



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4100-04-01/2013

P/13/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/076 – Wykonanie planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Kolejowego w 2012 roku
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Robert Bartosik główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84583 z 10 stycznia 2013 r. 2. Dariusz Walczak doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85658 z 27 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 606-607)
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe SA, ul. Targowa 74, 03-734 Warszawa (zwana dalej „PKP PLK” lub „Spółką”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Paszkiewicz, Prezes Zarządu Spółki (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność PKP PLK z zakresie wykorzystania w 2012 r. środków określonych w programie rzeczowo-finansowym Funduszu Kolejowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Spółka wywiązywała się z postanowień zawartych w umowach o finansowanie zadań PKP PLK ze środków Funduszu Kolejowego (dalej FK), dotyczących m.in.: sprawozdawczości, zasad udzielania zamówień publicznych, wymogów stawianych dokumentacji rozliczeniowej załączanej do wniosków o płatność środków z FK oraz ewidencji księgowej wydatków ponoszonych na realizację zadań. Niepełne wykorzystanie limitów środków FK przyznanych PKP PLK w 2012 r. spowodowane było w głównej mierze okolicznościami niezależnymi od tego podmiotu, na przykład wskutek opóźnienia w pracach przygotowawczych lub przy prowadzeniu robót budowlanych z przyczyn niezawinionych przez Spółkę czy niepowodzenia² podjętych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej działań na rzecz doprowadzenia do zmiany Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2012 r. (dalej Program) przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą nr 236/2011 z 20 grudnia 2011 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² O czym Spółka dowiedziała się dopiero pod koniec listopada 2012 r.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w działaniach Spółki dotyczyły w szczególności:

- nieuzasadnionej zwłoki w zawarciu umów o finansowanie zadań ze środków FK za co, w ocenie NIK, Spółka była współodpowiedzialna i wskutek czego nie zawsze dysponowała środkami na zapłatę za wykonane prace, a w konsekwencji zmuszona była do ponoszenia dodatkowych wydatków z tytułu zapłaty kar umownych;
- błędów popełnionych przez Spółkę na etapie konstruowania projektów Programu dotyczących zarówno nie zawsze trafnego określania zadań, które powinny być w nim ujęte, jak i ich zakresu rzeczowego, co wobec braku nowelizacji Programu uniemożliwiło wykorzystanie całości lub części środków FK przyznanych Spółce w 2012 r. na finansowanie poszczególnych zadań;
- uwzględniania we wnioskach o płatność środków z FK wartości wykonanych prac dodatkowych niewchodzących w skład zakresu rzeczowego zadań określonego w Programie i w efekcie pobrania przez PKP PLK nienależnych środków z FK na sfinansowanie takich prac.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie limitu środków Funduszu Kolejowego przyznanych na realizację zadań w 2012 r.

1.1. Zakres przyznanego PKP PLK dofinansowania ze środków Funduszu Kolejowego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Programem PKP PLK przyznano w 2012 r. środki z FK w łącznej wysokości 351 600 tys. zł, w tym:

- 267 000 tys. zł na zadania polegające na przygotowaniu oraz realizacji budowy i przebudowy linii kolejowych (dofinansowanie 26 zadań o wartości kosztorysowej ok. 2 255 468,2 tys. zł);
- 70 000 tys. zł na zadania dotyczące remontów i utrzymania linii kolejowych (dofinansowanie 22 zadań o wartości kosztorysowej ok. 93 870,8 tys. zł);
- 14 600 tys. zł na wydatki bieżące PKP PLK związane z działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową.

(dowód: akta kontroli str. 7-15)

Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej „Ministerstwo Transportu”) informowało PKP PLK³ o prowadzonych pracach nad zmianą Programu obejmujących zwiększenie limitów środków przyznanych Spółce w 2012 r. z FK o 115 mln zł (tj. do kwoty 446,6 mln zł) poprzez zwiększenie limitu dofinansowania na zadania dotyczące remontów i utrzymania linii kolejowych z 70 mln zł do 185 mln zł. W odpowiedzi PKP PLK przekazywało do Ministerstwa Transportu⁴ projekty proponowanych zmian Programu (obejmujące m.in. wprowadzenie nowych zadań, rezygnację z części zadań lub zmianę ich zakresu

³ W pismach z 11 kwietnia i 16 lipca 2012 r.

⁴ Pisma z 27 kwietnia i 23 lipca 2012 r.

rzeczowego, przesunięcia środków dofinansowania pomiędzy zadaniami). Pismem z 21 listopada 2012 r. Ministerstwo Transportu poinformowało Prezesa Zarządu PKP PLK o podjętej decyzji dotyczącej niewprowadzania korekty do Programu. Poprosiło jednocześnie o pilne przygotowanie materiałów do Programu na 2013 r. uwzględniających zaplanowane pierwotnie dodatkowe wydatki w ramach korekty Programu na 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-44, 609-613, 617-618)

Wg wyjaśnień z 4 marca 2013 r. Andrzeja Massela Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu do nowelizacji Programu nie doszło z powodu niemożności uzgodnienia proponowanych zmian z Ministrem Finansów – w efekcie Rada Ministrów nie rozpatrywała tego projektu.

Wszystkie zadania zgłoszone przez PKP PLK do nowelizacji Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2012 r. zostały uwzględnione przez Ministra Transportu w projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego w 2013 r. Zgodnie z przygotowanym projektem uchwały Rady Ministrów w tej sprawie zadania realizowane przez PKP PLK w 2012 r., które nie zostały sfinansowane ze środków FK w 2012 r. wskutek braku nowelizacji Programu na ten rok, mają być sfinansowane ze środków Programu na 2013 r. (do łącznej kwoty ok. 206,3 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 45-157)

Warunki finansowania zadań realizowanych przez PKP PLK przy udziale środków FK określone zostały, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁵, w następujących trzech umowach zawartych przez Ministra Transportu ze Spółką:

- z 28 maja 2012 r. w sprawie finansowania ze środków FK remontów infrastruktury kolejowej realizowanych przez PKP PLK w latach 2012–2014;
- z 20 czerwca 2012 r. w sprawie finansowania ze środków FK inwestycji realizowanych przez PKP PLK w latach 2012–2013;
- z 31 października 2012 r. w sprawie finansowania lub refundacji ze środków FK wydatków bieżących PKP PLK związanych z zarządzaniem infrastrukturą kolejową w latach 2012–2014.

(dowód: akta kontroli str. 158-226)

Konieczność zawarcia umowy (lub umów) dotyczącej finansowania w 2012 r. ze środków FK zadań realizowanych przez PKP PLK wynikała z wygaśnięcia z końcem 2011 r. umowy z 15 kwietnia 2009 r. o finansowanie ze środków FK utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej oraz inwestycji realizowanych przez PKP PLK w latach 2009–2011.

(dowód: akta kontroli str. 926-956)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu Andrzej Massel wyjaśnił, że przyczyną późnego zawarcia tych umów (pod koniec I półrocza 2012 r.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.

i w październiku) była konieczność szczegółowego uzgodnienia poszczególnych zapisów umów. Wpływ na przedłużenie tych prac miały m.in. wnioski zgłoszone przez PKP PLK dotyczące podziału przygotowywanej jednej umowy na trzy oddzielne umowy dotyczące poszczególnych rodzajów zadań.

(dowód: akta kontroli str. 45, 47-48)

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że do uzgodnień w sprawie zawarcia nowych umów przystąpiono dopiero w lutym 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 227-249)

1.2. Wykorzystanie przyznanych limitów dofinansowania ze środków FK

1. Wykorzystanie przez PKP PLK SA dofinansowania ze środków FK w 2012 r. wyniosło ogółem 211 461 tys. zł, co stanowiło ok. 60,1% limitu dofinansowania określonego w Programie (nie wykorzystano 140 139 tys. zł), w tym:

- w zakresie zadań inwestycyjnych (część A Programu) wykorzystano ok. 149 888,0 tys. zł, co stanowiło 56,1% przyznanego limitu dofinansowania na ten cel (nie wykorzystano 117 112,0 tys. zł);
- w zakresie zadań remontowych i utrzymania (część B Programu) wykorzystano ok. 47 033,1 tys. zł, co stanowiło 67,2% przyznanego w Programie limitu dofinansowania (nie wykorzystano ok. 22 966,9 tys. zł);
- w zakresie wydatków bieżących (część E Programu) wykorzystano ok. 14 539,9 tys. zł, co stanowiło 99,6% przyznanego w Programie limitu dofinansowania (nie wykorzystano 60,1 tys. zł).

