



KIN.410.004.00.2015
Nr ewid. 159/2016/P/15/032/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA WIELOLETNIEGO PROGRAMU INWESTYCJI KOLEJOWYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

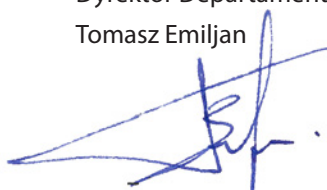
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

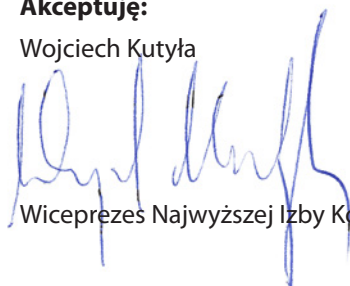
Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 16.12.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

| | |
|---|----|
| WPROWADZENIE | 7 |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI | 8 |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI | 9 |
| 2.1. Ocena kontrolowanej działalności | 9 |
| 2.2. Uwagi końcowe i wnioski | 18 |
| 3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE | 21 |
| 3.1. Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności | 21 |
| Podstawy prawne uchwalenia i realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych | 21 |
| Finansowanie inwestycji objętych WPIK do roku 2015 | 22 |
| Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego | 23 |
| Centrum Unijnych Projektów Transportowych | 24 |
| 3.2. Wyniki kontroli | 25 |
| Przygotowanie programu WPIK i dokonywanie w nim zmian | 25 |
| Finansowanie realizacji programu WPIK | 28 |
| Nadzór nad realizacją WPIK | 34 |
| Realizacja programu WPIK | 39 |
| Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych | 45 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE | 61 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli | 61 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 63 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI | 66 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|--------------------------------|--|
| CRI | Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA utworzono z dniem 1 stycznia 2010 r. Podstawowym zadaniem CRI jest zarządzanie inwestycjami infrastrukturalnymi. Dyrektorowi Centrum podlegało siedem oddziałów, tj. w Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu oraz w Krakowie. W miejsce oddziałów, od czerwca 2014 r. utworzono pięć samodzielnych Regionów Inwestycyjnych: Północny (Gdańsk), Centralny (Warszawa), Południowy (Kraków), Śląski (Wrocław), Zachodni (Poznań) oraz Region Technologiczny. |
| CUPT | Centrum Unijnych Projektów Transportowych |
| EBI | Europejski Bank Inwestycyjny |
| EFRR | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| ERTMS | Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) obejmuje ujednoczoną europejską łączność pomiędzy pociągami GSM-R (Global System for Mobile Communications-Railway) oraz ujednoczony europejski system bezpiecznej kontroli jazdy pociągu ETCS (European Train Control System). Oba systemy są istotnymi składnikami europejskiej polityki likwidacji barier w transporcie. |
| FIDIC | Zbiór procedur i warunków opisujących realizację inwestycji budowlanych. Procedury kontraktowe zostały wydane i rozpowszechnione przez FIDIC – Federation Internationale des Ingenieurs Conseils, czyli Międzynarodową Federację Inżynierów-Konsultantów. |
| FK | Fundusz Kolejowy |
| FS | Fundusz Spójności |
| Infrastruktura kolejowa | Linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury. |
| Interoperacyjność kolei | Zdolność systemu kolei do bezpiecznego i niezakłóconego ruchu pociągów na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej, polegająca na spełnieniu zasadniczych wymagań określonych w standardach europejskich. |
| Inwestor | PKP PLK S.A. (w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane). |
| Inżynier Kontraktu | Osoba fizyczna wyznaczona przez Konsultanta, która zarządza oraz sprawuje nadzór nad wykonywaniem prac budowlanych zgodnie z ustawą – Prawo budowlane oraz postępowaniem realizacji projektu inwestycyjnego zgodnie z warunkami kontraktowymi. |
| Kierownik Projektu | Osoba wyznaczona przez inwestora, która jest pierwszym przedstawicielem zamawiającego w kontaktach z Inżynierem Kontraktu i jest odpowiedzialna za nadzorowanie i zarządzanie usługą ¹ w imieniu zamawiającego. |
| Konsultant | Podmiot, z którym inwestor zawarł umowę na zarządzanie projektem w zakresie budowy infrastruktury kolejowej, w tym pełnienie nadzoru nad realizacją robót. |

¹ Usługa – czynności, które ma wykonywać inżynier kontraktu stosownie do postanowień zawartej umowy o pełnienie nadzoru nad realizacją projektu.

| | |
|--|---|
| Linia kolejowa | Droga kolejowa mająca początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajęтыми pod nie gruntami. |
| Linia kolejowa o znaczeniu państwowym | Istniejąca lub projektowana linia kolejowa, której budowa, utrzymanie i eksploatacja uzasadniona jest ważnymi względami gospodarczymi, społecznymi, ekologicznymi lub obronnymi. |
| LCS | Lokalne Centrum Sterowania |
| MF | Ministerstwo Finansów |
| MI | b. Ministerstwo Infrastruktury |
| Minister | minister właściwy do spraw transportu |
| MiIR | Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju |
| Odcinek linii kolejowej | Część linii kolejowej zawarta między stacjami węzłowymi albo między punktem początkowym lub końcowym linii kolejowej a najbliższą stacją węzłową. |
| PFU | Program Funkcjonalno-Użytkowy zadania inwestycyjnego stanowiący podstawę do dalszego projektowania. |
| PKP PLK S.A. (lub Spółka, PLK) | PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. |
| PKP S.A. | Polskie Koleje Państwowe S.A. |
| Podtorze | Podłoże gruntowe, na którym jest ułożona nawierzchnia toru kolejowego. |
| POIiŚ | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. |
| Pzp | Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164). |
| RDOŚ | Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska |
| Roboty budowlane | Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane t.j. (Dz. U. z 2016 r. poz. 290), należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. |
| Roszczenie ostateczne | Roszczenie wykonawcy inwestycji zgłoszone do zamawiającego, w pełni udokumentowane, którego zasadność została potwierdzona przez Inżyniera Kontraktu. |
| Sieć kolejowa | Układ połączonych ze sobą linii kolejowych, stacji i terminali kolejowych oraz wszystkich rodzajów stałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei, będący własnością zarządcy infrastruktury lub zarządzany przez zarządcę infrastruktury. |
| SIWZ | Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia – opis przedmiotu zamówienia, zgodnie z art. 29 i 36 ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. |

| | |
|---|--|
| TEN-T | Transeuropejska Sieć Transportowa (Trans-European Network Transport). Dotyczy projektów wspólnego zainteresowania, które realizowane są przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 171 traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.U. UE C 326/47-199 z 26 października 2012 r.). Program TEN-T jest dodatkowym instrumentem finansowym w dziedzinie transportu, wspierającym i współfinansującym projekty rozwoju transportu. Projekty TEN-T mają z założenia przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju sieci transportowej, zapewniać spójność oraz interoperacyjność transeuropejskich sieci transportowych, integrować wszystkie rodzaje transportu oraz przyczyniać się do ochrony środowiska oraz podwyższenia standardów bezpieczeństwa. |
| Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku | Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353). |
| ustawa – Prawo budowlane | Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290). |
| Wniosek o płatność | Wniosek o refundację wydatków/rozliczenie projektu, składany przez inwestora w celu refundacji/rozliczenia wydatków faktycznie poniesionych, potwierdzonych za pomocą faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej i poświadczonych przez Instytucję Płatniczą. |
| WPIK | „Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015”, zastąpiony od 5 listopada 2013 r. przez „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2015”, a następnie od 13 marca 2015 r. przez „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”, zakończony dnia 31 grudnia 2015 r. |
| Zamawiający | PKP PLK S.A. (w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych). |
| Zarządca infrastruktury | PKP PLK S.A. – podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.). |

Długoletnia stagnacja w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej przyczyniła się do zmniejszenia rynku wykonawców projektów inwestycyjnych i robót budowlanych. Miało to negatywny wpływ na sprawność i jakość realizowanych zadań inwestycji kolejowych.

Podjęta po roku 2000 realizacja inwestycji kolejowych nie przebiegała planowo, a występujące opóźnienia w ich budowie odsuwały w czasie likwidację utrudnień w funkcjonowaniu transportu kolejowego.

Przeprowadzona przez NIK w 2012 r. kontrola² wykazała opóźnienia w przygotowywaniu strategicznych dokumentów dotyczących budowy infrastruktury kolejowej, brak środków³ na finansowanie inwestycji kolejowych, przede wszystkim umożliwiających zadowalającą absorpcję funduszy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) oraz nieskuteczny nadzór właścicielski nad działalnością PKP PLK S.A., sprawowany przez ministra właściwego ds. transportu.

Stwierdzone w wyniku ww. kontroli znaczne ryzyko niezrealizowania zadań określonych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”, a w konsekwencji ryzyko utraty części środków pomocowych UE i konieczność sfinansowania tylko ze środków krajowych już rozpoczętych inwestycji, była motywacją ponowienia przez NIK kontroli tej problematyki.

W kontrolowanym okresie⁴ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. realizowała zadania inwestycyjne określone w ustanowionym i kilkakrotnie aktualizowanym przez Radę Ministrów Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (WPIK): „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”⁵, a następnie w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015”⁶ oraz „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”⁷.

² P/12/078 „Realizacja inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez PKP PLK S.A.” w latach 2010–2012 (I półrocze).

³ W odpowiednich kwotach i terminach.

⁴ Lata 2011–2015, do dnia 31 maja 2015 r.

⁵ Od dnia 7 listopada 2011 r.

⁶ Od dnia 5 listopada 2013 r.

⁷ Od dnia 13 marca 2015 r.

Temat i numer kontroli

Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (P/15/032).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena czy Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych (WPIK) był prawidłowo przygotowany i realizowany, tj. w sposób który umożliwił osiągnięcie zaplanowanych efektów w ustanowionym przez Radę Ministrów terminie. W szczególności dokonano oceny działalności:

- ministra właściwego do spraw transportu w zakresie przygotowania WPIK i jego zmian oraz monitorowania i nadzoru realizacji programu, a także osiągnięcia zaplanowanych w programie efektów;
- CUPT w zakresie skuteczności monitoringu procesu inwestycyjnego i prawidłowości wydatkowania środków finansowych;
- PKP PLK S.A. oraz wyodrębnionej w strukturze organizacyjnej Spółki jednostki organizacyjnej: Centrum Realizacji Inwestycji (CRI) oraz jego terenowych komórek organizacyjnych (Regionów): w zakresie przygotowania organizacyjnego spółki do realizacji zadań objętych WPIK, prawidłowości planowania i przygotowania inwestycji do realizacji, sprawowania nadzoru, zarządzania i monitorowania przebiegu zadań inwestycyjnych, osiągnięcia efektów zaplanowanych w WPIK, a także wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w zakresie WPIK wobec nadzorującego Ministra.

Zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 6 maja 2015 r. do dnia 14 grudnia 2015 r.⁸, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*⁹.

Kontrolą objęto lata 2011–2015 (I półrocze). Badaniami objęto również działania mające miejsce przed 1 stycznia 2011 r., o ile miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli. Ponadto wykorzystano informacje dotyczące realizacji WPIK w II półroczu 2015 r. przekazane przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa po zakończeniu czynności kontrolnych oraz wyniki kontroli I/16/003/KIN „Funkcjonowanie systemu finansowania inwestycji kolejowych”.

⁸ Czynności kontrolne w jednostkach kontrolowanych zakończono do dnia 24 sierpnia 2015 r., a w dniu 14 grudnia 2015 r. zostało podpisane ostatnie wystąpienie pokontrolne.

