



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DWP.430.2.2026

Nr ewid. 134/2024/P/24/081/LPO

Informacja o wynikach kontroli

MODERNIZACJA

WYBRANYCH LINII KOLEJOWYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Wielkopolskiej Delegatury
w Poznaniu

Karolina Wirszyc-Sitkowska
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładaj
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, kwiecień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	8
2. Ocena ogólna	11
3. Synteza.....	14
4. Wnioski	25
5. Ważniejsze wyniki kontroli	26
5.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji kolejowych	26
5.2. Realizacja i monitorowanie postępu prac oraz wydatkowanie środków na realizację inwestycji kolejowej, w tym osiągnięcie zakładanych efektów	34
5.3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji kolejowych.....	48
6. Załączniki.....	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	51
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek	53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	57
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	75
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	77

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

CEF	Connecting Europe Facility – instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską. Dotyczy finansowania projektów w zakresie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r, ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” i uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 ¹ .
Inwestor	Podmiot, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ² . W niniejszej informacji Inwestorem jest odpowiednio jeden z regionów CRI ³ lub Centrala PKP PLK S.A.
Infrastruktura Kolejowa	Linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury – art. 4 pkt 1 w zw. z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym ⁴ .
Inżynier Kontraktu (Projektu)	Zgodnie ze standardami FIDIC – osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, wyznaczona przez Zamawiającego ⁵ do działania jako przedstawiciel Zamawiającego upoważniony przez niego do podejmowania działań i decyzji ekonomiczno-organizacyjnych oraz technicznych związanych z realizacją kontraktu.
Kontrakt	Akt umowy wraz z takimi dokumentami jak: List Zatwierdzający, Oferta, Ogólne Warunki Kontraktowe FIDIC, Specyfikacja inwestycji, Rysunki, Wykazy oraz inne dokumenty lub propozycje w zależności od wybranego trybu realizacji inwestycji (np. w przypadku Żółtych warunków FIDIC zawarte w Kontrakcie będą również propozycje projektowe wykonawcy).
Koszty ogólne wykonawcy inwestycji	Tzw. koszty pośrednie budowy, które nie są bezpośrednio związane z konkretną czynnością produkcyjną, lecz są niezbędne do funkcjonowania wykonawców i realizacji przez nich zadania inwestycyjnego, obejmując koszty zarządu (biura, administracja), zaplecza budowy (biuro budowy, magazyny, ochrona placu, BHP, sprzęt) i personelu, zgodnie z przepisami rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 20 grudnia 2021 w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym. Koszty te są kluczowe dla prawidłowego

¹ Dz. U. UE.L.2021.249.38.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.

³ Centrum Realizacji Inwestycji.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1234 ze zm.

⁵ Inwestor, wg procedur FIDIC osoba wymieniona w załączniku do oferty oraz prawni następcy tej osoby.

oszacowania kosztów inwestycji i często stanowią przedmiot analiz w kontekście roszczeń wykonawców z tytułu opóźnień.

KPK Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku.

Linia kolejowa Wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przystosowana do prowadzenia ruchu pociągów – art. 4 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Modernizacja Większe prace modyfikacyjne wykonywane w podsystemie lub jego części poprawiające całkowite osiągi podsystemu oraz skutkujące zmianą dokumentacji technicznej dołączonej do deklaracji weryfikacji WE/UE, o ile taka dokumentacja techniczna istnieje – art. 4 pkt 43 ustawy o transporcie kolejowym.

Obiekt liniowy Zdefiniowany w art. 3 pkt 3a Prawa budowlanego obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Odcinek linii kolejowej Część linii kolejowej zawarta między stacjami węzłowymi albo między punktem początkowym lub końcowym linii kolejowej a najbliższą stacją węzłową – art. 4 pkt 5 ustawy o transporcie kolejowym.

PKP PLK S.A. lub Spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – zarządca infrastruktury kolejowej. Wykonawca rządowego programu inwestycyjnego KPK.

Podwykonawca Każda osoba, w tym następca prawny takiej osoby, która została wymieniona w kontrakcie jako podwykonawca lub wyznaczona jako podwykonawca do wykonywania części robót.

Procedury (standardy) FIDIC Warunki kontraktowe, które po raz pierwszy zostały opublikowane w 1957 r. przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC – Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils). Powszechnie uznane międzynarodowe standardy oraz wzorce kontraktowe umów o prace projektowe i o roboty budowlane. Warunki kontraktowe FIDIC podzielone są ze względu na rodzaje wzorców umownych i ich przeznaczenie, na książki w różnych kolorach: czerwony FIDIC, żółty FIDIC, zielony FIDIC i srebrny FIDIC. W ramach objętych szczegółowym badaniem inwestycji kolejowych wykorzystywany był czerwony bądź żółty FIDIC.

Czerwony FIDIC Czerwona Książka FIDIC (Red Book FIDIC) – określa warunki kontraktowe dla budowy w zakresie robót inżynieryjno-budowlanych i projektowych przez Zmawiającego, co oznacza, że wykonawca realizuje roboty budowlane na podstawie projektu dostarczonego przez zamawiającego (Inwestora), co nie wyłącza sytuacji, że roboty będą obejmować pewne elementy prac projektowych. Innymi słowy to przygotowanie i realizacja

inwestycji, w którym Inwestor przeprowadza oddzielny przetarg na projekt i oddzielny na budowę.

Żółty FIDIC Żółta Książka FIDIC (Yellow Book FIDIC) – określa warunki kontraktowe dla urządzeń elektrycznych, mechanicznych oraz projektowania i robót budowlanych lub inżynierskich, co oznacza, że wykonawca projektuje i dostarcza urządzenia, a także inne roboty zgodnie z wymaganiami Zamawiającego (Inwestora). System przygotowania i realizacji inwestycji, w którym ogłaszany jest jeden przetarg na prace projektowe i budowlane.

Program funkcjonalno-użytkowy (PFU) Służy do opisu przedmiotu zamówienia, ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty – szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych. Zakres i jego forma zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁶.

Projekt inwestycyjny W niniejszej informacji inwestycja, badana linia kolejowa bądź inwestycja dot. rozjazdów.

Roboty budowlane W myśl przepisu art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Sieć kolejowa Linie kolejowe, stacje pasażerskie, stacje rozrządowe, terminale towarów i wszystkie inne elementy infrastruktury kolejowej niezbędne do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei Unii – art. 4 pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym.

System EPM Microsoft Enterprise Project Management – system Informatyczny wspierający zarządzanie projektami inwestycyjnymi.

Warunki Kontraktowe FIDIC (WK) Wykorzystywane są jako standardowe procedury (warunki umowne) realizacji projektów publicznych i współfinansowanych z funduszy europejskich. Zamawiający (PKP PLK S.A.) dostosowuje warunki ogólne do uwarunkowań realizacji inwestycji przez sporządzenie części szczególnej, związanej z numeracją klauzul z częścią ogólną. Warunki Kontraktowe – ich część ogólna i część szczególna, stanowią razem istotną część umowy (Kontraktu).

Dla potrzeb niniejszej Informacji przyjęto numerację skontrolowanych zadań, która przywoływana jest w przypisach, mianowicie:

Zadanie 1 Inwestycja pn. „Prace na linii E75 na odcinku Sadowne – Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów – Sadowne”.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2454.

- Zadanie 2** Inwestycja pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 35 na odcinku Ostrołęka – Chorzele”.
- Zadanie 3** Inwestycja pn. „Prace na linii kolejowej E30 na odcinku Kędzierzyn Koźle–Opole Zachodnie”.
- Zadanie 4** Inwestycja pn. „Przebudowa linii kolejowej nr 285 na odcinku Świdnica Kraszowice–Jedlina—Zdrój”.
- Zadanie 5** Inwestycja pn. „Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny–Szczecin”.
- Zadanie 6** Inwestycja pn. „Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Czempień”.
- Zadanie 7** Inwestycja pn. „Modernizacja linii kolejowej nr 358 Zbąszynek–Gubin na odcinku Zbąszynek–Czerwieńsk – II etap”.
- Zadanie 8** Inwestycja pn. „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym – etap II”.
- Zarządca Infrastruktury** Podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze Inwestora – art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie kolejowym.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy modernizacja wybranych linii kolejowych przebiegała w sposób prawidłowy i gospodarny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy PKP PLK S.A. prawidłowo i rzetelnie nadzorowała przygotowanie i realizację inwestycji kolejowych?
2. Czy kontrolowana jednostka prawidłowo i rzetelnie przygotowała do realizacji inwestycji kolejowe?
3. Czy kontrolowana jednostka prawidłowo i rzetelnie realizowała i monitorowała postęp prac oraz gospodarnie wydatkowała środki na realizację inwestycji kolejowych, w tym osiągnęła zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

PKP PLK S.A. (Centrala)

PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny w Warszawie

PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni w Poznaniu

PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski we Wrocławiu

Okres objęty kontrolą

2017–2024
(do 23 listopada)

Realizowane w Polsce inwestycje kolejowe mają na celu odpowiednie ukierunkowanie rozwoju sieci kolejowej, przyczynienie się do zwiększenia konkurencyjności kolei jako środka transportu oraz poprawienie bezpieczeństwa transportu kolejowego. Decyzje o przeznaczeniu w latach 2020-2025 środków publicznych w wysokości kilkudziesięciu miliardów złotych na modernizację lub rewitalizację nawierzchni kolejowej, urządzeń sieci trakcyjnej, a także modernizację lub budowę nowoczesnych, komputerowych urządzeń sterowania ruchem kolejowym, miały docelowo podnieść niezawodność systemów bezpieczeństwa i zminimalizować prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji potencjalnie niebezpiecznych, powodujących konieczność prowadzenia ruchu przy wykorzystaniu sygnałów zastępczych. Ponadto realizacja prac inwestycyjnych miała przełożyć się na:

- wzmocnienie transportu kolejowego w kraju poprzez zwiększenie długości torów,
- wzmocnienie efektywności transportu kolejowego poprzez wydłużenie linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h,
- zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego poprzez zabudowę ETCS – europejski system sterowania ruchem kolejowym,
- poprawę jakości przewozów pasażerskich poprzez osiągnięcie wyższej średniej prędkości pociągów oraz skrócenie czasu podróży,
- zwiększenie liczby ośrodków wojewódzkich połączonych liniami kolejowymi zmodernizowanymi osiągającymi średnią prędkość co najmniej 100 km/h oraz
- osiągnięcie korzyści ekonomicznych⁷.

W Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) przyjętym uchwałą nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r. określono cele operacyjne m.in. w obszarze transportu kolejowego przewidziane do realizacji w latach 2014-2020 z wykorzystaniem środków unijnych⁸. Na podstawie

⁷ Tj. oszczędności czasu, oszczędność czasu w transporcie towarowym i pasażerskim, oszczędność kosztów eksploatacji pojazdów w transporcie pasażerskim i towarowym, oszczędność kosztów wypadków - korzyść zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych wynikająca z przejścia pracy przewozowej z dróg na kolej, oszczędność środowiskowa - redukcja kosztów zmian klimatycznych i zanieczyszczenia środowiska i oszczędność kosztów hałasu - korzyść zmniejszenia uciążliwości, związanych z hałasem.

⁸ Tj. Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Programu Polska Wschodnia 2014-2020, Funduszu Łącząc Europę itp.

tych celów wyznaczono kryteria wyboru projektów do przygotowania rankingu priorytetowych inwestycji, które miały przyczynić się do poprawy krajowej i międzynarodowej dostępności transportowej Polski. Dokument ten stanowił podstawę dla opracowania Krajowego Programu Kolejowego (z perspektywą do roku 2032)⁹.

W okresie objętym kontrolą PKP PLK S.A. realizowała wieloletnie projekty inwestycyjne ujęte w Krajowym Programie Kolejowym, finansowane ze środków krajowych oraz współfinansowane ze środków UE w ramach perspektyw finansowych 2014–2020 i 2021–2027. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. wartość łączna inwestycji ujętych w KPK wynosiła 166,4 mld zł, w tym:

1. 79,0 mld zł w zakresie perspektywy 2014–2020,
2. 76,2 mld zł w zakresie perspektywy 2021–2027,
3. 11,1 mld zł w zakresie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

W dokumentacji przedprojektowej, wytypowanych do kontroli inwestycji, niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie, zawarto analizy uzasadniające realizację inwestycji. Miały one przede wszystkim istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki, gdyż stanowiły połączenie ważnych ośrodków regionalnych oraz miały wysokie obciążenie osób podróżujących.

1. Trzy linie, tj. E30, E59 i E75 to fragmenty międzynarodowych ciągów transportowych: linia E30 łączy Niemcy, Polskę i Ukrainę.
2. Linia E59 przebiega z północy, łącząc transportowo Szwecję, Polskę, Czechy, Austrię i Węgry.
3. Linia E75 to tzw. Rail Baltica, prowadząca z Warszawy, przez Kowno, Rygę, Tallin do połączenia z Helsinkami.
4. Linia nr 358 w województwie lubuskim łączy poziomo dwa istotne ośrodki regionu: granicę państwa i Zbąszynek.
5. Linie w woj. dolnośląskim i mazowieckim przywróciły od dawna nieczynne połączenia ważne dla regionu.
6. Linia pomiędzy Warszawą a Białymstokiem ma z kolei kluczowe znaczenie dla rozwoju obu ośrodków.

Z analizy przedkontrolnej NIK oraz interpelacji poselskich wynikało, że realizacja projektów inwestycyjnych ujętych w KPK nie przebiegała planowo, a występujące opóźnienia bezpośrednio wpływały na uzyskanie efektu ostatecznego, tj. poprawę bezpieczeństwa i funkcjonowania transportu kolejowego w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych.

⁹ Przyjętego uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. ze zmianami.

Kontrola NIK¹⁰ przeprowadzona w 2015 r. wykazała opóźnienia w realizacji inwestycji kolejowych oraz niezapewnienie przez Spółkę wykonania inwestycji ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych w terminach określonych w tym programie. Wskazano także na nieosiągnięcie pełnych efektów rzeczowych tych zadań. Na tę sytuację wpływ miał nieskuteczny nadzór właścicielski nad działalnością PKP PLK S.A. ze strony ministra właściwego ds. transportu.

Z kolei, przeprowadzona w 2022 r. kontrola¹¹ wykazała m.in., że realizacja przez PKP PLK S.A. kluczowych przedsięwzięć modernizacyjnych szlaków kolejowych na terenie woj. śląskiego nie przyczyniła się do osiągnięcia wynikających z Krajowego Programu Kolejowego efektów. Wykonanie tych przedsięwzięć było opóźnione, m.in. z powodu nierzetelnych działań Spółki w zakresie przygotowania niezbędnej dokumentacji.

Stwierdzone w wyniku ww. kontroli znaczne ryzyko niezrealizowania zadań określonych w KPK, a w konsekwencji ryzyko utraty części środków pomocowych UE i konieczność sfinansowania tylko ze środków krajowych już rozpoczętych inwestycji, przyczyniło się do ponowienia przez NIK kontroli tej problematyki. Badaniem objęto m.in. czy kontrolowane przez NIK inwestycje były prowadzone prawidłowo oraz czy środki przeznaczone na ich realizację były wydatkowane gospodarnie. Podczas badań wykorzystano informacje pozyskane od instytucji wyspecjalizowanych w identyfikowaniu zagrożeń występujących na obszarze kolejowym. Kontrolą objęto osiem inwestycji realizowanych przez trzy regiony CRI oraz Centralę Spółki.

¹⁰ Kontrola P/15/032 – Realizacja wieloletniego programu inwestycji kolejowych przeprowadzona przez Departament Infrastruktury w okresie od 6 maja do 27 sierpnia 2015 r.

¹¹ Kontrola P/22/058 – Realizacja w latach 2019-2022 (I półrocze) na terenie woj. śląskiego wybranych projektów Krajowego Programu Kolejowego współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności UE przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Katowicach w okresie od 1 czerwca do 20 grudnia 2022 r.

2. OCENA OGÓLNA

**Modernizacja
wybranych linii
kolejowych
nie przebiegała
w sposób prawidłowy**

Realizacja przez PKP PLK S.A. wszystkich ośmiu skontrolowanych linii kolejowych¹², współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie przebiegała w sposób prawidłowy. Zaniedbania i błędy na etapie przygotowania inwestycji kolejowych doprowadziły do wielomiesięcznych opóźnień i wzrostu kosztów ich realizacji. W konsekwencji żaden z kontrolowanych projektów inwestycyjnych nie został ukończony zgodnie z pierwotnymi założeniami (co do terminów i zakresów rzeczowych) określonymi w umowach. Tym samym uzyskanie efektu założonego w Krajowym Programie Kolejowym, tj. podniesienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz zwiększenie prędkości dla pociągów pasażerskich i towarowych zostały osiągnięte z opóźnieniem, sięgającym nawet pięciu lat.

Programy funkcjonalno-użytkowe, będące kluczowym dokumentem techniczno – prawnym w procesie planowania i przygotowania pięciu inwestycji, sporządzono nierzetelnie w zakresie robót niezbędnych do zrealizowania lub ustalonego stanu infrastruktury kolejowej. W jednym przypadku¹³ określone w tym dokumencie założenia projektowe nie pozwalały na osiągnięcie zakładanych celów rewitalizacji linii kolejowej, gdyż przyjęto wariant przewidujący jedynie miejscową wymianę nawierzchni torowej. W konsekwencji, aby osiągnąć cele projektu dotyczące zwiększenia prędkości docelowej pociągów do 120 km/h, w trakcie realizacji inwestycji, zlecono kompleksową wymianę szyn na całej modernizowanej linii. Wiązało się to z powtórным wykonaniem części robót zrealizowanych już na tym odcinku oraz przedłużeniem czasu realizacji inwestycji o prawie osiem miesięcy. W drugiej inwestycji¹⁴ nieuwzględnienie w PFU rzeczywistego stanu technicznego urządzeń elektroenergetycznych, wymagało przeprowadzenia ponownego przeglądu tych urządzeń, a następnie opracowania nowej dokumentacji technicznej i zlecenia robót dodatkowych. Wpłynęło to na wydłużenie terminu realizacji inwestycji prawie o pięć miesięcy. Natomiast w kolejnej inwestycji¹⁵ przyjęto parametry nośności obiektów inżynierskich, które zostały zakwestionowane przez wykonawcę. W efekcie konieczne było uzyskanie od zewnętrznego podmiotu opinii technicznej w zakresie zastosowania właściwej metody obliczeniowej nośności. Spowodowało to rozpoczęcie robót budowlanych po upływie 18 miesięcy od przekazania placu budowy. Na etapie opracowywania koncepcji następnej inwestycji¹⁶ nie przewidziano budowy zbiorników retencyjnych, które miały powstać w wyniku inwestycji. Skutkowało to zwiększeniem kosztów i wydłużeniem terminu ukończenia inwestycji

¹² O łącznej wartości 8486,8 mln zł, oznaczonych jako zadanie 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8.

¹³ Zadanie nr 7.

¹⁴ Zadanie nr 8.

¹⁵ Zadanie nr 4.

¹⁶ Zadanie nr 1.

o ponad dwa lata. W przypadku innej inwestycji¹⁷ w PFU omyłkowo ujęto prace dotyczące odwodnienia, które wykraczały poza zakres uzyskanego pozwolenia na budowę. Konsekwencją tego błędu było zgłoszenie roszczeń przez wykonawcę z tytułu utraty przez niego korzyści finansowych ze względu na brak możliwości realizacji tych robót.

Spółka nienależycie wywiązywała się również z obowiązków inwestora¹⁸ na etapie kompletowania dokumentacji projektowo-technicznej (w tym wymaganych decyzji administracyjnych). Doprowadziło to do kolejnych opóźnień na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót, sięgających nawet czterech lat. Wynikały one głównie z długotrwałego procedowania wniosków o wydanie decyzji administracyjnych (m.in. na skutek ich wielokrotnego uzupełniania) lub konieczności pozyskania nowych decyzji w związku ze zmianą zakresu robót.

Spółka nierzetelnie monitorowała, w trzech inwestycjach¹⁹, proces uzyskiwania przez wykonawców decyzji niezbędnych do realizacji robót. W szczególności nie egzekwowała od nich terminowego złożenia wniosków o ich wydanie, co powodowało przedłużanie terminów na wykonanie prac. Pomimo niewywiązywania się wykonawców z obowiązku terminowego przedłożenia dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia prac, Spółka zaniechała naliczenia kar umownych w kwocie 27,7 mln zł i nie dochodziła kwoty 0,6 mln zł za nieuzasadnioną zwłokę w przekazaniu tych dokumentów.

