



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
DELEGATURA W WARSZAWIE

LWA.410.10.1.2024

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

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.242.2024 z 24 stycznia 2025 r.

P/24/081 Modernizacja wybranych linii kolejowych

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. <sup>1</sup> Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny <sup>2</sup> ul. Chodakowskiego 50, 03-816 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wyborski, Członek Rady Nadzorczej PKP PLK S.A., delegowany do wykonywania czynności Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. od dnia 19 lutego 2024 r.; Prezes Zarządu PKP PLK S.A. od dnia 16 marca 2024 r. <sup>3</sup> . Wcześniej, w okresie od 31 marca 2016 r. do 15 lutego 2024 r. funkcję Prezesa Zarządu Spółki pełnił Ireneusz Merchel.  Dyrektorem Regionu Centralnego <sup>4</sup> , jest Krzysztof Pietras, od 27 lipca 2018 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora Regionu Centralnego pełniły następujące osoby: <ul style="list-style-type: none"><li>– Piotr Majerczak od 31 maja 2017 r. do 26 lipca 2018 r.;</li><li>– Romuald Mądry od 24 maja 2017 r. do 30 maja 2017 r.;</li><li>– Zbigniew Żerański od 18 stycznia 2017 r. do 23 maja 2017 r.;</li><li>– Sławomira Wierzchowska od 5 października 2016 r. do 17 stycznia 2017 r.</li></ul> (akta kontroli tom I str. 5-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji inwestycji kolejowych. 2. Realizacja i monitorowanie postępu prac oraz wydatkowanie środków na realizację inwestycji kolejowych, w tym osiągnięcie zakładanych w KPK efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2024, do dnia zakończenia kontroli, 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>5</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Magdalena Raczkowska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/76/2024 z 8 maja 2024 r. oraz nr LWA/137/2024 z 8 października 2024 r. 2. Zbigniew Dudzik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/95/2024 z 24 czerwca 2024 r. 3. Sylwia Zakrzewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/100/2024, z 8 sierpnia 2024 r. 4. Jacek Kościelniak, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr WA/101/2024 z 8 sierpnia 2024 r.  (akta kontroli tom I str. 1-4; tom XIII str. 441)

<sup>1</sup> Dalej: Spółka, PKP PLK lub Spółka PKP PLK.

<sup>2</sup> Dalej: Region Centralny, Region, Zamawiający lub Inwestor.

<sup>3</sup> Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. uchwałą nr 17/2024 z dnia 15 lutego 2024 r. delegowała Członka Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. Piotra Wyborskiego do czasowego wykonywania czynności Prezesa Zarządu PKP PLK S.A., a uchwałą nr 30/2024 z dnia 15 marca 2024 r. powołała Piotra Wyborskiego do pełnienia z dniem 16 marca 2024 r. funkcji Prezesa Zarządu PKP PLK S.A.

<sup>4</sup> Dalej: Dyrektor Centrum.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób przygotowania i realizacji przez Region wybranych do kontroli zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji linii kolejowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Negatywna ocena kontrolowanej działalności wynika przede wszystkim z mało dokładnego określenia na etapie przygotowawczym szczegółowego zakresu prac, które wykonawcy poszczególnych zadań inwestycyjnych mieli wykonać. Z uwagi na konieczność realizacji przez wykonawców dodatkowych zadań zarówno na etapie prac projektowych, jak i podczas wykonywania robót budowlanych, żadne z pięciu zadań inwestycyjnych objętych przez NIK szczegółowymi badaniami kontrolnymi nie zrealizowano na warunkach określonych pierwotnie w umowach na ich wykonanie, zarówno w zakresie terminu zakończenia prac, jak i wysokości wynagrodzenia za ich wykonanie. Terminy realizacji przedłużano, na podstawie aneksów do umów, o okresy od 19 do 38 miesięcy (co w przypadku trzech z pięciu zadań inwestycyjnych objętych kontrolą oznaczało potrojenie pierwotnego czasu przewidzianego na realizację). Wydatki poniesione przez Region z tytułu zapłaty wynagrodzeń za wykonane prace były łącznie o 79 905,7 tys. zł brutto (tj. o 15,3%) większe od określonych pierwotnie w umowach, co wynikało nie tylko z konieczności wykonania przez wykonawców dodatkowych prac, ale również było skutkiem wydłużenia czasu na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych. Podstawą sformułowania negatywnej oceny kontrolowanej działalności był również stwierdzony przypadek niedochodzenia należnych kar umownych w łącznej kwocie 636,0 tys. zł od wykonawcy jednego z zadań inwestycyjnych, a także przewlekły i niezgodny z uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w Spółce<sup>7</sup>, sposób procedowania wniosków wykonawców zadań w sprawie podpisania aneksów do umów dotyczących zmiany terminów ich realizacji oraz wysokości wynagrodzenia. W przypadku czterech wniosków okres procedowania wynosił od jednego do ponad dwóch lat, co uniemożliwiało zatwierdzanie Harmonogramów Rzeczowo-Finansowych<sup>8</sup> opracowanych przez wykonawców. Harmonogramy te stanowiły podstawowy instrument do monitorowania przebiegu realizacji poszczególnych zadań pod kątem zgodności z postanowieniami umowy, w których określono terminy realizacji poszczególnych etapów zadań inwestycyjnych oraz wysokość ponoszonych na ten cel nakładów.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji ww. zadań dotyczyły:

- nieuzasadnionej zwłoki w wystawianiu dokumentów OT, w celu prześledzenia na środki trwałe wartości składników majątkowych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych, odebranych od wykonawców zadań, co stanowiło naruszenie postanowień art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>9</sup>;
- poniesienia dodatkowych wydatków w ramach realizacji jednego z zadań inwestycyjnych, w kwocie ogółem 14,7 tys. zł, z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań wobec różnych podmiotów;

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Procedura podpisywania aneksów zamieszczona w Podręczniku procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – CEF), przyjętym do stosowania uchwałą Zarządu Spółki Nr 92/2016 z dnia 2 lutego 2016 r., dalej: Podręcznik procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach CEF.

<sup>8</sup> Dalej także: Harmonogram.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

- określenia wartości szacunkowej dla zamówienia na realizację jednego z zadań inwestycyjnych na podstawie roboczej wersji Programu Funkcjonalno-Użytkowego<sup>10</sup>, tj. przed uzgodnieniem jego ostatecznej wersji;
- niestosowania się do uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Spółce określających zasady zatwierdzania PFU<sup>11</sup> oraz dokonywania odbioru dokumentacji projektowej<sup>12</sup>;
- podania w aneksie do umowy na realizację jednego z zadań inwestycyjnych niezgodnej ze stanem faktycznym daty jego podpisania.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>13</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przygotowanie do realizacji inwestycji kolejowych

##### 1.1. Wstępne prace przygotowawcze do realizacji zadań inwestycyjnych

Opis stanu faktycznego

Badaniami kontrolnymi w ramach niniejszej kontroli objęto działania Regionu Centralnego w zakresie realizacji następujących zadań inwestycyjnych:

- „Prace na linii E75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne<sup>14</sup>, w zakresie zadań dotyczących:
  - zaprojektowania i wykonania skrzyżowania dwupoziomowego w Łochowie<sup>15</sup>;
  - zaprojektowania i wykonania skrzyżowania dwupoziomowego w Zielonce<sup>16</sup>;
  - zaprojektowania i wykonania skrzyżowania dwupoziomowego w Tłuszczu<sup>17</sup>;
  - zaprojektowania i wykonania skrzyżowania dwupoziomowego w Mokrej Wsi<sup>18</sup>;
- „Modernizacja linii nr 35 na odcinku Ostrołęka-Chorzele”, w części dotyczącej opracowania dokumentacji projektowej i wykonania robót budowlanych<sup>19</sup>.

Zadanie inwestycyjne nr 1 ujęto w załączniku nr 1 do Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. (ustanowionego w 2015 r.<sup>20</sup>) „Lista projektów podstawowych i rezerwowych CEF i POIiŚ, finansowanych z Funduszu Spójności objętych KPK”, w poz. 90. szacunkową wartość tego projektu określono na kwotę 2 727,27 mln zł. Źródłami finansowania wydatków miały być środki dofinansowania CEF w kwocie 2 078,25 mln zł, środki budżetu państwa w kwocie 366,75 mln zł oraz środki kredytu bankowego z Europejskiego Banku Inwestycyjnego<sup>21</sup> w kwocie 282,27 mln zł. Inwestycję planowano zrealizować w latach 2016-2022. Uchwałą Rady Ministrów Nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie zmiany ww. KPK dokonano podziału projektu na dwa zadania (lista podstawowa):

- Poz. 90: „Prace na linii E75 na odcinku Czyżew-Białystok” o wartości szacunkowej 1 694,5 mln zł,

<sup>10</sup> Dalej także: PFU.

<sup>11</sup> Procedura przygotowania dokumentów do postępowań przetargowych z Podręcznika procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach CEF.

<sup>12</sup> Kolejne wersje Ramowego Regulaminu Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji, przyjęte do stosowania w Spółce na podstawie decyzji Członka Zarządu Spółki Nr 1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. i Nr 1/2020 z dnia 19 lutego 2020 r. Dalej także: Ramowy Regulamin Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych.

<sup>13</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>14</sup> Dalej także: „zadanie inwestycyjne nr 1” lub „prace na linii E75”.

<sup>15</sup> Dalej także: zadanie inwestycyjne nr 1.1.

<sup>16</sup> Dalej także: zadanie inwestycyjne nr 1.2.

<sup>17</sup> Dalej także: zadanie inwestycyjne nr 1.3.

<sup>18</sup> Dalej także: zadanie inwestycyjne nr 1.4.

<sup>19</sup> Dalej także: „zadanie inwestycyjne nr 2” lub „prace na linii 35”.

<sup>20</sup> Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r., ze zm., dalej: KPK do 2023 r.

<sup>21</sup> Dalej: EBI.

- Poz. 89: „Prace na linii 75 na odcinku Sadowne - Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne” o wartości szacunkowej 1 032,8 mln zł (kwota ta była następnie aktualizowana, w wyniku kolejnych zmian ww. KPK i wynosiła kolejno: ok. 1 039,63 mln zł, 1 093,08 mln zł, 1 066,31 mln zł, 1 065,24 mln zł).

Projekt pn. „Prace na linii 75 na odcinku Sadowne – Czyżew, wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne”, uwzględniono następnie w Krajowym Programie Kolejowym do 2030 roku z perspektywą do roku 2032 (ustanowionym w 2023 r.<sup>22</sup>). W poz. 92 załącznika nr 1 „Lista projektów podstawowych i rezerwowych CEF i POIiŚ” wartość szacunkową tego projektu określono na kwotę 1 082,51 mln zł. (akta kontroli tom XIV str. 27-168)

Zadanie inwestycyjne nr 2 ujęto w załączniku nr 3 do KPK do 2023 r. pn. „Lista projektów RPO objętych KPK” (poz. 37). Szacunkową wartość projektu określono na kwotę 137,50 mln zł, która była następnie aktualizowana, w wyniku kolejnych zmian ww. KPK i wynosiła kolejno: ok. 259,99 mln zł, 241,45 mln zł, 247,26 mln zł. Projekt uwzględniono następnie w KPK do 2032 r., w poz. 50 załącznika nr 3 „Lista projektów RPO”. Jego wartość szacunkową określono na kwotę ok. 248,01 mln zł. (akta kontroli tom XIV str. 27-168)

Zadanie inwestycyjne nr 1 stanowiło część zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja linii kolejowej E75 na odcinku Warszawa-Białystok-Sokółka”, dla którego Spółka PKP PLK pozyskała w 2007 r., m.in. Studium Wykonalności<sup>23</sup>.

Powyższe zadanie inwestycyjne zostało następnie przez Spółkę podzielone na trzy odrębne projekty, z których dwa wpisano na listę projektów indywidualnych przewidzianych do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013<sup>24</sup>. Jeden z tych projektów (Priorytet 7.1-75) dotyczył realizacji zadania pn. „Modernizacja linii E75 na odcinku Sadowne-Białystok wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne. Prace przygotowawcze (dokumentacja projektowa i materiały przetargowe)”.

W ramach realizacji tego projektu w 2013 r. Spółka zawarła trzy umowy na wykonanie dokumentacji projektowej i materiałów przetargowych na roboty budowlane dla wiaduktów drogowych nad torami w miejscowościach Tłuszcz i Mokra Wieś oraz dla skrzyżowania bezkolizyjnego w miejscowości Zielonka. Przedłużenie prac modernizacyjnych prowadzonych w miejscu lokalizacji ww. projektowanych obiektów inżynierskich, w ramach drugiego projektu ujętego w POIiŚ 2007-2013 (Priorytet 7.1-22.1), pn.: „Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla Modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa – Białystok – granica z Litwą, etap I odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka – Tłuszcz (Sadowne)”, skutkowało brakiem możliwości kontynuacji realizacji umów z 2013 r., w zakresie decyzji administracyjnych umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych (tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej i pozwolenia na budowę). 31 lipca 2017 r. Region rozwiązał ww. umowy na podstawie porozumień zawartych z wykonawcami. Z dokumentacji rozliczeniowej wynikało, że do czasu rozwiązania umów wykonawcy uzyskali decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>25</sup> oraz opracowali projekty

<sup>22</sup> Na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2023 z dnia 16 sierpnia 2023 r. ze zm., dalej: KPK do 2032 r.

<sup>23</sup> Dalej: Studium Wykonalności z 2007 r.

<sup>24</sup> Dalej: POIiŚ.2007-2013.

<sup>25</sup> Dalej także: decyzje środowiskowe.

budowlane. Za zrealizowane prace wykonawcom zapłacono łączną kwotę 1 158,0 tys. zł netto<sup>26</sup>.

(akta kontroli tom I str. 209, tom VI str. 445-451; tom VII str. 406; tom XI str. 328)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że przedmiot zawartych w okresie późniejszym umów na realizację ww. zadań inwestycyjnych obejmował dokonanie aktualizacji dokumentacji projektowej, w celu jej dostosowania do zmienionych przepisów prawa oraz jej uzgodnienie z wszystkim gestorami sieci.

(akta kontroli tom XIII str. 406-407, 409-410)

Na potrzeby kontynuacji realizacji ww. projektu ujętego w POliŚ 2007-2013 (Priorytet 7.1-75), w lutym 2015 r. podmiot zewnętrzny opracował na zlecenie Regionu dokument pn. Rezultaty Studium Wykonalności dla projektu pn. „Prace na linii kolejowej E75 na odcinku Sadowne – Białystok wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów–Sadowne”<sup>27</sup>. Za jego wykonanie Spółka zapłaciła 37,0 tys. zł. Wskazano w nim m.in., że zakres planowanych do wykonania prac w ramach projektu obejmuje modernizację odcinków linii kolejowych Sadowne - Czyżew oraz Czyżew - Białystok, a także realizację innych prac na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne, obejmujących m.in.:

- zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowania dwupoziomowego w km 57,915 linii kolejowej nr 6<sup>28</sup> w miejscowości Łochów (zadanie inwestycyjne nr 1.1.);
- budowę skrzyżowania dwupoziomowego połączenia ulicy Inżynierskiej z rejonem ulicy Leśnej i ulicy Słowackiego w ciągu linii kolejowych nr 21 i nr 449<sup>29</sup> w miejscowości Zielonka (zadanie inwestycyjne nr 1.2.);
- budowę wiaduktu drogowego w km 37,172 w ciągu linii kolejowej nr 6 w miejscowości Tłuszcz (zadanie inwestycyjne nr 1.3.);
- budowę wiaduktu drogowego w km 45,572 linii kolejowej nr 6 w miejscowości Mokra Wieś (zadanie inwestycyjne nr 1.4.).

(akta kontroli tom I str. 208; tom XI str. 308-381; tom XII str. 246)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że opracowanie Studium Wykonalności z 2015 r. było konieczne z uwagi na pozyskanie środków unijnych na realizację inwestycji. Dodali, że dane zawarte w Studium Wykonalności z 2007 r. były przedawnione (od jego opracowania upłynęło osiem lat) i wymagały aktualizacji oraz rozszerzenia o nowe założenia związane z budową linii kolejowej.

(akta kontroli tom I str. 206-208)

Pismem z 22 lipca 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju poinformowało Pełnomocnika Zarządu – Dyrektora ds. realizacji inwestycji w Spółce PKP PLK o wynikach posiedzenia Komitetu Koordynacyjnego z 10 lipca 2015 r., na którym zatwierdzono propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą przyznania pomocy finansowej z instrumentu „Łącząc Europę” (CEF – Connecting Europe Facility) wybranym projektom w ramach konkursu z 2014 r. Odnosząc się do projektu pn. „Prace na linii E75 Sadowne-Białystok, wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów-Sadowne”, w ww. piśmie wskazano, że został on podzielony w ujęciu geograficznym na odcinek mazowiecki i podlaski oraz, że Komisja Europejska przyznała dofinansowanie z ww. instrumentu tylko na prace na obszarze województwa mazowieckiego.

(akta kontroli XI str. 382-383)

<sup>26</sup> Z tego: 382,2 tys. zł z tytułu wykonanych prac na rzecz realizacji zadania inwestycyjnego nr 1.2. (Zielonka), 366,3 tys. zł z tytułu wykonanych prac na rzecz realizacji zadania inwestycyjnego nr 1.3. (Tłuszcz), 409,5 tys. zł z tytułu wykonanych prac na rzecz realizacji zadania inwestycyjnego nr 1.4. (Mokra Wieś).

<sup>27</sup> Dalej: Studium Wykonalności z 2015 r.

<sup>28</sup> Linia kolejowa objęta zadaniem inwestycyjnym nr 1.

<sup>29</sup> Linie kolejowe objęte zadaniem inwestycyjnym nr 1.

Dla zadania inwestycyjnego nr 2 Region dysponował Studium Wykonalności, które opracował podmiot zewnętrzny 25 stycznia 2017 r. Wskazano w nim m.in., że linia kolejowa nr 35 Ostrołęka-Chorzele jest linią jednotorową, niezelektryfikowaną, nieużytkowaną ze względu na zły stan techniczny poszczególnych odcinków. Do niezbędnych działań związanych z modernizacją tej linii zaliczono, m.in. przebudowę torowisk na linii kolejowej, rozbiórkę obiektów o złym stanie technicznym, budowę budynku LCS Chorzele, z którego będzie sterowana linia.

(akta kontroli tom XV str. 122-671; tom XVI str. 1-58)

Wg stanu na 31 grudnia 2017 r. (tj. przed modernizacją linii kolejowej nr 35), zgodnie z „Ogólną oceną stanu technicznego torów szlakowych i głównych zasadniczych na stacjach linii zarządzanych przez PKP PLK S.A.”, z 8,148 km długości torów na tej linii, w przypadku 1,144 km (14,0 %), ich stan techniczny był niezadowolający, a w przypadku 7,004 km (86,0 %) zły.

(akta kontroli tom XIV str. 4)

## **1.2. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach**

Zgodnie z Procedurą uzyskiwania decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym tj. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji lokalizacyjnych (decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego), pozwolenia wodnoprawnego, zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, decyzji o pozwoleniu na budowę, pozwoleniu na rozbiórkę, zgłoszenia robót (brak sprzeciwu), zezwolenia na czynności zakazane w stosunku do zwierząt, roślin i grzybów - Ia 14<sup>30</sup>, zadania dotyczące, m.in. monitorowania: opracowania wniosku o wydanie decyzji środowiskowej oraz postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej przypisano do właściwości Biura Ochrony Środowiska wchodzącego w skład struktury organizacyjnej Centrali Spółki. Region nie odpowiadał za procedowanie decyzji środowiskowej.

(akta kontroli tom III str. 17-32)

W umowie, którą Region zawarł 4 maja 2017 r. na zaprojektowanie i wykonanie zadania inwestycyjnego nr 1.1., nie określono terminu, do którego powinna zostać uzyskana decyzja środowiskowa. W pierwotnej wersji Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego opracowanego przez wykonawcę dla etapu projektowania, termin na uzyskanie decyzji środowiskowej określono na 2 grudnia 2017 r. Wniosek o jej wydanie wykonawca złożył do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie<sup>31</sup> 5 grudnia 2017 r.

RDOŚ dwukrotnie wzywał wykonawcę do uzupełnienia ww. wniosku (9 stycznia 2018 r. i 25 stycznia 2018 r.). Wezwania dotyczyły, m.in. uzupełnienia Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia<sup>32</sup>, stanowiącej załącznik do wniosku. Odpowiedzi na ww. wezwania przesłano w terminie w nich określonych. Decyzję środowiskową RDOŚ wydał 25 kwietnia 2018 r., tj. po upływie czterech miesięcy od daty złożenia wniosku o jej wydanie oraz po upływie dwóch miesięcy od daty przesłania odpowiedzi na drugie wezwanie w sprawie uzupełnienia KIP (pismo z 29 stycznia 2018 r.). W ww. decyzji RDOŚ stwierdził na brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Od decyzji odwołania wniosły osoby fizyczne, które dotyczyły m.in. braku wykonania oceny oddziaływania na środowisko dla tego zadania inwestycyjnego. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska<sup>33</sup> po rozpatrzeniu ww. odwołań uznał za zasadne część zarzutów i wydał 1 października 2019 r. decyzję zmieniającą częściowo decyzję środowiskową RDOŚ. Nie uznał za zasadne zarzutów

<sup>30</sup> Stanowiącą załącznik do uchwały Zarządu Spółki PKP PLK. Nr 1235/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r., dalej: Procedura uzyskiwania decyzji administracyjnych.

<sup>31</sup> Dalej: RDOŚ.

<sup>32</sup> Dalej: KIP.

<sup>33</sup> Dalej: GDOŚ.

dotyczących braku wykonania oceny oddziaływania na środowisko. Od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej do daty ww. decyzji GDOŚ upłynęło przeszło 21 miesięcy.

Opóźnienie w uzyskaniu decyzji środowiskowej dla ww. zadania było jedną z głównych przyczyn wskazanych w aneksie Nr 3 z 13 grudnia 2021 r. do umowy na wykonanie zadania, które stanowiły podstawę do wyrażenia przez Region zgody na wydłużenie terminu na wykonanie tego zadania z 5 listopada 2019 r. na 25 marca 2022 r. (tj. o ponad 28 miesięcy). Wniosek wykonawcy o podpisanie aneksu Region procedował przez ponad dwa lata, o czym szerzej w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 77-156, tom VIII str. 160-208, 224-230; tom IX str. 1-143; tom X str. 82)

Dla zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3., 1.4. na dzień zawarcia przez Region 27 czerwca 2018 r. umów na ich zaprojektowanie i wykonanie, obowiązywały decyzje środowiskowe uzyskane w wyniku realizacji umów zawartych w 2013 r., o których była mowa w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wydano je odpowiednio: 15 kwietnia 2015 r., 19 listopada 2014 r. i 17 grudnia 2014 r.

(akta kontroli tom VI str. 412-444; tom VII str. 1-2)

W przypadku dwóch zadań inwestycyjnych, tj. nr 1.3. oraz nr 1.4., po podpisaniu w 2018 r. umów na ich zaprojektowanie i wykonanie, zaistniała potrzeba uzyskania nowych decyzji środowiskowych.

W przypadku zadania nr 1.3., przyczyną wystąpienia do RDOŚ o wydanie nowej decyzji środowiskowej, była konieczność zmiany parametrów obiektów planowanych do budowy lub przebudowy w ramach tego zadania, w tym m.in. zmiana lokalizacji skrzyżowania dwupoziomowego, w celu uniknięcia kolizji z siecią trakcyjną oraz konieczność dostosowania się wykonawcy do nowych wymagań zarządcy drogi i przepisów prawa skutkujących, m.in. zmianą pochyłości w ramach przewidzianego do budowy skrzyżowania.

Wniosek o wydanie nowej decyzji środowiskowej Spółka złożyła 12 marca 2019 r., tj. po upływie ośmiu miesięcy od daty zawarcia umowy z 27 czerwca 2018 r. na zaprojektowanie i wykonanie zadania inwestycyjnego. Nową decyzję uzyskała 27 września 2019 r., która stała się ostateczna 6 listopada 2019 r., tj. po upływie ponad siedmiu miesięcy od daty złożenia wniosku o jej wydanie.

W związku koniecznością przygotowania przez wykonawcę dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji środowiskowej, na podstawie aneksu Nr 1 z 18 maja 2020 r. wprowadzono w Subklauzuli 8.13. Warunków Szczególnych umowy na wykonanie zadania dodatkowy etap – dotyczący uzyskania prawomocności dla nowej decyzji środowiskowej w dniu 6 listopada 2019 r. Zmieniono ponadto zapisy określające terminy następných etapów realizacji zadania, w tym wydłużono termin jego wykonania z 18 miesięcy do 34,2 miesięcy od „Daty Rozpoczęcia”<sup>34</sup>. Zwiększono również wysokość wynagrodzenia wykonawcy z tego tytułu o kwotę 60,0 tys. zł netto.

