



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 4 kwietnia 2011 r.

Zarząd

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

P/10/114
LWA-4100-08-02/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej „Spółka” lub „PKP PLK”) kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r., w zakresie realizacji inwestycji finansowanej ze środków publicznych, pn. „Modernizacja linii kolejowej E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia (etap II)”, zwanej dalej „Inwestycją”.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 25 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przebieg Inwestycji, z uwagi na:

- niedotrzymanie planowego terminu jej zakończenia (2010 r.);
- wydatkowanie w 2010 r. na realizację inwestycji jedynie 45,9% kwoty zaplanowanych nakładów na ten cel określonych w ustawie budżetowej na 2010 r.

Opóźnienia w realizacji Inwestycji skutkować mogą, w ocenie NIK, utratą części (lub w skrajnym przypadku całości) dofinansowania przyznanego decyzją Komisji Wspólnot Europejskich K(2005) 5725 z 16 grudnia 2005 r. (zwanej dalej „decyzją KWE”) w sprawie przyznania na ten cel środków z Funduszu Spójności.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Zadanie inwestycyjne dotyczące modernizacji linii kolejowej E65 na odcinku Warszawa – Gdynia, (etap II) ujmowane było w budżecie państwa (wśród inwestycji wieloletnich podlegających dofinansowaniu z budżetu państwa) poczynając od ustawy budżetowej na 2006 r.² Termin zakończenia Inwestycji określano w kolejnych ustawach budżetowych na rok 2010³. Taki też termin określony został w harmonogramie prac zamieszczonym w załączniku I do decyzji KWE w sprawie dofinansowania Inwestycji ze środków Funduszu Spójności.

Ustalono jednak, że realizacja Inwestycji nie została zakończona do końca 2010 r., pomimo zmniejszenia w 2009 r. przez Spółkę (w uzgodnieniu z Ministerstwem Infrastruktury) jej rzeczowego zakresu o roboty budowlane dotyczące modernizacji linii E 65 na obszarze LCS Działdowo⁴. Spośród 15 umów podpisanych na realizację robót budowlanych w ramach Inwestycji (bez umów dotyczących obszaru LCS Działdowo), do końca 2010 r. zrealizowane zostały tylko 3 umowy dotyczące kompleksowej modernizacji stacji kolejowych: Gdynia Główna (etap I); Nasielsk; Legionowo; Nowy Dwór Mazowiecki; Modlin oraz modernizacji linii kolejowej na odcinku Warszawa Wschodnia – Legionowo. W przypadku pozostałych 12 umów, termin zakończenia realizacji zleconych w nich robót budowlanych upływa w 2011 r. Do wykonania pozostało w szczególności dokończenie modernizacji mostu na rzece Narew oraz budowa 22 nowych skrzyżowań dwupoziomowych (wiaduktów drogowych i kolejowych), w tym 16 - na obszarze LCS Nasielsk i 6 – na obszarze LCS Tczew. Zgodnie z podpisanymi przez Spółkę umowami na ich wykonanie, roboty przy realizacji tych obiektów powinny być zakończone sukcesywnie do 16 listopada 2011 r. (na koniec 2010 r. zaawansowanie robót dotyczących budowy nowych skrzyżowań wynosiło, według szacunków Spółki, ok. 15%).

Z uwagi m.in. na opóźnienia w rozpoczynaniu realizacji tych zadań, Spółka w 2010 r. wydatkowała na Inwestycję 863,4 mln zł, co stanowiło 45,9% kwoty nakładów zaplanowanych do poniesienia w 2010 r., zgodnie z załącznikiem Nr 8 do ustawy budżetowej

² Ustawa budżetowa na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r. (Dz. U. Nr 35, poz. 244).

³ Załącznik nr 6 do ustaw budżetowych na lata 2006-2009 oraz załącznik nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 102).

⁴ Zgodnie z opisem Inwestycji zawartym w załączniku I do decyzji KWE w sprawie przyznania dofinansowania na ten cel ze środków Funduszu Spójności (w kwocie ogółem ok. 399,4 mln euro) etap II modernizacji linii kolejowej E 65 obejmować miał w szczególności roboty budowlane w obszarach Lokalnych Centrów Sterowania: Nasielsk, Działdowo i Tczew oraz pierwszy etap modernizacji stacji Gdynia Główna Osobowa. W ramach prowadzonych prac planowano m.in. wykonanie wymiany nawierzchni torowej w torach zasadniczych o długości 266 km; zastąpienie skrzyżowań z drogami (w poziomie), obiektami inżynierskimi (wiaduktami, przepustami i przejściami pod torami); zmodernizowanie istniejących obiektów inżynierskich (mostów, wiaduktów i przepustów) oraz peronów, w celu ich dostosowania do zwiększonej prędkości pociągów; modernizację sieci i urządzeń sterowania ruchem, sieci trakcyjnej itd.

na 2010 r. (ok. 1 879,5 mln zł). Wykorzystano natomiast prawie w całości przekazane Spółce na ten cel środki z budżetu państwa, w kwocie 166,9 mln zł⁵.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Spółka nie uzyskała jednak zgody Komisji Europejskiej, na przedłużenie okresu kwalifikowalności wydatków ponoszonych na realizację Inwestycji oraz zgody na wyłączenie z zakresu rzeczowego Inwestycji robót dotyczących obszaru LCS Działdowo.

