



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
DELEGATURA W POZNANIU

LPO.410.13.1.2024

Pan  
Piotr Wyborski  
Prezes Zarządu  
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.  
ul. Targowa 74  
03-734 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.248.2024 Komisji Rozstrzygającej z dnia 9 lipca 2025 r. oraz treścią pism LPO.410.13.1.2024 z dnia 20 stycznia 2025 r. i KPK-KPO.441.248.2024 z 30 lipca 2025 r. w sprawie sprostowania oczywistych omyłek pisarskich

P/24/081 – Modernizacja wybranych linii kolejowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. <sup>1</sup> ul. Targowa 74; 03-734 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wyborski, członek Rady Nadzorczej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., delegowany do wykonywania czynności Prezesa Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., od dnia 19 lutego 2024r.; Prezes Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. od dnia 16 marca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Ireneusz Merchel, Prezes Zarządu PKP PLK S.A., od 31 marca 2016 r. do 15 lutego 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji kolejowych. 2. Przygotowanie do realizacji inwestycji kolejowych. 3. Realizacja i monitorowanie postępu prac oraz wydatkowanie środków na realizację inwestycji kolejowej, w tym osiągnięcie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024 (do 22 listopada), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Przemysław Grad, p.o. wicedyrektor, upoważnienie do kontroli nr LPO/082/2024 z 28 maja 2024r. 2. Sylwia Zakrzewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/062/2024 z 25 kwietnia 2024 r. 3. Marek Gutraj, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/063/2024 z 25 kwietnia 2024 r. 4. Joanna Piasecka-Girguś, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/087/2024 z 10 czerwca 2024 r. 5. Roman Jarecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/156/2024 z 24 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-8)

<sup>1</sup> Dalej również: „PKP PLK S.A.”, „Spółka”, „Inwestor” albo „Zamawiający”

<sup>2</sup> j.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Zarządu PKP PLK S.A. w zakresie nadzoru nad realizacją wybranych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji linii kolejowych w latach 2017– 2024.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Modernizacja wybranych do badania linii kolejowych<sup>4</sup>, których łączna wartość wyniosła 8 336,2 mln zł realizowana była w Spółce z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, procedur wewnętrznych Spółki, warunków zawartych umów, a realizacja części kontrolowanych inwestycji naraziła Spółkę na nieuzasadnione zwiększone koszty, co było działaniem niegospodarnym. Sposób realizacji wszystkich badanych inwestycji kolejowych, ujętych w Krajowym Planie Kolejowym do 2023 r.<sup>5</sup>, uniemożliwił ich ukończenie w założonych pierwotnie terminach. W konsekwencji przesunęło to w czasie osiągnięcie zakładanych w KPK celów.

W Spółce nie sprawowano skutecznego nadzoru nad realizacją badanych projektów inwestycyjnych, pomimo wprowadzenia szeregu narzędzi i mechanizmów, służących monitoringowi postępu i jakości prac oraz ponoszonych kosztów. W sześciu skontrolowanych inwestycjach stwierdzono istotne nieprawidłowości na etapie ich przygotowania lub realizacji, dotyczące nieprzestrzegania postanowień zawartych umów czy procedur wewnętrznych<sup>6</sup>.

W efekcie żadne z tych projektów inwestycyjnych nie zostało zrealizowane na warunkach określonych pierwotnie w umowach, powodując wzrost kosztów tych inwestycji łącznie o 390,2 mln zł od pierwotnie zaplanowanych. Opóźnienia w zrealizowaniu poszczególnych robót wynikających z harmonogramów tych inwestycji, przekraczające nawet pięć lat<sup>7</sup>, naraziły Spółkę na dodatkowe koszty w łącznej wysokości 115,8 mln zł z tytułu wysokiej inflacji<sup>8</sup> oraz sytuacji konfliktu zbrojnego za granicą wschodnią. Było to działanie niegospodarne bo wydłużenie terminów realizacji etapów poszczególnych inwestycji wynikało w niektórych przypadkach z nierzetelnego przygotowania dokumentacji i realizacji inwestycji przez wykonawców.

W następstwie przedłużenia o prawie pięć lat (do 2025 r.) realizacji inwestycji na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań – Szczecin Dąbie Spółka poniesie dodatkowe koszty w wysokości wynoszącej co najmniej 124,1 mln zł za realizację robót torowych i infrastruktury towarzyszącej. Niezrealizowanie tych robót do końca 2025 r. wiąże się z ryzykiem zwrotu części unijnego dofinansowania uzyskanego ze środków Funduszu Spójności.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Zadania inwestycyjne: Prace na linii E 75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne; Modernizacja linii kolejowej nr 35 na odcinku Ostrołęka - Chorzele - Etap I; Prace na linii kolejowej E 30 na odcinku Kędzierzyn Koźle - Opole Zachodnie; Przebudowa linii kolejowej nr 285 na odcinku Świdnica Kraszowice - Jedlina Zdrój; Prace na linii kolejowej E 59 na odcinku Poznań Główny – Szczecin Dąbie, Prace na linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław - Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego - Czempin; Modernizacja linii kolejowej nr 358 Zbąszynek - Gubin na odcinku Zbąszynek - Czerwieńsk - II etap oraz Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym - etap II.

<sup>5</sup> Dalej: KPK.

<sup>6</sup> Dotyczyły one m.in.: nierzetelnego i niezgodne z przepisami prawa szacowania wartości zamówienia, nierzetelnego przygotowania dokumentacji, procedowanie aneksów do umów niezgodnie z procedurami Spółki, niestosowania się do uregulowań wewnętrznych Spółki określających zasady zatwierdzania PFU oraz dokonywania odbioru dokumentacji projektowej

<sup>7</sup> Linie: E 59 Poznań Główny – Szczecin Dąbie - przesunięcie rozpoczęcia do 407 dni, terminu zakończenia do 1711 dni, E 59 Wrocław – Poznań - rozpoczęta w terminie, lecz dokumentacja projektowa opóźniona o dwa lata, przesunięcie terminu zakończenia do 458 dni, linia 358 – rozpoczęta w terminie, termin zakończenia przesunięty do 644 dni..

<sup>8</sup> Wskaźnika inflacji występującego do roku 2024

W Spółce, w ramach realizacji modernizacji linii 358 finansowanej ze środków z regionalnego programu operacyjnego, określono zakres rzeczowy inwestycji z uwzględnieniem wyłącznie możliwości uzyskania środków finansowych na jej realizację nie faktycznego zakresu prac niezbędnych dla realizacji projektu. Działanie takie było niecelowe i niegospodarne, gdyż tak zaplanowana rewitalizacja linii nie mogła doprowadzić do przywrócenia oczekiwanych parametrów technicznych linii za pomocą zaplanowanych pierwotnie nakładów. Nierzetelnie opracowano zakres niezbędnych robót modernizacyjnych, nie uwzględniając w nich konieczności wymiany szyn na nowe, pomimo posiadanych informacji o potrzebie ich wymiany. W konsekwencji zlecone kompleksową wymianę szyn w trakcie realizacji umowy, co skutkowało poniesieniem kosztów na kwotę ponad 19,1 mln zł oraz 5,8 mln zł za prace, które pierwotnie nie zostały zaplanowane.

Ówczesny Zarząd PKP PLK S.A. nie podejmował także skutecznych działań naprawczych celem zapewnienia realizowania inwestycji zgodnie z pierwotnymi założeniami. Akceptowano kontynuowanie przez dwa lata współpracy z nierzetelnym wykonawcą realizacji robót na linii 358 wbrew okolicznościom uzasadniającym odstępianie od umowy z tym wykonawcą. W wyniku niewłaściwego zabezpieczeniu przez niego placu budowy, na tej linii kolejowej, doprowadzono do licznych kradzieżach infrastruktury kolejowej o szacunkowej wartości przekraczającej 12,5 mln zł.

Brak skutecznego nadzoru, pomimo ustanowionych w Spółce mechanizmów kontroli, zauważalny był również w procesie naliczania i dochodzenia kar umownych. W pięciu z ośmiu skontrolowanych inwestycji nie korzystano w pełnym zakresie z przysługujących uprawnień zawartych w umowach z wykonawcami, co naraziło Spółkę na nadmiarowe koszty realizacji umów. Wykonawcom nie naliczono kar umownych w łącznej kwocie 472 tys. zł i 5,9 mln euro, ani nie podjęto niezwłocznych działań w celu dochodzenia roszczeń na łączną kwotę **17,2** mln zł, co było działaniem niegospodarnym.

W ramach sprawowania bieżącego monitoringu inwestycji podejmowano nieskuteczne działania nadzorcze, które nie zapobiegały naruszaniu procedur finansowania inwestycji. W jednej inwestycji ujawniono przypadki przekroczenia przez kierowników projektów posiadanych uprawnień do zaciągania zobowiązań<sup>9</sup>, co prowadziło do zbyt dużej swobody w wydatkowaniu przez nich środków Spółki.

System informatyczny dedykowany w Spółce do monitorowania inwestycji nie spełniał funkcji do której był przeznaczony. Dane w nim zawarte nie odpowiadały stanowi faktycznemu bądź nie były w nim na bieżąco umieszczane, co nie pozwalało na rzetelne monitorowanie inwestycji.

Z kolei brak rzetelnego nadzoru nad ewidencjonowaniem środków trwałych wytworzonych w wyniku inwestycji skutkowało ujmowaniem w ewidencji księgowej Spółki nierzetelnych danych w zakresie majątku trwałego i ich amortyzowaniem ze znacznym opóźnieniem pomimo trwającej eksploatacji tych linii kolejowych. Spowodowane to było nie przestrzeganiem w Spółce ani przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ani wewnętrznych procedur. W szczególności: nie rozliczenie nakładów w łącznej kwocie 739,2 mln zł i ich nieprzyjęcie na stan środków trwałych, pomimo ich protokolarnego odebrania i użytkowania czy sporządzano dokumenty OT na kwotę 99,3 mln zł ze znacznym opóźnieniem, sięgającym nawet trzech lat od dokonania odbioru danego środka trwałego. Ponadto, prowadzona w Spółce ewidencja księgowa w systemie SAP uniemożliwiała ustalenia zgodnej ze

---

<sup>9</sup> Poprzez podpisywanie kolejnych aneksów (prace na linii kolejowej E59 odcinek Rokietnica-Wrocław), czego skutkiem było zaciągnięcie zobowiązania w łącznej kwocie o 6 555,0 tys. zł wyższej od kwoty ustalonej w uchwale Zarządu Spółki.

stanem faktycznym wysokości kosztów (wydatków) kwalifikowanych finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Projekt inwestycyjny<sup>10</sup> zrealizowano zgodnie z założeniami, a zakładana funkcjonalność oraz cele i efekty rzeczowe zostały w pełni osiągnięte. Jednakże jego realizacja nie przebiegała w pełni prawidłowo. Na etapie przygotowania inwestycji nie uzyskano wymaganych pozwoleń wodnoprawnych ani nie dokonywano zgłoszeń wodnoprawnych. Zaniechano naliczenia kary umownej w wysokości 135,0 tys. zł za opóźnienie w opracowaniu i przekazaniu dokumentacji przedprojektowej, co było działaniem niegospodarnym. Projekt inwestycyjny zrealizowano z opóźnieniem przekraczającym ponad 260 dni wynikającym z winy Spółki w związku ze zmianą terminów zamknięć torowych. Wskutek nierzetelnie opracowanego PFU zaistniała konieczność zmian w zakresie robót, co miało wpływ na termin i wzrost kosztów realizacji inwestycji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>11</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją inwestycji kolejowych

Opis stanu faktycznego

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 unijnych<sup>12</sup>. Na podstawie tych celów wyznaczono kryteria wyboru projektów do przygotowania rankingu priorytetowych inwestycji, które miały przyczynić się do poprawy krajowej i międzynarodowej dostępności transportowej Polski. Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) stanowił podstawę dla opracowania KPK (z perspektywą do roku 2032)<sup>13</sup>. Wszystkie badane projekty inwestycyjne były realizowane z udziałem środków unijnych. W dokumentacji przedprojektowej niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie zawarto analizy uzasadniające realizację inwestycji.