(akta kontroli tom III str. 77, 157-167; tom VII str. 1, 177-279, 314-318; tom IX str. 256-280; tom XII str. 109)

W przypadku zadania inwestycyjnego 1.4. przyczyną wystąpienia o wydanie nowej decyzji środowiskowej, były m.in. uwagi zgłoszone przez zarządcę linii kolejowej (Zakład Linii Kolejowych w Siedlcach) oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w sprawie projektowanych rozwiązań w zakresie odbioru wód opadowych

<sup>34</sup> Zgodnie z umową za Datę Rozpoczęcia należało uważać następný dzień pod jej podpisaniu przez ostatnią ze stron.

z obiektów, które miały powstać w wyniku realizacji tej inwestycji. Z uwag wynikała, m.in. potrzeba budowy zbiorników retencyjnych, nieprzewidzianych wcześniej w dokumentacji projektowej. (akta kontroli tom VIII str. 147; tom IX str. 338-340)

Dyrektor Zakładu Linii Kolejowych w Siedlcach wyjaśnił, że pierwotne uzgodnienie przesłane przez tę jednostkę w 2018 r. nie zawierało uwag w tym zakresie ze względu na fakt, że przesłane w tym czasie do uzgodnienia koncepcje projektowe nie zawierały rozwiązań szczegółowych, m.in. w zakresie sposobu odprowadzania i oczyszczania wód opadowych. W ramach ponownych uzgodnień w sprawie rozwiązań projektowych dokonywanych w 2019 r. Zakład przekazał stanowisko, w którym zwrócił uwagę, że planowane odwodnienie obiektu drogowego oraz części drogi wojewódzkiej do rowu kolejowego byłoby niekorzystne ze względu na możliwe zanieczyszczenia zawarte w wodach opadowych. Dyrektor poinformował również, że układ odwodnienia, do którego planowano odprowadzanie wód opadowych był objęty gwarancją po wykonaniu jednego z zadań inwestycyjnych realizowanych na linii kolejowej E75. (akta kontroli tom XV str. 25-26)

Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej Spółka złożyła 29 listopada 2019 r., tj. po upływie roku i pięciu miesięcy od daty zawarcia umowy z 27 czerwca 2018 r. na zaprojektowanie wykonanie tego zadania inwestycyjnego. RDOŚ dwukrotnie wezwał Spółkę do uzupełnienia KIP stanowiącej załącznik do wniosku, tj. 21 lutego 2020 r. (tj. po prawie trzech miesiącach od daty złożenia wniosku o wydanie tej decyzji) i 24 marca 2020 r. (tj. po upływie 19 dni od daty przekazania przez Biuro Ochrony Środowiska odpowiedzi na pierwsze wezwanie). RDOŚ wydał nową decyzję środowiskową 14 października 2020 r., tj. po upływie ponad sześciu miesięcy od daty przesłania przez Spółkę odpowiedzi na drugie wezwanie w sprawie uzupełnienia KIP (pismo z 31 marca 2020 r.). Decyzja stała się ostateczna 21 stycznia 2021 r., po upływie przeszło jednego roku od daty złożenia wniosku o jej wydanie.

W związku koniecznością przygotowania przez wykonawcę dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o wydanie nowej decyzji środowiskowej, na wniosek wykonawcy, na podstawie aneksu Nr 1 z 18 maja 2020 r. wprowadzono w Subklauzuli 8.13. Warunków Szczególnych umowy na wykonanie tego zadania dodatkowy etap dotyczący uzyskania nowej decyzji środowiskowej w terminie 22 miesięcy od Daty Rozpoczęcia (tj. do 28 kwietnia 2020 r.). Zmieniono również zapisy określające terminy realizacji następnych Etapów realizacji zadania, w tym termin jego zakończenia, z 18 na 41 miesięcy od „Daty Rozpoczęcia”. Zwiększono również z tego tytułu wysokość wynagrodzenia wykonawcy o kwotę 40,0 tys. zł netto.

W związku, m.in. z opóźnieniem w uzyskaniu decyzji środowiskowej, w stosunku do terminu wskazanego w Subklauzuli 8.13, po zmianach wprowadzonych aneksem nr 1, w aneksie Nr 2 z 26 stycznia 2023 r. przesunięto termin na uzyskanie tej decyzji na 14 października 2020 r. (tj. o ponad pięć miesięcy). Uzasadniając wprowadzenie zmiany terminu wskazano, że decyzja środowiskowa, ze względu na skomplikowany charakter sprawy, powinna być wydana w ciągu 90 dni od daty złożenia wniosku. W praktyce trwało to 320 dni. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że w marcu 2020 r. doszło do ogólnoswiatowej pandemii COVID-19, która nie pozostała bez wpływu na prace organów administracji państwowej, których działalność wymagała wydania decyzji, w tym m.in. decyzji środowiskowej, decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę. W aneksie tym, zmieniono również zapisy określające terminy realizacji następnych etapów realizacji zadania, w tym termin jego zakończenia, który wydłużono z 41 do 53,4 miesięcy (tj. do 14 listopada 2022 r.).

Wniosek wykonawcy o podpisanie aneksu Region procedował przez rok i dwa miesiące, o czym szerzej w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom III str. 77, 168-182, tom VII str. 1; tom VIII str. 143, 148; tom IX str. 323-414; tom XII str. 110)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2, wniosek o wydanie decyzji środowiskowej (z załączonym KIP) Spółka złożyła 4 października 2017 r., tj. ponad rok i dziewięć miesięcy przed zawarciem 26 lipca 2019 r. umowy na zaprojektowanie i wykonanie zadania. RDOŚ dwukrotnie wzywał Spółkę do uzupełnienia KIP stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie ww. decyzji (w pismach z 2 listopada 2017 r. i 12 stycznia 2018 r.), a następnie postanowieniem z 12 marca 2018 r. nałożył na Spółkę obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko Spółka złożyła 14 stycznia 2019 r. RDOŚ trzykrotnie (tj. 30 stycznia, 29 kwietnia i 12 lipca 2019 r.) wzywał Spółkę do jego uzupełnienia, m.in. w zakresie zagadnień związanych z ochroną przed hałasem oraz zanieczyszczeniem powietrza, wpływu inwestycji na warunki gruntowo-wodne, sposobu zagospodarowania i likwidacji odpadów powstającymi na etapie realizacji inwestycji. Decyzję środowiskową RDOŚ wydał 27 marca 2020 r. W dniu 21 kwietnia 2020 r. osoba fizyczna złożyła odwołanie od tej decyzji wskazując m.in., że nie został w tej sprawie rozpatrzony wniosek osoby uprawnionej. GDOŚ decyzją z 16 września 2021 r. umorzył postępowanie odwoławcze, wskazując m.in., że odwołanie od decyzji RDOŚ zostało cofnięte oraz, że ww. decyzja nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym jej wyeliminowanie z obrotu prawnego. W związku z powyższym rozstrzygnięciem decyzja środowiskowa z 16 września 2021 r. stała się ostateczna. Od daty złożenia wniosku przez Spółkę do uzyskania ostatecznej decyzji środowiskowej upłynęło ponad trzy lata i 11 miesięcy. Opóźnienie Spółki w przekazaniu decyzji środowiskowej wykonawcy było jedną z przyczyn, które stanowiły podstawę do podpisania aneksu Nr 3 z 6 października 2021 r. do umowy z 26 lipca 2019 r. zawartej z tym podmiotem, na podstawie którego 33 miesięczny termin, w którym powinno być zrealizowane przedmiotowe zadanie (upływający 26 kwietnia 2022 r.) wydłużono do 30 czerwca 2023 r. (tj. o ponad rok i dwa miesiące). (akta kontroli tom II str. 31-110, 114-126; tom IV str. 1-86)

## **1.2. Uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej<sup>35</sup>**

Zgodnie z Procedurą uzyskiwania decyzji administracyjnych, opracowanie wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej należało do zadań wykonawcy. Region był odpowiedzialny, m.in. za weryfikację wniosku o wydanie decyzji oraz monitorowanie postępowania administracyjnego prowadzonego przez wojewodę.

(akta kontroli tom III str. 22, 27)

W przypadku wszystkich zadań inwestycyjnych objętych niniejszą kontrolą przygotowanie projektów wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnych należało do podmiotów, z którymi zawarto umowy na zaprojektowanie i wykonanie tych zadań. W przypadku czterech zadań (nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4.) w umowach z wykonawcami ustalono<sup>36</sup> uzyskanie decyzji lokalizacyjnej we wskazanym terminie, jako jeden z etapów realizacji umów podlegający rozliczeniu. Niedotrzymanie ustalonych terminów na realizację poszczególnych etapów zagrożone było naliczeniem przez Region kar umownych za każdy dzień zwłoki<sup>37</sup>.

(akta kontroli tom II str. 106, 109; tom VII str. 71, 74, 244, 247; tom VIII str. 69, 72, 188-189)

<sup>35</sup> Dalej: decyzja lokalizacyjna.

<sup>36</sup> Subklauzula 8.13. Warunków Szczególnych.

<sup>37</sup> Zgodnie z Subklauzulą 8.7. Warunków Szczególnych.

Stwierdzono, że określony w umowach na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4. oraz w Harmonogramie Rzeczowo-Finansowym w przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 pierwotny termin na uzyskanie decyzji lokalizacyjnej nie został dotrzymany.

Określony pierwotnie w umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1. termin na uzyskanie decyzji lokalizacyjnej w wymiarze jedenastu miesięcy od Daty Rozpoczęcia realizacji zadania<sup>38</sup> (tj. do 5 kwietnia 2018 r.), następnie na podstawie aneksu nr 2 z 15 kwietnia 2020 r. do ww. umowy wydłużono do 35 miesięcy, tj. do 5 kwietnia 2020 r. Jako okoliczności uzasadniające przesunięcie terminu wskazano m.in., na opóźnienia w procedowaniu decyzji środowiskowej, opóźnienia w rozpatrywaniu odwołań od tej decyzji oraz opóźnienia w procedowaniu przez wojewodę decyzji lokalizacyjnej. Decyzję lokalizacyjną dla ww. zadania inwestycyjnego Wojewoda wydał 14 marca 2019 r., tj. po ponad pięciu miesiącach od daty złożenia przez Region wniosku o jej wydanie, która została częściowo zmieniona przez Ministra Rozwoju decyzją z 19 czerwca 2020 r., w wyniku rozpatrzenia odwołań wniesionych przez osoby fizyczne.

(akta kontroli tom III str. 183, 188-242; tom VIII str. 189, 228, 234; tom IX str. 9-11)

W dniu 14 czerwca 2022 r. Region wystąpił do Ministra Rozwoju i Technologii z wnioskiem o zmianę części ustaleń zamieszczonych w ww. decyzji lokalizacyjnej. Dotyczyło to zmiany określonych w tej decyzji parametrów dla łącznika pomiędzy drogami krajowymi, w zakresie liczby jezdni, liczby pasów ruchu oraz maksymalnej szerokości korony. Uzasadniając ww. wniosek wskazano na konieczność dostosowania zapisów decyzji lokalizacyjnej w zakresie objętym wnioskiem do wymagań ostatecznych rozwiązań projektowych oraz zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi w zakresie paramentów technicznych układu drogowego w ramach realizowanej inwestycji. Po przeprowadzeniu postępowania Minister Rozwoju i Technologii decyzją z 3 lutego 2023 r. wprowadził wnioskowane zmiany do decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli tom III str. 243-255)

Określony pierwotnie w umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.2 termin na uzyskanie decyzji lokalizacyjnej, w wymiarze sześciu miesięcy od Daty Rozpoczęcia (tj. do 28 grudnia 2018 r.), na podstawie aneksów nr 1 z 18 maja 2020 r. i nr 2 z 10 maja 2023 r. przesunięto na 13 lipca 2020 r.

Jak wynika z pisma wykonawcy z 27 października 2019 r. zawierającego wniosek o podpisanie aneksu nr 1 do umowy, przyczyną opóźnień w sporządzeniu i przekazaniu do Wojewody wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej były, m.in. następujące okoliczności:

- przedłużający się proces uzyskiwania uzgodnień i opinii ze strony różnego rodzaju organów do opracowywanej przez wykonawcę Koncepcji Projektowej, a następnie do opracowywanego projektu wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej;
- zgłoszone w 2019 r. przez zamawiającego nowe dodatkowe wymagania dotyczące realizowanego zadania inwestycyjnego, mające na celu wdrożenie rozwiązań projektowych na rzecz poprawy przepustowości linii.

W piśmie z 15 listopada 2021 r. zawierającym wniosek wykonawcy o podpisanie aneksu nr 2 do umowy, wskazano natomiast na opóźnienia w wydaniu decyzji lokalizacyjnej spowodowane przez epidemię COVID-19.

---

<sup>38</sup> Zgodnie z Subklauzulą 8.1. Warunków Szczególnych, za datę rozpoczęcia realizacji zadania uznano dzień następujący po dniu podpisania umowy przez wszystkie strony.

Region uznał ww. argumenty za zasadne, co skutkowało podpisaniem aneksów nr 1 i 2 do umowy na realizację przedmiotowego zadania inwestycyjnego, w których zmieniono, m.in. terminy dotyczące uzyskiwania decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli tom VII str. 74, 155-163; tom IX str. 178-220)

Wojewoda wydał decyzję lokalizacyjną dla ww. zadania 13 lipca 2020 r. (ostateczna 21 czerwca 2020 r.), tj. po upływie ponad trzech miesięcy od daty wpływu wniosku o jej wydanie do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego<sup>39</sup>.

(akta kontroli tom III str. 183-184, 188, 256-275; tom VII str. 1-2, 74)

Określony w pierwotnej umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.3. termin na uzyskanie kompletu decyzji lokalizacyjnych, w wymiarze sześciu miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 28 grudnia 2018 r., na podstawie aneksów nr 1 z 18 maja 2020 r. i nr 2 z 30 września 2022 r. przesunięto do 29 marca 2021 r.

Wykonawca występując 27 listopada 2019 r. z wnioskiem o podpisanie aneksu nr 1 do umowy, jako główną przyczyną opóźnień w uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej wskazał na konieczność pozyskania nowej decyzji środowiskowej, czego nie przewidziano w umowie. W piśmie z 21 kwietnia 2021 r.<sup>40</sup> zawierającym wniosek o podpisanie aneksu nr 2 do umowy, wykonawca uzasadniając konieczność zmiany terminu pozyskania decyzji lokalizacyjnej wskazał na długotrwałość procedowania wniosku o jej wydanie m.in. z uwagi na pandemię COVID-19.

Region uznał ww. argumenty za zasadne, co skutkowało podpisaniem aneksów nr 1 i 2 do umowy, w których zmieniono m.in. terminy dotyczące uzyskiwania decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli tom VII str. 247, 314-323; tom IX str. 256-322)

Wojewoda wydał decyzję lokalizacyjną dla ww. zadania 12 października 2020 r., tj. po upływie przeszło pięciu miesięcy od daty wpływu wniosku do MUW. Decyzja Wojewody została częściowo zmieniona przez Ministra Rozwoju i Technologii, decyzją z 17 listopada 2021 r., w wyniku rozpatrzenia odwołań wniesionych przez osoby fizyczne. Decyzją Minister uchylił mapę, będącą załącznikiem do decyzji Wojewody, przedstawiającą proponowany przebieg linii kolejowej z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla planowanych obiektów budowlanych, wprowadzając w jej miejsce mapę zamienną. Decyzja została wydana po roku i siedmiu miesiącach od daty złożenia przez Region wniosku o jej wydanie, w tym po upływie roku i jednego miesiąca od daty wydania przez Wojewodę decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli tom III str. 183, 185-186, 188, 276-333; tom VII str. 247, 317, 322)

Określony w pierwotnie umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.4. termin na uzyskanie kompletu decyzji lokalizacyjnych, w wymiarze sześciu miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 28 grudnia 2018 r., na podstawie aneksów nr 1 z 18 maja 2020 r. i nr 2 z 26 stycznia 2023 r. przesunięto do 29 marca 2021 r.

Wykonawca występując 27 listopada 2019 r. z wnioskiem o podpisanie aneksu nr 1 do umowy, jako główne przyczyny opóźnień w uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej wskazał na konieczność pozyskania nowej decyzji środowiskowej oraz długotrwały proces pozyskiwania opinii różnego rodzaju organów do dokumentacji potrzebnej do przygotowania wniosku o jej wydanie. W piśmie z 22 listopada 2021 r. zawierającym wniosek o podpisanie aneksu nr 2 wykonawca uzasadniając konieczność ponownej zmiany terminu pozyskania tej decyzji wskazał m.in. na opóźnienie w wydaniu przez RDOŚ decyzji środowiskowej oraz na długotrwałość procedowania wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej, m.in. z uwagi na pandemię COVID-19.

---

<sup>39</sup> Dalej: MUW.

<sup>40</sup> Uzupelnionym w pismach z: 8 lipca 2021 r. i 16 marca 2022 r.

Region uznał ww. argumenty za zasadne, co skutkowało podpisaniem ww. aneksów nr 1 i 2 do umowy, w których wydłużono m.in. terminy dotyczące uzyskiwania decyzji lokalizacyjnej. (akta kontroli tom VIII str. 72, 140-149; tom IX str. 323-414)

Decyzję lokalizacyjną dla ww. zadania Wojewoda wydał 16 lutego 2021 r., tj. po upływie przeszło trzech miesięcy od daty wpływu wniosku o jej wydanie do MUW. Decyzja stała się ostateczna 15 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 183, 187-188, 334-356; tom VIII str. 72, 143, 148)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 w umowie na jego realizację nie podano terminu, w którym powinien być uzyskany komplet decyzji lokalizacyjnych. W pierwotnym Harmonogramie Rzeczowo-Finansowym dla prac projektowych, zatwierdzonym przez Inżyniera Kontraktu 7 stycznia 2020 r., przewidziano uzyskanie takich decyzji do 12 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 109; tom IV str. 212-221)

Wykonawca w dniach: 3 kwietnia, 14 maja, 28 października 2020 r. oraz 9 marca 2022 r. przekazał do Regionu cztery odrębne wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych do poszczególnych części ww. zadania inwestycyjnego. Pierwsze trzy dotyczyły przebudowy i rozbudowy poszczególnych części linii kolejowej Nr 35 na odcinku Ostrołęka - Chorzele w zakresie przedmiotowym objętym pierwotnie umową na realizację tego zadania inwestycyjnego. Ostatni wniosek z 9 marca 2022 r. dotyczył wydania decyzji lokalizacyjnej dla robót dodatkowych, których wykonanie przewidziano w wyniku zmian wprowadzonych aneksem nr 5 do umowy. Ostateczne wersje wniosków Region zaakceptował odpowiednio: 29 maja i 7 lipca 2020 r., 18 lutego 2021 r. oraz 16 maja 2022 r. Oznacza to, że okres weryfikacji przez Region poszczególnych wniosków w tej sprawie kształtował się odpowiednio: 56 dni; 54 dni; 113 dni, 70 dni.

(akta kontroli tom IV str. 88, 196)

Wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych Region złożył do Wojewody odpowiednio:

- 9 czerwca 2020 r., tj. po upływie 11 dni od daty akceptacji przez Region ostatniej wersji projektu wniosku;
- 14 lipca 2020 r., tj. po upływie siedmiu dni od daty akceptacji przez Region ostatniej wersji projektu wniosku;
- 22 lutego 2021 r., tj. po czterech dniach od daty akceptacji przez Region ostatniej wersji projektu wniosku;
- 24 maja 2022 r., tj. po ośmiu dniach od daty akceptacji przez Region ostatniej wersji projektu wniosku.

(akta kontroli tom IV str. 88, 196)

Procedowanie ww. wniosków przez Wojewodę kształtowało się w przedziale od trzech miesięcy i ośmiu dni do siedmiu miesięcy i 11 dni. W przypadku wniosku złożonego do MUW:

- 9 czerwca 2020 r. - decyzję lokalizacyjną wydano 20 stycznia 2021 r. (ostateczna 13 grudnia 2021 r.), tj. po siedmiu miesiącach i 11 dniach od daty wpływu wniosku;
- 14 lipca 2020 r. - decyzję lokalizacyjną wydano 22 października 2020 r. (ostateczna 23 grudnia 2020 r.), tj. po trzech miesiącach i ośmiu dniach od daty wpływu wniosku;
- 22 lutego 2021 r. - decyzję lokalizacyjną wydano 12 lipca 2021 r. (ostateczna 5 października 2021 r.), tj. po czterech miesiącach i 18 dniach od daty wpływu wniosku;
- 30 września 2022 r. - decyzję lokalizacyjną wydano 3 marca 2023 r. (ostateczna 19 kwietnia 2023 r.), tj. po pięciu miesiącach i trzech dniach od daty wpływu wniosku.

(akta kontroli tom IV str. 88, 99-196)

Opóźnienia w pozyskaniu ww. decyzji lokalizacyjnych („na skutek działań i zaniechań organów”) wskazano w aneksie nr 3 z 6 października 2021 r. do umowy na wykonanie tego zadania inwestycyjnego, jako jedną z przyczyn, które spowodowały konieczność zmiany wyznaczonych w umowie terminów na realizację kolejnych etapów, począwszy od etapu dotyczącego pozyskania wszelkich niezbędnych pozwoleń na budowę. Termin na pozyskanie decyzji, który zgodnie z umową upływał 27 czerwca 2020 r. (11 miesięcy od Daty Rozpoczęcia), w wyniku zmian wprowadzonych aneksem nr 3 przedłużono do 9 września 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 109, 114-126)

W wyniku kontroli stwierdzono, że okres procedowania w Regionie przedstawionych przez wykonawców ww. pięciu zadań inwestycyjnych projektów wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnych, liczony od momentu przekazania przez wykonawców ich pierwotnych wersji do daty przekazania ich ostatecznych wersji do Wojewody Mazowieckiego, kształtował się w przedziale od dwóch miesięcy do ponad 20 miesięcy.

(akta kontroli tom III str.183; tom IV str. 88, 196)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., że w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. wydłużenie okresu weryfikacji wniosku związane było z rozszerzeniem zakresu inwestycji, w celu zapewnienia przestrzeni do rozbudowy do czterech (a w późniejszym okresie do pięciu) torów szlakowych linii wylotowych do Warszawskiego Węzła Kolejowego, a także w związku z planowaną nową linią łączącą Warszawę Wschodnią i Zielonkę w ramach jednej ze szprych opisanych w Koncepcji Budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego. Wynikała z tego konieczność poszerzenia projektowanych wiaduktów kolejowych i wpisania ich w układ drogowy. W związku z powyższym wykonawca zobowiązany był do rozszerzenia zakresu inwestycji w składanym wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Wykonanie tych prac zlecono na podstawie odrębnej umowy o roboty dodatkowe. Jako główną przyczynę długotrwałości procedowania projektów wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnych dla pozostałych czterech zadań inwestycyjnych wskazali na fakt, że wykonawcy przedstawiając projekty wniosków do weryfikacji nie posiadali wszystkich załączników niezbędnych do ich złożenia, w tym m.in. decyzji środowiskowej, która warunkowała uzyskanie decyzji lokalizacyjnej. Dodali również, że obowiązujące w Spółce uregulowania wewnętrzne w tych sprawach, wymagały dokonania uzgodnień projektów ww. wniosków z biurami merytorycznymi.

(akta kontroli tom XIII str. 6-7, 10-13)

W przywołanych w ww. wyjaśnieniach uregulowaniach wewnętrznych, tj. Standardach opracowania wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub inwestycji celu publicznego<sup>41</sup> wskazano, m.in., że jednym z podstawowych dokumentów wchodzących w skład wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, powinna być decyzja środowiskowa dedykowana do zakresu objętego wnioskiem, opatrzona klauzulą ostateczności (w przypadku braku takiej klauzuli do decyzji należało załączyć zaświadczenie potwierdzające ostateczność tej decyzji lub decyzję organu II instancji).

(akta kontroli tom VII str. 473-488)

Stwierdzono, że w przypadku trzech zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.4. i 2 Region przekazał do Wojewody wnioski o wydanie decyzji lokalizacyjnych przed uzyskaniem przez decyzje środowiskowe statusu decyzji ostatecznych.

<sup>41</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejne wersje tych Standardów przyjętych następującymi decyzjami Członka Zarządu Spółki: Nr 39/2015 z dnia 12 czerwca 2015 r.; Nr 33/2017 z dnia 18 sierpnia 2017 r., Nr 1/2020 z dnia 30 lipca 2020 r.; Nr 2/2022 z dnia 4 lipca 2022 r., dalej: Standardy opracowania wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

(akta kontroli tom III str. 77, 183; tom IV str. 196)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., że uwzględniając długotrwały proces w uzyskiwaniu ostatecznych decyzji środowiskowych zdecydowano ww. przypadkach o złożeniu wniosków o wydanie decyzji lokalizacyjnej z decyzją środowiskową z rygiem natychmiastowej wykonalności, co skróciło termin pozyskiwania kolejnych decyzji administracyjnych. Wskazali również, że podpisanie aneksów wydłużających termin na pozyskanie decyzji lokalizacyjnych poprzedzone było analizą zasadności roszczeń zgłaszanych przez wykonawców.

(akta kontroli tom XIII str. 448-450; tom XIII str. 450; tom XIV str. 15-16, 174-178)

#### **1.4. Wybór wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych**

Wyboru wykonawców dokumentacji projektowej i robót budowlanych dla zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., w systemie „projektuj i buduj” Region dokonał w wyniku postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>42</sup> (w brzmieniu obowiązującym na dzień wszczęcia poszczególnych postępowań).

(akta kontroli tom V str. 265-270; tom VI str. 360-378)

Wszczęcie postępowanie o udzielenia zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie zadania inwestycyjnego nr 1.1. poprzedzone było uchwałą Zarządu Spółki Nr 1281/2016 z 27 grudnia 2016 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania do świadczenia pieniężnego Spółki do kwoty 31 589,7 tys. zł netto. Upoważniono w niej Dyrektora Regionu i jego Zastępcę do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w tym do dokonywania czynności kierownika Zamawiającego. Dyrektorowi Regionu powierzono również sprawowanie nadzoru nad realizacją i rozliczaniem umowy na wykonanie tego zadania, zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania.

(akta kontroli tom V str. 2-4)

Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia<sup>43</sup> (tom I pt. „Instrukcja Dla Wykonawców”), przedmiot zamówienia obejmował zaprojektowanie oraz budowę skrzyżowania dwupoziomowego (tunelu drogowego) wraz z dostosowaniem układu drogowego, budową dróg dojazdowych, likwidacją przejazdu kolejowego z urządzeniami automatyki kolejowej, likwidacją kolizji. Zgodnie z PFU zamieszczonym w tomie III SIWZ, zakres zadań wykonawcy zawierał wykonanie:

- dokumentacji projektowej niezbędnej do prawidłowego wykonania robót budowlanych i uzyskania dla niej wszystkich wymaganych opinii, uzgodnień, dopuszczeń, warunków, decyzji i pozwoleń niezbędnych do prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia;
- wszystkich robót budowlanych zgodnie z zakresem zamówienia, na podstawie opracowanej przez wykonawcę i zatwierdzonej przez zamawiającego dokumentacji projektowej.

(akta kontroli tom V str. 27-28, 50-133, 155-156)

Całkowitą wartość szacunkową ww. zamówienia określono na kwotę ok. 34 748,7 tys. zł netto, z tego 31 589,7 tys. zł netto stanowiła wartość zamówienia podstawowego, a 3 159,0 tys. zł netto - wartość zamówień podobnych, o których mowa w art. 134 ust. 6 pkt 3 Pzp.