W 2010 r. Spółka zwróciła się wprawdzie do Komisji Europejskiej (za pośrednictwem Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), z wnioskiem o modyfikację ww. decyzji KWE⁶, w tym m.in. o zmianę wskaźników rzeczowych Projektu (w szczególności o wyłączenie z zakresu rzeczowego robót dotyczących modernizacji linii kolejowej na obszarze LCS Działdowo) oraz przedłużenie z 31 grudnia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. okresu kwalifikowalności wydatków w ramach Projektu⁷. Wniosek ten nie został jednak rozpatrzony do czasu zakończenia kontroli NIK.

Przyczynami, które doprowadziły do powstania ww. sytuacji były (według podanego przez Spółkę uzasadnienia do wnioskowanych zmian) m.in. następujące okoliczności:

- znaczące przekroczenie planowanych kosztów Projektu: z 480,3 do 1 240,8 mln euro, co spowodowało konieczność znalezienia dodatkowych źródeł jego sfinansowania (wydzielenie z Projektu obszaru LCS Działdowo, pozwolić miało Spółce na uzyskanie środków na ten cel z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013);
- opóźnienia w budowie skrzyżowań dwupoziomowych (na obszarach LCS Nasielsk i LCS Tczew) spowodowane m.in. zmianą w listopadzie 2007 r. przepisów prawa określających tryb uzyskiwania decyzji lokalizacyjnych, które to zmiany spowodowały konieczność przygotowania od nowa niezbędnej dokumentacji do uzyskania tego rodzaju decyzji.

W odniesieniu do ww. stanowiska należy zaznaczyć, że przywołane zmiany przepisów prawa, wprowadzone ustawą z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw⁸, ułatwiły Spółce proces pozyskiwania nieruchomości niezbędnych do realizacji Inwestycji. Zgodnie bowiem z przepisami rozdziału

⁵ Według stanu na koniec 2010 r. niewydatkowane pozostały środki dotacji w kwocie ogółem 32,7 tys. zł.

⁶ Podstawę prawną skierowania tego wniosku stanowiły postanowienia art. 13 decyzji KWE, dopuszczające dokonanie zmian w decyzji (jedynie raz) na wniosek Polski, po przedstawieniu należytego uzasadnienia.

⁷ Pierwszy wniosek Spółki w tej sprawie (przekazany do Komisji Europejskiej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przy piśmie z 28 czerwca 2010 r. i zarejestrowany przez Komisję 7 lipca 2010 r.) dotyczył m.in. wyłączenia z Projektu obszaru LCS Działdowo. Pismem z 28 października 2010 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przekazało do Komisji Europejskiej skorygowany wniosek Spółki o modyfikację decyzji KWE, w którym zwrócono się dodatkowo o przedłużenie terminu okresu kwalifikowalności wydatków w ramach Projektu z 31 grudnia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.

⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1374.

2b wprowadzonego (z dniem 2 listopada 2007 r.) do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁹, Spółka uzyskała prawo do dysponowania niezbędnymi do realizacji nieruchomościami z dniem, w którym stała się ostateczna wydana przez wojewodę decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (art. 9s)¹⁰. Ponadto zgodnie z art. 9w ustawy, na wniosek PKP PLK, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym, wojewoda nadaje decyzji o ustanowieniu lokalizacji linii kolejowej rygor natychmiastowej wykonalności (do 21 stycznia 2009 r. podmiotem właściwym do złożenia takiego wniosku był minister właściwy do spraw transportu¹¹).

Zastępca Dyrektora Departamentu Wsparcia Programów Infrastrukturalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (w wyjaśnieniach z 9 marca 2011 r.) poinformował kontrolerów NIK m.in., że zgodnie z uregulowaniami Unii Europejskiej, beneficjent (tj. Spółka) musi dokonać ostatecznego zakończenia prac w ramach projektu w terminie 12 miesięcy od końcowej daty kwalifikowalności wydatków wskazanej w decyzji Komisji Europejskiej, co oznacza że nawet w przypadku braku zgody Komisji Europejskiej na wydłużenie terminu kwalifikowalności wydatków (zgodnie z wnioskiem o modyfikację decyzji KWE) prace zmierzające do zakończenia rzeczowego zamknięcia trwać mogą do 31 grudnia 2011 r.