⁹ Standardy kontroli NIK dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Stopień przygotowania do realizacji inwestycji infrastrukturalnych w ramach Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych (WPIK)¹⁰ nie gwarantował pełnej realizacji programu do końca 2015 r., tj. w okresie kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Niepełne wykonanie objętych programem inwestycji doprowadziło do obniżenia w listopadzie 2013 r. kwot zaplanowanych na ich realizację ze środków POIiŚ z 26,7 mld zł do 21,3 mld zł (o 5,4 mld zł), a na koniec 2015 r. do niewykorzystania na inwestycje kolejowe ujęte w WPIK części zaplanowanych środków POIiŚ w kwocie 5,9 mld zł, z czego ok. 2,4 mld zł¹¹ zostało wykorzystane na zwiększenie dofinansowania UE dla inwestycji miejskich, a kwota 3,5 mld zł możliwego do uzyskania dofinansowania z perspektywy 2007–2013 została utracona¹².

Wg WPIK do roku 2013, środki finansowe zaplanowane na realizację programu stanowiły łącznie 36,5 mld zł. W wyniku aktualizacji planu, dostosowujących WPIK do rzeczywistego procesu inwestycyjnego, ograniczono zaplanowaną w WPIK do roku 2015 łączną kwotę wydatków do kwoty 31,6 mld zł. Do dnia 31 grudnia 2015 r. na realizację WPIK wykonano wydatki w kwocie 22,7 mld zł¹³, tj. zrealizowano program w wymiarze finansowym w 71,8% planu po zmianach.

Do dnia 31 grudnia 2015 r. nie zakończono 73 projektów spośród 153 ujętych w WPIK¹⁴. Konsekwencją nieukończenia realizacji inwestycji do dnia 31 grudnia 2015 r. była konieczność wystąpienia do Komisji Europejskiej o zgodę na ujęcie kontynuowania finansowania inwestycji, objętych perspektywą finansową 2007–2013, ze środków perspektywy 2014–2020¹⁵. KE wydała decyzje uwzględniające tzw. fazowanie dla ośmiu projektów¹⁶.

Nie wszystkie trudności, które wystąpiły w realizacji programu WPIK, zostały przewidziane na etapie jego tworzenia. W treści WPIK zamieszczono analizę zagrożeń realizacyjnych dla programu, które

¹⁰ „Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015” ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r., zastąpiony od 5 listopada 2013 r. przez „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2015”, a następnie od 13 marca 2015 r. przez „Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020”.

¹¹ Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował NIK pismem z dnia 22 lutego 2016 r., że zawarto aneksy do umów o dofinansowanie, uwalniające niewykorzystane środki POIiŚ 2007–2013 (ok. 2,4 mld PLN). Uwolnione środki POIiŚ zostały wykorzystane na zwiększenie dofinansowania UE dla inwestycji miejskich (w tym kolei aglomeracyjnej) w ramach VII osi POIiŚ, które dotychczas, z powodu braku alokacji UE, były realizowane przy obniżonym poziomie dofinansowania.

¹² W efekcie doprowadziło to do niewykorzystania na realizację infrastruktury kolejowej z perspektywy finansowej 2007–2013 łącznej kwoty 11,3 mld zł, zaplanowanych ze środków UE.

¹³ „Sprawozdanie z wykonania w 2015 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020” – Tabela 7.

¹⁴ Wg danych przekazanych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w dniu 22 lutego 2016 r.

¹⁵ NIK zwraca uwagę, iż w przypadku projektów przeznaczonych do tzw. „fazowania”, czyli do ujęcia kontynuowania finansowania inwestycji, objętej perspektywą finansową 2007–2013, ze środków perspektywy 2014–2020, wymagane jest uzyskanie zgody w formie decyzji Komisji Europejskiej (KE). Na dzień zakończenia kontroli (31 lipca 2015 r.) nie uzyskano potwierdzenia możliwości finansowania tych inwestycji ze środków UE przewidzianych w nowej perspektywie finansowej, dla wszystkich inwestycji przewidzianych przez Spółkę do „fazowania”. Istniało więc potencjalne zagrożenie nieotrzymania refundacji z budżetu środków europejskich dla tych inwestycji.

¹⁶ Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa–Białystok – granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka–Tłuszcz (Sadowne), Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A – odcinek Warszawa Zachodnia – Miedniewice (Skierniewice), Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, Modernizacja linii kolejowej E 65/C–E 65 na odcinku Warszawa – Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego, Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap III, odc. Czempień – Poznań, Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III, Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie – Radom (LOT: A, B, F), Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa).

mogły powodować opóźnienia w realizacji projektów, na skutek opóźnień w uzyskaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, konieczności aktualizacji wcześniejszych opracowań lub zaburzeń w procesie finansowania. Wczesne rozpoznanie zagrożeń w wyniku monitorowania i nadzorowania realizacji programu miały zapewnić podjęcie działań korygujących przez PKP PLK S.A., w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. transportu i wyeliminować powstające problemy. Wbrew założeniom, opóźnienia nastąpiły już na etapie przygotowania i ustanowienia WPIK. Minister właściwy ds. transportu przedłożył Radzie Ministrów projekt programu bez niezbędnych uzgodnień międzyresortowych, dotyczących w szczególności finansowania jego realizacji, co wydłużyło procedurę ustanowienia programu. Istotną przeszkodą w terminowej realizacji WPIK było ustanowienie programu, opartego na niezwyfikowanym przez ministra właściwego ds. transportu i niezgodnym ze stanem faktycznym oświadczeniu spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., że począwszy od 2011 r. była ona organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania.

Już w kwietniu 2012 r., tj. 5 miesięcy po uchwaleniu programu, Departament Transportu Kolejowego w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa¹⁷, ponieważ program przewidywał kilkukrotny wzrost intensywności robót inwestycyjnych¹⁸ w stosunku do lat poprzednich. W konsekwencji przygotowany przez ministra program nie został dostosowany do możliwości realizacyjnych PKP PLK S.A., a zakres zadań inwestycyjnych ujęty w WPIK, okazał się niemożliwy do realizacji w ustanowionych terminach. Potrzeba dostosowania programu do możliwości realizacyjnych oraz możliwości sfinansowania inwestycji, przy założeniu maksymalizacji wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE, doprowadziła do pięciokrotnej zmiany programu wieloletniego w okresie 4 kolejnych lat (2012–2015).

Kontrola wykazała, że PKP PLK S.A., jako zarządca infrastruktury kolejowej i realizator WPIK, nie była wystarczająco przygotowana pod względem organizacyjnym i kadrowym zarówno do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycyjnych, jak i do efektywnego wykorzystywania środków funduszy UE. Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Spółka posiadała możliwość dysponowania środkami z niewykorzystanych i niepobranych transz kredytów EBI oraz niewykorzystanych środków z obligacji w łącznej kwocie 8.098.597 tys. zł¹⁹. Pomimo zapewnienia środków finansowych na przygotowanie i realizację inwestycji, opóźnienia w realizacji projektów ujętych w WPIK nie umożliwiły wykorzystania tych środków w zaplanowanych terminach. Główną tego przyczyną było niezapewnienie przez PKP PLK S.A. przygotowania i zrealizowania projektów inwestycyjnych ujętych w WPIK w zaplanowanym zakresie i terminach. Świadczy o tym wysoki udział inwestycji, dla których na różnych etapach realizacji wystąpiły opóźnienia (70 spośród 153 zadań ujętych w WPIK²⁰)

¹⁷ W ocenie komórek organizacyjnych ministerstwa, dalsza akceptacja zakresu finansowego w uchwalonym przez RM WPIK, narażała resort na zarzut wprowadzenia w błąd Rady Ministrów oraz obarczenia odpowiedzialnością za niewykorzystanie dostępnych środków UE.

¹⁸ Planowana intensyfikacja robót inwestycyjnych wynikała z zaplanowanego wzrostu na ten cel wydatków PKP PLK S.A. z poziomu ok. 6.350 mld zł przed rokiem 2010 do poziomu 25.503 mld zł w latach 2010–2013, przy czym największe wydatki miały zostać poniesione w roku 2012 (9.134 mln zł) oraz w roku 2013 (8.891 mln zł).

¹⁹ 1.672,05 mln EUR (628 mln EUR kredytów nie rozpoczętych i 1.044,05 mln EUR kredytów rozpoczętych) przeliczone na PLN zgodnie z kursem przyjętym przez Spółę w wykazie kwot uzyskanych z kredytów EBI równym 4,2615 PLN/1EUR oraz z wyemitowanych i nie wykorzystanych środków obligacji w kwocie 973.156 tys. zł.

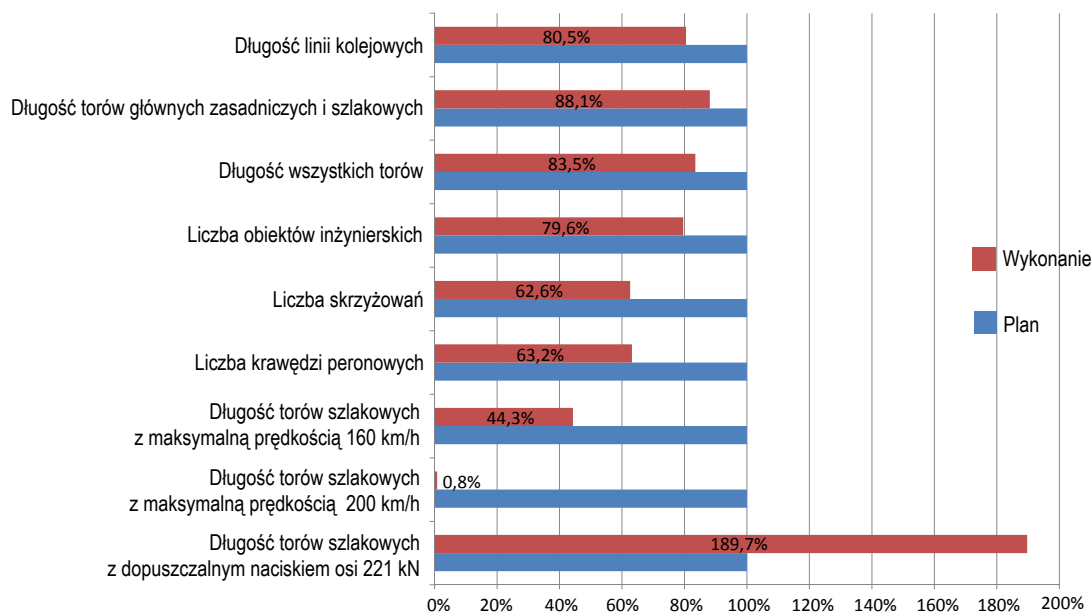
²⁰ WPIK do roku 2015 z perspektywą do roku 2020.

i znacząca liczba zadań, dla których wystąpiły opóźnienia w trakcie przygotowania ich realizacji (37 zadań)²¹, w szczególności na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych (spowodowane wielokrotnym uzupełnianiem dokumentacji i poprawianiem wniosków o wydanie decyzji).

PKP PLK S.A. nie osiągnęła w pełni podstawowych celów sformułowanych w WPIK²², w szczególności nie uzyskano na liniach sieci TEN-T pełnej interoperacyjności, a także nie uzyskano pełnego dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów określonych umowami AGC i AGTC²³. Założone w WPIK wskaźniki i mierniki, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., zostały zrealizowane w zakresie od 35% (osiągnięta długość występowania maksymalnej prędkości 200 km/h) do 90% (zrealizowana długość torów szlakowych i głównych zasadniczych), przy czym zrealizowano 83% zaplanowanej liczby obiektów inżynierskich i uzyskano zwiększenie prędkości pociągów o co najmniej 30km/h na 54% zaplanowanej długości torów. W wyniku niewykonania pełnego zakresu rzeczowego ujętego w WPIK, na realizację inwestycji nie wydatkowano 28% zaplanowanych w programie środków finansowych.

Wykres nr 1

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2013 roku z perspektywą do roku 2015
plan i procentowe wykonanie wg stanu na 31 grudzień 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

²¹ Stan na 31 maja 2015 r.

²² WPIK do 2013 r. i WPIK do 2015 r.