(akta kontroli tom V str. 1, 9-23)

Powyższego oszacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie projektu PFU. Szerzej o tej sprawie w Sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp lub Pzp (ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.).

<sup>43</sup> Dalej także: SIWZ.

(akta kontroli tom V str. 15, 17, 266; tom VI str. 452)

Centrum Unijnych Projektów Transportowych<sup>44</sup> po przeprowadzeniu weryfikacji ex-ante dokumentacji postępowania, poinformowało (w piśmie z 20 stycznia 2017 r.) o stwierdzonej niespójności pomiędzy informacjami zamieszczonymi w SIWZ i w ogłoszeniu o zamówieniu, w zakresie terminu realizacji zamówienia, jak również terminu związania ofertą. Region poinformował CUPT o usunięciu tych rozbieżności (w piśmie z 27 stycznia 2017 r.)<sup>45</sup>. (akta kontroli tom V str. 5-14)

W ramach ww. postępowania, do realizacji zadania wybrano ofertę najwyższej ocenioną przez Komisję Przetargową (w oparciu o kryteria dotyczące ceny, terminu realizacji i okresu gwarancji/rękojmi). Była to oferta, z najniższą ceną za wykonanie przedmiotu zamówienia spośród trzech ofert, które wpłynęły.

W umowie zawartej 4 maja 2017 r.<sup>46</sup> z podmiotem wybranym do realizacji tego zamówienia wysokość wynagrodzenia określono na kwotę 27 420,4 tys. zł brutto, tj. o kwotę 193,5 tys. zł brutto niższą od kwoty podanej w ofercie (27 613,9 tys. zł brutto). Wynikało to z omyłek rachunkowych popełnionych przez oferenta przy wyliczaniu ceny ogółem za wykonanie zamówienia, które zostały przez zamawiającego skorygowane na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 2 Pzp.

(akta kontroli tom V str. 1, 242-277; tom VIII str. 160-165)

Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia na zaprojektowanie wykonanie zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3. i 1.4. poprzedzono uchwałą Zarządu Spółki Nr 1278/2017 z 27 grudnia 2017 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania do świadczenia pieniężnego Spółki na wykonanie tych zadań do kwoty 100 338,9 tys. zł netto. Upoważniono w niej Dyrektora Regionu i jego Zastępcę do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, w tym do dokonywania czynności kierownika zamawiającego. Dyrektorowi Regionu powierzono również sprawowanie nadzoru nad realizacją i rozliczaniem umowy zawartej z podmiotem wybranym do realizacji zadania. (akta kontroli tom VI str. 6-9)

W SIWZ dopuszczono możliwość składania ofert częściowych na zadania inwestycyjne nr 1.2., 1.3. i 1.4. (tom I pt. „Instrukcja dla wykonawców”). Zgodnie z PFU, zamieszczonym w tomie III SIWZ, przedmiotem zamówień, w tym zakresie miało być:

- dokonanie aktualizacji/optimalizacji dokumentacji projektowej posiadanej przez zamawiającego oraz pozyskanie na podstawie tej dokumentacji decyzji administracyjnych (tj. decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę);
- wybudowanie na podstawie zaktualizowanej dokumentacji projektowej, tj. skrzyżowania bezkolizyjnego w Zielonce (zadanie inwestycyjne nr 1.2.) oraz wiaduktów drogowych nad torami linii kolejowych w Tłuszczu i Mokrej Wsi (zadania inwestycyjne nr 1.3. i 1.4.).

(akta kontroli tom VI str. 37- 38, 112-216, 265-266)

Szacunkową łączną wartość zamówienia, określono na kwotę 145 947,4 tys. zł netto, z tego 91 217,2 tys. zł netto stanowiła oszacowana wartość zamówienia podstawowego, 9 121,7 tys. zł netto tzw. kwota warunkowa stanowiąca 10,0% wartości zamówienia podstawowego, a 45 608,6 tys. zł netto kwota zamówień podobnych. Oszacowana wartość zamówień podstawowych dla poszczególnych zadań inwestycyjnych kształtowała się następująco: zadanie inwestycyjne nr 1.2. – 26 030,6 tys. zł (część I zamówienia); zadanie inwestycyjne nr 1.3. – 33 807,0 tys. zł

<sup>44</sup> Dalej także: CUPT.

<sup>45</sup> Działania podjęte w tej sprawie przez Region obejmowały dokonanie zmiany postanowień SIWZ w zakresie terminu związania ofertą oraz sprostowanie ogłoszeń o zamówieniu.

<sup>46</sup> Nr 90/101/0033/17/Z/I.

(część II zamówienia); zadanie inwestycyjne nr 1.4. – 31 379,6 tys. zł (część III zamówienia). (akta kontroli tom VI str. 1, 5, 10-12, 18-33)

Oszacowania wartości ww. zamówienia dokonano zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 33 ust. 1 pkt 2 Pzp, tj. m.in. z uwzględnieniem PFU opracowanym dla tych zadań. (akta kontroli tom XIV str. 25-26, 236-322; tom XIII str. 442-444)

W ramach ww. postępowania na realizację poszczególnych zadań (części zamówienia) złożono następujące liczby ofert: zadanie nr 1.2. – dwie; zadanie nr 1.3. – trzy; zadanie nr 1.4. – pięć. Do realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych wybrano oferty najwyżej ocenione przez Komisję Przetargową, w oparciu o kryteria dotyczące ceny i terminu realizacji. (akta kontroli tom VI str. 1, 347-381)

Pismem z 30 maja 2018 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przekazał Dyrektorowi Regionu informację o wyniku przeprowadzonej kontroli uprzedniej dotyczącej ww. postępowania, która nie wykazała naruszeń Pzp.

(akta kontroli tom VI str. 3-5)

W wyniku przeprowadzonego postępowania zawarto 27 czerwca 2018 r. trzy odrębne umowy na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych. We wszystkich tych przypadkach określona w umowach wysokość wynagrodzenia wykonawcy była mniejsza od kwot podanych w ofertach, w przypadku: zadania inwestycyjnego nr 1.2 - o kwotę 175,0 tys. zł brutto; w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.3. – o kwotę 20,3 tys. zł brutto; w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.4. – o kwotę 196,7 tys. zł brutto. We wszystkich przypadkach wynikało to z popełnionych przez oferenta omyłek rachunkowych przy wyliczaniu ceny ogółem za wykonanie poszczególnych zamówień, które Zamawiający skorygował na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 2 Pzp.

(akta kontroli tom VI str. 379-397, tom VII str. 10, 183, tom VIII str. 7-8)

Ustalono, że PFU opracowane dla postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zaprojektowanie i wykonanie robót w ramach zadań inwestycyjnych nr 1.1, oraz nr 1.2. 1.3. i 1.4. przed włączeniem ich do SIWZ nie zatwierdzono na zasadach określonych w procedurach wewnętrznych obowiązujących w Spółce PKP PLK. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom I str. 105, 108; tom VI str. 452; tom VII str. 343-347, 373-374)

W ramach niniejszej kontroli nie badano prawidłowości wyboru wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 2, gdyż Region nie był organizatorem tego postępowania. Zostało przeprowadzone, w trybie przetargu nieograniczonego, przez Centrum Realizacji Inwestycji Spółki PKP PLK. Z podmiotem wybranym w ramach tego postępowania, Dyrektor i jego Zastępca ds. projektów krajowych, na podstawie udzielonych im pełnomocnictw, zawarli 26 lipca 2019 r. umowę.

(akta kontroli tom II str. 36-38; tom VII str. 409-412; tom XI str. 149)

#### **1.5. Opracowanie harmonogramów rzeczowo-finansowych dla etapu prac projektowych**

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych (Subklauzula 8.3 Warunków Szczególnych pn. „Harmonogram”) wykonawców zobowiązano do opracowania i przedstawienia zamawiającemu oraz Inżynierowi<sup>47</sup> do zatwierdzenia Harmonogramy Rzeczowo-Finansowe dla etapu prac projektowych, w terminie 28 dni od Daty Rozpoczęcia. Zawierać miały, m.in. określenie kolejności w jakiej wykonawcy

<sup>47</sup> Zgodnie z definicją zamieszczoną w Subklauzuli 1.1. Warunków Szczególnych umów, pod pojęciem Inżyniera należało rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, wyznaczoną przez zamawiającego do celów Kontraktu, w tym do sprawowania funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

zamierzali realizować prace projektowe oraz pozostałe czynności niezbędne do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli tom II str. 102; tom VII str. 66, 239, tom VIII str. 64, 186)

Wykonawcy ww. zadań terminowo opracowali i przedstawili do zatwierdzenia Harmonogramy. Do Harmonogramów przekazanych przez wykonawcę zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3., 1.4. nie zgłoszono uwag oraz zatwierdził je zarówno Inżynier, jak i zamawiający.

Inżynierzy zgłosili uwagi do Harmonogramów przedstawionych przez wykonawców zadań inwestycyjnych nr 1.1. i 2. Po poprawieniu ich przez wykonawców zostały zatwierdzone przez Inżyniera.

(akta kontroli tom I str. 109, 111, 132, 135; tom IV str. 203-221; tom X str. 1-9, 28-32, 50-54, 69-91, 112; tom XIII str. 144-145)

Stwierdzono, że wykonawca zadania inwestycyjnego nr 1.1. przekazał Inżynierowi poprawiony Harmonogram Rzeczowo-Finansowy dla etapu prac projektowych 28 lipca 2017 r., tj. po 44 dniach od daty otrzymania uwag Inżyniera do pierwszej jego wersji (14 czerwca 2017 r.). Stanowiło to naruszenie zasad postępowania określonych w Subklauzuli 8.3 Warunków Szczególnych umowy, zgodnie z którymi w przypadku zgłoszenia uwag do ww. Harmonogramu wykonawca zobowiązany był do ich uwzględnienia i przedstawienia w terminie siedmiu dni poprawionego Harmonogramu do zatwierdzenia Inżynierowi. Pomimo opóźnień w wywiązaniu się przez wykonawcę z tego obowiązku Region nie podjął działań, w celu wyegzekwowania od podmiotu kar umownych w oparciu o postanowienia Subklauzuli 8.7. lit. f) Warunków Szczególnych. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji zawierającej opis stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących drugiego obszaru kontrolnego.*

(akta kontroli tom VIII str. 186-189; tom X str. 69-107; tom XII str. 210, 318, 352-381)

## **1.6. Opracowanie projektów budowlanych**

W umowie na wykonanie zadania inwestycyjnego nr 1.1. nie określono terminu na sporządzenie przez wykonawcę projektu budowlanego.

Zgodnie z pierwotną wersją Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego dla etapu prac projektowych, zatwierdzonego przez Inżyniera 10 sierpnia 2017 r., przedmiotowy projekt budowlany miał być wykonany przez wykonawcę w terminie do 4 lipca 2018 r.

(akta kontroli tom III str. 360; tom VIII str. 189; tom X str. 82)

Wykonawca przekazał pierwszą wersję projektu budowlanego Regionowi i Inżynierowi Rezydentowi<sup>48</sup> wraz z pismem z 20 sierpnia 2018 r. Projekt nie został zaakceptowany przez Inżyniera Rezydenta, który w piśmie 22 sierpnia 2018 r., tj. po dwóch dniach, wystąpił do wykonawcy o uzyskanie wymaganego uzgodnienia ze strony Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad. W kolejnym piśmie z 4 października 2018 r., Inżynier zwrócił uwagę, m.in. na niespełnianie przez przekazany projekt wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>49</sup>. Zwrócił również uwagę na brak ostatecznej decyzji środowiskowej oraz decyzji lokalizacyjnej dla ww. zadania inwestycyjnego. Wykonawca odnosząc się do tych uwag (w piśmie z 20 listopada 2018 r.) wskazał, m.in. że przedłożył projekt budowlany do zaopiniowania przed uzyskaniem ostatecznej decyzji środowiskowej i decyzji lokalizacyjnej, w celu maksymalnego skrócenia czasu pomiędzy otrzymaniem decyzji lokalizacyjnej, a złożeniem wniosku

<sup>48</sup> Członek zespołu stałego, przy pomocy którego Inżynier wykonuje swoje zadania umowne w zakresie nadzoru nad realizacją danego zadania inwestycyjnego.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1935. Rozporządzenie uchylone z dniem 19 września 2020 r.

o pozwolenie na budowę. Jeżeli ww. decyzje nie wprowadzą, żadnych istotnych zmian, skutkujących koniecznością skorygowania projektu budowlanego, wcześniejsza weryfikacja tych dokumentów umożliwi złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę niezwłocznie po uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej. Wykonawca przekazując, na wezwanie Inżyniera kolejną wersję projektu budowlanego do zatwierdzenia, w piśmie z 8 maja 2019 r. wskazał, że złożenie takiej dokumentacji było możliwe dopiero na tym etapie, dzięki dokonany 30 kwietnia 2019 r. uzgodnieniom<sup>50</sup> dotyczącym rozwiązań w zakresie układu drogowego. Inżynier Rezydent 28 maja 2019 r. przekazał Regionowi stanowisko w sprawie przekazanej dokumentacji (w tym swoje uwagi, w tym zakresie). Projekt był następnie przedmiotem oceny przez Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych<sup>51</sup>, który w protokole z oceny z 6 czerwca 2019 r. stwierdził, że posiada on wady uniemożliwiające formalny odbiór i wyznaczył termin na ich usunięcie (19 czerwca 2019 r.). W protokole z kolejnej oceny projektu budowlanego przez ZOPI z 11 lipca 2019 r. stwierdzono, że poprawione opracowanie może być przedmiotem formalnego odbioru przez zamawiającego, po uwzględnieniu uwag wskazanych w załączniku do protokołu.

(akta kontroli tom I str. 208; tom III str. 360, 364-392, 477-554; tom XIV str. 206)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., że opóźnienie w opracowaniu projektu budowlanego w stosunku do terminu podanego w zaakceptowanym Harmonogramie Rzeczowo-Finansowym, wynikało z powodów wskazanych w aneksie nr 3 do umowy zawartej z wykonawcą. Głównymi przyczynami tej sytuacji były opóźnienia w wydaniu: decyzji środowiskowej ze względu na protesty mieszkańców, decyzji lokalizacyjnej oraz opóźnienia w procesie uzgadniania dokumentacji technicznej ze względu na brak ww. decyzji administracyjnych.

(akta kontroli tom I str. 133, 137; tom XIV str. 16-17)

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3., 1.4. do obowiązków ich wykonawcy należało dokonanie aktualizacji projektów budowlanych w terminie trzech miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 28 września 2018 r.<sup>52</sup>.

Na podstawie aneksów Nr 1 z 18 maja 2020 r. do ww. umów, termin na dokonanie aktualizacji projektów budowlanych podzielono na dwa etapy. Pierwszy z nich, dotyczący wykonania aktualizacji projektów budowlanych w zakresie umożliwiającym uzyskanie decyzji lokalizacyjnej, ustalono na dzień złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, tj. 9 kwietnia 2020 r. Drugi dotyczący opracowania kompletnej dokumentacji projektowej wyznaczono na trzy miesiące od daty uzyskania kompletu decyzji lokalizacyjnych, przy czym w terminie tym uzyskane miały być również ostateczne pozwolenia na budowę. Biorąc pod uwagę daty wydania decyzji lokalizacyjnych, termin upływał, w przypadku zadania: 1.2. - 13 października 2020 r.; 1.3. - 10 stycznia 2021 r.; 1.4. - 16 maja 2021 r.

Na podstawie aneksów nr 2 do ww. umów terminy na opracowanie dokumentacji projektowej potrzebnej do uzyskania pozwoleń na budowę ustalono na dzień uzyskania przez wykonawców tych pozwoleń. W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. był to dzień 27 sierpnia 2021 r. (aneks z 10 maja 2023 r.), w przypadku zadania inwestycyjnego 1.3 - 10 lutego 2022 r. (aneks z 30 września 2022 r.), a przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.4. - 13 grudnia 2021 r. (aneks z 26 stycznia 2023 r.). Uzasadniając w ww. aneksach wprowadzenie kolejnych zmian w zakresie terminów

<sup>50</sup> Podczas spotkania zorganizowanego przez Zamawiającego z udziałem przedstawicieli PKN Orlen, Projektanta i wykonawcy.

<sup>51</sup> Dalej: ZOPI.

<sup>52</sup> Subklauzula 8.13. Warunków Szczególnych.

realizacji umowy wskazano, że w wyniku realizacji dalszych prac projektowych nastąpiły kolejne opóźnienia, za które wykonawca nie ponosi odpowiedzialności. Ponadto w marcu 2020 r. doszło do wybuchu ogólnoswiatowej pandemii COVID-19, która wpłynęła na funkcjonowanie organów administracji państwowej w tym tych, których działalność wymaga wydania opinii.

(akta kontroli tom VII str. 74, 155-163, 247, 314-323; tom VIII str. 72, 140-149)

Pierwszą wersję projektu budowlanego dla zadania inwestycyjnego nr 1.2. wykonawca przekazał do Inżyniera Rezydenta przy piśmie z 9 lipca 2020 r. W dniu 30 lipca 2020 r. (tj. po upływie 21 dni) Inżynier Rezydent przekazał wykonawcy wstępną opinię w sprawie projektu, wskazując na stwierdzone w nim braki oraz zwrócił się o przekazanie poprawionego projektu do ponownej weryfikacji. Do kolejnej wersji projektu przekazanej przez wykonawcę 12 sierpnia 2020 r. Inżynier Rezydent również zgłosił uwagi w piśmie z 25 sierpnia 2020 r. Stanowisko, w tym uwagi, w sprawie trzeciej kolejnej wersji projektu budowlanego przekazanej przez wykonawcę do weryfikacji pismem z 7 września 2020 r. Inżynier Rezydent przekazał do Regionu 16 września 2020 r. Projekt budowlany był następnie przedmiotem oceny przez ZOPI, który w protokole z oceny z 2 października 2020 r. stwierdził, że nie może on być przedmiotem formalnego odbioru ze względu na dużą liczbę wad uniemożliwiających taki odbiór i wyznaczył termin na ich usunięcie (12 października 2019 r.). Wykonawca terminowo przekazał poprawiony projekt budowlany. W protokole z 16 listopada 2020 r. z kolejnej oceny projektu budowlanego przez ZOPI stwierdzono, że poprawione opracowanie może być przedmiotem formalnego odbioru przez zamawiającego. (akta kontroli tom I str. 115-118; tom III str. 360, 399-430)

Pierwszą wersję projektu budowlanego dla zadania inwestycyjnego nr 1.3. wykonawca przekazał do Inżyniera Rezydenta przy piśmie z 3 lipca 2020 r. W dniu 24 lipca 2020 r. (tj. po upływie 21 dni) Inżynier Rezydent przekazał wykonawcy wstępną opinię w sprawie projektu, wskazując na stwierdzone w nim braki oraz zwrócił się o przekazanie poprawionego projektu do ponownej weryfikacji. Stanowisko do kolejnej wersji projektu przekazanej przez wykonawcę pismem z 7 września 2020 r. Inżynier Rezydent przekazał do Regionu pismem z 23 września 2020 r. Zwrócił się w nim o zajęcie przez zamawiającego stanowiska w sprawie uwag do projektu budowlanego wskazanych w tym piśmie. Projekt budowlany był następnie przedmiotem oceny przez ZOPI, który w protokole z oceny z 12 października 2020 r. stwierdził, że nie może on być przedmiotem formalnego odbioru ze względu na dużą liczbę wad uniemożliwiających taki odbiór i wyznaczył termin na ich usunięcie (21 października 2019 r.). Wykonawca terminowo przekazał poprawiony projekt budowlany. W protokole z 20 listopada 2020 r. z kolejnej oceny projektu budowlanego przez ZOPI stwierdzono, że poprawione opracowanie może być przedmiotem formalnego odbioru przez zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 115-118; tom III str. 360, 431-457)

Pierwszą wersję projektu budowlanego dla zadania inwestycyjnego nr 1.4. wykonawca przekazał do Inżyniera Rezydenta przy piśmie z 7 września 2020 r. W dniu 24 września 2020 r. (tj. po upływie 17 dni) Inżynier Rezydent przekazał wykonawcy wstępną opinię w sprawie projektu, wskazując na stwierdzone w nim braki oraz zwrócił się o przekazanie poprawionego projektu do ponownej weryfikacji. Do kolejnej wersji projektu przekazanej przez wykonawcę 23 listopada 2020 r. Inżynier Rezydent również zgłosił uwagi w piśmie z 14 grudnia 2020 r. Po otrzymaniu pisma wykonawcy z 17 grudnia 2020 r. zawierającego wyjaśnienia projektanta w sprawie ww. uwag, Inżynier Rezydent pismem z 28 grudnia 2020 r. skierował do Regionu rekomendację w sprawie rozpoczęcia procedury ZOPI, w celu oceny

przedłożonego przez wykonawcę projektu budowlanego. W protokole z 26 kwietnia 2021 r. z oceny projektu budowlanego przez ZOPI stwierdzono, że opracowanie może być przedmiotem formalnego odbioru przez zamawiającego.

(akta kontroli tom I str. 115-118; tom III str. 360, 458-476)

Projekty budowlane wykonane dla czterech zadań inwestycyjnych, tj. nr. 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4. po ocenie przez ZOPI, nie zostały w sposób formalny odebrane od wykonawców protokołami odbioru. *Szerzej o tej sprawie w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.* (akta kontroli tom III str. 360, 449, 455, 472, 550; tom XI str. 169)

W umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 2 nie określono terminu na opracowanie przez wykonawcę projektu budowlanego. Określono jedynie termin, do którego powinny być uzyskane niezbędne pozwolenia na budowę dla tego zadania. Zgodnie z pierwszą wersją Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego zatwierdzoną przez Inżyniera 7 stycznia 2020 r., projekty budowlane miały być wykonane do 18 lutego 2020 r. (data odbioru projektów przez zamawiającego). W praktyce wykonawca przekazywał dokumentację projektową do Inżyniera (w częściach) w okresie od 13 sierpnia 2020 r. do 24 lutego 2021 r. Dokumentacja ta została zakwalifikowana przez ZOPI do formalnego odbioru na podstawie protokołów z oceny sporządzonych w okresie od 8 września 2020 r. do 24 marca 2021 r., a następnie formalnie odebrana na podstawie protokołów sporządzonych w okresie od 25 września 2020 r. do 26 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem od 220 do 402 dni w stosunku do terminu wskazanego w ww. Harmonogramie.

(akta kontroli tom IV str. 202, 217-221)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., że opóźnienie procesu projektowania dla tego zadania inwestycyjnego spowodowane było brakiem, aż do 16 września 2021 r. ostatecznej decyzji środowiskowej. Wpłynęło to na opóźnienie zakończenia procesu opracowania kompletnej dokumentacji projektowej, jak i na opóźnienie w jej przyjęciu przez ZOPI. Brak ostatecznej decyzji środowiskowej powodował ryzyko po stronie wykonawcy, że wprowadzone rozwiązania projektowe będą błędne i konieczna będzie ich zmiana. Dodali, że przyczyną opóźnień, w tym zakresie były również inne okoliczności, takie jak np. przedłużająca się procedura uzgadniania koncepcji projektowej z jednostkami samorządowymi oraz powiększanie się zakresu robót budowlanych w stosunku do przygotowanej przez wykonawcę wstępnej koncepcji projektowej, jak również wynikające z pojawiających się podczas tych uzgodnień nowych wymagań.

(akta kontroli tom I str. 132, 135-136)

W trakcie prowadzenia robót budowlanych na rzecz realizacji ww. zadań inwestycyjnych wprowadzano zmiany w dokumentacji projektowej, w oparciu, o którą wydano pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom I str. 120; 229-244; tom IV str. 197-201)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że zmiany wprowadzane do dokumentacji projektowej nie miały wpływu na terminowość realizacji robót budowlanych. Dodali, że przyczyną zmian były, m.in. różnice pomiędzy zastaną na budowie infrastrukturą, a mapami uzyskanymi z urzędu oraz zmiany wymagań jednostek samorządowych lub gestorów sieci.

(akta kontroli tom I str. 229-230)

### **1.7. Uzyskanie pozwoleń na budowę**

W przypadku zadań inwestycyjnych objętych niniejszą kontrolą NIK, składaniem wniosków o wydanie pozwoleń na budowę zajmowali się wykonawcy na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Region.

(akta kontroli tom VII str. 400-403; tom XI str. 148)

W przypadku wszystkich zadań inwestycyjnych objętych badaniami kontrolnymi termin na uzyskanie pozwolenia określono w umowach zawartych z wykonawcami tych zadań<sup>53</sup>.

W umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1. termin dla wykonawcy na uzyskanie pozwolenia na budowę wyznaczono na 15 miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 5 sierpnia 2018 r. Na podstawie aneksu Nr 3 z 13 grudnia 2021 r., termin ten wydłużono do 35 miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 5 kwietnia 2020 r. Uzasadniając w ww. aneksie przesunięcie tego terminu wskazano na występowanie opóźnień w procedowaniu decyzji: środowiskowej i lokalizacyjnej dla tego zadania oraz w rozpatrywaniu odwołań od tych decyzji.

(akta kontroli; tom VIII str. 189, 224-235; tom X str. 121)

Wykonawca wystąpił do Wojewody z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę 30 sierpnia 2019 r., tj. po ponad pięciu miesiącach od daty uzyskania decyzji lokalizacyjnej oraz po upływie miesiąca od daty wskazania przez ZOPI, że projekt budowlany może być przedmiotem formalnego odbioru. Pozwolenie na budowę Wojewoda wydał 2 marca 2020 r., tj. po upływie sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku o jego wydanie. Po rozpatrzeniu odwołań osób fizycznych od ww. decyzji, decyzją z 16 czerwca 2021 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego<sup>54</sup> uchylił decyzję Wojewody o pozwoleniu na budowę w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ. W wyniku rozpatrzenia odwołań od kolejnej decyzji Wojewody w tej sprawie z 28 października 2021 r., GINB decyzją z 15 września 2023 r., uchylił ww. decyzję Wojewody w części dotyczącej udzielenia pozwolenia na budowę na jednej z działek, udzielając jednocześnie inwestorowi pozwolenia na budowę na innej działce.