(akta kontroli CD1-pliki: 8-10)

W badanym okresie w Spółce określono wewnętrzne zasady przebiegu procesu przygotowania inwestycji w „Metodyce zarządzania projektami i portfelami inwestycyjnymi infrastrukturalnych Spółki wraz z podręcznikiem dla zespołów projektowych”<sup>14</sup> przyjętą uchwałą Nr 1124/2013 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A<sup>15</sup> z 10 grudnia 2013 r. <sup>16</sup>. Z kolei uchwałą Nr 840/2022 Zarządu PKP PLK S.A. z 25 października 2022 r. wprowadzono zasady porządkujące w zakresie przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych. Uwzględniono w nich proces planowania inwestycji w zakresie inicjowania projektów w związku z realizacją

<sup>10</sup> Zadanie „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym” – etap II

<sup>11</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>12</sup> Tj. Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Programu Polska Wschodnia 2014-2020, Funduszu Łącząc Europę itp.

<sup>13</sup> Przyjętego uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. z późniejszymi zmianami

<sup>14</sup> Dalej: Metodyka zarządzania projektami

<sup>15</sup> Dalej PKP PLK S.A.

<sup>16</sup> Wraz ze zmianami „Metodyka zarządzania projektami i portfelami inwestycji infrastrukturalnych PKP PLK S.A. wraz z podręcznikiem dla zespołów projektowych”. Utrata mocy z dniem 31 grudnia 2024 r. Od 1 stycznia 2025 r. obowiązywać będzie Metodyka zarządzania projektami inwestycyjnymi przyjęta uchwałą Zarządu 669/2024 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 30 lipca 2024 r.

działania wdrażającego określone kierunki oraz założenia dla rozwoju sieci zgodnie z wymaganiami krajowymi i UE.

(akta kontroli CD1-pliki: 13, 26-28)

W Spółce wprowadzono również regulacje usprawniające prowadzenie inwestycji kolejowych będące efektem analiz wynikających ze zidentyfikowania głównych problemów związanych z modernizacją linii kolejowych. Opracowany w 2022 r. raport dotyczący likwidacji „wąskich gardeł” zawierał identyfikację ograniczeń eksploatacyjnych związanych z funkcjonowaniem różnych elementów infrastruktury kolejowej, zlokalizowanych w istotnych korytarzach transportowych. W raporcie zlokalizowano 783 tzw. „wąskie gardła” występujące na sieci kolejowej zarządzanej przez Spółkę. Zdiagnozowane problemy eksploatacyjne z uwagi na wysoki stopień zaawansowania i ogólny długi czas realizacji projektów inwestycyjnych w większości przypadków nie zostały niezwłocznie zlikwidowane (podczas trwających prac modernizacyjnych). Zgodnie ze Strategią PKP PLK S.A. do 2030 roku wraz z ukierunkowaniem na dalsze lata<sup>17</sup>, jednej z jej celów strategicznych była likwidacja „wąskich gardeł”.

(akta kontroli CD1-pliki: 32-34)

W Spółce wprowadzone zostały do stosowania wytyczne w zakresie opracowania dokumentacji przedprojektowych i projektowych. Uchwałą Nr 962/2022 Zarządu PKP PLK S.A. z 8 grudnia 2022 r. wprowadzono „Ogólne założenia do projektowania infrastruktury kolejowej w PKP PLK S.A.”. Podjęto również działania zmierzające do wdrożenia metodologii BIM<sup>18</sup>, która na każdym etapie inwestycji wprowadza możliwości w zakresie m.in.: optymalizacji rozwiązań projektowych na wczesnym etapie inwestycji, ułatwienia komunikacji, umożliwienia lepszej weryfikacji kosztów inwestycji na etapie projektowania czy optymalizacji i potencjalnego zmniejszenia wpływu ryzyka związanego z występowaniem kolizji i problemów projektowych na etapie realizacji, jak i cyfryzacji dokumentacji oraz całego procesu inwestycyjnego. Do dnia zakończenia kontroli NIK w Spółce realizowano etap budowania Zespołu, który będzie wdrażał tę metodologię oraz opracowywania dokumentów bazowych. Zastosowanie tej metodyki ma zminimalizować ryzyko opóźnień i nieprzewidzianych kosztów w trakcie realizacji inwestycji.

(akta kontroli CD1- pliki: 29-31, 70)

Ponadto, w Spółce, w ramach wsparcia zespołów projektowych w zakresie szacowania nowych wartości oraz weryfikacji kosztów inwestycyjnych 2017 r. wdrożono<sup>19</sup> narzędzie wspomagające - System Wycen Robót („SWR”)<sup>20</sup>. W okresie objętym kontrolą zespół analiz i weryfikacji kosztów inwestycyjnych wsparł Zespoły Projektowe poprzez System SWR, realizując 4 393 wnioski złożone przez zespoły projektowe<sup>21</sup>. Zespół analiz i weryfikacji kosztów inwestycyjnych w obszarze oszacowania nowych wartości oraz weryfikacji kosztów inwestycji korzysta również z programu kosztorysowego Norma PRO.

(akta kontroli CD1-pliki: 16, 18-19)

W Spółce monitoring realizacji inwestycji wykonywany był za pomocą różnych narzędzi i mechanizmów. Badane projekty inwestycyjne o łącznej wartości 8 336 183,07 tys. zł prowadzone były w oparciu o zasady określone w „Metodyce

<sup>17</sup> zatwierdzonej Uchwałą nr 39/2023 z 22 września 2023 r. Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia PKP PLK SA,

<sup>18</sup> ang. Building Information Modelling.

<sup>19</sup> W wyniku prac komórki organizacyjnej ds. analiz i weryfikacji kosztów inwestycyjnych

<sup>20</sup> W roku 2020, a następnie 2023, podpisano umowę utrzymaniową wraz z opcją rozwoju Systemu „SWR”. W latach 2020-2024 wdrożono 10 zmian do Systemu „SWR”.

<sup>21</sup> 2017 r. - 162 wnioski, 2018 r. - 420 wniosków, 2019 r. - 319 wniosków, 2020 r. - 599 wniosków, 2021 r. - 692 wnioski, 2022 r. - 715 wniosków, 2023 r. - 1107 wniosków, 01.01 - 30.06.2024 r. - 379 wniosków

zarządzania projektami i portfelami inwestycji infrastrukturalnych Spółki oraz podręczniku EPM. Bieżący monitoring realizacji badanych projektów inwestycyjnych (w tym postępu prac, jakości oraz ponoszonych kosztów) prowadzony był w oparciu o dedykowany system informatyczny do zarządzania projektami – Microsoft Enterprise Project Management<sup>22</sup>. Był on wsparciem dla Metodyki zarządzania projektami i wraz z nią stanowił kompleksowe narzędzie PLK do zarządzania projektami, zarówno w fazie ich planowania, realizacji, jak i zakończenia. W systemie monitorowano, w oparciu o dane badanych projektów umieszczane przez kierowników projektu, m.in. harmonogramy rzeczowo-finansowe, kluczowe tzw. kamienie milowe inwestycji, nakłady, zidentyfikowane ryzyka i problemy występujące podczas realizacji inwestycji. Na ich podstawie opracowywano cyklicznie przekrojowe zestawienia, tabele statusowe oraz inne dedykowane raporty umożliwiające dokładną analizę, kontrolę oraz wsparcie procesu podejmowania decyzji zarządczych na każdym etapie realizacji projektu. Biuro Monitorowania Projektów Inwestycyjnych przekazywało cykliczne raporty/sprawozdania do organów statutowych Spółki, jak również do zewnętrznych instytucji nadzorujących. Pomimo jednak wypracowanych procedur, nadzór nad wprowadzaniem danych do systemu EPM okazał się nie nieskuteczny, gdyż dane w tym systemie nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. W konsekwencji, system ten nie spełniał swojej funkcji w zakresie monitorowania postępu realizacji inwestycji, co szerzej omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli CD1- pliki: 38-42)

W latach 2017-2020 Spółka monitorowała realizację inwestycji (w tym postęp prac) w ramach umów zawartych z kontrahentami na: usługi monitorowania wybranych inwestycji kolejowych<sup>23</sup> za pośrednictwem Bezzałogowych Statków Powietrznych<sup>24</sup>, usługi wykonywania regularnych lotów inspekcyjnych śmigłowcem<sup>25</sup> czy relokacje wraz z bieżącą obsługą systemu monitoringu zapewniającą stały podgląd on-line oraz dokumentację fotograficzną wskazanych obszarów inwestycji kolejowych<sup>26</sup>. Na podstawie ww. usług pozyskiwano ortofotomapy i raporty inwentaryzacyjne placu budowy udostępniane do przeglądania poprzez dedykowaną aplikację, filmy inspekcyjne z każdego oblotu wykonane z pokładu śmigłowca czy dokumentację fotograficzną z monitoringu on-line.

(akta kontroli CD1-pliki: 45-48, 52, 57)

W Spółce, od I półrocza 2020 r. wprowadzono monitoring inwestycji kolejowych przy użyciu BSP będących jej własnością. Zasady zarządzania bezzałogowymi statkami powietrznymi eksploatowanymi w PKP PLK S.A. zostały przyjęte decyzją Nr 8/2020 Członka Zarządu dyrektora ds. realizacji inwestycji z 10 czerwca 2020 r.<sup>27</sup> Miały one na celu ustandaryzowanie czynności związanych z monitoringiem inwestycji kolejowych przy użyciu BSP. Na podstawie zgłaszanego przez Zespoły Projektowe/Wydziały Biur Centrali zapotrzebowania, opracowywane były miesięczne

<sup>22</sup> System Wspierający Zarządzenie Projektami Inwestycyjnymi, dalej: EPM.

<sup>23</sup> Loty wykonywano w związku z realizacją prac inwestycyjnych m.in. na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów - Sadowne, na linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław - Poznań etap IV odcinek granica woj. Dolnośląskiego – Czempień oraz na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny - Szczecin Dąbie.

<sup>24</sup> Dalej: BSP, drony

<sup>25</sup> Loty śmigłowcem wykonywano w związku z realizacją prac inwestycyjnych m.in. na linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław - Poznań etap IV odcinek granica woj. Dolnośląskiego – Czempień oraz na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny - Szczecin Dąbie.

<sup>26</sup> M.in. monitoringu prac na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów – Sadowne, na linii E59 na odcinku Wrocław-Poznań etap IV odcinek granica województwa dolnośląskiego- Czempień czy inwestycji w zakresie poprawy bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym - etap II.

<sup>27</sup> Procedura „Zasady zarządzania bezzałogowymi statkami powietrznymi eksploatowanymi w PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Ia-22”.

harmonogramy oblotów BSP, uwzględniające bieżące potrzeby monitoringu poszczególnych odcinków linii kolejowych. Podczas oblotów pozyskiwane były materiały zdjęciowe i/lub filmowe a zebrane dane umieszczano na wewnętrznym serwerze Spółki, co umożliwiała bieżącą kontrolę postępu prac, jakości realizowanych robót, zgodności z harmonogramem, tym samym zapewniając dokumentację zdjęciową.

Decyzją Nr 49/2022 Dyrektora PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji, wprowadzono do stosowania „Zasady funkcjonowania monitoringu wizyjnego projektów. Zgodnie z tą procedurą z monitoringu wizyjnego opracowywano comiesięczne raporty zdjęciowe z postępu prac przygotowywane przez Kierowników Kontraktów dla Dyrektorów Regionów Centrum Realizacji Inwestycji. Dokumentacja fotograficzna pozyskiwana była za pomocą BSP<sup>28</sup> bądź wykonana bezpośrednio przez Zespół podczas wizyt na terenie inwestycji. Pomimo, że ww. zasady przewidywały również monitoring obszarów inwestycji za pośrednictwem lotów inspekcyjnych śmigłowcem oraz rozlokowanych punktowo kamer zapewniających dokumentację fotograficzną, w Spółce nie stosowano tych form monitoringu, ze względu na duże koszty z tym związane oraz identyfikowany brak zasadności ich stosowania<sup>29</sup>.