W odniesieniu do tych wyjaśnień należy zaznaczyć, że nie ma już praktycznie szans, żeby roboty dotyczące modernizacji linii kolejowej E 65 na obszarze LCS Działdowo zostały zakończone do końca 2011 r., a więc żeby został zrealizowany w tym okresie w całości zakres rzeczowy Projektu określony w decyzji KWE. Według stanu na koniec 2010 r. realizowana była umowa z dnia 31 maja 2010 r., dotycząca wykonania kompleksowej modernizacji stacji i szlaków kolejowych w obszarze LCS Działdowo. Termin zakończenia robót ustalono na 20 miesięcy od daty ich rozpoczęcia (tj. od dnia 25 czerwca 2010 r.). Szacunkowe rzeczowe zaawansowanie tych robót, według stanu na koniec 2010 r., wynosiło 9,5%. Ponadto nie zostały jeszcze (do czasu zakończenia kontroli NIK) podpisane umowy na budowę nowych obiektów inżynierskich na tym obszarze (wiadukty kolejowe i drogowe oraz przejścia pod torami). Spółka planowała podpisanie umów w tym zakresie w 2011 r. i zakończenie tych robót w 2013 r.

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

¹⁰ Wcześniej obowiązujące uregulowania w tym zakresie (uchylone z dniem 2 listopada 2007 r.) określone w rozdziale 2a ustawy o transporcie kolejowym (m.in. w art. 9f i art. 9h ustawy), przewidywały nabywanie nieruchomości na ten cel od podmiotów prywatnych, w drodze umowy lub w drodze postępowania wywłaszczeniowego (w przypadku braku zgody właściciela nieruchomości na ich zbycie).

¹¹ Zmiana wprowadzona postanowieniami art. 1 pkt 5 lit a ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 3).

Ponadto, w ocenie NIK, nie jest również pewne, czy do końca 2011 r. uda się zakończyć budowę wszystkich skrzyżowań dwupoziomowych na obszarach LCS Nasielsk i LCS Tczew - biorąc pod uwagę stan zaawansowania robót przy realizacji tych zadań, w powiązaniu ze stosunkowo krótkimi terminami wyznaczonymi na ich wykonanie (od 7 do 12 miesięcy) oraz możliwością wystąpienia przy ich wykonywaniu, różnego rodzaju sytuacji (kolizji) nieprzewidzianych na etapie prac projektowych (skutkujących m.in. koniecznością wprowadzenia zmian do dokumentacji projektowej). W wyniku przeprowadzonych w dniu 4 lutego 2011 r. oględzin dotyczących stanu budowy obiektów na obszarze LCS Nasielsk (w tym 16 skrzyżowań wielopoziomowych oraz mostu kolejowego na rzece Narew) stwierdzono m.in., że szacunkowe zaawansowanie robót, wynosiło od 0,3% w przypadku budów rozpoczętych pod koniec 2010 r. do 35% - w przypadku budów rozpoczętych w czerwcu 2010 r. Budowa jednego z wiaduktów drogowych (w km 61.607) do dnia oględzin nie została jeszcze rozpoczęta¹².

Brak zrealizowania całości robót objętych Projektem może skutkować, w ocenie NIK, negatywną jego oceną przez Komisję Europejską. Zgodnie z art. 12 decyzji KWE o przyznaniu dofinansowania na ten cel ze środków Funduszu Spójności, niestosowanie się do decyzji może spowodować obniżenie, zawieszenie lub anulowanie pomocy. Zgodnie z załącznikiem III do decyzji, pn. „Monitorowanie i ocena”, część III „Sprawozdania” ust. 2, wypłata salda końcowego pomocy wspólnotowej (tj. 20% kwoty przyznanego dofinansowania) uzależniona jest od zatwierdzenia sprawozdania końcowego z realizacji Projektu przez Komisję.

