierzonych im przedsięwzięć inwestycyjnych – w regulaminach tych określono, że za realizację zadań powierzonych ww. komórkom organizacyjnym odpowiada Dyrektor Oddziału/Regionu.

(dowód: akta kontroli str. 120-124)

Zadania w zakresie bezpośredniego sprawowania nadzoru nad realizacją umów związanych z realizacją Projektu ŁKA i Projektu Rewitalizacji linii nr 16 sprawowały osoby wchodzące w skład Zespołu Inżyniera Kontraktu¹². Osoby te legitymowały się kwalifikacjami adekwatnymi do zakresu zadań nałożonych na Zespół. Szczegółowe obowiązki poszczególnych członków Zespołu były określone w Kartach opisu stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 125-202)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie umowy partnerskiej, CRI Region Centralny (wcześniej Oddział w Warszawie) skierowało do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego łącznie 16 wniosków sprawozdawczych i sprawozdawczo-finansowych¹³ (w okresie lipiec 2011 r. – kwiecień 2015 r.).

W dokumentach tych zawarto m.in. informacje o postępach robót, wszczętych kolejnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, zakończeniu kolejnych etapów prac, odbiorach komisyjnych, oddaniu do eksploatacji elementów infrastruktury kolejowej, kontrolach Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie i dokonaniu odbiorów końcowych¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 252-513)

3. Zakres rzeczowy i potrzeby w zakresie finansowania Projektu ŁKA, zostały zawarte w opracowanych na zlecenie Samorządu Województwa Łódzkiego Łodzi Studium Wykonalności¹⁵ i Programie Funkcjonalno – Użytkowym¹⁶. Opracowania te zostały

Polskie Linie Kolejowe S.A. Nr 362/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie przyjęcia regulaminów organizacyjnych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrala i Centrum Realizacji Inwestycji (na podstawie regulaminu wprowadzonego ww. uchwałą ustanowiono regiony jako jednostki terenowe PKP PLK S.A. CRI).

¹² Zadania dotyczące zespołów kontraktów i podstawowe zadania kierowników kontraktów zostały określone w ww. regulaminach organizacyjnych.

¹³ Wnioski Beneficjenta o płatność.

¹⁴ Nie wystąpiły istotne, zagrażające realizacji Projektu ŁKA problemy.

¹⁵ Studium Wykonalności dla projektu „Budowa, przebudowa przystanków kolejowych na trasach Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej – poprawa dostępności komunikacyjnej poprzez utworzenie intermodalnych przystanków z Łódzką Koleją Aglomeracyjną – etap I” ze stycznia 2011 r. Zgodnie z treścią tego dokumentu, opracowanego w styczniu 2011 r., celami inwestycji były w szczególności poprawa jakości świadczenia usług związanych z przewozem pasażerskim, wzrost komfortu i bezpieczeństwa podróżowania oraz poprawa dostępności do centrów miast, również w zakresie zwiększenia dostępności dla osób niepełnosprawnych.

przekazane PKP PLK S.A. nieodpłatnie na potrzeby realizacji powyższego zadania inwestycyjnego. Opracowania te zostały włączone do dokumentacji przetargowej¹⁷, na ich podstawie opracowano rozbić ceny ofertowej i dokonano oszacowania wartości zamówienia publicznego. Zakres rzeczowy ww. projektu obejmował budowę nowych przystanków osobowych (w liczbie 8 szt.) i przebudowę peronów na istniejących stacjach i przystankach osobowych (w liczbie 9 szt.) oraz zabudowę nowych urządzeń samoczynnej sygnalizacji przejazdowej na najbardziej obciążonych ruchem kołowym przejazdach kolejowych (w liczbie 9 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 553-554, 632-634, 677-682, 858-863, 1239-1349)

Zgodnie z umową na wykonanie prac projektowych i robót dla Projektu ŁKA, której wartość wynosiła 48.383,3 tys. zł¹⁸, PKP PLK S.A. zobowiązana była do sfinansowania części wydatków na powyższy cel w wysokości 36.842,8 tys. zł, zaś pozostałą część zobowiązani byli finansować partnerzy: PKP S.A. 8.538,0 tys. zł, Gmina Miasto Łódź 2.841,9 tys. zł i Gmina Zgierz 160,5 tys. zł. Zadanie realizowane było przy dofinansowaniu ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WŁ).

(dowód: akta kontroli str. 864-935)

Na potrzeby związane z realizacją Rewitalizacji linii nr 16 sporządzono na zlecenie PKP PLK S.A. studium wykonalności, w którym określono nakłady i źródła finansowania inwestycji oraz sporządzono opis techniczny projektu określający zakres rzeczowy, którego uszczegółowienie zawarte zostało w SIWZ¹⁹ (PFU projektu). Zakres rzeczowy ww. projektu obejmował m.in: budowę peronów (Łódź: Stoki, Radogoszcz Zachód, Arturówek), montaż elementów sieci trakcyjnej, roboty dotyczące obiektów inżynierskich, wykonanie przejazdów i dojazdów do peronów, montaż urządzeń sterowania ruchem, wykonanie oświetlenia. Wartość umowy na wykonanie prac projektowych i robót dla Rewitalizacji linii nr 16 wyniosła 23.603,5 tys. zł²⁰.

Zadanie w całości było realizowane przez PKP PLK S.A. (bez udziału partnerów) przy dofinansowaniu ze środków RPO WŁ.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1163, 1239, 1513-1530)

Spółka podejmowała działania mające na celu zapewnienie finansowania projektów w wymiarze uwzględniającym koszty realizacji poszczególnych zadań oraz dostosowanie planowanych wydatków w poszczególnych latach do zapotrzebowania wynikającego z planowanego postępu rzeczowego w ich realizacji.

Każde ze wskazanych powyżej zadań zostało zrealizowane zgodnie z zakresem określonym z opracowanym na jego potrzeby PFU²¹.

(dowód: akta kontroli str. 683-812, 1653-1655, 1659-1660)

4. Projekt ŁKA został ujęty w WPIK²², w którym poziom finansowania inwestycji określono na kwotę 48.215,5 tys. zł.

¹⁶ Dalej również: PFU.