Monitorowanie zagrożeń w projektach inwestycyjnych odbywało się na podstawie wytycznych zawartych w załączniku nr 13<sup>30</sup> do Podręcznika EPM. Osobą odpowiedzialną w projekcie za zarządzanie ryzykiem był Dyrektor Projektu. W szczególnych przypadkach, zarządzanie ryzykiem przenoszono na wyższy poziom decyzyjny. Dane dotyczące ryzyk i problemów były wprowadzane i aktualizowane w Rejestrze ryzyka i Rejestrze problemów w systemie EPM przez komórki merytoryczne realizujące projekty inwestycyjne (Zespoły projektowe), podczas całego procesu inwestycyjnego, we współpracy z Wydziałem zarządzania ryzykiem inwestycji w Biurze Monitorowania Projektów Inwestycyjnych, który wspomagał merytorycznie zespoły projektowe w zakresie właściwego stosowania przyjętej metodyki. Dodatkowo, Biuro Audytu i Kontroli, identyfikowało oraz wprowadzało do systemu EPM ryzyka przez Wydział monitoringu inwestycji, który weryfikował postęp realizacji robót. Mimo zidentyfikowania zawczasu ryzyk wskazujących na zagrożenia w procesie inwestycyjnym, nie podjęto skutecznych działań zaradczych w celu zwiększenia szansy terminowej realizacji wytypowanych projektów. Wszystkie wybrane inwestycje nie zostały zrealizowane na warunkach określonych pierwotnie w zawartych przez Spółkę umowach, co skutkowało wielomiesięcznymi opóźnieniami w ich realizacji. W wyniku wydłużenia terminu zakończenia wytypowanych badanych inwestycji, Spółka poniosła dodatkowe, nieprzewidziane wcześniej wydatki w związku z występującym do 2024 r. wysokim wskaźnikiem inflacji oraz sytuacją konfliktu zbrojnego za granicą wschodnią w łącznej kwocie 115 815,89 tys. zł.

(akta kontroli CD1-pliki: 58-60, 71-75)

W Spółce obowiązywały procedury zarządzania sporami inwestycyjnymi w PKP PLK S.A., w którym określono zasady postępowania przypadku sporu inwestycyjnego dotyczącego żądanie Spółki wobec wykonawcy (w tym roszczenia związane z naliczaniem kar umownych). Ustanowione procedury nie były jednak w pełni skuteczne, gdyż nie w każdym przypadku korzystano w pełnym zakresie z przysługujących uprawnień zawartych w umowach z wykonawcami w zakresie naliczania kar umownych i dochodzenia roszczeń, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. W ramach realizacji badanych inwestycji Spółka naliczyła wykonawcom kary umowne na łączną kwotę 176 773,8 tys. zł, z tego

<sup>28</sup> na podstawie opracowywanego harmonogramu oblotów w ujęciu miesięcznym

<sup>29</sup> Zasady te są w trakcie zmiany/aktualizacji w zakresie wyłączenia ww. niestosowanych rodzajów monitoringu

<sup>30</sup> Instrukcja uzupełniania danych w liście Rejestr ryzyka i Rejestr problemów

61 094,1 tys. zł zostało uiszczzone przez wykonawców bądź potrącone z zabezpieczeń, gwarancji. Pozostała kwota należnych kar w łącznej wysokości 115 347,1 tys. zł do dnia zakończenia kontroli nie została wyegzekwowana od wykonawców.

(akta kontroli CD1-pliki: 4-6)

W Spółce, w systemie SAP prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową pozwalającą na ustalenie kosztów i nakładów poniesionych na realizację poszczególnych inwestycji. Ewidencja ta jednak uniemożliwiała ustalenie zgodnej ze stanem faktycznym wysokości kosztów (wydatków) kwalifikowanych poniesionych w ramach realizacji poszczególnych z nich, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W Spółce nie przestrzegano zasad określających terminy wystawiania dokumentów OT oraz ewidencjonowania środków trwałych wynikających z przyjętych Instrukcji o ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych, co również zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli CD1-pliki: 24-25, 54-56)

W okresie objętym badaniem, Biuro Audytu i Kontroli Centrali PLK S.A. przeprowadziło 171 kontroli planowych i doraźnych wybranych zadań inwestycyjnych w oparciu o Instrukcję o organizacji i wykonywaniu wewnętrznej kontroli instytucjonalnej w Spółce<sup>31</sup>. Zakres ich obejmował m.in.: sprawdzenie prawidłowości przebiegu postępowania przetargowego i realizacji robót budowlanych, ocenę stanu zaawansowania robót i prawidłowości realizacji zadania, realizację zakresu rzeczowo-finansowego robót dodatkowych w ramach kontraktu podstawowego<sup>32</sup> czy sprawdzenie przebiegu prac budowlanych przy realizacji zadań inwestycyjnych (w stosunku do przyjętego harmonogramu rzeczowo-finansowego dla realizowanego zadania) wraz z przeprowadzeniem oględzin w terenie w zakresie jakości wykonywanych robót. W odniesieniu do badanych ośmiu projektów inwestycyjnych Biuro Audytu i Kontroli Centrali PLK S.A. przeprowadziło co najmniej jedną kontrolę na tych zadaniach inwestycyjnych<sup>33</sup>, stwierdzając szereg nieprawidłowości w zakresie prowadzonych postępowań przetargowych czy przebiegu realizacji inwestycji<sup>34</sup>. Podczas tych kontroli ujawniono również opóźnienia w przebiegu prac inwestycyjnych, zaniechania kontroli pracy zespołu inżyniera projektu czy nieprawidłowości w sporządzaniu dokumentacji odbiorowej robót inwestycyjnych oraz wniesiono zastrzeżenia co do jakości robót wykonanych w branżach torowej i sieci trakcyjnej. Szczególnym przypadkiem było doprowadzenie przez wykonawcę i inżyniera projektu do zagrożenia ruchu pociągów i pojazdów drogowych<sup>35</sup>. Z kolei, rażąco niska mobilizacja personelu i sprzętu na budowie oraz niewykorzystane możliwe fronty robót, powodujące brak właściwego zaawansowania realizacji kontraktu oraz brak stanowiska nadzoru autorskiego odnośnie obiektów

<sup>31</sup> Wprowadzonej uchwałą Nr 963/2015 Zarządu PKP PLK S.A. z 3 listopada 2015 r. sprawie przyjęcia .Instrukcji o organizacji i wykonywaniu wewnętrznej kontroli instytucjonalnej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Ik-1 (obowiązującej do 13 grudnia 2022 r.), a następnie uchwałą Nr 994/2022 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z 13 grudnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia .Instrukcji o organizacji i wykonywaniu wewnętrznej kontroli instytucjonalnej w PKP PLK SA. Ik-1.

<sup>32</sup> W tym: realizację harmonogramu robót i fakturowanie oraz realizację płatności na rzecz wykonawcy i podwykonawców robót,

<sup>33</sup> Nr kontroli IKA2.3a-09202-8/17, IKA.2.2d-09212-25-17, IKA3.3a-09212-65/17, IKA3.3f-09212-41/18, IKA3.3a-09212-4/19, IKA3.3a-09212-20/20, IKA3.0822.13.2021, IKA3.0823.2.2022, IKA3.0823.6.2022, IKA3.0823.8.2022, IKA3.0822.5.2023

<sup>34</sup> Dotyczyły one m.in.: niezbyt przejrzystych kryteriów oceny ofert na pełnienie nadzoru nad opracowaniem dokumentacji projektowej i robotami budowlanymi, długotrwałego procesu pozyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, przebiegu prac inwestycyjnych niezgodnego z przyjętym podstawowym harmonogramem z uwagi na nieuwzględnienie opóźnień w realizacji kontraktów przyległych i opóźnień w realizacji etapów inwestycji, błędów merytorycznych harmonogramów finansowo-rzeczowych przedkładanych Inżynierowi projektu.

<sup>35</sup> Prace linii kolejowej nr E59 na odcinku Leszno – Czempień, i Przebudowa linii kolejowej nr 285 na odcinku Świdnica Kraszowice - Jedlina-Zdrój”.

inżynierskich, skutkowało kolejnymi opóźnieniami w realizacji robót w ramach inwestycji<sup>36</sup>. W wyniku tych kontroli skierowano szereg zaleceń zarówno systemowych, jak i indywidualnych do poszczególnych dyrektorów Regionów. Na ich podstawie Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji zobowiązał dyrektorów Regionów m.in.: do wzmożenia koordynacji wykorzystania przez wykonawcę zamknięć torowych, koordynacji pomiędzy wykonawcami realizującymi umowy na projekcie, niezwłocznego zawarcia aneksów terminowych do obowiązujących umów na realizację poszczególnych kontraktów oraz do zaktualizowania HRF, uwzględniając realne terminy, a także do podjęcia działań dla poprawy jakości pracy komisji odbiorowych (w tym zwiększenia nadzoru nad ich przebiegiem) i bieżącego monitorowania płatności oraz zapobiegania zatorom i opóźnieniom płatniczym wobec wykonawców robót i podwykonawców jak również dalszych podwykonawców robót. Pomimo skierowanych zaleceń, które miały na celu usprawnienie przebiegu prac inwestycyjnych, występowały dalsze opóźnienia w realizacji poszczególnych etapów objętych badaniem NIK inwestycji.

(akta kontroli CD1-pliki: 61-68)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nie sprawowanego skutecznego i rzetelnego nadzoru nad modernizacją wybranych do badania linii kolejowych o łącznej wartości wyniosła 8 336,2 mln zł, pomimo wprowadzenia różnych narzędzi i mechanizmów kontrolnych. W sześciu skontrolowanych inwestycjach stwierdzono istotne nieprawidłowości na etapie ich przygotowania lub realizacji, dotyczące nieprzestrzegania postanowień zawartych umów czy procedur wewnętrznych. Stwierdzono w szczególności:

- nierzetelne i niezgodne z przepisami prawa szacowania wartości zamówienia,
- nierzetelne przygotowanie dokumentacji projektowej<sup>37</sup>, co skutkowało koniecznością wydłużania określonego w umowach czasu na ukończenie poszczególnych zadań jak i wzrostem wynagrodzenia należnego ich wykonawcom
- procedowanie aneksów do umów niezgodnie z procedurami wewnętrznymi Spółki, □
- niestosowanie się do uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Spółce określających zasady zatwierdzania PFU oraz dokonywania odbioru dokumentacji projektowej

W efekcie żadne z tych zadań inwestycyjnych nie zostało zrealizowane na warunkach określonych pierwotnie w zawartych przez Spółkę umowach

(akta kontroli CD2-pliki: 18-40, 50-81)

Dyrektor CRI wyjaśnił, że monitoring realizacji inwestycji jest realizowany w wielu obszarach za pomocą różnych narzędzi i mechanizmów. Dodał, że kompleksowym narzędziem jest system EPM. Szczegółowe wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych zostały złożone przez kierownictwo Centrum realizacji Inwestycji regionu Zachodniego, Centralnego i Śląskiego.

<sup>36</sup> „Modernizacja linii kolejowej nr 358 Zbąszynek - Gubin na odcinku Zbąszynek - Czerwieńsk, II etap”.

<sup>37</sup> Np. w ramach w inwestycji: „Modernizacja linii nr 35 na odcinku Ostrołęka-Chorzele”, w części dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej i wykonania robót budowlanych. Zawarto umowę na jego wykonywanie, przed uzyskaniem przez Spółkę decyzji środowiskowej (uzyskano dopiero po upływie ośmiu miesięcy od daty zawarcia umowy), co skutkowało koniecznością uznania przez Spółkę za zasadne roszczenia zgłoszonego przez wykonawcę z tego tytułu oraz podpisania aneksu nr 3 do umowy, w którym przedłużono m.in. o ponad rok i dwa miesiące termin na jego wykonanie. Z kolei w ramach inwestycji: „Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne

W ocenie NIK system EPM nie zapewnił skutecznego nadzoru nad realizacją inwestycji.

2. W ramach typowania inwestycji do modernizacji finansowanych z regionalnych programów operacyjnych, przyjmowano podejście, charakteryzujące się określaniem zakresu niezbędnych prac modernizacyjnych z uwzględnieniem wyłącznie możliwości uzyskania środków finansowych na realizację zadania a nie faktycznej potrzeby realizacji projektu przez Spółkę. Działanie takie było niecelowe i niegospodarne, gdyż tak zaplanowana rewitalizacja linii nie mogła doprowadzić do przywrócenia oczekiwanych parametrów technicznych linii a zaplanowanych efektów nie można było osiągnąć za pomocą zaplanowanych pierwotnie nakładów. Realizując inwestycję modernizacji linii kolejowej nr 358 na odcinku Zbąszynek-Czerwieńsk (II etap) Spółka nierzetelnie przygotowała zakres niezbędnych robót, nie uwzględniając – wbrew posiadanym informacjom i obiektywnym potrzebom – konieczności wykonania robót w zakresie wymiany szyn na nowe. W efekcie niemożliwe było osiągnięcie przywrócenia prędkości maksymalnych dla pociągów pasażerskich ( $V_{max}=120$  km/h) oraz uzyskanie dopuszczalnego nacisku osi w torze nr 1 na poziomie 221 kN na oś, mimo że takie założenia zostały określone w PFU i były wskazywane we wniosku o dofinansowanie. Spowodowało to konieczność zlecenia przeprowadzenia tych prac już w trakcie realizacji umowy z 6 września 2019 r. Spółka dysponowała informacjami o tym, że szyny na ww. odcinku wymagają wymiany, jeszcze na etapie przygotowywania inwestycji, jednakże działania w kierunku kompleksowej wymiany szyn podjęto dopiero w trakcie realizacji umowy na wykonanie modernizacji tego odcinka. Spółka odebrała i zapłaciła za roboty w zakresie wymiany nawierzchni torowej, w tym w szczególności polegające na wymianie wszystkich podkładów, uzupełnienie podsypki i regulacji toru w planie i profilu wykonane w ramach umowy z 6 września 2019 r. łącznie ponad 19,1 mln zł.