(akta kontroli tom X str. 119-120, 123-200, 210-232)

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3. i 1.4., do obowiązków wykonawcy należało uzyskanie kompletu ostatecznych pozwoleń na budowę w terminie dziewięciu miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 28 marca 2019 r. Jak wskazano wyżej przy omawianiu procesu opracowania projektów budowlanych, na podstawie aneksów Nr 1 i 2 do ww. umów, terminy na uzyskanie pozwoleń na budowę ustalono dla ww. zadań na dzień uzyskania przedmiotowych decyzji. W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. był to dzień 27 sierpnia 2021 r., zadania inwestycyjnego nr 1.3 - 10 lutego 2022 r., a zadania inwestycyjnego nr 1.4. - 13 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom VII str. 74, 155-163, 247, 314-323; tom VIII str. 72, 140-149)

Do Wojewody o wydania pozwoleń na budowę wystąpiono w przypadku zadania inwestycyjnego:

- nr 1.2 – 19 listopada 2020 r., tj. po upływie roku i czterech miesięcy od daty uzyskania decyzji lokalizacyjnej i po upływie trzech dni od daty pozytywnego zaopiniowania projektu budowlanego przez ZOPI;
- nr 1.3. – 29 marca 2021 r., tj. po upływie pięciu miesięcy od daty uzyskania decyzji lokalizacyjnej i po upływie czterech miesięcy i dziewięciu dni od daty pozytywnego zaopiniowania projektu budowlanego przez ZOPI;
- nr 1.4. – 27 kwietnia 2020 r., tj. po upływie dwóch miesięcy od daty uzyskania decyzji lokalizacyjnej i po upływie jednego dnia od daty pozytywnego zaopiniowania projektu budowlanego przez ZOPI.

(akta kontroli tom X str. 119-120, 233-260)

<sup>53</sup> W Subklauzuli 8.13. Warunków Szczególnych.

<sup>54</sup> Dalej: GINB.

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że na opóźnienie z wystąpieniem z wnioskiem o wydanie pozwolenie na budowę dla zadania inwestycyjnego nr 1.3. wpływ miało postanowienie Wojewody z 21 stycznia 2021 r. w sprawie sprostowania decyzji lokalizacyjnej w związku ze wskazaniem w niej błędnego numeru działki, a następnie sprostowanie przez Wojewodę, postanowieniem z 11 marca 2021 r., oczywistej omyłki dotyczącej podania błędnego numeru decyzji lokalizacyjnej. Dopiero po tych czynnościach można było przygotować komplet załączników do wniosku o pozwolenie na budowę, w tym oświadczenia o posiadanych prawach do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

(akta kontroli tom I str. 166; tom XIV str. 176-177)

Pozwolenie na budowę dla zadania inwestycyjnego nr 1.2. Wojewoda wydał 15 lipca 2021 r. (ostateczne 27 sierpnia 2021 r.), tj. po ponad siedmiu miesiącach do daty złożenia wniosku o jego wydanie;

Pozwolenie na budowę dla zadania inwestycyjnego nr 1.3. Wojewoda wydał 16 grudnia 2021 r. (ostateczne 10 lutego 2022 r.), tj. po ponad ośmiu miesiącach od daty złożenia wniosku o jego wydanie;

Pozwolenie na budowę dla zadania inwestycyjnego nr 1.4. Wojewoda wydał 21 października 2021 r. (ostateczne 13 grudnia 2021 r.), tj. po ponad pięciu miesiącach do daty złożenia wniosku o jego wydanie.

We wszystkich tych przypadkach Wojewoda zwracał się o uzupełnienie lub poprawienie wniosków o wydanie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom X str. 119-120, 233-260)

W umowie na realizację zadania inwestycyjnego nr 2 termin dla wykonawcy na uzyskanie wszelkich niezbędnych pozwoleń na budowę wyznaczono na 11 miesięcy od Daty Rozpoczęcia, tj. do 27 czerwca 2020 r. Na podstawie aneksu Nr 3 z 6 października 2021 r., termin ten wydłużono do 9 września 2021 r. Uzasadniając w ww. aneksie przesunięcie terminu wskazano na opóźnienie zamawiającego w przekazaniu decyzji środowiskowej, działania i zaniechania organów, powodujące opóźnienie w wydaniu decyzji lokalizacyjnej oraz pozwoleń wodnoprawnych oraz opóźnienia w uzyskaniu decyzji administracyjnych z przyczyn nie leżących po stronie wykonawcy. W aneksie Nr 6 z 11 lipca 2023 r. termin na uzyskanie wszystkich niezbędnych pozwoleń na budowę przesunięto do 1 marca 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 109, 124-125, 129)

W przypadku ww. zadania złożono ogółem pięć wniosków o wydanie przez Wojewodę pozwoleń na budowę dla poszczególnych jego części (odcinków). Poszczególne wnioski złożono po upływie od siedmiu do 76 dni od daty otrzymania przez Region decyzji lokalizacyjnej dla danej części zadania inwestycyjnego. Okresy procedowania poszczególnych wniosków, liczone od daty ich złożenia do daty wydania decyzji o pozwoleniu na budowę kształtowały się następująco:

- decyzja z 11 marca 2021 r. (ostateczna 22 kwietnia 2021 r.) wydana po ponad dwóch miesiącach od złożenia wniosku z 18 grudnia 2020 r.;
- decyzja z 24 września 2021 r. (ostateczna 19 października 2021 r.) wydana po 21 dniach od złożenia wniosku z 3 września 2021 r.;
- decyzja z 19 października 2021 r. (ostateczna 1 marca 2022 r.) wydana po ponad ośmiu miesiącach od złożenia wniosku z 9 lutego 2021 r.;
- decyzja z 1 marca 2022 r. (ostateczna 22 kwietnia 2022 r.), wydana po ponad siedmiu miesiącach od złożenia wniosku z 26 lipca 2021 r.;
- decyzja z 12 października 2023 r. (ostateczna 31 października 2023 r.) wydana po ponad trzech miesiącach od złożenia wniosku z 28 czerwca 2023 r.

Poza jednym przypadkiem (decyzja z 24 września 2021r.), Wojewoda zwracał się o uzupełnienie lub poprawienie wniosków o wydanie ww. pozwoleń na budowę.

(akta kontroli I str. 140-141,143; tom II str. 142-160; tom IV str. 197, 229-285)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W ocenie NIK, poszczególne zadania inwestycyjne objęte badaniami kontrolnymi nie zostały w sposób rzetelny przygotowane do realizacji. Z ustaleń kontroli NIK przedstawionych w I i II obszarze badań kontrolnych wynika, że wszystkie zadania inwestycyjne nie zrealizowano na warunkach określonych pierwotnie w umowach na ich wykonanie, zarówno w zakresie terminu zakończenia prac, jak i wysokości wynagrodzenia za ich wykonanie. Przyczyną tego stanu, obok okoliczności obiektywnych niezależnych od Regionu, było również mało dokładne ustalenie na etapie prac przygotowawczych zakresu przedmiotowego zadań, które wykonawcy mieli wykonać. Na etapie realizacji umów, skutkowało to koniecznością wydłużania określonego w umowach czasu na ukończenie poszczególnych zadań jak i wzrostem wynagrodzenia należnego ich wykonawcom. Przykładowo w przypadku:

- zadania inwestycyjnego nr 1.2. dopiero po rozpoczęciu realizacji umowy Region zgłosił nowe dodatkowe wymagania, których celem było wdrożenie rozwiązań projektowych na rzecz poprawy przepustowości linii kolejowej w Zielonce, co skutkowało koniecznością zawarcia z wykonawcą dodatkowej umowy na wykonanie tych prac z wynagrodzeniem w kwocie 5 473,8 tys. zł netto oraz uwzględnienia wniosku wykonawcy o podpisanie aneksu nr 1 do umowy, w którym przedłużono o ponad dwa lata czas na ukończenie zadania;
- zadań inwestycyjnych nr 1.3. i 1.4. dopiero w trakcie realizacji umów na zaprojektowanie i wykonanie robót okazało się niezbędne pozyskanie nowych decyzji środowiskowych, co skutkowało koniecznością uznania za zasadne wniosków wykonawcy w sprawie podpisania aneksów do umów, uwzględniających zapłatę dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu (w wysokości odpowiednio: 60,0 tys. zł i 40,0 tys. zł) oraz przesunięcie o ponad rok terminu, do którego powinny być zakończone prace.

W przypadku zadań inwestycyjnych nr 1.1. i 2, negatywny wpływ na terminowość realizacji oraz wysokość wydatków Regionu z tytułu zapłaty wynagrodzenia za ich wykonanie, oprócz dodatkowych lub zamiennych prac, które musieli wykonać wykonawcy, miały również inne okoliczności, tj.:

- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.1. - zlecenie przez Region pozyskania decyzji środowiskowej podmiotowi wybranemu do jego wykonania (pomimo iż otrzymanie tego rodzaju decyzji w terminie określonym w umowie obarczone było znacznym ryzykiem), zamiast podjęcia przez Region samodzielnych działań w tym zakresie, przed udzieleniem zamówienia na wykonanie tych prac, co pozwoliłoby na uniknięcie przedłużenia terminu na jego wykonanie, m.in. z powodu opóźnień w terminowym uzyskaniu tej decyzji z przyczyn niezależnych od wykonawcy, a w konsekwencji również poniesienia przez Region dodatkowych wydatków spowodowanych tymi opóźnieniami w kwocie 1 840,5 tys. zł netto (na podstawie aneksu nr 3 do umowy);
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 – zawarcie umowy na jego wykonanie, przed uzyskaniem przez Spółkę decyzji środowiskowej (uzyskano dopiero po upływie ośmiu miesięcy od daty zawarcia umowy) skutkowało koniecznością uznania przez Region 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.

(akta kontroli tom VII str. 155-159, 314-319, tom VIII str. 140-149, 224-232, 239-262)

Dyrektor Regionu wyjaśnił m.in., że zlecenie pozyskania decyzji środowiskowej wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 1.1., wynikało z niemożliwości jej uzyskania bez dokumentacji projektowej. W związku z powyższym postępowanie na wybór wykonawcy zadania, prowadzone w formule projektuj i buduj, obejmowało swoim zakresem również pozyskanie decyzji środowiskowej. W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2., Region na etapie postępowania przetargowego nie posiadał wiedzy o konieczności rozbudowy obiektu na rzecz poprawy przepustowości linii kolejowej w Zielonce, w związku z powyższym nie przewidziano tego na etapie postępowania przetargowego. Biuro Strategii w Centrali Spółki poinformowało Region o konieczności zaprojektowania i wybudowania obiektu, który będzie dostosowany do planowanej budowy dodatkowych torów szlakowych w trakcie dokonywanych uzgodnień w sprawie przedstawionej przez wykonawcę Koncepcji, opracowanej na podstawie projektu dostarczonego przez zamawiającego na etapie postępowania przetargowego. Podpisanie umowy z wykonawcą zadania inwestycyjnego nr 2., wybranym w postępowaniu przetargowym odbyło się zgodnie z dyspozycją zawartą w uchwale Zarządu Spółki Nr 394/2019 z dnia 17 czerwca 2019 r. Wynikłe przy realizacji roboty dodatkowe i zamienne nie mogły zostać przewidziane na etapie przygotowania postępowań przetargowych. W trakcie wykonywania prac budowlanych wpłynęły wnioski z jednostek samorządów terytorialnych, m.in. o wybudowanie przystanku osobowego Raszujka oraz drogi technologicznej służące do obsługi lokalnej społeczności. Kolejnymi przyczynami realizacji prac dodatkowych było wystąpienie nieprzewidzianych kolizji (elektroenergetycznych, SKR, sanitarnych), których nie wskazano w PFU, gdyż ich przebieg nie był zainwentaryzowany na dostępnych mapach. Konieczność wprowadzenia zmian do realizowanego projektu spowodowała również uchwała Zarządu Spółki Nr 621/2020 z dnia 28 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych wraz z kryteriami i koncepcją rozmieszczenia obszarów Zdalnego Prowadzenia Ruchu (tj. umiejscawiania Lokalnych Centrów Sterowania).

Odnosząc się do konieczności pozyskania przez wykonawców zadań inwestycyjnych nr 1.3. i 1.4. nowych decyzji środowiskowych, Dyrektor powtórzył argumenty podane w aneksach do umów na ich realizację, których przedmiotem było m.in. nałożenie na wykonawców dodatkowych obowiązków oraz przyznanie im dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu.

(akta kontroli tom XII str. 348-351)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że ich treść potwierdza, że na etapie udzielania zamówień na realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych Region nie posiadał dokładnego rozpoznania odnośnie zakresu zadań, które będą musieli zrealizować ich wykonawcy.

**2.** Szacunkową wartość zamówienia na potrzeby organizacji postępowania o udzielenia zamówienia na prace projektowe i roboty budowlane dla zadania inwestycyjnego nr 1.1. Region ustalił 22 listopada 2016 r. na podstawie projektu PFU z 3 listopada 2016 r., co stanowiło naruszenie zasad postępowania określonych w art. 32 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 2 Pzp, w którym wskazano, że ustalenie wartości zamówienia powinno być dokonane na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz robót budowlanych określonych w PFU, a nie na szacunkach wynikających z projektu tego programu. (akta kontroli tom V str. 15, 17, 266)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili że zakres rzeczowy ostatecznej wersji PFU z 21 grudnia 2016 r. nie uległ zmianie w stosunku do jego wersji roboczej w oparciu, o którą dokonano ww. oszacowania.

(akta kontroli tom I str. 106-107, 219; tom VI str. 357-358, tom XIII str. 145)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 32 ust. 1 Pzp szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy stanowiące podstawę do określenia wartości zamówienia powinno być dokonane z należytą starannością. W ocenie NIK, dokonanie przez Region oszacowania na podstawie projektu PFU nie spełniało takiego wymogu.

3. Programy Funkcjonalno-Użytkowe opracowane dla postępowań o udzielenie zamówień publicznych na zaprojektowanie i wykonanie robót w ramach zadań inwestycyjnych: nr 1.1, 1.2, 1.3. i 1.4. przed włączeniem ich do SIWZ nie zostały zatwierdzone przez kierującego Zespołem Projektu Unijnego bądź Dyrektora Biura Projektu w Biurze Studiów Wykonalności, co było niezgodne z zasadami postępowania określonymi w Procedurze nr 7 pn. „Procedura przygotowania dokumentów do postępowań przetargowych” (lit. B „Opracowanie OPZ/PFU wraz z szacunkową wartością zamówienia siłami własnymi Spółki”) zamieszczonej w Podręczniku procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach CEF. Nie sporządzono również w tych przypadkach listy sprawdzającej w przedmiocie uzgodnienia PFU, pomimo stosownych obowiązków wynikających z ww. Procedury.  
(akta kontroli tom VI str. 452; tom VII str. 343-347, 373-374)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że w związku ze zmianami kadrowymi nie mają wiedzy w sprawie przyczyn tej sytuacji. Osoby, które zajmowały się tą sprawą nie pracują już w Spółce. Wskazali również, że PFU były opiniowane na etapie opiniowania SIWZ, zgodnie z zasadami postępowania określonymi w Procedurze nr 8.  
(akta kontroli tom I str. 105, 108; tom XIII str. 146)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że podane w nich argumenty nie tłumaczą nieprzestrzegania przez Region zasad postępowania określonych we wskazanej wyżej Procedurze nr 7.

4. Nie odebrano w sposób formalny, protokołami odbioru, projektów budowlanych opracowanych przez wykonawców zadań inwestycyjnych nr: 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4., po dokonaniu przez ZOPI pozytywnej ich oceny, pomimo wymogu wynikającego z § 9 ust. 3 pkt 7 Ramowego Regulaminu Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych przyjętego do stosowania w Spółce decyzją Członka Zarządu Spółki – Nr 1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. a następnie § 10 ust. 3 pkt 7 kolejnej wersji tego Regulaminu wprowadzonej decyzją ww. Członka Zarządu Nr 1/2020 z dnia 19 lutego 2020 r.  
(akta kontroli tom I str. 117-118; tom III str. 360, 367, 371, 380, 386, 449, 455, 472, 550; tom XI str. 169)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, m.in., że projekty budowlane, o których mowa wyżej odebrano na podstawie protokołów ZOPI zawierających zapis umożliwiający skierowanie każdego przedmiotowego projektu do realizacji. Wskazali ponadto, że umowy zawarte z wykonawcami zadań inwestycyjnych nie precyzowały dokładnie sposobu odbioru dokumentacji oraz jej zatwierdzenia, w związku z czym zamawiający może to uczynić w dowolny sposób. (akta kontroli tom I str. 117-118)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że protokoły ZOPI, sporządzone przy wykorzystaniu wzoru protokołu stanowiącego załącznik do Ramowego Regulaminu Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych, dotyczyły jedynie oceny przedstawionej dokumentacji projektowej. W przypadku sformułowania przez ZOPI pozytywnej oceny w tym zakresie, zamieszczano w nich zapis, że dokumentacja ta może być przedmiotem formalnego odbioru przez zamawiającego, przy czym w części przypadków, odbiór ten uwarunkowany był uwzględnieniem przez wykonawcę uwag do dokumentacji wskazanych w załączniku do protokołu. Nie były to więc protokoły z odbioru tej dokumentacji, o których mowa w przywołanych wyżej uregulowaniach.

Fakt, że postanowienia umów zawartych z wykonawcami ww. zadań inwestycyjnych nie określały zasad odbioru takiej dokumentacji i jej zatwierdzenia przez zamawiającego nie ma w tym kontekście znaczenia, gdyż wymóg dokonania takiego odbioru na podstawie protokołów odbioru wynikał z uregulowań wewnętrznych obowiązujących w Spółce PKP PLK. Dodać należy, że dokumentacja projektowa sporządzona przez wykonawcę zadania inwestycyjnego nr 2 została odebrana protokołami odbioru.

(akta kontroli tom III str. 428-430, 454-456, 471-472, 549-551; tom IV str. 202)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działania Regionu na rzecz przygotowania do realizacji inwestycji kolejowych objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi. W żadnej z badanych spraw zadania nie zrealizowano na warunkach określonych pierwotnie w umowach na ich wykonanie, zarówno w zakresie terminu zakończenia prac przy ich realizacji, jak i wysokości wynagrodzenia za ich wykonanie. Obok okoliczności obiektywnych, niezależnych od Regionu, wpływ na tą sytuację miało również w ocenie NIK, mało rzetelne ustalenie (na etapie poprzedzającym udzielenie zamówień publicznych) zakresu zadań, które wykonawcy zobowiązani będą wykonać. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły ponadto określenia wartości szacunkowej dla zamówienia na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1. na podstawie roboczej wersji PFU oraz niestosowania się przez Region w przypadku części zadań inwestycyjnych do uregulowań wewnętrznych określających zasady zatwierdzania PFU oraz zasady odbioru dokumentacji projektowej.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

### **2.1. Rozpoczęcie robót budowlanych w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych**

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych<sup>55</sup>, Region, jako zamawiający miał obowiązek powiadomić właściwy organ o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót, na które uzyskał pozwolenie na budowę, co najmniej siedem dni przed rozpoczęciem robót. Również był uprawniony do udzielenia pełnomocnictwa dla wykonawcy do dokonania tej czynności.

(akta kontroli tom II str. 100-101; tom VII str. 65-66, 238-239; tom VIII str. 63, 186)

We wszystkich objętych kontrolą sprawach powiadomienia przesyłano do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Warszawie<sup>56</sup> przez przedstawiciela wykonawców, tj. Dyrektora Kontraktu.

(akta kontroli tom II str. 9-23; tom XII str. 128-131, 144-147, 154-158; tom XIII str. 361-364)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.1., zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przesłano do WINB pismem z 26 marca 2020 r. Protokół z komisijnego przekazania terenu budowy wykonawcy sporządzono 24 kwietnia 2020 r. Ze strony podmiotu sprawującego nadzór nad realizacją zadania w przekazaniu terenu budowy uczestniczył inspektor nadzoru branży mostowej, w zastępstwie Inżyniera Rezydenta. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy, roboty rozpoczęto 4 maja 2020 r., tj. 63 dni po dniu wydania przez Wojewodę decyzji

<sup>55</sup> Subklauzula 8.1 Warunków Szczególnych pn. „Rozpoczęcie robót”.

<sup>56</sup> Dalej także: WINB.

o pozwoleniu na budowę z rygiem natychmiastowej wykonalności oraz 10 dni po przekazaniu do WINB zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych. (akta kontroli 140-142; tom VII str. 413-432; tom X str. 119, 276; XII str. 95; tom XIII str. 361-364)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przesłano do WINB 30 lipca 2021 r. Protokół z komisijnego przekazania terenu budowy wykonawcy spisano 22 lipca 2021 r. W przekazaniu terenu budowy uczestniczył Inżynier Rezydent. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy roboty rozpoczęto 6 września 2021 r., tj. 10 dni po dniu kiedy pozwolenie na budowę stało się ostateczne oraz 37 dni po przekazaniu do WINB zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

(akta kontroli tom X str. 119, 276; tom XII str. 94-95, 119-131)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.3. zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przesłano do WINB 10 stycznia 2022 r. Protokół z komisijnego przekazania terenu budowy wykonawcy spisano 21 grudnia 2021 r. W przekazaniu terenu uczestniczył Inżynier Rezydent. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy roboty rozpoczęto 17 stycznia 2022 r., tj. 32 dni po dniu wydania pozwolenia na budowę z rygiem natychmiastowej wykonalności oraz siedem dni po przekazaniu do WINB zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

(akta kontroli tom X str. 119, 276; tom XII str. 94-95, 133-149)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.4. zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych przesłano do WINB 22 listopada 2021 r. Protokół z komisijnego przekazania wykonawcy terenu budowy spisano 29 października 2021 r. W przekazaniu tego terenu w zastępstwie Inżyniera Rezydenta uczestniczył Inspektor nadzoru branży mostowej. Zgodnie z wpisem w dzienniku budowy roboty rozpoczęto 30 listopada 2021 r. tj. 40 dni po dniu wydania pozwolenia na budowę z rygiem natychmiastowej wykonalności oraz osiem dni po przekazaniu do WINB zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 140, 142; tom X str. 119, 276; tom XII str. 94-95, 150-158)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 protokół z komisijnego przekazania wykonawcy terenu budowy spisano 25 października 2019 r. W przekazaniu terenu uczestniczył Inżynier Projektu. Zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (na które uzyskano odrębne pozwolenia na budowę), wykonawca przesłał do WINB pismami z dnia:

- 8 kwietnia 2021 r. – roboty dotyczące budowy mostu nad rzeką Narew (faktycznie rozpoczęto 26 marca 2021 r., tj. 15 dni po wydaniu pozwolenia na budowę);
- 21 października 2021 r. – roboty na terenach kolejowych (faktycznie rozpoczęto 25 października 2021 r., tj. sześć dni po wydaniu pozwolenia na budowę);
- 8 marca 2022 r. – roboty poza terenami kolejowymi (faktycznie rozpoczęto 9 marca 2022 r., tj. osiem dni po wydaniu pozwolenia na budowę);
- 26 października 2023 r. – roboty dodatkowe przy budowie drogi technologicznej (faktycznie rozpoczęto 27 października 2023 r., tj. 13 dni po wydaniu pozwolenia na budowę).

(akta kontroli tom II str. 1-23; tom IV str. 197)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że brak powiadomienia WINB przed rozpoczęciem robót dotyczących budowy mostu nad rzeką Narew nie stanowił naruszenia art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>57</sup>, gdyż

---

<sup>57</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

zgodnie z treścią tego przepisu, obowiązującą w dniu rozpoczęcia robót siedmiodniowy termin powiadomienia poprzedzający rozpoczęcie robót budowlanych nie był wymagany. (akta kontroli tom XIII str. 421)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego (w treści obowiązującej w czasie wysyłania tego zawiadomienia), Inwestor miał obowiązek poinformowania organu nadzoru budowlanego o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych, a nie o ich rozpoczęciu, tak jak to miało miejsce w tym przypadku.

We wszystkich ww. przypadkach, zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych w ramach realizacji zadań inwestycyjnych zawierały wymagane informacje i dokumenty wskazane w art. 41 ust. 4, a następnie w art. 41 ust. 4a ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli tom II str. 9-23; tom XII str. 128-131, 144-149, 154-158; tom XIII str. 361-398)

Zgodnie z postanowieniami umów na realizację zadań inwestycyjnych<sup>58</sup> wykonawcy mieli obowiązek przedłożenia Inżynierowi do akceptacji plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia<sup>59</sup> w terminie siedmiu dni przed datą przekazania placu budowy.

(akta kontroli tom II str. 76; tom VII str. 44, 217; tom VIII str. 42, 176)

Stwierdzono, że w dwóch zadaniach inwestycyjnych, nr 1.1. i 2. wykonawcy przekazali do akceptacji Inżynierowi sporządzone przez nich BIOZ-y z zachowaniem ww. terminów, tj. co najmniej siedem dni przed datą przekazania placu budowy. W pozostałych trzech przypadkach dotyczących zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3 i 1.4. wykonawca przekazał do akceptacji opracowane dla nich BIOZ-y, po przejęciu przez niego placu budów, tj.:

- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. BIOZ przekazano do akceptacji po 15 dniach od daty przejęcia placu budowy, tj. z 22 dniową zwłoką w stosunku do terminu wskazanego w umowie;
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.3. BIOZ przekazano do akceptacji po 22 dniach od daty przejęcia placu budowy, tj. z 29 dniową zwłoką w stosunku do terminu wskazanego w umowie;
- w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.4. BIOZ przekazano do akceptacji po 20 dniach od daty przejęcia placu budowy, tj. z 27 dniową zwłoką w stosunku do terminu wskazanego w umowie.

(akta kontroli tom II str. 1, 343; tom VII str. 413; tom XII str. 119, 134, 150, 159-174)

Prezes Zarządu Spółki z o.o., która była wykonawcą zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3. i 1.4., w udzielonej informacji dla Kontrolera NIK wskazał<sup>60</sup>, że kierownik budowy dopełnił w tych przypadkach obowiązku sporządzenia BIOZ przed rozpoczęciem budowy zgodnie z art. 21a ustawy Prawo budowlane. Nadmienił, że przepisy prawa są ponad warunkami kontraktu oraz, że zamawiający nie poniósł żadnej szkody z tytułu opóźnień w sporządzeniu BIOZ w tych przypadkach.