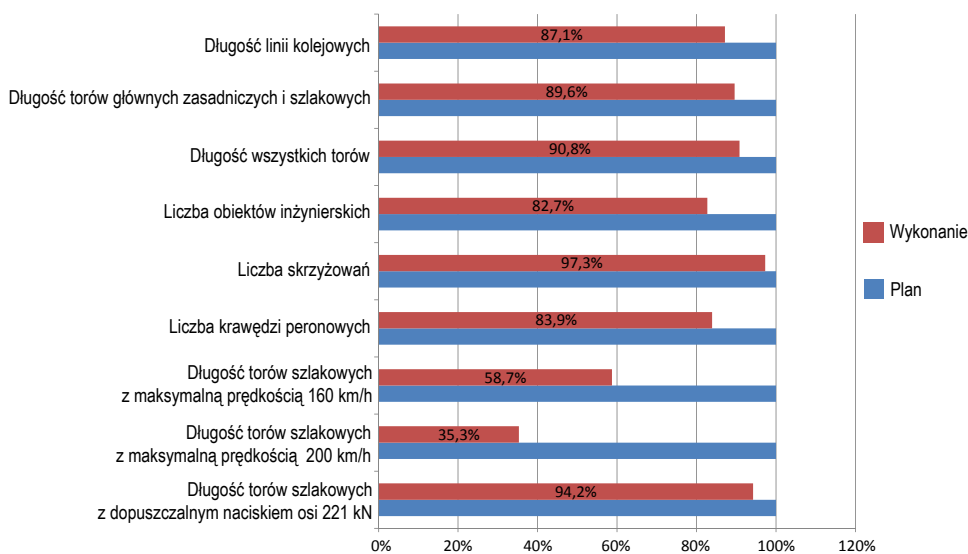
²³ AGC – Umowa Europejska o głównych międzynarodowych liniach kolejowych (AGC), sporządzona w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 231) oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie wejścia w życie Umowy europejskiej o głównych międzynarodowych liniach kolejowych sporządzonej w Genewie dnia 31 maja 1985 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 42, poz. 232); AGTC – Umowa o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących (AGTC), sporządzona w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 50) oraz Oświadczenie Rządowe z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy europejskiej o ważnych międzynarodowych liniach transportu kombinowanego i obiektach towarzyszących, sporządzonej w Genewie dnia 1 lutego 1991 r. (M.P. z 2004 r. Nr 3, poz. 51).

Niski poziom wykonania²⁴ w latach 2011–2013 zadań zaplanowanych w WPIK spowodował wnioskowanie przez PKP PLK S.A. o wprowadzenie zmian w Programie. Wobec braku analiz²⁵ zawierających uzasadnienie pilności wykonania poszczególnych inwestycji i przyjętej kolejności ich realizacji – głównym celem aktualizacji było ograniczenie planowanego zaangażowania środków budżetu państwa oraz działanie nakierowane na zwiększenie wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE²⁶. Pomimo niskiego poziomu wykonania zadań ujętych w dotychczasowym programie²⁷, w listopadzie 2013 r. zadania w nowym planie²⁸ zwiększono m.in. w zakresie: długości torów głównych zasadniczych i szlakowych – o 381 km, liczby obiektów inżynierskich – o 786 szt., liczby skrzyżowań – o 397 szt., liczby krawędzi peronowych – o 78 szt., długości torów szlakowych z maksymalną prędkością 160 km/h – o 617 km oraz długości torów szlakowych z dopuszczalnym naciskiem osi 221 kN – o 1503 km .

Zwiększenie przez Spółkę w roku 2014 i I półroczu 2015 r. skuteczności w realizacji²⁹ inwestycji zaplanowanych w WPIK³⁰, nie doprowadziło do pełnej realizacji zaplanowanych zadań. Nadal występowały opóźnienia w trakcie przygotowania do realizacji, przeprowadzania postępowań przetargowych i realizacji 70 spośród 153 inwestycji.

Wykres nr 2

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020
plan i procentowe wykonanie wg stanu na 31 grudzień 2015 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

²⁴ W wymiarze finansowym 59,1%. Wykonano m.in. 83,5% długości zaplanowanej długości wszystkich torów, 79,6% zaplanowanej liczby obiektów inżynierskich, 62,6% zaplanowanej liczby skrzyżowań, 63,2% zaplanowanej liczby krawędzi peronowych, uzyskując możliwość osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h na 44,3% zaplanowanej długości torów i 200 km/h na 0,8% zaplanowanej długości torów.

²⁵ Do czasu zakończenia kontroli NIK PKP PLK S.A. nie przedstawiła do kontroli (mimo żądania przedstawionego na piśmie przez kontrolerów) dokumentów zawierających uzasadnienie pilności wykonania poszczególnych zadań i przyjętej kolejności ich realizacji, uwzględnionej w poszczególnych wersjach WPIK. Wezwany do złożenia wyjaśnień w tej sprawie Prezes Zarządu Spółki nie wyjaśnił, dlaczego nie przedstawił przedmiotowych dokumentów.

²⁶ M.in. w związku z decyzją KE z dnia 24 stycznia 2014 r., która zatwierdziła zwiększenie stopy dofinansowania projektów kolejowych do poziomu 80%, co zdaniem MF zwiększało szansę dla wykorzystania przyznanej Polsce alokacji środków UE na lata 2007–2013.

²⁷ WPIK do 2013 r.

²⁸ WPIK do 2015 r.

²⁹ W porównaniu z wykonaniem do końca roku 2013 zadań zaplanowanych w WPIK do roku 2013.

³⁰ Do czego przyczyniło się również wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/78 pn. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.”, przeprowadzonej przez NIK w 2012 r., Nr ewid. 2/2013/P/12/078/KIN.

NIK pozytywnie ocenia działania podjęte przez CUPT w zakresie nadzoru i monitorowania procesu przygotowania przez PKP PLK S.A. projektów inwestycyjnych objętych WPIK, szczególnie w obszarze sporządzania dokumentacji wymaganej dla otrzymania dofinansowania przy ich realizacji ze środków przewidzianych Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. CUPT prawidłowo weryfikował wnioski o dofinansowanie, wnioski o płatność oraz przeprowadzał u beneficjenta kontrole prawidłowości wydatkowania środków na realizację inwestycji objętych WPIK. W okresie objętym kontrolą średni czas od wpłynięcia do CUPT Wniosku o Dofinansowanie do zawarcia Umowy o Dofinansowanie został skrócony z ok. 10,5 miesiąca do 5 miesięcy, a czas weryfikacji Wniosku o Płatność skrócono z 83 dni do 59 dni. W ocenie NIK pożądane jest kontynuowanie działań zmierzających do skrócenia tych terminów, stosownie do standardów przewidzianych w postępowaniu administracyjnym.

Kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

1. Działania ministra właściwego ds. transportu były niewystarczające w zakresie przygotowania Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych. Przyczyniło się to do opracowania programu, który pomimo wielokrotnych zmian okazał się niemożliwy do realizacji. Dokonywane zmiany programu miały na celu zwiększenie alokacji środków UE na realizację inwestycji w infrastrukturę kolejową. Pomimo tego nie zostały one wykorzystane w pełnym zakresie. Przekraczający możliwości realizacyjne PKP PLK S.A. zakres rzeczowy programu WPIK spowodował konieczność jego korekty, w wyniku której zmniejszono zaplanowane na realizację inwestycji kolejowych środki POIiŚ o 5,4 mld zł. Ponadto minister nie zapewnił skutecznego monitorowania i nadzorowania działań PKP PLK S.A. podejmowanych w celu realizacji tego programu. [str. 25]
2. Nie osiągnięto, w terminie do dnia 31 grudnia 2013 r., pełnych efektów realizacji zadań określonych w WPIK do roku 2013. Spośród 61 zaplanowanych do zrealizowania zadań nie zrealizowano 30, a 31 zadań zrealizowano z opóźnieniem. Zakres rzeczowy zadań inwestycyjnych w fazie realizacji uwzględnionych w WPIK do 2013 r. obejmował wykonanie 2.308 km linii kolejowych, natomiast wykonano 1.858 km (80,5%). Do końca 2013 r. nie wydatkowano kwoty 7.669.903,9 tys. zł (40,9%) z kwoty 18.757.227,4 tys. zł wydatków zaplanowanych na realizację inwestycji w latach 2011–2013.

Do dnia 31 grudnia 2013 r. Spółka uzyskała efekty niższe od wielkości określonych do osiągnięcia w tym Programie (wg poszczególnych mierników) o: 450 km długości linii kolejowych; 380 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych; 580 km długości wszystkich torów; 326 szt. obiektów inżynierskich; 534 szt. skrzyżowań; 241 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 273 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h i na długości 590 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h.

W zakresie przygotowania przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 7 z zaplanowanych 17 zadań i dotyczyło przygotowania do realizacji 516 km linii kolejowych z zaplanowanych 1.798 km. [str. 39]

PKP PLK S.A. nie osiągnęła do końca 2013 r. zaplanowanych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” podstawowych celów sformułowanych w programie, w szczególności zapewnienia na liniach korytarzowych sieci TEN-T³¹ pełnej

³¹ Transeuropejska sieć transportowa (ang. Trans-European Transport Networks, TEN-T) – program unijny dotyczący m.in. sieci kolejowych, które stanowią część Trans-European Networks (TEN).

interoperacyjności oraz budowy i dostosowania nowej infrastruktury zgodnie ze standardami określonymi umowami AGC i AGTC. Do czasu kontroli NIK nie przeprowadzono w PKP PLK S.A. analiz, dotyczących uzyskanych wówczas efektów realizacji WPIK i stopnia osiągnięcia celów zakładanych w programie³².

Pomimo niskiego zaawansowania realizacji zadań oraz ocenie dokonanej w kwietniu 2012 r. przez komórki organizacyjne ministerstwa, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa, zwiększono zakres niektórych zadań w nowelizacji WPIK ustanowionej w dniu 7 listopada 2013 r.

Tabela nr 1

| Miernik | Wyniki realizacji WPIK do 2013 r. Wykonanie/Plan [%] | Wzrost planu WPIK do 2015 r. w stosunku do zadań zaplanowanych w WPIK do 2013 r. |
|--|--|--|
| Długość torów głównych zasadniczych i szlakowych [km] | 88,1% | 381 |
| Liczba obiektów inżynierskich [szt.] | 79,6% | 786 |
| Liczba skrzyżowań [szt.] | 62,6% | 397 |
| Liczba krawędzi peronowych [szt.] | 63,2% | 78 |
| Długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 160 km/h [km] | 44,3% | 617 |

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zmniejszono jedynie zaplanowaną do realizacji długość linii kolejowych (o 3 km) oraz długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 200 km/h (o 85 km). [str. 27]

3. Do dnia 31 grudnia 2015 r. Spółka uzyskała efekty niższe od wielkości określonych do osiągnięcia w tym Programie (wg poszczególnych mierników), m.in. o: 490 km długości linii kolejowych; 625 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych; 635 szt. obiektów inżynierskich; 74 szt. skrzyżowań; 185 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 649 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h i na długości 330 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h.