Realizacja prac budowlanych przebiegała ze znacznym opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Spowodowane to było m.in. kumulacją prac budowlanych z różnych branż wykonywanych w tym samym czasie i miejscu oraz utrudnieniami w prowadzeniu dalszych robót. Ponadto, niezinventaryzowane kolizje urządzeń i sieci podziemnych wymagały uzgodnień z gestorami sieci lub właścicielami obiektów, co powodowało wstrzymywanie prac. Na wydłużenie czasu realizacji inwestycji wpłynęło również niezapewnienie przez wykonawców wystarczającej liczby personelu oraz sprzętu w odniesieniu do planowanego zakresu robót i możliwości ich prowadzenia. W przypadku jednej inwestycji²⁰ Spółka nie podjęła odpowiednich działań w celu rozwiązania umowy z nierzetelnym wykonawcą. Niezasadnie kontynuowano z nim współpracę przez ponad dwa lata, pomimo że nie wywiązywał się z płatności na rzecz podwykonawców oraz nie zrealizował żadnych zasadniczych robót. Niewłaściwe zabezpieczenie przez niego placu budowy doprowadziło do 31 kradzieży infrastruktury kolejowej o szacunkowej wartości przekraczającej 12,5 mln zł. Pomimo, że

¹⁷ Zadanie nr 5.

¹⁸ Zadania nr 1, 2, 5 i 6.

¹⁹ Zadania 1, 2 i 6.

²⁰ Zadanie nr 7.

wykonawca ten znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, Spółka podjęła wobec niego działania zmierzające do wyegzekwowania roszczeń na kwotę 17,2 mln zł¹ dopiero po dwóch latach od odstąpienia od umowy. W ocenie NIK, było to działanie zdecydowanie spóźnione i niegospodarne, gdyż z uwagi na niewypłacalność wykonawcy, wzrosło ryzyko bezskutecznej egzekucji tych należności.

Stosowane w Spółce procedury oraz narzędzia służące do monitorowania przebiegu realizacji inwestycji nie przyczyniły się do podejmowania przez Zarząd Spółki skutecznych, wyprzedzających działań zaradczych w celu minimalizacji potencjalnych zagrożeń inwestycyjnych (technicznych, prawnych oraz kontraktowych). Funkcjonujący w Spółce system EPM do monitoringu i raportowania postępów prac oraz identyfikacji ryzyk nie spełniał funkcji, do której był przeznaczony. Dane w nim zawarte dotyczące realizowanych inwestycji często nie odpowiadały stanowi faktycznemu ze względu na brak ich bieżącej aktualizacji. Z kolei ryzyka inwestycyjne identyfikowano i ujawniano w ww. systemie dopiero w momencie ich ujawnienia, co nie sprzyjało optymalnemu zarządzaniu inwestycjami.

Łączny koszt modernizacji badanych linii kolejowych wyniósł 8486,8 mln zł. W stosunku do pierwotnych założeń koszty wzrosły o 496,5 mln zł, tj. 5,8%. Główną przyczyną zwiększenia nakładów było wydłużenie czasu realizacji inwestycji, co wygenerowało koszty w wysokości 397,9 mln zł (80,1% ogółu wzrostu). Pozostałe 98,6 mln zł (19,9%) przeznaczono na roboty dodatkowe, jednakże 29,7 mln zł z nich poniesiono z winy Spółki wskutek nierzetelnego określenia dla pięciu inwestycji²¹ zakresu robót na etapie prac przygotowawczych.

²¹ Zadanie 1, 4, 5, 7, 8.

3. SYNTEZA

Etap przygotowania inwestycji

**Spółka nienależycie
wywiązała się
z obowiązków
Inwestora na etapie
prac
przygotowawczych**

Spółka nienależycie wywiązywała się z obowiązków inwestora na etapie prac przygotowawczych wszystkich skontrolowanych inwestycji. Zaniedbania i błędy Spółki powstały zarówno na etapie opracowywania założeń projektowych, jak i w procesie kompletowania dokumentacji projektowo-technicznej (w tym uzyskiwania wymaganych decyzji administracyjnych). Doprowadziło to do znacznych opóźnień w rozpoczęciu inwestycji, wzrostu kosztów i utrudnień w trakcie prowadzonych prac budowlanych.

Przygotowane na potrzeby pięciu inwestycji kolejowych²² programy funkcjonalno-użytkowe, będące kluczowym dokumentem w procesie zamówień publicznych w formule „projektuj i buduj”, były nierzetelne. Nie uwzględniono w nich pełnego lub precyzyjnego zakresu niezbędnych robót budowlanych lub zawarto nieaktualne uwarunkowania co do stanu infrastruktury kolejowej. Skutkowało to koniecznością wprowadzania poprawek, uzgodnień lub zmian w trakcie projektowania i budowy, co powodowało zgłaszanie roszczeń finansowych wykonawców za prace nieujęte w PFU, ale niezbędne do realizacji. W konsekwencji, niezbędne było aneksowanie umów z wykonawcami, co skutkowało wydłużeniem czasu realizacji inwestycji oraz zwiększeniem wynagrodzenia wykonawców za realizację robót dodatkowych. W szczególności:

- dla zadania inwestycyjnego nr 1 w czterech podzadaniach nieprecyzyjnie ustalono zakres przedmiotowy i sposób prowadzenia robót przez wykonawców. Niezbędne okazało się pozyskanie nowych decyzji środowiskowych dla dwóch podzadań ze względu na konieczność m.in.: dostosowania do nowych wymagań zarządcy drogi i przepisów prawa, a także uwzględnienia uwag zgłoszonych przez zarządcę linii kolejowych i Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie potrzeby budowy zbiorników retencyjnych (nieprzewidzianych wcześniej w dokumentacji technicznej). Skutkowało to koniecznością wykonania robót dodatkowych na kwotę 6,8 mln zł i wydłużeniem terminu ukończenia inwestycji o ponad dwa lata.
- dla zadania inwestycyjnego nr 4 w PFU nie ujęto informacji o uszkodzeniach istniejącej infrastruktury (tj. 16 stalowych obiektów inżynierskich) oraz zawarto analizę oceny nośności tych obiektów zakwestionowaną przez wykonawcę. W celu rozwiązania wątpliwości, Spółka zwróciła się do Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie o wskazanie właściwej metody obliczeniowej. W wyniku uzyskanych wytycznych wykonawca ponownie przeprowadził obliczenia

²² Tj. zadania 1, 4, 5, 7 i 8.

ności ww. obiektów, co wiązało się z ustaleniem niezbędnych do wykonania robót dodatkowych na kwotę 7,5 mln zł w zakresie wzmocnień konstrukcji przęseł i podpór. Ponadto, wykonawca, zidentyfikował w trakcie prac projektowych uszkodzenia infrastruktury nieujętej w PFU, co wymagało wykonania robót dodatkowych w wysokości 17,7 tys. zł. W następstwie tych okoliczności, pomimo przekazania wykonawcy placu budowy 4 lutego 2019 r. realizację robót budowlanych rozpoczęto 27 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 566 dni od jego przekazania.

- w ramach zadania inwestycyjnego nr 5 omyłkowo ujęto prace dotyczące odwodnienia, które wykraczały poza zakres uzyskanego pozwolenia na budowę. W efekcie przekazana wykonawcy dokumentacja projektowa wykonawcza różniła się zakresem robót (dot. odwodnienia) od decyzji o pozwoleniu na budowę. O omyłce Spółka poinformowała wykonawcę dopiero po upływie dwóch miesięcy od podpisania z nim umowy. Konsekwencją tego błędu było zgłoszenie przez wykonawcę roszczeń w kwocie 1,9 mln zł z tytułu utraty przez niego korzyści finansowych ze względu na brak realizacji tych robót. W wyniku zawartej ugody Spółka uznała roszczenia w kwocie 0,9 mln zł (tj. 45% ogółu roszczenia).
- w ramach zadania inwestycyjnego nr 7, finansowanego z regionalnego programu operacyjnego, w Spółce, opracowując PFU przyjęto wariant z ograniczonym zakresem niezbędnych robót, przewidującym jedynie miejscową wymianę szyn. Podyktowane to było dostosowaniem planowanego zakresu prac do możliwego poziomu dofinansowania ze środków UE. W efekcie, pierwotny zakres robót (polegający na wymianie jedynie podkładów), nie pozwalał na osiągnięcie celów rewitalizacji linii kolejowej określonych we wniosku o dofinansowanie. Dotyczyły one przywrócenia prędkości maksymalnych dla pociągów pasażerskich (120 km/h) oraz uzyskania dopuszczalnego nacisku osi na tor (221 kN na oś). Dopiero w trakcie realizacji inwestycji zlecono prace dodatkowe związane z kompleksową wymianą szyn na całej modernizowanej linii. W następstwie takiego planowania Spółka poniosła nieuzasadnione koszty w wysokości 19,1 mln zł²³ za powtórne wykonywanie części robót zrealizowanych już na tym samym odcinku przez poprzedniego wykonawcę oraz za prace stanowiące „korektę” robót już wykonanych przez poprzedniego wykonawcę (wymiana podkładów została „uzupełniona” o wymianę szyn w miejscach, w których nie zostały one wymienione). W efekcie przedłużono czas realizacji inwestycji o prawie osiem miesięcy.

²³ Sfinansowane ze środków własnych Spółki.

- w ramach zadania inwestycyjnego nr 8 nierzetelnie opisano istniejący stan techniczny urządzeń elektroenergetycznych wskutek niewłaściwej jego weryfikacji na etapie przygotowania. Konieczne było zatem przeprowadzenie ponownego przeglądu tych urządzeń, w następstwie którego opracowano nową dokumentację techniczną, zmieniając zakres robót elektroenergetycznych, co było niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów modernizacji. Konsekwencją tych błędów było wydłużenie terminu realizacji inwestycji o prawie pięć miesięcy oraz konieczność pokrycia wykonawcy kosztów w kwocie 0,5 mln zł, przy czym 0,1 mln zł dotyczyło przedłużenia gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy i ubezpieczenia kontraktu. [str. 26-29]

**Zaniedbania Spółki
przy uzyskiwaniu
wymaganych decyzji
administracyjnych**

W toku przygotowania czterech inwestycji Spółka nie dochowywała należytej staranności przy uzyskiwaniu decyzji administracyjnych, stanowiących podstawę do rozpoczęcia prac projektowych i budowlanych. Opóźnienia występujące już na etapie wydawania decyzji środowiskowych skutkowały przesunięciami terminów pozyskiwania decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na budowę. Wpłynęło to na opóźnienie zakończenia procesu opracowania kompletnej dokumentacji projektowej, sięgające nawet prawie czterech lat. W szczególności:

- w ramach zadania inwestycyjnego 1 dla trzech podzadań obowiązywały decyzje środowiskowe uzyskane w 2013 r., jednakże po zawarciu umów na zaprojektowanie i wykonanie podzadań w 2018 r., zaistniała w Spółce potrzeba uzyskania nowych decyzji środowiskowych. W przypadku jednego z nich spowodowane to było zmianą parametrów obiektów planowanych do budowy lub przebudowy oraz koniecznością dostosowania się wykonawcy do nowych wymagań zarządcy drogi i przepisów prawa. Wniosek o wydanie nowej decyzji Spółka złożyła po upływie ośmiu miesięcy od zawarcia umowy z wykonawcą, uzyskując prawomocną decyzję po siedmiu miesiącach od jego złożenia. W związku z koniecznością przygotowania przez wykonawcę dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji środowiskowej, wydłużono termin realizacji inwestycji o 14 miesięcy. W przypadku drugiego podzadania uzyskanie nowej decyzji było niezbędne ze względu na uwagi zgłoszone przez zarządcę linii kolejowej oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie projektowanych rozwiązań w obszarze odbioru wód opadowych z planowanych do budowy obiektów. Pierwotne uzgodnienia koncepcji projektowych nie zawierały rozwiązań szczegółowych, m.in. w zakresie sposobu odprowadzania i oczyszczania wód opadowych. Wniosek o wydanie nowej decyzji Spółka złożyła po upływie roku i pięciu miesięcy od zawarcia umowy, przy czym dwukrotnie był on uzupełniany. W efekcie decyzja stała się ostateczna dopiero po upływie roku od

złożenia wniosku, a termin realizacji inwestycji wydłużono o ponad dwa lata.

W przypadku kolejnego podzadania Spółka zleciła wykonawcy pozyskanie nowej decyzji środowiskowej ze względu na wprowadzenie aktualizacji w dokumentacji projektowej. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia to Spółka miała przekazać wiążącą decyzję, natomiast zlecono jej pozyskanie wykonawcy, nie określając w umowie terminu jej uzyskania. Wykonawca wnioski o jej wydanie złożył dopiero po siedmiu miesiącach od podpisania umowy. W konsekwencji, konieczne było przedłużenie terminu na wykonanie prac z powodu opóźnień w uzyskiwaniu decyzji i poniesienie dodatkowych kosztów w kwocie 2,3 mln zł.

- w ramach zadania inwestycyjnego nr 2 długotrwanie procedowano w Spółce wnioski o wydanie decyzji dla poszczególnych części tego zadania (od 54 do 113 dni). Z kolei pięć wniosków o wydanie pozwoleń na budowę złożono po upływie od siedmiu do 76 dni od daty otrzymania danej decyzji lokalizacyjnej. W przypadku czterech z nich wojewoda zwracał się o ich uzupełnienie lub poprawienie. W efekcie, pozwolenia na budowę otrzymano w terminie od dwóch do ośmiu miesięcy od złożenia wniosku. Opóźnienia Spółki w uzyskaniu decyzji administracyjnych skutkowały przedłużeniem okresu realizacji inwestycji o ponad rok i dwa miesiące.
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 5 złożono dwa wnioski o wydanie pozwolenia na budowę na roboty torowe, które wymagały uzupełnień, co wydłużyło termin ich otrzymania. Jedną decyzję o pozwolenie na budowę wydano po upływie 138 dni od złożeniu wniosku ze względu na szereg istotnych braków wymagających wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego. Z kolei drugą decyzję o pozwolenie na budowę robót torowych wydano po upływie 120 dni po złożeniu wniosku. Wniosek był trzykrotnie uzupełniany, a w trakcie postępowania wojewoda nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia projektu budowlanego o brakujące decyzje i opinie oraz jego dostosowania do wymagań określonych w przepisach.
- w ramach przygotowania zadania inwestycyjnego nr 6 Spółka nie wyegzekwowała od wykonawcy odpowiedzialnego za sporządzenie kompleksowej dokumentacji projektowej terminowego złożenia 17 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. Pomimo, że zostały one złożone z opóźnieniem sięgającym nawet 233 dni, Spółka nie naliczyła kar umownych w kwocie 26,7 mln zł za niedotrzymanie terminu. W efekcie decyzje o pozwoleniu na budowę wydane zostały po podpisaniu umów na roboty budowlane, co skutkowało koniecznością sukcesywnego przekazywania placów budowy wykonawcom w ramach oddzielnych protokołów.

[str. 29-32]

**Nierzetelne
szacowanie wartości
zamówień**

W przypadku siedmiu postępowań, w ramach czterech inwestycji²⁴, szacunkową wartość zamówień ustalono nierzetelnie i niezgodnie z przepisami prawa. W przypadku trzech postępowań stosowano w Spółce podejście polegające na ustalaniu wartości zamówień do poziomu posiadanego budżetu, jednakże w oderwaniu od realiów rynkowych i kosztorysów inwestorskich. Skutkowało to koniecznością przesunięcia na te zadania (w celu zawarcia umowy) środków przeznaczonych na inne prace budowlane. Wiązało się to z podpisywaniem kolejnych umów na roboty budowlane dopiero po uzyskaniu zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację i zakłócało realizację prac budowlanych zgodnie z pierwotnymi założeniami harmonogramu. [str. 32-33]

Etap realizacji inwestycji**Opóźnienia
w realizacji robót
budowlanych**

Realizacja prac budowlanych także przebiegała z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Spowodowane to było kumulacją prac budowlanych z różnych branż wykonywanych w tym samym czasie oraz utrudnieniami w prowadzeniu dalszych robót. Z kolei opóźnienia wykonawców następujących po sobie zadań, uniemożliwiły wykonanie robót z powodu prowadzonych w tym samym czasie prac w ramach dwóch inwestycji, w tym zmian terminu zamknięć torowych²⁵. W szczególności:

- w zadaniu nr 6 w wyniku opóźnień pierwotnego wykonawcy kontraktu (K1) przekazanie placów budowy kolejnym wykonawcom nie było terminowe. W konsekwencji, wykonawcy wnieśli roszczenia o przedłużenie terminu wykonania umowy. Skutkowało to zawarciem aneksu przedłużającego czas trwania robót budowlanych i opóźnieniem wynoszącym 283 dni. W efekcie realizacja robót przez kolejnych wykonawców uległa wydłużeniu łącznie o 27 miesięcy.
- wykonawca zadania nr 7 we wrześniu 2020 r. poinformował Spółkę, że nie będzie w stanie przywrócić ruchu na remontowanym odcinku w zakładanym pierwotnie terminie, tj. do końca listopada 2020 r. Pomimo upływu tego terminu nie wykonał robót wymagających zamknięć torowych i do dnia 12 stycznia 2021 r. uniemożliwił wznowienie ruchu kolejowego na modernizowanym odcinku. Zamknięcie torowe zostało wydłużone z winy wykonawcy aż do 12 czerwca 2021 r., co wydłużyło termin zakończenia inwestycji o sześć miesięcy.

²⁴ Tj. Zadanie 1, 5, 7 i 8.

²⁵ Zadanie 3, 6, 7 i 8.

- w maju 2024 r. Rada Miejska w Stargardzie²⁶ nie uwzględniła wniosku Spółki o akceptację harmonogramu realizacji zadania nr 5 oraz projektu tymczasowej organizacji ruchu złożonego przez wykonawcę, które zakładały równoczesne zamknięcia ruchu pod dwoma wiaduktami, co mogłoby negatywnie wpłynąć na sprawne działanie służb ratowniczych a tym samym stworzyć zagrożenie bezpieczeństwa publicznego²⁷. W konsekwencji, konieczne było przesunięcie terminu uzyskania przejezdności na stacji Stargard o ponad 13 miesięcy.

W przypadku innej inwestycji opóźnienie w jej realizacji spowodowane było m.in. koniecznością odbudowy zniszczonej infrastruktury kolejowej wskutek wielokrotnych kradzieży i dewastacji. Wiązało się to z wydłużeniem czasu jej realizacji o osiem miesięcy i poniesieniem dodatkowych kosztów w kwocie 3,5 mln zł²⁸. Terminowej realizacji prac nie sprzyjały również pojawiające się kolizje urządzeń i sieci podziemnych niezainwentaryzowanych na mapach, które wymagały uzgodnień z właścicielem danej sieci lub obiektu. Powodowało to wstrzymanie prac i miało wpływ na przedłużenie czasu realizacji poszczególnych etapów inwestycji²⁹. [str. 35-36]

**Niegospodarne
kontynuowanie
umowy z wykonawcą**

Spółka niezasadnie kontynuowała współpracę z nierzetelnym wykonawcą³⁰, pomimo że nie dawał on rękojmi terminowego i należytego wykonania zadania. Już po trzech miesiącach od podpisania z nim umowy wszczęto postępowanie układowe (restrukturyzacyjne) z powodu utraty przez niego płynności finansowej i jego niewypłacalności. Po następnych dwóch miesiącach roszczenia zgłoszone przez podwykonawców przekroczyły 5% kwoty kontraktu tego wykonawcy w związku z niewywiązywaniem się przez niego z płatności³¹. W kolejnych pięciu miesiącach nie zapewniał on wymaganego zasobu kadrowego i sprzętu do prowadzenia przewidzianych umową robót i niewłaściwie zabezpieczał plac budowy. Z uwagi na jego trudną sytuację finansową Spółka zawarła z nim, po roku od podpisania umowy, porozumienie o wzajemnych rozliczeniach, na mocy którego realizowała ona płatności na jego rzecz zamiast przekazać je podwykonawcom, co było sprzeczne z przepisami

²⁶ Uchwałą nr IV/22/2024 z 28 maja 2024 r.

²⁷ Linia kolejowa dzieli Miasto Stargard na dwie części. W części południowej zlokalizowane są duże osiedla przemysłowe jak i skoncentrowane są zakłady przemysłowe. Natomiast w części północnej zlokalizowane są siedziby: Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej, Samodzielnego Wielospecjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, Filii Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego oraz Komendy Powiatowej Policji.

²⁸ Zadanie 7.

²⁹ Zadanie 3.

³⁰ Zadanie 7.