Pełne wykorzystanie limitu dofinansowania ze środków FK wystąpiło w przypadku dziewięciu zadań inwestycyjnych (ujętych w części A Programu pod nr.: 1, 3, 14, 16, 19, 20, 23, 24 i 26) na ogółem 26 zadań inwestycyjnych ujętych w Programie oraz w przypadku dziewięciu zadań remontowych (ujętych w części B Programu pod nr.: 5-9, 11-13 i 22) na ogółem 22 tego rodzaju zadania ujęte w Programie. W mniejszym stopniu, ale nie niższym niż 90% wykorzystano przyznane limity środków w przypadku kolejnych trzech zadań inwestycyjnych (nr 5, 6, 22) oraz trzech zadań remontowych (nr 4, 19, 21).

Niższe niż 90% wykorzystanie środków dofinansowania dotyczyło 14 zadań inwestycyjnych oraz 10 zadań remontowych, z tego w przypadku sześciu zadań inwestycyjnych (ujętych pod nr.: 7, 9-12 i 15 w części A Programu) i jednego zadania remontowego (nr 10 w części B Programu) wykorzystanie tych środków wynosiło od 10 do 50% przyznanego limitu.

W wymiarze poniżej 10% przyznany limit środków wykorzystano w przypadku realizacji zadania inwestycyjnego nr 21, natomiast realizując zadania inwestycyjne nr 8 i 25 oraz pięć zadań remontowych (nr 1, 3, 15-17), Spółka nie korzystała w ogóle z tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 7-15, 250-254)

2. Zgodnie z § 3 ust. 14 umów o finansowanie ze środków FK inwestycji i remontów realizowanych przez PKP PLK, Spółka zobowiązana była do sporządzania i przedkładania Ministrowi Transportu sprawozdań kwartalnych w zakresie

rzeczowego i finansowego wykonania zadań w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale. Forma i zakres sprawozdań miały być określone w korespondencji pomiędzy Ministerstwem i Spółką.

(dowód: akta kontroli str. 161, 187)

Zarząd Spółki przesłał do Ministerstwa Transportu kwartalne sprawozdania z przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych i remontowych ujętych w Programie oraz wykorzystania środków FK dotyczących III i IV kwartału 2012 r. Nie sporządzono natomiast sprawozdań za I i II kw. tego roku, przekazując zamiast nich sprawozdanie za I poł. 2012 r. (pismem z 25 lipca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 446, 458-518)

Prezes Zarządu PKP PLK wyjaśnił m.in., że z uwagi na termin zawarcia stosownych umów o finansowanie ze środków FK zadań remontowych i inwestycyjnych (odpowiednio 28 maja i 20 czerwca 2012 r.) sprawozdanie zostało złożone za I półrocze. Forma i zakres sporządzanych sprawozdań nie budziły zastrzeżeń Ministerstwa Transportu.

(dowód: akta kontroli str. 1102, 1107)

Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (obecnie Biura Kontrolingu Operacyjnego)⁶ oraz Zastępca Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnili m.in., że sprawozdanie za I półrocze z wykonania zadań inwestycyjnych i remontowych zostało sporządzone jedynie dla tych zadań, dla których zostało złożone zapotrzebowanie na środki FK. Nie było specjalnych wytycznych w jakiej formie Spółka powinna sporządzać sprawozdania kwartalne. Sprawozdania były sporządzone według analogicznych zasad jak pierwsze sprawozdanie przedłożone do Ministerstwa Transportu w 2011 r. Ponieważ do tego sprawozdania Ministerstwo nie miało zastrzeżeń, więc Spółka uznała, że forma sprawozdania jest prawidłowa.

(dowód: akta kontroli str. 1298, 1300, 1302-1303, 1309-1316)

Sporządzane przez Spółkę sprawozdania kwartalne nie zawierały informacji o rzeczowej i finansowej realizacji zadań bieżących finansowanych ze środków FK (w ramach limitu ustalonego w części E Programu) na podstawie umowy o finansowanie z 31 października 2012 r. Informacje dotyczące rzeczowego i finansowego tych zadań ujęte zostały w sprawozdaniu rocznym przekazanym do Ministerstwa Transportu w piśmie z 30 stycznia 2013 r. zawierającym informacje o rzeczowym i finansowym wykonaniu wszystkich zadań ujętych w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 255-306, 446, 458-518)

Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (obecnie Biura Kontrolingu Operacyjnego) oraz Zastępca Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnili m.in., że wynikało to z faktu podpisania umowy o finansowanie lub refundację ze środków FK wydatków bieżących PKP PLK w IV kw. 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1298, 1300, 1302-1303)

⁶ Komórka organizacyjna Centrali PKP PLK utworzona na podstawie Regulaminu Organizacyjnego przyjętego uchwałą Zarządu PKP PLK z 19 marca 2013 r., która przejęła zadania zlikwidowanego Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych dotyczące m.in. przygotowania umów na finansowanie zadań z FK oraz prowadzenia rozliczenia tych umów.

1.3. Przyczyny niewykorzystania części otrzymanego dofinansowania ze środków FK

1. Z limitu środków FK przyznanych w 2012 r. PKP PLK na dofinansowanie zadań inwestycyjnych (ujętych w części A Programu) nie wykorzystano 117 112 tys. zł, w tym:

- 8 557,0 tys. zł ze względu na wykonanie i rozliczenie części robót w 2011 r. lub zawarcie umów na wykonanie zadań inwestycyjnych na kwoty niższe niż planowano (zadania nr 2, 4, 12, 15, 17, 21, 22);
- 96 454,3 tys. zł z powodu zwłoki na różnych etapach procesu inwestycyjnego, wynikającej w szczególności z opóźnień przy uzyskiwaniu przez Spółkę niezbędnych pozwoleń na budowę oraz niedotrzymywania przez podmioty zewnętrzne terminów umownych dotyczących m.in. opracowania dokumentacji projektowej, wykonania robót budowlanych i przekazania do odbioru wykonanych prac (zadania nr 5; 7-12, 18, 25, 26);
- 12 100,7 tys. zł wskutek przeniesienie przez Spółkę całości lub części rozliczeń za wykonane w 2012 r. prace na 2013 r. (zadania nr 6, 13, 15, 21) m.in. z uwagi na wprowadzone zmiany do zakresu rzeczowego zadań.

(dowód: akta kontroli str. 255-347, 519-523, 1128-1130, 1208-1219)

Prezes Zarządu PKP PLK wyjaśniając powód podjęcia przez Spółkę robót w zakresie wskazanym w projekcie nowelizacji Programu stwierdził, że PKP PLK była w stałym kontakcie z Ministerstwem Transportu, które zapewniało, iż nowelizacja Programu wejdzie w życie w 2012 r. Spółka nie mogła czekać z realizacją zadań do momentu przyjęcia nowelizacji, gdyż ryzykowała by ich niewykonaniem, a co za tym idzie niemożnością otrzymania środków z FK.

(dowód: akta kontroli str. 1102, 1115)

W oparciu o postanowienia art. 9 ust. 5-7 ustawy o Funduszu Kolejowym Zarząd Spółki zwrócił się do Ministra Transportu (pismem z 19 września 2012 r.) z prośbą o przesunięcie środków FK w kwocie 7 686,01 tys. zł pomiędzy zadaniami ujętym w części A Programu (tj. z zadania nr 8 na zadania nr 16 i 24), uzasadniając to opóźnieniami w rozpoczęciu realizacji zadania 8, a jednocześnie zwiększonych potrzebach i możliwościach realizacyjnych zadań nr 16 i 24.