Do końca 2015 r. PKP PLK S.A. nadal nie osiągnęła w pełni podstawowych celów sformułowanych w WPIK, w szczególności zapewnienia na liniach korytarzowych sieci TEN-T pełnej interoperacyjności oraz budowy i dostosowania nowej infrastruktury zgodnie ze standardami określonymi umowami AGC i AGTC. [str. 42]

4. Minister właściwy ds. transportu nie wyegzekwował od PKP PLK S.A. rzetelnego wykonywania obowiązków sprawozdawczych określonych w WPIK i związanych z realizacją programu. Spółka z opóźnieniem przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu okresowe sprawozdania z wykonania WPIK. Zgodnie z wymogiem Programu (określonym w pkt 8 WPIK

³² Podsumowanie rezultatów realizacji WPIK wg stanu na 31 grudnia 2013 r. wykonano w PLK S.A. na potrzeby kontroli NIK w czerwcu 2015 r. Ponadto w złożonym na piśmie oświadczeniu (pismo IBP5-071-48/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r.) wskazano, że cele i efekty całego Programu (WPIK) składają się z celów i efektów jakie są osiągnięte w wyniku realizacji poszczególnych zadań/projektów inwestycyjnych. Brak przeprowadzenia w PKP PLK S.A. podsumowania i analizy stopnia realizacji WPIK wg stanu na koniec 2013 r. wyjaśniono oczekiwaniem na raporty ewaluacyjne dotyczące wykonania zadań WPIK, wykonywane przez podmiot zewnętrzny.

do roku 2013 i pkt 10 WPIK do roku 2015), Spółka była zobowiązana do przekazania Ministrowi sprawozdania z wykonania programu za poprzedni rok, w terminie do końca kwietnia każdego roku, po uprzednim zatwierdzeniu przez Zarząd Spółki. Sprawozdania kwartalne należało złożyć do 10 dnia miesiąca następnego po okresie sprawozdawczym. Nie dla wszystkich sprawozdań dopełniono warunku terminowego zatwierdzenia przez Zarząd Spółki. Trzy sprawozdania roczne zostały przekazane: 13 maja 2013 r. za 2012 r., 19 maja 2014 r. za 2013 r. i 26 maja 2015 r. za 2014 r., a sprawozdanie kwartalne za I kwartał 2012 r. złożono 82 dni po obowiązującym terminie (dnia 1 sierpnia zamiast do dnia 10 maja 2012 r.). Sprawozdania kwartalne z wykonania WPIK Spółka zaprzestała składać ministrowi właściwemu ds. transportu począwszy od stycznia 2014 r. [str. 36]

- 5.** Informacje o nieprawidłowościach w realizacji inwestycji kolejowych objętych WPIK oraz w sprawowaniu nadzoru nad realizacją ww. programu, minister właściwy ds. transportu uzyskiwał na podstawie kontroli i audytu wewnętrznego ministerstwa już od 2011 r. Pomimo wiedzy o nieprawidłowościach występujących od początku realizacji programu i zagrożeń w realizacji WPIK, minister nie podejmował skutecznych działań w celu ich eliminacji i nie informował Rady Ministrów o opóźnieniach i zagrożeniach w realizacji WPIK. Pierwsza informacja nt. opóźnień w realizacji inwestycji kolejowych została przekazana Radzie Ministrów, dopiero w maju 2013 r. w *Sprawozdaniu z wykonaniem w 2012 r. WPIK*. Dopiero w maju 2015 r. minister ustanowił zasady przeprowadzenia przez pracowników ministerstwa monitoringu inwestycji kolejowych, w szczególności określił, w jaki sposób i z jaką częstotliwością ma być wykonywany nadzór, jakie raporty, parametry i wskaźniki powinny być analizowane, a także sposób dokumentowania w ministerstwie czynności wykonywanych w ramach monitoringu. [str. 38]
- 6.** Centrum Realizacji Inwestycji (CRI) – jednostka organizacyjna PKP PLK S.A. – której podstawowym zadaniem było zarządzanie procesem realizacji zadań inwestycyjnych przydzielonych przez Zarząd PKP PLK S.A., w szczególności w odniesieniu do zadań objętych WPIK, nie zapewniało wykonania zadań ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych w terminach określonych w Programie, co w konsekwencji wpłynęło na niezyskanie planowanych efektów rzeczowych w zakresie poprawy parametrów linii kolejowych. W ocenie NIK do nieosiągnięcia zaplanowanych w WPIK efektów rzeczowych przyczyniły się zbyt późno przeprowadzone zmiany organizacyjne dokonane w CRI w latach 2012–2014, tj. podczas znacznego wzmożenia działalności inwestycyjnej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przeprowadzenie reorganizacji w CRI, mającej na celu usprawnienie działalności m.in. poprzez centralizację w zakresie obszarów wsparcia oraz odciążenie CRI w zakresie przekazanych do Centrali zadań i stworzenie możliwości zwiększenia nadzoru Centrum nad przydzielonymi zadaniami inwestycyjnymi, jednakże została ona dokonana zbyt późno w stosunku do zaplanowanych do realizacji zadań wynikających z WPIK. Kontrola 9 zadań, które w związku z reorganizacją wymagały protokolarnego przekazania do nowoutworzonych jednostek organizacyjnych, wykazała, że w przypadku 8 spośród nich, nastąpiło to w okresie 2 miesięcy od wprowadzenia zmian, a w przypadku jednego zadania³³ odbyło się po 4,5 miesiącach od wdrożenia reorganizacji Centrum. W CRI nie przeprowadzono analizy stopnia osiągnięcia założonych celów tej reorganizacji, w tym w odniesieniu do zakładanych w dokumentach pn. „Reorganizacja

³³ „Analiza kierunków rozwoju sieci kolejowej w Polsce z uwzględnieniem ograniczeń w węzłach kolejowych” – przekazanie dokumentacji dotyczącej projektu z Centrum Realizacji Inwestycji do Biura Studium Wykonalności.

Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A.” i „Dostosowanie struktury organizacyjnej CRI do metodyki zarządzania projektami dla Zarządu Spółki”, zwymiarowanych efektów w zakresie skrócenia procedur dla wskazanych obszarów działania oraz celów strategicznych. [str. 46]

7. W procesie realizacji przez CRI znacznej części zadań inwestycyjnych (8 spośród 44 zbadanych) występowały niedobory kadrowe, które w ocenie NIK mogły przyczynić się do nieterminowej realizacji zadań inwestora. W sytuacjach zgłaszanych braków w tym zakresie przez Kierowników Projektów, w CRI podejmowane były działania dla ich rozwiązania, w ramach ustalonych w Spółce zasad dotyczących zatrudniania pracowników jednostki, jednakże w ocenie NIK, zostały one podjęte zbyt późno w stosunku do planowanej intensyfikacji robót na realizowanych projektach. Do czasu zakończenia kontroli nie doprowadziły one do zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia, stosownie do zaplanowanych do realizacji zadań. [str. 47]
8. Z opóźnieniami realizowane były zadania obejmujące budowę ujednoczonych europejskich systemów kontroli jazdy pociągu (ETCS) oraz łączności z pociągami (GSM-R), będących składowymi Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS³⁴). Do końca 2013 r. w systemy ERTMS, wyposażono 308 km linii, co stanowiło 38,5% zaplanowanych na ten okres 800 km linii. Zrealizowanie tych zadań stanowi niezbędny element dla osiągnięcia celu jakim jest uzyskanie interoperacyjności transportu kolejowego. W szczególności opóźnienie dotyczyło realizacji projektu pilotażowego w tym zakresie pn.: „Modernizacja linii kolejowej E30, etap II. Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna”³⁵. W terminie zakończenia określonym w WPIK³⁶, tj. do końca 2014 r., ww. projekt wykonany został jedynie częściowo – w zakresie systemu ERTMS/GSM-R, natomiast zakończenie realizacji zabudowy systemu ERTMS/ETCS przewidywane było³⁷ do końca 2015 r., tj. z około rocznym opóźnieniem. Powodem opóźnienia realizacji systemu była zmiana Beneficjenta Projektów związanych z wdrożeniem ERTMS, tj. Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o. i przeniesienie projektów do realizacji przez PKP PLK S.A. [str. 61]
9. W wyniku kontroli wybranych inwestycji objętych WPIK ustalono, że kwota dodatkowych kosztów ich realizacji, poniesionych na skutek błędów w dokumentacji, opóźnień w przekazaniu placu budowy, wydłużenia czasu realizacji inwestycji, zapłaty roszczeń podwykonawców oraz odsetek od nieterminowo dokonywanych płatności, wyniosła łącznie 79.597,1 tys. zł. Na dzień zakończenia kontroli Spółka szacowała możliwy dalszy wzrost kosztów tych inwestycji o kwotę 367.821,1 tys. zł³⁸. Ponadto nieprawidłowości w realizacji wybranych do kontroli inwestycji spowodowały utratę kwalifikowalności wydatków oraz utratę dofinansowania inwestycji ze środków

³⁴ Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) obejmuje ujednoczoną europejską łączność z pociągami GSM-R (Global System for Mobile Communications-Railway) oraz ujednoczony europejski system kontroli jazdy pociągu ETCS (European Train Control System). Oba systemy są istotnymi składnikami europejskiej polityki likwidacji barier w transporcie. System GSM-R to cyfrowa łączność radiowa przeznaczona zarówno do zapewnienia łączności głosowej (głównie między dyżurnymi ruchu i maszynistami), jak i do zapewnienia cyfrowej transmisji danych (niezbędnych do funkcjonowania różnych systemów informatycznych obsługujących przewozy kolejowe). System ETCS zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa poprzez przekazywanie do kabiny maszynisty informacji z urządzeń instalowanych na liniach kolejowych. Wdrażanie ETCS musi być realizowane jako ostatnia faza modernizacji linii kolejowych.

³⁵ Poz. 14 WPIK do roku 2015.

³⁶ WPIK do roku 2015.

³⁷ Wg stanu na dzień 21 lipca 2015 r. – wyjaśnienia Dyrektora CRI.

³⁸ Z tytułu m.in.: opóźnień w realizacji robót budowlanych, nierozpatrzenia złożonych roszczeń finansowych przez podwykonawców, błędów w dokumentacji projektowej.

europejskich w kwocie 85.705,6 tys. zł i zagrożenie dalszej utraty dofinansowania inwestycji ze środków UE, na skutek przewidywanej korekty finansowej nałożonej przez CUPT, w kwocie 5.302,1 tys. zł. [str. 55]

- 10.** Spółka niewłaściwie przygotowała realizację zadania inwestycyjnego pt. modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne) – POliŚ 7.1–22.1. Brak stosownych uzgodnień z zarządcami infrastruktury drogowej oraz opóźnienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji przyczyniły się do rezygnacji z budowy planowanych 5 bezkolizyjnych skrzyżowań z drogami publicznymi, na rzecz modernizacji istniejących przejazdów. W ocenie NIK taka zmiana koncepcji realizacji inwestycji nie podniesie bezpieczeństwa na tych przejazdach i przejściach dla pieszych w sposób istotny³⁹, przez co nie zostanie osiągnięty na tym odcinku cel programu WPIK, polegający na poprawie jakości transportu kolejowego, poprzez podniesienie bezpieczeństwa. Wynikiem niewłaściwego przygotowania inwestycji była konieczność wprowadzenia odstępstw od zapisów Programu Funkcjonalno-Użytkowego, a ponadto decyzja Zarządu Spółki o wyrażeniu zgody na wprowadzenie zamknięcia dwutorowego na odcinku Tłuszcz–Łochów linii kolejowej nr 6 była sprzeczna również z obowiązującymi w PKP PLK S.A. regulacjami wewnętrznymi. Postanowienia „Zasad organizacji i udzielania zamknięć torowych Ir-19”, poprzedzone przywołaną w PFU Decyzją nr 35/2008 w sprawie ustalenia wytycznych organizacji i udzielania zamknięć torowych stanowią bowiem m. in., iż „(...) w czasie zamknięć torów przyjmuje się jako zasadę, że na szlaku (odcinku) objętym robotami, ruch pociągów prowadzi się w obu kierunkach po jednym torze czynnym tego szlaku (odcinka)”. [str. 59]
- 11.** Z opóźnieniem dokonano zaewidencjonowania majątku trwałego powstałego w wyniku zrealizowania 26 inwestycji oddanych do użytkowania. Czas jaki upłynął od dokonania odbioru inwestycji do zaewidencjonowania środków trwałych wynosił od 52 dni do 831 dni. Przyczyną opóźnionego ewidencjonowania majątku trwałego powstałego w wyniku realizacji inwestycji była wadliwa organizacja pracy w Spółce w tym zakresie. Do dnia 17 maja 2016 r. nie zaewidencjonowano majątku trwałego powstałego w wyniku realizacji 7 zadań inwestycyjnych zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012–2014, o wartości 362.080,2 tys. zł., co mogło mieć negatywny wpływ na rzetelność bilansu Spółki za 2015 r. [str. 44]

Wśród zidentyfikowanych w sprawozdaniach z realizacji WPIK za latach 2011–2015 problemów z realizacją inwestycji, pominięto praktycznie system finansowania.