³¹ Stosownie do art. 143c ust. 7 Pzp konieczność wielokrotnego dokonywania bezpośredniej zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, o których mowa w ust. 1, lub konieczność dokonania bezpośrednich zapłat na sumę większą niż 5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego mogła stanowić podstawę do odstąpienia od umowy w sprawie zamówienia publicznego przez zamawiającego.

pzp. Ponadto Wykonawca nie zrealizował w terminie kluczowych dla umowy robót wymagających zamknięć torowych, a ostatecznie zamknięcie zostało wydłużone z jego winy o ponad siedem miesięcy.

W okresie od marca do grudnia 2020 r. wykonawca ten nie wykonał żadnego z poleceń skierowanych do niego w 18 wezwaniach (min. do: wznowienia robót, natychmiastowego poprawienia BIOZ i Planu zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy, mobilizacji i wzmożenia zaangażowania sprzętu, złożenia programu naprawczego, należytego wykonywania zobowiązań wynikających z umowy). Ponadto wystąpił, bez uzgodnienia z inwestorem, do urzędu wojewódzkiego o wstrzymanie rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dla realizacji części prac. Pomimo wezwania inżyniera kontraktu odmówił on wycofania tego wniosku, co spowodowało opóźnienie w uzyskaniu pozwolenia na budowę i realizacji kontraktu.

Analiza postępu realizacji prac wykazała, że w grudniu 2020 r. stan zaawansowania robót wynosił 45,24%. Wykonawca nie realizował żadnych zasadniczych robót w branży SRK (Sterowania Ruchem Kolejowym), teletechniki, energetyki, sieci trakcyjnej oraz branży sanitarnej. Dodatkowo, w okresie obowiązywania umowy, przez ponad 1,5 roku niewłaściwie zabezpieczał plac budowy, co doprowadziło do 31 kradzieży infrastruktury kolejowej (w okresie czerwiec 2020 r. – grudzień 2021 r.) o wartości ok. 12,5 mln zł.

Dopiero po dwóch latach od potwierdzenia okoliczności uzasadniających rozwiązanie umowy Spółka odstąpiła od niej, tj. na siedem tygodni przed upływem planowanego terminu zakończenia prac. Skutkowało to poniesieniem w tym okresie strat finansowych w wysokości 16,4 mln zł, które wynikały z realizacji robót niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej, a także szkód w infrastrukturze kolejowej powstałych na skutek kradzieży na nienależycie zabezpieczonym terenie budowy. Dochodzenie roszczeń od tego wykonawcy, w łącznej kwocie 17,2 mln zł³², z uwagi na jego trudną kondycję finansową niesie ze sobą ryzyko bezskutecznej egzekucji. Kontynuację robót zlecono innemu wykonawcy, który prowadził je przez następne dziewięć miesięcy. [str. 42-44]

Nierzetelne określenie zakresu kontynuowanych robót zadania nr 7

Spółka nierzetelnie zaplanowała zakres kontynuowanych robót, co skutkowało koniecznością zawierania aneksów do umowy zwiększających zakres robót oraz wynagrodzenie wykonawcy. W trakcie postępowania dot. kontynuacji robót, oferenci zwracali się o udostępnienie wyników inwentaryzacji oraz protokołów odbioru dla dotychczas wykonanych prac. Jednak Zamawiający odmówił przekazania tej dokumentacji, odsyłając do treści PFU. Od wykonawców wpłynęły także

³² Wartość naliczonych kar umownych z tytułu odstąpienia od umowy, zniszczonej infrastruktury kolejowej oraz kosztów komunikacji zastępczej.

zapytania dotyczące szkód w zakresie zdewastowanej infrastruktury kolejowej nieopisanych w PFU, które wymagały usunięcia. Spółka wyjaśniała, że uszkodzenia i usterki zostaną usunięte przez poprzedniego wykonawcę robót, w związku z czym nie należy wyceniać tych prac. Jednakże, część prac, które wynikały z rozpoznanych przez oferentów usterek i uszkodzeń objęta została robotami dodatkowymi, zleconymi na podstawie aneksu nr 1 z 25 stycznia 2023 r., co skutkowało zwiększeniem wartości robót o 1,6 mln zł i wydłużeniem terminu ich wykonania o 56 dni, tj. do 230 dni od daty podpisania umowy. [str. 42-44]

**Skutki niezgodnych
z pierwotną umową
zmian zakresu robót
dwóch zadań
inwestycyjnych**

W PFU zadania nr 3 zaplanowano wykonanie przyłączy niskiego napięcia natomiast w trakcie realizacji ww. zadania wystąpiła konieczność wykonania robót dodatkowych dla zabudowy linii zasilających średniego napięcia. W konsekwencji, Inżynier Projektu wydał polecenie zmiany, w którym strony przewidziały dodanie nowego Etapu na realizację ww. robót, co skutkowało przesunięciem terminu zakończenia inwestycji o 343 dni. W efekcie tych zmian Spółka zaliczyła wydatki w kwocie 419,8 tys. zł do kosztów kwalifikowanych projektu, z kolei CUPT po dokonaniu oceny IFS³³ zakwalifikowało realizację tych prac do kosztów niekwalifikowalnych projektu. W konsekwencji, Spółka ostatecznie sfinansowała te wydatki ze środków własnych, dokonując jednocześnie zwrotu środków w wysokości 419,8 tys. zł wypłaconych w formie zaliczki wraz z należnymi odsetkami w kwocie 60,5 tys. zł.

W przypadku zadania nr 6 realizowano roboty budowlane przed zawarciem stosownych poleceń zmian stanowiących aneks do umowy³⁴. Było to sprzeczne z postanowieniami umowy o roboty budowlane, które wymagały, aby każda zmiana obejmująca istotną zmianę zakresu robót dokonywana była poprzez sporządzenie aneksu do kontraktu. W konsekwencji, realizacja robót odbywała się niezgodnie z umową, a wykonawca wyłącznie na podstawie własnych decyzji wyprzedzająco podejmował roboty. W tym przypadku zawarcie polecenia zmiany było jedynie czynnością następczą, regulującą wysokość należnego wykonawcy wynagrodzenia. W efekcie, w trzech przypadkach zawartych już następczo poleceń zmian dotyczących wykonania szybów windowych zamiast uprzednio przewidzianych w projekcie budowlanym platform naschodowych, CUPT³⁵ zakwestionował podstawę prawną zawarcia tych poleceń. Wskazał, że dokonana zmiana nie była zgodna zarówno z zapisami umowy jak również z przepisami pzp, gdyż nie wynikała z warunków zewnętrznych niedających się przewidzieć w dacie zawarcia

³³ Individual Financial Statement – tj. wniosku o płatność na poziomie unijnym.

³⁴ W dziewięciu przypadkach – tj. 53% próby.

³⁵ W ramach informacji o wynikach weryfikacji raportu kwartalnego za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019r.³⁵

**Brak dbałości o
interes ekonomiczny
Spółki**

umowy, a zamówienie to nie było zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego. W konsekwencji, koszty w wysokości 3,5 mln zł zostały potraktowane jako koszty niekwalifikowane projektu. [str. 37-38]

W czterech inwestycjach³⁶ nie korzystano w pełnym zakresie z przysługujących Inwestorowi, na podstawie zawartych z wykonawcami umów, uprawnień do stosowania sankcji za niedotrzymanie warunków kontraktowych. Pomimo posiadania przez Spółkę wiedzy o zasadności dochodzenia kar, wystąpiły przypadki zaniechania ich naliczenia na łączną kwotę 27,7 mln zł.

Z kolei, w dwóch inwestycjach³⁷ nie podjęto niezwłocznych działań w celu dochodzenia roszczeń w kwocie 17,8 mln zł dotyczących: naliczonych kar umownych z tytułu odstąpienia od umowy, zwrotu kosztów komunikacji zastępczej, zwrotu kosztów robót naprawczych zniszczonej infrastruktury kolejowej oraz zwłoki w przekazaniu raportów o postępie prac i zaktualizowanego HRF. Natomiast w jednej inwestycji³⁸, Spółka nieterminowo regulowała zobowiązania wobec kontrahentów, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek w łącznej wysokości 14,7 tys. zł od nieterminowych płatności. [str. 40-42]

**Zwiększone koszty
inwestycji powstałe
na skutek opóźnień w
ich realizacji**

W związku z realizacją badanych inwestycji Spółka poniosła koszty zwiększone o 496,5 mln zł (tj. o 5,8%), w stosunku do początkowo zaplanowanych. Główną przyczyną zwiększenia nakładów było wydłużenie czasu realizacji inwestycji, co wygenerowało koszty w wysokości 397,9 mln zł (80,1 % kwoty wzrostu), w tym:

- 175,8 mln zł związane było ze wzrostem ogólnych kosztów wykonawców poniesionych przy dwóch inwestycjach³⁹,
- 115,8 mln zł wynikało z konieczności pokrycia w sześciu inwestycjach⁴⁰ skutków wysokiej inflacji oraz wzrostu cen spowodowanego agresją zbrojną Rosji przeciwko Ukrainie,
- 106,3 mln zł dotyczyło ogólnych kosztów wykonawców jednej inwestycji⁴¹ poniesionych w okresie od 24.11.2024 r. do 31.12.2025 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK. W tym przypadku w ramach monitoringu realizacji wniosków pokontrolnych Izba wystąpiła do Spółki o informacje o dalszych postępach prac i dodatkowych kosztach realizacji tej inwestycji. W związku z jej

³⁶ Zadania 4, 6, 7 i 8.

³⁷ Zadania 1 i 7.

³⁸ Zadanie 1.

³⁹ Zadania 1 i 5.

⁴⁰ Zadania 1, 2, 3, 4, 5 i 7.

⁴¹ Zadanie 5.

ukończeniem ustało – zidentyfikowane w toku kontroli NIK – ryzyko zwrotu unijnego dofinansowania.

Pozostałe 98,6 mln zł (19,9 %) przeznaczono na roboty dodatkowe, których konieczność ujawniono na etapie projektowania i prac budowlanych, przy czym aż 29,7 mln zł poniesiono z winy Spółki wskutek nierzetelnego określenia przez Spółkę dla pięciu inwestycji⁴² zakresu robót na etapie prac przygotowawczych. [str. 44-46]

**Opóźnienia
w ewidencjonowaniu
środków trwałych
powstałych w wyniku
inwestycji**

W Spółce nie przestrzegano procedur określających terminy wystawiania dokumentów OT⁴³, stanowiących podstawę do ujęcia majątku trwałego powstałego w wyniku realizacji inwestycji. W efekcie, środki trwałe powstałe w wyniku siedmiu inwestycji⁴⁴ o wartości 82,3 mln zł przyjmowano na stan majątku z opóźnieniem, sięgającym od 66 do nawet 994 dni od sporządzenia protokołu odbioru końcowego. W konsekwencji, ww. operacje gospodarcze ujmowano w ewidencji księgowej z naruszeniem zasad bieżącego i rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określonych w art. 24 ust. 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁵. Skutkowało to późniejszym naliczaniem odpisów amortyzacyjnych, pomimo trwającej już eksploatacji linii kolejowych.

Ponadto, w przypadku czterech inwestycji⁴⁶ nie rozliczono, na dzień zakończenia kontroli NIK, nakładów na środki trwałe, powstałe w wyniku inwestycji w wysokości ok. 888,3 mln zł, tj. 13% ogółu nakładów. Spowodowane to było niewystawianiem dowodów księgowych OT, które powinny być podstawą do ujęcia majątku w ewidencji Spółki. [str. 46-47]

Nadzór Spółki nad realizacją inwestycji

**Nieskuteczny nadzór
nad sprawną
i terminową realizacją
inwestycji**

Wdrożone w Spółce procedury, narzędzia i mechanizmy, stanowiące wsparcie dla sprawnego zarządzania projektami inwestycyjnymi, nie zapobiegły nierzetelnemu przygotowaniu oraz nieterminowej realizacji inwestycji kolejowych. Funkcjonujący w Spółce system EPM służący do monitoringu i raportowania postępów realizacji inwestycji oraz ryzyk inwestycyjnych nie spełniał funkcji, do której był przeznaczony. Informacje o istotnych aspektach przygotowania i przebiegu inwestycji ujęte w tym systemie często nie odpowiadały stanowi faktycznemu ze względu na brak bieżącej ich aktualizacji. Na etapie planowania inwestycji nie uwzględniono potencjalnych ryzyk inwestycyjnych w celu zminimalizowania zagrożeń nieterminowego przebiegu inwestycji

⁴² Zadanie 1, 4, 5, 7, 8.

⁴³ Dokument przyjęcia środka trwałego.

⁴⁴ Zadania 1, 2, 3, 4, 5, 6, i 7.

⁴⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 120 ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości

⁴⁶ Zadania 1, 3, 6 i 7.

i wzrostu kosztów. Ryzyka inwestycyjne identyfikowano i wprowadzono do systemu dopiero w momencie ich wystąpienia, tj. w toku realizacji inwestycji, a nie przed jej rozpoczęciem. Ponadto, pomimo dysponowania informacjami z monitoringu wizyjnego o zagrożeniach niskiego postępu prac, nie podejmowano skutecznych działań zaradczych zapewniających terminowy przebieg prac budowlanych. [str. 48-50]

4. WNIOSEK

Zarząd PKP PLK S.A. Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych, zapewniających rzetelne planowanie i przygotowanie projektów inwestycyjnych, w celu zminimalizowania ryzyka opóźnień realizacji inwestycji oraz optymalizacji ich kosztów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI INWESTYCJI KOLEJOWYCH

PKP PLK S.A. przy realizacji wszystkich ośmiu inwestycji nienależycie wywiązywała się z obowiązków Inwestora, na etapie kompletowania dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia prac budowlanych. Nie zachowano należytej staranności w procesie przygotowania założeń projektowych i uzyskiwania decyzji administracyjnych, co uniemożliwiło planowe rozpoczęcie czterech inwestycji. W pozostałych przypadkach, pomimo, iż prace budowlane rozpoczęto w terminie, wskutek opóźnień w uzyskiwaniu wymaganych zgód oraz wprowadzonych zmian w dokumentacji projektowej, żadne przedsięwzięcie nie zostało ukończone w terminie określonym w umowie. Terminowej realizacji harmonogramu jednej inwestycji nie sprzyjał również sposób ustalania szacunkowej wartości zamówień, który nie uwzględniał realiów rynkowych i kosztorysów inwestorskich.

**Nierzetelne założenia
zakresu prac
nie dostosowane do
celów rewitalizacji**

Spółka, przygotowując się do realizacji zadania inwestycyjnego nr 7, finansowanego z regionalnego programu operacyjnego, przyjęła wariant z ograniczonym zakresem niezbędnych robót, przewidującym jedynie miejscową wymianę szyn. Na etapie przygotowania studium wykonalności odrzucono bowiem pozostałe warianty inwestycyjne, obejmujące pełną rewitalizację, w tym kompleksową wymianę nawierzchni torowej na całym modernizowanym odcinku. Podyktowane to było dostosowaniem planowanego zakresu prac do możliwego poziomu dofinansowania z regionalnego programu operacyjnego. W efekcie, pierwotny zakres robót, nie pozwalał na osiągnięcie celów rewitalizacji linii kolejowej określonych w PFU i wniosku o dofinansowanie. Celem tego projektu była bowiem poprawa parametrów technicznych linii przez przywrócenie prędkości maksymalnej dla pociągów pasażerskich do $V=120$ km/h, a pociągów towarowych do $V=70$ km/h, przy zachowaniu maksymalnego nacisku osi na tor 221 kN. Tymczasem do momentu wymiany szyn na nowe, dopuszczalne naciski na oś dla składów całopociągowych nie mogły przekroczyć wartości 205 kN. Sama wymiana podkładów, którą pierwotnie założono, okazała się niewystarczająca. Kierownictwo CRI było informowane przez Zakład Linii Kolejowych w Zielonej Górze, że osiągnięcie tych parametrów będzie możliwe pod warunkiem wykonania kompleksowej wymiany szyn na całej linii 358. Decyzję tę podjęto już w trakcie realizacji prac, kiedy okazało się, że szyny po modernizacji przeprowadzonej zgodnie z pierwotnymi założeniami nie będą się nadawały do eksploatacji przy prędkości docelowej. Wiązało się to z poniesieniem przez Spółkę dodatkowych kosztów za powtórne wykonywanie części robót zrealizowanych już na tym samym odcinku

przez poprzedniego wykonawcę (profilowanie, balastowanie, oczyszczanie podsypki) oraz na roboty stanowiące „korektę” robót wykonanych przez poprzedniego wykonawcę (wymiana podkładów została „uzupełniona” o wymianę szyn w miejscach, w których nie zostały one wymienione). W następstwie takiego planowania Spółka poniosła nieuzasadnione koszty w zakresie wymiany nawierzchni torowej w wysokości 19,1 mln zł, finansując je ze środków własnych.

Ponadto, nierzetelnie zaplanowano zakres dalszych robót w ramach umowy zawartej w 2022 r. na wymianę szyn. Spółka na etapie postępowania informowała wykonawców, że nie przewiduje konieczności uzupełniania tłucznia, natomiast tuż po zawarciu umowy zwiększyła zakres robót o balastowanie toru dla całego odcinka i zleciła m.in. „naprawę” czterech przepustów na łączną kwotę 3,6 mln zł.

**Brak należytej
staranności przy
opracowywaniu
zakresu robót w PFU**

Spółka, przygotowując założenia czterech inwestycji, w ramach opracowywania programów funkcjonalno-użytkowych i dokumentacji przetargowej, nierzetelnie określiła w nich zakres niezbędnych robót budowlanych wymaganych dla osiągnięcia zakładanych efektów. Skutkowało to koniecznością sporządzenia nowej dokumentacji technicznej, uwzględniającej korektę zakresu prac budowlanych lub pozyskania nowych decyzji administracyjnych. W konsekwencji, wpłynęło to na opóźnienia w rozpoczęciu inwestycji lub przedłużeniu ich realizacji poza pierwotne terminy określone w umowie.

Przykłady

- w PFU dla zadania inwestycyjnego nr 1 w czterech podzadaniach nieprecyzyjnie (niedokładnie) ustalono zakres przedmiotowy i sposób prowadzenia robót do zrealizowania przez wykonawców. W przypadku dwóch podzadań, niezbędne okazało się pozyskanie nowych decyzji środowiskowych ze względu na konieczność m.in.: dostosowania do nowych wymagań zarządcy drogi i przepisów prawa, a także uwzględnienia uwag zgłoszonych przez zarządcę linii kolejowych i Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie potrzeby budowy zbiorników retencyjnych (nieprzewidzianych wcześniej w dokumentacji technicznej). Skutkowało to koniecznością wykonania robót dodatkowych za kwotę 6,8 mln zł i wydłużeniem terminu ukończenia inwestycji o ponad dwa lata. Z kolei po rozpoczęciu innego podzadania, wykonawca zgłosił sprzeczność ustaleń PFU w zakresie konstrukcji odciążających dla obiektów inżynierskich, których wykonanie miało wpłynąć na wydłużenie zamknięć torowych.
- w PFU dla zadania inwestycyjnego nr 8 błędnie opisano istniejący stan techniczny urządzeń elektroenergetycznych w poszczególnych lokalizacjach wskutek nierzetelnej jego weryfikacji na etapie przygotowania PFU. Spowodowało to konieczność przeprowadzenia

ponownego przeglądu tych urządzeń i zmiany zakresu robót energetycznych, co było niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów modernizacji. W związku z tym wymagane było opracowanie nowej dokumentacji (uwzględniającej wykonanie urządzeń elektrycznego ogrzewania rozjazdów) i zlecenia robót dodatkowych w kwocie 374,5 tys. zł. Wpłynęło to na przedłużenie terminu realizacji inwestycji o 143 dni, co z kolei wiązało się z koniecznością pokrycia wykonawcy kosztów w kwocie 109,8 tys. zł za przedłużenie gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy i ubezpieczenia kontraktu.