(akta kontroli CD2-pliki: 85-122)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Strategii wynika, że realizacja projektów inwestycyjnych w ramach RPO uzależniona jest od możliwości uzyskania środków finansowych na realizację zadania a nie faktycznej potrzeby realizacji projektu przez Spółkę. Dodała również, że jeżeli dostępne byłyby środki pozwalające na realizację pełnego zakresu projektu, taki zakres zostałby zrealizowany. Potwierdził to również ówczesny członek Zarządu – dyrektor ds. realizacji inwestycji zeznając, że zakres robót dostosowywany był do kwoty dofinansowania, którą można było przeznaczyć na ten projekt.

(akta kontroli CD2-pliki: 41)

NIK wskazuje, że efektem takiego podejścia było przyjęcie we wniosku o dofinansowanie z 3 grudnia 2018 r. oraz dokumentacji przetargowej wariantu w opracowanym studium wykonalności, który odnosił się do ograniczonego zakresu robót, zakładającego m.in. miejscową wymianę szyn. Na etapie przygotowania studium odrzucono pozostałe warianty inwestycyjne, obejmujące pełną rewitalizację, w tym m.in. kompleksową wymianę nawierzchni torowej na całym odcinku, co i tak okazało się konieczne do wykonania dla zapewnienia funkcjonalności projektu.

(akta kontroli CD2-pliki: 130-152)

3. Nie sprawowano także skutecznego nadzoru nad monitorowaniem realizacji inwestycji, w sytuacji, gdy dane zawarte w systemie EPM, tj. programie służącym do monitorowania przebiegu inwestycji nie odpowiadały stanowi faktycznemu bądź nie były w nim na bieżąco umieszczane. Tym samym, nie spełniał on funkcji do której był przeznaczony. Przykładowo: wystąpiły przypadki nierzetelnego

ujmowania danych w zakresie realizacji etapów umów dotyczących przebiegu inwestycji „Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV, odcinek granica Województwa Dolnośląskiego - Czempin”. Dotyczyło to 17 przypadków na 32 zbadanych etapów umów. Z kolei, w przypadku inwestycji na linii kolejowej 358, dane w tym systemie w tablicy informacyjnej projektu nie uwzględniały umowy zawartej z firmą ECO-Baza oraz nie ujęto informacji dot. (zmaterializowanego zresztą) ryzyka niezrealizowania projektu przez ww. podmiot, a w rejestrze roszczeń i kar ujęto dane nieodpowiadające stanowi faktycznemu<sup>38</sup> bądź nie były one na bieżąco uzupełniane (np. rejestr kar umownych w przypadku linii 358 nie był na bieżąco uzupełniany, gdyż wprowadzono w nim dane dopiero w trakcie trwania kontroli NIK tj. 13 września i 20 października 2024 r., (po ponad dwóch latach od daty naliczenia). Podobnie, znajdujące się w systemie tablice informacyjne projektu na odcinku Kędzierzyn Koźle - Opole Zachodnie nie były na bieżąco aktualizowane, co dotyczyło kluczowych umów; podziału nakładów; planu i wykonania oraz zaawansowania rzeczowego projektu. Dane te zostały uzupełnione dopiero podczas kontroli NIK - 10 października 2024 r.

(akta kontroli CD2-pliki: 153-169)

Z-ca Dyrektora CRI wyjaśnił, że w 2022 r. w celu zapewnienia kompletności wszystkich danych w systemie EPM wprowadzono procedurę, zgodnie z którą kierujący projektem inwestycyjnym, wskazany w systemie EPM w roli dyrektora projektu, cotygodniowo potwierdza aktualność danych, zgodnie z Instrukcją potwierdzania aktualności danych w systemie EPM. W odniesieniu do przykładu inwestycji (na linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV) na etapie wysokiego zaawansowania projektu dochodziło do rotacji kadrowych w Zespołach, co mogło mieć przełożenie na stopień aktualności danych w systemie EPM i powodowało zaburzenie wspomnianego wyżej sposobu weryfikacji już na najniższym poziomie.

(akta kontroli CD2-pliki: 170)

Były członek Zarządu – dyrektor ds. realizacji inwestycji zeznał, że *były problemy z danymi zawartymi w systemie EPM, choć istniało narzędzie, które wymagało od Dyrektora Regionu cyklicznego potwierdzania ich aktualności. Na podstawie tych danych generowane były z EPM raporty, które były przedkładane zarządowi. Co do prowadzenia bieżącej aktualizacji, to dyrektorzy regionów byli zobowiązani do zapewnienia aktualności danych. Musiał tu zaistnieć nieprawidłowy nadzór lub czyjaś niekompetencja. Z punktu widzenia Kolejowego Programu Kolejowego, który Spółka miała w EPM, to było jedyne rzetelne źródło informacji, które pozwalało ustalić stan realizacji danych zadań. EPM miał być narzędziem wspomagającym dyrektora projektu, a wyewoluował w innym kierunku. W zespole Dyrektora Wsparcia Projektu jest wyznaczona osoba, która ma się zajmować prowadzeniem i pilnowaniem danych dot. danego projektu w EPM. Dodał, że w interesie Spółki było wkładanie jak największej ilości informacji o danym projekcie, gdyż to pozwalało np. referować sytuację na radzie nadzorczej lub w resorcie infrastruktury. Niektórzy narzekali na wprowadzanie danych w EPM ale było to narzędzie, które dawało przegląd tego co się dzieje na poszczególnych projektach. Odnośnie funkcjonowania systemu, były Członek Zarządu zeznał także, że nie jest ważna z punktu widzenia raportowania liczba roszczeń, ale*

<sup>38</sup> W rejestrze roszczeń ujęto również kary umowne w łącznej kwocie 23 088,7 tys. zł oraz kary umowne w łącznej kwocie 78,0 tys. zł, które z kolei nie zostały ujęte w rejestrze kar, różnica w naliczonych karach umownych pomiędzy rejestrem roszczeń a rejestrem kar wynosi 85,0 tys. zł (kary – 23 089,3 tys. zł, roszczenia 23 174,3 tys. zł), w rejestrze kar wskazano kwotę 31,8 mln zł jako kwotę odzyskaną natomiast prawidłowa kwota winna wynosić 3,0 mln zł. (zawyżenie 28,8 mln zł). W rejestrze roszczeń nie ujęto kosztów poniesionych z tytułu komunikacji zastępczej w kwocie 235,7 tys. zł

*konkretna informacja o tym co zostało do zapłaty i czego Spółka dochodzi. Brakuje możliwości generowania prostych informacji o terminach, wysokości roszczeń itp. Kiedy odchodził z funkcji, Spółka była na etapie budowania nowego EPM, aby raporty były bardziej jednoznaczne.*

(akta kontroli str. 1530-1554)

Z ustaleń kontroli wynika, że funkcjonująca w objętym okresie, procedura i sposób je realizacji nie zapewniły aktualności i kompletności danych w systemie EPM, co uniemożliwiało skuteczne, bieżące monitorowanie przebiegu prowadzonych inwestycji. Z kolei, częste zmiany kadrowe w zespołach projektowych nie stanowią uzasadnienia dla powstałych nieprawidłowości.

4. W ramach bieżącego monitoringu objętych kontrolą NIK inwestycji podejmowano nieskuteczne działania nadzorcze, które nie zapobiegły niewłaściwej realizacji dwóch inwestycji. Przykładem był przebieg inwestycji „Modernizacja linii kolejowej nr 358 Zbąszynek – Gubin na odcinku Zbąszynek – Czerwińsk – II etap”. Pomimo, że od sierpnia 2020 r. wykonawca nie zapewniał wystarczającego, w stosunku do planu robót i możliwości ich prowadzenia, personelu oraz sprzętu a znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, nie posiadając środków wystarczających na dalszą realizację umowy<sup>39</sup>, a nadto w rejonie robót występowały liczne kradzieże materiałów o znacznej wartości, to PLK odstąpiła od umowy<sup>40</sup> zawartej z tym kontrahentem dopiero 15 lutego 2022 r., powołując się przy tym na przesłanki, które wystąpiły już prawie 2 lata wcześniej. Odstąpienie od umowy dopiero na siedem tygodni przed upływem terminu na jaki została ona zawarta było działaniem ewidentnie spóźnionym, bowiem dopuszczanie do kontynuowania jej realizacji przez wykonawcę narażało Spółkę na dalszą dewastację i rozkradanie infrastruktury kolejowej<sup>41</sup>. Już we wrześniu 2020 r. wykonawca poinformował Spółkę, że nie będzie w stanie przywrócić ruchu na remontowanym odcinku do końca listopada 2020 r. oraz przedstawił nowy harmonogram, przewidując czas zamknięcia linii do 2022 r. Pomimo upływu 6 listopada 2020 r. terminu realizacji etapu, wykonawca nie zrealizował objętych nim prac.

Niepodjęcie stanowczych kroków w celu rozwiązania umowy było działaniem niegospodarnym, gdyż kontynuowano współpracę z wykonawcą, który nie dawał rękąmi terminowego i należytego jej wykonania, angażując środki publiczne i ryzykując wydatkowanie większej ilości środków w celu odbudowy zniszczonej infrastruktury.

(akta kontroli CD2-płiki: 171-188)

Ówczesny Członek Zarządu – dyrektor ds. realizacji inwestycji zeznał, że w przypadku tej inwestycji pojawiło się wiele problemów, takich jak słaby wykonawca, kradzieże i złe decyzje PLK na etapie podejmowania działań w chwili pojawienia się problemów z wykonawcą. Widać było, w którym kierunku to idzie a nie było woli, żeby to przeciąć. Było przekonywanie Zarządu, w trybie raportów, że da się zrealizować tę umowę i doprowadzić kontrakt do końca. O tym przekonywało Centralę kierownictwo regionu. Był on na tej inwestycji w związku z występującymi problemami, aby ocenić realność i terminowość wykonania umowy, co prawdopodobnie spowodowało mobilizację po stronie wykonawcy. Wyznaczone zostały punkty milowe, które miały być osiągnięte w celu oceny realizacji kontraktu. Mimo, że kamienie milowe nie były spełniane, to kierownictwo regionu zachodniego CRI przekonywało, aby kontynuować kontrakt z wykonawcą.

<sup>39</sup> Jak wynikało z zawartego 11 września 2020 r. porozumienia w sprawie odroczenia egzekucji należności i zrzeczenia się należności z tytułu odsetek od opóźnionych płatności pomiędzy Spółką a firmą Eco-Baza wprost wskazano, że

<sup>40</sup>z 6 września 2019 r.

<sup>41</sup> od 13 marca 2020 r. do 15 lutego 2022 r. wykonawca dysponował placem budowy

Przy rozebranych torze i wstrzymanym ruchu kolejowym odstąpienie od umowy z wykonawcą zawsze jest problematyczne. Kwestia przetargu, wyłonienia nowego wykonawcy, upływ czasu oznaczają konieczność wydatkowania dodatkowych środków. Dlatego czasem daje się szansę wykonawcy, żeby spróbował dokończyć projekt. Składający zeznania nie wiedział o zgłoszonej upadłości tego wykonawcy. Przy realizacji innej inwestycji Spółka zorientowała się co to za wykonawca, gdyż również występowały tam liczne problemy. Składający zeznania próbował docierać do informacji z pierwszej ręki, mając świadomość że przekazywanie informacji szczeblami struktury Spółki mogło zniekształcić przekaz i konkretność informacji. Jego zdaniem, trochę działało to też tak, że jak padła informacja, że przyjedzie jako członek zarządu, mobilizowano zarówno wykonawcę jak i pracowników regionu.