W związku z brakiem rozpatrzenia ww. wniosku o zmianę postanowień decyzji KWE, nie została również rozstrzygnięta sprawa objęcia dofinansowaniem robót dotyczących modernizacji linii kolejowej E 65 na obszarze LCS Działdowo ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

2. Powyższe ustalenia kontroli wskazują, że Spółka nie zrealizowała zasadniczych wniosków pokontrolnych NIK, skierowanych do Zarządu PKP PLK po kolejnych kontrolach dotyczących przedmiotowej Inwestycji, przeprowadzonych przez NIK w I kw.: 2007 r. i 2009 r., a które dotyczyły:

¹² Z-ca Dyrektora Projektu, brak rozpoczęcia robót przy realizacji tego wiaduktu, tłumaczył (w wyjaśnieniach z 28 lutego 2011 r.) opóźnieniem w uzyskaniu pozwolenia na budowę (zostało wydane 27 października 2010 r.), spowodowanym „oprotowaniem wydanego pozwolenia wodno-prawnego na wykonanie urządzeń wodnych”, a następnie niekorzystnymi warunkami pogodowymi (duże opady atmosferyczne w październiku i listopadzie 2010 r., a następnie pora zimowa).

- zintensyfikowania działań w celu zakończenia wszystkich prac niezbędnych do rozpoczęcia II etapu Inwestycji (wystąpienie pokontrolne NIK z 4 kwietnia 2007 r.¹³),
- wyboru wykonawców robót dla odcinka LCS Działdowo oraz nowych obiektów inżynierskich (wystąpienie pokontrolne NIK z 8 kwietnia 2009 r.¹⁴).

Zrealizowany został natomiast wniosek pokontrolny NIK (zamieszczony w obu ww. wystąpieniach pokontrolnych) dotyczący wyegzekwowania od projektantów kar z tytułu zwłoki w dostarczeniu dokumentacji projektowej. W latach 2009-2010 od wykonawcy dokumentacji projektowej i przetargowej Spółka wyegzekwowała kary umowne z tytułu opóźnień w jej opracowywaniu w kwocie ogółem 1 153 105,44 euro (tj. 4.419 972,05 zł).

3. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania przez Spółkę zamówień publicznych na roboty budowlane w ramach Inwestycji oraz organizacji nadzoru nad ich przebiegiem¹⁵.

W wyniku kontroli postępowań dotyczących trybu zawarcia 3 losowo wybranych umów na roboty budowlane (na 9 umów zawartych w 2010 r.), stwierdzono, że firmy z którymi podpisano umowy zostały wybrane przez Spółkę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶.

Sprawowanie nadzoru nad prowadzonymi robotami budowlanymi zlecono dwóm podmiotom, z których jeden (umowa z 30 listopada 2007 r.) był odpowiedzialny za nadzorowanie prowadzonych robót na odcinku od km 4,254 do km 70,759 - obszar LCS Nasielsk, a drugi (umowa z 26 sierpnia 2008 r.) na odcinku od km 287,700 do km 315,70 - obszar LCS Tczew. Podmioty te zgodnie z postanowieniami umów przedstawiały Spółce okresowe raporty (miesięczne, kwartalne i roczne) z przebiegu robót budowlanych, w których informowano m.in. o: organizowanych naradach koordynacyjnych i ich ustaleniach; występujących problemach w trakcie realizacji zadań i podejmowanych działaniach w celu ich rozwiązania (najczęściej były to przypadki niezgodności dokumentacji projektowej ze stanem faktycznym, dotyczącym m.in. warunków terenowych, w których prowadzona była budowa).

¹³ Pismo znak: LWA-41004-2-2007.

¹⁴ Pismo znak: LWA-41005-4-2009.

¹⁵ Kontrolą w tym zakresie nie obejmowano zamówień publicznych oraz robót budowlanych dotyczących modernizacji linii kolejowej E 65 na obszarze LCS Działdowo.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.

W wyniku przeprowadzonych w dniu 4 lutego 2011 r. oględzin robót budowlanych prowadzonych na terenie LCS Nasielsk stwierdzono, że roboty te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷. Kierownicy poszczególnych budów, stosownie do wymogów określonych w art. 21a ust. 1, art. 22 oraz art. 42 ust. 2 tej ustawy, m.in. zapewnili geodezyjne wytyczenie obiektów; opracowali plany bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; zabezpieczyli tereny budów przed dostępem osób trzecich oraz prowadzili wymaganą dokumentację z ich przebiegu (w formie dzienników budowy).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prawidłowe i terminowe przygotowywanie inwestycji, przy zapewnieniu niezbędnych środków na ich realizację.
2. Wyeliminowanie opóźnień i doprowadzenie do zakończenia w 2011 r. robót budowlanych dotyczących modernizacji linii kolejowej E 65 prowadzonych na obszarach LCS Nasielsk i LCS Tczew.
3. Wyeliminowanie opóźnień w przygotowaniu do realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji linii kolejowej E 65 na obszarze LCS Działdowo oraz prowadzenie tej inwestycji na warunkach uzgodnionych z Komisją Europejską.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Zarząd Spółki, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Zarządowi Spółki prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

D.W.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. 243, poz. 1623 ze zm.