(akta kontroli tom X str. 277-278, 280-281)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że ze względu na zmiany kadrowe na stanowiskach kierowniczych nie posiadają wiedzy w tej sprawie.

(akta kontroli tom XIII str. 412)

<sup>58</sup> Subklauzula 4.8 Warunków Szczególnych, pn. „Procedury Bezpieczeństwa”.

<sup>59</sup> Dalej: BIOZ.

<sup>60</sup> Pismo z 14 sierpnia 2024 r.

Zgodnie z umowami na realizację ww. zadań inwestycyjnych<sup>61</sup> wykonawcy mieli obowiązek ustanowienia Programu Zapewnienia Jakości<sup>62</sup> i jego przedłożenia Inżynierowi do akceptacji w przypadku zadań nr 1.1, 1.2., 1.3. i 1.4. - w terminie 28 dni od daty podpisania umowy, a w przypadku zadania nr 2 - w terminie 28 dni przed przystąpieniem do robót budowlanych.

(akta kontroli tom II str. 78; tom VII str. 45, 218; tom VIII str. 43, 179)

Stwierdzono, że Inżynier zaakceptował opracowane przez wykonawców PZJ. Wykonawcy czterech z ww. zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3, 1.4, i 2. przekazali je Inżynierowi do akceptacji z zachowaniem ww. terminów umownych. Wykonawca zadania inwestycyjnego nr 1.1. przekazał pierwszą wersję PZJ do akceptacji przez Inżyniera 71 dni po terminie wskazanym w umowie. Z uwagi na niedotrzymanie terminu Region nie wymierzył jednak wykonawcy zadania kary umownej, o czym szerzej mowa w *Sekcji zawierającej opis stwierdzonych nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 8, 427-447; tom VIII str. 188-189; tom XII str. 159, 210, 318; tom XV str. 27-34)

W wyniku analizy zapisów zamieszczonych w wybranych do kontroli dziennikach budowy prowadzonych dla zadań inwestycyjnych objętych niniejszą kontrolą<sup>63</sup>, stwierdzono, że prowadzono je zgodnie z przepisami prawa regulującymi sposób prowadzenia tego rodzaju dokumentacji<sup>64</sup>.

(akta kontroli tom II str. 29-30, 313-338; tom X str. 261-275, 279-280, 297-338; tom XI str. 150)

## **2.2. Zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad inwestycją**

Zadania dotyczące zarządzania i sprawowania nadzoru nad inwestycjami objętymi kontrolą NIK realizowały podmioty zewnętrzne, wybrane w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Przeprowadzeniem postępowań w odniesieniu do poszczególnych zadań inwestycyjnych zajmowały się następujące komórki organizacyjne Spółki:

- zadanie inwestycyjne nr 1 - Centralne Biuro Zamówień Publicznych, Wydział Zamówień Inwestycyjnych na Dostawy i Usługi,
- zadanie inwestycyjne nr 2 - Centrum Realizacji Inwestycji, Wydział Zamówień na Dostawy i Usługi. (akta kontroli tom VII str. 405; tom XI str. 149)

Udział Regionu w organizacji tych zamówień obejmował oszacowanie wartości zamówienia i opracowanie Opisu Przedmiotu Zamówienia<sup>65</sup>.

W przypadku zamówienia na zarządzanie i nadzór nad realizacją zadania inwestycyjnego nr 1, do wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia wykorzystano dane z przeprowadzonego w 2013 r. postępowania przetargowego na zarządzanie i nadzór nad modernizacją linii kolejowej nr E75 w ramach Projektu POIiŚ 7.1.-22.1, dotyczące relacji (w ujęciu procentowym) wynagrodzenia przyznanego podmiotowi

<sup>61</sup> Subklauzula 4.9 Warunków Szczególnych, pn. „Procedury Zapewnienie Jakości”.

<sup>62</sup> Dalej: PZJ.

<sup>63</sup> Kontrolą objęto osiem tomów dzienników budów, z ogółu 63 tomów dzienników prowadzonych dla tych zadań, w tym cztery tomy dzienników z 32 prowadzonych dla zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4. oraz cztery tomy dzienników z 32 prowadzonych dla zadania inwestycyjnego nr 2.

<sup>64</sup> W tym z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. z 2018 r., poz. 963, ze zm.), obowiązującym do 18 września 2021 r., a następnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r., poz. 1686), obowiązującym do 26 stycznia 2023 r. Po tej dacie, kwestie związane ze sposobem prowadzenia dziennika budowy uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).

<sup>65</sup> Dalej: OPZ.

wybranemu do realizacji tego zadania do wysokości kosztów kwalifikowanych tego projektu.

Szacowaną wartość zamówienia na usługi w zakresie zarządzania i nadzoru na realizacją zadania inwestycyjnego nr 2 ustalono, jak wynikało z przedstawionego zestawienia kosztów z 1 sierpnia 2018 r., poprzez oszacowanie kosztów wynagrodzenia personelu Inżyniera, dodatkowych kosztów o charakterze rzeczowym i administracyjnym (obejmujących, m.in. koszty funkcjonowania Biura, koszty transportu, kosztów wyposażenia technicznego, kosztów dedykowanego ubezpieczenia, kosztów zarządu). Przy szacowaniu dodatkowych kosztów uwzględniono również ryzyko oraz zysk wykonawcy. Na podstawie informacji podanych w zestawieniu nie można było ustalić, w oparciu o jakie źródła informacji i na podstawie jakiej metodologii oszacowano wysokość kosztów jednostkowych w odniesieniu do wynagrodzeń poszczególnych grup personelu podmiotu pełniącego zadania Inżyniera, jak i wysokość pozostałych pozycji kosztów.

(akta kontroli tom IV str. 289-354; tom V str. 341-428)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., że ustawa Pzp obowiązująca do 31 grudnia 2020 r. nie określała szczegółowych zasad ani metod sporządzania kalkulacji w celu ustalenia wartości szacunkowej zamówienia na usługi. Wskazali ponadto, że we wszystkich znanych publikacjach dotyczących tego zagadnienia, metodą proponowaną do wyceny usługi nadzoru, jest metoda z wykorzystaniem wskaźnika procentowego określającego relację wartości nadzoru do wartości robót budowlanych. Metoda ta obciążona jest stosunkowo dużym błędem, dlatego Region zastosował metodę cechującą się dużą szczegółowością, w której wskaźniki cenowe zostały oparte na podstawie danych z zawartych umów w PKP PLK S.A. oraz publikacji SEKOCENBUD i innych.

(akta kontroli tom I str. 204-205)

Nie kwestionując zasadności zastosowania, w tym przypadku do szacowania wartości ww. zamówienia metody postępowania wskazanej w ww. wyjaśnieniach, w ocenie NIK, w dokumentacji z szacowania powinny być zamieszczone informacje dotyczące źródeł pochodzenia danych, które wykorzystano do jego szacowania, w celu zapewnienia przejrzystości postępowania oraz umożliwienia jego weryfikacji w ramach sprawowanego nadzoru i kontroli wewnętrznej.

Z podmiotami wybranymi w wyniku ww. postępowań zawarto:

- umowę z 28 lutego 2017 r. na zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad zadaniami inwestycyjnymi realizowanymi na linii kolejowej E75, w tym m.in. nad zadaniami inwestycyjnymi nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4.<sup>66</sup>;
- umowę z 2 sierpnia 2019 r. na zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad zadaniem inwestycyjnym realizowanym na linii kolejowej E35, tj. nad zadaniem inwestycyjnym nr 2<sup>67</sup>. (akta kontroli tom IV str. 355-409; tom V str. 429-491)

W OPZ, wchodzącym w skład SIWZ, a następnie, stanowiącym załącznik do ww. umów, wskazano, że przedmiotem zamówień w tym zakresie było m.in.: pełnienie funkcji Inżyniera zgodnie z umową oraz warunkami kontraktowymi „FIDIC”; zarządzanie rzeczowo-finansowe, w szczególności kompleksowa obsługa Kontraktów<sup>68</sup> w zakresie ich rozliczania, prowadzenia monitoringu i sprawozdawczości rzeczowo-finansowej; zarządzanie techniczne, w tym wykonywanie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego dla Kontraktów;

<sup>66</sup> Dalej: umowa na zarządzanie zadaniem inwestycyjnym nr 1.

<sup>67</sup> Dalej: umowa na zarządzanie zadaniem inwestycyjnym nr 2.

<sup>68</sup> Zgodnie z definicją zamieszczoną w umowach, pod pojęciem tym należało rozumieć inwestycję realizowaną przez wykonawcę robót na podstawie umowy na roboty.

koordynacja wszystkich Kontraktów zawartych w ramach Projektu<sup>69</sup>. Zgodnie z OPZ, Inżynier zobowiązany był utworzyć zespoły stałe i zmienne dla etapu realizacji robót.  
(akta kontroli tom IV str. 291-354; tom V str. 342-428)

Zgodnie z postanowieniami § 9 ww. umów, wykonawcy w terminie 14 dni od otrzymania powiadomienia o planowanej dacie podpisania umowy na roboty budowlane zobowiązani byli przedstawić imienny wykaz personelu przewidzianego do wykonywania zadań na tym etapie wraz z odpowiednimi dokumentami, potwierdzającymi posiadanie przez ten personel kwalifikacji i doświadczenia, spełniającego wymagania określone SIWZ. W § 10 ww. umów zastrzeżono, że wykonawca nie może wprowadzać zmian w składzie personelu bez uzyskania wcześniejszej pisemnej zgody zamawiającego.  
(akta kontroli tom IV str. 369-372; tom V str. 454-458)

Wykonawcy umów na zarządzanie zadaniami inwestycyjnymi nr 1 i 2 przedłożyli Regionowi do akceptacji imienne wykazy proponowanych członków zespołu stałego dla etapu realizacji robót wraz z dokumentami potwierdzającymi posiadanie przez nich kwalifikacji i doświadczenia zgodnego z wymaganiami określonymi w SIWZ.

(akta kontroli tom XI str. 263-306; tom XIII str. 234, 238-239)

Wykonawca umowy na zarządzanie zadaniem inwestycyjnym nr 1, przed złożeniem imiennego wykazu personelu, wystąpił 17 marca 2017 r do Regionu (w oparciu o postanowienia § 22 ust. 1 umowy) o wydanie zgody na powierzenie podwykonawcy zadań związanych z utworzeniem zespołów stałego i zmiennego dla etapu realizacji robót, na co uzyskał zgodę (pismo z 22 marca 2017 r.).

W przypadku zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4., propozycje dotyczące składu zespołu stałego wykonawca umowy na zarządzanie przekazał do Regionu w dniach: 11 maja 2017 r. (w zakresie kandydata na stanowisko Inżyniera Rezydenta) oraz w dniach 11 lipca i 13 września 2017 r. (w zakresie kandydatów na pozostałych członków tego zespołu). Zostały one zaakceptowane przez Region w pismach z 19 maja i 18 października 2017 r. Zgodnie z OPZ, w skład zespołu stałego wchodził: Inżynier Rezydent, Specjalista ds. Zaopatrzenia i Jakości Materiałów, Specjalista ds. obmiarowo-rozliczeniowych oraz Inspektorzy nadzoru w specjalnościach: inżynierskiej kolejowej w zakresie obiektów budowlanych, inżynierskiej mostowej, inżynierskiej drogowej. W siedmiu przypadkach wykonawca ww. umowy zwrócił się do Regionu o akceptację zmian w składzie ww. zespołu, w tym w jednym przypadku dotyczyło to osoby wyznaczonej na stanowisko Inżyniera Rezydenta. Wszystkie propozycje zmian zostały zaakceptowane przez Region.

(akta kontroli tom XIII str. 231-234, 238-239)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 propozycje dotyczące składu zespołu stałego, wykonawca umowy na zarządzanie przedłożył do Regionu 2 sierpnia 2019 r., a następnie w kolejnych pismach<sup>70</sup> przekazał dodatkowe informacje, dokumenty oraz wyjaśnienia dotyczące poszczególnych osób mających wchodzić w skład tego zespołu. Region zatwierdził zgłoszone kandydaty pismami z: 5 i 6 września 2019 r. oraz 20 stycznia 2020 r. Zgodnie z OPZ, w skład zespołu stałego weszli: Inżynier Projektu, Inżynier Rezydent, Inspektor nadzoru w specjalności inżynierskiej kolejowej w zakresie kolejowych obiektów budowlanych, Inżynier Materiałowy, Specjalista ds.

<sup>69</sup> Zgodnie z definicjami zamieszczonymi w umowach, pod pojęciem tym należało rozumieć konkretne zamierzenie inwestycyjne, którym w przypadku umowy z dnia 28 lutego 2017 r, były prace na linii E 75, na odcinkach Sadowne - Czyżew i Czyżew-Białystok, a w przypadku umowy z dnia 2 sierpnia 2019 r. - modernizacja linii kolejowej nr 35 na odcinku Ostrołęka – Chorzele.

<sup>70</sup> Pisma z: 19, 23 i 30 sierpnia oraz z 5 grudnia 2019 r

Raportowania, Specjalista ds. obmiarowo-rozliczeniowych, Specjalista ds. BHP, Asystent Inżyniera Projektu, Geodeta.

W siedmiu przypadkach wykonawca ww. umowy zwrócił się do Regionu o akceptację zmian w składzie zespołu stałego. Dwie zmiany dotyczyły Inżyniera Rezydenta, jedna osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji Inżyniera Projektu oraz inspektora nadzoru w specjalności inżynierskiej kolejowej, a pozostały trzy osoby wyznaczonej na Asystenta Inżyniera. Wszystkie propozycje zostały zaakceptowane przez Region.

(akta kontroli tom XI str. 263-306, 467-481)

Zgodnie z postanowieniami umów na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych zawartych na realizację ww. zadań inwestycyjnych, do obowiązków wykonawców tych umów należało zapewnienie kierownictwa koniecznego do planowania, organizacji, kierowania, zarządzania, inspekcji i dokonywania prób przy pracy. Zmiana w trakcie realizacji przedmiotu umowy, którejkolwiek z uprawnionych do wykonywania projektów, kierowania budową i do kierowania robotami, co do których określono wymagania w SIWZ lub w ogłoszeniu o zamówieniu wymagała uzasadniona przez wykonawcę na piśmie i pisemnego zaakceptowania przez Inżyniera w porozumieniu z zamawiającym<sup>71</sup>.

(akta kontroli tom II str. 91, 94; tom VII str. 58, 231; tom VIII str. 56, 182)

W przypadku umów na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4., wykonawcy przedłożyli wykaz osób pełniących funkcje kierownicze na etapie składania ofert w ramach postępowania przetargowego. Obejmowały one osoby, którym planowano powierzenie funkcji dyrektora kontraktu, kierownika budowy, kierownika robót mostowych, kierownika robót drogowych, głównego projektanta – koordynatora.

W trakcie realizacji zadań miały miejsce zmiany osób wyznaczonych do pełnienia ww. funkcji. Pięć takich przypadków wystąpiło w przypadku umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1., osiem - w przypadku umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.2. oraz po siedem - w przypadku umów na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.3. i 1.4. Najczęściej dotyczyły one zmiany osób wyznaczonych do pełnienia funkcji kierownika budowy bądź kierownika robót mostowych. Inżynier Rezydent po zweryfikowaniu dokumentów przedłożonych celem potwierdzenia wymaganych kwalifikacji i doświadczenia zaakceptował zaproponowane osoby do pełnienia poszczególnych funkcji. Region wyraził zgodę na ww. zmiany.

(akta kontroli tom XIII str. 235, 238-241; tom XV str. 1-23)

W przypadku umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 2, wykonawca przedłożył Inżynierowi Kontraktu do akceptacji propozycje dotyczące osób mających pełnić funkcji personelu kluczowego wraz z dokumentami potwierdzającymi ich kwalifikacje i doświadczenie, w pismach z:

- 13 sierpnia 2019 r. (w odniesieniu do funkcji dyrektora Kontraktu);
- 28 sierpnia 2019 r. (w odniesieniu do funkcji kierownika budowy);
- 30 sierpnia 2019 r. (w odniesieniu do funkcji kierownika robót torowych, kierownika robót konstrukcyjno-budowlanych, kierownika robót mostowych, kierownika robót drogowych, głównego geodety, projektanta – koordynatora);
- 29 października 2019 r. (w odniesieniu do funkcji kierownika robót elektrycznych i elektroenergetycznych, kierownika robót telekomunikacyjnych, kierownika robót sterowania ruchem kolejowym).

Inżynier Kontraktu po zweryfikowaniu ww. dokumentów zaakceptował zaproponowane osoby, celem pełnienia konkretnej funkcji. W trakcie realizacji

---

<sup>71</sup> Subklauzula 6.8. Warunków Szczególnych, pn. „Kierownictwo wykonawcy”.

zadania miało miejsce siedem zmian personelu kluczowego wykonawcy, z których dwie dotyczyły Dyrektora Kontraktu. Wszystkie propozycje zostały zaakceptowane przez Region. (akta kontroli tom II str. 91-95; tom XI str. 207-261, 512-522)

#### **2.4. Przebieg robót budowlanych**

Zgodnie z umowami na realizację zadań inwestycyjnych (Subklauzula 8.3 Warunków Szczególnych pn. „Harmonogram”), w terminie 28 dni od daty uzyskania pozwolenia wydanego przez organ pierwszej Instancji wykonawca miał przedstawić zamawiającemu oraz Inżynierowi do zatwierdzenia m.in. Harmonogram Rzeczowo-Finansowy dla etapu robót budowlanych, zawierający m.in. kolejność, w jakiej wykonawca zamierza realizować zadania objęte umową, daty rozpoczęcia i zakończenia robót, okresy na przeglądy i odbiory, etapy ustalone w umowie zgodnie z wymogami Subklauzuli 8.13. Zgodnie z umową (Subklauzulą 8.3.) Inżynier nie mógł zaakceptować zgodnego z umową, Harmonogramu, m.in. w którym data zakończenia robót łącznie z dokonaniem wszelkich formalności przewidzianych w umowie, w tym uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wykraczała poza wyznaczony w umowie czas na ukończenie.

(akta kontroli tom II str. 102-106; tom VII str. 67-70, 239-243; tom VIII str. 64-68, 186-188)

Pierwsze Harmonogramy Rzeczowo-Finansowe dla etapu robót zostały przekazane przez wykonawców zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3., 1.4, do zatwierdzenia przez Inżyniera i Region w następujących terminach:

- zadanie inwestycyjne nr 1.1. - 6 kwietnia 2020 r., tj. po 34 dniach od daty wydania pozwolenia na budowę (3 marca 2020 r.);
- zadanie inwestycyjne nr 1.2. - 12 sierpnia 2021 r., tj. po 28 dniach od daty wydania pozwolenia na budowę (15 lipca 2021 r.);
- zadanie inwestycyjne nr 1.3. - 12 stycznia 2022 r., tj. po 27 dniach od daty wydania pozwolenia na budowę (16 grudnia 2021 r.);
- zadanie inwestycyjne nr 1.4. - 1 grudnia 2021 r., tj. po 43 dniach od daty wydania pozwolenia na budowę (19 października 2021 r.);
- zadanie inwestycyjne nr 2 – 16 kwietnia 2021 r. w odniesieniu do prac dotyczących przebudowy mostu na rzece Narew wraz z infrastrukturą towarzyszącą, tj. 36 dniach od daty wydania pierwszego pozwolenia na budowę dla zadania (11 marca 2021 r.) oraz 3 listopada 2021 r. w odniesieniu do całości robót budowlanych objętych umową, tj. o 25 dniach od daty uzyskania trzeciego z pięciu wydanych pozwoleń na budowę dla zadania (19 października 2021 r.).

Stwierdzono, że ww. wersje Harmonogramów sporządzonych dla etapu robót budowlanych nie zatwierdził Inżynier, m.in. z uwagi na fakt, że podany w nich termin zakończenia realizacji zadań inwestycyjnych, wykraczał poza termin wyznaczony w umowach zawartych z wykonawcami zadań.

(akta kontroli tom II str. 150-153; 210; tom IV str. 203; tom XI str. 204; tom XIII str. 155-156, 159, 175, 182; tom XVI str. 77-117)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.1., zaktualizowane przez wykonawcę Harmonogramy Rzeczowo-Finansowe dla etapu robót Region zatwierdził dopiero na etapie podpisywania aneksów: Nr 3 z 13 grudnia 2021 r. oraz Nr 4 z 30 stycznia 2023 r. do umowy na realizację tego zadania. Wskazano w nich, że „W związku ze zmianą terminu zakończenia realizacji Robót (Czasu na Ukończenie) oraz Etapów (...), Wykonawca wykona Roboty zgodnie z Harmonogramem Rzeczowo-Finansowym stanowiącym załącznik do Aneksu, który stanowić będzie Harmonogram

Rzeczowo-Finansowy dla robót, zgodnie z Subklauzulą 8.3 (...). Oznaczało to, że do 12 grudnia 2021 r. roboty budowlane prowadzono w oparciu o niezatwierdzone wersje Harmonogramu.

(akta kontroli tom VII str. 155-173, 175-186)

W przypadku zadań inwestycyjnych nr 1.2. 1.3. 1.4., opracowywane przez wykonawców kolejne wersje zaktualizowanych Harmonogramów nie zostały w sposób formalny zatwierdzone przez Inżyniera i Region. Nie zastosowano rozwiązania analogicznego do przyjętego w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.1., dotyczącego zatwierdzania Harmonogramów na etapie podpisywania aneksów do umów na realizację zadań inwestycyjnych. W efekcie roboty budowlane prowadzono przez cały okres ich wykonywania na podstawie niezatwierdzonych wersji Harmonogramów. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VII str. 155-170, 314-329; tom VIII str. 140-155; tom XIII str. 155-173, 175-186)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że aneksy dla zadań inwestycyjnych nr 1.2. i 1.4. podpisano po zakończeniu robót budowlanych dlatego opracowanie aktualizacji Harmonogramów dla etapu robót budowlanych po ich podpisaniu było bezcelowe. Dodali, że w pozostałych przypadkach nie znają przyczyny braku sporządzania Harmonogramów Rzeczowo-Finansowych dla etapu projektowania jak i dla etapu robót, które uwzględniałyby postanowienia podpisywanych aneksów. Osoby odpowiedzialne za procedowanie tych aneksów nie są już pracownikami Regionu.

(akta kontroli tom XIV str. 343)

Pierwszym zatwierdzonym Harmonogramem Rzeczowo-Finansowym opracowanym dla etapu robót budowlanych w ramach zadania inwestycyjnego nr 2, był Harmonogram z 28 marca 2022 r., który zatwierdził Inżynier Projektu 12 maja 2022 r. Do 11 maja 2022 r. roboty budowlane przy realizacji ww. zadania prowadzono na podstawie niezatwierdzonych wersji Harmonogramu.

Harmonogram ten opracował wykonawca w wykonaniu postanowień § 7 aneksu nr 3 z 6 października 2021 r. do umowy na realizację tego zadania. Wskazano w nim, że w związku z wprowadzonymi zmianami w umowie, na podstawie aneksu (dotyczącymi, m.in. terminu do którego wykonane miało być to zadanie) wykonawca zobowiązany był do przedłożenia zamawiającemu i Inżynierowi Projektu zaktualizowanego Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego, opracowanego na podstawie Harmonogramu dyrektywnego stanowiącego załącznik nr 1 do ww. aneksu. 25 stycznia 2023 r. Inżynier Projektu zatwierdził kolejną zaktualizowaną wersję Harmonogramu z 3 stycznia 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 162-189, 210, 235-256, 459-463; tom IV str. 203; tom XI str. 204)

Analiza przebiegu realizacji wybranych 10 zadań<sup>72</sup> w relacji do Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego zatwierdzonego 3 stycznia 2023 r. wykazała, że:

- roboty torowe, które zgodnie z ww. Harmonogramem powinny zostać zakończone do 28 marca 2023 r., w odniesieniu do stacji kolejowej Grabowo ukończono 17 marca 2023 r., w odniesieniu do stacji kolejowej Ostrołęka – 5 kwietnia 2023 r., a w odniesieniu do szlaku pomiędzy stacjami Ostrołęka i Grabowo – 31 marca 2023 r.;

<sup>72</sup>Tj. roboty torowe: stacje Ostrołęka i Grabowo, SRK: stacje Jastrząbka i Chorzele oraz szlak Jastrząbka - Chorzele, obiekty kubaturowe: Ostrołęka LSC i rozbiórka nastawni stacji Grabowo, most na rzece Narew i remont kładki, drogi technologiczne: nr 1-12.