¹⁷ Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

¹⁸ Wykonawca - Konsorcjum w składzie: (1) Appia T. Kazalski, (2) Przedsiębiorstwo Budownictwa Inżynieryjnego i Kolejowego Sp. z o.o., (3) Mostostal Infrastruktura Sp. z o.o.

¹⁹ Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia.

²⁰ Wykonawcą zostało Przedsiębiorstwo Budownictwa Specjalistycznego „TRANSKOL” Sp. z o.o.

²¹ Jedyne wyjątek wynikał z faktu wymiany na nowe części konstrukcji wsporczych, które pierwotnie w ramach umowy miały zostać poddane jedynie drobnym naprawom (zmniejszenie zakresu rzeczowego umowy podstawowej oraz zawarcie umowy dodatkowej), szczegóły w dalszej części wystąpienia.

Zadanie to zostało ujęte również w kolejnej edycji programu WPIK do roku 2015²³ wraz z zadaniem Rewitalizacja linii nr 16. Na pierwsze z zadań przewidziano 41.114,3 tys. zł, a na drugie 19.907,2 tys. zł, natomiast w wyniku zmian dokonanych w programie²⁴, zwiększono wysokość środków przewidzianych na realizację pierwszego z zadań do kwoty 41.208,6 tys. zł, a drugiego do kwoty 21.127,8 tys. zł.

Środki na dofinansowanie ww. projektów z budżetu środków europejskich zapewnione zostały w wyniku zawarcia umów o dofinansowanie²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 751-758)

PKP PLK S.A. podpisała na dofinansowanie Projektu ŁKA i Rewitalizacji linii nr 16 ze środków UE dwie umowy:

- umowę o dofinansowanie Projektu ŁKA w ramach RPO WŁ na lata 2007-2013 na kwotę 40.643,2 tys. zł (zgodnie z umową kwota dofinansowania nie mogła stanowić więcej niż 85,00% rzeczywistej kwoty wydatków kwalifikowanych projektu). Środki z dofinansowania były pierwotnie w całości przeznaczone na pokrycie wydatków majątkowych. Data zakończenia finansowego realizacji projektu została określona na 30 września 2013 r. W wyniku kolejnych aneksów dokonano (wynikowo) zmian w zakresie wysokości dofinansowania (zmniejszenie do 35.959,7 tys. zł), przeznaczenia środków dofinansowania (35.918,3 tys. zł miało zostać przeznaczone na wydatki majątkowe, a 41,3 tys. na wydatki bieżące) i terminu zakończenia finansowego realizacji projektu (wydłużenie do dnia 30 kwietnia 2014 r.)²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 553-554, 669-672, 696-726)

- umowę o dofinansowanie Projektu Rewitalizacji linii nr 16 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013 na kwotę 15.448,7 tys. zł (zgodnie z umową kwota dofinansowania nie mogła stanowić więcej niż 82,14 % rzeczywistej kwoty wydatków kwalifikowanych projektu). Data zakończenia finansowego realizacji projektu²⁷ została określona na dzień 31 grudnia 2014 r., następnie w wyniku zawartego aneksu dokonano zmiany tego terminu do 31 maja 2015 r. Środki z dofinansowania w całości były przeznaczone na pokrycie wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 673-676, 727-750)

Nie wystąpiły ograniczenia finansowe powodujące rezygnację z planowanych zadań lub spowolnienie zaplanowanych planowanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 553-554, 1653-1655, 1659-1660, 1662-1714)

²² Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 z 7 listopada 2011 r.

²³ Dokument z dnia 5 listopada 2013 r.

²⁴ Uchwała Nr 30/2015 Rady Ministrów z dnia 13 marca 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych.

²⁵ Szczegóły w dalszej części wystąpienia. Środki zapewnione w WPIK i w ramach zawartych umów o dofinansowanie zabezpieczały potrzeby finansowe PKP PLK związane z realizacją ww. zadań.

²⁶ Powodem dokonanych zmian było m.in. dostosowanie wartości umowy do ukształtowanych na niższym poziomie potrzeb finansowych w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego na wykonawcę robót i zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie promocji Projektu ŁKA, a w zakresie terminu wykonania robót konieczność zmian terminu realizacji umowy wynikała m.in. z braku decyzji dotyczącej terminu realizacji inwestycji związanej z przebudową al. Włókniarzy w Łodzi, co miało wpływ na przyjęte rozwiązania projektowe (konieczność zmian) w zakresie nowobudowanego przystanku Łódź Radogoszcz.

²⁷ Data poniesienia ostatniego uzasadnionego wydatku w ramach projektu.

5. Łącznie na zadania związane z budową, przebudową przystanków i stacji kolejowych na trasie ŁKA oraz rewitalizacją linii nr 16 poniesiono wydatki w wysokości: 74.352,4 tys. zł²⁸. Kwota ta obejmowała wydatki związane z wykonaniem umów podstawowych (wykonawstwo – prace projektowe i roboty budowlane, nadzór inwestorski) oraz realizacją umów dodatkowych.

W poszczególnych latach 2011-2016 wydatki te wynosiły odpowiednio: 445,9 tys. zł, 25.984,1 tys. zł, 38.016,1 tys. zł, 9.100,8 tys. zł, 802,4 tys. zł oraz 3,1 tys. zł.

W łącznej kwocie wydatków na Projekt ŁKA wynikających z umów podstawowych (objętych dofinansowaniem ze środków unijnych)²⁹, wynoszącej 49.389,5 tys. zł, wydatki sfinansowane ze środków unijnych (RPO WŁ) wyniosły 34.149,3 tys. zł (69,1%), a udział środków własnych oraz środków pochodzących z funduszu kolejowego wyniósł 15.240,2 tys. zł (30,9%). Wydatki przypadające na poszczególnych partnerów wyniosły:

- PKP PLK S.A. - 37 609,2 tys. zł,
- PKP S.A. - 8 715,5 tys. zł,
- Gmina Miasto Łódź³⁰ - 2 901,- tys. zł,
- Gmina Zgierz - 163,8 tys. zł.