- w PFU dla zadania inwestycyjnego nr 4 nie ujęto informacji o uszkodzeniach istniejącej infrastruktury, tj. 16 stalowych obiektów inżynierskich oraz nie zawarto analizy oceny nośności wszystkich obiektów inżynierskich przeprowadzone w oparciu wyłącznie o instrukcję Id-16 i obliczenia autorskie projektanta. W efekcie, w trakcie realizacji wykonawca realizujący zadania „Projektuj i buduj” dokonał własnych analiz nośności w oparciu o instrukcję Id-16 i normy do projektowania nowych obiektów inżynierskich (tj. PN-EN 1991 „Eurokod”), co spowodowało wykazanie (teoretycznie) braku nośności 16 obiektów inżynierskich stalowych, blachownicowych i kratownicowych znajdujących na linii kolejowej. W celu rozwiązania wątpliwości polegającej na niedookreśleniu sposobu uwzględnienia sił poziomych w obliczeniach nośności wg Id-16 (i przywołanej tam normie PN-EN 15528), zwrócono się do Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie o wydanie indywidualnych wytycznych postępowania. Uzyskane wytyczne uwzględniły odpowiednio w obliczeniach siły poziome występujące na obiektach, a których nie definiuje norma PN-EN 15528, będąca podstawą obliczeń istniejących obiektów zgodnie z instrukcją Id-16. W konsekwencji, Wykonawca ponownie przeprowadził obliczenia i ocenę nośności ww. obiektów i określił niezbędny do wykonania zakres robót dodatkowych wzmocnień konstrukcji przęseł i podpór na kwotę 7,5 mln zł. Pomimo pierwotnego sporu Spółki z wykonawcą, finalnie wykonawca zastosował przedstawioną indywidualną metodę obliczeń, która wg jej autorów zapewnić miała bezpieczne użytkowanie i optymalne poniesienie nakładów na przywrócenie obiektów mostowych do użytkowania. Ponadto, wykonawca, zidentyfikował w trakcie prac projektowych uszkodzenia infrastruktury nieujęte w PFU (w zakresie 16 stalowych obiektów inżynierskich) w tym m.in. pęknięcie przyczółka pod ławą podłożyskową, co wiązało się z koniecznością zrealizowania robót dodatkowych o wartości 17,7 tys. zł. W następstwie tych okoliczności, pomimo przekazania placu budowy wykonawcy 4 lutego 2019 r., realizację robót budowlanych rozpoczęto 27 sierpnia 2020 r. tj. po upływie 566 dni od jego przekazania.

– w dokumentacji przetargowej (tj. przedmiarze robót i projekcie wykonawczym) dla zadania inwestycyjnego nr 5 omyłkowo ujęto prace dotyczące odwodnienia, które wykraczały poza zakres uzyskanego pozwolenia na budowę. Przekazana bowiem wykonawcy dokumentacja projektowa wykonawcza różniła się zakresem robót (dot. odwodnienia) od decyzji o pozwoleniu na budowę. O omyłce Spółka poinformowała wykonawcę dopiero po upływie dwóch miesięcy od podpisania z nim umowy. W konsekwencji tego błędu wykonawca wystąpił z roszczeniem w kwocie 1,9 mln zł z tytułu utraty przez niego korzyści finansowych ze względu na brak realizacji tych robót. W wyniku zawartej ugody Spółka uznała roszczenia w kwocie 865 tys. zł (tj. 45% ogółu roszczenia).

**Nienależyte
wywiązywanie się
z obowiązków
uzyskiwania decyzji
administracyjnych**

Na etapie przygotowawczym czterech inwestycji, Spółka nie dochowała należytej staranności w procesie uzyskiwaniu decyzji administracyjnych, stanowiących podstawę do rozpoczęcia prac projektowych i budowlanych. Spowodowało to opóźnienia już na etapie wydawania decyzji środowiskowych, co skutkowało przesunięciami terminów pozyskiwania decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na budowę. Przedłużający się proces uzyskania ostatecznych decyzji, wynikający z konieczności wielokrotnego uzupełnienia przez Spółkę stosownych wniosków, uniemożliwiał ich planowane rozpoczęcie lub skutkowało przedłużeniem terminu zakończenia inwestycji.

Przykłady

– w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1, po zawarciu umów na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla trzech podzadań, obowiązywały decyzje środowiskowe uzyskane w wyniku realizacji wcześniejszych umów zawartych w 2013 r. Po podpisaniu jednak umów w 2018 r. na ich zaprojektowanie i wykonanie prac budowlanych, zaistniała w Spółce potrzeba uzyskania nowych decyzji środowiskowych. W przypadku jednego podzadania wystąpiono o wydanie nowej decyzji środowiskowej ze względu na konieczność zmiany parametrów obiektów planowanych do budowy lub przebudowy oraz dostosowania się wykonawcy do nowych wymagań zarządcy drogi i przepisów prawa skutkujących, m.in. zmianą pochyleń w ramach przewidzianego do budowy skrzyżowania. Wniosek o wydanie nowej decyzji środowiskowej Spółka złożyła po upływie ośmiu miesięcy od daty zawarcia umowy na zaprojektowanie i wykonanie zadania inwestycyjnego, uzyskując prawomocną decyzję po upływie ponad siedmiu miesięcy od daty złożenia wniosku. W związku z koniecznością przygotowania przez wykonawcę dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji środowiskowej, wydłużono termin realizacji inwestycji o 14 miesięcy. Z kolei w przypadku innego podzadania Spółka wystąpiła o wydanie nowej decyzji środowiskowej ze względu na uwagi zgłoszone przez

zarządcę linii kolejowej oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w zakresie projektowanych rozwiązań w obszarze odbioru wód opadowych z obiektów, które miały powstać w wyniku realizacji tej inwestycji. Pierwotne uzgodnienia odnośnie koncepcji projektowych nie zawierały rozwiązań szczegółowych, m.in. w zakresie sposobu odprowadzania i oczyszczania wód opadowych. W ramach ponownych uzgodnień w sprawie rozwiązań projektowych dokonanych rok później zwrócono uwagę na niekorzystne rozwiązania odwodnieniowe obiektu drogowego oraz części drogi wojewódzkiej ze względu na możliwe zanieczyszczenia zawarte w wodach opadowych. Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej Spółka złożyła po upływie roku i pięciu miesięcy od zawarcia umowy na zaprojektowanie i wykonanie tego zadania inwestycyjnego. RDOŚ dwukrotnie wezwał Spółkę do uzupełnienia KIP stanowiącej załącznik do wniosku, decyzja stała się ostateczna po upływie roku od daty złożenia wniosku. W związku z koniecznością przygotowania przez wykonawcę dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji środowiskowej wydłużono termin realizacji inwestycji o ponad dwa lata,

- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 długotrwanie procedowano wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych do poszczególnych części tego zadania. Wykonawca w dniach: 3 kwietnia, 14 maja, 28 października 2020 r. oraz 9 marca 2022 r. przekazał do Spółki cztery odrębne wnioski o wydanie ww. decyzji. Okres weryfikacji tych wniosków wynosił od 54 do 113 dni. Z kolei pięć wniosków o wydanie pozwoleń na budowę złożono po upływie od siedmiu do 76 dni od daty otrzymania danej decyzji lokalizacyjnej. W przypadku czterech z nich wojewoda zwracał się o ich uzupełnienie lub poprawienie. W efekcie pozwolenia na budowę otrzymano w terminie od dwóch do ośmiu miesięcy od złożenia wniosku. Opóźnienie Spółki w uzyskaniu decyzji administracyjnych skutkowało przedłużeniem okresu realizacji inwestycji o ponad rok i dwa miesiące,
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 6, Spółka otrzymała łącznie siedem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydanych przez wojewodę w terminie od 66 do 361 dni od złożenia wniosku. W odniesieniu do pięciu decyzji Spółkę wzywano do uzupełnienia wniosków ze względu na ich niekompletność wynikającą m.in. z rozbieżności danych ewidencyjnych zawartych w tych wnioskach,
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 5 złożono dwa wnioski o wydanie pozwolenia na budowę na roboty torowe, które wymagały uzupełnień, co wydłużyło termin ich otrzymania. Jedną decyzję o pozwoleniu na budowę wydano po upływie odpowiednio 138 dni od złożeniu wniosku ze względu na szereg istotnych braków wymagających wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego. Z kolei drugą

decyzję o pozwoleniu na realizację robót torowych wydano po upływie 120 dni po złożeniu wniosku. Wniosek był trzykrotnie uzupełniany, a w trakcie postępowania wojewoda nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia projektu budowlanego o brakujące decyzje i opinie i jego dostosowania do wymagań określonych w przepisach.

**Niestaranność Spółki
przy zlecaniu
wykonawcom
pozyskania decyzji
administracyjnych**

Spółka, zlecając w trzech inwestycjach, wykonawcom uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych nie zachowała należytej staranności przy monitorowaniu procesu kompletowania przez nich dokumentacji projektowej, w tym wymaganych decyzji administracyjnych. W Spółce obowiązywały procedury monitorowania procesu uzyskiwania decyzji administracyjnych, które nakładały obowiązek kontroli terminów załatwiania spraw. Nie zapobiegły one jednak opóźnieniom przy wnioskowaniu przez wykonawców do właściwych organów o wydanie wymaganych decyzji.

Przykłady

- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1, Spółka zleciła wykonawcy pozyskanie decyzji środowiskowej dla jednego podzadania, mimo że zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia to Spółka miała przekazać wiążącą decyzję wykonawcy. Wydanie nowej decyzji środowiskowej było niezbędne ze względu na wprowadzenie w dokumentacji projektowej aktualizacji. W umowie z 4 maja 2017 r. zawartej z wykonawcą Spółka nie określiła terminu na pozyskanie decyzji środowiskowej, co skutkowało tym, że wykonawca wnioski o jej wydanie złożył 5 grudnia 2017 r., tj. po siedmiu miesiącach od podpisania umowy i po terminie określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym. W pierwotnej wersji ww. harmonogramu opracowanego przez wykonawcę, termin na uzyskanie decyzji środowiskowej określono na 2 grudnia 2017 r. Skutkowało to przedłużeniem terminu na wykonanie prac z powodu opóźnień w uzyskiwaniu decyzji i poniesieniem dodatkowych kosztów z tym związanych w kwocie 2,3 mln zł. Pomimo znacznego ryzyka nieuzyskania ww. decyzji w terminie określonym w umowie, zlecono jej pozyskanie wykonawcy. Podjęcie przez Spółkę samodzielnych działań w tym zakresie, przed udzieleniem zamówienia na wykonanie tych prac, pozwoliłoby na uniknięcie opóźnień.
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 6 Spółka nie wyegzekwowała od wykonawcy odpowiedzialnego za sporządzenie kompleksowej dokumentacji projektowej terminowego złożenia 17 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. Zostały one złożone z opóźnieniem, sięgającym nawet 233 dni, pomimo że w harmonogramie (stanowiącym załącznik do umowy) wykonawca był zobowiązany do ich złożenia w terminie 11 dni roboczych od daty otrzymania raportu oddziaływania

na środowisko. Decyzje o pozwoleniu na budowę wydane zostały po podpisaniu umów na roboty budowlane, co skutkowało koniecznością sukcesywnego przekazywania placów budowy wykonawcom w ramach oddzielnych protokołów.

**Brak pozwoleń
i zgłoszeń
wodnoprawnych**

Przed rozpoczęciem zadania inwestycyjnego nr 8, Spółka nie wystąpiła do właściwych organów o wydanie pozwoleń wodnoprawnych dla budowy rozjazdów, na których zaprojektowano wykonanie nowych urządzeń odwadniających. Nie dokonała również zgłoszeń wodnoprawnych w odniesieniu do rozjazdów, na których zaprojektowano przebudowę lub odbudowę urządzeń odwadniających. Zgodnie z PFU zakres prac obejmował wykonanie prawidłowego systemu odwodnienia na długości robót torowo-rozjazdowych, co miało zapewnić spływ wody do systemu odwodnienia. Natomiast w przypadku braku rowów odwadniających lub konieczności ich likwidacji (np. w wyniku poszerzenia torowiska) prace miały obejmować wykonanie nowych rowów odwodnieniowych odpowiednio połączonych z systemem odwodnienia lub drenaż. A zatem dla wykonania drenażu do odprowadzania wód opadowych (zaliczanego do urządzeń wodnych) - zgodnie z art. 389 pkt 6 ustawy Prawo wodne - wymagane było pozwolenie wodnoprawne. Z kolei obowiązek dokonania zgłoszenia wodnoprawnego wynikał z art. 394 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy.

**Nierzetelne
szacowanie wartości
zamówień**

Spośród 11 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawców dokumentacji projektowej i robót oraz inspektorów nadzoru, w siedmiu⁴⁷, szacunkową wartość zamówień ustalono nierzetelnie i niezgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp-2004 oraz § 8 pkt 2 i § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w PFU. Nierzetelne ustalanie wartości zamówienia, w trzech postępowaniach, przejawiało się dostosowaniem wartości zamówienia do posiadanego budżetu na zamówienia, w oderwaniu od realiów rynkowych oraz kosztorysów inwestorskich. W efekcie konieczne było, dla zapewnienia realizacji rozstrzygniętych już postępowań przetargowych, przesuwanie środków zabezpieczonych w innych postępowaniach, co z kolei wiązało się z późniejszym podpisywaniem kolejnych umów do czasu zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację.

Przykłady

– w przypadku zadania inwestycyjnego nr 5, w trzech zamówieniach na realizację robót torowych, wartość szacunkową ustalono poprzez jej dostosowanie do budżetu, którym dysponowała Spółka na realizację

⁴⁷ Tj. w ramach zadań 1, 5, 7 i 8.

projektu. Pierwotnie ustalono łączną wartość dla tych zamówień w kwocie 770,0 mln zł a następnie zmniejszono do kwoty 693,2 mln zł, (tj. o 76,8 mln zł). Zmniejszenia dokonano, pomimo stwierdzonego przez Spółkę wzrostu kosztów realizacji inwestycji torowych, w celu zwiększenia o tę kwotę wartości limitów zobowiązań dla dwóch innych zamówień w ramach tego zadania. Dokonano zatem przesunięć kwot między poszczególnymi zamówieniami. Zmniejszono wartość szacunkową trzech zamówień przed wszczęciem dotyczących ich postępowań. Jednocześnie zwiększono wartość, jaką Spółka zamierzała przeznaczyć na dwa inne zakończone już postępowania przetargowe w celu zwrócenia umów z wykonawcami. W związku z tym, Zarząd Spółki dokonał zmiany uchwały, umniejszając wartość limitu możliwego do zaciągnięcia zobowiązania dla każdego z trzech zamówień na roboty torowe łącznie o kwotę 76,8 mln zł. W efekcie ustalone limity finansowania były niewystarczające do podpisania umów z wykonawcami dla trzech zamówień, gdyż najkorzystniejsze oferty złożone w ramach ww. postępowań przekroczyły te limity. W konsekwencji, umowy zawarto z tymi wykonawcami dopiero po uzyskaniu zapewnienia ich finansowania, tj. z kilkumiesięcznym opóźnieniem od rozstrzygnięcia postępowań przetargowych.

- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1 w jednym postępowaniu, szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie projektu PFU, co stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 32 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 2 Pzp-2004 r., zgodnie z którymi ustalenie wartości zamówienia powinno być dokonane na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz robót budowlanych określonych w PFU, a nie na podstawie szacunków wynikających z projektu tego programu.

**Nienależyta
staranność w jednym
postępowaniu
przetargowym**

W postępowaniu przetargowym na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania nr 5, niezgodnie z wymogami określonymi w art. 26 ust. 3 ustawy Pzp, zaniechano wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających: brak podstaw do wykluczenia o niekaralności oraz spełnienie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego zdolności ekonomicznej i/lub finansowej do realizacji zamówienia⁴⁸. Wyrokiem z 14 września 2015 r. KIO nakazała: unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej dla części III zamówienia oraz ponowne badanie i ocenę ofert. Powyższe niedopatrzenie i błędna weryfikacja badanej oferty przez wyznaczonego

⁴⁸ Tj. właściwej części sprawozdania finansowego (rachunek zysków i strat) oraz opinii biegłego rewidenta a także informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy

członka komisji przetargowej spowodowały opóźnienie w sporządzeniu dokumentacji projektowej oraz pozyskaniu decyzji administracyjnych koniecznych dla realizacji czterech zamówień, tj. trzech w zakresie robót torowych oraz jednego w zakresie robót SRK. Nierzetelne działania Spółki skutkowały również późniejszym od pierwotnie zakładanego terminem podpisania umowy na dokumentację projektową. Była też przesłanką do zmiany Harmonogramu działań, w którym przesunięto termin uzyskania decyzji administracyjnych oraz opracowania dokumentacji projektowej o 151 dni (od pierwotnie zakładanego), a podpisanie każdej z umów o 195 dni (od pierwotnie planowanego).

**Opóźnienia
rozpoczęcia robót po
przekazaniu
placu budowy**

Realizując obowiązki inwestora, Spółka, w ramach zadania inwestycyjnego nr 4, przekazała teren budowy wykonawcy 4 lutego 2019 r., tj. po 104 dniach od podpisania z nim umowy. Zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych do nadzoru budowlanego złożono 24 sierpnia 2020 r., tj. po upływie 566 dni od przekazania placu budowy. W konsekwencji realizację inwestycji Spółka rozpoczęła 27 sierpnia 2020 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 673 dni od dnia podpisania umowy. Pierwotny termin zakończenia realizacji inwestycji wyznaczono do 20 listopada 2020 r. Tak długotrwały okres przygotowawczy do realizacji inwestycji (tj. upływ czasu od sporządzenia 21 września 2017 r. PFU do rozpoczęcia prac), miał negatywny wpływ m.in. na stan infrastruktury kolejowej oraz terminowe zakończenia prac. W trakcie realizacji robót ujawniono bowiem zły stan techniczny obiektów i brak nośności stalowych obiektów inżynierskich wskutek postępującej degradacji linii kolejowej w okresie od momentu opracowywania Studium Wykonalności do momentu podpisania umowy na zaprojektowanie oraz wykonanie robót.

5.2. REALIZACJA I MONITOROWANIE POSTĘPU PRAC ORAZ WYDATKOWANIE ŚRODKÓW NA REALIZACJĘ INWESTYCJI KOLEJOWEJ, W TYM OSIĄGNIĘCIE ZAKŁADANYCH EFEKTÓW

Modernizacja badanych inwestycji realizowana była z naruszeniem warunków zawartych umów oraz procedur wewnętrznych Spółki. Inwestycje prowadzono bez zatwierdzonych bądź zaktualizowanych HRF stanowiących istotny instrument zarządzania inwestycją. W przypadku dwóch inwestycji dyrektorzy regionu przekraczając zakres udzielonych przez Zarząd Spółki pełnomocnictw, dokonywali nieuprawnionego zaciągania zobowiązań ponad kwotę warunkową określoną w uchwale. Stwierdzono przypadki nienależytego wykonania obowiązków w zakresie naliczania oraz dochodzenia od wykonawców kar umownych i roszczeń, co doprowadziło do uszczerpkienia środków finansowych w majątku Spółki na łączną kwotę 45,5 mln zł. Konieczność uzyskania wymaganych zgód

oraz przeprojektowania inwestycji wydłużyła czas niezbędny do realizacji kolejnej fazy robót, w konsekwencji realizacji inwestycji z późnieniem od 269 do 1826 dni, tj. nawet prawie o pięć lat.

Przyczyny opóźnień

Realizacja prac budowlanych także przebiegała z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Spowodowane to było kumulacją prac budowlanych z różnych branż wykonywanych w tym samym czasie oraz utrudnieniami w prowadzeniu dalszych robót. Ponadto opóźnienia wykonawców następujących po sobie zadań, uniemożliwiły terminowe wykonanie robót i zamknięć torowych⁴⁹.

Przykład

W zadaniu nr 6 w wyniku opóźnień pierwotnego wykonawcy kontraktu (K1) przekazanie placów budowy kolejnym wykonawcom tego kontraktu nie było terminowe ze względu na opóźnienia w zwrocie placu budowy przez poprzednich wykonawców. W konsekwencji za nieterminowe przekazanie placów budowy wykonawcy wnieśli roszczenia o przedłużenie terminu wykonania umowy. Skutkowało to zawarciem aneksu przedłużającego czas trwania robót budowlanych i opóźnieniem wynoszącym 283 dni. Realizacja robót przez kolejnych wykonawców również uległa wydłużeniu, tj.: wykonawcy (K2) o kolejne 15 miesięcy i wykonawcy (K4), którego termin został, aneksami zawartymi ex post, wydłużony o rok.

2. W trakcie realizacji zadania nr 5 Rada Miejska w Stargardzie⁵⁰ nie uwzględniła wniosku Spółki o akceptację harmonogramu realizacji inwestycji. Z kolei Starosta Stargardzki odnosząc się do odmowy zatwierdzenia projektu tymczasowej organizacji ruchu złożonego przez wykonawcę w czerwcu 2021 r., która zakładała równoczesne zamknięcia ruchu pod dwoma wiaduktami w Stargardzie poinformował, że zamknięcie jednocześnie dwóch wiaduktów w sposób skuteczny wyeliminuje sprawne działanie służb ratowniczych a tym samym stworzy zagrożenie bezpieczeństwa publicznego⁵¹.