- prace przy budowie systemu sterowania ruchem kolejowym (SRK), które zgodnie z Harmonogramem zakończyć się miały do 28 marca 2023 r., w przypadku stacji kolejowej Chorzele ukończono 7 kwietnia 2023 r., a w przypadku stacji kolejowej Jastrząbka oraz na szlaku kolejowym Jastrząbka–Chorzele - 20 kwietnia 2023 r.,
- prace przy obiektach kubaturowych, które zgodnie z Harmonogramem powinny być wykonane do 15 grudnia 2022 r., w przypadku „rozbiórki nastawni na szlaku kolejowym Grabowo – Jastrząbka” ukończono 22 czerwca 2022 r., a w przypadku budowy nowego budynku Lokalnego Centrum Sterowania (LCS) na stacji Ostrołęka - 20 kwietnia 2023 r.;
- prace przy przebudowie mostu na rzece Narew, które zgodnie z Harmonogramem powinny być wykonane do 30 grudnia 2022 r. zakończono 2 lutego 2023 r.,
- remont kładki dla pieszych na stacji Ostrołęka, który zgodnie z Harmonogramem powinien być wykonany do 31 marca 2023 r., zakończono 28 kwietnia 2023 r.  
(akta kontroli, tom II str. 161-182, 314, 315-338, 365-373)

Dyrektor Regionu i jego Zastępcy wyjaśnili m.in., że opóźnienie zakończenia prac dotyczących SRK było spowodowane opóźnieniem w wykonaniu przyłączy energetycznych przez PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Warszawie Rejon Energetyczny Ostrołęka. Brak zasilania opóźnił podłączenie urządzeń SRK, a następnie przeprowadzenie pomiarów i testów tych urządzeń. Opóźnienie w wykonaniu remontu kładki dla pieszych na stacji Ostrołęka wynikało z konieczności wykonania dodatkowych robót. Stan kładki nie był możliwy do przewidzenia na etapie przygotowywania PFU, w związku z tym w celu spełnienia warunków bezpieczeństwa dla pieszych stwierdzono konieczność wykonania dodatkowego zakresu robót. Wskazali ponadto, że powyższe okoliczności nie dawały zamawiającemu możliwości naliczania kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli tom II str. 351-356)

Z uwagi na opóźnienia, m.in. w zakresie zapewnienia zasilania w energię elektryczną urządzeń SRK Region podpisał 11 lipca 2023 r. z wykonawcą zadania inwestycyjnego nr 2 aneks nr 6 do umowy na wykonanie tego zadania, w którym termin zakończenia przesunięto z 30 czerwca 2023 r. na 29 września 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 128-131, 137-144)

W przypadku wszystkich zadań inwestycyjnych, określony w umowach pierwotny termin, do którego powinny być zakończone roboty budowlane, oddane do eksploatacji wybudowane obiekty oraz uzyskane pozwolenia na ich użytkowanie, w trakcie realizacji tych zadań wydłużono na podstawie kolejnych aneksów do umów, o okres od 19 do 38 miesięcy. I tak w przypadku:

- zadania inwestycyjnego nr 1.1. upływający 4 listopada 2019 r., pierwotny 30 miesięczny termin zakończenia jego realizacji, wydłużono do 30 listopada 2022 r., tj. o 36 miesięcy i 26 dni;
- zadania inwestycyjnego nr 1.2. upływający 27 grudnia 2019 r., pierwotny 18 miesięczny termin zakończenia jego realizacji, wydłużono do 10 marca 2023 r., tj. o 38 miesięcy i 14 dni;
- zadania inwestycyjnego nr 1.3. upływający 27 grudnia 2019 r., pierwotny 18 miesięczny termin zakończenia jego realizacji, wydłużono do 11 listopada 2022 r., tj. o 34 miesiące i 15 dni;
- zadania inwestycyjnego nr 1.4. upływający 27 grudnia 2019 r., pierwotny 18 miesięczny termin zakończenia jego realizacji, wydłużono do 14 listopada 2022 r., tj. o 34 miesiące i 18 dni;

- zadania inwestycyjnego nr 2. upływający 27 kwietnia 2022 r., pierwotny 33 miesięczny termin zakończenia jego realizacji, wydłużono do 8 grudnia 2023 r., tj. o 19 miesięcy i 11 dni.  
(akta kontroli tom II str. 114-141; tom VII str. 155-163, 314-323; tom VIII str. 140-149, 224-235; tom XII str. 2, 266, 319)

Na podstawie aneksów do umów, w przypadku wszystkich ww. zadań inwestycyjnych, zwiększono również kwotę kontraktową dotyczącą wynagrodzenia należnego ich wykonawcom. I tak w przypadku:

- zadania inwestycyjnego nr 1.1. wysokość kwoty kontraktowej zwiększono z 27 420,4 tys. zł do 34 687,4 tys. zł brutto, tj. o 7 267,0 tys. zł brutto (wzrost o 26,5%);
- zadania inwestycyjnego nr 1.2. wysokość kwoty kontraktowej zwiększono z 34 856,2 tys. zł do 38 024,9 tys. zł brutto, tj. o 3 168,7 tys. zł brutto (wzrost o 9,1%)<sup>73</sup>;
- zadania inwestycyjnego nr 1.3. wysokość kwoty kontraktowej zwiększono z 43 162,7 tys. zł do 47 086,6 tys. zł brutto, tj. o 3 923,9 tys. zł brutto (wzrost o 9,1%);
- zadania inwestycyjnego nr 1.4. wysokość kwoty kontraktowej zwiększono z 39 210,5 tys. zł do 42 775,1 tys. zł brutto, tj. o 3 564,6 tys. zł brutto (wzrost o 9,1%);
- zadania inwestycyjnego nr 2. wysokość kwoty kontraktowej zwiększono z 387 084,4 tys. zł do 439 082,6 tys. zł brutto, tj. o 51 998,2 tys. zł brutto (wzrost o 13,4%);

poza wynagrodzenie podstawowe. W przypadku zadań nr 1.2., 1.3. i 1.4. w kwotach kontraktowych określonych w umowach ujęto, oprócz wynagrodzenia podstawowego, tzw. kwoty warunkowe, których wypłata dokonywana miała być w sytuacjach i na zasadach określonych w Subklauzuli 13.5. Warunków Szczególnych

(akta kontroli tom II str. 114-141, 261-274, 302-308; tom VII str. 155-170, 314-329; tom VIII str. 140-155, 224-235, 256; tom XII str. 92-93, 317, 336-338)

Przyczynami zwiększenia wysokości wynagrodzeń dla wykonawców ww. zadań inwestycyjnych było w przypadku:

- zadania inwestycyjnego nr 1.1. – konieczność wykonania robót dodatkowych (5 003,1 tys. zł brutto) oraz dodatkowe naliczone koszty ogólne z tytułu przedłużenia realizacji zadania (2 263,9 tys. zł brutto);
- zadania inwestycyjnego nr 1.2. – waloryzacja wysokości wynagrodzenia (3 168,7 tys. zł brutto)
- zadania inwestycyjnego nr 1.3. – waloryzacja wysokości wynagrodzenia (3 923,9 tys. zł brutto);
- zadania inwestycyjnego nr 1.4. – waloryzacja wynagrodzenia (3 564,6 tys. zł),
- zadania inwestycyjnego nr 2 – konieczność wykonania robót dodatkowych (34 013,5 tys. zł brutto) oraz waloryzacja wynagrodzenia (17 984,8 tys. zł brutto).

Powyższe dane nie uwzględniają, w przypadku zadań inwestycyjnych nr 1.3. i 1.4., kwot wydatków z tytułu dodatkowych prac (dotyczących np. pozyskania nowych decyzji środowiskowych) sfinansowanych, ze środków, tzw. kwot warunkowych ujętych w umowach. W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2. dane nie uwzględniają dodatkowej umowy, zawartej 24 lutego 2020 r. z wykonawcą tego

<sup>73</sup> Dane te dotyczyły wyłącznie umowy podstawowej zawartej z wykonawcą tego zadania. Nie uwzględniono w nich danych dotyczących umowy dodatkowej zawartej z tym podmiotem.

zadania na roboty dodatkowe, za wynagrodzeniem w kwocie 6 732,8 tys. zł brutto, które następnie zwiększono o kwotę 654,8 tys. zł z tytułu waloryzacji jego wysokości.  
(akta kontroli tom VIII str. 256; tom XII str. 317, 336-338)

Wg stanu na dzień 16 października 2024 r., wydatki poniesione z tytułu zapłaty wynagrodzenia za realizację ww. pięciu zadań inwestycyjnych wyniosły ogółem (z uwzględnieniem umowy dodatkowej w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2.) 600 982,7 tys. zł brutto, tj. były o 79 905,7 tys. zł brutto (15,3%) większe od łącznej kwoty wynagrodzeń (521 077,0 tys. zł brutto), która miała być wypłacona na ich realizację zgodnie z pierwotnymi postanowieniami umów (bez uwzględnienia kwot warunkowych). W przypadku poszczególnych zadań inwestycyjnych wydatki poniesione z tytułu wynagrodzeń w relacji do kwot wynagrodzeń pierwotnie określonych w umowach kształtowały się odpowiednio:

- zadanie inwestycyjne nr 1.1. – 34 687,4 tys. zł brutto, co oznacza wzrost o kwotę 7 267,0 tys. zł (26,5%) w stosunku do pierwotnej umownej kwoty wynagrodzeń (27 420,4 tys. zł brutto);
- zadanie inwestycyjne nr 1.2. – 43 143,6 tys. zł brutto, wzrost o kwotę 11 456,1 tys. zł brutto (36,1 %) w stosunku do pierwotnej umownej kwoty wynagrodzeń (31 687,5 tys. zł brutto) ;
- zadanie inwestycyjne nr 1.3. – 45 046,0 tys. zł brutto, co oznacza wzrost o kwotę 5 807,2 tys. zł brutto (14,8%) w stosunku do pierwotnej umownej kwoty wynagrodzeń (39 238,8 tys. zł brutto);
- zadanie inwestycyjne nr 1.4. – 41 956,1 tys. zł brutto, co oznacza wzrost o kwotę 6 310,2 tys. zł brutto (17,7%) w stosunku do pierwotnej umownej kwoty wynagrodzeń (35 645,9 tys. zł brutto)
- zadanie inwestycyjne nr 2 – 436 149,6 tys. zł brutto, co oznacza wzrost o kwotę 49 065,2 (12,7%) w stosunku do pierwotnej umownej kwoty wynagrodzeń (387 084,4 tys. zł brutto)

(akta kontroli tom II str. 37-38; tom VII str. 9-10, 182-183, tom VIII str. 8, 165, tom XII str. 317)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.1. wykonawca wystąpił 11 października 2019 r. do Regionu z wnioskiem dotyczącym, m.in. wydłużenia czasu na realizację zadania oraz zwiększenia wynagrodzenia za jego wykonanie o kwotę 17 431,5 tys. zł netto, z tego kwota 2 779,7 tys. zł netto dotyczyć miała pokrycia dodatkowych kosztów ogólnych poniesionych przez wykonawcę w związku z zaistniałymi okolicznościami uprawniającymi do zmiany czasu na jego ukończenie, a pozostała kwota, tj. 14 651,8 tys. zł, wynagrodzenia za wykonanie robót zamiennych/dodatkowych. Jako uzasadnienie wniosku wskazano na zwiększenie zakresu zleconych robót w ramach ww. umowy, w związku z otrzymanymi od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Burmistrza Miasta Łochowa (na etapie uzgadniania koncepcji projektowej oraz projektu budowlanego) dodatkowymi wymaganiami w zakresie wykonania układu drogowego oraz opóźnieniami w otrzymaniu ostatecznej decyzji środowiskowej, na skutek odwołań do decyzji RDOŚ.

(akta kontroli tom VIII str. 162, 224-230; tom IX str. 1-31)

W opinii prawnej z 17 grudnia 2019 r., sporządzonej na zlecenie Spółki PKP PLK, której przedmiotem była ocena zasadności wniosku wykonawcy, wskazano, które ze szczegółowych roszczeń zgłoszonych (zdaniem autorów tej opinii) należało uznać za zasadne, a które za niezasadne. Odnosząc się do roszczenia dotyczącego zapłaty dodatkowych kosztów ogólnych z tytułu wydłużenia czasu na realizację umowy, wskazano, że jego zasadność będzie zależała od wykazania przez wykonawcę związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wydłużeniem czasu trwania umowy i/lub

wykonaniem robót dodatkowych, a poniesieniem tych kosztów. W ocenie autorów opinii, związek taki musiał być adekwatny, pozwalający na jednoznaczne stwierdzenia, że gdyby nie wydłużony czas trwania umowy oraz wykonywania robót dodatkowych, to wykonawca nie byłby zmuszony do ich poniesienia. Wskazano przy tym, że dokumenty załączone do zlecenia w sprawie opracowania opinii, nie pozwalają na jednoznaczną ocenę tego roszczenia.

(akta kontroli tom IX str. 117-136)

Wniosek był następnie przedmiotem negocjacji, w których udział brali przedstawiciele wykonawcy oraz Regionu. Spotkania odbyły się w: 15 stycznia 2020 r., 16 czerwca, 25 sierpnia i 11 października 2021 r. W ich wyniku podpisano aneks Nr 3 z 13 grudnia 2021 r. do umowy, w którym, oprócz wydłużenia terminu realizacji przedmiotu umowy do 25 marca 2022 r., zwiększono wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy o kwotę 5 908,1 tys. zł netto, na co składało się dodatkowe wynagrodzenie przyznane w kwocie 4 067,6 tys. zł netto, z tytułu dodatkowych robót w zakresie budowy układu drogowego wraz dojazdami oraz kwota 1 840,5 tys. zł netto stanowiąca równowartość zryczałtowanych kosztów ogólnych z tytułu przedłużenia czasu na ukończenie zadania w wysokości. W wyniku zmian wprowadzonych ww. aneksie wysokość wynagrodzenia umownego należnego wykonawcy wyniosła 28 201,1 tys. zł netto (34 687,4 tys. zł brutto). Procedowanie przez Region wniosku wykonawcy w sprawie zawarcia ww. aneksu, licząc od daty wpływu wniosku do Regionu do daty zawarcia aneksu, trwało ponad dwa lata. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VIII str. 162, 224-230; tom IX str. 1-74, 79-116)

CUPT w wyniku przeprowadzonej weryfikacji ex-ante projektu aneksu Nr 3 nie stwierdził naruszeń przepisów.

(akta kontroli tom VII str. 407; tom VIII str. 236-238)

W dniu 9 listopada 2022 r. wykonawca ww. zadania inwestycyjnego skierował do Regionu kolejny wniosek o podpisanie aneksu do umowy. Zwrócił się w nim, m.in. o przesunięcie terminu zakończenia robót do 30 listopada 2022 r., z uwagi na przedłużającą się procedurę pozyskania przez PKN Orlen pozwolenia wodnoprawnego, niezbędnego do realizacji zobowiązania umownego dotyczącego wykonania zjazdu z drogi krajowej DK-50 na teren stacji paliw. Region uznał ww. wniosek za zasadny i podpisał aneks Nr 4 z 30 stycznia 2023 r., w którym wydłużono termin realizacji umowy do 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli tom VIII str. 233-235; tom IX str. 75-78)

Zarówno aneks Nr 3 jak i aneks Nr 4 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1. Region podpisał już po dacie, do której przedmiotowe zadanie powinno być wykonane, zgodnie z pierwotną wersją umowy, a następnie po uwzględnieniu zmian w umowie wprowadzonych aneksem nr 3. (akta kontroli tom VIII str. 224-238)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 1.2., wykonawca wystąpił 27 listopada 2019 r. do Regionu z wnioskiem dotyczącym wydłużenia terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy do 28 października 2021 r. oraz podwyższenia wynagrodzenia o kwotę 5 473,8 tys. zł z tytułu konieczności wykonania prac dodatkowych. Uzasadniając powyższy wniosek wykonawca wskazał, m.in. na zwiększenie zakresu robót wynikające z uwzględnienia nowych wymogów zamawiającego w związku z zamiarem wdrożenia rozwiązań projektowych mających na celu poprawę przepustowości linii kolejowej poprzez budowę bezpośredniego połączenia stacji Warszawa Wschodnia ze stacją Zielonka z pominięciem stacji Warszawa Rembertów.

Region uznał ww. argumenty za zasadne i aneksem Nr 1 z 18 maja 2020 r., wydłużono do 9 stycznia 2022 r. termin do którego powinna być wykonana umowa. Ponadto 24 lutego 2020 r. z ww. wykonawcą zawarto dodatkową umowę<sup>74</sup> (na roboty podobne), której przedmiotem było dostosowanie skrzyżowania dwupoziomowego w Zielonce do późniejszej rozbudowy układu torowego stacji Zielonka, za wynagrodzeniem w kwocie 5 473,8 tys. zł netto (6 732,8 tys. zł brutto). Przed zawarciem umowy Zarząd Spółki uchwałą z 26 listopada 2019 r. wyraził zgodę na zaciągnięcie zobowiązania z tego tytułu w kwocie jw.

(akta kontroli tom VII str. 9, 155-159; tom VIII str. 239-377; tom IX str. 178-194; tom XII str. 1)

W dniu 15 listopada 2021 r. wykonawca wystąpił z kolejnym wnioskiem, o przesunięcie zakończenia realizacji przedmiotu umowy do 28 listopada 2022 r. oraz zmianę określonych w umowie terminów zakończenia realizacji poszczególnych etapów, z uwagi m.in. na opóźnienia w uzyskaniu niezbędnych decyzji administracyjnych w związku z epidemią COVID-19. W kolejnym piśmie w tej sprawie, z 16 czerwca 2023 r., wykonawca zwrócił się o przesunięcie terminu zakończenia prac na dzień 10 marca 2023 r., wskazując, że w wyniku realizacji prac budowlanych doznał kolejnych opóźnień z przyczyn, za które nie ponosi odpowiedzialności, tj. z uwagi na napotkanie niezidentyfikowanych i niezinventaryzowanych kabli, co skutkowało koniecznością wykonania dodatkowych prac w celu uniknięcia kolizji. Region uznał ww. argumenty za zasadne i aneksem Nr 2 wydłużono termin realizacji umowy do 10 marca 2023 r.

Stwierdzono, jednak, że podana w tym aneksie data zawarcia, tj. 10 maja 2023 r., była wcześniejsza od wskazanej wyżej daty dodatkowego pisma, w którym wykonawca zwrócił się do Regionu o przedłużenie umownego terminu zakończenia prac do 10 marca 2023 r. Przyczyną tej sytuacji był fakt, że podana w aneksie Nr 2 data jego podpisania, była niezgodna z faktyczną datą dokonania tej czynności. Przedmiotowy aneks podpisano 11 lipca 2023 r.

Ponadto procedowanie przez Region wniosku wykonawcy w sprawie zawarcia aneksu licząc od daty pierwszego wniosku wykonawcy do faktycznej daty podpisania aneksu trwało prawie rok i osiem miesięcy. *Szerzej o tych sprawach w Sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VII str. 161-163; tom IX str. 221-255)

CUPT w wyniku przeprowadzonej weryfikacji ex-ante projektów aneksów Nr 1 i 2 nie stwierdził naruszeń przepisów. (akta kontroli tom VII str. 171-176)

Przyczyny zawarcia aneksów Nr 1 i 2 do umowy na realizację zadań inwestycyjnych nr 1.3, i 1.4., zmiany wprowadzone tymi aneksami (dotyczące zarówno wydłużenia czasu na ich realizację oraz zwiększenia wysokości wynagrodzenia), jak również długość procedowania wniosków o podpisanie tych aneksów omówione zostały w pkt 1.1. i 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

CUPT w wyniku przeprowadzonej weryfikacji ex-ante projektów aneksów Nr 1 i 2 nie stwierdził naruszeń przepisów prawa (pisma z 7 kwietnia 2020 r. i 18 lipca 2022 r.). Zwrócił jedynie uwagę na konieczność zmiany podstawy prawnej wskazanej w treści projektu aneksu Nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.3., co zostało uwzględnione w podpisanym aneksie.

(akta kontroli tom VII str. 221, 330-333; tom VIII str. 156-159)

Z wykonawcami zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3. i 1.4., Region zawarł 30 czerwca 2023 r. aneksy Nr 3 do umów, w których przewidziano zaspokojenie roszczeń

<sup>74</sup> Nr 90/101/0013/20/Z/I.

wykonawcy, na zasadach określonych w aneksie, z tytułu skutków „trwającej od 24 lutego 2022 r. zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę”. Szerzej o tej sprawie w dalszej treści wystąpienia. (akta kontroli tom VII str. 165-170, 324-329; tom VIII str. 150-155)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2, na podstawie aneksu Nr 3 z 6 października 2021 r do umowy na jego realizację, wysokość wynagrodzenia wykonawcy zwiększono o kwotę 19 069,9 tys. zł netto<sup>75</sup> (23 456,0 tys. zł brutto). Podstawę stanowiły zmiany zakresu robót budowlanych zgłoszone przez zamawiającego oraz Inżyniera, które następnie potwierdzono w protokołach konieczności z 15 i 18 maja oraz 10 listopada 2020 r., a także z 30 marca i 12 maja 2021 r. Wpływ poszczególnych zmian na wysokość wynagrodzenia strony uzgodniły w protokołach z ustalenia ceny zmiany z 12 listopada 2020 r. oraz 4 i 15 maja 2021 r. Od daty podpisania przez strony umowy pierwszego z ww. protokołów z ustalenia ceny zmiany do daty podpisania ww. aneksu upłynęło ponad 10 miesięcy<sup>76</sup>.

(akta kontroli, tom II str. 36 -38, 114 -126, 212-223, 346-350)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, m.in., że postanowienia umowy nie określały terminu zawierania aneksów w przypadku podpisania protokołów ustalenia ceny zmiany. Biorąc pod uwagę konieczność każdorazowego przygotowania obszernych materiałów poprzedzających uzyskanie zgód korporacyjnych na zawarcie aneksu, zasadnym było jednorazowe wystąpienie z rozbudowanym i wyczerpującym materiałem w celu uzyskania zgody na zawarcie aneksu odnoszącego się do większego zakresu robót. Powyższe nie miało wpływu na realizowane roboty, a dawało dużą oszczędność czasu.

(akta kontroli tom II str. 339-340)

Kolejne zmiany w zakresie wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w związku z kolejnymi zmianami zakresu zleconych do wykonania robót wprowadzono na podstawie aneksów: Nr 5 z 24 kwietnia 2023 r. oraz Nr 7 z 23 sierpnia 2023 r. Wysokość wynagrodzenia zwiększono w nich łącznie o kwotę 8 583,4 tys. zł (10 559,6 tys. zł brutto). W wyniku zmian wprowadzonych w tym zakresie w aneksach nr: 3, 5 i 7 wysokość wynagrodzenia umownego należnego wykonawcy wyniosła 342 356,0 tys. zł netto (421 100,0 tys. zł brutto).

(akta kontroli, tom II str. 132-136, 261-268)

Dodatkowo Region podpisał dwa aneksy do umowy z wykonawcą ww. zadania (Nr 4 z 10 lutego 2023 r. oraz Nr 9 z 25 stycznia 2024 r.), w których przewidziano zaspokojenie jego roszczeń, na zasadach określonych w aneksie, z tytułu skutków „trwającej od 24 lutego 2022 r. zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę” Szerzej o tej sprawie w dalszej treści niniejszego wystąpienia. (akta kontroli, tom II str. 269-274, 301- 308)

W ww. aneksie Nr 3 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 2, oprócz zwiększenia wynagrodzenia należnego wykonawcy, przedłużono również do 30 czerwca 2023 r. termin, do którego powinno być zrealizowane to zadanie. Przyczyny wprowadzenia tej zmiany omówione zostały w pkt 1.1. i 1.2. niniejszego wystąpienia. Kolejne zmiany terminu, do którego wykonawca powinien zrealizować ww. zadanie jak i terminów na realizację poszczególnych jego etapów wprowadzono na podstawie aneksu Nr 6 z 11 lipca 2023 r., a następnie aneksu Nr 8 z 6 października 2023 r. Wydłużono w nich termin na wykonanie zadania do 29 września 2023 r.,

<sup>75</sup> Kwota ta stanowiła różnicę pomiędzy dodatkowym wynagrodzeniem należnym wykonawcy za wykonanie robót dodatkowych (25 220,2 tys. zł netto), a wysokością wynagrodzenia za wykonanie robót, z których realizacji zrezygnowano na skutek wprowadzonych zmian (6 150,3 tys. zł netto).

<sup>76</sup> W przedmiotowym protokole uzgodniono wysokość dodatkowego wynagrodzenia (w kwocie 2 041,3 tys. zł netto) należnego wykonawcy za dodatkowe prace projektowe, budowlane i geodezyjne wynikające z powiększenia powierzchni i kubatury projektowanego budynku Lokalnego Centrum Sterowania na terenie Stacji Kolejowej Ostrołęka.

a następnie do 8 grudnia 2023 r. Uzasadniając wprowadzenie zmian wskazano na opóźnienie ze strony podmiotu zajmującego się dystrybucją energii elektrycznej w zakresie jej dostarczenia do sieci dystrybucyjnej na linii kolejowej nr 35 oraz w zakresie zawarcia umów na usunięcie kolizji elektroenergetycznych niskiego i średniego napięcia. Oba aneksy zawarto po upływie terminu realizacji zadania określonym we wcześniejszych aneksach do umowy, tj. odpowiednio w aneksie Nr 3, a następnie w aneksie Nr 6.

(akta kontroli tom II str. 36 -38, 114-131, 137-141, 212-223, 346-350)

W związku z zaatakowaniem 22 lutego 2022 r. Ukrainy przez wojska Federacji Rosyjskiej, wykonawcy zadań inwestycyjnych nr 1.2., 1.3., 1.4. i 2. przekazali do Inżyniera Rezydenta bądź do Inżyniera Projektu (zadanie inwestycyjne nr 2) powiadomienia o roszczeniu wskazując, że skutki tej sytuacji dotyczą lub potencjalnie mogą dotyczyć zakłóceń cyklu pracy w realizacji tych zadań jak i wzoru cen towarów i usług<sup>77</sup>. Wskazali jednocześnie, że na dzień złożenia ww. powiadomień nie byli w stanie określić wpływu powyższych okoliczności na wyznaczony w umowach czas na ukończenie zadania, jak i wysokości dodatkowych kosztów poniesionych z tego tytułu. Jako podstawę do skierowania ww. powiadomień podano, m.in. postanowienia Subklauzuli 19.1., 19.2. 19.4., 20.1. FIDIC z 1999 r.<sup>78</sup> oraz Subklauzuli 8.4. i 17.4. Warunków Szczególnych umowy<sup>79</sup>.

(akta kontroli tom XII str. 214-222, 244, 267-269, 297-316)

Region uznał zasadność tych roszczeń, czego wyrazem było podpisanie aneksów do umów na realizację ww. zadań określających zasady waloryzacji wynagrodzeń wykonawców z tego tytułu, o czym była mowa wyżej. Wszystkie aneksy zawarto w 2023 r., już po terminie, do którego miały być realizowane poszczególne zadania zgodnie z umowami. W związku z postanowieniami aneksów wykonawcom ww. czterech zadań inwestycyjnych wypłacono tytułem waloryzacji kwotę ogółem 29 296,8 brutto<sup>80</sup>.