(dowód: akta kontroli str. 608, 614-615)

W odpowiedzi z 28 września 2012 r. Ministerstwo Transportu poinformowało, że nie może pozytywnie zaopiniować tego wniosku, ponieważ jego uzasadnienie jest niewystarczające i częściowo niezgodne z treścią procedowanego projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany Programu na 2012 r. Wnioskowane przesunięcia spowodowałyby wprowadzenie ustalenia limitu wydatków z FK w 2012 r. dla zadań 16 i 24 na poziomie wskazanym w projekcie nowelizacji uchwały, ale we wniosku nie podano jaki zakres prac ujęty w nowelizacji ma być sfinansowany w wyniku dokonania przesunięć środków.

(dowód: akta kontroli str. 608, 616)

2. Z limitu środków FK przyznanych w 2012 r. PKP PLK na dofinansowanie zadań remontowych (ujętych w części B Programu) nie wykorzystano 22 966,9 tys. zł, w tym:

- 6 480,0 tys. zł wskutek rezygnacji z realizacji dwóch zadań remontowych (nr 1 i 15) z uwagi na planowane przeprowadzenie w latach 2013–2014 prac przy rewitalizacji linii kolejowych, których dotyczyły te zadania (z udziałem środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko);
- 1 992,8 tys. zł (8,7%) ze względu na zakup tańszych niż planowano materiałów lub zawarcie umów na wykonanie zadań na kwoty niższe niż planowano (zadania nr 2, 6, 8, 11, 14, 18, 21);
- 8 711,4 tys. zł z powodu opóźnienia robót budowlanych przy realizacji zadania nr 10 (wykonawca zadania wykonał w całości jedynie jeden z trzech etapów tego zadania, a pozostałe dwa etapy wykonane zostały w 2012 r. jedynie częściowo);
- 5 782,7 tys. zł (25,2%) wskutek przeniesienia przez Spółkę całości lub części rozliczeń za wykonane w 2012 r. prace na 2013 r. (dotyczy zadań nr 3, 4, 16, 17, 19, 20) m.in. z uwagi na wprowadzone zmiany do zakresu rzeczowego zadań.

(dowód: akta kontroli str. 255-347, 523-525)

3. Niewykorzystanie kwoty 60,1 tys. zł z ustalonego limitu środków FK na wydatki bieżące (część E Programu) wynikało m.in. z dokonanych w grudniu 2012 r. uzgodnień z Ministerstwem Transportu dotyczących listy wydatków, które podlegać będą finansowaniu lub refinansowaniu w 2012 r. ze środków FK (o czym jest mowa w dalszej części wystąpienia). Zaakceptowana przez Ministerstwo lista wydatków przewidywała przeznaczenie na realizację ujętych na niej zadań środków FK w kwocie ok. 28,7 tys. zł mniejszej niż wynosił limit wydatków na ten cel z FK ustalony w części E Programu. Ponadto na jedno z zadań ujętych na tej liście Spółka wydatkowała kwotę niższą o ok. 31,4 tys. zł niż planowana.

(dowód: akta kontroli str. 15, 302-306, 397-400, 526)

1.4. Realizacja zadań inwestycyjnych i remontowych planowanych do zakończenia w 2012 r.

1. Spośród 11 zadań inwestycyjnych (część A), które zgodnie z Programem miały być zakończone do końca 2012 r., nie została zakończona realizacja trzech zadań (nr 10, 11, 25). Pozostałe 15 zadań było przewidzianych do zakończenia w latach 2013–2015.

(dowód: akta kontroli str. 255-347, 519-523)

Niezakończenie trzech zadań spowodowane było opóźnieniami na etapie przygotowania inwestycji do realizacji:

- Zadanie nr 10 (modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 309 Kłodzko Nowe – Kudowa Zdrój na odcinku Duszniki Zdrój – Kudowa Zdrój) – prace budowlane rozpoczęły się dopiero 5 listopada 2012 r., a ich zakończenie planowane jest na 5 listopada 2013 r. Spółka dopiero 9 maja 2012 r. uzyskała stosowne pozwolenie na budowę, a następnie 18 października 2012 r.

podpisała umowę na wykonanie tych prac z podmiotem wybranym w postępowaniu przetargowym;

- Zadanie nr 11 (modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 311 Jelenia Góra – Szklarska Poręba Górna) – prace budowlane rozpoczęły się 5 listopada 2012 r., a ich zakończenie planowane jest na 5 września 2013 r. Spółka dopiero 4 maja 2012 r. uzyskała stosowne pozwolenie na budowę, a następnie 18 października 2012 r. podpisała umowę na wykonanie tych prac z podmiotem wybranym w postępowaniu przetargowym;
- Zadanie nr 25 (budowa nowego przystanku osobowego Warszawa Ursus – Niedźwiadek wraz z infrastrukturą towarzyszącą na linii kolejowej nr 447 Warszawa Zachodnia – Grodzisk Mazowiecki) – prace budowlane nie rozpoczęły się do końca 2012 r. z uwagi na brak pozwolenia na budowę. Przyczyną braku tego pozwolenia, była konieczność uzyskania zmiany decyzji Wojewody z 6 lutego 2012 r. o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w odniesieniu do tego zadania (która nie uwzględniała aktualnego stanu prawnego i ewidencyjnego jednej z działek). Decyzja Wojewody Mazowieckiego z 15 listopada 2012 r. o zmianie ww. decyzji lokalizacyjnej uprawomocniła się 21 grudnia 2012 r. Termin złożenia wniosku o pozwolenie na budowę przełożono na styczeń 2013 r.

W efekcie Spółka wykorzystwała jedynie niewielką część środków dofinansowania z FK przyznanego na realizację zadań nr 10 i 11 (odpowiednio ok. 21,1% i 13,9%) oraz w ogóle nie korzystała z dofinansowania przyznanego na realizację zadania nr 25.

(dowód: akta kontroli str. 314-343, 348-396, 1095-1098, 1102-1104, 1107-1109, 1119-1130)

2. Spośród 22 zadań remontowych, na których realizację przyznano w 2012 r. dofinansowanie ze środków FK (ujętych w części B Programu) i które, zgodnie z Programem, miały być w całości zrealizowane w 2012 r., PKP PLK zrealizowała 19 zadań. W przypadku sześciu z tych zadań (nr 3, 4, 16, 17, 19, 20) ze względu na zmieniony zakres rzeczowy robót w stosunku do określonego w Programie, Spółka nie wystąpiła w 2012 r. o przekazanie całości lub części przyznanego na te zadania dofinansowania ze środków FK. PKP PLK zrezygnowały z realizacji dwóch zadań (nr 1 i 15), a trzecie (nr 10) nie zostało zrealizowane z powodu nieterminowego wykonywania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 255-347)

1.5. Finansowanie ze środków FK wydatków bieżących Spółki związanych z zarządzaniem infrastrukturą kolejową

1. W Programie określono wyłącznie ogólną kwotę limitu środków FK przeznaczonych na wydatki PKP PLK związane z zarządzaniem infrastrukturą kolejową (w wysokości 14 600 tys. zł). Nie wyszczególniono konkretnych wydatków (zadań), na które mogą być przeznaczone przez Spółkę te środki.

(dowód: akta kontroli str. 255-350)

Zgodnie z § 2 ust. 3 umowy z 31 października 2012 r. dotyczącej finansowania lub refundacji ze środków FK wydatków bieżących PKP PLK związanych z zarządzaniem infrastrukturą kolejową w latach 2012–2014, Spółka mogła przeznaczyć środki te wyłącznie na wydatki bieżące znajdujące się na Liście wydatków. W 2012 r. stosowna lista wydatków bieżących, po jej przyjęciu przez Zarząd Spółki w drodze uchwały, wymagała uzyskania akceptacji ze strony Ministra Transportu. W latach następnych PKP PLK przedkładać miała Ministrowi Transportu stosowną listę wydatków bieżących wraz z przekazaniem materiałów do przygotowania projektu Programu, która to lista po jej zaakceptowaniu przez Ministra stanowić miała część uzasadnienia Programu.