Natomiast w łącznej kwocie wydatków w ramach Rewitalizacji linii nr 16 na odcinku Łódź Widzew – Zgierz wynikających z umów podstawowych³¹, wynoszącej 22.183,1 tys. zł, wydatki sfinansowane ze środków unijnych (RPO WŁ) wyniosły 14.572,4 tys. zł (65,7%), a udział środków własnych oraz środków pochodzących z funduszu kolejowego wyniósł 7.610,4 tys. zł (34,3%) – projekt był realizowany przez PKP PLK S.A. bez udziału partnerów.

(dowód: akta kontroli str. 553-554, 653-695)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania organizacyjnego i finansowego Spółki do realizacji inwestycji kolejowych powiązanych z budową systemu łódzkiej kolei aglomeracyjnej.

2. Wywiązywanie się PKP PLK S.A. z obowiązków jako inwestora w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji oraz ich odbioru

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z umową dotyczącą robót w ramach Projektu ŁKA³², wykonanie dokumentacji projektowej³³ m.in. w celu uzyskania niezbędnych decyzji – pozwoleń administracyjnych na budowę (prowadzenie robót) przewidziano na okres od 15 września 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r.

Dokumentacja projektowa była opracowywana sukcesywnie zgodnie z powyższymi założeniami na potrzeby uzyskiwania pozwoleń na budowę kolejnych obiektów budowlanych. Dla obiektów samoczynnej sygnalizacji przejazdowej pierwszą

²⁸ Na realizację Projektu ŁKA wydatkowano 49 965,1 tys. zł, a na Rewitalizację linii kolejowej nr 16 wydatkowano 24 387,3 tys. zł (w obu przypadkach wraz z umowami dodatkowymi).

²⁹ W ramach umów dodatkowych, nieobjętych dofinansowaniem z UE wydatkowano 575,6 tys. zł.

³⁰ W imieniu Miasta w realizacji zadania uczestniczył Zarząd Dróg i Transportu.

³¹ Tj. na opracowanie dokumentacji projektowej i wykonanie robót oraz nadzór inwestorski. Natomiast dofinansowaniem nie była objęta umowa na opracowanie PFU (303,8 tys. zł) oraz umowa na wykonanie robót dodatkowych (1.900,4 tys. zł).

³² Załącznik nr 1 do umowy zmieniony czterema aneksami.

³³ Szczegóły dotyczące umowy zawarte zostały w pkt. 2.

decyzję uzyskano w dniu 4 lipca 2012 r. (decyzja Wojewody Łódzkiego nr 216/12), a ostatnią w dniu 31 sierpnia 2012 r. (decyzja nr 302/12), a na potrzeby dotyczące budowy/przebudowy przystanków/stacji kolejowych pierwszą decyzję uzyskano 16 sierpnia 2012 r. (nr 284/12), a ostatnią 27 września 2012 r. (nr 356/12).

Opracowana dokumentacja projektowa uwzględniała cele Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej (ŁKA) w zakresie: poprawy dostępności do centrów miast (...) poprzez budowę i przebudowę 17 przystanków na trasie ŁKA (tj. 23 peronów wraz z infrastrukturą towarzyszącą), zapewnienia możliwości korzystania przez większą liczbę osób z transportu kolejowego w obrębie aglomeracji łódzkiej, poprawy komfortu korzystania z kolejowej komunikacji poprzez dostosowanie do obowiązujących standardów oraz poprawy dostępności komunikacji kolejowej dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 522-532, 680-682, 1350-1467, 1662-1701)

Prace projektowe w ramach Rewitalizacji linii nr 16 zgodnie z zawartą z wykonawcą umową zostały wykonane do końca 2013 r. Od miesiąca grudnia 2013 r. rozpoczęto również procedowanie wniosków o wydanie pozwoleń na budowę (pierwszy wniosek dotyczył przystanku osobowego Łódź Arturówek³⁴).

Dokumentacja projektowa została opracowana na potrzeby realizacji ww. zadania poprzez uwzględnienie takich celów naprawy linii kolejowej nr 16 na odcinku Łódź Widzew– Zgierz, jak m.in.:

- poprawa jakości przewozów,
- wzrost efektywności wykorzystania linii kolejowej poprzez przygotowanie oferty przewozowej, umożliwiającej użycie nowoczesnych zespołów trakcji elektrycznej oraz wagonów,
- wprowadzenie wyższej prędkości handlowej, skrócenie czasu jazdy i zwiększenia przepustowości linii,
- wzmocnienie roli transportu kolejowego względem indywidualnego transportu kołowego, a w szczególności umożliwienie poprawy oferty przewozowej, a w konsekwencji zwiększenia ilości klientów poprzez otwarcie ruchu pasażerskiego na ww. odcinku linii nr 16,
- zwiększenie komfortu podróży, zwiększenie konkurencyjności kolei (prędkość i punktualność),
- zwiększenie bezpieczeństwa podróży,
- uwzględnienie celów systemu łódzkiej kolei aglomeracyjnej.

W programach funkcjonalno – użytkowych i w dokumentacji projektowej dotyczącej Projektu ŁKA oraz Rewitalizacji linii nr 16 uwzględniono ułatwienia dla niepełnosprawnych (stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie³⁵), w szczególności w zakresie dokonania adaptacji obiektów na potrzeby osób niepełnosprawnych i usunięcia barier, w tym budowę pochylni lub ich elementów (mury oporowe), wykonanie dojazdów i dość do peronów.

Spełnienie wymogów dotyczących dostosowania obiektów i infrastruktury kolejowej do potrzeb osób niepełnosprawnych i wymogów w tym zakresie wynikających z ww. rozporządzenia zostało potwierdzone w wyniku oględzin obejmujących

³⁴ Decyzję, w ramach której zatwierdzony został projekt budowlany i udzielone zostało pozwolenie na budowę uzyskano w dniu 24 marca 2014 r. (Decyzja Wojewody Łódzkiego nr 94/14). Kolejne decyzje dotyczące pozwoleń na budowę dla przystanków osobowych Łódź Stoki i Łódź Marysin uzyskano 29 kwietnia 2014 r. (nr 156/14) i 8 maja 2014 r. (172/14).