(akta kontroli tom XI str. 169; XII str. 244, 267-269, 297-316; tom XII str. 339)

Podpisanie aneksów poprzedzone zostało uchwałami Zarządu Spółki:

- Nr 84/2023 z 6 lutego 2023 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania do świadczenia pieniężnego Spółki na wypłatę waloryzacji w ramach projektów inwestycyjnych związanych z Regionalnymi Programami Operacyjnymi (w ww. uchwale upoważniono dyrektorów Regionów do podpisywania aneksów w tej sprawie do umów z wykonawcami zadań inwestycyjnych);
- Nr 512/2023 z 27 czerwca 2023 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania do świadczenia pieniężnego Spółki na wypłatę waloryzacji w ramach projektów inwestycyjnych realizowanych w Spółce PKP PLK Centrum Realizacji Inwestycji związanych z programem CEF. (akta kontroli tom XIV str. 323-337)

Aneksy w sprawie zasad waloryzacji wynagrodzeń przygotowano na podstawie

<sup>77</sup> Powiadomienia takie złożone zostały w następujących terminach w odniesieniu do poszczególnych zadań inwestycyjnych: 2 marca 2022 r. - zadania nr 1.2. i 1.3., 4 marca 2022 r - zadanie nr 1.4., 17 marca 2022 r. - zadanie nr 2.

<sup>78</sup> Zgodnie umowami (poszanowania Warunków Ogólnych umów) do ich realizacji zastosowanie miało opracowanie pn. „Warunki kontraktu na urządzenia i budowę z projektowaniem dla urządzeń elektrycznych i mechanicznych oraz dla robót budowlanych i inżynierskich projektowanych przez wykonawcę. Warunki Ogólne. Wydanie angielsko-polskie 2020 (tłumaczenie pierwszego wydania FIDIC 1999)”. .

<sup>79</sup> Zgodnie z postanowieniami umów, Warunki Szczególne zawierały zmiany i uzupełnienia do Warunków Ogólnych, tj. do FIDIC 1999.

<sup>80</sup> Z tego: zadanie nr 1.2. – 3 823,5 tys. zł, zadanie nr 1.3. - 3 923,9 tys. zł, zadanie nr 1.4. - 3 564,6 tys. zł, zadanie 2 - 17 984,8 tys. zł.

wzorów oraz dyspozycji przekazanych przez Biuro Centrum Realizacji Inwestycji.  
(akta kontroli tom XIV str. 392-407)

Stwierdzono, że w przypadku zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4. wnioski wykonawców o podpisanie aneksów do umów procedowano w Regionie niezgodnie z procedurą określającą zasady podpisywania takich aneksów, zamieszczoną w „Podręczniku procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach CEF, w zakresie wskazanego w niej terminu na podjęcie działań w tej sprawie. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji zawierającej opis stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. VII str. 366-369, 391-395; tom XII str. 245; tom XIII str. 193-194)

W przypadku wszystkich pięciu zadań inwestycyjnych, z uwagi na długotrwałość rozpatrywania przez Region wniosków o podpisanie aneksów do umów w sprawie zmiany terminu wykonania zadania inwestycyjnego występowały przypadki podpisywania aneksów po upływie terminu, do którego dane zadanie powinno być zrealizowane, zgodnie z umową lub aneksem do umowy. Okresy, w których poszczególne zadania realizowano po upływie czasu wyznaczonego w umowach na skutek ww. sytuacji kształtowały się następująco:

- zadanie inwestycyjne nr 1.1. - od 5 listopada 2019 r. do 12 grudnia 2021 r. (768 dni), a następnie od 26 marca 2022 r. do 29 stycznia 2023 r. (309 dni);
- zadanie inwestycyjne nr 1.2. - w okresie od 28 grudnia 2019 r. do 17 maja 2020 r. (141 dni), a następnie od 10 stycznia 2022 r. do 9 maja 2023 r. (484 dni);
- zadanie inwestycyjne nr 1.3. - w okresie od 28 grudnia 2019 r. do 17 maja 2020 r. (141 dni), a następnie od 10 stycznia 2022 r. do 9 maja 2023 r. (309 dni);
- zadanie inwestycyjne nr 1.4. - w okresie od 28 grudnia 2019 r. do 17 maja 2020 r. (141 dni), a następnie od 29 listopada 2021 r. do 25 stycznia 2023 r. (422 dni).
- zadanie inwestycyjne nr 2 – w okresie od 1 do 10 lipca 2023 r. (dziewięć dni), a następnie w okresie od 30 września do 5 października 2023 r. (pięć dni).

(akta kontroli tom II str. 114-131, 137-141; tom XV str. 35)

Dyrektor Regionu wyjaśnił, m.in., że umowy na roboty budowlane mimo faktycznego upływu terminu umownego trwają, aż do daty wykonania przez wykonawcę wszystkich swoich obowiązków umownych. Literalna wykładnia art. 647 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>81</sup>, wskazuje na to, że umowa o roboty budowlane zostanie zakończona, gdy wykonawca wykona obiekt budowlany, a zamawiający dokona odbiorów. Nie ma zatem prawnej konieczności zawierania aneksu do takiej umowy, gdyż należy ona do umów rezultatu. Dodał, że potwierdzeniem tego stanowiska była opinia prawna Urzędu Zamówień Publicznych pt. „Dopuszczalność zmiany umowy o zamówienie publiczne po upływie umownego terminu wykonania zamówienia”<sup>82</sup>, w której Urząd wskazał, że w kontekście dopuszczalności aneksowania umowy po upływie umownego terminu na wykonanie przedmiotu świadczenia, konieczne jest także odwołanie się do ogólnych zasad wyznaczających granice swobody zawierania umów, przewidzianych w art. 353<sup>1</sup> k.c. Biorąc pod uwagę powyższe z samego tylko faktu, że aneks zmieniający umowę w sprawie zamówienia publicznego zawarto po upływie umownego terminu przewidzianego na wykonanie zadania nie można wywodzić, że zmiana umowy była niezgodna z art. 353<sup>1</sup> k.c., ani z art. 144 ust. 1 pkt 1-6 Pzp.

(akta kontroli tom I str. 167-175)

<sup>81</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, ze zm., dalej: k.c.

<sup>82</sup> <https://www.gov.pl/web/uzp/dopuszczalnosc-zmiany-umowy-o-zamowienie-publiczne-po-uplywie-umownego-terminu-wykonania-zamowienia2>.

Realizację robót budowlanych w odniesieniu do wszystkich zadań inwestycyjnych zakończono przed upływem określonych w umowach terminów na ich wykonanie, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych aneksami do tych umów.

(akta kontroli tom XII str. 319)

Roboty zakończono w następujących terminach: zadanie nr 1.1. – do 30 listopada 2022 r., zadanie nr 1.2. – do 10 marca 2023 r., zadanie nr 1.3. – do 11 listopada 2022 r., zadanie nr 1.4. – do 14 listopada 2022 r., zadanie nr 2 – do 29 listopada 2023 r. W przypadku czterech z ww. zadań wchodzących w skład zadania inwestycyjnego nr 1, odbioru robót na podstawie protokołów odbioru dokonano w następujących terminach: zadanie nr 1.1. - 8 marca 2023 r., zadanie nr 1.2 – 12 maja 2023 r., zadanie 1.3. - 27 kwietnia 2023 r., zadanie 1.4. - 2 lutego 2023 r., tj. odpowiednio po upływie następującej liczby dni od ich zakończenia: 98, 63, 167 i 80. (akta kontroli tom XII str. 319; tom XIII str. 242, 249-261, 268-279, 304-322)

Zastępcy Dyrektora wyjaśnili m.in., że protokolarne odebranie zakończonych robót budowlanych nastąpiło ze zwłoką, ponieważ przed przeprowadzeniem odbioru końcowego konieczne było ustalenie zasadności, zakresu, jak również wpływu na termin umowny, robót wykazanych przez wykonawcę jako roboty dodatkowe. Konieczna była również weryfikacja, czy wystąpienie dodatkowych robót nie było zawinione przez wykonawcę. (akta kontroli tom I str. 133, 137-138)

Świadectwa Przejęcia Robót<sup>83</sup>, o których mowa w Subklauzuli 10.1 Warunków Szczególnych umów na realizację zadań inwestycyjnych, Inżynier Rezydent wystawił: dla zadania nr 1.1. - 6 kwietnia 2023 r.; dla zadania nr 1.2 - 22 czerwca 2023 r.; dla zadania nr 1.3 - 28 kwietnia 2023 r.; dla zadania nr 1.4. - 3 lutego 2023 r. Zobowiązano w nich wykonawców do usunięcia wad i usterek, niemających istotnego wpływu na użytkowanie przedmiotu robót w terminach wskazanych w protokołach z odbioru końcowego. (akta kontroli tom XIII str. 243-248, 323-351)

Wg stanu na dzień 25 października 2024 r., Region dysponował dokumentacją potwierdzającą wykonanie prawie wszystkich usterek, tj. protokołami z odbioru robót oraz Certyfikatami WE z: 28 lipca 2022 r., 17 października 2022 r., 24 listopada 2022 r., 1 marca 2023 r. (akta kontroli tom XI str. 163; tom XIII str. 243-248, 323-351) Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie dla obiektów powstałych w wyniku realizacji ww. zadań inwestycyjnych Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego<sup>84</sup> wydał w następujących terminach: zadanie inwestycyjne nr 1.1. – 2 lutego 2022 r., zadanie inwestycyjne nr 1.2. – 14 lutego 2022 r., zadanie inwestycyjne nr 1.3. – 7 grudnia 2022 r., zadanie inwestycyjne nr 1.4. – 9 listopada 2022 r. (akta kontroli tom XII str. 320-330)

W przypadku zadania inwestycyjnego nr 2 odbiory końcowe dokonywano odrębnie do poszczególnych części zadania. Przykładowo dokonano odbioru końcowego: 8 listopada 2023 r. dla robót „w branży torowej”; 9 listopada 2023 r. dla robót „w branży obiekty inżynierskie”; 16 listopada 2023 r. dla robót „w branży obiekty kubaturowe” oraz dla robót „w branży drogowej”. (akta kontroli tom II str. 374-410)

Inżynier Projektu wystawił ŚPR dla tego zadania 16 listopada 2023 r. Wskazał w nim, że roboty objęte umową zasadniczo ukończono i uznano za przejęte 16 listopada 2023 r. oraz, że okres gwarancyjny wynosi 72 miesiące i kończy się 15 listopada 2029 r. Załącznik nr 5 do ŚPR zawierał wykaz drobnych, zaległych prac, niemających wpływu na użycie przedmiotu robót do przeznaczonego im celu, które miały być

---

<sup>83</sup> Dalej: ŚPR.

<sup>84</sup> Dalej: MWINB.

jeszcze wykonane. Obejmowały one, m.in. zakończenie budowy rowów odwadniających, zakończenie budowy urządzeń SRK w budynku LCS, usunięcie kolizji dotyczących przebiegu elektroenergetycznych linii średniego i niskiego napięcia, uzupełnienie dokumentacji powykonawczej, uzyskanie certyfikatów WE.

(akta kontroli, tom II str. 411-426)

Wg stanu na dzień 18 lipca 2024 r., Region dysponował dokumentacją potwierdzającą wykonanie prawie wszystkich ww. prac, w tym protokołami z odbioru robót wymienionych w załączniku nr 5 do ŚPR oraz dwoma Certyfikatami WE z 21 marca 2024 r.<sup>85</sup>, za wyjątkiem uzupełnienia dokumentacji powykonawczej, które to zadanie zrealizowano do tego czasu w 99,0%. (akta kontroli, tom II str. 351-353, 472-492)

W wyniku badania realizacji PZJ opracowanych dla branży mostowej, torowej oraz SRK, które zatwierdził Inżynier Projektu<sup>86</sup>, stwierdzono, że do wykonywania ww. zadań wykonawca wykorzystywał materiały spełniające wymogi określone w tych Programach. (akta kontroli tom II str. 427- 448)

MWINB wydał pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych wykonanych w ramach realizacji zadania inwestycyjnego nr 2. Decyzją z 19 kwietnia 2023 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie przebudowanego mostu na rzece Narew, a następnie dwiema decyzjami, tj. z 7 czerwca 2023 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie zamierzenia obejmującego budowę, przebudowę i rozbudowę linii kolejowej nr 35, na odcinku Ostrołęka-Chorzele, wyznaczając jednocześnie termin (do 30 września 2023 r.) na wykonanie robót wykończeniowych i innych robót budowlanych w zakresie docelowych konstrukcji żaluzji w pomieszczeniu agregatu oraz docelowego przyłącza gazu w nastawni LSC Ostrołęka. Wykonawca pismem z 19 września 2023 r., poinformował MWINB o wykonaniu ww. robót. (akta kontroli tom II str. 493-499)

Zgodnie z opisem zamieszczonym w projekcie wykonawczym z marca 2021 r. „PW.L.35.T4 Perony i mała architektura. PW.L35.T4.1 Przebudowa peronu na stacji Ostrołęka”, w ramach zagospodarowania terenu przyległego do Stacji Kolejowej Ostrołęka miały być wykonane zadaszone stojaki dla rowerów.

(akta kontroli tom II str. 509-513)

Oględziny przeprowadzone przez NIK 12 sierpnia 2024 r. dotyczące prac wykonanych na Stacji Ostrołęka wykazały, że nad wykonanymi stojakami na rowery nie było zadaszenia. (akta kontroli tom IV str. 412-436)

Przyczyną tej sytuacji była rozbieżność pomiędzy zapisami zamieszczonymi w części opisowej dokumentacji projektowej, w których wynikało, że stojaki na rowery miały mieć zadaszenie, a częścią rysunkową ww. projektu, w której nie przewidziano wykonania takiego zadaszenia, o czym jest mowa szerzej w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli tom II str. 509-513; tom XIV str. 409, 594)

## **2.5. Wydatkowanie środków na realizację inwestycji**

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. wydatki Spółki PKP PLK na realizację zadania inwestycyjnego nr 1 wyniosły ogółem 1 261 238,4 tys. zł brutto, z tego ze środków unijnych sfinansowano wydatki na kwotę 750 017,7 tys. zł. Pozostałe wydatki w kwocie 511 220,7 tys. zł sfinansowano ze środków krajowych.

(akta kontroli tom XII str. 270, 272)

<sup>85</sup> Certyfikat WE weryfikacji nr 2627/6/SG/2024/CCT/PL/06/V01 oraz Certyfikat WE weryfikacji nr 2627/7/SG/2024/CCT/PL/06/V01.

<sup>86</sup> Dla branż: torowej – 19 lutego 2020 r. SRK -25 czerwca 2020 r. oraz mostowej -17 listopada 2020 r.

Umowę o dofinansowanie zadania inwestycyjnego nr 1 ze środków Instrumentu „Łącząc Europę” (nr CEF/011/2014/Z) zawarto 5 lipca 2018 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanymi przez Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz CUPT, a Spółką PKP PLK. Zgodnie z umową maksymalna kwota kosztów kwalifikowanych projektu wynosiła 235 171,1 tys. EUR, z tego maksymalne dofinansowanie w formie płatności wynosić miało 179 200,4 tys. EUR, a maksymalne dofinansowanie w formie dotacji celowej - 31 630,5 tys. EUR. Koszty poniesione na realizację tego projektu, przekraczające kwotę kosztów kwalifikowalnych, nie stanowiły kosztów kwalifikowalnych i poniesione miały być przez Beneficjanta, tj. Spółkę PKP PLK. Umowę dwukrotnie aneksowano: 17 października 2019 r. (Aneks Nr 1) i 8 grudnia 2021 r. (Aneks Nr 2), zmiany wprowadzone obejmowały m.in. zmniejszenia kwoty maksymalnego dofinansowania na realizację projektu w formie dotacji celowej odpowiednio do kwoty: 23 196,0 tys. EUR i 22 154,7 tys. EUR. Jednocześnie wprowadzono do umowy postanowienie przewidujące finansowanie kosztów kwalifikowalnych projektu z innych środków publicznych, przekazanych Beneficjentowi na podstawie odrębnej umowy zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu. (akta kontroli tom XII str. 3-50)

Struktura wydatków na realizację ww. projektu, sfinansowanych ze środków unijnych kształtowała się następująco:

- roboty ogólnobudowlane - 636 153,4 tys. zł,
- wdrożenie systemu sterowania ERTMS/ETCS na linii Warszawa Rembertów - Czyżew - 31 662,2 tys. zł,
- działania informacyjno-promocyjne – 263,8 tys. zł,
- zabezpieczenie tras dojazdowych - 38 048,5 tys. zł,
- zarządzanie i nadzór nad projektem - 16 479,6 tys. zł,
- wykup gruntów - 27 410,2 tys. zł.

(akta kontroli tom XII str. 104-106, 271-272)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. Spółka nie poniosła żadnych wydatków na zapłatę kar umownych z tytułu realizacji ww. zadania inwestycyjnego. Poniesiono natomiast wydatki z tytułu zapłaty odsetek w wysokości ogółem 8 753,4 tys. zł, w tym kwota 8 738,7 tys. zł dotyczyła wydatków z tytułu zapłaty odsetek z tytułu zaciągniętego kredytu bankowego EBI.

Pozostała kwota 14,7 tys. zł dotyczyła zapłaty odsetek za zwłokę w płatnościach na rzecz różnego rodzaju kontrahentów. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom XII str. 103; tom XIII str. 193, 403-405, 445-446)

Wysokość wydatków poniesionych przez Region (wg stanu na dzień 7 października 2024 r.) z tytułu zapłaty wynagrodzenia dla wykonawców czterech zadań inwestycyjnych objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi kształtowało się następująco (z uwzględnieniem umów dodatkowych):

- zadanie inwestycyjne nr 1.1. – 43 143,6 tys. zł brutto (z tego 7 203,4 tys. zł wydatkowane z tytułu zapłaty za realizację umowy na roboty dodatkowe);
- zadanie inwestycyjne nr 1.2. – 45 046,0 tys. zł brutto;
- zadanie inwestycyjne nr 1.3. – 41 956,1 tys. zł brutto;
- zadanie inwestycyjne nr 1.4. – 34 687,4 tys. zł brutto.

(akta kontroli tom XII str. 317)

Za rozliczenie kosztów kwalifikowalnych projektu w ramach umowy o dofinansowanie oraz prowadzenie sprawozdawczości w zakresie wydatkowania przyznanego

dofinansowana operacyjnego CEF odpowiedzialne było Biuro Funduszy Unijnych Centrali PKP PLK S.A. (akta kontroli tom XII str. 340)

W wyniku analizy losowo wybranych dowodów księgowych dotyczących 19 wydatków na łączną kwotę 24 926,7 tys. zł brutto, z tytułu zapłaty za roboty budowlane wykonywane na rzecz realizacji zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3., 1.4. oraz za zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad ww. zadaniami ustalono, że wszystkie te wydatki poniesiono w okresie kwalifikowalności określonym w umowie o dofinansowanie tego projektu. Do faktur wystawionych przez wykonawców tych zadań, załączone były protokoły akceptacji sporządzone przez Region, zawierające m.in. opis wydatku, kategorię wydatku, kwotę (brutto, netto i VAT), kwotę kwalifikowanych i niekwalifikowanych wydatków. Do faktur za roboty budowlane dołączone były protokoły odbioru robót budowlanych oraz Przejściowe Świadectwa Płatności. (akta kontroli tom XII str. 108)

Region nie naliczył wykonawcom zadań inwestycyjnych objętych szczegółowymi badaniami kontrolnymi kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji zadań, w tym ww. kar nie naliczono wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 1.1., pomimo iż w systemie EPM<sup>87</sup> Rejestrze roszczeń Spółki wobec wykonawcy ww. zadania zamieszczono informacje o roszczeniach dotyczących kar (na łączną kwotę 636,0 tys. zł) z tytułu:

- 71-dniowej zwłoki w przedstawieniu PZJ - zgodnie z Subklauzulą 8.7. lit. b) Warunków Szczególnych kara umowna z tego tytułu powinna wynosić 5,0 tys. zł za każdy dzień zwłoki, tj. łącznie 355,0 tys. zł;
- 23-dniowej łącznie zwłoki w przekazaniu Inżynierowi Raportów o postępie prac za czerwiec i lipiec 2017 r. - zgodnie z Subklauzulą 8.7. lit. c) Warunków Szczególnych kara umowna z tego tytułu powinna wynosić 2,0 tys. zł za każdy dzień zwłoki, tj. łącznie 46,0 tys. zł;
- 47-dniowej zwłoki w przekazaniu Inżynierowi poprawionego Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego dla etapu prac projektowych - zgodnie z Subklauzulą 8.7. lit. f) Warunków Szczególnych kara umowna z tego tytułu powinna wynosić 5,0 tys. zł za każdy dzień zwłoki, tj. łącznie 235,0 tys. zł. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VIII str. 188-189; tom XII str. 210, 318)

Na podstawie danych z systemu SKRJ (system konstrukcji rozkładu jazdy) służącego do opracowywania rozkładów jazdy dla pociągów kursujących codziennie po sieci PKP PLK S.A. ustalono, że po wykonaniu prac modernizacyjnych na linii kolejowej nr E75 czas przejazdu pociągów na trzech odcinkach tej linii kształtował się następująco, wg danych za lipiec 2024 r., w relacji do danych za styczeń 2017 r.:

- na odcinku Siedlce-Czeremcha (linia nr 31) czas przejazdu pociągów towarowych uległ skróceniu z 102 min. do 79 min., tj. o 23 minuty, a pociągów pasażerskich z 94 min do 82 min., tj. o 12 minut;
- na odcinku Czyżew–Sadowne Węgrowskie (linia nr 6) czas przejazdu pociągów towarowych uległ skróceniu z 31,5 min. do 29 min., tj. o 2,5 minuty pociągi towarowe, a pociągów pasażerskich z 24 min do 20 minut, tj. o 4 minuty;

Na odcinku Ostrołęka-Łapy (linia nr 36) pociągi nie kursowały w styczniu 2017 r. W lipcu 2024 r. czas przejazdów pociągów pasażerskich na tym odcinku wynosił 86 minut, a pociągów towarowych 88 minut. (akta kontroli tom XII str. 274)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, m.in., że zmodernizowany odcinek linii kolejowej nr 6 ma niecałe 39 km długości. Ponadto na odcinku tym pociągi

<sup>87</sup> Enterprise Project Management – Portal Zarządzania Projektami.

pasażerskie mają dwa postoje, gdzie muszą się zatrzymać i tracąc czas na hamowanie i rozruch, co wpływa na czas przejazdu. W odniesieniu do pociągów towarowych należy zauważyć, że podane czasy ich przejazdu nie uwzględniają podstawowego poprawionego w trakcie modernizacji parametru mającego wpływ na czas przejazdu, tj. zwiększenia maksymalnej prędkości. Skrócenie czasu ich przejazdu wyliczono, m.in. na podstawie poprawy układu geometrycznego toru, likwidacji wąskich gardeł (m.in. budowa drugiego toru na rzece Bug), co przy uwzględnieniu faktu, że odcinek ten liczy 39 km, należy uznać za progres. Odnosząc się do czasu przejazdów na linii kolejowej nr 36 wyjaśnili, że ruch pociągów prowadzony był na niej do 2000 r., a następnie go zawieszono, przez co infrastruktura kolejowa uległa degradacji. (akta kontroli tom XIII str. 3-4)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. wydatki Spółki na realizację zadania inwestycyjnego nr 2 w ramach I i II etapu realizacji, wyniosły ogółem 447 457,0 tys. zł brutto, z tego ze środków unijnych sfinansowano wydatki na kwotę 190 314,0 tys. zł. Pozostałe wydatki w kwocie 257 143,0 zł sfinansowano ze środków krajowych. (akta kontroli tom XII str. 270, 272)

Umowę o dofinansowanie zadania inwestycyjnego nr 2, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego<sup>88</sup>, zawarto 27 grudnia 2022 r.<sup>89</sup>, pomiędzy samorządem Województwa Mazowieckiego, reprezentowanym przez Zarząd Województwa, a Spółką PKP PLK. Zgodnie z ww. umową Spółce PKP PLK na realizację ww. zadania miało być przekazane dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 192 920,0 tys. zł i stanowiącej nie więcej niż 80,0% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowanych tego Projektu. Całość kwoty dofinansowania stanowić miały środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Umowę dwukrotnie aneksowano, tj. 30 czerwca 2023 r. i 5 października 2023 r. Wprowadzone w aneksach zmiany dotyczyły wydłużenia terminu zakończenia rzeczowego i finansowego realizacji Projektu do 29 września 2023 r., a następnie do 10 grudnia 2023 r. (akta kontroli tom XI str. 30-62)

W ramach realizacji ww. umowy, wg stanu na dzień 30 czerwca 2024 r., Region poniósł wydatki na wykonanie zadania inwestycyjnego nr 2, na kwotę ogółem 447 457,0 tys. zł, z tego kwota 190 314,0 tys. zł (42,5%) dotyczyła wydatków sfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a kwota 257 143,0 tys. zł (57,5%) wydatków sfinansowanych ze środków krajowych, w tym ze środków własnych Spółki.

Struktura wydatków na realizację ww. projektu, sfinansowanych ze środków unijnych kształtowała się następująco:

- opracowanie Rezultatów Studium Wykonalności oraz wniosku o dofinansowanie – 116,0 tys. zł,
- opracowanie dokumentacji przedprojektowej – 646,0 tys. zł,
- wykonanie Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz załącznikami oraz Inwentaryzacji przyrodniczej – 124,8 tys. zł,
- zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych - 184 982,6 tys. zł,
- wykup gruntów – 141,0 tys. zł,
- zarządzanie i sprawowanie nadzoru inwestorskiego - 4 236,0 tys. zł,
- działania informująco-promocyjne – 67,6 tys. zł.

(akta kontroli tom XI str. 143, 145; tom XII str. 271-272)

<sup>88</sup> W ramach Osi Priorytetowej VII „Rozwój regionalnego systemu transportowego”, Działania 7.2 „Infrastruktura kolejowa”, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020.

<sup>89</sup> Nr RPMA.07.02.00-14-i829/22-00.

Wydatki poniesione na realizację ww. zadania inwestycyjnego w ramach ww. umowy, rozliczono w czterech wnioskach o płatność, złożonych odrębnie za okres: od 15 kwietnia 2016 r. do 4 lutego 2021 r., od 5 lutego 2021 r. do 21 stycznia 2022 r. oraz od 22 stycznia 2022 r. do 6 maja 2022 r.; od 7 maja 2022 r. do 20 grudnia 2023 r. Ostatni z ww. wniosków (będący wnioskiem o płatność końcową) złożono do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Projektów Unijnych<sup>90</sup>, trzykrotnie w dniach: 19 lutego, 11 lipca oraz 2 września 2024 r. We wszystkich tych przypadkach MJWPU negatywnie zweryfikowała ten wniosek, m.in. ze względu na nieprzedłożenie wszystkich wymaganych dokumentów, ujęcie we wniosku wydatku niepodlegającego współfinansowaniu, brak dokumentacji potwierdzającej wypełnienie obowiązków informacyjno-promocyjnych, brak możliwości odczytu załączonej dokumentacji w module „załączniki” poz. 38-91. W dniu 25 października 2024 r. Region przekazał do MJWPU wyjaśnienia, a 30 października 2024 r. kolejną wersję ww. wniosku.