3. Wykonawca zadania nr 7 we wrześniu 2020 r. poinformował Spółkę, że nie będzie w stanie przywrócić ruchu na remontowanym odcinku w zakładanym pierwotnie terminie, tj. do końca listopada 2020 r. oraz przedstawił nowy harmonogram, przewidując czas zamknięcia linii do 2022 r. Pomimo upływu tego terminu (6 listopada 2020 r.), wykonawca nie zrealizował prac wymagających zamknięć torowych. Nie wykonał również

⁴⁹ Zadanie 3, 6, 7 i 8.

⁵⁰ Uchwałą nr IV/22/2024 z 28 maja 2024 r.

⁵¹ Linia kolejowa dzieli Miasto Stargard na dwie części. W części południowej zlokalizowane są duże osiedla przemysłowe jak i skoncentrowane są zakłady przemysłowe. Natomiast w części północnej zlokalizowane są siedziby: Państwowej Powiatowej Straży Pożarnej, Samodzielnego Wielospecjalistycznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, Filii Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego oraz Komendy Powiatowej Policji.

w tym zakresie polecenia zamawiającego i do dnia 12 stycznia 2021 r. uniemożliwił wznowienie ruchu kolejowego na modernizowanym odcinku. Zamknięcie torowe zostało wydłużone z winy wykonawcy aż do 12 czerwca 2021 r., co wydłużyło termin zakończenia inwestycji o około siedem miesięcy.

Z kolei w przypadku innej inwestycji opóźnienie w jej realizacji spowodowane było m.in. koniecznością odbudowy zniszczonej infrastruktury kolejowej wskutek wielokrotnych kradzieży i dewastacji. Wiązało się to z wydłużeniem czasu jej realizacji o osiem miesięcy i poniesieniem dodatkowych kosztów w kwocie 3,5 mln zł⁵².

Terminowej realizacji prac nie sprzyjały również pojawiające się kolizje urządzeń i sieci podziemnych niezinventaryzowanych na mapach, które wymagały przeprowadzenia uzgodnień z nadzorem autorskim i inspektorem nadzoru danej branży oraz właścicielami danej sieci lub obiektu. Powodowało to wstrzymanie prac i miało wpływ na przedłużenie czasu realizacji poszczególnych etapów inwestycji⁵³.

Ponadto opóźnienie w realizacji zadania nr 7 spowodowane było m.in. koniecznością odbudowy zniszczonej infrastruktury kolejowej wskutek wielokrotnych kradzieży i dewastacji. Wiązało się to z wydłużeniem czasu realizacji inwestycji o osiem miesięcy i poniesieniem dodatkowych kosztów w kwocie 3,5 mln zł.

**Realizacja prac bez
zatwierdzonych HRF
oraz z naruszeniem
niektórych warunków
umów**

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych (Subklauzula 8.3 Warunków Szczególnych pn. „Harmonogram”) wykonawców zobowiązano do opracowania HRF dla poszczególnych etapów prac. We wszystkich inwestycjach dopuszczono do realizacji umów bez zatwierdzonych bądź zaktualizowanych HRF, stanowiących dokument planistyczno - kontrolny łączący zakres rzeczowy prac z nakładami finansowymi oraz czasem ich realizacji. Nie sprzyjało to sprawnej, bieżącej kontroli postępu robót i wydatków oraz uniemożliwiało rzetelną ocenę stopnia zaawansowania inwestycji. Utrudniło to także egzekwowanie od wykonawców zobowiązań i rozliczanie ich z terminowości realizacji prac. Taki sposób działania Spółki ograniczył możliwość bieżącego reagowania na opóźnienia. Zarówno Inwestor, jak i działający w jego imieniu Inżynierowie Kontraktów, nie mieli realnego wpływu na działania wykonawców.

Przykłady skutków niezatwierdzenia HRF:

1. W zadaniu nr 7 wskutek uporczywego i rażącego naruszania przez wykonawcę obowiązków wynikających z umowy, tj. nieprzedłożenia zaktualizowanego i dostosowanego do faktycznego stanu zaawansowania prac harmonogramu rzeczowo-finansowego, inżynier kontraktu nie miał

⁵² Zadanie 7.

⁵³ Zadanie 3.

możliwości dokonania analizy zaawansowania finansowego robót w stosunku dla Planu Przerobów, który jest elementem harmonogramu rzeczowo-finansowego. Z kolei Wykonawca tej inwestycji realizował roboty budowlane niezgodnie z zawartą umową. Nie zrealizował kluczowych robót wymagających zamknięć torowych, co uniemożliwiło wznowienie ruchu kolejowego na tym odcinku. Ponadto, pomimo całodobowego zamknięcia torowego, nie zrealizował żadnych zasadniczych robót w branży SRK, teletechniki, energetyki, sieci trakcyjnej, branży sanitarnej oraz nie prowadził 54 konkretnych robót budowlanych i znacząco zawiązał ilość pracowników wykonujących roboty na terenie budowy.

2. W zadaniu nr 5 Inżynier Kontraktu wskazał, że z punktu widzenia ciągłości oraz terminowości robót konieczne było uzgodnienie i zatwierdzenie HRF umożliwiającego pełny monitoring i kontrolę postępu prac. Z uwagi na brak zaakceptowanego HRF nie mógł on określić stanu zaawansowania prac w stosunku do planu określonego w HRF. Z kolei Wykonawca tej inwestycji realizował roboty budowlane niezgodnie z zawartą umową. Wystąpiły opóźnienia w wykonaniu prac projektowych oraz nie realizowano robót zasadniczych, co miało wpływ na termin realizacji całego zadania.

Inżynier Kontraktu wskazywał, że uchylenie się Wykonawcy od obowiązku przedłożenia i aktualizacji HRF nie tylko stanowi poważne naruszenie Warunków Kontraktowych, ale uzasadnia także przesłanki świadomego utrudniania Inżynierowi i Zamawiającemu nadzorowanie robót.

Inne naruszenia warunków umownych realizacji robót.

Przykłady

- realizacja robót w ramach dwóch kontraktów zadania nr 6 nie była prowadzona na podstawie HRF, a ze względu na opóźnienia robót torowych na poprzednich kontraktach, termin realizacji robót SRK, aneksami zawartymi *ex post*, został wydłużony o rok. W konsekwencji, aneksowany termin realizacji robót został dostosowany do ich faktycznego wykonania. Do tego momentu roboty realizowano bez sporządzonych HRF, których zatwierdzenie było niemożliwe z uwagi na terminy sporządzenia ww. aneksów.
- w przypadku zadania nr 1 wskutek długotrwałego i niezgodnego z zasadami określonym w podręczniku zarządzania sporami inwestycyjnymi procedowania wniosków o aneks (tj. przez okres od 14 do 26 miesięcy) *post factum* dostosowano termin realizacji robót do stanu ich faktycznego wykonania. W konsekwencji doprowadzono do sytuacji, w której aneksy zawarto po upływie wynikającego z umowy terminu na realizację zadania.

- w przypadku zadania nr 6 realizowano roboty budowlane przed zawarciem stosownych poleceń zmian stanowiących aneks do umowy⁵⁴. Było to sprzeczne z postanowieniami umowy o roboty budowlane, które wymagały, aby każda zmiana obejmująca istotną zmianę zakresu robót dokonywana była poprzez sporządzenie aneksu do kontraktu. W konsekwencji, realizacja robót odbywała się niezgodnie z umową, a wykonawca wyłącznie na podstawie własnych decyzji wyprzedzająco podejmował roboty. Zatem zawarcie polecenia zmiany było jedynie czynnością następczą, regulującą wysokość należnego wykonawcy wynagrodzenia. W efekcie w trzech przypadkach zawartych już następczo poleceń zmian dotyczących wykonania szybów windowych zamiast uprzednio przewidzianych w projekcie budowlanym platform naschodowych CUPT⁵⁵ zakwestionował podstawę prawną zawarcia tych poleceń. Wskazał, że dokonana zmiana nie była zgodna zarówno z zapisami umowy jak również z przepisami pzp, gdyż nie wynikała z warunków zewnętrznych niedających się przewidzieć w dacie zawarcia umowy, a zamówienie to nie było zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego. W konsekwencji koszty w wysokości 3,5 mln zł zostały potraktowane jako koszty niekwalifikowane projektu.
- w trakcie realizacji zadania nr 3 wystąpiła konieczność wykonania robót dodatkowych dla zabudowy linii zasilających średniego napięcia. Jednak zakres prac przewidziany pierwotnie w PFU przewidywał realizację przyłączy niskiego napięcia. W konsekwencji Inżynier Projektu wydał polecenie zmiany, w którym strony przewidziały dodanie nowego Etapu na realizację ww. robót, co skutkowało przesunięciem terminu zakończenia inwestycji o 343 dni. W efekcie tych zmian Spółka błędnie zaliczyła wydatki w kwocie 419,8 tys. zł do kosztów kwalifikowanych projektu, a CUPT po dokonaniu oceny IFS⁵⁶ zakwalifikowało realizację tych prac do kosztów niekwalifikowanych projektu. W konsekwencji kwota w łącznej wysokości 419,8 tys. zł oraz należne odsetki w kwocie 60,5 tys. zł zostały zwrócone instytucji dotującej.
- w przypadku zadania nr 7 niezgodnie z umową na odbudowę sieci trakcyjnej zaakceptowano sporządzony przez wykonawcę harmonogram robót sieciowych, w którym nie określił on przerobów i harmonogramów płatności a także kosztów ogólnych rozłożonych proporcjonalnie na czas trwania umowy, a podany termin ostatecznego odbioru wykraczał poza datę określoną w umowie.

⁵⁴ W dziewięciu przypadkach – tj. 53% próby.

⁵⁵ W ramach informacji o wynikach weryfikacji raportu kwartalnego za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019 r.⁵⁵

⁵⁶ Individual Financial Statement – tj. wniosku o płatność na poziomie unijnym.

Przekroczenie zakresu udzielonych pełnomocnictw

Podstawą do zaciągnięcia zobowiązań z tytułu zawartych umów z wykonawcami były uchwały Zarządu Spółki oraz zgody udzielone przez Walne Zgromadzenie. W dwóch inwestycjach Kierownictwo Regionu Zachodniego, przekraczając zakres udzielonych przez Zarząd Spółki pełnomocnictw, dokonywało nieuprawnionego zaciągania zobowiązań ponad kwotę warunkową określoną w danej uchwale czy umowie. Powyższe działania prowadziły do zbyt dużej swobody zaciągania zobowiązań i wydatkowania środków przez Kierownictwo Regionu.

Przykłady

- w toku realizacji zadania nr 6 stwierdzono, że finansowanie zobowiązań wynikających z czterech umów, w łącznej kwocie 294,1 mln zł (tj. 17% wartości inwestycji), odbywało się poza okresami określonymi w uchwałach Zarządu Spółki dotyczących realizacji ww. inwestycji. W Regionie nie podejmowano rzetelnych działań w celu zapewnienia zgodności pomiędzy okresami finansowania (wskazanymi w ww. uchwałach Zarządu), a datami faktycznie ponoszonych wydatków. W odniesieniu do dwóch umów region nie wnioskował o dokonanie stosownych zmian uchwał, natomiast w przypadku dwóch pozostałych umów wnioskował o dokonanie takich zmian dopiero po upływie dwóch lat od końca okresu finansowania przewidzianego w danej uchwale.
- w toku realizacji zadania nr 5, wskutek zawarcia w okresie półrocznym 12 aneksów do umów, troje zastępców Dyrektorów Regionu Zachodniego zaciągnęło zobowiązania w łącznej kwocie 6,6 mln zł ponad „kwotę warunkową” określoną w umowie (kwota ta stanowiła górną granicę zobowiązań z tytułu realizacji umowy).

Niedostateczne korzystanie z uprawnień do naliczania kar umownych

W czterech inwestycjach⁵⁷ nie korzystano w pełnym zakresie z przysługujących Inwestorowi, na podstawie zawartych z wykonawcami umów, uprawnień do stosowania sankcji za niedotrzymanie warunków kontraktowych. Pomimo posiadania przez Spółkę wiedzy o zasadności dochodzenia kar, zaniechano ich naliczenia na łączną kwotę 27,7 mln zł. Tym samym nie podjęto skutecznych działań zapewniających prawidłową realizację inwestycji, co sprzyjało powstawaniu wielomiesięcznych opóźnień w wykonywaniu kontraktów.

Przykłady

- w zadaniu nr 6 nie naliczono kwoty wynoszącej 5 923 tys. euro, tj. ok. 26,7 mln zł⁵⁸ z tytułu niezłożenia w terminie wniosków o wydanie decyzji

⁵⁷ Zadania 4, 6, 7 i 8.

⁵⁸ Przyjęto kurs 1 euro=4,5 zł.

o pozwoleniu na budowę. Dotyczyło to 17 wniosków, które zostały złożone z opóźnieniem sięgającym nawet 233 dni.

Nienaliczenie kar umownych wynikało z błędnego uznania przez Spółkę, że kary należy liczyć od daty przekroczenia krańcowego terminu całego etapu określonego w umowie zamiast etapów pośrednich ujętych w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy.

- w zadaniu nr 8 nie naliczono kwoty 135,0 tys. zł, z tytułu opóźnienia wynoszącego 91 dni w przedstawieniu przez wykonawcę wariantów inwestycyjnych.

Spółka nie potrafiła wyjaśnić przyczyn nienaliczenia tych kar.

- w zadaniu nr 4 nie naliczono kary w wysokości 409,1 tys. zł za nieterminowe zrealizowanie jednego z etapów, nieprzekazanie HRF i nieterminową jego aktualizację.

Spółka nie naliczyła kar umownych uznając, że możliwość jej wyegzekwowania nie uległa, na tamten czas, przedawnieniu.

- w zadaniu nr 7 nie naliczono kwot wynoszących:
 - 192,0 tys. zł za nieprzekazanie przez wykonawcę raportów z postępu prac (dziennych, tygodniowych i miesięcznych) oraz z tytułu realizacji przez wykonawcę prac budowlanych bez zatwierdzonego Programu Zapewnienia Jakości⁵⁹;
 - 280,0 tys. zł za opóźnienie w przedłożeniu PZJ oraz niedostarczenie przez wykonawcę HRF w umownym terminie⁶⁰.

Spółka zwróciła się do Inżyniera Kontraktu o przygotowanie i przedłożenie propozycji wyliczenia wysokości kar umownych. Pomimo jednak braku takiej propozycji nie podjęła samodzielnych działań w celu ich naliczenia.

Niedochodzenie roszczeń

W związku z realizacją badanych inwestycji Spółka dochodziła roszczeń z tytułu: kar umownych określonych w subklauzuli 8.7 Warunków Kontraktowych, pokrycia kosztów komunikacji zastępczej oraz kosztów robót naprawczych niezbędnych do odtworzenia uszkodzonej infrastruktury w łącznej kwocie 153,7 mln zł. Z tego 57,6 mln zł zostało uiszczone przez zobowiązanych bądź potrącone z zabezpieczeń lub gwarancji, a kwota 96,1 mln zł, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie została wyegzekwowana. W odniesieniu do roszczeń na łączną kwotę 17,8 mln zł (18,5 %) nie podjęto dalszych działań na drodze postępowania sądowego w celu jej dochodzenia.

⁵⁹ Dalej: PZJ.

⁶⁰ Za 87 dni opóźnienia.

Dotyczyło to:

- 16 362,6 tys. zł należnych od wykonawcy robót zadania nr 7 z tytułu naliczonych kar umownych. Spółka odstąpiła od umowy z wykonawcą 15 lutego 2022 r. Pomimo wystawienia noty 19 kwietnia 2022 r. stosowne wezwanie do zapłaty wysłano dopiero po 309 dniach⁶¹. Z kolei przez dalsze 616 dni⁶², Spółka nie skierowała sprawy na drogę postępowania sądowego. Pozew przeciwko wykonawcy Spółka skierowała dopiero 31 grudnia 2024 r. Z kolei, postępowanie restrukturyzacyjne wobec tego wykonawcy zakończyło się odmową zatwierdzenia układu, a wykonawca został wykreślony z rejestru przedsiębiorców z dniem 30 czerwca 2023 r. W tym kontekście było to działanie zdecydowanie spóźnione i niegospodarne, a z uwagi na niewypłacalność wykonawcy, wzrosło ryzyko braku możliwości wyegzekwowania tych należności.
- 800,1 tys. zł należnych od wykonawcy robót zadania nr 7 z tytułu zwrotu kosztów poniesionych na zapewnienie komunikacji zastępczej w kwocie 631,9 tys. zł oraz z tytułu robót naprawczych niezbędnych do odtworzenia uszkodzonej infrastruktury wbudowanej w ramach projektu w kwocie 168,2 tys. zł.
- 636,0 tys. zł należnych od wykonawcy robót zadania nr 1 z tytułu kar umownych za nieuzasadnioną zwłokę w przekazaniu: programu zapewnienia jakości dla tego zadania, raportów o postępie prac za czerwiec i lipiec 2017 r. oraz poprawionego HRF dla etapu prac projektowych.

**Przypadki
nieprawidłowego
regulowania
zobowiązań**

W dwóch inwestycjach wystąpiły przypadki nieprawidłowego regulowania zobowiązań związanych z realizacją inwestycji wobec innych kontrahentów.

Przykłady

1. W zadaniu nr 7 niezgodnie z postanowieniami umowy zawarto z wykonawcą robót budowlanych porozumienie, na podstawie którego Spółka zobowiązała się zapłacić kwotę 3,5 mln zł z zastrzeżeniem, by to on zrealizował płatności na rzecz podwykonawców. W efekcie Spółka, po weryfikacji nieuregulowanych roszczeń podwykonawców i uznaniu ich zasadności, realizowała płatności na rzecz wykonawcy, zamiast bezpośrednio na rzecz podwykonawców. Było to sprzeczne z art. 143c ówczesnie obowiązującej ustawy Pzp-2004, zobowiązującym zamawiającego do dokonania bezpośredniej zapłaty na rzecz podwykonawcy. Takie działanie Spółki w sytuacji prowadzonego wobec niego postępowania układowego i jego niewypłacalności, prowadziło do

⁶¹ Tj. 22 lutego 2023 r.

⁶² Tj. do dnia zakończenia kontroli NIK.

**Niegospodarne
kontynuowanie
umowy**

pokrzywdzenia podwykonawców i narażenia się na ryzyko ewentualnej zapłaty tej samej kwoty bezpośrednio podwykonawcom (gdyby wystąpili do sądu).

2. W ramach realizacji zadania nr 1, wystąpiły przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań wobec różnych podmiotów, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek w kwocie 14,7 tys. zł z tytułu zwłoki. Dotyczyło to m.in. odszkodowań dla właścicieli, których nieruchomości zostały przejęte na realizację inwestycji oraz pokrycia kosztów organizacji komunikacji zastępczej.

W ramach realizacji zadania nr 7, Spółka niezasadnie kontynuowała współpracę z nierzetelnym wykonawcą, pomimo kolejnych okoliczności wskazujących na zagrożenia terminowego i należytego wykonania robót budowlanych. Już po trzech miesiącach od podpisania z nim umowy (styczeń 2020 r.) wszczęto postępowanie układowe (restrukturyzacyjne) z powodu utraty przez niego płynności finansowej i jego niewypłacalności. Po następnych dwóch miesiącach (marzec 2020 r.) roszczenia zgłoszone przez podwykonawców przekroczyły 5% kwoty kontraktu tego wykonawcy w związku z niewywiązywaniem się przez niego z płatności.⁶³ Będący w trudnej sytuacji finansowej wykonawca w kolejnych pięciu miesiącach (kwiecień – sierpień 2020 r.) nie zapewniał wymaganego zasobu kadrowego i sprzętu do prowadzenia przewidzianych umową robót budowlanych ani nie dysponował wystarczającymi środkami do dalszej realizacji prac. W efekcie w kolejnym miesiącu (wrzesień 2020 r.) zawarto z nim porozumienie o wzajemnych rozliczeniach na mocy którego Spółka realizowała płatności na jego rzecz zamiast podwykonawców. Wykonawca nie zrealizował w terminie, tj. do listopada 2020 r., kluczowych dla umowy robót wymagających zamknięć torowych i do stycznia 2021 r. uniemożliwił wznowienie ruchu kolejowego na odcinku Zbąszynek-Czerwieńsk.

Ostatecznie zamknięcie torowe zostało wydłużone z winy wykonawcy do czerwca 2021 r., a pomimo całodobowego zamknięcia toru nie realizował on żadnych zasadniczych robót w branży SRK (Sterowania Ruchem Kolejowym), teletechniki, energetyki, sieci trakcyjnej oraz branży sanitarnej. Analiza postępu realizacji prac wykazała, że w grudniu 2020 r. stan zaawansowania robót wynosił 45,24%. Wykonawca zrealizował jedynie wymianę podkładów na nowe, oczyścił i uzupełnił podsypkę, dokonał regulacji i podbicia toru, a także wykonał prace przygotowawcze na obiektach inżynierskich.