³⁵ Dz. U. z 1998 r., Nr 151, poz. 987 ze zm.

przystanki/stacje: Łódź Dąbrowa, Łódź Radogoszcz Zachód, Glinnik, Smardzew oraz Łódź Stoki, Łódź Radogoszcz i Łódź Arturówek³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 522-532, 680-682, 1350-1467, 1702-1717)

2. Umowa z wykonawcą Projektu ŁKA została zawarta po przeprowadzeniu postępowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷ w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówień, których zamawiający planował udzielić w okresie obowiązywania umowy ramowej określono na 71.222,9 tys. zł. W umowie przewidziano m.in. udzielenie zamówień uzupełniających na kwotę do 23.741,0 tys. zł. Jedynym kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej była cena. Wartość przedmiotu umowy odpowiadała wartości wynikającej z przedłożonej oferty (48.383,3 tys. zł³⁸). Przewidziano możliwość wykonania całości prac objętych umową również w ramach podwykonawstwa (wskazano dwa podmioty gospodarcze w charakterze podwykonawców, z których jeden w zakresie prac projektowych i jeden w zakresie robót ogólnobudowlanych). Aneksami nr 2 i nr 3 m.in. poszerzono grono podwykonawców o siedem podmiotów³⁹. Pierwotny czas na ukończenie robót – określony w umowie do dnia 31 sierpnia 2013 r. – na podstawie aneksu nr 4 z dnia 29 sierpnia 2013 r. do umowy został przedłużony do dnia 31 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 819-845, 864-935)

Ponadto na potrzeby związane z zarządzaniem ww. projektem zawarto umowy dotyczące:

- sprawowania nadzoru inwestorskiego (wartość umowy 953,3 tys. zł)⁴⁰,
- prowadzenia działań informacyjnych i promujących (wartość umowy 63,8 tys. brutto)⁴¹.

Udzielono również zamówień uzupełniających względem umów na wykonanie prac projektowych i robót budowlanych oraz na sprawowanie nadzoru inwestorskiego, tj. zamówień na:

- doposażenie dwóch przejazdów kolejowych zlokalizowanych na linii nr 15 w km 16,868 (DW nr 704) i w km 44,627 (DW nr 708) w urządzenia rogatkowe i TVU, w celu m.in. poprawy bezpieczeństwa i zmiany kategorii tych przejazdów z „C” do „B” (wartość umowy 452,6 tys. zł),
- sprawowanie nadzoru inwestorskiego w ramach umowy podstawowej (wartość umowy 123,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 653-666, 956-978, 998-1070)

Zamówienia na potrzeby realizacji Rewitalizacji linii nr 16 udzielono po przeprowadzeniu postępowania przetargowego na podstawie przepisów ustawy PZP, w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówień, których zamawiający planował udzielić w okresie obowiązywania umowy określono na 26.290,3 tys. zł, w tym przewidziano możliwość udzielenia zamówień uzupełniających na kwotę

³⁶ Uwagi w zakresie spełnienia wymogu dostępności do budynków dworcowych dla osób niepełnosprawnych dotyczyły natomiast stacji kolejowych w Strykowie i Głownie.

³⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164; dalej: ustawa PZP.

³⁸ Na poszczególnych współzamawiających: PKP PLK, PKP S.A., Gmina Miasto Łódź i Gminę Zgierz przypadało odpowiednio: 36 842,8 tys. zł, 8 538,- tys. zł, 2 841,9 tys. zł, 160,5 tys. zł.

³⁹ Zwiększono zakres podwykonawstwa o następujące prace: roboty geotechniczne/obsługa geotechniczna (trzy podmioty), roboty związane z budową peronów oraz zagospodarowaniem terenu na wybranych przystankach kolejowych (jeden podmiot), wykonanie, dostawa i montaż wiat przystankowych (jeden podmiot), przebudowa trakcji kolejowej (jeden podmiot) i roboty związane z budową kładki oraz schodów i szybów windowych na jednym z przystanków (jeden podmiot).

⁴⁰ Zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego.

⁴¹ Jw.

do 8.783,4 tys. zł⁴². Jedynym kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej była cena. Wartość przedmiotu umowy określona została zgodnie z przedłożoną ofertą na kwotę 23.603,5 tys. zł, a ostateczny termin realizacji całości prac i robót objętych tym zamówieniem został określony do dzień 1 października 2014 r. W ramach podwykonawstwa przewidziano: (1) projektowanie, (2) wykonanie trakcji elektrycznej i elektroenergetyki, (3) prace dotyczące obiektów inżynierskich oraz (4) prace związane z wykonaniem sterowania ruchem kolejowym i teletechniką, wskazano jednocześnie w ww. zakresach cztery podmioty jako podwykonawców. Aneks nr 2 z dnia 22 września 2014 r. zmniejszono wartość umowy do kwoty 23.556,8 tys. zł (tj. o 46,7 tys. zł brutto) w związku ze zmniejszeniem zakresu robót przewidzianym w umowie, co wynikało z faktu wymiany na nowe części konstrukcji wsporczych⁴³, które pierwotnie w ramach powyższej umowy miały zostać poddane jedynie drobnym naprawom.

(dowód: akta kontroli str. 673-676, 727-750, 782-812, 1071-1105, 1122-1163)

Ponadto, na potrzeby związane z zarządzaniem projektem zawarto umowę na sprawowanie nadzoru inwestorskiego w branży mostowej (wartość umowy 177,6 tys. zł) oraz udzielono zamówienia na wykonanie robót uzupełniających polegających na wymianie 107 szt. konstrukcji wsporczych sieci trakcyjnej nad torem szlakowym nr 1 na szlaku Łódź Widzew – Zgierz (wartość umowy: 1.900,4 tys. zł; umowa nr 90/101/011/14/Z/I z dnia 21 lipca 2014 r.; wykonawca umowy głównej).