(akta kontroli tom XI str. 64-140, 385-466; tom XIII str. 140, 144; tom XVI str. 38,41-121)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej wydatków ujętych w jednym z trzech rozliczonych wniosków o płatność, tj. wniosku za okres od 5 lutego 2021 r. do 21 stycznia 2022 r.<sup>91</sup> na kwotę ogółem 79 936,6 tys. zł netto, stwierdzono, że we wszystkich 11 przypadkach, w których wydatki dotyczyły sfinansowania prac w zakresie opracowania dokumentacji projektowej bądź wykonania robót, do faktur załączone były protokoły odbioru prac oraz sporządzone przez Inżyniera Przejściowe Świadczenia Płatności. W 24 pozycjach jednostkowych wydatków kwalifikowanych (rzeczywiście poniesionych) zadeklarowano kwotę ogółem 98 322,0 tys. zł. Warunkiem wypłaty należności było potwierdzenie przez Inżyniera w Przejściowym Świadczeniu Płatności. Do wszystkich 12 faktur, ujętych we wniosku, których przedmiotem była zapłata za usługi w zakresie zarządzania i sprawowania nadzoru inwestorskiego załączono protokoły z wyliczeniem wynagrodzenia dla firmy wykonującej zadania.

(akta kontroli tom XI str. 141)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. Region nie poniósł wydatków z tytułu zapłaty kar umownych na rzecz wykonawców zadania inwestycyjnego nr 2. Zapłacono natomiast ze środków własnych odsetki w kwocie 11,21 zł, z tytułu nieterminowej zapłaty faktur za przyłączenie obiektów do sieci dystrybucyjnej.

(akta kontroli tom I str. 258; tom XI str. 144)

Na dzień kontroli, tj. 28 sierpnia 2024 r. w Rejestrze roszczeń wzajemnych, prowadzonym w systemie EPM ujęta była kwota 78,0 tys. zł netto z tytułu naliczenia przez Region kary umownej w związku ze zwłoką przekazania przez Inżyniera Kontraktu wykazu personelu (zespołu zmiennego Biura Inżyniera) ze specjalistą przyrodnikiem. 19 grudnia 2019 r. Region wystawił z tego tytułu notę obciążeniową dla wykonawcy umowy na zarządzanie i sprawowanie nadzoru, a następnie 5 maja 2020 r. potrącił tę kwotę z wierzytelności tego podmiotu z tytułu realizacji ww. umowy.

(akta kontroli tom XI str. 168, 200, 384)

We wniosku o dofinansowanie zadania inwestycyjnego nr 2 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 określono, że celem bezpośrednim modernizacji linii kolejowej nr 35 na odcinku Ostrołęka-Chorzele będzie, m.in. przywrócenie ruchu pociągów pasażerskich i towarowych oraz zwiększenie jej przepustowości oraz niezawodności transportu kolejowego na tej linii.

<sup>90</sup> Dalej: MJWPU.

<sup>91</sup> Nr RPMA.07.02.00-14-1829/22-00.

Wskazano na następujące oczekiwane rezultaty eksploatacyjne w wyniku realizacji tego zadania:

- zapewnienie dopuszczalności nacisków dla pociągów pasażerskich - 221 kN (klasa toru D4) i dla pociągów towarowych - 221 kN (klasa toru D4);
- uzyskanie maksymalnej prędkości dla pociągów pasażerskich – 120 km/h, a dla pociągów towarowych - 80 km/h;
- uzyskanie czasu przejazdu pociągów na tym odcinku, międzyregionalnych - ok. 31 minut, regionalnych - ok. 43-50 minut;
- uzyskanie przepustowości ok. 54 pociągów na dobę.

(akta kontroli tom XI str. 4)

Osiągnięcie wskazanych w ww. wniosku parametrów dotyczących zapewnienia zakładanej dopuszczalności nacisków oraz przepustowości zostało potwierdzone w protokole końcowym odbioru nr 1/2023 z 29 listopada 2023 r.

Na podstawie danych z systemu SKRJ ustalono, że po modernizacji czas przejazdu pociągów pasażerskich na zmodernizowanym odcinku linii kolejowej wyniósł 47 minut.

Według raportu dotyczącego stałych ograniczeń eksploatacyjnych sporządzonego na dzień 30 czerwca 2024 r. na części odcinków zmodernizowanej linii nie osiągnięto maksymalnej prędkości dla pociągów pasażerskich w wymiarze 120 km/h.

(akta kontroli tom XII str. 274, 276)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że na wskazanych odcinkach występują lokalne ograniczenia prędkości do 100 km/h spowodowane występowaniem łuków o małym promieniu oraz przejazdów. Wskazali również, że „prędkość 120 km/h została osiągnięta na ok 98 % długości linii, czyli zgodnie ze Standardami Technicznymi, Tom I punkt 3.3 „Kształtowanie profilu prędkości”, tj. został uzyskany warunek prędkości zgodny z typem linii, tj. nie mniejszy niż 60,0 % całej długości linii dla linii modernizowanych”.

(akta kontroli tom XIII str. 132, 137)

Ewidencję księgową dla zadań inwestycyjnych nr 1 i 2 prowadzono przy użyciu programu SAP ERP, moduł FI Programu finansowo-księgowego zgodnie z Jednolitymi Zasadami Rachunkowości i Zakładowym Planem Kont wprowadzonymi uchwałą nr 492/2009 Zarządu PKP PLK S.A. z 16 listopada 2009 r. (ze zm.). W części V ww. dokumentu określono zasady prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla projektów unijnych, zgodnie z którymi dla każdego z ww. zadań inwestycyjnych prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, z zastosowaniem odrębnych kodów na poszczególne źródła finansowania.

(akta kontroli tom XI str. 142; tom XII str. 51-91)

Wg stanu na dzień 31 sierpnia 2024 r. w ewidencji księgowej środków trwałych w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1, ujęto składniki majątkowe o wartości 262 392,7 tys. zł. W ewidencji środków trwałych w budowie ujęto nakłady poniesione na to zadanie w kwocie 262 392,8 tys. zł, z tego kwota 68 249,4 tys. zł dotyczyła wartości nakładów poniesionych na składniki majątkowe w ramach umów, których realizacja nie została jeszcze zakończona. Pozostała kwota 194 143,4 tys. zł ujęta w ewidencji środków trwałych w budowie dotyczyła poniesionych nakładów na składniki majątkowe powstałe w ramach zakończonych już umów, które odebrano od wykonawców zadań na podstawie protokołów odbioru, a w stosunku do których nie dokonano jeszcze operacji przeksięgowania ich na środki trwałe. *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

W odniesieniu do zadania inwestycyjnego nr 2 stwierdzono, że wszystkie składniki majątkowe powstałe w wyniku realizacji zadania ujęto, wg stanu na dzień 31 sierpnia 2024 r. w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli tom XIII str. 439-440, tom XIV str. 337-339, 593)

Analiza 10 dokumentów OT<sup>92</sup>, z tego pięciu wystawionych dla środków trwałych (o łącznej wartości 24 829,7 tys. zł<sup>93</sup>) powstałych lub nabytych w wyniku realizacji zadania inwestycyjnego nr 1 oraz pięciu wystawionych dla środków trwałych powstałych w wyniku realizacji zadania inwestycyjnego nr 2 (o łącznej wartości 22 063,3 tys. zł<sup>94</sup>) wykazała, że ww. dokumenty OT sporządzono po upływie od 198 do 301 dni od daty sporządzenia protokołów odbioru składników majątkowych od wykonawcy robót, *Szerzej o tej sprawie w Sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom XI str. 205, XII str. 97-98, 212)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Region w sposób przewlekły procedował wnioski wykonawców zadań inwestycyjnych nr 1.1., 1.2., 1.3. i 1.4. dotyczące podpisania aneksów do umów na wykonanie tych zadań. Dotyczyło to w szczególności: wniosku z 11 października 2019 r. o podpisanie aneksu Nr 3 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.1., rozpatrywanego przez dwa lata i dwa miesiące; wniosku z 15 listopada 2021 r. o podpisanie aneksu Nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.2., rozpatrywanego przez rok i siedem miesięcy; wniosku z 21 kwietnia 2021 r. o podpisanie aneksu nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.3., rozpatrywanego przez rok i pięć miesięcy; wniosku z 22 listopada 2021 r. o podpisanie aneksu nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.4., rozpatrywanego przez rok i dwa miesiące. We wszystkich tych przypadkach aneksy do umów przedłużające termin wykonania zadania inwestycyjnego podpisano już po upływie (od roku do ponad dwóch lat) wcześniej obowiązującego terminu umownego, do którego dane zadanie miało być zrealizowane.

(akta kontroli tom II str. 114-131, 137-141; tom VII str. 1-2, 366-369, 391-395; tom XII str. 245)

Należy dodać, że procedowanie ww. wniosków Region prowadził niezgodnie z zasadami postępowania dotyczącymi projektów realizowanych przy udziale dofinansowania ze środków Instrumentu „Łącząc Europę” określonymi w pkt 2 i 3 „Procedury podpisywania aneksów”, zamieszczonej w kolejnych wersjach Podręcznika procedur wdrażania projektów kolejowych w ramach CEF. Zgodnie z tymi zasadami czas na przygotowanie przez Region projektu aneksu w wersji elektronicznej wynosił trzy dni robocze od daty otrzymania opinii z Biura Roszczeń i Komitetu Inwestycyjnego. W sytuacji pominięcia przez Region kroku dotyczącego przesłania wniosku o aneks do zaopiniowania przez ww. komórki (z przyczyn wskazanych w wyjaśnieniach w tej sprawie), trzydniowy termin na przygotowanie wersji elektronicznej projektu aneksu i przesłanie go do konsultacji, w ocenie NIK, należałoby liczyć od daty otrzymania wniosku wykonawcy w sprawie podpisania aneksu do umowy .

<sup>92</sup> Stanowiących podstawę do ujęcia w ewidencji księgowej środków trwałych składników majątkowych powstałych lub nabytych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych.

<sup>93</sup> W skład których wchodziły m.in. wiadukty drogowe o wartości 21 411,1 tys. zł oraz zbiornik retencyjny o wartości 963,4 tys. zł.

<sup>94</sup> W skład których wchodził m.in. most stalowy o wartości 21 287,3 tys. zł.

Tymczasem ww. przypadkach, projekty aneksów do umów w wersji elektronicznej sporządzono w następujących terminach w relacji do daty wpływu wniosków wykonawców w sprawie podpisania aneksów:

- zadanie nr 1.1. – 21 września 2021 r., tj. po 711 dniach od złożenia wniosku w sprawie zawarcia aneksu Nr 3;
- zadanie nr 1.2. – w dniu 6 października 2022 r., tj. po 325 dniach od złożenia wniosku w sprawie zawarcia aneksu Nr 2;
- zadanie nr 1.3. - dniu 22 sierpnia 2022 r., tj., po 488 dniach od złożenia wniosku w sprawie zawarcia aneksu Nr 2 i po 410 dniach od daty jego uzupełnienia (8 lipca 2021 r.);
- zadanie nr 1.4. – w dniu 6 października 2022 r., tj. po 318 dniach od złożenia wniosku w sprawie zawarcia aneksu Nr 2.

(akta kontroli tom VII str. 366-369, 391-395; tom XII str. 245)

Podstawowym, negatywnym skutkiem długotrwałego procedowania przez Region wniosków wykonawców w sprawie podpisanie aneksów do umów był fakt, że do czasu ich podpisania, nie mogły być zatwierdzone przez Inżynierów przedstawione przez wykonawców Harmonogramy Rzeczowo-Finansowe dla etapu prac budowlanych, jak i ich aktualizacje, które stanowić miały podstawowy instrument służący do monitorowania przebiegu realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych. Zgodnie z Subklauzulą 8.3 Warunków Szczególnych umów, Inżynier nie mógł zatwierdzić Harmonogramu, jeżeli podana w nim data zakończenia robót przekraczała określony w umowie czas na ukończenie zadania. Do czasu podpisania aneksów, wykonawcy nie mieli możliwości przedstawienia Harmonogramów zawierających informacje, które jednocześnie odzwierciedlałyby aktualny stan zaawansowania prowadzonych prac, a jednocześnie zawierałyby dane dotyczące dalszego przebiegu realizacji zadania zgodne z postanowieniami umów.

Należy zauważyć, że zgodnie z Subklauzulą 8.7. lit. f Warunków szczególnych nieuwzględnienie przez wykonawcę uwag zgłoszonych przez Inżyniera do Harmonogramu, albo brak dokonania jego aktualizacji w ustalonym terminie, skutkować powinno naliczeniem kar umownych w wysokości 5,0 tys. zł za każdy dzień zwłoki.

(akta kontroli tom I str. 112; tom VIII str. 64-70, 186-189; tom VII str. 66-72, 239-245)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili m.in., iż że nie znają przyczyn zwłoki w opracowaniu projektów aneksów, ponieważ osoby odpowiedzialne za procedowanie wniosków pracują poza strukturami Regionu. Z uwagi na zmiany kadrowe od 1 października 2022 r. wnioski procedowane były przez obecny Zespół Kontraktu, po zapoznaniu się z aktami sprawy. Odnosząc się do wniosku z 9 listopada 2022 r. w sprawie podpisania aneksu Nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego Nr 1.1. wskazali natomiast, że projekt aneksu sporządzony został dopiero po zweryfikowaniu przyczyn, które zgłosił wykonawca.

(akta kontroli tom XIII str. 193-195)

2. Region zaniechał dochodzenia od wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 1.1. kar umownych w kwocie ogółem 636,0 tys. zł, należnych zgodnie Subklauzulą 8.7. lit. b), c) i f), z tytułu nieuzasadnionej zwłoki w przekazaniu: Programu Zapewnienia Jakości dla tego zadania; Raportów o postępie prac za czerwiec i lipiec 2017 r.; poprawionego Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego dla etapu prac projektowych. W ocenie NIK było to działaniem niegospodarnym i nierzetelnym.

(akta kontroli tom VIII str. 188-189; tom XII str. 210, 318, 352-381)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że po analizie argumentacji stron oraz ryzyk sądowych w związku z faktem, iż kary umowne w znacznym stopniu przekraczały wysokość szkody, jaką zamawiający mógłby ponieść w związku z niedopełnieniem przez wykonawcę obowiązków umownych, odstąpiono od dochodzenia wskazanych kar. W dodatkowych wyjaśnieniach Dyrektor Regionu powołał się na postanowienia art. 484 § 2 k.c., w których wskazano, że jeżeli zobowiązanie zostało w znacznej części wykonane lub gdy kara jest rażąco wygórowana, dłużnik może żądać zmniejszenia kary umownej.

(akta kontroli tom XIII str. 16-17; tom XVI str. 120-218)

W ocenie NIK powyższe argumenty nie tłumaczą całkowitego zaniechania naliczenia kar umownych ww. wykonawcy z tytułu ww. opóźnień w wywiązywaniu się z obowiązków umownych. Ponadto Dyrektor nie przedstawił dokumentów potwierdzających formalne podjęcie przez Dyrekcję Regionu decyzji o odstąpieniu od dochodzenia kar umownych od wykonawcy, z przyczyn wskazanych w wyjaśnieniach. Nie przedstawił również dokumentów potwierdzających formalne uzgodnienie z wykonawcą kwestii kompensaty wzajemnych roszczeń finansowych, obejmujących roszczenia z tytułu kar umownych.

**3.** Stwierdzono, że w przypadku zadania inwestycyjnego nr 1 Region poniósł wydatki w kwocie ogółem 14 682,49 zł z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań wobec różnego rodzaju podmiotów, co było działaniem niegospodarnym.

- 13 831,71 zł - z tytułu zwłoki w wypłacie odszkodowań dla pięciu właścicieli, których nieruchomości zostały przejęte na realizację inwestycji;
- 703,65 zł – z tytułu zwłoki w uregulowaniu należności wynikających z pięciu faktur wystawionych przez Koleje Mazowieckie dotyczących obciążenia Spółki PKP PLK kosztami organizacji komunikacji zastępczej;
- 126,16 zł – z tytułu zwłoki w uregulowaniu dziewięciu faktur wystawionych przez PGE Dystrybucja S.A. i PGE Obrót S.A.;
- 20,89 zł – z tytułu zwłoki w uregulowaniu należności na rzecz Województwa Mazowieckiego i Gminy Małkinia.

(akta kontroli XII str. 103; tom XIII str. 193, 403-405)

Dyrektor Regionu i Zastępca wyjaśnili m.in., że opóźnienie w wypłacie odszkodowań wynikało, m.in. z późnego uzyskiwania informacji o ostateczności decyzji odszkodowawczej, braku poprawnych oświadczeń ze strony właścicieli nieruchomości o formie zapłaty, wyczerpania zabezpieczenia finansowego na zapłatę odszkodowania lub długotrwałego procedowania wniosków o wypłatę odszkodowań. W odniesieniu do pozostałych przypadków zapłaty odsetek za zwłokę wskazywali, że ich przyczyną była, m.in. potrzeba weryfikacji zasadności obciążenia Regionu kosztami z danego tytułu, przewlekłość procedur niezbędnych do wprowadzenia danej płatności do systemu informatycznego SAP.

(akta kontroli tom XIII str. 193, 420-422)

**4.** Ustalono, że podana w aneksie Nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.2. data jego podpisania (10 maja 2023 r.) była niezgodna z faktyczną datą dokonania tej czynności (11 lipca 2023 r.), co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom VII str. 161-163; tom IX str. 221-224)

Dyrektor i jego Zastępca wyjaśnili, że doszło w tym przypadku do omyłki pisarskiej. Aneks został faktycznie podpisany 11 lipca 2023 r.

(akta kontroli tom XIV str. 390-393)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że popełnione w tym przypadku omyłki, dotyczą nie tylko daty podpisania aneksu Nr 2, ale również numeracji

kolejnych aneksów. Aneks Nr 3 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego, podpisano 30 czerwca 2023 r., tj. przed datą podpisania aneksu Nr 2.

(akta kontroli tom VII str. 165-170)

5. Z ewidencji księgowej powadzonej przez Spółkę w odniesieniu do zadania inwestycyjnego nr 1 wynikało, że wg stanu na dzień 31 sierpnia 2024 r. na stanie środków trwałych w budowie znajdowały się poniesione na ten cel nakłady na łączną kwotę 194 143,4 tys. zł, które nie rozliczono i przyjęto na stan środków trwałych, pomimo iż składniki majątkowe (których te nakłady dotyczyły) odebrano od wykonawców tego zadania, a umowy na podstawie których powstawały zostały zakończone.

Ponadto, jak wynika z badanej próby 10 dowodów OT wystawionych w celu przeksięgowania na stan środków trwałych składników majątkowych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych nr 1 i 2, o łącznej wartości 46 893,0 tys. zł, sporządzenie tych dowodów miało miejsce w okresie od 198 do 301 dni od daty dokonania ich odbioru. W konsekwencji operacje związane z ujęciem składników majątkowych, których dotyczyły dowody w ewidencji księgowej środków trwałych dokonywano z naruszeniem postanowień art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych dotyczących okresu sprawozdawczego, należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie które miało miejsce w tym okresie sprawozdawczym. Stanowiło to również naruszenie postanowień art. 24 ust. 1, w zw. z art. 24 ust. 5 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którymi księgi rachunkowe prowadzone powinny być na bieżąco.

Zgodnie z obowiązującymi w Spółce PKP PLK Jednolitymi Zasadami Rachunkowości<sup>95</sup> podstawowym okresem sprawozdawczym Spółki był okres jednego miesiąca kalendarzowego.

(akta kontroli tom XI str. 205; tom XII str. 56, 83-85, 97-98, 212; tom XIII str. 242, 320-330, 439-440; tom XIV str. 593)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że w Spółce brak było uregulowań wewnętrznych, które określałyby w jakim terminie środek trwały miałby być przekazywany na stan. W związku z powyższym wnioski w tej sprawie sporządzano sukcesywnie.

(akta kontroli tom XIII str. 413-414)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że w kontekście przywołanych wyżej przepisów ustawy o rachunkowości, podnoszone przez Dyrektora Regionu i jego Zastępcę okoliczności nie mają wpływu na istotę nieprawidłowości, która dotyczy naruszenia przepisów rangi ustawowej. Niezależnie od tego należy też zwrócić uwagę, że w kontrolowanym okresie w Spółce obowiązywała »Instrukcja o ewidencji środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych If-3«, stanowiąca załącznik do uchwały nr 108/2023 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 7 lutego 2023 r.

6. W wyniku oględzin przeprowadzonych 12 sierpnia 2024 r., których przedmiotem były wyniki prac wykonanych na stacji kolejowej w Ostrołęce w ramach realizacji zadania inwestycyjnego nr 2 stwierdzono, że wbrew zapisom zamieszczonym w części opisowej projektu wykonawczego nie zostało wykonane zadanie nad stojakami na rowery zlokalizowanymi przy tej stacji. Przyczyną tej sytuacji był fakt, że w części rysunkowej tego projektu nie przewidziano wykonania takiego zadania. Niezwrócenie przez Region uwagi na sprzeczność przyjętych rozwiązań w tej sprawie podczas odbioru dokumentacji świadczy o braku rzetelności postępowania.

<sup>95</sup> Przyjętymi uchwałą Zarządu Spółki Nr 492/2009 z dnia 16 listopada 2009 r., zatwierdzonymi uchwałą Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki nr 25/2009 z dnia 16 grudnia 2009 r. (ze zm.).

(akta kontroli tom II str. 509-519; tom IV str. 412-436, 594)

Dyrektor Regionu i jego Zastępca wyjaśnili, że wytyczne architektoniczne dla infrastruktury pasażerskiej nie zawierały zapisów nakazujących budowę zadaszenia nad stojakami na rowery. Z uwagi na powyższe, ani Inżynier, ani ZOPI oceniający dokumentację projektową nie mieli podstaw do wymagania od wykonawcy zaprojektowania zadaszenia stojaków na rower. Takie wymagania mogłyby spowodować uznanie przez wykonawcę budowy zadaszenia stojaków za roboty dodatkowe, co byłoby przyczyną złożenia przez niego roszczenia finansowego. Zarówno Dyrektor Regionu, jak i jego Zastępca, nie udzielili odpowiedzi na pytanie, z jakich przyczyn nie zwrócono uwagi podczas odbioru dokumentacji projektowej na sprzeczność rozwiązań w zakresie zadaszenia stojaków przyjętych w części opisowej i rysunkowej dokumentacji.

(akta kontroli tom IV str. 515; tom XIV str. 409)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność Regionu w zakresie nadzorowania realizacji zadań inwestycyjnych, m.in. z uwagi na przewlekłość procedowania wniosków wykonawców zadań inwestycyjnych w sprawie podpisania aneksów do umów dotyczących zmiany terminów ich realizacji oraz wysokości wynagrodzenia, co uniemożliwiało zatwierdzenie Harmonogramów Rzeczowo-Finansowych, mających stanowić podstawowy instrument do monitorowania przebiegu realizacji poszczególnych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości przy realizacji ww. zadań dotyczyły ponadto, m.in: zaniechania dochodzenia należnych kar umownych w kwocie 636,0 tys. zł do wykonawcy zadania inwestycyjnego nr 1.1., nieuzasadnionej zwłoki w wystawianiu dokumentów OT dla składników majątkowych powstałych w wyniku realizacji inwestycji, odebranych od wykonawców i oddanych do użytkowania, poniesienia zbędnych wydatków w kwocie ogółem 14,7 tys. zł z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę w regulowaniu zobowiązań oraz podania w aneksie nr 2 do umowy na realizację zadania inwestycyjnego nr 1.2. daty podpisania tego aneksu niezgodnej ze stanem faktycznym.

## IV. Wnioski

#### Wnioski

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

- 1) Przeprowadzanie pogłębionej analizy zakresu rzeczowo-finansowego planowanych do realizacji zadań inwestycyjnych, przed wyborem ich wykonawców, w celu minimalizacji ryzyka opóźnień w realizacji zadań oraz konieczności podwyższania wynagrodzenia dla ich wykonawców.
- 2) Określanie wartości szacunkowej zamówień na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych wyłącznie na podstawie zatwierdzonych Programów Funkcjonalno-Użytkowych.
- 3) Stosowanie się do uregulowań wewnętrznych, określających zasady zatwierdzania Programów Funkcjonalno-Użytkowych oraz zasady dokonywania odbioru dokumentacji projektowej.
- 4) Zwracanie szczególnej uwagi na zgodność części opisowej dokumentacji projektowej z częścią rysunkową dokumentacji na etapie dokonywania oceny i odbioru tej dokumentacji.
- 5) Procedowanie wniosków wykonawców zadań inwestycyjnych o podpisanie aneksów do zawartych umów na realizację zadań bez zbędnej zwłoki, z uwzględnieniem uregulowań wewnętrznych, obowiązujących w Spółce PKP PLK, w tym zakresie.

- 6) Podawanie w aneksach do umów na wykonanie zadań inwestycyjnych dat ich podpisania zgodnych ze stanem faktycznym.
- 7) Każdorazowe dochodzenie kar umownych z tytułu nienależytego wykonania zadań inwestycyjnych przez wykonawców.
- 8) Terminowe regulowanie zobowiązań, w celu unikania ponoszenia zbędnych wydatków z tytułu zapłaty odsetek za zwłokę.
- 9) Wystawianie bez zbędnej zwłoki 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.

## 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 NIK w Warszawie. 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  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, dnia 30 stycznia 2025 r.

Kontroler  
Magdalena Raczkowska  
Główny specjalista k.p.

-  
/...../  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
p.o. Dyrektora  
Paweł Tołwiński

-  
/...../  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Paweł Tołwiński p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie

-  
/...../  
podpis