Możliwość pozyskania przez PKP PLK S.A. środków finansowych nie stanowiła bariery w realizacji inwestycji objętych WPIK. Ograniczeniem możliwości zrealizowania zakresu rzeczowego programu był przede wszystkim niedostateczny stopień przygotowania do realizacji objętych nim inwestycji. niesprawności w zapewnieniu środków finansowych stosownie do postępu realizacji projektów wpływały natomiast na zwiększenie kosztów realizacji WPIK i objętych nim inwestycji.

Istotnym problemem w systemie finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych były m.in. opóźnienia w przekazywaniu środków z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego, na refinansowanie wydatków poniesionych przez PKP PLK S.A.⁴⁰, a także zapewnienie niższego

³⁹ Porównywalny z bezpieczeństwem na przejazdach bezkolizyjnych.

⁴⁰ Czas oczekiwania na refundację poniesionych wydatków przez PKP PLK S.A. był zróżnicowany. W większości przypadków okres ten wynosił do 2 do 3 miesięcy, jednakże zdarzały się przypadki dłuższe tj. 200 dni, a w skrajnych przypadkach nawet 600 dni.

poziomu dotacji, niż wynikało z zapisów WPIK⁴¹, stanowiących podstawę zawierania umów długoterminowych z wykonawcami. Generowało to dodatkowe koszty finansowe po stronie Spółki, związane z koniecznością zmiany źródeł finansowania inwestycji kolejowych, w tym zaciągnięcia kredytów i emisji obligacji. Obniżanie w trakcie roku budżetowego wysokości zaplanowanego wsparcia inwestycji ze środków publicznych⁴² prowadziło do powstawania zatorów płatniczych, a w konsekwencji – konieczności płacenia przez PKP PLK S.A. kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji płatności za wykonane roboty i usługi. Finansowanie kolejowych inwestycji infrastrukturalnych z kapitału dłużnego⁴³ w okresie 2011–2015 skutkowało zapłatą odsetek przez PKP PLK S.A. w łącznej kwocie 129.669 tys. zł.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w okresie 2011–2015 poprawiła się zdolność PKP PLK S.A. do terminowego i pełnego regulowania zobowiązań bieżących. Również wskaźnik ogólnego zadłużenia Spółki utrzymywał się w całym analizowanym okresie na stabilnym poziomie, a wzrastającemu poziomowi zadłużenia towarzyszyło zwiększanie się wartości aktywów ogółem, w tym przede wszystkim aktywów trwałych.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazują na poprawę działań PKP PLK S.A., które spowodowały uzyskanie w roku 2014 i I półroczu 2015 r. większej skuteczności w realizacji⁴⁴ inwestycji zaplanowanych w WPIK, jednakże nadal usprawnienia wymaga proces przygotowania projektów inwestycyjnych i ich realizacji, stopień absorpcji środków unijnych i nadzór właścicielski nad działalnością PKP PLK S.A. w zakresie wykonywania obowiązków inwestora w obszarze infrastruktury kolejowej. W dalszym ciągu, podobnie jak to wykazała kontrola przeprowadzona w 2012 r.⁴⁵, poprawy wymaga skuteczność nadzoru ograniczona m.in. z powodu nieegzekwowania, przez ministra właściwego do spraw transportu od wykonawcy programu (PKP PLK S.A.), terminowego przekazywania rzetelnych informacji o realizowanych inwestycjach.

Należy zauważyć, że PKP PLK S.A. miała największe trudności z realizacją projektów dużych, o wartości powyżej 1 mld zł każdy. Spośród 12 takich projektów zawartych w WPIK, Spółka zdołała zrealizować do 31 grudnia 2015 r. jedynie połowę z nich, w wyniku czego 6 niezrealizowanych projektów zostało poddanych procesowi fazowania i przeniesienia części zakresu do realizacji w ramach unijnej perspektywy finansowania 2014–2020 oraz zostały ujęte w Krajowym Programie Kolejowym. W ramach Krajowego Programu Kolejowego przewidziano realizację 20 dużych projektów o wartości powyżej 1 mld zł każdy, co wymaga szczególnie starannego przygotowania tych inwestycji dla zapewnienia ich terminowej realizacji.

Dodatkowo, istniejący system finansowania inwestycji kolejowych w ramach WPIK ma istotny wpływ na sytuację finansową i majątkową Spółki. Wzrastającej wartości majątku PKP PLK S.A. towarzyszy zwiększający się poziom zadłużenia. Łączna skumulowana strata na koniec 2015 r. wyniosła ponad 6,1 mld zł.

⁴¹ Np. w maju 2013 r. zmniejszono dotację budżetową o 1 mld zł, tj. z kwoty 1.392.899 tys. zł do 392.899 tys. zł.

⁴² Pomimo dostępności innych źródeł finansowania.

⁴³ Z tytułu kredytów i obligacji.

⁴⁴ W porównaniu z wykonaniem do końca roku 2013 zadań zaplanowanych w WPIK do roku 2013.

⁴⁵ Kontrola P/12/078 „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.”

W celu zmniejszenia kosztów finansowych związanych z realizacją infrastruktury kolejowej, zdaniem NIK, należy rozważyć wprowadzenie systemu zaliczkowego z udziałem środków budżetu państwa, który zapewni płynność finansową Zarządcy Infrastruktury kolejowej, w tym umożliwi poprawę terminowości regulowania przez niego zobowiązań wobec kontrahentów.

Zdaniem NIK, usprawniając system finansowania inwestycji kolejowych, należałoby również zapewnić większą stabilność dokumentów programowych. Częste ich zmiany nie sprzyjały efektywnej realizacji programu kolejowych inwestycji infrastrukturalnych.

W celu doprowadzenia do sprawnego realizowania programów kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań⁴⁶ przez:

- ♦ ministra właściwego ds. transportu, dotyczących:
 - zapewnienia planowania adekwatnego do zbilansowanych możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje kolejowe;
 - zapewnienie większej stabilności dokumentów programowych, poprzez ograniczenie zmian programu w trakcie jego realizacji;
 - rozważenie możliwości wprowadzenia zaliczkowego systemu finansowania, ze środków budżetu państwa, realizowanych przez PKP PLK S.A. kolejowych inwestycji infrastrukturalnych;
 - skutecznego nadzoru nad realizacją przez PKP PLK S.A. kolejowych inwestycji infrastrukturalnych;
 - wyeliminowania opóźnień w przekazywaniu PKP PLK S.A. środków budżetowych zaplanowanych na realizację inwestycji kolejowych;
 - egzekwowania terminowej i rzetelnej sprawozdawczości w zakresie inwestycji kolejowych, ujętych w wieloletnich programach, realizowanych przez PKP PLK S.A.
- ♦ PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w zakresie:
 - terminowego i rzetelnego przygotowania oraz realizowania inwestycji kolejowych;
 - podjęcie skutecznych działań w celu poprawy jakości i wyeliminowania błędów we wnioskach o płatność, skutkujących przedłużającym się czasem refundacji wydatków poniesionych na realizowane kolejowe inwestycje infrastrukturalne;
 - dostosowania obsady kadrowej stanowisk związanych z realizacją projektów, dotyczących wieloletnich inwestycji kolejowych, do rzeczywistych potrzeb, wynikających z przeprowadzonej analizy pracochłonności wykonywanych zadań.
 - dokonywania ewidencji majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji bez opóźnień, przy uwzględnieniu czasu odbioru i oddania do użytkowania inwestycji;

⁴⁶ Wnioski pokontrolne sformułowane na podstawie wyników poszczególnych kontroli zostały przedstawione na str. 64, w rozdziale 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.

- zaewidencjonowania majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji siedmiu zadań inwestycyjnych⁴⁷, zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012–2014.

Zdjęcie nr 1

Budowa wiaduktu drogowego w Chylicach – skrzyżowanie linii kolejowych nr 1 i 4 w km 34+075 z ulicą Kukuczki. Stan z dnia 19 czerwca 2015 r.



Źródło: Zdjęcie pozyskano w ramach kontroli NIK.

⁴⁷ Inwestycje kolejowe przekazane do użytkowania, których majątek trwały do dnia 17 maja 2016 r. nie został zaewidencjonowany przez PKP PLK S.A. w księgach majątku trwałego. (numer zadania według WPIK 2015–2020, nazwa zadania, data oddania do użytkowania):

- nr 59; Modernizacja linii kolejowej E30, etap II, Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna PRACE PRZYGOTOWAWCZE; dnia 30.08.2013 r.
- nr 61; Poprawa dostępności linii kolejowej przez przebudowę niektórych elementów infrastruktury na odcinkach linii kolejowej nr 106 Rzeszów–Jasło w ramach RPOWP na lata 2007–2013; dnia 30.09.2013 r.
- nr 80; Rewitalizacja odcinka Przybówka–Jasło oraz przebudowa mostu w km 19,837 linii kolejowej nr 106 Rzeszów–Jasło w ramach RPOWP na lata 2007–2013; dnia 28.11.2014 r.
- nr 83; Rewitalizacja linii kolejowej nr 16 na odcinków Łódź Widzew–Zgierz; dnia 31.03.2015 r.
- nr 85; Modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 311 Jelenia Góra–Szklarska Poręba Górna – modernizacja peronów na stacjach kolejowych Jelenia Góra Zachodnia i Piechowice w ramach projektu Jeleniogórska Kolej Aglomeracyjna – etap I; dnia 24.05.2015 r.
- nr 99; Rewitalizacja linii kolejowej nr 132/135 na odcinku Gliwice Łabędy–Pyskowice–Błotnica Strzelecka; dnia 30.12.2014 r.
- nr 136; Likwidacja ograniczenia prędkości w pobliżu przystanku osobowego Lipki od km 146,800 do km 147,950 – Linia nr 132 na odcinku Opole–Wrocław; dnia 04.12.2014 r.

3.1 Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności

Podstawy prawne uchwalenia i realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych ustanowiony uchwałą Rady Ministrów wypełnia dyspozycję art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴⁸. Przepis ten stanowi, że inwestycje obejmujące linie kolejowe zarządzane przez PLK S.A. są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁴⁹. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 38c ust. 2–6, program wieloletni ustanawia się na okres nie krótszy niż trzy lata. Program ten zawiera elementy, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁰ oraz:

- 1) listę wszystkich inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, wraz z określeniem łącznego kosztu każdej z tych inwestycji i przyporządkowaniem jej do grupy inwestycji finansowanych z określonych źródeł;
- 2) zestawienie wszystkich źródeł finansowania, w podziale na lata realizacji inwestycji ujętych w programie, z wyszczególnieniem grup inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza szczegółowy plan realizacji programu wieloletniego, zawierający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, w szczególności określenie planowanych wydatków wraz z podziałem źródeł finansowania na określone inwestycje w poszczególnych latach realizacji programu. Udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, następuje na podstawie szczegółowego planu realizacji programu wieloletniego. Zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw transportu wieloletniego programu inwestycji kolejowych następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz – w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2016 r., minister właściwy do spraw transportu składał Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni, w terminie do 31 marca każdego roku⁵¹.

Na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, WPIK do roku 2015 jest programem rozwoju w dziedzinie publicznej infrastruktury kolejowej, zatem jego opracowanie, uchwalenie i realizacja podlega przepisom ww. ustawy. Zgodnie z art. 25 pkt 2 ustawy, za prawidłową realizację programu rozwoju odpowiada właściwy minister lub

⁴⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

⁵⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

⁵¹ W stanie prawnym obowiązującym od dnia 31 sierpnia 2016 r. na podstawie przepisów art. 38c ust. 6, 7 i 8 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 1 pkt 7 lit. a i b ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1257), w terminie do 31 maja każdego roku minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, składa Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni. Sprawozdanie podaje się do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie jego treści w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu. Zakres sprawozdania jest określony w programie wieloletnim i obejmuje w szczególności dane o wykonaniu rzeczowym i finansowym realizowanych inwestycji oraz zaktualizowane zestawienie wszystkich źródeł finansowania programu w podziale na lata jego realizacji. Rada Ministrów, poprzez przyjęcie sprawozdania, wyraża zgodę na aktualizację programu w zakresie wskazanym w sprawozdaniu, z zastrzeżeniem, że aktualizacja ta nie może zwiększyć łącznego limitu wydatków z budżetu państwa na realizację programu.

zarząd województwa. Dla każdego programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, a także zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program przygotowuje, przed jego przyjęciem lub zmianą, raport ewaluacyjny, zawierający uprzednią ewaluację realizacji programu. W przypadku opracowywania lub zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program może, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, odstąpić od opracowywania raportu ewaluacyjnego, biorąc pod uwagę w szczególności wysoki stopień realizacji celu publicznego oraz skalę oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo⁵².