(akta kontroli str. 1530-1554)

NIK wskazuje, że przesłanki do odstąpienia od umowy z winy wykonawcy zmaterializowały się już w marcu 2020 r., kiedy wartość roszczeń zgłoszonych przez podwykonawców - co uprawniało Spółkę do odstąpienia od umowy - przekroczyła 5% kwoty kontraktu, zaś w kwietniu 2020 r. ich liczba przekroczyła trzy. Tylko od czerwca do grudnia 2020 r. na placu budowy miało miejsce sześć kradzieży linii nośnej (2 794 m) oraz drutu jezdniego (2 548 m), co zdaniem Spółki wynikało z nienależytego zabezpieczenia placu budowy przez wykonawcę. W roku 2021 stwierdzonych przypadków kradzieży było już 25 (skradziono dalsze 13 788 m linii nośnej i 8 566 m drutu jezdniego). W postępowaniu sądowym, Spółka dochodziła swoich roszczeń w stosunku do wykonawcy, powołując się na jego odpowiedzialność za wszelkie szkody, w tym wynikłe z nienależytego zabezpieczenia terenu budowy, niewypełniania obowiązku niedopuszczenia na teren budowy osób trzecich oraz realizacji robót niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej.

5. Nie monitorowano skutecznie przestrzegania procedur finansowania inwestycji, o czym świadczy podpisanie kolejnych aneksów do umowy na przebudowę układów torowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą na linii kolejowej E59 odcinek Rokietnica-Wronki w ramach projektu „Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny – Szczecin Dąbie”, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązania w łącznej kwocie o 6 555,00 tys. zł wyższej od kwoty ustalonej uchwałą Zarządu Spółki.<sup>42</sup>

(akta kontroli CD2-pliki: 222-231)

Ówczesny członek Zarządu – dyrektor ds. realizacji inwestycji zeznał, że nie wiedział o tym przypadku i wskazał, że niedopuszczalnym było przekraczanie pełnomocnictwa. Gdyby miał taką wiedzę, to na pewno wyciągnięto by konsekwencje personalne w stosunku do tych osób. Zarząd nie dopuszczał do przekroczeń pełnomocnictw.

(akta kontroli str. 1530-1554)

6. Nie skutecznie sprawowano również nadzór nad realizacją kar umownych i dochodzeń roszczeń. Ustanowione procedury zarządzania sporami nie zapobiegły niewłaściwej realizacji procesu naliczania kar umownych i dochodzenia roszczeń. W pięciu z ośmiu skontrolowanych inwestycji nie korzystano w pełnym zakresie z

---

<sup>42</sup> W przypadku umowy nr 90/107/0096/17/Z/I z 5 maja 2017 r. w dniach 23 lipca 2018 r., 30 października 2018 r., 23 września 2019 r., 30 kwietnia 2020 r., 4 maja 2020 r. zawarte zostały polecenia zmian na łączne kwoty netto w wysokości odpowiednio 5 280,5 tys. zł, 7 261,9 tys. zł, 5 329,4 tys. zł, 6 189,3 tys. zł i 31 490,9 tys. zł. Z kolei w przypadku umowy nr 90/107/0024/19/Z/I z 10 maja 2019 r. w dniach 19 marca 2021 r. oraz 28 października 2021 r. zawarte zostały polecenia zmian na łączne kwoty netto w wysokości odpowiednio 14 026,2 tys. zł oraz 7 397,3 tys. zł.

przysługujących uprawnień zawartych w umowach z wykonawcami w tym zakresie, co naraziło Spółkę na nadmiarowe koszty realizacji umów. W konsekwencji wykonawcom nie naliczono kar umownych w łącznej kwocie 607 tys. zł i 5 923 tys. euro, a także nie podjęto niezwłocznych działań w celu dochodzenia roszczeń w łącznej kwocie 17 200 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli CD2-pliki: 232-240)

Dyrektor CRI wyjaśnił, że w związku ze zmianami organizacyjnymi planowana jest aktualizacja procedur zarządzania sporami. W trakcie aktualizacji zostanie zwrócona uwaga na mechanizmy kontroli w zakresie naliczania i dochodzenia kar umownych. Dodał, że zakończono proces wdrażania nowej Metodyki zarządzania projektami inwestycyjnymi, która obowiązywać będzie od 2025 r., w której zostały zaktualizowane procesy, w tym związane z zarządzaniem roszczeniami Spółki. Podkreślił również, że w związku z narastającą liczbą roszczeń zamawiającego w stosunku do wykonawcy Eco-Baza oraz ze względu na znaczne koszty związane z ich dochodzeniem (koszty opłaty sądowej, koszty PGRP), a jednocześnie ryzyko uznania, że roszczenie z tytułu kar umownych pochłania pozostałe roszczenia, a nadto wysokie ryzyko niewypłacalności wykonawcy Centrum Realizacji Inwestycji przygotowuje wniosek do sądu przeciwko przedmiotowemu wykonawcy.

(akta kontroli CD2-pliki: 241)

7. W Spółce nie przestrzegano zasad określających terminy wystawiania dokumentów OT oraz ewidencjonowania środków trwałych wynikających z § 34 ust. 3 Instrukcji o ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych If-3 stanowiącej załącznik do uchwały Nr 108/2023 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 7 lutego 2023 r. Skutkowało to tym, że pomimo ukończenia inwestycji, na stanie środków trwałych w budowie znajdowały się nakłady, które nie zostały rozliczone i przyjęte na stan środków trwałych bądź sporządzenie dowodów OT następowało ze znaczną zwłoką sięgającą od 66 do 994 dni od podpisania protokołów odbioru końcowego tych środków trwałych. W konsekwencji, operacje te były ujmowane w ewidencji księgowej nie w tym okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły, co było niezgodne z art. 24 ust. 1, 2 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Wg stanu na dzień 31 lipca 2024 r. na stanie środków trwałych w budowie znajdowały się nierozliczone nakłady w kwocie 739 222,6 tys. zł, pomimo że inwestycja ta została ukończona, a poszczególne środki trwałe na nią się składające zostały odebrane na podstawie poszczególnych protokołów odbioru. Z kolei, przyjęcie na stan środków trwałych w łącznej kwocie 82 266,0 tys. zł<sup>43</sup> następowało po upływie od 66 do 994 dni od daty sporządzenia danego protokołu odbioru.

(akta kontroli CD2-pliki: 248-257)

Dyrektor Biura Rachunkowości wyjaśniła, że Biuro nie posiada wiedzy co do faktu ukończenia inwestycji. Wiedza ta jest wyłącznie po stronie zespołów projektowych, które nadzorują projekty inwestycyjne. W Spółce obowiązuje elektroniczny obieg dokumentów OT EOF2, gdzie proces rozpoczęcia rozliczenia nakładów na docelowe środki trwałe jest inicjowany przez pracownika zespołu projektowego. W ramach prac związanych ze sporządzaniem sprawozdania finansowego, w corocznych pismach kierowanych przez Członka Zarządu Dyrektora ds. finansowych i ekonomicznych do jednostek organizacyjnych, Biuro

---

<sup>43</sup> Badaniem objęto 92 dowody OT.

Rachunkowości wskazywało na konieczność terminowego rozliczania nakładów na docelowe środki trwałe.

(akta kontroli CD2-pliki: 258)

Ówczesny członek Zarządu – dyrektor ds. realizacji inwestycji zeznał, że przez cały czas gdy był członkiem zarządu istniał wielki problem z uporządkowaniem tego obszaru. To nie regiony tylko zakłady odpowiadają za środki trwałe. W momencie przekazania placu budowy ma być przekazana lista środków trwałych, na których prowadzona będzie inwestycja. ZLK nie były najczęściej przygotowane do wskazania takiej listy. Zarząd miał mnóstwo nierozliczonych środków trwałych. Rozwiązywano to operacyjnie ale problemy ciągle występowały. Cała Spółka odpowiedzialność spychała na zespoły ds. projektów a problem leży raczej po stronie ZLK. Wiele jest przyczyn problemu. Zarząd powołał zespół, który angażował całą Spółkę, żeby wypracować sensowne rozwiązanie w tym zakresie. Uchwała zarządu miała być lekarstwem, które rozwiązuje te problemy. r.

(akta kontroli str. 1530-1554)

8. Prowadzona w Spółce ewidencja księgowa w systemie SAP uniemożliwiła ustalenie zgodnej ze stanem faktycznym wysokości kosztów (wydatków) kwalifikowanych, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz umów zawartych z Agencją Wykonawczą ds. Innowacyjności i Sieci, a PKP PLK S.A. na realizację inwestycji, w których wskazywano o konieczności wyodrębnienia w ewidencji kosztów kwalifikowanych. Przykładowo, dla projektu „Prace na linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego – Czempin” wystąpiły rozbieżności w zakresie kosztów (wydatków) kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych w łącznej wysokości 235 174,7 tys. zł pomiędzy wysokością tych kosztów wykazaną w ewidencji księgowej a ich faktyczną wysokością, co stanowiło 17,3% faktycznych kwot. Rozbieżności w zakresie poszczególnych grup: wydatków kwalifikowanych obejmujących zakres rzeczowy kwalifikowany wyniosły 112 983,4 tys. zł (faktyczne koszty niższe niż wykazane ewidencji księgowej), wydatków kwalifikowanych niepodlegających refundacji wyniosły 117 102,9 tys. zł (faktyczne koszty wyższe niż wykazane ewidencji księgowej), a w zakresie wydatków niekwalifikowanych obejmujących zakres rzeczowy kwalifikowany 5 088,4 tys. zł (faktyczne koszty niższe niż wykazane ewidencji księgowej).

(akta kontroli CD2-pliki: 280-297)

Dyrektor Biura Rachunkowości wyjaśniła m.in., że z ewidencji księgowej można wygenerować raport poniesionych nakładów, do których wpisywany jest rodzaj wydatku (kosztu) kwalifikowany/niekwalifikowany, niemniej w przypadku rozliczania nakładów na docelowe środki trwałe nie ma możliwości korekty wydatku/kosztu kwalifikowanego/niekwalifikowanego. Korekta jest dokonywana wówczas na obszarach wyceny na kartotece środka trwałego. Dlatego, zdaniem Dyrektora, w przypadku korekty kosztów kwalifikowanych i jednoczesnego wystawienia dowodów OT w systemie SAP występują rozbieżności, których nie można skorygować. W konsekwencji, w opinii Dyrektora, w tym wypadku wysokość kosztów kwalifikowanych wynikająca z ewidencji księgowej nie będzie zgodna ze stanem faktycznym. Dyrektora wyjaśniła również, że do tej pory nie znaleziono odpowiedniego rozwiązania, które umożliwiłoby dokonywania zmian na rozliczonych zleceniach inwestycyjnych.

(akta kontroli CD2-pliki: 300)

NIK wskazuje, że ewidencja księgowa w przypadku zmian dotyczących kosztów winna umożliwiać generowanie rzetelnych i zgodnych ze stanem rzeczywistym danych, według stanu na dany miesiąc.

9. W spółce ewidencja księgowa w zakresie kosztów inwestycyjnych prowadzona była z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości. Na stan środków trwałych w budowie bowiem przyjmowano zapłacone odsetki w łącznej kwocie 14 011,8 tys. zł<sup>44</sup> 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.

(akta kontroli CD2-pliki: 308-320)

Dyrektor Biura Rachunkowości wyjaśniła, że kwalifikacja w nakład zapłaconych odsetek od kredytu EBI dokonana była na podstawie wskazania zespołu projektowego, który określił status umowy z Wykonawcą jako „umowa czynna”. Przy wskazaniu zespołu projektowego, że umowa z Wykonawcą jest „zakończona”, Biuro Rachunkowości kwalifikuje zapłacone odsetki od kredytu EBI w koszty finansowe.

(akta kontroli CD2-pliki: 328)

W tym kontekście zauważyć należy, że to do Zarządu Spółki należy podjęcie takich działań organizacyjnych obejmujących wszystkie zaangażowane komórki organizacyjne, których realizacja zapewni prawidłowe stosowanie przepisów ustawy o rachunkowości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia nadzór nad przygotowaniem i realizacją wybranych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji wybranych do badania linii kolejowych.