(dowód: akta kontroli str. 209-226)

W wykonaniu ww. postanowień umowy PKP PLK, przy piśmie z 15 listopada 2012 r., przekazała do Ministerstwa Transportu wykaz wydatków bieżących proponowanych do objęcia dofinansowaniem w 2012 r. ze środków FK (przyjęty przez Zarząd Spółki uchwałą nr 670/2012 z 13 listopada 2012 r.). W wykazie tym ujęto 6 zadań remontowych planowanych do zrealizowania przez Spółkę w 2012 r. o łącznej wartości kosztorysowej ok. 15 338,2 tys. zł przy udziale środków FK w łącznej kwocie 14 571,3 tys. zł (o 28,7 tys. zł mniej niż wynosił limit wydatków na ten cel z FK ustalony w części E Programu). Ujęte w nim prace dotyczyły naprawy pięciu kładek dla pieszych zlokalizowanych na różnych liniach kolejowych oraz naprawy wybranych odcinków linii kolejowej nr 276 Wrocław Główny – Międzyzlesie (obejmującej m.in. wymianę szyn, podkładów, podrojazdnic, części rozjazdowych, podsypki tłuczniowej oraz naprawę trzech przejazdów kolejowych). Powyższa lista wydatków została zatwierdzona przez Ministerstwo Transportu w grudniu 2012 r. (brak dokładnej daty – nie wcześniej jednak niż 12 grudnia 2012 r., który jest datą dokumentu, na którym zamieszczona jest stosowna akceptacja).

(dowód: akta kontroli str. 397-400)

2. Zgodnie § 3 ust. 5 umowy z 31 października 2012 r. w przypadku płatności wydatków bieżących finansowanych bezpośrednio ze środków FK, Spółka zobowiązana była do potwierdzenia u Ministra Transportu do dnia 10 danego miesiąca sfinansowania tych wydatków w poprzednim miesiącu poprzez przedstawienie wyciągów z rachunku bankowego wraz z odpowiednim pismem przewodnim sporządzonym zgodnie z reprezentacją Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 211)

W wykonaniu tego obowiązku (po uzgodnieniu w grudniu 2012 r. listy wydatków finansowanych ze środków FK ujętych w części E Programu) Zarząd Spółki przekazał do Ministerstwa Transportu, jednorazowo przy piśmie z 9 stycznia 2013 r., potwierdzenie sfinansowania wydatków bieżących w roku 2012 r. ujętych na ww. liście wydatków bieżących zaakceptowanej przez Ministra Transportu. Do przedmiotowego pisma dołączono zestawienie poniesionych wydatków (zawierające m.in. wykaz wystawionych faktur za wykonane prace) oraz wyciągi z rachunków bankowych potwierdzające dokonanie zapłaty za te prace. Zgodnie z przekazanymi

informacjami kwota zapłacona przez PKP PLK za wykonane prace przy realizacji tych zadań wyniosła ogółem 18 827,9 tys. zł brutto (15 305,2 tys. zł netto).

(dowód: akta kontroli str. 401-445)

1.6. Składanie wniosków o wypłatę środków FK

1. Zgodnie z § 3 ust. 13 umów o finansowanie inwestycji i remontów realizowanych przez PKP PLK ze środków FK, Spółka zobowiązana była każdorazowo po wejściu w życie Programu na dany rok do złożenia Harmonogramu wydatkowania środków FK w układzie kwartalnym dla każdego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 161, 180, 187)

Ponieważ umowy zostały podpisane w połowie 2012 r., więc Harmonogram wydatkowania środków FK w 2012 r. w układzie kwartalnym w podziale na poszczególne zadania inwestycyjne i zadania remontowe ujęte w Programie, Zarząd Spółki przesłał do Ministerstwa Transportu dopiero przy piśmie z 9 lipca 2012 r. Zgodnie z Harmonogramem dla zadań inwestycyjnych ujętych w części A Programu nie zaplanowano żadnych wypłat z FK w I poł. 2012 r., w III kwartale zaplanowano wypłatę 59 893,7 tys. zł, a w IV kwartale 207 106,3 tys. zł. W przypadku zadań remontowych ujętych w części B Programu w I kwartale 2012 r. nie przewidziano wypłat z FK, w II kwartale zaplanowano wypłatę 9 330,1 tys. zł, w III kwartale 32 667,1 tys. zł i w IV kwartale 28 002,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 446-450)

Należy zaznaczyć, że zgodnie z harmonogramami planowanych płatności przekazanymi przez Spółkę do Ministerstwa Transportu (wraz z projektem z Programu) przy piśmie z 11 lipca 2011 r. wypłaty środków z FK następować miały od I kw. 2012 r., w tym:

- w odniesieniu do zadań inwestycyjnych ujętych w części A Programu w I kw. planowano wypłatę z FK kwoty ogółem 10 177,8 tys. zł; w II kw. 42 429,9 tys. zł; w III kw. 91 855,6 tys. zł; w IV kw. 122 536,7 tys. zł;
- w odniesieniu do zadań remontowych ujętych w części B Programu w I kw. zaplanowano wypłatę z FK ogółem kwoty 596,5 tys. zł; w II kw. 17 160,2 tys. zł; w III kw. 35 818,7 tys. zł; w IV kw. 16 424,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1106-1107, 1157-1159, 1195-1201)

2. Zgodnie z umowami o finansowanie zadań ze środków FK każdy wniosek o płatność i pisma z nim związane powinny być podpisane przez osoby uprawnione do reprezentacji Spółki, opis faktury powinien być zatwierdzony przez osobę upoważnioną, ponadto każdy załącznik do wniosku powinien być potwierdzony za zgodność z oryginałem przez osobę upoważnioną. PKP PLK zobowiązane było do przekazania do Ministerstwa Transportu wykazu osób upoważnionych do potwierdzania dokumentacji za zgodność z oryginałem oraz wykazu osób upoważnionych do zatwierdzania faktur.

(dowód: akta kontroli str. 160-161, 186, 211-212)

PKP PLK przekazała przedmiotowe wykazy do Ministerstwa Transportu, przy pismach z 12 czerwca (zadania remontowe); 27 czerwca i 13 września (zadania inwestycyjne) oraz 28 listopada 2012 r. (wydatki bieżące).

(dowód: akta kontroli str. 1106, 1133-1156)

W wyniku zbadania dokumentacji rozliczeniowej dotyczącej ośmiu wybranych zadań inwestycyjnych (ujętych w części A Programu pod nr 7, 9, 10, 11, 12, 15, 21, 25) i trzech zadań remontowych (ujętych w części B Programu pod nr 10, 15 i 16) nie stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym przy składaniu PKP PLK SA wniosków o płatność ze środków FK. Objęte kontrolą wnioski o wypłatę środków z FK w przypadku tych zadań złożone zostały w formie zgodnej z postanowieniami umów o finansowanie w 2012 r. ze środków FK realizowanych przez ten podmiot zadań inwestycyjnych i remontowych. Wypełniane były przy wykorzystaniu wzoru wniosku określonego w załączniku do umów i zawierały wymagane załączniki, w tym dokumentację potwierdzającą zrealizowanie zadania w zakresie wskazanym w fakturze.

(dowód: akta kontroli str. 158-226, 314-329, 527-532)

3. Zgodnie z umowami o finansowanie z FK zadań inwestycyjnych i remontowych realizowanych przez PKP PLK (§§ 7 i 8) w uzasadnionych przypadkach Minister Transportu mógł dokonać, na wniosek Spółki, po uzgodnieniu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, przesunąć pomiędzy tytułami zaplanowanych wypłat z Funduszu. Przesunięcia te nie mogły jednak wykraczać poza ramy określone Programem i Planem Finansowym Banku. Jeżeli wniosek o wypłatę przekroczyłby zaplanowaną na dany kwartał kwotę wypłat na dane zadanie i nie nastąpiłoby przesunięcie środków, o którym mowa wyżej, Bank zobowiązany był do realizacji wypłaty tylko do wysokości wynikające z planu finansowego na dany kwartał. Aneksami z 17 października 2012 r. zapisy te zostały częściowo zmodyfikowane poprzez wprowadzenie obowiązku uwzględniania przez Bank środków FK niewykorzystanych na dane zadanie w poprzednich kwartałach.