Realizatorem WPIK jest PKP PLK S.A., która działa na podstawie Kodeksu spółek handlowych⁵³, ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”⁵⁴ oraz statutu zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw transportu. PKP PLK S.A. wykonuje zadania zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, na zasadach określonych przepisami powołanej wyżej ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Finansowanie inwestycji objętych WPIK do roku 2015

Zgodnie z postanowieniami WPIK, realizacja projektów objętych Programem wymaga zaangażowania środków finansowych: budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Kolejowego oraz PKP PLK S.A. (w tym z kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

Jak wspomniano wyżej, WPIK jest programem wieloletnim w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami art. 136 ww. ustawy, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym zamieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej z zaznaczeniem: nazwy programu i podstawy prawnej jego utworzenia; jednostki organizacyjnej realizującej program lub koordynującej jego wykonanie; celu programu; zadania programu; okresu realizacji programu; łącznych nakładów, w tym z budżetu państwa, na realizację programu; wysokości wydatków w układzie budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu; mierników określających stopień realizacji celu (art. 122 ust. 1 pkt 4 i art. 122 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej (art. 121 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Dla każdego programu w załączniku określa się:

⁵² Wynika to odpowiednio z art. 15 ust. 6 i 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁵³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.).

⁵⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.; por. przepisy art. 15 ustawy, określające status i organizację PKP PLK S.A.

- 1) instytucję zarządzającą,
- 2) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich,
- 3) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację programu,
- 4) plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

Zasady finansowania zadań z Funduszu Kolejowego określa ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym⁵⁵, która stanowi, że Fundusz gromadzi środki finansowe m. in. na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, a także finansuje realizację tych zadań (art. 3 ust. 1 ustawy). Pochodzenie środków Funduszu określa art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o Funduszu Kolejowym, Bank Gospodarstwa Krajowego może zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje w kraju i za granicą na rzecz Funduszu, z przeznaczeniem na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków Funduszu. Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 9a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 ustawy, Bank Gospodarstwa Krajowego wyodrębnia w swoim planie finansowym plan finansowy Funduszu, który w szczególności określa m.in. przewidywaną wysokość środków przeznaczonych na przygotowanie i realizację budowy i przebudowy linii kolejowych oraz obsługę kredytów, pożyczek i obligacji. Plan finansowy Funduszu stanowi podstawę dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz przeprowadzenia emisji obligacji, o których mowa w art. 7 ust. 1.

Warunki finansowania ze środków Funduszu Kolejowego, zgodnie z postanowieniami planu finansowego Funduszu, w odniesieniu m.in. do projektów inwestycyjnych w zakresie budowy i przebudowy linii kolejowych oraz zadań z zakresu remontów i utrzymania linii kolejowych – określa się w umowach zawieranych przez zarządców infrastruktury z ministrem właściwym do spraw transportu (art. 10 ust. 1 ustawy). Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz m. in. zarządców infrastruktury, w wysokości i w terminach wynikających z ww. umów (art. 11 pkt 1). Na podstawie art. 12 ustawy, minister właściwy do spraw transportu zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą m.in. szczegółowy sposób i terminy dokonywania wypłat ze środków Funduszu. WPIK do roku 2015 zawiera zapis stanowiący, że wykonawcy inwestycji objętych Programem będą wyłaniany zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych⁵⁶.

Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego⁵⁷ reguluje ogólne zasady finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego, do której zalicza się m. in. infrastrukturę kolejową w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 1, zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej oraz zarządzania nią finansowane są ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej.

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2115, ze zm.

⁵⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).

⁵⁷ Dz. U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.

Zadania te mogą być finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu ze środków, o których mowa w art. 5, pod warunkiem, że infrastruktura kolejowa jest udostępniana przez zarządców na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (art. 4 ust. 2 omawianej ustawy).

Na podstawie art. 5 ustawy, wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowana lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od pojazdów silnikowych. Zgodnie z art. 7 ust. 2, źródłem finansowania infrastruktury kolejowej są również środki finansowe określone przepisami o transporcie kolejowym i przepisami o Funduszu Kolejowym.

Centrum Unijnych Projektów Transportowych

Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) powstało na podstawie zarządzenia Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej – Centrum Unijnych Projektów Transportowych⁵⁸. Zgodnie z § 1 ust. 2 zarządzenia, przedmiotem działalności CUPT jest:

- 1) wdrażanie programów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,
- 2) opracowywanie, wdrażanie i rozwój rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych.

Statut CUPT stanowi załącznik do zarządzenia. Przepisy statutu stanowią m.in., że CUPT jest państwową jednostką budżetową, podległą Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju (§ 1 ust. 1). CUPT może uczestniczyć m.in. w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (§ 2 ust. 2 pkt 1 statutu), jako:

- a) Instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia);
- b) beneficjent.

Zgodnie z § 2 ust. 4 statutu, w ramach wykonywanych zadań, CUPT w szczególności:

- 1) wdraża powierzone programy i projekty oraz monitoruje realizację projektów;
- 2) planuje, rozlicza i kontroluje płatności i gospodarkę środkami finansowymi w ramach tych programów i projektów;
- 3) zawiera umowy o dofinansowanie projektów;
- 4) odpowiada za dane zgromadzone na swoim poziomie wdrażania programów i projektów, w szczególności za ich zbieranie, opracowywanie, zmianę, udostępnianie i usuwanie.

W trakcie wykonywania ww. zadań, CUPT:

- 1) stosuje zasady i procedury obowiązujące przy realizacji poszczególnych programów i projektów oraz określone we właściwych dla danego programu i projektu dokumentach;
- 2) współpracuje z odpowiednimi komórkami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, transportu oraz gospodarki morskiej, a także z właściwymi jednostkami, wykonującymi zadania związane z działalnością, o której mowa w § 2.

⁵⁸ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Nr 5 Ministra Transportu w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych projektów Transportowych (Dz. Urz. MliR z dnia 24 marca 2015 r. poz. 23).

Na podstawie przepisów § 3 statutu, działalnością CUPT kieruje Dyrektor, powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który reprezentuje tę jednostkę na zewnątrz. Strukturę organizacyjną CUPT oraz szczegółowy zakres działania komórek wewnętrznych określa regulamin organizacyjny CUPT, ustalony przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Przepisy § 4 statutu stanowią, że:

- 1) działalność CUPT jest finansowana z części budżetowej 34 – Rozwój regionalny (ust. 1);
- 2) CUPT, w ramach programów, o których mowa w § 2, realizuje także zadania finansowane z części budżetowej 39 – Transport, dotyczące m.in.:
 - infrastruktury kolejowej, w ramach rozdziału 60002 – Infrastruktura kolejowa (ust. 2 pkt 2);
 - pozostałych projektów finansowanych w innych rozdziałach klasyfikacji budżetowej, dla których beneficjentem jest PKP PLK S.A. (ust. 2 pkt 3);
- 3) CUPT jest dysponentem drugiego stopnia, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami (ust. 3).

Szczegółową charakterystykę regulacji prawnych, dotyczących kontrolowanej działalności, zawiera załącznik nr 2 do niniejszej Informacji o wynikach kontroli.

3.2 Wyniki kontroli

Przygotowanie programu WPIK i dokonywanie w nim zmian

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, istotną przeszkodą w realizacji WPIK było sporządzenie programu, który nie mógł być zrealizowany w zaplanowanym terminie, ze względu na nieprzygotowanie inwestora – PKP PLK S.A. – do ponad 4-krotnego wzrostu intensywności robót inwestycyjnych w latach 2010–2013, w stosunku do poziomu przed rokiem 2010.

Założenia przyjęte przez ministra właściwego ds. transportu na etapie tworzenia projektu WPIK do roku 2013 oparto na niezweryfikowanym i niezgodnym ze stanem faktycznym oświadczeniu spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., że jest ona organizacyjnie i technicznie w pełni przygotowana do podjęcia programu i jego zrealizowania, w tym także do pełnego wykorzystania przewidywanych na ten cel środków finansowych.

W treści WPIK do roku 2013 wskazano, że „*zdolności wykonawcze, możliwości technologiczne i organizacyjne rynku przedsiębiorstw projektowych, wykonawczych i oferujących możliwość wykonywania funkcji inżynierów umów, budów i kontraktów zapewniają uzyskanie założonych celów programowych*”, a dla wykonania programu zapewnione zostały: realizacja zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym a także uzyskanie efektu ostatecznego, uzasadniającego poniesienie nakładów i wydatków rzeczowych oraz wywołanych procesem inwestycyjnym ograniczeń użytkowania linii kolejowych.

Już na etapie tworzenia projektu WPIK do roku 2013 i konsultacji międzyresortowych, powstały w ministerstwie wątpliwości, co do wykonalności WPIK, ze względu na fakt, iż dokument przewidywał kilkakrotny wzrost intensywności robót inwestycyjnych⁵⁹. Pomimo tego, przed przekazaniem projektu WPIK Radzie Ministrów, minister nie zweryfikował deklaracji Spółki dotyczących przygotowania

⁵⁹ Planowana intensyfikacja robót inwestycyjnych wynikała z zaplanowanego wzrostu na ten cel wydatków PKP PLK S.A. z poziomu ok. 6.350 mld zł przed rokiem 2010 do poziomu 25.503 mld zł w latach 2010–2013, przy czym największe wydatki miały zostać poniesione w roku 2012 (9.134 mln zł) oraz w roku 2013 (8.891 mln zł).

do realizacji programu i zapewnienia realizacji zadań w planowanym terminie oraz zakresie rzeczowym. Wątpliwości potwierdziły się po 5 miesiącach realizacji uchwalonego programu, w kwietniu 2012 r., kiedy to kierownictwo ministerstwa poinformowane zostało przez komórki organizacyjne ministerstwa⁶⁰, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa. Na podstawie przeprowadzonej analizy raportów z monitoringu WPIK oraz dokumentów konsultantów zewnętrznych, ministerstwo przygotowało roboczą propozycję zmniejszenia wartości poszczególnych zadań, uwzględniając następujące założenia:

- aktualizację wartości zadań o kwoty wynikające z rozstrzygnięć przetargowych,
- redukcję o 30%, pozostałej wartości zadań, na których realizowane były kontrakty,
- redukcję o 50% wartości zadań, na których nie osiągnięto etapu zawarcia kontraktów.

W wyniku przeprowadzonej symulacji, wartość WPIK ogółem – w okresie 2011–2015 – wynosząca, w wersji przyjętej przez Radę Ministrów, 29,7 mld zł, zmniejszono o 5,9 mld zł do kwoty 23,8 mld zł. Mając na względzie to, iż wykonanie WPIK dla roku 2011 zamknęło się kwotą 2,8 mld zł, a średni roczny poziom wykonania finansowego inwestycji przez PLK miał wynosić w okresie 2011–2015 ok. 5,25 mld zł, redukcja wartości globalnej WPIK była konieczna⁶¹, w szczególności w odniesieniu do projektów POIiŚ, ponieważ akceptacja ze strony resortu transportu wcześniej zaplanowanej kwoty wprowadziłaby w błąd Radę Ministrów oraz doprowadziłaby do odpowiedzialności za niewykorzystanie dostępnych środków UE.

Brak zapewnienia odpowiedniej jakości przygotowania, realizacji i skutecznego nadzoru niektórych ujętych w WPIK inwestycji⁶² oraz potrzeba dostosowania WPIK do możliwości realizacyjnych, związanych zarówno z koniecznością właściwego przygotowania projektów, jak i zapewnienia ich finansowania, spowodowały, że w okresie objętym kontrolą konieczne było pięciokrotne⁶³ dokonywanie zmian, modyfikacji bądź aktualizacji WPIK.