W Spółce nie sprawowano w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją badanych projektów inwestycyjnych. System EMP nie spełniał on funkcji do której był przeznaczony wskutek niebieżącego ujmowania w nim danych lub danych nie odpowiadających stanowi faktycznemu, co nie pozwalało na rzetelne monitorowanie inwestycji. W ramach bieżącego monitoringu inwestycji podejmowano nieskuteczne działania nadzorcze, które nie zapobiegały niewłaściwej realizacji badanych inwestycji.

Nie monitorowano również skutecznie przestrzegania procedur finansowania inwestycji.

Z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości prowadzono ewidencję środków trwałych, poprzez ujmowanie w niej nierzetelnych danych w zakresie wytworzonych środków trwałych w wyniku zrealizowanych badanych inwestycji. sporządzanie dowodów OT ze znacznym opóźnieniem sięgającym nawet trzech lat, zawyżaniem wartości środków trwałych w wyniku niewłaściwego zwiększanie ich wartości o poniesione odsetki w kwocie 14 011,8 tys. zł od kredytu zaciągniętego na realizację inwestycję. Ponadto ewidencja księgowa w systemie SAP uniemożliwiała ustalenia zgodnej ze stanem faktycznym wysokości kosztów (wydatków) kwalifikowanych.

#### OBSZAR

## 2. Przygotowanie do realizacji inwestycji kolejowych

#### Opis stanu faktycznego

Zadanie „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym” – etap II<sup>45</sup> był drugim tego typu projektem realizowanym w Polsce. Poprzedni projekt był realizowany w latach 2013 - 2015 i dotyczył zabudowy 684 rozjazdów i 13 skrzyżowań torów.

W związku z faktem, że po zrealizowaniu etapu I, na sieci PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. nadal zabudowana była duża grupa rozjazdów, których stan

<sup>44</sup> Odsetki naliczono za okres od listopada 2022 r. do sierpnia 2024 r

<sup>45</sup> Dalej: Poprawa bezpieczeństwa – rozjazdy (etap II)

techniczny był niezadowalający oraz ich wymiana nie została ujęta w innych projektach, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. zdecydowały o realizacji II etapu projektu pn.: „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym”. W związku z tym Zakłady Linii Kolejowych wytypowały rozjazdy, które w pierwszej kolejności wymagają wymiany. Preferowane były rozjazdy zlokalizowane na liniach, na których istnieje duże obciążenie ruchem pociągów. Dodatkowo wybierano rozjazdy, których zabudowa będzie komplementarna w stosunku do już zrealizowanych (lub planowanych do realizacji) prac modernizacyjnych na liniach kolejowych oraz pozwoli na zrealizowanie głównych celów projektu. Dodatkowo uwzględniono dwa poniższe czynniki, tj. możliwości logistyczne zabudowy rozjazdów i uzyskania zamknięć torowych oraz możliwości produkcyjne oraz wykonawcze firm budowlanych.

Zakłady Linii Kolejowych w 2016 r. zgłosiły do wymiany 1546 szt. rozjazdów. Biuro Planowania Strategicznego PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz Biuro Dróg Kolejowych dokonało oceny eksploatowanych rozjazdów pod kątem kwalifikacji do modernizacji w ramach zadania inwestycyjnego pn.: „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym” – etap II. Preselekcję rozjazdów przeprowadzono dwuetapowo. W I etapie preselekcji wyłączono te rozjazdy, których wymiana jest ujęta w innym realizowanym lub planowanym do realizacji projekcie. W związku z powyższym z projektu wykluczono 251 szt. rozjazdów. W II etapie selekcji pozostałe 1295 szt. rozjazdów oceniono pod kątem czterech następujących kryteriów:

- czy rozjazd jest zlokalizowany w torach głównych zasadniczych,
- czy w związku ze złym stanem technicznym rozjazdu są obecnie wprowadzone ograniczenia prędkości,
- czy w ciągu najbliższych 5 lat planowane są do wprowadzenia ograniczenia prędkości związane ze złym stanem technicznym rozjazdu,
- niezadowalający stan techniczny rozjazdów.

Po przeprowadzonej preselekcji zostało wytypowanych 288 sztuk rozjazdów. Jednak ze względu na decyzję PKP PLK S.A. o realizacji nowego projektu „Prace na linii kolejowej nr 68 na odcinku Stalowa Wola Rozwadów – Przeworsk” zostało wykluczonych 41 szt. rozjazdów<sup>46</sup> oraz dodatkowo dwa rozjazdy na stacji Samostrzel – nr 20 i 23, gdyż pociągałoby to za sobą zabudowę elektrycznych napędów w tych rozjazdach oraz sprzężonych z nimi rozjazdów nr 19 i 22. Ostatecznie do projektu „Poprawa bezpieczeństwa – rozjazdy (etap II)” zakwalifikowano 245 szt. rozjazdów<sup>47</sup>. Założono, że zakres robót obejmie wymianę 245 sztuk rozjazdów (wraz z robotami towarzyszącymi), w tym 239 szt. na rozjazdy o podwyższonym standardzie. Część z nich zostanie wymieniona na rozjazdy innego typu. W ramach wymiany przewidziano, że 132 szt. rozjazdów zostanie zabudowana blokowo (45 szt. rozjazdów obligatoryjnie, 87 fakultatywnie). Prace zaplanowano w trzech branżach: torowo-drogowej, sterowania ruchem kolejowym i energetycznej.

(akta kontroli str. 1244-1258)

Projekt został ujęty w Krajowym Programie Kolejowym do 2023 roku<sup>48</sup>, na liście podstawowej projektów do realizacji przy współudziale środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>49</sup>, o szacunkowej wartości wynoszącej 200,0 mln zł. Bezpośrednim celem Projektu była poprawa bezpieczeństwa ruchu

<sup>46</sup> z linii nr 68 Lublin – Przeworsk

<sup>47</sup> Wybrane rozjazdy zlokalizowane były na 21 liniach kolejowych, 55 posterunkach ruchu, w 12 województwach i na terenie 15 Zakładów Linii Kolejowych

<sup>48</sup> W załączniku nr 1 pod nr 1.147 w poz. 72.

<sup>49</sup> Dalej: POIiŚ

pociągów oraz likwidacja zagrożeń eksploatacyjnych poprzez: unowocześnienie infrastruktury kolejowej, poprawę bezpieczeństwa ruchu kolejowego na rozjazdach i odcinkach torów do nich przyległych, poprawienie parametrów eksploatacyjnych, polepszenie komfortu jazdy na wymienionych rozjazdach i przyległych do nich odcinkach torów oraz wyeliminowanie ograniczeń prędkości ruchu pociągów spowodowanych złym stanem technicznym rozjazdów.

(akta kontroli str. 1758-1761)

Opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla inwestycji Poprawa bezpieczeństwa - rozjazdy zostało powierzone wykonawcy wyłonionemu w postępowaniu przeprowadzonym na podstawie Regulaminu PKP PLK S.A. udzielania podprogowych zamówień sektorowych oraz udzielanych na podstawie art. 136, 137 lub 138 Prawa zamówień publicznych, finansowanych z udziałem środków publicznych pochodzących z budżetu UE<sup>50</sup>. Szacowaną wartość zamówienia określono 28 października 2016 r. na kwotę 1 mln zł netto, tj. 0,5% wartości robót budowlanych. Na podstawie umowy nr 90/110/0005/17/Z/I z 22 maja 2017 r. opracowana została dokumentacja przedprojektowa, na którą składały się opracowane propozycje wariantów inwestycyjnych (z terminem wykonania 21 dni kalendarzowych) oraz studium wykonalności (z terminem wykonania 150 dni kalendarzowych). Pierwsze wersje tych opracowań zostały przekazane Spółce w jednym terminie, tj. po upływie 112 dni<sup>51</sup>. Nie naliczono z tego tytułu kar umownych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone. nieprawidłowości*. Odbiór ostateczny nastąpił protokołem odbioru końcowego 27 grudnia 2017 r. W ramach rękojmi dokonano aktualizacji Studium Wykonalności do wersji 3.1.

(akta kontroli str. 11-148)

W wyniku wyboru Wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzanego w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto dwie umowy: nr 90/109/0001/18/Z/I z 1 marca 2018 r.<sup>51</sup> i 90/109/0012/17/Z/I z 18 grudnia 2017 r.<sup>52</sup> na zaprojektowanie i wykonanie robót (w ramach formuły „Projektuj i buduj”) dla zadania „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym” – etap II – część nr 1 i 2. Wykonawcy byli zobowiązani w umowach do zaprojektowania i wykonania robót do 23 grudnia 2018 r. (ostatecznie po zmianach umowy - do 15 maja 2019 r.) i 1 grudnia 2018 r. (ostatecznie po zmianach umowy do 29 sierpnia 2019 r.). Roboty miały polegać na wymianie rozjazdów wraz z robotami w branżach: torowej, sterowania ruchem kolejowym i energetycznej.

Za zaprojektowanie i wykonanie robót oraz usunięcie wszelkich wad i usterek Wykonawcy mieli otrzymać zaakceptowaną Kwotę Kontraktową 157.299,8 tys. zł (w tym podatek VAT 29 413,8 tys. zł i 994,0 tys. zł kwota warunkowa) i 98 960,5 tys. zł (w tym podatek VAT 18 504,8 tys. zł oraz kwota warunkowa 721,0 tys. zł).

Wykonawcy w ramach aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego<sup>53</sup> mieli przedłożyć listę i terminy uzyskiwania wszystkich pozwoleń lub zezwoleń, wymaganych dla okresu realizacji robót.

W ramach realizacji umowy Wykonawca zgodnie z HRF dla etapu projektowania przekazywał projekty wykonawcze dla wszystkich branż. Dokumentacja została przyjęta w celu sprawdzenia i oceny merytorycznej przez Inżyniera Kontraktu.

<sup>50</sup> Stanowiącego załącznik nr 8 do Korporacyjnej Polityki Zakupów PKP PLK S.A.

<sup>51</sup> Umowę zmieniono 10 aneksami.

<sup>52</sup> Umowę zmieniono siedmioma aneksami.

<sup>53</sup> Dalej: HRF

Do ww. umów aneksami wprowadzano zmiany, które miały wpływ na termin realizacji zamówienia oraz wartość kwoty warunkowej. Zmiany nie powodowały zmiany całkowitej kwoty kontraktowej.

(akta kontroli str. 177-256, 257-309)

Zgodnie z punktem 3.6.2.2 „Odwodnienie” PFU, zakres obowiązków Wykonawcy obejmował wykonanie prawidłowego systemu odwodnienia co najmniej na długości robót torowo-rozjazdowych. Tam gdzie brak było rowów odwadniających, bądź gdy istniejące rowy musiały zostać zlikwidowane (np. w wyniku poszerzenia torowiska), Wykonawca w ramach prac miał wykonać nowe rowy odwodnieniowe odpowiednio połączone z systemem odwodnienia lub drenaż. Przekrój rowów odwadniających musiał odpowiadać parametrom podanym w zał. nr 1 do Id-1 – Przekroje. Zatem wymiana rozjazdu obejmowała m.in. roboty towarzyszące takie jak budowę lub przebudowę - systemów odwodnienia, co najmniej na długości realizowanych robót torowo-rozjazdowych. Ww. prace to czynności określone w art. 389 pkt 6 lub art. 394 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne<sup>54</sup>, które wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia. Jednak zarówno Wykonawca, jak i Inwestor nie wystąpili do odpowiednich organów z wnioskami o uzyskanie pozwoleń wodnoprawnych, jak również nie dokonywano zgłoszeń wodnoprawnych, co szerzej zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 799)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Za realizację umowy nr 90/110/0005/17/Z/I z 22 maja 2017 r. z opóźnieniem, PKP PLK S.A. nie naliczyła kary umownej, co było niezgodne z § 10 ust. 1 pkt 1 tej umowy. Przedmiot zamówienia składał się z dwóch elementów: propozycji wariantów inwestycyjnych (z terminem wykonania 21 dni kalendarzowych) oraz studium wykonalności (z terminem wykonania 150 dni kalendarzowych). Pierwsze wersje tych opracowań zostały przekazane Spółce w jednym terminie – 11 września 2017 r., tj. po upływie 112 dni od daty zawarcia umowy (daty rozpoczęcia realizacji przedmiotu umowy - § 4 pkt 1 umowy)<sup>55</sup>. Opóźnienie w przedstawieniu wariantów inwestycyjnych wynosiło zatem 91 dni. Pomimo tego, wykonawca nie naliczył kary umownej za zwłokę w wykonaniu każdego etapu, zgodnie z Harmonogramem Rzeczowym, do czego był zobligowany na podstawie § 10 ust. 1 pkt 1 umowy nr 90/110/0005/17/Z/I. Zgodnie z ww. postanowieniami umowy, wysokość kary umownej winna zostać naliczona w wysokości 0,5%, wynagrodzenia netto określonego w § 5 ust. 1 umowy za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminu wykonania określonego w Harmonogramie Rzeczowym. W ten sposób obliczona kara umowna wynosiłaby 204,8 tys. zł, z tym zastrzeżeniem, że ze względu na postanowienie § 5 ust. 5 umowy, suma naliczonych kar umownych nie mogła przekraczać 30% wartości netto zamówienia, czyli 135,0 tys. zł. Zaniechanie naliczenia kary umownej było działaniem nielegalnym i niegospodarnym.