(dowód: akta kontroli str. 163, 180-181, 188-189, 206-207)

Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (obecnie Biura Kontrolingu Operacyjnego) oraz Zastępca Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego wyjaśnili, że PKP PLK nie występowała do Ministra Transportu z wnioskiem o przesunięcie zaplanowanych wypłat z FK w danym kwartale, ponieważ kwota wniosków o płatność mieściła się w kwotach ujętych w Harmonogramie wydatkowania środków FK w danym kwartale. Spółka nie dysponowała Planem Funduszu Kolejowego, ponieważ jest to dokument Banku Gospodarstwa Krajowego, do którego PKP PLK nie ma dostępu.

(dowód: akta kontroli str. 1045, 1297, 1299)

W 2012 r. Spółka złożyła ogółem 190 wniosków o wypłatę środków z FK w ramach realizacji Programu, z czego: w II kw. złożono pięć wniosków dotyczących sfinansowania realizowanych zadań remontowych na kwotę ok. 9 330,1 tys. zł (co stanowiło 4,4% kwoty, o której przekazanie wystąpiła w tym roku Spółka); w III kw. złożono 82 wnioski na kwotę ok. 69 521,6 tys. zł (32,9%); w IV kw. złożono

103 wnioski na kwotę ok. 132 609,3 tys. zł (62,7%). W ramach realizacji wniosków o płatność Spółka otrzymała z FK w III kw. 2012 r. ok. 61 248,0 tys. zł, a w IV kw. 150 213,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 676)

Zwłoka w podpisaniu umów o finansowanie z FK zadań realizowanych przez PKP PLK skutkowała tym, że w skrajnych przypadkach wpłaty ze środków z FK Spółka otrzymała nawet po ok. 6 miesiącach od daty otrzymania faktur za wykonane prace.

Pierwsze wnioski o płatność środków z FK na realizację zadań remontowych przekazane zostały przez Spółkę do Ministerstwa Transportu przy piśmie z 27 czerwca 2012 r. (wnioski nr 1-5 na łączną kwotę ok. 9 330,1 tys. zł, z których wnioski nr 3-5 dotyczyły faktur wystawionych w okresie od 30 stycznia do 31 marca 2012 r.). Środki FK, których dotyczyły te wnioski wpłynęły do PKP PLK 13 i 18 lipca 2012 r.

W przypadku zadań inwestycyjnych pierwsze wnioski o płatność Spółka przesłała do Ministerstwa przy pismach z 12 lipca 2012 r. (wnioski nr 6-14 na łączną kwotę 5 976,7 tys. zł) oraz 18 lipca 2012 r. (wnioski nr 15-21 na łączną kwotę 13 200,8 tys. zł), które dotyczyły faktur wystawionych w okresie od 2 stycznia do 30 kwietnia 2012 r. Środki FK, których dotyczyły te wnioski wpłynęły do PKP PLK w okresie od 25 lipca do 7 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 541-577, 957-1042)

Uzgodnienie listy wydatków bieżących podlegających finansowaniu lub refinansowaniu ze środków FK (w ramach limitu ustalonego w części E Programu) dopiero 12 grudnia 2012 r. (na podstawie umowy zawartej 31 października 2012 r.) skutkowało tym, że Spółka otrzymała dopiero 21 grudnia 2012 r. środki FK (w łącznej kwocie 12 257,8 tys. zł) na zrefinansowanie wydatków poniesionych tytułem zapłaty za faktury wystawione w okresie od 7 maja do 14 września 2012 r. w ramach realizacji zadań ujętych na ww. liście pod nr 1 i 2.

(dowód: akta kontroli str. 397-400, 575)

4. Zgodnie z postanowieniami umów o finansowanie ze środków FK zadań realizowanych przez PKP PLK wnioski o wypłatę środków FK powinny być przedkładane Ministrowi Transportu w terminie do 15 grudnia danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 163, 188, 213)

Ustalono, że 8 wniosków o płatność (nr 182-189) dotyczących przyznania środków z FK na finansowanie zadań inwestycyjnych PKP PLK złożyła 17 grudnia 2012 r. Jako przyczynę tej sytuacji Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (komórka organizacyjna Spółki odpowiedzialna za przygotowanie wniosków o płatność) wskazała na fakt, że 15 grudnia 2012 r. wypadał w sobotę, tj. dzień wolny od pracy. Z uwagi na błędy w dokumentacji złożonej przy wniosku o płatność nr 189 (m.in. zawyżona wartość wykonanych robót podana w jednej z faktur i protokole odbioru) PKP PLK w ramach realizacji dyspozycji otrzymanych z Ministerstwa

Transportu (w piśmie z 21 grudnia 2012 r.) złożyła 24 grudnia 2012 r. nowy ostatni wniosek o płatność nr 190.

(dowód: akta kontroli str. 677-697)

5. Pismem z 27 września 2012 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego z Ministerstwa Transportu przesłał do PKP PLK uwagi do wniosków o płatność przekazanych przez Spółkę do Ministerstwa przy piśmie z 10 września 2012 r., a dotyczące m.in.:

- nieterminowego przekazywania faktur do Ministerstwa – zgodnie z umową o finansowanie inwestycji ze środków FK przekazanie faktury (wraz z wnioskiem o płatność) po upływie 3 miesięcy od daty wystawienia faktury wymaga wcześniejszego powiadomienia Ministerstwa i uzyskania zgody na wydłużenie tego terminu (jako przykłady nieterminowego przekazania faktur do Ministerstwa wymieniono wnioski o płatność Nr 73 i 74, przekazane przy ww. piśmie z 10 września 2012 r., dotyczące faktur wystawionych w maju i na początku czerwca tego roku);
- małej przejrzystości oraz zbytnej skrótości zapisów zamieszczonych w listach sprawdzających do wniosków o płatność – wskazano, że zapisy zamieszczone na tych listach stanowią istotne źródło informacji o uwarunkowaniach procesu realizacji poszczególnych zadań przez Spółkę, wpływając na ocenę zasadności ich finansowania ze środków Funduszu Kolejowego.

(dowód: akta kontroli str. 596-598)

W związku z ww. uwagami Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych Centrali PKP PLK przekazała w pismach z 5 października 2012 r. skierowanych do Dyrektora Centrum Realizacji Inwestycji oraz Dyrektorów Zakładów Linii Kolejowych dyspozycje w sprawie trybu postępowania w przypadku otrzymania faktur kwalifikujących się do sfinansowania ze środków FK dotyczące m.in. sprawdzania, opisywania i zatwierdzania faktur, wypełniania list sprawdzających oraz przekazywania do Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych Centrali Spółki wszystkich niezbędnych dokumentów do złożenia wniosku o płatność, w terminie nie dłuższym niż 15 dni od daty otrzymania faktury od kontrahenta.

(dowód: akta kontroli str. 599-603)

O tym, że zalecenia te nie zostały w sposób właściwy zrealizowane świadczy wskazany wyżej przykład błędów popełnionych przez pracowników Spółki przy weryfikacji dokumentacji dołączonej do wniosku o płatność nr 189. Ministerstwo Transportu poinformowało Spółkę w piśmie z 21 grudnia 2012 r. o wstrzymaniu wypłaty kwoty 14 879,5 tys. zł do czasu otrzymania wyjaśnień oraz przedstawienia przez PKP PLK poprawnej dokumentacji. Wskazano przy tym, że niepokojące jest, iż oczywiste błędy w protokołach i fakturach wykazywane są dopiero przez pracowników Ministerstwa. Zarząd Spółki 24 grudnia 2012 r. zatwierdził nowy wniosek o wypłatę środków z FK nr 190 na kwotę 14 801,8 tys. zł. Z informacji zamieszczonych na liście sprawdzającej do tego wniosku wynika, że w zakwestionowanej przez Ministerstwo fakturze z 30 listopada 2012 r. wartość

wykonanych robót zawyżona została o kwotę ok. 86,6 tys. zł będącą wartością robót wykonanych w poprzednim okresie (przyczyną tej sytuacji były błędne zapisy w protokole odbioru tych robót odnośnie wartości wykonanych robót w okresie rozliczeniowym).