Pomimo wielokrotnego dostosowywania harmonogramów robót i zakresów rzeczowych inwestycji ujętych w WPIK, do uzyskanego przez PKP PLK S.A. postępu robót, nie osiągnięto do końca 2013 r. zaplanowanych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” podstawowych celów sformułowanych w programie, w szczególności zapewnienia na liniach korytarzowych sieci TEN-T pełnej interoperacyjności oraz budowy i dostosowania nowej infrastruktury zgodnie ze standardami określonymi umowami AGC i AGTC.

⁶⁰ Pismo dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego z dnia 24 kwietnia 2012 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁶¹ Wg stanu na 24 kwietnia 2012 r., tj. daty pisma TK-1GK-0780-1-4(55)/12.

⁶² Stanowisko takie zaprezentował również Minister Finansów w piśmie do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 kwietnia 2014 r., znak GN2/ART/063-4/2014/39540.

⁶³ Źródło: http://mir.bip.gov.pl/programy-transport/programy_transport.html

W okresie objętym kontrolą, sześciokrotnie procedowano nad zmianami, modyfikacjami i aktualizacjami WPIK:

- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013, z perspektywą do 2015 roku – ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r. (WPIK do roku 2013);
- Modyfikacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013, z perspektywą do 2015 roku – uchwałą Nr 127/2012 Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystanie oszczędności z WPIK do roku 2013 z perspektywą do roku 2015;
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – ustanowiony uchwałą Nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. (WPIK do roku 2015);
- Aktualizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – przyjęta przez Radę Ministrów 25 czerwca 2014 r.;
- Aktualizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 – przyjęta przez Radę Ministrów 29 lipca 2014 r.;
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 – przyjęty przez Radę Ministrów 13 marca 2015 r. (WPIK 2015–2020).

Do czasu kontroli NIK nie przeprowadzono w PKP PLK S.A. analiz, dotyczących uzyskanych wówczas efektów realizacji WPIK i stopnia osiągnięcia celów zakładanych w programie⁶⁴. Pomimo niskiego zaawansowania realizacji zadań oraz ocenie dokonanej w kwietniu 2012 r. przez komórki organizacyjne ministerstwa, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest niemożliwa, zwiększono zakres niektórych zadań w nowelizacji WPIK ustanowionej w dniu 7 listopada 2013 r. W szczególności zwiększono zakres rzeczowy WPIK o: 381 km torów głównych zasadniczych i szlakowych, 786 szt. obiektów inżynierskich, 397 szt. skrzyżowań, 78 szt. krawędzi peronowych oraz o dostosowanie 617 km torów szlakowych do jazdy z maksymalną prędkością 160 km/h. Zmniejszono jedynie zaplanowaną do realizacji długość linii kolejowych (o 3 km) oraz długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 200 km/h (o 85 km).

Aktualizację programu, polegającą na dostosowanie zakresu rzeczowo-finansowego WPIK do możliwości realizacyjnych, ocenił krytycznie Minister Finansów, w piśmie⁶⁵ z dnia 25 września 2014 r., zgłaszając uwagi dotyczące projektu *WPIK do roku 2015*. Zakwestionował sposób finansowania *Programu* twierdząc, że projekt zakładał znaczną zmianę wartości i struktury finansowania projektów kolejowych, m.in. z powodu zwiększenia zaangażowania środków krajowych po roku 2015. Podkreślił także, że według stanu na wrzesień 2014 r. PKP PLK S.A. zrealizowała tylko 2 z 63 projektów finansowanych z udziałem środków POIiŚ, natomiast zaplanowano rekordową realizację zadań w ostatnim roku kwalifikowalności wydatków. W szczególności Minister Finansów ocenił jako mało realne założenie wydatków na poziomie 9,4 mld zł w roku 2015, w kontekście tego, że kwotę taką wydatkowano na projekty POIiŚ łącznie w latach 2011–2014, bowiem wymagałoby to około 4-krotnego wzrostu intensywności robót i finansowania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie WPIK do roku 2013, w szczególności zakresu rzeczowego objętego tym programem, który okazał się nierealny do zrealizowania w zaplanowanym terminie. W rezultacie braku analiz efektów rzeczowych realizacji WPIK na koniec 2013 r. oraz dokonanego w listopadzie 2013 r. zwiększenia zakresu inwestycji zaplanowanych do realizacji do 31 grudnia 2015 r., WPIK zrealizowany został w niepełnym zakresie. Żaden ze wskaźników rzeczowych określonych w WPIK nie został w pełni osiągnięty. W szczególności nie zrealizowano modernizacji ok. 13% zaplanowanej długości linii kolejowych, 9% długości wszystkich torów, 17% zaplanowanej liczby obiektów inżynierskich, 13 % liczby dwupoziomowych skrzyżowań i 16% krawędzi peronowych.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań, mających na celu dostosowanie zakresu rzeczowego programu do możliwości realizacyjnych inwestora (PKP PLK S.A.) oraz zwiększenie absorpcji środków UE. Ze względu na stwierdzony przez PKP PLK S.A. brak możliwości ukończenia części projektów do dnia 31 grudnia 2015 r., podjęto działania w celu przesunięcia 2 projektów⁶⁶ do realizacji

⁶⁴ Podsumowanie rezultatów realizacji WPIK wg stanu na 31 grudnia 2013 r. wykonano w PLK S.A. na potrzeby kontroli NIK w czerwcu 2015 r. Ponadto w złożonym na piśmie oświadczeniu (pismo IBP5-071-48/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r.) wskazano, że cele i efekty całego Programu (WPIK) składają się z celów i efektów jakie są osiągnięte w wyniku realizacji poszczególnych zadań/projektów inwestycyjnych. Brak przeprowadzenia w PKP PLK S.A. podsumowania i analizy stopnia realizacji WPIK wg stanu na koniec 2013 r. wyjaśniono oczekiwaniem na raporty ewaluacyjne dotyczące wykonania zadań WPIK, wykonywane przez podmiot zewnętrzny.

⁶⁵ Znak pisma: PG4/0310/16/2/TSP/14/103456/87262.

⁶⁶ Budowa łącznicy kolejowej Kraków Zabłocie–Kraków Krzemionki, Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II – odcinek Zabrze–Katowice–Kraków.

i finansowania z perspektywy finansowej 2014–2020 oraz podzielenia 8 dużych projektów⁶⁷ na fazy i finansowania ich dla Fazy I w ramach okresu programowania 2007–2013 jak również Fazy II w ramach okresu 2014–2020. Niemniej jednak, przesunięcie realizacji części projektów do realizacji i finansowania w perspektywie finansowej 2014–2020 na skutek niewykonania części inwestycji zaplanowanych w WPIK, spowodowało utratę możliwości absorpcji części zaplanowanych środków unijnych z perspektywy finansowej 2007–2013. W rezultacie z zaplanowanej na finansowanie WPIK kwoty 21.268.615 tys. zł z programu POIiŚ wykorzystano kwotę 15.355.384 tys. zł, tj. 72%, a zaniechano wykorzystania na ten cel kwoty 5.913.231 tys. zł.

Finansowanie realizacji programu WPIK

Zaplanowane w programie WPIK finansowanie objętych nim inwestycji przewyższało możliwości realizacyjne inwestora – PKP PLK S.A. W konsekwencji niski stopień absorpcji środków UE, spowodowany przez niższe od zaplanowanego rzeczowe zaawansowanie realizacji WPIK, spowodował utratę części środków unijnych preliminowanych na realizację zaplanowanych inwestycji.

Wg WPIK do roku 2013, środki finansowe zaplanowane na realizację programu stanowiły łącznie 36.544.533 tys. zł, w tym największy udział miały stanowić środki POIiŚ w kwocie 26.651.172 tys. zł. W wyniku aktualizacji planu, dostosowujących WPIK do rzeczywistego procesu inwestycyjnego, ograniczono zaplanowaną w WPIK do roku 2015 łączną kwotę wydatków do kwoty 31.559.273 tys. zł, w tym środki POIiŚ ograniczono do kwoty 21.268.615 tys. zł, tj. zmniejszono zaplanowaną kwotę bezzwrotnych środków z tego funduszu o 5.382.557 tys. zł. Do dnia 31 grudnia 2015 r. na realizację WPIK wykonano wydatki w kwocie 22.732.948 tys. zł, w tym z funduszu POIiŚ 15.355.384 tys. zł, co oznacza, że nie wykorzystano na realizację WPIK zaplanowanej kwoty 5.913.231 tys. zł z funduszu POIiŚ⁶⁸.

Zatem łącznie nie wykorzystano na realizację kolejowych inwestycji infrastrukturalnych ujętych w WPIK kwoty 11.295.788 tys. zł⁶⁹ bezzwrotnych środków unijnych z perspektywy finansowej 2007–2013.

Źródłami finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych mogą być środki:

- budżetu państwa,
- budżetu jednostek samorządu terytorialnego,
- Funduszu Kolejowego,
- zarządcy infrastruktury kolejowej, w tym pozyskane na rynku kapitałowym,
- z funduszy Unii Europejskiej.

⁶⁷ Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne), Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A – odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice), Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, Modernizacja linii kolejowej E 65/C–E 65 na odcinku Warszawa–Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego, Modernizacja linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap III, odc. Czempień–Poznań, Modernizacja linii kolejowej E 30/C-E 30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III, Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie–Radom (LOT: A, B, F), Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa).

⁶⁸ „Sprawozdanie z wykonania w 2015 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020” – Tabela 7.

⁶⁹ Suma zmniejszenia zaplanowanej kwoty środków z POIiŚ o 5.382.557 tys. zł oraz niewykorzystanych na realizację WPIK środków z tego funduszu w kwocie 5.913.231 tys. zł.

W WPIK zaplanowano zróżnicowane źródła finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych, obejmujące zarówno środki bezzwrotne (dotacje z funduszy Unii Europejskiej, dotacje budżetowe, środki z Funduszu Kolejowego), jak i pozyskane na rynku kapitałowym.

Możliwość pozyskania przez PKP PLK S.A. środków finansowych nie stanowiła bariery w realizacji inwestycji objętych WPIK. Ograniczeniem możliwości zrealizowania zakresu rzeczowego programu był przede wszystkim niedostateczny stopień przygotowania do realizacji objętych nim inwestycji. Niesprawności w zapewnieniu środków finansowych stosownie do postępu realizacji projektów wpływały natomiast na zwiększenie kosztów realizacji WPIK i objętych nim inwestycji.

NIK zwraca uwagę, że składnikiem kosztów, zwiększających wydatki na realizację programu, były odsetki od nieterminowych płatności za wykonane roboty i usługi, które w latach 2011–2015, wyniosły ponad 17 mln zł oraz koszty związane z pozyskaniem kapitału dłużnego.

Głównym źródłem finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w ramach WPIK były bezzwrotne środki z funduszy Unii Europejskiej, tj. z Funduszu Spójności i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W latach 2011–2015 stanowiły one 49,0% nakładów netto projektów ujętych w WPIK⁷⁰. Bezzwrotnymi środkami finansowania inwestycji były także dotacje z budżetu państwa oraz z Funduszu Kolejowego. Ich udział wynosił niespełna 27%. Łączny udział środków bezzwrotnych stanowił ok. 75,8% nakładów inwestycyjnych netto, pozostałą część stanowił kapitał pochodzący z kredytów inwestycyjnych, emisji obligacji oraz środków własnych PKP PLK SA.