(dowód: akta kontroli str. 653-664, 1164-1338)

3. Roboty wynikające z zawartych kontraktów realizowano w pełnym wymiarze rzeczowym, zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowach i w harmonogramach rzeczowo-finansowych robót, w tym:

- w ramach Projektu ŁKA: wybudowano nowe perony wraz z infrastrukturą techniczną lub dokonano ich przebudowy, wybudowano wiaty peronowe, oświetlenie peronów, dojazdy i dojścia piesze do peronów bez barier dla osób niepełnosprawnych, usunięto kolizje z istniejącym uzbrojeniem podziemnym, wykonano ogrodzenia, a w niektórych lokalizacjach wykonano również przejścia przez tory (w poziomie torów) z zabezpieczeniami w postaci przegród wymuszających obserwację nadjeżdżających pociągów, dokonano remontów i adaptacji budynków dworców na stacjach w Głównie i Strykowie oraz wykonano zabudowę urządzeń SSP⁴⁴ kat. B lub C.

(dowód: akta kontroli str. 1653-1655)

W ramach zadania Rewitalizacja linii nr 16 wykonano zabudowę urządzeń SSP kat. B, wykonano perony wraz z infrastrukturą techniczną na przystankach osobowych: Łódź Arturówek, Łódź Marysin i Łódź Stoki, a także wykonano sieć trakcyjną, roboty nawierzchniowe (torowe), obiekty inżynierskie (mosty, wiadukty kolejowe i przepusty).

(dowód: akta kontroli str. 1659-1660)

4. Odbiory robót zostały przeprowadzone w terminach wynikających z warunków umowy. Czynności odbiorowe były wykonywane przez powołane do tego celu

⁴² Wpłynęło sześć ofert, z których oferta najniższa kwotowo opiewała na sumę 23.603.511,33 zł, a najwyższa na kwotę 36.486.156,80 zł.

⁴³ W ramach zamówienia uzupełniającego – umowa nr 90/101/0011/14/Z/I z dnia 21.07.2014 r. dokonano wymiany 107 szt. konstrukcji wsporczych sieci trakcyjnej wraz z oprzyrządowaniem na torze szlakowym nr 1 na odcinku Łódź Widzew – Zgierz, co m.in. umożliwiło eksploatację toru z prędkością konstrukcyjną 100 km/h, podczas gdy w ramach umowy podstawowej przewidziano jedynie prace konserwacyjne słupów trakcyjnych.

⁴⁴ Samoczynna sygnalizacja przejazdowa.

komisje odbiorowe, w składzie których znajdowali się przewodniczący komisji, kierownik budowy, przedstawiciele zamawiającego, wykonawcy, inspektorzy nadzoru i przedstawiciele użytkownika z ramienia zakładu Linii Kolejowych Łodzi. Z czynności odbioru robót był sporządzany protokół stanowiący podstawę rozliczeń finansowych z wykonawcą robót.

W ramach odbiorów częściowych eksploatacyjnych (odcinków/obiektów) formułowano zastrzeżenia dotyczące zakresu i/lub jakości prac, w tym, w ramach Projektu ŁKA w 13 przypadkach na 33 procedury odbiorów częściowych. Braki i błędy wykonawcze zostały usunięte przed odbiorem końcowym, który miał miejsce 30 grudnia 2013 r. Natomiast w trakcie czynności odbiorowych (odbiorów częściowych) w ramach Rewitalizacji linii nr 16 zastrzeżenia sformułowano w przypadku 5 (na 7) odbiorów częściowych. Braki i błędy wykonawcze będące podstawą sformułowania zastrzeżeń również w tym przypadku zostały usunięte przed odbiorem końcowym – odbiór ten miał miejsce 31 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1653-1655, 1659-1660, 1662-1717)

5. PKP PLK S.A. w ramach Projektu ŁKA sprawowała nadzór inwestorski poprzez firmę zewnętrzną. W ramach realizacji powierzonych zadań firma ta sporządzała i przekazywała do PKP PLK S.A. comiesięczne raporty z postępu prac. Spółka nie formułowala uwag dotyczących wykonywania zadań i obowiązków w zakresie nadzoru inwestorskiego. W ramach powyższego projektu nie wystąpiły opóźnienia w realizacji robót.

Natomiast dla Rewitalizacji linii nr 16 nadzór nad realizacją inwestycji pełnił Zespół Kierownika Kontraktu oraz inspektorzy nadzoru z PKP PLK S.A. w branży: torowej, energetycznej i telekomunikacyjnej. Nadzór nad wykonaniem obiektów inżynierskich pełniła firma zewnętrzna. Postęp robót w ramach powyższego zadania był analizowany m.in. podczas cyklicznych narad koordynacyjnych, w trakcie których analizowano i omawiano dotychczas wykonany zakres robót budowlanych, sytuację na budowie, zakres plac planowanych do wykonania w najbliższym czasie, kwestie dotyczące dostaw materiałowych oraz współpracy i umów z dostawcami oraz kwestie bezpieczeństwa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 956-978, 1164-1171, 1350-1512)

Wykonawca prac projektowych i robót objętych powyższym projektem nie wywiązał się z warunków umowy, tj. nie dostarczył terminowo kompletnej dokumentacji powykonawczej i operatów kolaudacyjnych oraz nie wykonał szlifowania szyn w określonym terminie umownym, tj. do dnia 1 października 2014 r. Spółka zgodnie z postanowieniami zawartej umowy naliczyła i wyegzekwowała kary umowne za powstałą w powyższym zakresie zwłokę w wysokości 1.551,3 tys. zł, za okres od 2 października 2014 r. do dnia 12 marca 2015 r., tj. do dnia, w którym wykonawca przekazał PKP PLK S.A. poprawioną i uzupełnioną dokumentację powykonawczą i operaty kolaudacyjne oraz zrealizował zaległe roboty⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1718-1752)