(akta kontroli str. 59-99, 102-124, 149-151)

Ówczesna Dyrektor CRI wyjaśniła, że z dostępnych dokumentów należy wnioskować, że nieznane są powody nienaliczenia kary umownej za nieprzedłożenie w terminie 21 dni propozycji wariantów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 59-99, 102-124, 152-176)

<sup>54</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm. Dalej: Prawo wodne

<sup>55</sup> Odbiór ostateczny nastąpił protokołem odbioru końcowego po 219 dniach, tj. 27 grudnia 2017 r.

2. Przed rozpoczęciem inwestycji<sup>56</sup> nie występowało do właściwych organów o wydanie pozwoleń wodnoprawnych (w przypadku rozjazdów, na których zaprojektowano wykonanie nowych urządzeń odwadniających) oraz nie dokonywano zgłoszeń wodnoprawnych (w przypadku rozjazdów, na których zaprojektowano przebudowę lub odbudowę urządzeń odwadniających), pomimo że taki obowiązek wynikał z przepisów ustawy Prawo wodne.

Zgodnie z Programem Funkcjonalno-Użytkowym dla inwestycji „Poprawa bezpieczeństwa poprzez zabudowę nowych rozjazdów kolejowych o podwyższonym standardzie konstrukcyjnym – etap II” (punkt 3.6.2.2 Odwodnienie) cyt. – „Zakres obowiązków Wykonawcy obejmował wykonanie prawidłowego systemu odwodnienia co najmniej na długości robót torowo-rozjazdowych. Prace w tym zakresie pozwolić mają na zapewnienie spływu wody do systemu odwodnienia. Tam gdzie brak jest rowów odwadniających, bądź gdy istniejące rowy muszą zostać zlikwidowane (np. w wyniku poszerzenia torowiska), Wykonawca w ramach prac miał wykonać nowe rowy odwodnieniowe odpowiednio połączone z systemem odwodnienia lub drenaż”.

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).

(akta kontroli str. 799, 1429-1431)

Z-ca Dyrektora CRI (ówcześnie Dyrektor CRI) wyjaśniła, że zapisy PFU określały kompleksowe wymagania dla projektu, w tym osiągnięcie zakładanego efektu w postaci wykonania prawidłowego systemu odwodnienia. W związku z tym wymieniony został katalog możliwych działań, w tym budowa nowych rowów. Z-ca Dyrektora wskazała również, że zakres niezbędnych robót budowlanych dla poszczególnych lokalizacji został określony w poszczególnych projektach wykonawczych i obejmował w szczególności: wykonanie odwodnienia powierzchniowego oraz drenażu francuskiego i włączenia odwodnienia w istniejące urządzenia wodne (studnie). W ocenie Z-cy Dyrektora CRI zakres robót miał charakter remontowy, a same roboty budowlane zostały wykonane na zgłoszenie, do których organ budowlany nie wniósł sprzeciwu.

(akta kontroli str. 1591-1596)

NIK wskazuje, że z projektów wykonawczych w zakresie branży torowej oraz z treści protokołów odbiorów końcowych wynika, że odwodnienie powierzchniowe jak i liniowe (np. dla rozjazdów na stacjach: Ulitkowo, Stawy, Łukanów i Żeliszawice) zostało wykonane w ramach prac budowlanych przewidzianych w Projekcie, a co za tym idzie wspomniane prace budowlane w ww. przypadkach nie polegały na przebudowie lub odbudowie już istniejących urządzeń odwadniających. Zatem w tych przypadkach wymagane było pozwolenie wodnoprawne. NIK wskazuje również, że instytucja zgłoszenia wodnoprawnego nie jest tożsama ze zgłoszeniem rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie

---

<sup>56</sup> W 2018 r.

ustawy Prawo budowlane. Zatem dokonanie zgłoszenia budowy do organu administracyjno-budowlanego nie zwalnia inwestora od obowiązku dokonania zgłoszenia wodnoprawnego do organu nadzoru wodnego, jeśli zaistnieją przesłanki, o których mowa w art. 394 ustawy Prawo wodne.

(akta kontroli str. 1432-1529)

**OCENA CZĄSTKOWA**

Pomimo, że CRI posiadało dokumentację przedprojektową, to jej opracowanie i przekazanie, w części dot. wykonania propozycji wariantów inwestycyjnych, nastąpiło z blisko trzymiesięcznym opóźnieniem. Spółka nie naliczyła kary umownej w wysokości 135,0 tys. zł za powstałe opóźnienie w jej opracowaniu i przekazaniu, co było działaniem niegospodarnym. Przed rozpoczęciem inwestycji nie uzyskano wymaganych pozwoleń wodnoprawnych (w przypadku rozjazdów, na których zaprojektowano wykonanie nowych urządzeń odwadniających) oraz nie dokonano zgłoszeń wodnoprawnych (w przypadku rozjazdów, na których zaprojektowano przebudowę lub odbudowę urządzeń odwadniających).

**OBSZAR**

**3. Realizacja i monitorowanie postępu prac oraz wydatkowanie środków na realizację inwestycji kolejowej, w tym osiągnięcie zakładanych efektów**

Opis stanu faktycznego

Wykonawcy inwestycji „Poprawa bezpieczeństwa – rozjazdy (etap II)” zostali wyłonieni w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>57</sup> w systemie „projektuj i buduj”. Wyodrębniono dwie części zamówienia. Szacunkowa wartość została ustalona 30 czerwca 2017 r. na kwotę 193 350,0 tys. zł (w tym 113 223, 3 tys. zł dla I części zamówienia i 82 126,7 tys. zł dla drugiej części zamówienia). Kwota ta uwzględniała kwoty warunkowe w wysokości ogółem 1 715,0 tys. zł (odpowiednio część I i II zamówienia: 994 tys. zł i 721 tys. zł). Uchwałą Nr 726/2017 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe z 3 lipca 2017 r. ustalono maksymalną wartość zobowiązań na kwotę 199 550 tys. zł netto na lata 2017-2022. Uchwałą 1168/2017 Zarządu PKP PLK S.A. z 28 listopada 2017 r. wartość ta została zwiększona do 212 541,74 tys. zł netto. Wybrane oferty stanowiły najkorzystniejsze oferty wykonawców niepodlegające odrzuceniu, złożone w drodze przetargu. Do ustalenia wartości szacunkowej nie wykorzystano programu funkcjonalno-użytkowego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. płyta, 177-309)

Zawarto dwie umowy na zaprojektowanie i wykonanie robót dla zadania POLiŚ 5.2-2.0 „Poprawa bezpieczeństwa”. Zadanie częściowe Nr 1 (kontrakt 1) na kwotę 127 886,0 tys. zł netto (w tym kwota warunkowa 994 tys. zł), 157 299,8 tys. zł brutto, zrealizowane przez Konsorcjum Pom. obejmowało wymianę 142 rozjazdów<sup>58</sup>. Roboty były wykonywane na terenie PKP PLK Zakładów Linii Kolejowych<sup>59</sup> i obejmowały teren województwa: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego. Termin zakończenia prac określono na 23 grudnia 2018 r.

Zadanie częściowe Nr 2 (Kontrakt 2) na kwotę 80 455,7 tys. zł netto (w tym kwota warunkowa 721 tys. zł), 98 960,5 tys. zł brutto zrealizowane przez Konsorcjum Sch. Obejmowało wymianę 103 rozjazdów. Roboty były wykonywane na terenie PKP PLK Zakładów Linii Kolejowych<sup>60</sup>: i obejmowały teren województwa: śląskiego,

<sup>57</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych

<sup>58</sup> Umowa nr 90/109/0001/18/Z/I zawarta 1 marca 2018 r.

<sup>59</sup> w Bydgoszczy (30 rozjazdów), Gdyni (5 rozjazdów), Łodzi (7 rozjazdów), Olsztynie (5 rozjazdów), Ostrowie Wielkopolskim (49 rozjazdów), Poznaniu (4 rozjazdy), Szczecinie (42 rozjazdy)

<sup>60</sup> w Częstochowie (10 rozjazdów), Kielcach (24 rozjazdy), Krakowie (10 rozjazdów), Lublinie (12 rozjazdów), Nowym Sączu (5 rozjazdów), Opolu (3 rozjazdy), Skarżysku Kamiennej (21 rozjazdów), Wrocławiu (18 rozjazdów)

świętokrzyskiego, małopolskiego, lubelskiego, dolnośląskiego, mazowieckiego. Przedmiotem obu umów było wykonanie dokumentacji projektowej, wykonawczej i powykonawczej oraz robót budowlanych określonych w PFU.

(akta kontroli str. 257-346)

Realizacja robót budowlanych objętych kontraktem 1 i 2 polegających na wymianie rozjazdów wraz ze wstawkami torowymi i urządzeń kolejowych zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>61</sup> nie wymagało pozwoleń na budowę. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy dokonano zgłoszenia robót budowlanych właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, w tym przypadku, właściwym dla miejsca inwestycji wojewodom. PKP PLK S.A., po dokonaniu zgłoszeń, terminowo przekazały place budowy Wykonawcom. Wykonawca przed rozpoczęciem robót budowlanych, opracował i przekazał Zamawiającemu plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na budowie. Zapewniono objęcie kierownictwa budowy przez kierowników budów i przekazano wykonawcom dzienniki budowy.

(akta kontroli str. 347-426)

Zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad realizacją projektu „Poprawa bezpieczeństwa” powierzono inżynierowi Projektu wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego, o którym mowa w ustawie Prawo zamówień publicznych. W ramach nadzoru wyznaczono łącznie siedem osób do pełnienia funkcji: Inżyniera Projektu, a w ramach Zespołów Kontraktu nr 1 i nr 2 odrębnie: Inżyniera Rezydenta, Inspektora nadzoru w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, Inspektora nadzoru w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie sterowania ruchem kolejowym. Każda z tych osób spełniała wymagania w zakresie wymaganego w SIWZ doświadczenia oraz kwalifikacji zawodowych, czyli uprawnień budowlanych bez ograniczeń do kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności lub wykształcenia wyższego/wyższego technicznego. Zarówno projektanci, jak i kierownicy budowy legitymowali się uprawnieniami budowlanymi w danej specjalności.

(akta kontroli str. 500-504)

W toku realizacji inwestycji (kontrakt nr 1) przekroczone umowne terminy realizacji inwestycji ze względu m.in. na brak uzyskania zamknięć torowych wymaganych dla terminowej realizacji inwestycji (na pięciu stacjach: Chociwel, Białogard, Rurka, Biniew i Bronów). Opóźnienia wynosiły od miesiąca do 11 miesięcy.