(dowód: akta kontroli str. 677-697)

6. W wyniku kontroli stwierdzono, że w przypadku 6 zadań inwestycyjnych (ujętych w części A Programu pod numerami 1, 3, 4, 14, 18, 19) we wnioskach o płatność i dołączonych do nich fakturach uwzględniono kwoty należne wykonawcom robót za różnego rodzaju prace dodatkowe, niewyszczególnione w zakresie rzeczowym zadań określonym w Programie, takie m.in. jak zabudowa dodatkowych rozjazdów, przejazdów, peronów. Prace te fakturowane były i rozliczne we wnioskach o płatność łącznie z innymi pracami wchodzącymi w skład zakresu rzeczowego zadania ujętego w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 699-711, 1328-1332)

W przypadku rozliczeń z FK dotyczących zadań remontowych ujętych w części B Programu nie stwierdzono występowania tego rodzaju sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 1318, 1322-1327, 1334-1335)

1.7. Ewidencja wydatków poniesionych na zadania objęte dofinansowaniem ze środków FK

Spółka wywiązywała się z postanowień umów o finansowanie zadań ze środków FK, zgodnie z którymi zobowiązana była do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dotyczącej realizacji zadań tak, aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji finansowych. Prowadzony w PKP PLK system finansowo-księgowy umożliwiał wygenerowanie wydruków wydatków poniesionych na poszczególne zadania w okresie ich realizacji, w tym wydatków ze środków FK. Ewidencja wydatków prowadzona jest w Biurze Rachunkowości i Finansów PKP PLK z podziałem na poszczególne zadania – wydruk z konta danego zadania zawiera następujące dane: rok księgowania, datę faktury, numer zadania, numer zlecenia, numer kontrahenta (wykonawcy zadania) kod źródła finansowania, nr faktury, kwotę, nazwę kontrahenta. Wyciąg z konta danego zadania za dany rok wykazuje wartość ogółem faktur (wartość przyjętych środków trwałych). Kwoty wydatków grupowane są na odrębnych kontach, według kodu źródła finansowania: 010 – środki własne, 110 – Fundusz Kolejowy; 190 – RPO; 080 – Budżet. Wydruk zbiorczy Funduszu Kolejowego za 2012 r. zawiera wydatki ogółem zrefundowane z FK w kwocie zgodnej z kwotą wykazaną przez PKP PLK w sprawozdaniu rocznym z wykorzystania FK w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 165, 190, 215, 619-673)

Udział środków FK przekazanych do Spółki w ramach realizacji Programu obowiązującego w 2012 r.⁷ w finansowaniu wydatków poniesionych przez

⁷ Bez uwzględnienia środków FK przekazanych ewentualnie do Spółki ze środków FK w ramach Programu obowiązującego w 2013 r.

tę jednostkę w tym roku na finansowanie zadań inwestycyjnych i remontowych dotyczących budowy i przebudowy linii kolejowych kształtował się następująco:

- wydatki na realizację zadań inwestycyjnych – środki otrzymane w 2012 r. z FK (w kwocie ok. 149 888,0 tys. zł) stanowiły równowartość 3,7% ogółu wydatków poniesionych przez Spółkę na ten cel (ok. 3 996 025,8 tys. zł);
- wydatki na realizację zadań remontowych – środki otrzymane w 2012 r. z FK (w kwocie ok. 61 573,0 tys. zł – łącznie na zadania wymienione w części B i E Programu) stanowiły równowartość 6,5% ogółu wydatków poniesionych przez Spółkę na ten cel (ok. 945 761,1 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 675)

1.8. Organizacja postępowań na wybór wykonawców robót kolejowych finansowanych ze środków FK

1. Zgodnie z umowami o finansowanie wydatków ze środków FK Spółka, jako podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie zamówień publicznych, zobowiązana była do zapewnienia istnienia i stosowania wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych i wydatkowania środków publicznych, zgodnie z obowiązującym prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸.

(dowód: akta kontroli str. 160, 185, 210)

Obowiązujące w badanym okresie w Spółce wewnętrzne zasady postępowania przy udzielaniu zamówień określone zostały w dwóch niżej wymienionych regulaminach:

- „Regulaminie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w sprawie udzielania podprogowych zamówień sektorowych, finansowanych z udziałem środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu UE” wprowadzonym uchwałą Zarządu PKP PLK nr 75/2011 z 8 lutego 2011 r.;
- „Regulaminie udzielania zamówień przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych” wprowadzonym uchwałą Zarządu PKP PLK nr 900/2011 z 20 grudnia 2011 r. ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 722-837, 1081)

2. W ramach realizacji zadań inwestycyjnych (ujętych w części A Programu) PKP PLK przeprowadziła w 2012 r. 12 postępowań dotyczących udzielenia zamówień na roboty budowlane (bez uwzględnienia jednego postępowania dotyczącego zadania nr 8, w przypadku którego umowę o udzielenie zamówienia podpisano w 2013 r.), w tym dziewięć w trybie przetargu nieograniczonego i trzy w trybie z wolnej ręki. Wszystkie zamówienia przeprowadzone zostały na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Wartość udzielonych przez Spółkę zamówień wyniosła ogółem ok. 194,2 mln zł (netto). Zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki dotyczyły zamówień dodatkowych (dla zadań nr 15 i 16) lub

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm..

uzupełniających (zadanie nr 23). Podstawę ich udzielenia stanowiły przepisy art. 67 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 838-907)

W wyniku badania dokumentacji z realizacji przez PKP PLK wybranych zadań inwestycyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości przy przeprowadzaniu przez Spółkę postępowań przetargowych o udzielenie zamówień na roboty budowlane. We wszystkich ośmiu skontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych (dotyczących zadań ujętych w części A Programu pod nr 7, 9, 10, 11, 12, 15, 21, 25) ustalono, że postępowania o udzielenie zamówień przeprowadzone zostały przez Spółkę w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w przypadku przeprowadzonego przez Spółkę postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na nadzór nad prowadzeniem prac budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego nr 9. W przypadku podobnego postępowania przetargowego dotyczącego nadzoru nad pracami budowlanymi w ramach zadania nr 7 stwierdzono natomiast, że Krajowa Izba Odwoławcza unieważniła dokonany przez Spółkę wybór oferty, uznając za uzasadniony zarzut podniesiony w odwołaniu, dotyczący zaoferowania przez wybraną firmę rażąco niskiej ceny. W wyniku powtórzenia czynności wyboru wybrana została oferta kolejnego podmiotu, którego oferta była droższa o kwotę 1 274,4 tys. zł (tj. o 76,8%) od oferty podmiotu wybranego za pierwszym razem.

(dowód: akta kontroli str. 316-326, 1046-1050, 1104, 1117-119, 1126-1127, 1202, 1220-1237)

3. W ramach realizacji zadań remontowych (finansowanych ze środków ujętych w części B i E Programu) PKP PLK przeprowadziła w 2012 r. 25 postępowań dotyczące udzielenia zamówień na roboty budowlane⁹, w tym 19 w trybie negocjacji bez ogłoszenia, trzy w trybie przetargu nieograniczonego i trzy w trybie z wolnej ręki. Wszystkie te zamówienia przeprowadzone zostały wyłącznie na podstawie uregulowań wewnętrznych Spółki. Wartość udzielonych zamówień w wyniku tych postępowań wyniosła ogółem ok. 102,0 mln zł (netto).