6. Oprócz projektów: Projekt ŁKA oraz Rewitalizacja linii nr 16, PKP PLK S.A. CRI Region Centralny (wcześniej Oddział w Warszawie) zrealizowała zadanie inwestycyjne pn. „Modernizacja linii Kolejowej nr 15 na odcinku Bednary – Zgierz wraz z budową łącznika na Lotnisko im. Wł. Reymonta – etap I przebudowa nawierzchni kolejowej na odcinku Łowicz – Zgierz” - komplementarne z projektem

⁴⁵ Okres zwłoki wyniósł 162 dni. Wykonawca zakwestionował możliwość naliczenia kary oraz złożył pozew w tej sprawie. Ponadto wykonawca dochodzi należności w wysokości 1.028,1 tys. zł z tytułu wystąpienia w jego opinii rozbieżności w zakresie robót budowlanych określonych w PFU i rzeczywistego stanu niezbędnego do wykonania. Wg stanu na dzień 20 stycznia 2016 r. w powyższych sprawach trwały czynności procesowe.

budowy systemu ŁKA. Projekt realizowany był w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 września 2011 r.⁴⁶ Poniesione wydatki na realizację projektu to 66.229.416,97 zł (brutto)⁴⁷. Głównym założeniem realizacji projektu było przywrócenie prędkości konstrukcyjnej $V = 90$ km/h dla ruchu pasażerskiego i $V = 60$ km/h dla ruchu towarowego oraz skrócenie czasu przejazdu pociągów na odcinku Łowicz – Łódź Kaliska z ponad 2 h do ok. 1 h.

Zastępca Dyrektora Biura Planowania Strategicznego wyjaśnił, że na etapie planowania i późniejszej realizacji, zadanie to nie miało szczególnego odniesienia do planowanej budowy systemu ŁKA – zadanie realizowano w celu modernizacji tej linii jako linii objazdowej – alternatywnej dla ruchu pociągów na kierunku Łódź – Warszawa, po zamknięciu na okres kilku lat stacji Łódź Fabryczna. Na etapie przygotowania powyższego zadania nie było jeszcze w planach budowy systemu łódzkiej kolei aglomeracyjnej, ale z chwilą podjęcia decyzji o budowie ŁKA zmodernizowana linia nr 15 wpisała się w przedmiotowy projekt.

PKP PLK S.A. realizowała inne projekty inwestycyjne, istotne z perspektywy funkcjonowania systemu ŁKA⁴⁸, takie jak:

- „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź Fabryczna, Etap I – odcinek Skierniewice - Łódź Widzew” (lata: 2005-2008, poniesione wydatki wyniosły 1.112.471,8 tys. zł),
- „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, Etap II, Lot B, odcinek Łódź Fabryczna - Łódź Widzew ze stacją Łódź Fabryczna oraz budową części podziemnej dworca Łódź Fabryczna przeznaczonej dla odprawy i przyjęć pociągów”⁴⁹ (lata: od 2008 do 2016/plan, poniesione wydatki wyniosły 1.569.924,8 tys. zł),
- „Modernizacja linii kolejowej Warszawa - Łódź, etap II, Lot C - pozostałe roboty” (lata: od 2007 do 2017/plan, poniesione wydatki wyniosły 216.061,3 tys. zł).
- modernizacja węzła skierniewickiego i całego odcinka Skierniewice – Koluszki m.in. w celu podniesienia dopuszczalnej prędkości na podstawie projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ 7.1-24.2) pn.: „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, lot B”,
- na linii nr 16 zaplanowany został remont przepustu masowego w km 22,798⁵⁰.

W planach inwestycyjnych PKP PLK S.A. w zakresie infrastruktury wykorzystywanej m.in. w systemie ŁKA założono kompleksową rewitalizację linii nr 14 (perspektywa rozpoczęcia inwestycji to rok 2020). W związku z odległym terminem tej inwestycji podejmowane będą działania doraźne, których celem będzie zachowanie dopuszczalnej prędkości 70 km/h⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 555-623)

7. Zarząd Województwa Łódzkiego podpisał z PKP PLK S.A. list intencyjny dotyczący współpracy w zakresie rozwoju infrastruktury kolejowej w województwie

⁴⁶ Zgodnie z umową o dofinansowanie projektu nr UDA-RPLD.01.02.00-00-001/09 z dnia 31 marca 2010 r.

⁴⁷ 53 869 419,00 PLN netto.

⁴⁸ Kwoty nw. wydatków wg stanu na koniec 2015 r., wg informacji Dyrektora Biura Monitoringu i Wsparcia Eksploatacyjnego PKP PLK S.A. z dnia 8.02.2016 r. Wskazane tu projekty/zadania inwestycyjne nie były przedmiotem bieżącej kontroli NIK.

⁴⁹ Obecna nazwa projektu – „Udrożnienie Łódzkiego Węzła Kolejowego (TEN-T), etap I, odcinek Łódź Widzew – Łódź Fabryczna”.

⁵⁰ Wg informacji Dyrektora Biura Monitoringu i Wsparcia Eksploatacyjnego PKP PLK S.A. z dnia 8.02.2016 r.

⁵¹ Działania te polegają na częściowej wymianie szyn, wymianie najbardziej zdegradowanych podkładów oraz podbiciu mechanicznym wybranych odcinków.

łódzkim, w którym wskazano możliwość współfinansowania tego rozwoju ze środków dofinansowania unijnego w ramach RPO WŁ oraz zadeklarowano m.in. współpracę w zakresie opracowywania strategicznych dokumentów dotyczących transportu kolejowego na terenie województwa łódzkiego⁵². W treści listu wskazano takie projekty inwestycyjne, jak:

- budowa zintegrowanych węzłów multimodalnych wraz z budową i przebudową przystanków kolejowych na terenie Województwa Łódzkiego⁵³,
- dokończenie budowy wiaduktu wschodniego na stacji Łódź Kaliska,
- rewitalizacja linii kolejowej nr 16 Łódź Widzew – Kutno, na odcinku Zgierz – Ozorków,
- rewitalizacja i modernizacja linii kolejowych na terenie Województwa Łódzkiego m.in. Linia kolejowa nr 25 na odcinku Łódź – Opoczno – Etap I.