⁶³ Stosownie do art. 143c ust. 7 Pzp konieczność wielokrotnego dokonywania bezpośredniej zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, o których mowa w ust. 1, lub konieczność dokonania bezpośrednich zapłat na sumę większą niż 5% wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego może stanowić podstawę do odstąpienia od umowy w sprawie zamówienia publicznego przez zamawiającego.

W okresie od marca do grudnia 2020 r. wykonawca nie wykonał żadnego z poleceń skierowanych do niego w 18 wezwaniach (min. do: wznowienia robót, natychmiastowego poprawienia BIOZ i Planu zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy, mobilizacji i wzmożenia zaangażowania sprzętu, złożenia programu naprawczego, należytego wykonywania zobowiązań wynikających z umowy). Ponadto wystąpił, bez uzgodnienia z inwestorem, do urzędu wojewódzkiego o wstrzymanie rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dla realizacji części prac. Pomimo wezwania inżyniera kontraktu odmówił on wycofania tego wniosku. Spowodowało to opóźnienie w uzyskaniu pozwolenia na budowę i realizacji kontraktu.

Dodatkowo, w okresie obowiązywania umowy, przez ponad 1,5 roku niewłaściwie zabezpieczał plac budowy, co doprowadziło do 31 kradzieży infrastruktury kolejowej (w okresie czerwiec 2020 r. – grudzień 2021 r.). Pomimo pojawiających się od dwóch lat licznych sygnałów i okoliczności wskazujących, że nie dawał on rękojmi terminowego i należytego wykonania zadania, Spółka odstąpiła od umowy dopiero na siedem tygodni przed upływem terminu jej zakończenia (tj. 15 lutego 2022 r.). W ww. przypadku wystąpiły przesłanki uprawniające Spółkę do odstąpienia od umowy, przede wszystkim wielokrotne dokonywanie bezpośredniej płatności na rzecz podwykonawców oraz konieczność dokonania zapłat na rzecz podwykonawców na sumę większą niż 5% wartości umowy oraz uporczywe i rażące naruszanie przez wykonawcę obowiązków wynikających z umowy.

Dalsze prace zlecono innemu wykonawcy, który prowadził je przez następne dziewięć miesięcy. Konsekwencją kontynuowania tej umowy, było poniesienie przez Spółkę w tym okresie strat finansowych w wysokości 16,4 mln zł. Wynikały one m.in. z realizacji robót niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej oraz ze szkód powstałych na skutek nienależytego zabezpieczenia terenu budowy, co doprowadziło do kradzieży elementów infrastruktury kolejowej. Jednak dochodzenie roszczeń od tego wykonawcy może się okazać bezskuteczne ze względu na jego wykreślenie z rejestru przedsiębiorców.

Nierzetelnie jednak zaplanowano zakres dalszych robót w kolejnej umowie zawartej w 2022 r. (tj. umowy na kontynuację robót), co skutkowało koniecznością zawierania aneksów do umów zwiększających zakres robót oraz wynagrodzenia obu wykonawców. W trakcie postępowania dot. kontynuacji robót, oferenci zwracali się o udostępnienie wyników inwentaryzacji oraz protokołów odbiorów dla dotychczas wykonanych prac. Zamawiający odmówił przekazania tej dokumentacji, odsyłając do treści PFU. Od wykonawców wpłynęły także zapytania, które dotyczyły stwierdzonych w trakcie wizji lokalnych licznych dewastacji urządzeń SRK oraz sieci trakcyjnej w zakresie wymagania

usunięcia wszystkich szkód nieopisanych w PFU, a które wykonawca będzie zobowiązany usunąć po przejęciu placu budowy. Spółka wyjaśniała, że wymienione w zapytaniach uszkodzenia i usterki zostaną usunięte przez poprzedniego wykonawcę robót, w związku z czym nie należy wyceniać tych prac. Jednakże, Spółka wezwała wykonawcę do usunięcia wszystkich usterek i szkód dopiero w czerwcu 2022 r., tzn. po otwarciu ofert w postępowaniu na kontynuację robót. Wcześniej, bezskutecznie wzywano wykonawcę do naprawy odkrytych fundamentów słupów trakcyjnych i naprawy czterech przejazdów kolejowych. Część prac, które wynikały z rozpoznanych przez oferentów usterek i uszkodzeń objęta została robotami dodatkowymi, zleconymi na podstawie aneksu nr 1 z 25 stycznia 2023 r. Wskazano w nim, że w trakcie realizacji umowy ujawniła się konieczność wykonania robót dodatkowych, niezbędnych dla przywrócenia przejezdności linii, a których zakres obejmował głównie prace naprawcze branży SRK i teletechnicznej na stacji Babimost, Sulechów i Czerwieńsk. Aneksem tym zwiększono wartość robót o 1,6 mln zł i wydłużono termin ich wykonania o 56 dni, tj. do 230 dni od daty podpisania umowy.

Zwiększone koszty inwestycji powstałe na skutek opóźnień w ich realizacji

Żadne spośród objętych kontrolą, zadanie inwestycyjne nie zostało ukończone w terminie pierwotnie określonym w umowie. Opóźnienia w ich realizacji wyniosły od 269 do 1826 dni, tj. prawie pięć lat.

W związku z realizacją badanych inwestycji Spółka poniosła koszty zwiększone o 496,5 mln zł (tj. 5,8%) w stosunku do początkowo zaplanowanych. Główną przyczyną zwiększenia nakładów było wydłużenie czasu realizacji inwestycji, co wygenerowało koszty w wysokości 397,9 mln zł (80,1 % kwoty wzrostu), w tym:

- 175,8 mln zł związane było ze wzrostem ogólnych kosztów wykonawców poniesionych przy dwóch inwestycjach⁶⁴,
- 115,8 mln zł wynikało z konieczności pokrycia w sześciu inwestycjach⁶⁵ skutków wysokiej inflacji oraz wzrostu cen spowodowanego agresją zbrojną Rosji przeciwko Ukrainie,
- 106,3 mln zł dotyczyło ogólnych kosztów wykonawców jednej inwestycji⁶⁶ poniesionych w okresie od 24.11.2024 r. do 31.12.2025 r., tj. po zakończeniu kontroli NIK. W tym przypadku w ramach monitoringu realizacji wniosków pokontrolnych Izba wystąpiła do Spółki o informacje o dalszych postępach prac i dodatkowych kosztach realizacji tej inwestycji. W związku z jej ukończeniem ustało – zidentyfikowane w toku kontroli NIK – ryzyko zwrotu unijnego dofinansowania.

⁶⁴ Zadania 1 i 5.

⁶⁵ Zadania 1, 2, 3, 4, 5 i 7.

⁶⁶ Zadanie 5.

Pozostałe 98,6 mln zł (19,9 %) przeznaczono na roboty dodatkowe, których konieczność ujawniono na etapie projektowania i prac budowlanych, przy czym aż 29,7 mln zł poniesiono z winy Spółki wskutek nierzetelnego określenia przez Spółkę dla pięciu inwestycji⁶⁷ zakresu robót na etapie prac przygotowawczych.

Przykłady

- w zadaniu nr 5 – planowany termin zakończenia inwestycji - 31 marzec 2018 r., faktyczne zakończenie - 31 grudnia 2025 r., tj. opóźnienie wyniosło 1826 dni, a koszty wzrosły łącznie o 276,2 mln zł,
- w zadaniu nr 1 – planowany termin zakończenia inwestycji – 31 lipca 2019 r., faktyczne zakończenie - 30 czerwca 2023 r., tj. opóźnienie wyniosło 1430 dni, a koszty wzrosły łącznie o 101,7 mln zł,
- w zadaniu nr 4 – pierwotny termin zakończenia inwestycji – 30 grudnia 2020 r., faktyczne zakończenie - 21 grudnia 2023 r., tj. opóźnienie wyniosło 1086 dni, a koszty wzrosły łącznie o 3,6 mln zł.

Jeszcze w toku kontroli NIK zidentyfikowane zostało ryzyko niezrealizowania zadania nr 5 do dnia 31 grudnia 2025 r., tj. w okresie kwalifikowalności wydatków określonym w dokumencie Grant Agreement (GA) - umowie o dofinansowanie z CEF⁶⁸ z uwagi na niedochowanie przez PKP PLK S.A. obowiązków Inwestora w zakresie szacowania wartości i określania zakresu rzeczowego zamówienia oraz opóźnień w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych. Narażało to Spółkę na zwrot części unijnego dofinansowania uzyskanego z Funduszu Spójności oraz poniesienia dodatkowych kosztów w kwocie ok. 124,1 mln zł⁶⁹ za realizację robót torowych i infrastruktury towarzyszącej w przedłużonym czasie.

W ramach monitoringu realizacji wniosków pokontrolnych Izba wystąpiła do Spółki o informacje dotyczące dalszych postępów prac i poniesienia dodatkowych kosztów realizacji tej inwestycji. Spółka poinformowała, że w wyniku jej ukończenia ustało zidentyfikowane ryzyko niezrealizowania inwestycji w terminie i zwrotu unijnego dofinansowania. Niemniej jednak w następstwie jej przedłużenia o prawie pięć lat (tj. do końca 2025 r.)

⁶⁷ Zadanie 1, 4, 5, 7, 8.

⁶⁸ Środki z Funduszu Spójności, w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

⁶⁹ Kwota wykazana przez PKP PLK S.A. na dzień zakończenia kontroli NIK, tj. 23 listopada 2024r. Dotyczy: kosztów ogólnych poniesionych przez Wykonawców, tj. kosztów prowadzenia prac w wydłużonym czasie wynikających z umowy zawartej w dniu 24 stycznia 2024 r. – 33,6 mln zł oraz szacowanych kosztów ogólnych i waloryzacji wynagrodzenia Wykonawców – 90,5 mln zł, w tym m.in.: koszty ubezpieczeń, koszt utrzymania zaplecza budowy wraz z wyposażeniem, koszt mediów, koszt sprzątnięcia biur, koszt ochrony zaplecza budowy, koszty wynajmu, koszty zarządu, w tym administracyjno-gospodarcze, koszty wydziałowe, koszty utrzymania personelu i wynagrodzeń, koszty utrzymania mieszkań służbowych oraz koszty podróży służbowych i delegacji.

Spółka poniosła dodatkowe koszty w wysokości 139,9 mln zł, w tym 106,3 mln zł⁷⁰ po zakończeniu kontroli NIK.

Opóźnione efekty KPK

Celem modernizacji badanych linii kolejowych, zgodnie z założeniami określonymi w Krajowym Programie Kolejowym była poprawa parametrów technicznych poprzez przywrócenie lub zwiększenie prędkości maksymalnej pociągów pasażerskich i towarowych oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa tych przewozów. Nieskuteczny nadzór Zarządu Spółki nad sprawną i terminową realizacją projektów inwestycyjnych doprowadził do wydłużenia w czasie modernizacji linii kolejowych. W konsekwencji, cele określone w KPK osiągnięto z wieloletnim opóźnieniem, sięgającym od 269 dni do nawet pięciu lat.

Przykłady

- w zadaniu nr 5 – planowany termin rozpoczęcie inwestycji - 31 marzec 2018 r. a pierwotny termin zakończenia inwestycji - 31 grudnia 2020 r. natomiast faktyczne zakończenie inwestycji - 31 grudnia 2025 r., tj. opóźnienie wyniosło 1826 dni,
- w zadaniu nr 1 – planowany termin rozpoczęcie inwestycji - 20 maja 2017 r. a pierwotny termin zakończenia inwestycji - 31 lipca 2019 r., natomiast faktyczne zakończenie inwestycji: 28 sierpnia 2023 r., tj. opóźnienie wyniosło 1430 dni,
- w zadaniu nr 4 – planowany termin rozpoczęcie inwestycji - 24 października 2018 r., a pierwotny termin zakończenia inwestycji – 30 grudnia 2020 r., natomiast faktyczne zakończenie inwestycji – 21 grudnia.

Nieprawidłowe ewidencjonowanie majątku trwałego

W przypadku czterech⁷¹ wybranych do kontroli inwestycji, na które poniesiono od początku ich realizacji nakłady finansowe w wysokości ok. 6,3 mld zł, nie rozliczono nakładów na środki trwałe w wysokości ok. 888,3 mln zł, tj. 13% ogółu. Z kolei przyjęcie na stan środków trwałych w łącznej kwocie 82,3 mln zł⁷² nastąpiło po upływie od 66 do 994 dni od daty sporządzenia danego protokołu odbioru końcowego środka trwałego. Przyczyną tego było nieprzestrzeganie w Spółce zasad określających terminy wystawiania dokumentów OT, będących podstawą do ujęcia środków trwałych w ewidencji majątku trwałego, wynikających z wewnętrznej Instrukcji⁷³. Skutkowało to nieterminowym wystawianiem

⁷⁰ Kwota dotyczyła kosztów ogólnych poniesionych przez Wykonawców, tj. kosztów prowadzenia prac w wydłużonym czasie wynikających, w tym m.in.: koszty ubezpieczeń, koszt utrzymania zaplecza budowy wraz z wyposażeniem, koszt mediów, koszt sprzątnięcia biur, koszt ochrony zaplecza budowy, koszty wynajmu, koszty zarządu, w tym administracyjno-gospodarcze, koszty wydziałowe, koszty utrzymania personelu i wynagrodzeń, koszty utrzymania mieszkań służbowych oraz koszty podróży służbowych i delegacji.

⁷¹ Zadania 1, 3, 6 i 7.

⁷² Badaniem objęto 92 dowody OT.

⁷³ Tj. Instrukcji o ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych.

przez poszczególne Regiony CRI dowodów OT. W konsekwencji, operacje ujmowano w ewidencji księgowej nie w tym okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły, co było niezgodne z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Powyższym działaniem dopuszczono do naliczania odpisów amortyzacyjnych z opóźnieniem, pomimo trwającej już eksploatacji linii kolejowych.

Ponadto, w przypadku jednej inwestycji⁷⁴, na stan środków trwałych w budowie przyjmowano zapłacone odsetki w łącznej kwocie 14,1 mln zł⁷⁵ od kredytu zaciągniętego na realizację inwestycji, pomimo jej ukończenia w 2021 r. Stanowiło to naruszenie art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości oraz § 8 ust. 5 pkt 20 Instrukcji o ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych w PKP PLK S.A.

Ograniczenia funkcjonalne systemu finansowo-księgowego

W PKP PLK S.A. w celu realizacji każdego projektu inwestycyjnego prowadzono w systemie informatycznym wyodrębnioną ewidencję księgową wykorzystującą m.in. unikatowy identyfikator, odrębne kody źródeł finansowania oraz odrębne rachunki bankowe każdego projektu.

Z powodu ograniczeń systemowych oraz jego zmian funkcjonalnych ewidencja ta, w trakcie badania przez NIK uniemożliwiła ustalenie zgodnej ze stanem faktycznym wysokości kosztów i wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych poniesionych w ramach realizacji poszczególnych zadań. Ograniczenia te nie pozwalały na ujmowanie zdarzeń wcześniej ujętych w księgach oraz korygowanie ww. kosztów zaewidencjonowanych w latach wcześniejszych po końcowym rozliczeniu nakładów na docelowy środek trwały. W konsekwencji w przypadku pięciu inwestycji⁷⁶ rozbieżności w zakresie poszczególnych grup wydatków finansowanych ze środków unijnych (kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych) wyniosły 784,6 mln zł, co stanowiło 10,2% poniesionych wydatków. Prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób uniemożliwiający stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów i działania stosowanych procedur obliczeniowych stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁷⁷.

Przykład

W zadaniu nr 6 różnice pomiędzy danymi ujętymi w ewidencji księgowej a faktyczną wysokością kosztów (wydatków) kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych wyniosły 235,2 mln zł, co stanowiło 17,3% faktycznych kosztów. Z kolei rozbieżności w zakresie poszczególnych grup: wydatków kwalifikowanych obejmujących zakres rzeczowy kwalifikowany wyniosły

⁷⁴ Zadanie 6.

⁷⁵ Odsetki naliczono za okres od listopada 2022 r. do sierpnia 2024 r.

⁷⁶ Zadania 1, 3, 5, 6 i 8.

⁷⁷ Tj. umożliwiające stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych.

113,0 mln zł (faktyczne koszty niższe niż wykazane ewidencji księgowej), wydatków kwalifikowanych niepodlegających refundacji 117,1 mln zł (faktyczne koszty wyższe niż wykazane ewidencji księgowej), a w zakresie wydatków niekwalifikowanych obejmujących zakres rzeczowy kwalifikowany 5,1 mln zł (faktyczne koszty niższe niż wykazane ewidencji księgowej).

5.3. NADZÓR NAD PRZYGOTOWANIEM I REALIZACJĄ INWESTYCJI KOLEJOWYCH

Nadzór sprawowany przez Zarząd Spółki nad prawidłową realizacją badanych inwestycji kolejowych był nieefektywny, gdyż nie podejmowano skutecznych działań zaradczych zapewniających terminowe wykonywanie prac projektowo-budowlanych zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji inwestycji. Doprowadziło to do opóźnień w ich przygotowaniu i przebiegu oraz do znaczącego wzrostu kosztów. Wdrożone w Spółce procedury, narzędzia i mechanizmy, stanowiące wsparcie dla sprawnego zarządzania projektami inwestycyjnymi, nie zapobiegły zaniedbaniom i błędom na etapie przygotowawczym oraz nienależytemu monitorowaniu postępów realizacji inwestycji. Skutkowało to przedłużającymi się pracami budowlanymi oraz roszczeniami finansowymi wykonawców (m.in. z tytułu przestoju, a także inflacyjnego wzrostu cen usług i materiałów).

**Nierzetelne dane
w systemie EPM do
monitorowania
postępu prac i ryzyk**

Funkcjonujący w Spółce system EPM służący do monitoringu i raportowania postępów realizacji inwestycji oraz ryzyk inwestycyjnych nie spełniał funkcji, do której był przeznaczony. Zawarte w systemie informacje o istotnych aspektach przygotowania i przebiegu inwestycji często nie odpowiadały stanowi faktycznemu ze względu na brak bieżącej ich aktualizacji. A na ich podstawie cyklicznie opracowywano raporty, które miały umożliwiać dokładną analizę, kontrolę oraz wsparcie procesu podejmowania decyzji zaradczych (na każdym etapie realizacji projektu). W konsekwencji nierzetelne dane w systemie nie pozwalały na właściwe bieżące monitorowanie inwestycji i podejmowanie odpowiednich działań zaradczych ze względu na dysponowanie niepełną wiedzą co do postępu prac budowlanych oraz ich terminowości i jakości wykonania. Przykładowo:

- zamieszczone harmonogramy nie zawsze zawierały aktualne planowane terminy zakończenia inwestycji,
- rejestr roszczeń i kar nie uwzględnił wszystkich spraw,
- tablice informacyjne projektu nie były na bieżąco aktualizowane, co dotyczyło kluczowych umów, podziału nakładów, planu i wykonania oraz zaawansowania rzeczowego projektu.

Ponadto, na etapie planowania inwestycji nie uwzględniono potencjalnych ryzyk inwestycyjnych w celu zminimalizowania zagrożeń nieterminowego przebiegu inwestycji i wzrostu kosztów. Ryzyka inwestycyjne

identyfikowano i wprowadzano do systemu EPM dopiero w momencie ich wystąpienia, tj. w toku realizacji inwestycji, a nie przed jej rozpoczęciem.

Nieskuteczne procedury zarządzania projektem inwestycyjnym

W Spółce od 2014 r. obowiązywały procedury zarządzania projektami inwestycyjnymi⁷⁸ a w 2022 r. wprowadzono zasady porządkujące ich przygotowanie i realizację⁷⁹. Miały one stanowić wsparcie w realizacji projektów inwestycyjnych oraz poprawić stosowane praktyki w zakresie zarządzania inwestycjami. Pomimo wprowadzonych ww. procedur, w badanych inwestycjach, ich stosowanie nie przyczyniło się do usprawnienia zarządzania projektami inwestycyjnymi. Nie ograniczono nieprzewidzianych zdarzeń projektowych oraz nie podejmowano skutecznych działań związanych z rozwiązywaniem problemów i zagrożeń zidentyfikowanych w trakcie inwestycji (np. niskiego postępu prac budowlanych i wielomiesięcznych opóźnień).