(dowód: akta kontroli str. 909-912, 1319-1321)

W wyniku badania dokumentacji dwóch postępowań o udzielenie zamówień na roboty budowlane przy realizacji zadań (ujętych w części B Programu pod numerami 10 i 16) stwierdzono, że w obu tych przypadkach postępowania te zostały przeprowadzone w trybie negocjacji bez ogłoszenia w oparciu o postanowienia Regulaminu udzielania zamówień przez PKP PLK SA na dostawy, usługi oraz roboty budowlane, do których nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Do udziału w negocjacjach zaproszono w tych przypadkach wyłącznie cztery spółki zależne od PKP PLK. W jednym przypadku (zadanie nr 10) udział w negocjacjach wzięły udział dwie spółki, a w drugim (zadanie Nr 16) jedna. Było to zgodne z postanowieniami przywołanego

⁹ W liczbie tej uwzględniono wyłącznie przeprowadzone postępowania, które rozpoczęły się i zakończyły w 2012 r. podpisaniem umowy (tj. nie zostały unieważnione).

wyżej Regulaminu, w którym nie określono minimalnej liczby zgłoszonych ofert, warunkującej ważność postępowania prowadzonego w tym trybie. Ustanowiono jedynie wymóg zaproszenia do negocjacji wykonawców w liczbie nie mniejszej niż trzech, lub dwóch w przypadku, gdy z uwagi na specjalistyczny charakter zamówienia, liczba potencjalnych wykonawców jest mniejsza niż trzech.

(dowód: akta kontroli str. 317, 326-329, 722-813, 1081-1087)

Prezes Zarządu PKP PLK wyjaśniając przyczyny wprowadzenia takich rozwiązań podał m.in., że ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 136 przewiduje wyłączenie podmiotowe stosowania ustawy do zamówień sektorowych na usługi lub roboty budowlane w przypadku, gdy wykonawcą jest podmiot spełniający warunki określone w tym przepisie. Mając na uwadze powyższe Spółka wprowadziła analogiczne uregulowania preferujące Spółki zależne od PKP PLK, które powstały w ramach restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP. Spółka jako zarządca infrastruktury kolejowej musi posiadać pełne zabezpieczenie w zakresie jej utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1105, 1130-1131)

Stwierdzone w ramach niniejszej kontroli w przypadku tych postępowań odstępstwo od zasad postępowania określonych w przedmiotowym Regulaminie dotyczyło braku przedstawicieli komórek ds. ekonomicznych oraz rachunkowości w składzie komisji przetargowej przeprowadzającej postępowanie na wybór wykonawcy robót budowlanych w ramach zadania remontowego nr 16.

(dowód: akta kontroli str. 317, 328-329, 722-813, 1051-1066, 1105, 1132)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że skład komisji w przedmiotowym postępowaniu nie był zgodny z powyższą regulacją. Należy jednak zauważyć, że komisja skutecznie wynegocjowała niższą cenę za wykonanie robót.

(dowód: akta kontroli str. 1105, 1132)

1.9. Przeprowadzanie audytów wewnętrznych dotyczących finansowania i realizacji zadań kolejowych objętych dofinansowaniem ze środków FK

Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie prowadziło audytów dotyczących wykorzystanie środków z FK w 2012 r.

Trzy zadania inwestycyjne (ujęte w części A Programu pod nr 5, 12, 20) były w badanym okresie objęte badaniami w ramach przeprowadzanego w poszczególnych województwach audytu wewnętrznego dotyczącego procesu przygotowania i realizacji projektu w ramach inwestycji współfinansowanych ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych.

Wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, sporządzone z tych badań sprawozdania dotyczące poszczególnych województw na obecnym etapie są materiałem roboczym niezatwierdzonym przez Zarząd Spółki. Po zakończeniu badań we wszystkich województwach całość materiałów zostanie przekazana do Zarządu Spółki w celu akceptacji. Dopiero po tej czynności

wydawane będą oficjalne zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1080)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wskazane wyżej dwa przypadki zrezygnowania przez PKP PLK z realizacji zadań remontowych ujętych w Programie (część B nr 1 i 15) świadczą w ocenie NIK o błędach popełnionych przez Spółkę na etapie typowania tego rodzaju zadań do ujęcia w Programie na 2012 r. O nieprawidłowym określaniu zakresu rzeczowego zadań planowanych do ujęcia w Programie świadczą stosunkowo liczne przypadki, w których Spółka, na skutek dokonanych korekt tego zakresu (które uwzględnione miały być w znowelizowanym Programie), nie mogła wykorzystać części lub całości przyznanych limitów środków FK na 2012 r. na poszczególne zadania. Nie we wszystkich przypadkach może to być wytłumaczone wystąpieniem w trakcie realizacji zadań okoliczności, których nie można było przewidzieć. Przykładowo w przypadku zadania remontowego ujętego w części B Programu pod numerem 16 niewykorzystanie w 2012 r. zaplanowanego limitu środków FK na to zadanie w kwocie 1 575 tys. zł wynikało z błędnego określenia w Programie odcinka toru, który powinien być wyremontowany – wpisano odcinek, na którym została przeprowadzona w 2005 r. wymiana nawierzchni, zamiast toru głównego na stacji Rumia, w którym występowały uszkodzone (popękane) podkłady.

(dowód: akta kontroli str. 18-36, 250-315, 318-329, 609-613, 714-719)

Nie zmienia powyższej oceny fakt ujęcia środków FK na sfinansowanie różnego rodzaju prac dodatkowych zrealizowanych przez Spółkę w 2012 r. w Programie na 2013 r., ponieważ przedmiotem niniejszej kontroli była ocena wykorzystania limitu środków FK ujętych w Programie obowiązującym w 2012 r.

Należy przy tym zaznaczyć, że w odniesieniu do zadań remontowych przepisy ustawy o Funduszu Kolejowym nie przewidują możliwości przesunięcia przez Ministra Transportu środków pomiędzy tego rodzaju zadaniami w ramach limitu środków określonego w Programie, bez konieczności uzyskania zatwierdzenia takiej zmiany przez Radę Ministrów, tak jak ma to miejsce w przypadku zadań inwestycyjnych (art. 9 ust. 5-7 ustawy). Tym bardziej w przypadku tego rodzaju zadań istotne jest prawidłowe ich typowanie do ujęcia w Programie, jak i określanie ich zakresu rzeczowego.

2. W ocenie NIK zbyt późno został rozpoczęty i przewlekłe był prowadzony proces procedowania w sprawie zawarcia umów o finansowanie zadań ze środków FK w ramach limitów określonych w Programie, za co w świetle przedstawionych wyżej ustaleń kontroli, Spółka jest współodpowiedzialna.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 158—249)

Zawarcie umów o finansowanie ze środków FK realizowanych przez Spółkę zadań inwestycyjnych i remontowych dopiero w połowie 2012 r. skutkowało opóźnieniem w otrzymaniu środków z FK za zrealizowane zadania, co w sytuacji niedoboru

własnych środków finansowych prowadziło do konieczności ponoszenia przez PKP PLK dodatkowych wydatków z tytułu zapłaty kar umownych za zwłokę w zapłacie za wykonane prace. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu PKP PLK z 26 marca 2013 r.:

- wykonawcy zadań remontowych wystąpili do Spółki o odsetki za zwłokę w zapłacie w kwocie ogółem ok. 382,6 tys. zł, z czego odsetki w kwocie ok. 1,7 tys. zł zostały przez PKP PLK zapłacone (do czasu złożenia ww. wyjaśnień), a odsetki w kwocie 4,2 tys. zł skompensowane;
- wykonawcy zadań inwestycyjnych wystawili Spółce noty odsetkowe na kwotę ogółem 547,8 tys. zł, z czego PKP PLK zapłaciła 91,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 541-577, 957-1042, 1115-1116)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Centrali PKP PLK, przygotowanie (z Ministerstwem Transportu) oraz prowadzenie umów na finansowanie zadań z FK należało do zakresu działania Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych. Na podstawie Regulaminu organizacyjnego Centrali Spółki przyjętego uchwałą Zarządu Spółki z 19 marca 2013 r. zadania te przypisane zostały do Biura Kontrolingu Operacyjnego, utworzonego w miejsce zlikwidowanego Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1250, 1315)

Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (obecnie Biura Kontrolingu Operacyjnego) wyjaśniła m.in., że:

- Podpisanie umów o finansowanie zadań z FK na przełomie roku 2011 i 2012 było fizycznie niemożliwe ze względu na jednocześnie trwające prace związane z końcowym rozliczeniem 2011 r. oraz opracowywaniem Programu na 2012 r.;
- Propozycja nowej umowy została przekazana przez Spółkę dopiero po miesiącu od daty otrzymania pisma z Ministerstwa Transportu, z uwagi na długotrwały proces uzgadniania zapisów z Biurami PKP PLK zaangażowanymi w proces realizacji umowy;
- Zgłoszona przez Spółkę propozycja dotyczące rozdzielenia umowy na dwie umowy, jedną dotyczącą inwestycji i drugą dotyczącą remontów pojawiła się po tym jak Ministerstwo Transportu uwzględniło w projekcie umowy zapisy Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do 2013 r. z perspektywą do roku 2015. Ponadto rozbiecie umowy na część operacyjną i inwestycyjną było również zasadne pod kątem planowanych zmian w strukturze organizacyjnej Spółki, które zostały wprowadzone w bieżącym roku (wyodrębniony został kontroling inwestycyjny i operacyjny).

(dowód: akta kontroli str. 1335-1336, 1350-1351)

W ocenie NIK przywołane wyżej okoliczności nie tłumaczą braku wcześniejszego podpisania umów o finansowanie, biorąc pod uwagę fakt, że Spółka wiedziała, że z końcem 2011 r. wygasa podpisana w 2009 r. umowa o finansowanie zadań z FK. W związku z powyższym prace dotyczące przygotowania nowej umowy (lub umów) powinny być prowadzone jeszcze w 2011 r. równoległe z pracami nad opracowaniem Programu na 2012 r.

3. NIK negatywnie ocenia występowanie przypadków uwzględniania przez PKP PLK we wnioskach o płatność środków z FK dokonanych rozliczeń z wykonawcami za różnego rodzaju prace, niewchodzące w skład zakresu rzeczowego zadań ujętego w Programie (takie jak np. budowa dodatkowych rozjazdów, przejazdów peronów). Sytuacja taka wystąpiła (o czym była już mowa w wystąpieniu) w przypadku rozliczeń z FK dokonanych w odniesieniu do 6 zadań inwestycyjnych ujętych w części A Programu pod numerami 1, 3, 4, 14, 18, 19.

Wartość netto wykonanych w tych przypadkach robót dodatkowych wyniosła ogółem ok. 13 961,3 tys. zł wg dokumentacji rozliczeniowej dołączonej do wniosków o płatność środków z FK (tj. protokołów odbioru robót dołączonych do faktur), z czego ze środków FK została Spółce zrefundowana kwota ogółem ok. 2 598,4 tys. zł¹⁰, co stanowi ok. 1,2% całości środków otrzymanych przez Spółkę w 2012 r. z FK.

(dowód: akta kontroli str. 18-28, 699-710, 1329-1332)

Dyrektor Biura Planowania i Analiz Ekonomicznych (obecnie Biura Kontrolingu Operacyjnego) wyjaśniła, że z dokumentacji przedłożonej przy wnioskach o płatność z Funduszu Kolejowego nie można było stwierdzić, że faktura wykracza poza zakres rzeczowy ujęty w Programie. Dodatkowy zakres fakturowany był łącznie z innymi robotami i dlatego faktury zostały złożone do sfinansowania. Odnosząc się do poszczególnych ww. przypadków Dyrektor wyjaśniła ponadto, że (w jej ocenie):

- zadanie nr 1 – rozjazdy szt. 2 nie zostały rozliczone w 2012 r. ze środków FK;
- zadania nr 3, 4 i 19 – wykonanie rozjazdów może zostać potraktowane jako roboty nawierzchniowe (wchodzące w skład zakresu rzeczowego zadań ujętego w Programie), co też zostało uczynione;
- zadanie nr 19 – wykonana i rozliczona we wniosku o płatność sieć trakcyjna została zakwalifikowana jako roboty branży elektroenergetycznej (wchodzące w skład zakresu rzeczowego zadania ujętego w Programie);
- zadania 14 i 18 – z protokołów odbioru wykonanych robót załączonych do faktur, pracownik Biura sporządzający wniosek o płatność nie jest w stanie stwierdzić, że został wykonany zakres rzeczowy (tj. ilość sztuk rozjazdów) większy niż ten planowany w Programie.

Wskazała również, że wymienione wyżej zadania są współfinansowane również z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, dlatego można traktować, iż ten większy zakres wykonanych prac został sfinansowany w ramach RPO.

(dowód: akta kontroli str. 698, 721, 1337-1338, 1350-1351)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia są niezasadne. Wg dokumentacji przedstawionej przez Dyrektora Centrum Realizacji Inwestycji w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1 prace wykonane przy budowie rozjazdów zostały uwzględnione w dokumentacji rozliczeniowej dołączonej do wniosku o płatność nr 71 z 7 września 2012 r. (poz. 3.4. protokołu odbioru robót z 31 lipca 2012 r.). Ponadto, jeżeli w skład zakresu rzeczowego zadania wchodziła budowa rozjazdów, przejazdów, peronów

¹⁰ Wg wyliczeń Centrum Realizacji Inwestycji.

lub sieci trakcyjne, to było to podawane w zakresach rzeczowych zadań ujętych w Programie (z podaniem ich liczby lub długości – w przypadku sieci trakcyjnej). Należy również zauważyć, że Spółka w złożonym do Ministerstwa Transportu, przy piśmie z 27 kwietnia 2012 r., projekcie nowelizacji Programu dodała w prawie wszystkich ww. przypadkach przedmiotowe prace do zakresu rzeczowego zadań objętych finansowaniem ze środków FK. Tym samym ich wykonanie powinno być rozliczane ze środków Programu na 2013 r., w takim zakresie w jakim Program ten obejmuje finansowanie ze środków FK prac wykonanych w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 18-33, 699-719, 1329-1332, 1339-1349)

W § 11 ust. 9 umowy z 20 czerwca 2012 r. o finansowanie ze środków FK inwestycji realizowanych przez PKP PLK w latach 2012–2013, Spółka zobowiązała się do zwrotu odpowiedniej części środków FK na rachunek Funduszu w przypadku stwierdzenia (na podstawie sprawozdań lub wyników kontroli uprawnionych organów) wykorzystania przez nią środków FK na finansowanie zadań niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

- 1) usprawnienie zarówno procesu typowania zadań inwestycyjnych i remontowych, jak i określania ich zakresu rzeczowego planowanego do realizacji w danym roku w celu zminimalizowanie ryzyka niewykorzystania przyznanych środków FK;
- 2) podjęcie działań na rzecz zapewnienia rzetelnego określania we wnioskach o płatność zakresu wykonanych prac w ramach realizacji zadań rozliczanych i finansowanych ze środków FK;
- 3) skorygowanie, w uzgodnieniu z Ministrem Transportu, dokonanych w 2012 r. rozliczeń we wnioskach o płatność środków z FK, w tym:
 - dokonanie zwrotu nienależnie pobranych w 2012 r. środków z FK, które zostały wykorzystane na sfinansowanie prac nieujętych w Programie na ten rok w zakresie rzeczowym zadań inwestycyjnych nr 1, 3, 4, 14, 18, 19;
 - uwzględnienie (w miarę możliwości) wydatków poniesionych na sfinansowanie ww. prac w rozliczeniach dokonywanych w 2013 r. w ramach realizacji Programu na 2013 r. – w takim zakresie w jakim poniesione przez Spółkę wydatki za te prace podlegać będą refundacji ze środków FK w ramach tego Programu.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Warszawa, 9 kwietnia 2013 r.

Kontroler
Dariusz Walczak
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Wicedyrektor
Mirosław Hamera

.....
Podpis

.....
podpis

D.W.