(akta kontroli str. 347-426, 446-465)

Ponadto dokonano zmiany zakresu robót energetycznych obejmujących wykonanie urządzeń elektrycznego ogrzewania rozjazdów EOR na linii nr 272 Kluczbork – Poznań. Zmiana wynikała z błędnego podania w SIWZ danych co do istniejącego stanu urządzeń elektroenergetycznych w poszczególnych lokalizacjach. W związku z tym, Wykonawca opracował nową dokumentację i zmienił zakres robót elektroenergetycznych. W konsekwencji czas realizacji umowy wydłużono o 143 dni (aneks nr 1 do umowy), a wartość robót wzrosła o 374,5 tys. zł (aneks nr 5). Wydłużenie okresu realizacji umowy wymagało od Wykonawcy przedłużenia gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i właściwego usunięcia wad i usterek oraz polis ubezpieczeniowych. W związku z zaistniałymi okolicznościami Wykonawca złożył roszczenie ostateczne dotyczące gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy i właściwego usunięcia wad i usterek oraz polis ubezpieczeniowych. Zasadność roszczenia Wykonawcy, po poddaniu analizie w odniesieniu do obowiązujących warunków kontraktowych, określonych w umowie oraz zapisach warunków szczególnych umowy zostało uznane w wysokości

<sup>61</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725. Dalej: Prawo budowlane

89,3 tys. zł netto (109,8 tys. zł brutto), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 347-426, 430-445, 466-499, 558-679)

W trakcie realizacji zamówienia dokonano także zmiany pierwotnie zaplanowanego zakresu prac na posterunku Łoźnica rozjazd nr 3 na terenie Zakładu Linii Kolejowych w Szczecinie. Odstąpiono od wymiany rozjazdu i zastąpiono go wstawką torową. W efekcie zmianie uległ zakres robót także na posterunku Parłówko, i Rurka linii kolejowej nr 401. Zmiana wpłynęła na obniżenie wartości kontraktu o kwotę 288 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 347-426, 430-445, 466-499, 527-557)

Zarówno w SIWZ (tom III – program funkcjonalno-użytkowy), jak i w ofercie złożonej przez wykonawcę założono, że zabudowa nowych rozjazdów (roboty w branży torowej) będzie polegała m.in. na ułożeniu i zmontowaniu nowych rozjazdów i odcinków torów przyległych (spawanie termitowe, zgrzewanie szyn, łączenie styków klasycznych). Zakres prac branży torowej odnosił się do wymiany starych elementów rozjazdów kolejowych, które ze względu na zły stan techniczny w niedługim czasie mogą utracić zdolność eksploatacyjną. Wszystkie niezbędne elementy do zabudowy rozjazdów i przylegających odcinków torów miały być wymienione ze starych na nowe, co wiązało się ze stosowaniem m.in. nowych elementów do budowy nawierzchni: szyny podkłady, podrozjazdnice, części stalowe rozjazdów itp. (str. 11 PFU). Zgodnie z załącznikiem nr 14 do PFU „Wykaz robót torowych wraz z wymaganymi parametrami technicznymi” dla stacji Rytel przewidziany zakres robót obejmował wymianę rozjazdów nr 1, 3, 10 i 11 oraz demontaż rozjazdu nr 4 i zabudowę torem. 21 dni po zawarciu umowy, PKP PLK S.A. zmieniło wytyczne co do zakresu technicznego realizowanego zamówienia i zawarty został aneks nr 3 do umowy nr 90/109/0001/18/Z/I z dnia 1 marca 2018 r. W konsekwencji rozjazd nr 4 dla stacji Rytel nie miał już zostać zdemontowany i zabudowany torem (nowym), tylko istniejący rozjazd miał zostać wymieniony na rozjazd staroużyteczny. Dodatkowo konieczne było przesunięcie semaforów oraz tarczy ostrzegawczej. Koszt zmiany wynosił 83,5 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 347-426, 430-445, 466-499, 505-526)

W toku realizacji inwestycji (kontrakt nr 2) przekroczone umowne terminy realizacji inwestycji o 269 dni ze względu na brak uzyskania zamknięć torowych wymaganych dla terminowej realizacji inwestycji (na stacjach Stawy i Bardo Przyłęk oraz na posterunku odgałęźnym Kraków Przedmieście).

(akta kontroli str. 1252-1253)

Kwota środków finansowych zaplanowanych do wydatkowania na realizację inwestycji wyniosła 212 563,4 tys. zł, w tym wartość wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych odpowiednio 210 731,4 tys. zł oraz 1 832,0 tys. zł. Wielkość i źródła finansowania zaplanowanych środków krajowych i unijnych wynosiły kolejno 31 609,7 tys. zł (w tym: 23 891,5 tys. zł z budżetu państwa oraz 7 718,2 tys. zł Funduszu Kolejowego) oraz 179 121,7 tys. zł (ze środków Funduszu Spójności).

(akta kontroli str. 1236-1237)

Umowę na dofinansowanie projektu zawarto 27 września 2018 r. (aneksowana trzykrotnie<sup>62</sup>) Zgodnie z umową (po zmianach) beneficjentowi udzielono dofinansowania na realizację projektu w kwocie nie większej niż 203 013,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1602-1736)

Kwoty wydatkowane w ramach zawartych umów o dofinansowanie były podzielone

<sup>62</sup> tj. 30 września 2019 r., 19 lutego 2020 r. oraz 16 lutego 2022 r.

na poszczególne zadania: zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w ramach Projektu (część I) – 156 725,4 tys. zł; zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w ramach Projektu (część II) – 98 609,6 tys. zł; nadzór oraz pełnienie funkcji inżyniera nad realizacją Projektu – 5 078,6 tys. zł; działania informacyjne i promocyjne w ramach Projektu – 244,7 tys. zł; opracowanie dokumentacji przedprojektowej dla Projektu – 553,5 tys. zł, umowy przyłączeniowe – 132,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 1737-1756)

Podczas realizacji inwestycji, w CRI prowadzona była wyodrębniona ewidencja księgową umożliwiającą identyfikację poszczególnych operacji księgowych i gospodarczych przeprowadzonych dla wszystkich wydatków w ramach projektu.

(akta kontroli str. 1231-1243)

Zamawiający ponosił wydatki na realizację projektu oraz na cele związane z realizacją inwestycji, przy uwzględnieniu zakresu objętego umową niezbędnego do zrealizowania robót budowlanych oraz osiągnięcia efektów rzeczowych. Wydatki ujmowane we wnioskach o płatność (umowy na dofinansowanie) spełniały kryteria wydatków kwalifikowanych.

(akta kontroli str. 1737-1757)

Poprzez realizację przedmiotowej inwestycji osiągnięto zakładane wskaźniki produktu w postaci 244 szt. zmodernizowanych/zabudowanych nowych rozjazdów kolejowych. W umowie o dofinansowanie nie występowały wskaźniki rezultatu.

(akta kontroli str. 1234, 1651)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Do oszacowania wartości zamówienia nie wykorzystano Programu Funkcjonalno-Użytkowego, co było niezgodne z § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 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 programie funkcjonalno-użytkowym<sup>63</sup>.

W dokumencie dotyczącym określenia szacunkowej wartości zamówienia z 30 czerwca 2017 r. dla ww. projektu wskazano, że wartość szacunkowa została dokonana na podstawie analiz Zespołu analiz i weryfikacji kosztów inwestycji CRI, który oparł analizę na Biuletynie BISTYP oraz na podstawie ofert złożonych dla realizacji zadania na odcinku linii kolejowej nr 14 Łódź-Zduńska Wola oraz na linii kolejowej nr 30 Łuków-Lublin Północny i zamknęła się w kwocie 725.069,71 zł za rozjazd.

(akta kontroli str. 254)

Z-ca Dyrektora Centrum Realizacji Projektów (ówcześnie Dyrektor CRI) wyjaśniła, że szacunkowa wartość zamówienia została dokonana zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 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 programie funkcjonalno-użytkowym. Podstawę oszacowania wartości zamówienia stanowił również Program Funkcjonalno – Użytkowy, który został zatwierdzony 5.07.2017 r. Wyjaśnienia ówczesnej Dyrektora CRI potwierdzają w istocie, że Program Funkcjonalno-Użytkowy nie mógł być wykorzystany do oszacowania wartości zamówienia, bowiem został zatwierdzony 5 lipca 2017 r., czyli pięć dni po określeniu szacunkowej wartości zamówienia (30

<sup>63</sup> Dz.U. 2004 nr 130 poz. 1389. Uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

czerwca 2017 r.) i dwa dni po podjęciu uchwały Nr 726/2017 Zarządu PKP PLK S.A. dotyczącej maksymalnej wartości zobowiązań dla przedsięwzięcia na lata 2017-2022 (3 lipca 2017 r.).

(akta kontroli str. 152-176)

2. Nierzetelnie opracowano PFU, będący częścią SIWZ, co skutkowało koniecznością dokonywania zmian w zakresie robót objętych umową nr 90/109/0001/18/Z/I z dnia 1 marca 2018 r. oraz miało wpływ na termin i koszty realizacji inwestycji. Ze względu na błędy w dokumentacji opisu przedmiotu zamówienia dokonano zmiany zakresu robót energetycznych obejmujących wykonanie urządzeń elektrycznego ogrzewania rozjazdów EOR na linii nr 272 Kluczbork – Poznań. Zmiana wynikała z błędnego podania w SIWZ danych co do istniejącego stanu urządzeń elektroenergetycznych w poszczególnych lokalizacjach. W związku z tym opracowano nową dokumentację i zmieniono zakres robót elektroenergetycznych. W konsekwencji wydłużono czas realizacji umowy o 143 dni (aneks nr 1), a wartość wynagrodzenia Wykonawcy wzrosła łącznie o 463 799,56 zł: wartość niezbędnych robót została wyceniona na kwotę 374 542,70 zł (aneks nr 5) oraz konieczny był zwrot kosztów Wykonawcy z tytułu przedłużenia gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz kosztów przedłużenia ubezpieczenia kontraktu w łącznej wysokości 89.256,86 zł netto – 109.785,94 zł brutto (aneks nr 9 i 10). Zmiany miały wpływ na kwotę warunkową, ale nie powodowały zmiany zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

(akta kontroli str. 347-426, 430-445, 466-499, 558-679)

Z-ca Dyrektora Centrum Realizacji Projektów wyjaśniła (ówcześnie Dyrektor CRI) wyjaśniła, że *Przyczyną błędu w opracowaniu dokumentacji przetargowej było niewłaściwe zweryfikowanie stanu istniejącego zabudowanych urządzeń EOR na etapie opracowania PFU, uzgadniania zakresu przez Zakład Linii Kolejowych w Ostrowie Wielkopolskim. Działania naprawcze zaistniałej sytuacji polegały na ponownej weryfikacji stanu urządzeń i ponowne ustalenie zakresu niezbędnego do osiągnięcia zamierzonych celów i będących podstawą do opracowania dokumentacji wykonawczej i podpisania umów przyłączeniowych. W tej sprawie odbyło się spotkanie w Zakładzie Linii Kolejowych w Ostrowie Wielkopolskim na którym ustalono właściwy zakres do realizacji. W wyżej wymienionej sprawie nie było prowadzone postępowanie wyjaśniające.*

(akta kontroli str. 152-176)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Rozpoczęcie i przebieg poszczególnych robót budowlanych nie następował w terminach określonych w harmonogramie realizacji inwestycji, a opóźnienia przekraczające ponad 260 dni spowodowane były zmianą terminów udzielania zamknięć torowych. Wskutek nierzetelnie opracowanego PFU zaistniała konieczność zmian w zakresie robót, co miało wpływ na termin i koszty realizacji inwestycji. Wykonawca został prawidłowo wybrany w postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego. Uczestnicy procesu budowlanego spełniali wymogi i kwalifikacje określone w przepisach Prawa budowlanego. Osiągnięto cele i zakładane rezultaty rzeczowe wynikające z celów zawartych Krajowym Planie Kolejowym.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

- 1) Zapewnienie skutecznego nadzoru nad egzekwowaniem terminowości realizacji prac budowlanych.

- 2) Zapewnienie należytego nadzoru nad prowadzonymi inwestycjami poprzez bieżącą weryfikację ich zgodności z zatwierdzonymi HRF.
- 3) Bieżące aktualizowanie danych zawartych w systemie EPM.
- 4) Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowym procedowaniem zgłaszanych przez wykonawców roszczeń, z uwzględnieniem uregulowań wewnętrznych, obowiązujących w Spółce oraz zawieraniem, w ich konsekwencji, aneksów do umów.
- 5) Podjęcie działań celem zapewnienia przestrzegania terminów wystawiania dokumentów OT w odniesieniu do poszczególnych składników majątkowych odebranych od wykonawców zadań inwestycyjnych i oddanych do użytkowania, w celu ich ujęcia w ewidencji środków trwałych zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- 6) Prawidłowe ewidencjonowanie środków trwałych.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 22 listopada 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

/-/ Przemysław Grad  
p.o. wicedyrektor

/-/ Karolina Wirszyc-Sitkowska  
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu

/-/ Sylwia Zakrzewska  
doradca ekonomiczny

/-/ Marek Gutraj  
gł. specjalista kontroli państwowej

/-/ Joanna Piasecka-Girguś  
specjalista kontroli państwowej

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała z up. Dyrektora Delegatury NIK z Poznaniu Wicedyrektor Zuzanna Kaźmierczak.