Niefektywne wykorzystanie informacji z monitoringu wizyjnego

W latach 2017–2024 Spółka monitorowała przebieg inwestycji za pomocą Bezzałogowych Statków Powietrznych⁸⁰, a także regularnych lotów inspekcyjnych śmigłowcem oraz rozlokowanych punktowo kamer (zapewniających stały podgląd on-line wskazanych obszarów inwestycyjnych⁸¹). Na podstawie ww. działań pozyskiwano ortofotomapy i raporty inwentaryzacyjne placów budów, filmy inspekcyjne, a także dokumentację fotograficzną z monitoringu on-line. W oparciu o te materiały opracowywano comiesięczne raporty zdjęciowe z postępu prac przygotowywane przez Kierowników Kontraktów dla Dyrektorów Regionów Centrum Realizacji Inwestycji. Miało to umożliwiać bieżącą kontrolę postępu prac, jakości realizowanych robót, czy zgodności z harmonogramem. Pomimo dysponowania ww. informacjami, w Spółce nie podejmowano skutecznych działań zapobiegających powstawaniu dalszych opóźnień w postępie prac inwestycyjnych lub ich minimalizowania na dalszych etapach prowadzonych robót budowlanych.

Brak skutecznej reakcji na zagrożenia inwestycyjne

Monitorowanie zagrożeń w projektach inwestycyjnych odbywało się na podstawie opracowanych procedur, w których kierownikowi projektu przypisano odpowiedzialność za bieżącą analizę ryzyk inwestycyjnych. Mimo zidentyfikowania ryzyk i problemów wskazujących na zagrożenia w procesie inwestycyjnym (takie jak m.in.: niski stopień zaawansowania robót budowlanych, nieadekwatnie zaangażowanie personelu i sprzętu,

⁷⁸ Metodyka zarządzania projektami i portfelami inwestycji infrastrukturalnych Spółki wraz z podręcznikiem dla zespołów projektowych przyjęta uchwałą nr 1124/2013 Zarządu PKP PLK S.A. z 10 grudnia 2013 r. wraz ze zmianami z 2015 r. (utrata mocy – z dniem 31 grudnia 2024 r.). Od 1 stycznia 2025 r. obowiązuje metodyka zarządzania projektami inwestycyjnymi przyjęta uchwałą nr 669/2024 Zarządu PKP PLK S.A. z 30 lipca 2024 r.

⁷⁹ Przyjęte uchwałą nr 840/2022 Zarządu PKP PLK S.A. z 25 października 2022 r.

⁸⁰ Wynajmowanych do roku 2020, a od I półrocza 2020 r. będących własnością Spółki.

⁸¹ W 2020 r. zrezygnowano z lotów śmigłowców i tych form monitoringu, ze względu na duże koszty z tym związane oraz identyfikowany brak zasadności ich stosowania.

opóźnienia prac, co zakłócało przyjęte harmonogramy zamknięć torowych), nie podjęto skutecznych działań zaradczych w celu zapewnienia terminowej realizacji inwestycji. W konsekwencji badane zadania inwestycyjne nie zostały zrealizowane na warunkach pierwotnie określonych w zawartych przez Spółkę umowach, co skutkowało wielomiesięcznymi opóźnieniami w ich zakończeniu.

Starania Spółki dla usprawnienia procesu inwestycyjnego

W Spółce, na koniec 2022 r., wprowadzono wytyczne w zakresie opracowania dokumentacji przedprojektowych i projektowych⁸² oraz podjęto działania zmierzające do wdrożenia metodologii BIM⁸³ na każdym etapie inwestycji. Przyjęte założenia miały służyć m.in.: wypracowaniu optymalnych rozwiązań projektowych na wczesnym etapie inwestycji; umożliwieniu lepszej weryfikacji kosztów inwestycji na etapie projektowania oraz potencjalnie ograniczyć ryzyko występowania kolizji i problemów projektowych. Wprowadzenie ww. mechanizmów miało tym samym zminimalizować ryzyko opóźnień oraz nieprzewidzianych kosztów w trakcie realizacji inwestycji. Do dnia zakończenia kontroli NIK w Spółce nie wdrożono ww. metodologii służącej zminimalizowaniu ryzyka opóźnień oraz nieprzewidzianych kosztów w trakcie realizacji inwestycji.

Niedostateczna skuteczność zaleceń pokontrolnych

W ramach funkcjonującego w Spółce systemu audytu i kontroli, w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadzono 171 kontroli mających na celu sprawdzenie prawidłowości planowania i realizacji zadań inwestycyjnych. W zakresie badanych ośmiu projektów inwestycyjnych, podczas tych kontroli, stwierdzono szereg nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in.: rażąco niskiej mobilizacji personelu i użycia sprzętu na budowie, powodującej brak właściwego zaawansowania realizacji kontraktu, co skutkowało opóźnieniami w wykonaniu robót. W wyniku tych kontroli skierowano szereg zaleceń zarówno systemowych, jak i indywidualnych do poszczególnych dyrektorów Regionów CRI. Na ich podstawie Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji zobowiązał dyrektorów Regionów m.in.: do koordynacji prac budowlanych pomiędzy wykonawcami, niezwłocznego zawarcia aneksów do obowiązujących umów i zaktualizowania HRF, uwzględniających realne terminy realizacji prac. Powyższe zalecenia nie wpłynęły na skuteczne usprawnienie przebiegu prac inwestycyjnych i nadal występowały opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów badanych inwestycji.

⁸² Przyjęte uchwałą Nr 962/2022 Zarządu PKP PLK S.A. z 8 grudnia 2022 r.

⁸³ BIM (z ang. Building Information Modeling) to metodyka pracy z projektem budowlanym opierająca się na cyfrowym odwzorowaniu obiektu budowlanego w bardzo szczegółowy sposób.. Model ten podlega następnie stałemu aktualizowaniu i odwzorowywaniu w ramach powstawania obiektu budowlanego. Dzięki temu łatwiej jest szacować koszty i śledzić postępy budowy, wcześniej można wykrywać kolizje i sprawnie podejmować decyzje projektowe.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy modernizacja wybranych linii kolejowych przebiegała w sposób prawidłowy i gospodarny?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy PKP PLK S.A. prawidłowo i rzetelnie nadzorowała przygotowanie i realizację inwestycji kolejowych? 2. Czy kontrolowana jednostka prawidłowo i rzetelnie przygotowała do realizacji inwestycji kolejowe? 3. Czy kontrolowana jednostka prawidłowo i rzetelnie realizowała i monitorowała postęp prac oraz gospodarnie wydatkowała środki na realizację inwestycji kolejowych, w tym osiągnęła zakładane efekty
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Centralę PKP PLK S.A. oraz trzy regiony Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A., tj. Region Śląski we Wrocławiu, Region Zachodni w Poznaniu i Region Centralny w Warszawie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017–2024 (tj. do 23 listopada 2024 r.)
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje m.in. od Urzędu Transportu Kolejowego (w zakresie wydawanych certyfikatów i zezwoleń dla badanych linii kolejowych), Marszałka Województwa Lubuskiego (w zakresie dofinansowania do modernizacji linii kolejowej nr 358), Lubuskiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (w zakresie dokonanych przez Spółkę zgłoszeń rozpoczęcia robót budowlanych).
Udział innych organów kontroli	W kontroli nie uczestniczyły inne organy na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Data rozpoczęcia i zakończenia kontroli	Kontrolę rozpoczęto 29 kwietnia 2024 r., a zakończono 23 listopada 2024 r.
Pozostałe informacje	<p>Niniejsza kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK.</p> <p>Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 38 wniosków pokontrolnych (według stanu na dzień 10 kwietnia 2026 r.: 33 zrealizowano, pięć pozostawało w trakcie realizacji). Do wszystkich czterech wystąpień zgłoszono łącznie 122 zastrzeżenia. Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uwzględniły w całości 20 zastrzeżeń, 33 uwzględniły w części, a oddaliły 69. Zastrzeżenia dotyczyły zapisów zamieszczonych w ocenach ogólnych i związanych z nimi nieprawidłowości polegających m.in. na:</p>

- akceptowaniu nienaliczania kar umownych za nieprzestrzeganie przez wykonawców umownych terminów realizacji robót poprzez zawieranie aneksów;
- udzielaniu zamówień w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przesłanki jego zastosowania;
- przekroczeniu umocowania do zaciągania zobowiązań;
- niezabezpieczeniu w należyty sposób terenu budowy;
- nierzetelnym opisanie przedmiotu zamówienia w postępowaniach przetargowych;
- niezawarciu w umowach na realizację robót budowlanych postanowień pozwalających na karanie wykonawcy w przypadku niezapewnienia przez niego potencjału osobowego oraz sprzętowego odpowiedniego do zakresu robót;
- zawieraniu aneksów do umów, w którym ex post dostosowano termin realizacji robót do stanu ich faktycznego wykonania;
- procedowaniu aneksów niezgodnie z zasadami określonym w pkt. 4.2 „Podręcznika zarządzania sporami inwestycyjnymi w PKP PLK S.A.”;
- niepodjęciu działań w celu dochodzenia roszczeń i kar umownych;
- realizowaniu inwestycji na podstawie niezatwierdzonych harmonogramów rzeczowo-finansowych;
- nierzetelnym ujawnianiu danych w systemie EPM.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej⁸⁴
1.	Delegatura NIK w Poznaniu	PKP PLK S.A. – Centrala	Prezes Zarządu Piotr Wyborski
2.		PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni	Prezes Zarządu Piotr Wyborski
3.	Delegatura NIK w Warszawie	PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny	Prezes Zarządu Piotr Wyborski
4.	Delegatura NIK we Wrocławiu	PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski	Prezes Zarządu Piotr Wyborski

⁸⁴ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu PKP PLK S.A., od 31 marca 2016 r. do 15 lutego 2024 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	PKP PLK S.A. – Centrala	Negatywna	Określono procedury w zakresie zarządzania projektami, ewidencjonowania środków oraz monitorowania przebiegu inwestycji, realizowano kontrole i audyty w zakresie modernizowanych linii. Stwierdzone stany prawidłowe nie miały jednak żadnego wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.	Brak właściwego nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych w zakresie jakości i terminowości przygotowania dokumentacji niezbędnej do zrealizowania badanych projektów.
				Brak właściwego nadzoru nad przebiegiem realizacji inwestycji kolejowych, co wpłynęło na ich wydłużenie i skutkowało zwiększeniem kosztów inwestycji.
				Brak właściwego nadzoru nad wprowadzaniem danych do systemu EPM oraz ujmowania w ewidencji księgowej środków trwałych oddanych do użytkowania.
				Brak właściwego nadzoru nad zaciąganiem zobowiązań finansowych.
				Brak właściwego nadzoru nad naliczaniem kar umownych i roszczeń oraz dochodzeniem należności.
2.	PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni	Negatywna	Uczestnicy procesu budowlanego spełniali wymogi i kwalifikacje określone w przepisach ustawy Prawo budowlane. Stwierdzone stany prawidłowe nie miały jednak żadnego wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.	Realizacja inwestycji z naruszeniem przepisów prawa, warunków zawartych umów oraz procedur wewnętrznych.
				Realizacja inwestycji po terminach określonych w pierwotnych umowach.
				Nierzetelne i nieterminowe przygotowanie dokumentacji, co wpłynęło na znaczne opóźnienia i poniesienie zwiększonych kosztów inwestycji łącznie o 68,3 mln zł i zagrożenia zwrotu części dofinansowania unijnego.

				<p>Niepodejmowanie skutecznych działań naprawczych i kontynuowanie współpracy z wykonawcą wbrew okolicznościom uzasadniającym odstąpienie od umowy.</p> <p>Nienaliczanie i niedochodzenie kar umownych i roszczeń.</p> <p>Wprowadzanie nierzetelnych danych do systemu EPM oraz nieprawidłowe ujmowanie w ewidencji księgowej środków trwałych oddanych do użytkowania.</p> <p>Zaciąganie zobowiązań finansowych z przekroczeniem zakresu upoważnień.</p>
3.	PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny	Negatywna	<p>Uczestnicy procesu budowlanego spełniali wymogi i kwalifikacje określone w przepisach ustawy Prawo budowlane.</p> <p>Stwierdzone stany prawidłowe nie miały jednak żadnego wpływu na ocenę ogólną.</p>	<p>Negatywnie oceniono sposób przygotowania i realizacji przez Region wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji linii kolejowych.</p> <p>Żadnego z pięciu zadań inwestycyjnych objętych przez NIK szczegółowymi badaniami kontrolnymi nie zrealizowano na warunkach określonych pierwotnie w umowach, zarówno w zakresie terminu zakończenia prac, jak i wysokości wynagrodzenia za ich wykonanie.</p> <p>Niedochodzenie należnych kar umownych w łącznej kwocie 636,0 tys. zł.</p> <p>Przewlekłe i niezgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Spółce, procedowanie wniosków wykonawców w sprawie podpisania aneksów do umów dotyczących zmiany terminów ich realizacji oraz wysokości wynagrodzenia.</p>

				<p>Ponadto stwierdzono:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nieuzasadnioną zwłokę w wystawianiu dokumentów OT, w celu przeksięgowania na środki trwałe wartości składników majątkowych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych; – poniesienie dodatkowych wydatków w ramach realizacji jednego z zadań inwestycyjnych, w kwocie ogółem 14,7 tys. zł, z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań wobec różnych podmiotów; – niezgodnie z przepisami ustawy Pzp dokonano szacowania wartości zamówienia na realizację jednego z zadań inwestycyjnych; – niestosowano się do uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Spółce (tj. regulacji określających zasady zatwierdzania HRF oraz dokonywania odbioru dokumentacji projektowej).
4.	PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski	W formie opisowej	Uczestnicy procesu budowlanego spełniali wymogi i kwalifikacje określone w przepisach ustawy Prawo budowlane.	<p>PKP PLK S.A. nie realizowała swoich zadań w zakresie przygotowania inwestycji terminowo i rzetelnie.</p> <p>Obie inwestycje zostały zrealizowane z opóźnieniem wynoszącym od roku do trzech lat w stosunku do terminów pierwotnie określonych w umowach.</p> <p>Cele określone w KPK zostały osiągnięte z opóźnieniem w stosunku do pierwotnych terminów.</p> <p>Ponadto stwierdzono m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nierzetelne opracowanie dokumentacji w zakresie dwóch aneksów do umów, – nienaliczenie kar umownych w kwocie 409,1 tys. zł; – brak pełnej dokumentacji dot. odbioru projektów budowlanych;

				<ul style="list-style-type: none">– brak wszystkich wymaganych wpisów w dziennikach budowy;– odstępstwa w wykonanych pracach względem dokumentacji budowlanej;– wprowadzenie nierzetelnych danych do systemu EPM oraz nieprawidłowe ujmowanie w ewidencji księgowej środków trwałych oddanych do użytkowania.
--	--	--	--	---

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Wymagania prawne

1. Zasady i warunki przygotowania inwestycji kolejowych

Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym jest podstawowym aktem prawnym i ma walor regulacji systemowej dla całego transportu kolejowego na terytorium kraju. Zarządcą infrastruktury, w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym jest „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”. Rozdział 2b niniejszej ustawy zawiera szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych. Zgodnie z art. 9o ust. 1 i 2 tej ustawy, decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje wojewoda na wniosek PKP PLK S.A. Do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy K.p.a., z zastrzeżeniem przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Decyzji o lokalizacji linii kolejowej nie wydaje się w przypadku robót budowlanych, o których mowa w art. 9p omawianej ustawy, tj. w przypadku robót polegających na remoncie, przebudowie lub rozbudowie linii kolejowej, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸⁵ lub niewymagających pozwolenia na budowę.

Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zawiera w szczególności elementy określone w art. 9o ust. 3 powołanej ustawy, do których należą m. in. opinie organów, wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4. Zgodnie z art. 9o ust. 5 ustawy opinie organów wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami. Decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje się w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art. 9o ust. 7). Zawartość decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej określa art. 9q ust. 1 ustawy. Decyzja ta określa m. in. warunki techniczne inwestycji, warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa, a także ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości do prowadzenia inwestycji kolejowej i dokonania związanej z nią budowy lub przebudowy układu drogowego, urządzeń wodnych i innych urządzeń wymienionych w art. 9q ust. 1 pkt 6

⁸⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.

oraz wykonania prac związanych z konserwacją utrzymaniem lub usuwaniem awarii. Decyzja zawiera również oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości lub map z projektami podziału nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa (art. 9q ust. 1 pkt 7 ustawy). Wojewoda doręcza decyzję wnioskodawcy oraz wysyła zawiadomienia o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji (art. 9q ust. 2-3, które stosuje się odpowiednio również do doręczania i zawiadamiania stron o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydanej przez organ drugiej instancji).

Na podstawie art. 9q ust. 5 ww. ustawy, organem odwoławczym od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej określa termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, który nie może być krótszy niż 30 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna (art. 9q ust. 6 ustawy).

Zgodnie z art. 9s ustawy o transporcie kolejowym decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zatwierdza się podział nieruchomości. Nieruchomości, o których mowa w art. 9q ust. 1 pkt 7, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, w przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przez PKP PLK S.A. Stosownie do art. 9s ust. 3b Spółka ta nabywa z mocy prawa, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji stała się ostateczna, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych nabytych z mocy prawa przez Skarb Państwa (z wyłączeniem nieruchomości określonych w art. 9s ust. 3e, na których planowana jest budowa lub przebudowa dróg krajowych) oraz prawo własności budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się jednak do nieruchomości będących przedmiotem własności albo użytkowania wieczystego PKP S.A. lub PLK S.A. Z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, PKP PLK S.A. uzyskuje prawo do dysponowania ww. nieruchomościami na cele budowlane w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane (z uwzględnieniem obowiązku, o którym mowa w art. 9w ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym).

Zgodnie z art. 9t ust. 2 omawianej ustawy, jeżeli na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej została przejęta na własność Skarbu Państwa tylko część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, PKP PLK S.A. nabywają w drodze umowy, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa tę część

nieruchomości. Z dniem zawarcia umowy nabyta na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość należy do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁸⁶.

Na podstawie art. 9u, do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Stosownie do kompetencji określonych w art. 9w ust. 1, wojewoda nadaje ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PKP PLK S.A., uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności⁸⁷, jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 9w ust. 3 ustawy, decyzja, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności:

- przyznaje PKP PLK S.A. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń,
- uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez PKP PLK S.A.,
- uprawnia wojewodę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na podstawie art. 9ac ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, wojewoda wydaje pozwolenie na budowę linii kolejowej lub jej odcinków oraz wszystkich obiektów związanych z jej budową przebudową i rozbudową położonych w granicach województwa, na zasadach i w trybie przepisów ustawy Prawo budowlane oraz doręcza je wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadamia o jego wydaniu w drodze obwieszczenia, w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg linii kolejowej, na stronach internetowych tych gmin oraz urzędu wojewódzkiego, a także w prasie lokalnej. Zgodnie z przepisami art. 9ac ust. 2-3 ustawy o transporcie kolejowym, nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a Inwestor rozpoczął budowę linii kolejowej. Przepis artykułu 158 § 2 K.p.a.⁸⁸ stosuje się odpowiednio⁸⁹. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd

⁸⁶ Wynika to z art. 9t ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

⁸⁷ Wynika to z art. 9w ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

⁸⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 . Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691). Dalej: K.p.a.

⁸⁹ Zgodnie z art. 158 §2 K.p.a., jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 K.p.a. (m. in, jeśli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne), organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

administracyjny po upływie 60 dni od dnia rozpoczęcia budowy linii kolejowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wskazanych w art. 145 § 1 lub w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Obowiązki uczestników procesu budowlanego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, a także warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Szczegółowe przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe, zostały zawarte w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu.⁹⁰ Przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu i robotach budowlanych budowli kolejowych. Definicję budowli kolejowej określa § 3 pkt 1 rozporządzenia.

Zadania związane z projektowaniem obiektu budowlanego i robotami budowlanymi mogą realizować osoby uprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, o których mowa w przepisach rozdziału 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno – organizacyjnych, a w szczególności działalność obejmującą:

- projektowanie, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego;
- kierowanie budową lub innymi robotami budowlanymi;
- kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrolę techniczną wytwarzania tych elementów;
- wykonywanie nadzoru inwestorskiego; sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

Stosownie do art. 17 Prawa budowlanego, uczestnikami procesu budowlanego są: Inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3 ustawy.

Do obowiązków Inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1, należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie

⁹⁰ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987 ze zm.).

wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Podstawowe obowiązki projektanta, kierownika budowy i inspektora nadzoru określają przepisy: art. 20 ust. 1, 21a, art. 22 i art. 25 ustawy. Należy do nich m.in. sporządzenie lub zapewnienie sporządzenia przez rozpoczęciem budowy planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, prowadzenie dokumentacji budowy, przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego, zgłoszenie obiektu do odbioru oraz zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad.

3. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych, w tym uzyskiwanie pozwoleń na budowę.