Zastępca Dyrektora Biura Planowania Strategicznego PKP PLK S.A. wyjaśnił, że pierwsze z ww. zadań, ujęte w Krajowym Programie Kolejowym do 2023 r.⁵⁴, jest w fazie wstępnych roboczych negocjacji z Urzędem Marszałkowskim Województwa Łódzkiego w kwestiach zakresu rzeczowego i wielkości środków finansowych na realizację projektu.

(dowód: akta kontroli str. 648-652)

8. W okresie objętym kontrolą w PKP PLK S.A. nie przeprowadzano analiz w zakresie potoków pasażerskich oraz potrzeb podróży, w celu dostosowania długości składów pociągów i odjazdów pociągów do zapotrzebowania na kursy w określonych godzinach i trasach.

Zastępca Dyrektora Biura Zarządu i Kontroli PKP PLK SA wyjaśnił, że brak działań w powyższym zakresie ze strony Centrum Rozkładów Jazdy działającego w Spółce wynika z faktu, że zagadnienia te leżą zdaniem Spółki w gestii licencjonowanych przewoźników osób, a rozkład jazdy pociągów opracowywany jest na podstawie składanych przez nich wniosków, w których wskazują oni zapotrzebowania na trasy pociągów i wskazują pożądane godziny odjazdu, jak również określają długość składów pociągów. Ponadto wyjaśniono, że koordynacja tras przewoźników kolejowych odbywa się na podstawie złożonych wniosków zgodnie z priorytetami określonymi w ustawie o transporcie kolejowym, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej z dnia 5 czerwca 2014 r. oraz Regulaminie przydzielania tras (...) dla konkretnego rozkładu jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 520-521, 545)

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵⁵ treść obowiązującego Regulaminu przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy pociągów 2015/2016⁵⁶ została zamieszczona na stronie internetowej spółki⁵⁷.

9. Wskaźnikami osiągnięcia celów Projektu ŁKA (zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie projektu w ramach RPO WŁ na lata 2007 – 2013) były:

⁵² Dokument nie wskazuje konkretnych ram finansowych i czasowych inwestycji.

⁵³ Zgodnie z treścią wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Planowania strategicznego projekt jest traktowany jako kontynuacja Projektu ŁKA.

⁵⁴ Załącznik nr 3, lista podstawowa poz. 26.

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.

⁵⁶ Zarządzenie wprowadzające ww. regulamin przyjęte zostało uchwałą nr 895/2014 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 18 listopada 2014 r.

⁵⁷ www.plk-sa.pl – zakładka „dla-klientów-i-kontrahentów/warunki-udostępniania-infrastruktury-i-regulaminy”

- w zakresie wskaźników produktu:
 - liczba wybudowanych/przebudowanych peronów [szt.] – wartość docelowa 24, liczba stacji kolejowych przystosowanych dla potrzeb osób niepełnosprawnych [szt.] – wartość docelowa 17,
 - liczba wybudowanych/przebudowanych obiektów infrastruktury sterującej ruchem w transporcie kolejowym [szt.] – wartość docelowa 9,
 wartości ww. wskaźników zostały osiągnięte na zakładanych poziomach;
- w zakresie wskaźników rezultatu:
 - liczba osób korzystających z transportu kolejowego w wyniku realizacji projektu [osoby] – wartość docelowa 530.875 osób (wartość osiągnięta 633.795 osób),
 - liczba osób niepełnosprawnych korzystających z transportu kolejowego w wyniku realizacji projektu [osoby] – wartość docelowa 500 osób (wartość osiągnięta 596 osób),
 - oszczędność czasu w przewozach pasażerskich [PLN/rok] – wartość docelowa 5.230.345,52 PLN/rok (wartość osiągnięta 10.176.970,98 PLN/rok).

Docelowe lub minimalne wartości ww. wskaźników zostały osiągnięte. Wartości wskaźników produktu zostały określone na podstawie dokumentacji projektowej powykonawczej, a wartości wskaźników rezultatu na podstawie informacji od przewoźników i danych statystycznych.

Wskaźnikami osiągnięcia celów Rewitalizacji linii kolejowej nr 16 (zgodnie z Wnioskiem o dofinansowanie projektu w ramach RPO WŁ na lata 2007 – 2013) były: długość przebudowanych linii kolejowych (wskaźnik produktu) – wartość docelowa 12,04 km (wskaźnik został osiągnięty na zakładanym poziomie) oraz oszczędność czasu w przewozach pasażerskich (wskaźnik rezultatu) – wartość docelowa 1.456.781,06 PLN/rok (wartość osiągnięta 1.529.479,21 PLN/rok). Wskaźnik produktu był monitorowany w trakcie realizacji projektu na podstawie dokumentacji powykonawczej, a wskaźnik rezultatu na podstawie danych uzyskanych od przewoźników.

(dowód: akta kontroli str. 518-519, 541-544, 1531-1570)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Oględziny stacji i przystanków kolejowych na trasie ŁKA przeprowadzone przy udziale pracowników PKP PLK S.A. wykazały, że na stacjach kolejowych w Strykowie i w Głównie drzwi wejściowe do budynków dworcowych nie zostały wyposażone w mechanizm samoczynnego otwierania, natomiast posiadały mechanizm samoczynnego domykania drzwi (powodujący powrót skrzydła drzwi do położenia zamknięcia).

Dyrektor CRI Region Centralny wyjaśnił m.in., że budynki dworcowe wpisane są do ewidencji zabytków i dlatego też wszystkie rozwiązania podlegały szczegółowym uzgodnieniom z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Uzgodnienia te dotyczyły rozwiązań architektonicznych, technicznych jak i materiałowych. Rodzaje i konstrukcje drzwi wejściowych, jakie zostały zabudowane w budynkach dworcowych są zgodne z pozytywnie zaopiniowanymi i uzgodnionymi projektami budowlanymi i wydanymi na tej podstawie decyzjami pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 632-634, 1244-1279)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁵⁸ obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

Konieczność eliminowania ograniczeń dla osób niepełnosprawnych wynika również z postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁵⁹. W art. 9 Konwencji stwierdzono m.in., że aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, Państwa - strony podejmą stosowne działania celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostęp, na równi z innymi obywatelami, m.in. do środowiska fizycznego. Te działania powinny objąć likwidację barier i przeszkód m.in. w dostępie do budynków.