3.1. Pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego, pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku; uzyskaniu przez Inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień, lub opinii innych organów.

Na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może na wniosek Inwestora dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. W art. 33 ust. 3 ustawy określono dokumenty jakie należy załączyć do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

W art. 34 ww. ustawy określono wymagania dotyczące projektu budowlanego. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Zgodnie z art. 34 ust. 5 ustawy Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę; decyzja jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok. Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁹¹. W art. 36a określono warunki odstąpienia

⁹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.

od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Istotne odstępienie jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Nieistotne odstępienie nie wymaga takiej decyzji i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy kwestii, wymienionych w art. 36a ust. 5 oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. W przypadku: określonym w ust. 1 albo stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę – rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje się również w przypadku zakończenia robót budowlanych.

3.2. Rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, określonych w art. 41 ust. 2. Prace przygotowawcze mogą być wykonywane tylko na terenie objętym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem (art. 41 ust. 3). Zgodnie z art. 41 ust. 4, Inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem. Inwestor jest obowiązany ustanowić kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 42 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy).

Zgodnie z art. 44 w przypadku zmiany kierownika budowy lub kierownika robót, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta sprawującego nadzór autorski – Inwestor dołącza do dokumentacji budowy oświadczenia o przejęciu obowiązków przez osoby ww. wymienione.

Art. 47a do 47v ustawy określają sposób prowadzenia dziennika budowy oraz obowiązki kierownika budowy związane z jego prowadzeniem.

3.3. Nadzór nad realizacją inwestycji może być sprawowany na kilka sposobów: poprzez pracowników Inwestora, poprzez inspektora nadzoru inwestorskiego, o którym mowa w Prawie budowlanym lub inny sposób np. poprzez Inżyniera Kontraktu określony w FIDIC. Zgodnie z przyjętym sposobem nadzoru w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych szczegółowe zasady sprawowania tego nadzoru będą uregulowane

w: regulacjach wewnętrznych Inwestora, umowie między Inwestorem i wykonawcą lub w umowie między Inwestorem i Inżynierem Kontraktu.

3.4. Odbiory robót budowlanych.

Przepisy Prawa budowlanego nie precyzują w jaki sposób odbiory te mają się odbywać. Tym samym powinna to określać umowa z wykonawcą. Zgodnie zaś z art. 22 pkt 7 i 9 Prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy m.in.: zgłaszanie Inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających, zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad.

Gdy dla kontrolowanych inwestycji wprowadzono inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 18 ust. 2) to do (art. 25 pkt 3) podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. sprawdzanie i odbiór robot budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania. Ponadto jeżeli wykonawca inwestycji został wybrany w trybie określonym w pzp to zamawiający został zobowiązany do opisanie przedmiotu zamówienia za pomocą PFU (art. 103 ust. 2 Prawa zamówień publicznych).

3.5. Zakończenie budowy.

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę należy zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (art. 54 ust. 1 Prawa budowlanego) lub uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55).

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy, do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, można przystąpić po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

Projektowanie i wykonywanie robót budowlanych w sposób naruszający przepisy Prawa budowlanego podlega odpowiedzialności karnej, określonej w przepisach rozdziału 9 tej ustawy.

4. Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji kolejowych.

Zgodnie z postanowieniami KPK, inwestycje objęte programem spełniać będą wymagania określone uzyskanymi warunkami i pozwoleniami, w tym

w zakresie sposobów ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

4.1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r, – Prawo ochrony środowiska w Tytule I, Dział VII zawiera przepisy o ochronie środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Przepisy art. 75 ustawy zobowiązują Inwestora realizującego przedsięwzięcie do uwzględnienia w trakcie prac budowlanych ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Właściwy organ w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków w powyższym zakresie. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹², określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zgodnie z art. 76 ust. 1-2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, którymi są:

- wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko,
- zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji,
- uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

4.2. Ocena oddziaływania na środowisko.

Na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m. in. polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub

⁹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm. – dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 47 ww. ustawy, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 ustawy, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57 organ opracowujący projekt stwierdzi, że realizacja postanowień danego dokumentu albo jego zmiany może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określają przepisy art. 48 ustawy.

Zgodnie z wymogami określonymi w przepisach art. 51, organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47 ustawy, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą treść określoną w art. 51 ust. 2.

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają w przepisach art. 54-58 organy właściwe do opiniowania projektów dokumentów, o których mowa w art. 46 lub 47 (poddawanych opiniowaniu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) oraz zapewniają udział społeczeństwa w opiniowaniu ww. dokumentów.

4.3. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000.

Przepisy art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ww. ustawy, realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż wymienione wyżej wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:

- 1) przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy.

Na podstawie art. 60 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć

mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁹³, które stanowi w § 2 ust. 1 pkt 29, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe wchodzące w skład transeuropejskiego systemu kolei, w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe i urządzenia do przeładunku w transporcie intermodalnym, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 29, oraz mosty, wiadukty lub tunele liniowe w ciągu dróg kolejowych, a ponadto bocznice z co najmniej jednym torem kolejowym o długości użytecznej powyżej 1 km.

4.4. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Przepisy art. 66 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Raport ten powinien zawierać m. in. charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania i opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji.

Zgodnie z postanowieniami art. 69 ww. ustawy, wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. Organ określa zakres raportu w drodze postanowienia. Organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na to postanowienie nie przysługuje zażalenie.

4.5. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymagane jest, zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Stosownie zaś do dyspozycji art. 72 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji

⁹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.

o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie Prawa budowlanego. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane również przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy o transporcie kolejowym (art. 72 ust. 1 pkt 11 ustawy). Zgodnie z art. 72 ust. 1a, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1). Do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć dokumenty wymienione w art. 74 ust. 1.

W art. 75 ust. 1 lit. t ustawy wymienione zostały organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku linii kolejowych będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, organem tym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Przepisy art. 82 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Na podstawie przepisów art. 88 ust. 1-3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania m. in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, przeprowadza się także: na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji; jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na podstawie art. 89 omawianej ustawy, po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, organ właściwy do wydania m. in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków przedsięwzięcia, organ występujący o uzgodnienie przedkłada: wniosek o wydanie decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na podstawie art. 90 ust. 1,

po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska albo właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia.

4.6 Obowiązek uzyskania pozwoleń wodnoprawnych.

Z art. 16 pkt 65 lit. a) Prawa wodnego wynika, że urządzenia wodne, to wszelkie urządzenia lub budowle, które mają wpływ na kształtowanie zasobów wodnych lub korzystanie z nich. Zatem drenaż (np. francuski) do odprowadzania wód opadowych należy zaliczyć do urządzeń wodnych, dla wykonania których, w myśl art. 389 pkt 6 tejże ustawy, wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Natomiast, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy Prawo wodne, przepisy dotyczące wykonywania urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do m.in. ich przebudowy, z wyłączeniem robót związanych z utrzymaniem urządzeń wodnych w celu zachowania ich funkcji. Z kolei, zgłoszenia wodnoprawnego wymaga - przebudowa lub odbudowa urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, obszarze kolejowym, na lotniskach lub lądowiskach (art. 394 ust. 1 pkt 11 ustawy Prawo wodne).

5. Ustawa Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z postanowieniami Krajowego Programu Kolejowego do roku 2023 (z perspektywą do 2030 r.), wykonawcy inwestycji objętych Programem będą wyłaniani zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych.

Zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących wyboru wykonawcy inwestycji określała w okresie objętym kontrolą NIK ustawa Pzp-2004, a następnie, obowiązująca od 1 stycznia 2021 r. ustawa Pzp-2019. Z tym, że należy mieć na uwadze przepisy przejściowe, w myśl których do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w Pzp-2019, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (tj. przepisy Pzp-2004; patrz art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo zamówień publicznych⁹⁴). Do umów zawartych w następstwie postępowania o udzielenie zamówienia wszczętego przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się Pzp-2004 (patrz art. 91 ust. 1 i 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo zamówień publicznych). Pzp-2019 ma zastosowanie do postępowań wszczętych od dnia 1 stycznia 2021 r.

Ustawy te określają m.in. zasady postępowania o udzielenie zamówień i konkursów, których szacunkowa wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro (dotyczy ustawy

⁹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2020.

Pzp-2004 r.⁹⁵) oraz do organizowania przez zamawiających publicznych zamówień klasycznych oraz konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych (dotyczy ustawy Pzp-2019 r.⁹⁶).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp-2004, ustawę tę stosowało się do udzielania zamówień publicznych przez podmioty inne niż określone w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a, jeżeli zamówienie było udzielane w celu wykonania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132 ustawy, a działalność ta była wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych, albo jeżeli podmioty, o których mowa w pkt 1- 3a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierały na nie dominujący wpływ, a w szczególności:

- 1) finansowały je w ponad 50% lub
- 2) posiadały ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- 3) posiadały ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
- 4) sprawowały nadzór nad organem zarządzającym, lub
- 5) miały prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego.

Zgodnie z powołanym przepisem, aby uznać określony podmiot za zamawiającego, należało stwierdzić, czy zostały łącznie spełnione dwie przesłanki:

- czy udzielane zamówienie służy wykonywaniu jednego z rodzajów działalności, o których mowa w art. 132 ustawy⁹⁷. Jest to m. in. działalność polegająca na obsłudze sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu kolejowego i transportu kolejną linową (art. 132 ust. 1 pkt 5),
- czy wykonywana działalność prowadzona jest na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo gdy podmiot podlega dominującemu wpływowi podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a.

Zgodnie z art. 10 Pzp-2004, podstawowymi trybami udzielania zamówienia były przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, a w przypadkach określonych w ustawie zamawiający mógł udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej.

⁹⁵ Art. 4 pkt 8

⁹⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 1

⁹⁷ Zamówienia, o których mowa w art. 132 ustawy, są zamówieniami sektorowymi, do których stosuje się szczególne zasady określone w przepisach rozdziału 5 Pzp-2004. Zgodnie z art. 133 ust. 1 tej ustawy, do udzielania zamówień sektorowych ustawę stosowało się, jeżeli wartość zamówienia była równa lub przekraczała kwoty wymienione w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy.

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadają także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, określonych w niniejszym rozdziale, pracownikom zamawiającego (art. 18 ust. 1 i 2 Pzp-2004).

6. Warunki kontraktowe FIDIC

Obecnie powszechnie stosowanym międzynarodowym standardem umów zawieranych przez Inwestora z wykonawcami wybranymi w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności na kolei jest FIDIC. FIDIC to warunki kontraktowe, które po raz pierwszy zostały opublikowane w 1957 roku przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów (FIDIC – Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils). Powszechnie uznane międzynarodowe standardy – wzorce kontraktowe umów o prace projektowe oraz o roboty budowlane, których członkiem jest również jest polskie Stowarzyszenie Inżynierów, Doradców i Rzeczoznawców. Jest to zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach zamawiającego jako Inwestora i Wykonawcy jako realizującego budowę oraz Inżyniera Kontraktu jako administratora budowy. Jest to przykładowy wzór umowy dla Zamawiającego będącego często także głównym Inwestorem oraz jego kontraktowego partnera – Wykonawcy. Obecnie stosowane są warunki kontraktowe FIDIC z 12 czerwca 2022 r. Warunki kontraktowe FIDIC podzielone są ze względu na rodzaje wzorców umownych i ich przeznaczenie na książki w różnych kolorach : czerwony FIDIC, żółty FIDIC i zielony FIDIC.

Decyzjami zarządu PKP PLK S.A. wdrożono do stosowania przez regiony CRI wzory umów wykonawczych na realizację kolejowych obiektów infrastruktury liniowej. Aktualizowane wzory umów dotyczyły kontraktów zawieranych przez regiony CRI w systemach „Projektuj i buduj” (tzw. Żółty FIDIC), „Buduj” (tzw. Czerwony FIDIC) – finansowanych lub dofinansowywanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej – oraz na nadzór i zarządzanie tymi projektami, a także w umowach wykonawczych bez wykorzystania FIDIC – finansowanych ze środków krajowych. W toku przygotowania i realizacji inwestycji kolejowych stosowane są przede wszystkim dwa systemy zlecenia prac budowlanych: „tradycyjny” (tzw. Czerwony FIDIC), w którym Inwestor przeprowadza oddzielny przetarg na projekt i oddzielny na budowę oraz system „projektuj i buduj” (tzw. Żółty FIDIC), w którym ogłaszany jest jeden przetarg na prace

projektowe i budowlane. Jednak przed zastosowaniem tego standardu należy dokonać modyfikacji części klauzul, ze względu na konieczność dostosowania ich do regulacji polskiego prawa.

Czerwona Książka FIDIC (Red Book FIDIC) – określa warunki kontraktowe dla budowy w zakresie robót inżynieryjno-budowlanych i projektowych przez zamawiającego, co oznacza, że wykonawca realizuje roboty budowlane na podstawie projektu dostarczonego przez zamawiającego (Inwestora), co nie wyłącza sytuacji, że roboty będą obejmować pewne elementy prac projektowych. Innymi słowy to przygotowanie i realizacja inwestycji, w którym Inwestor przeprowadza oddzielny przetarg na projekt i oddzielny na budowę.

Żółta Książka FIDIC (Yellow Book FIDIC) – określa warunki kontraktowe dla urządzeń elektrycznych, mechanicznych oraz projektowania i robót budowlanych lub inżynieryjnych, co oznacza, że wykonawca projektuje i dostarcza urządzenia, a także inne roboty zgodnie z wymaganiami zamawiającego (Inwestora); System przygotowania i realizacji inwestycji, w którym ogłaszany jest jeden przetarg na prace projektowe i budowlane.

W ramach objętych szczegółowym badaniem inwestycji kolejowych wykorzystywany był czerwony bądź żółty FIDIC.

7. Krajowy Program Kolejowy

Krajowy Program Kolejowy (KPK) tworzone w oparciu o następujące założenia: konieczność realizacji polityki Rządu w odniesieniu do transportu kolejowego oraz zaleceń zawartych w krajowych i unijnych dokumentach strategicznych.

KPK jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁸. Przyjęcie KPK wynika z art. 38c ustawy o transporcie kolejowym i obejmuje wszystkie inwestycje PKP PLK S.A. realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. Na podstawie art. 38c ww. ustawy Rada Ministrów przyjęła 7 listopada 2011 roku „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, który następnie został zastąpiony „Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020” przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. i jej późniejszymi zmianami. Ostatnia aktualizacja WPIK nastąpiła 13 marca 2015 r. poprzez przyjęcie uchwały Rady Ministrów nr 30/2015.⁹⁹

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. został przyjęty uchwałą

**Uwarunkowania
organizacyjno-
ekonomiczne**

⁹⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

⁹⁹ Krajowy Program Kolejowy – Ministerstwo Infrastruktury – Portal Gov.pl

Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r. W okresie objętym kontrolą ostatnia aktualizacja KPK nastąpiła 26 listopada 2021 r. poprzez przyjęcie uchwały Rady Ministrów nr 156/2021. KPK jest dokumentem ustanawiającym ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie inwestycji kolejowych przewidywanych do wykonania do 2023¹⁰⁰, czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Dokument ten określa wielkość i źródła finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Program stanowi kontynuację programu WPIK.

Programem stanowiącym bezpośrednią kontynuację ww. KPK jest KPK 2030 ustanawiający ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie inwestycji kolejowych przewidywanych do wykonania do 2032 roku. W wyniku aktualizacji przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą nr 144/2023 w dniu 16 sierpnia 2023 r. zmieniona została nazwa programu na Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032). Tym samym okres obowiązywania programu dostosowany został do perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027, przy czym część projektów planowana jest do realizacji do 2032 roku. W okresie objętym kontrolą ostatnia aktualizacja miała miejsce 14 listopada 2023 roku (uchwała Rady Ministrów nr 218/2023). Według stanu na 31 grudnia 2023 roku wartość łączna KPK 2030 wynosiła 166,357 mld zł, w tym:

1. 78,983 mld zł w zakresie perspektywy 2014–2020,
2. 76,247 mld zł w zakresie perspektywy 2021–2027,
3. 11,127 mld zł w zakresie KPO (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności)

Jednak nie wszystkie inwestycje ujęte w KPK zostały w pełni zrealizowane. Zaawansowanie KPK 2030 według stanu na 31 grudnia 2023 roku przedstawia się następująco:

1) KPK 2014–2020

- inwestycje zakończone to 43,3 mld zł;
- inwestycje w realizacji (na różnych poziomach zaawansowania) to 35,5 mld zł;
- w przetargach są inwestycje o wartości 0,2 mld zł

2) KPK 2021–2027

- inwestycje zakończone to 0,0 mld zł;

¹⁰⁰ Okres programowania przy przyjęciu zasady n+3, w której n jest końcowym rokiem programowania finansowego UE. Kończącą datą kwalifikowalności wydatków dla projektów współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest 31 grudnia 2023 r.

- inwestycje w realizacji (na różnych poziomach zaawansowania) to 5,9 mld zł;
- w przetargach inwestycje o wartości 12,1 mld zł.

3) KPO

- inwestycje zakończone to 0,0 mld zł;
- inwestycje w realizacji (na różnych poziomach zaawansowania) to 3,3 mld zł;
- w przetargach inwestycje o wartości 6,8 mld zł.

Podstawą działalności inwestycyjnej Spółki PKP PLK S.A. jest Plan Inwestycyjny Spółki, który zakłada realizację projektów finansowanych ze środków Funduszu Spójności, budżetu państwa, Funduszu Kolejowego oraz środków własnych Spółki. Najistotniejszą grupę stanowiły projekty finansowane z instrumentu finansowego „Łącząc Europę” CEF oraz Programu Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ). W 2023 roku wykonanie nakładów inwestycyjnych wyniosło 12,53 mld zł.

Zgodnie z art. 38c ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym w terminie do dnia 31 maja każdego roku minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, składa Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni. Sprawozdanie podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie jego treści w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu zapewniającego obsługę ministra właściwego do spraw transportu. Rada Ministrów w oparciu o art. 38c ust. 8 ustawy, poprzez przyjęcie sprawozdania, wyraża zgodę na aktualizację programu w zakresie w nim wskazanym, z zastrzeżeniem, że aktualizacja ta nie może zwiększyć łącznego limitu wydatków z budżetu państwa na realizację programu.

8. Finansowanie inwestycji kolejowych z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹⁰¹ zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej oraz zarządzania nią finansowane są ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej. Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy zadania, o których mowa w ust. 1, mogą być finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu ze środków pochodzących z podatku akcyzowego od paliw silnikowych pod warunkiem, że infrastruktura kolejowa jest udostępniana przez zarządców na zasadach określonych w ustawie o transporcie kolejowym. W art. 5 ustawy

⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 688.

wskazano, że wydatki związane z budową przebudową remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy w roku 2021 przepisu art. 5 nie stosowało się. W ust. 2 wskazano, że w latach 2020 i 2021 łączna wysokość wydatków związanych z budową przebudową remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustalona w ustawach budżetowych na te lata nie może być niższa niż 18% sumy planowanych na lata 2020 i 2021 wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Dodatkowo w art. 7 ust. 2 wskazano, że źródłem finansowania infrastruktury kolejowej są również środki finansowe określone przepisami o transporcie kolejowym i przepisami o Funduszu Kolejowym¹⁰². Finansowanie KPK uwzględnia dostępne formy wsparcia UE oraz środki budżetu państwa, FK i środki własne PLK S.A. Finansowanie KPK środkami budżetu państwa następuje w ramach przyznanego na dany rok limitu wydatków budżetu państwa. Finansowanie środkami FK również następuje w ramach ustalonego na dany rok limitu określonego w Planie Finansowym FK na dany rok.

¹⁰² Dalej: „FK”.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Dz.U.UE.L.2021.249 z 14.07.2021 r., str. 38)
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071)
3. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1234)
4. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1133 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.)
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – uchylona z dniem 31 grudnia 2020 r.
8. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2020 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.) – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025, poz. 647 ze zm.)
12. Ustawa z dnia z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2021r. poz. 688)
13. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)
14. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151 poz. 987 ze zm.)
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz.U. Nr 138, poz. 1554)
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy

dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. poz. 2454)

17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia z dnia 26 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 963 ze zm.) uchylone z dniem 19.09.2021 r.
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686) uchylone z dniem 27.01.2023 r.
19. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45) obowiązujący od 27.01.2023 r.
20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.)
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1579).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Finansów
9. Minister Aktywów Państwowych
10. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
11. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
13. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
14. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
15. Przewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP
16. Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
17. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
18. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
19. Przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu RP
20. Centrum Unijnych Projektów Transportowych
21. Marszałek Województwa Lubuskiego
22. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
23. Marszałek Województwa Mazowieckiego