Także w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karta Praw Osób Niepełnosprawnych⁶⁰ zapisano m.in., że osoby niepełnosprawne mają prawo do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym dostępu do obiektów użyteczności publicznej.

W kontekście ww. przepisów, NIK nie podziela wyjaśnień Dyrektora CRI Region Centralny, bowiem konieczność ręcznego otwierania drzwi wejściowych oraz zastosowanie urządzeń domykających stanowi potencjalną - ale i istotną - barierę w dostępie do ww. budynków dla tych podróżnych.

2. W toku oględzin stacji kolejowej w Strykowie wykazano, iż PKP PLK S.A. nie zapewniła właściwego oznakowania terenu tej stacji znakami drogowymi lub innymi oznaczeniami, które zakazywałyby parkowania samochodów nieuprzywilejowanych w bezpośrednim sąsiedztwie podjazdów dla wózków inwalidzkich oraz umożliwiły wjazd osób niepełnosprawnych na teren dworca i korzystanie z obiektów dworcowych. W dniu oględzin podjazd dla wózków inwalidzkich blokowany był przez zaparkowany samochód.

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 632-634, 1244-1245)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wybranych 9 stacji i przystanków kolejowych⁶¹ (tj. 53% wszystkich stacji i przystanków przebudowywanych lub wybudowanych w ramach inwestycji) wykazały, iż 7 z nich⁶² (77,8%) nie zostało wyposażonych w urządzenia informujące (np. przy użyciu megafonów, czy paletowej tablicy informacyjnej) o przyjazdach i odjazdach pociągów i ich opóźnieniach oraz w węzły sanitarne. Większość poddanych oględzinom obiektów⁶³ (blisko 80%) nie była objęta ochroną fizyczną oraz monitoringiem wizyjnym. W odniesieniu do braku elementów infrastruktury wpływających na komfort i bezpieczeństwo podróżnych, w tym systemu monitoringu i systemu informacji dynamicznej, Dyrektor CRI Region Centralny wyjaśnił, że perony na przystankach kolejowych zostały wyposażone w kanalizację teletechniczną, która umożliwi w przyszłości zabudowę ww. systemów.

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 632-634, 1244-1245)

2. Niekorzystny – zdaniem NIK – w aspekcie mobilności podróżnych był:
 - brak w pobliżu niektórych obiektów dworcowych innych miejskich środków transportu publicznego (autobusy, tramwaje). Kontrola wykazała bowiem, że odległość 5 obiektów dworcowych (Łódź Marysin, Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Smardzew, Glinnik) od przystanków komunikacji miejskiej (autobusowych/ tramwajowych) wahała się w granicach od 160 (Łódź Arturówek)

⁵⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169.

⁶⁰ M.P. z 1997 r. Nr 50, poz. 475.

⁶¹ W ramach kontroli przeprowadzone zostały oględziny stacji i przystanków kolejowych odpowiednio: pięciu na terenie Łodzi (tj. Łódź Marysin, Łódź Stoki, Łódź Dąbrowa, Łódź Radogoszcz Zachód oraz Łódź Arturówek) oraz czterech poza miastem Łódź (Głowno, Stryków, Glinnik, Smardzew).

⁶² Stacja kolejowa Glinnik oraz przystanki kolejowe: Smardzew, Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Łódź Stoki, Łódź Marysin, Łódź Dąbrowa.

⁶³ Stacje kolejowe w Strykowie i w Głownie objęte były ochroną fizyczną.

do 500 m (Łódź Radogoszcz Zachód), dla przystanku kolejowego Łódź Marysin odległość ta wynosiła 380 m.

- brak w bezpośrednim sąsiedztwie parkingów samochodowych dla pasażerów kolei (5 przypadków⁶⁴, 55%) oraz w jednym przypadku (Łódź Dąbrowa) – miejsca/stojaka dla rowerów.

Dyrektor CRI Region Centralny wyjaśnił, że brak parkingu na przystanku Dąbrowa wynika z jego szczególnego usytuowania i charakteru (peron wyspowy, dostępny przez wybudowane schody i windy jedynie z ciągów komunikacyjnych znajdujących się na wiadukcie) i wynikającego z powyższych względów braku technicznej możliwości wybudowania parkingu. W odniesieniu do przystanków Łódź Stoki, Marysin i Arturówek, zgodnie z założeniami dotyczącymi inwestycji projekt obejmował jedynie przebudowę istniejących peronów, wraz infrastrukturą techniczną niezbędną do obsługi pasażerów (w tym niepełnosprawnych), nie zakładano tu budowy w obrębie przystanków parkingów.

(dowód: akta kontroli str. 632-634, 1345-1349)

Pomimo, że w ramach ww. inwestycji, dworce i przystanki kolejowe wyposażone zostały w elementy zwiększające komfort podróży (tj. w wiaty przystankowe, oświetlenie, tablice z rozkładem jazdy pociągów, kładki dla pieszych, chodniki, drogi dojazdowe), to jednak, zdaniem NIK, założenia planistyczne dotyczące Projektu ŁKA – których głównymi celami były: poprawa jakości świadczenia usług związanych z przewozami pasażerskimi, wzrost komfortu i bezpieczeństwa podróżowania oraz poprawa dostępności do centrów miast, również w zakresie jej dostępności dla osób niepełnosprawnych – nie zostały w pełni osiągnięte.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁵, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

⁶⁴ Przystanki kolejowe: Łódź Arturówek, Łódź Radogoszcz Zachód, Łódź Stoki, Łódź Marysin, Łódź Dąbrowa

⁶⁵ Dz.U. z 2015 r., poz.1096

Łódź, dnia 11 maja 2016 r.

Kontroler
Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



Podpis