W planie finansowym WPIK do roku 2013 przewidziano maksymalne wykorzystanie środków Unii Europejskiej na sfinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Było to możliwe przy pełnym zabezpieczeniu odpowiedniego wkładu krajowego w postaci środków budżetu państwa, Funduszu Kolejowego i środków własnych PKP PLK S.A. W celu zbilansowania działalności inwestycyjnej, poza krajowymi środkami publicznymi, środkami UE i środkami własnymi, niezbędne było oparcie programu na kredycie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Zaciągane przez PKP PLK S.A. kredyty inwestycyjne oraz emitowane obligacje pozwoliły na rozłożenie w czasie wydatków inwestycyjnych. Kapitał dłużny wykorzystywany był także do finansowania podatku VAT w okresie od zapłaty wykonawcom do zwrotu tego podatku przez urząd skarbowy. Podstawowy okres zwrotu tego podatku – zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*⁷¹ wynosi 60 dni od złożenia przez podatnika rozliczenia. Uwzględniając dodatkowo czas między zapłatą wykonawcy, a złożeniem deklaracji podatkowej, okres kredytowania wynosił kilkadziesiąt dni.

Środki na finansowanie kolejowych inwestycji infrastrukturalnych z funduszy UE, budżetu państwa oraz z Funduszu Kolejowego pozyskiwane były przez PKP PLK S.A. przede wszystkim w systemie refundacji. Spółka dokonywała zapłaty za wykonane roboty i usługi ze środków własnych, a następnie występowała o zwrot tych środków. Środki te pochodziły zazwyczaj z kredytów krótkoterminowych, zaciąganych w bankach komercyjnych. Generowało to – podobnie, jak w przypadku VAT – dodatkowe koszty finansowe.

W przypadku refundacji poniesionych wydatków z Funduszu Kolejowego i budżetu państwa okres od złożenia wniosku do wpływu środków na konto PKP PLK S.A. powinien wynosić 7–14 dni.

⁷⁰ WPIK do roku 2015

⁷¹ j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 710

Przeciętny czas oczekiwania na przekazanie środków w latach 2011–2014 z Funduszu Kolejowego wynosił 19 dni a z budżetu państwa 12 dni. Czas oczekiwania na refundację środków z funduszy Unii Europejskiej był znacznie dłuższy niż z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego. Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), jako Instytucja Wdrażająca (IW) POIiŚ, zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu, weryfikuje wniosek o płatność w ciągu 60 dni od jego otrzymania. W przypadku konieczności wprowadzenia poprawek, złożenia dodatkowych uzupełnień i wyjaśnień, termin ten biegnie od początku. Ponadto refundacja uzależniona jest od dostępności środków przez IW. W latach 2011–2015 średni czas weryfikacji przez CUPT wniosku o płatność został skrócony z 83 dni do 59 dni. Czas oczekiwania na refundację wydatków poniesionych przez PKP PLK S.A. był zróżnicowany, w większości przypadków były to 2–3 miesiące, zdarzały się jednak terminy powyżej 200 dni, a w skrajnych przypadkach nawet powyżej 600 dni. Długi okres oczekiwania na refundację poniesionych wydatków powodował konieczność ponoszenia przez PKP PLK S.A. kosztów finansowych (odsetek od kredytów krótkoterminowych i odsetek za nieterminowe płatności). Jeśli nawet koszty te podlegały w pełni refinansowaniu z Funduszu Kolejowego, to stanowiły dodatkowe wydatki na realizację konkretnych projektów, podnoszone ze środków publicznych.

Źródłem finansowania kolejowych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w ramach WPIK były również środki publiczne z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego. Wysokość dotacji budżetowych ustalana była w ustawie budżetowej, a środków z Funduszu Kolejowego w uchwale Rady Ministrów w sprawie zatwierdzenia Programu rzeczowo-finansowego wykorzystania środków Funduszu Kolejowego. Zarówno ustawa budżetowa, jak i program rzeczowo-finansowy wykorzystania środków Funduszu Kolejowego powinny być spójne z planem finansowym zawartym w WPIK. Roczny okres planowania budżetu państwa powoduje, że ostateczna wysokość dotacji mogła być znana dopiero w momencie uchwalenia ustawy budżetowej. Miało to istotny wpływ na stabilność finansowania inwestycji, bowiem zapewnienie niższego poziomu dotacji, niż wynikało to z zapisów WPIK stanowiących podstawę zawierania umów długoterminowych z wykonawcami, prowadziło do trudności z regulowaniem zobowiązań przez Spółkę i konieczności poszukiwania środków na rynku kapitałowym. Sytuacja taka wystąpiła np. w maju 2013 r. Zmniejszona została wówczas dotacja budżetowa o 1 mld zł, tj. z 1.392.899 tys. zł do 392.899 tys. zł. W konsekwencji⁷², konieczna stała się zmiana źródła finansowania zadań ze środków budżetowych na środki z emisji obligacji. Ze względu na długotrwały proces emisji obligacji nie można było dokonywać bieżących płatności dla Wykonawców. Płatności te zostały uruchomione dopiero pod koniec września 2013 roku. Sytuacja ta spowodowała znaczny zator płatniczy i dodatkowe koszty finansowe Spółki. Odsetki zapłacone kontrahentom przez PKP PLK S.A. do końca I półrocza 2016 r., z tytułu nieterminowych płatności za wykonane roboty i usługi w procesie finansowania 21 zbadanych, spośród 197 projektów objętych WPIK, stanowiły kwotę razem 1.491,9 tys. zł⁷³.

W latach 2011–2015 z tytułu odsetek od nieterminowych płatności, dotyczących rozrachunków z kontrahentami, PKP PLK S.A. wypłaciła łącznie kwotę 14.213 tys. zł, wykazaną w sprawozdaniach finansowych Spółki, zaopiniowanych przez niezależnego biegłego rewidenta.

⁷² Jak wynika z wyjaśnień PKP PLK S.A., zawartych w piśmie IKI3–071–38/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.

⁷³ Przyczyną nieterminowej zapłaty faktur za inwestycje objęte WPIK były zarówno braki, w terminach płatności, środków własnych PKP PLK S.A. na zapłatę faktur, jak i przypadki zwłoki w zapłacie, zawinionej przez pracowników Spółki.

Analizę terminowości zapłaty faktur oraz odsetek naliczonych za zwłokę w zapłacie przeprowadzono dla projektów przeznaczonych do fazowania, tj. nieukończonych do dnia 31 grudnia 2015 r. i kontynuowanych w 2016 r. Spośród 8 projektów podlegających fazowaniu, dla 6 z nich w latach 2011–2015 PKP PLK S.A zawarła z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym umowy kredytowe z przeznaczeniem kredytu na finansowanie inwestycji.

W celu prefinansowania realizacji zadań inwestycyjnych objętych WPIK, PKP PLK S.A. zawarła 16 umów kredytowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na łączną kwotę 2.806 mln EUR na realizację inwestycji, z czego 3 umowy kredytowe na łączną kwotę 780 mln EUR zawarto przed 2011 r., 12 umów kredytowych⁷⁴ na łączną kwotę kredytu 1.776 mln EUR zawarto w latach 2011–2015 oraz 1 umowę kredytową⁷⁵ na kwotę 250 mln EURO zawarto w 2016 r. Ponadto Spółka, za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, wyemitowała obligacje na łączną kwotę 3.700.000 tys. zł w 4 transzach emisji: dnia 23 grudnia 2013 r. w kwocie 1.500.000 tys. zł, dnia 18 sierpnia 2014 r. w kwocie 1.500.000 tys. zł oraz dnia 22 czerwca 2015 r. w kwotach 600.000 tys. zł i 100.000 tys. zł.

Stwierdzono, że PKP PLK S.A. dokonywała nieterminowej zapłaty za faktury oraz płaciła i kompensowała karne odsetki powstałe z tego tytułu. Spółka dysponowała znaczącą nadwyżką środków – według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. do wykorzystania pozostała kwota 973.156,0 tys. zł środków uzyskanych przez Spółkę z obligacji wyemitowanych w celu prefinansowania realizacji projektów inwestycyjnych⁷⁶.

⁷⁴ W latach 2011–2015 Spółka zawarła z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym 12 „umów o finansowanie” (umowy kredytowe) z przeznaczeniem kredytu na finansowanie następujących projektów:

- 120 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–granica woj. dolnośląskiego; POIiŚ 7.1-4 (FI 31.635);
- 308 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 30/CE 30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III; POIiŚ 7.1-30 (FI 31.555);
- 100 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej Warszawa–Łódź LOT A i C; POIiŚ 7.1-24.1, POIiŚ 7.1-24.3 (FI 31.554);
- 65 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E59, odcinek Czempień–Poznań, etap II; POIiŚ 7.1-5 (FI 81.608);
- 40 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 20, etap II, odcinek Siedlce–Terespol; POIiŚ 7.1-9.1 (FI 82.594);
- 235 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej nr 8 Warszawa–Radom, Lot A, B, F i C, D, E; (FI 82.835) ;
- 268 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Zabrze–Katowice–Kraków; (FI 81.868);
- 180 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne); (FI 83.396);
- 100 mln EUR dla projektów rewitalizacyjnych (9 projektów przejazdowych oraz 2 projekty liniowe); (FI 83.861);
- 100 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego–Czempień; (FI 83.323);
- 200 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 20 na odcinku Warszawa–Poznań–pozostałe roboty, odcinek Sochaczew–Swarzędz; (FI 85.040);
- 60 mln EUR dla modernizacji warszawskiego węzła kolejowego (linii obwodowej w Warszawie (odc. Warszawa Gołębki/Warszawa Zachodnia–Warszawa Gdańska oraz linii kolejowej Warszawa Włochy–Grodzisk Mazowiecki (linia nr 447); (FI 84.779).

⁷⁵ Umowa o kredyt na kwotę 250 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin; (FI 84.820) została zawarta dnia 22 kwietnia 2016 r.

⁷⁶ Według wyjaśnień udzielonych przez PKP PLK S.A. w dniu 24 sierpnia 2016 r. (pismo IFK2-311-O/159/2016) z kwoty 3.700.000,0 tys. zł emitowanych obligacji, na dzień 31 grudnia 2015 r. wykorzystano kwotę 2.716.036,0 tys. zł (w tym na realizację inwestycji objętych WPIK kwotę 2.711.516,0 tys. zł i na realizację inwestycji objętych Krajowym Programem Kolejowym kwotę 4.520 tys. zł), a według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. nadal pozostała do wykorzystania kwota 695.566,0 tys. zł środków z obligacji.

W niedostatecznym stopniu wykorzystywany był mechanizm udzielania zaliczek⁷⁷ beneficjentom projektów finansowanych ze środków europejskich, stworzony na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich⁷⁸. Spółka skorzystała z zaliczek jedynie w 26 projektach⁷⁹ spośród 197 zadań które miały być realizowane w ramach WPIK. W ocenie NIK niezadowalający stopień korzystania z zaliczkowego systemu finansowania projektów inwestycyjnych ze środków europejskich przyczyniał się do zwiększania kosztów realizacji WPIK poprzez generowanie kosztów pozyskania środków dłużnych jak również na skutek naliczania inwestorowi odsetek za nieterminowe płatności faktur za wykonane roboty i usługi, w przypadkach braku, w terminie płatności, środków własnych na ich zapłatę.

PKP PLK S.A. niedostatecznie koordynowała pozyskiwanie środków finansowych na realizację inwestycji ujętych w WPIK z postępami w realizacji tych projektów. Nieuwzględnianie opóźnień w rozpoczęciu realizacji zadań inwestycyjnych i w postępie robót powodowało przedwczesne pozyskiwanie środków dłużnych na realizację tych zadań. Na skutek tego w latach 2011–2015 PKP PLK S.A. tylko w niewielkim zakresie wydatkowała środki uzyskane z ciągnięcia kredytów EBI oraz z wyemitowanych obligacji, przeznaczonych na finansowanie inwestycji objętych WPIK.

Przed 2011 r. Spółka zawarła 3 umowy kredytowe z EBI na kwotę razem 780 mln EUR, na podstawie których do końca 2010 r. uzyskała środki w kwocie 430 mln EUR, a ciągnięcia kwoty 350 mln EUR (z kredytu EBI 400 M Warszawa – Gdynia FI 24.520) Spółka dokonała w latach 2011–2015, (tj. 250 mln EUR w 2011 r., 50 mln EUR w 2013 r. i 50 mln EUR w 2015 r.).

W latach 2011–2015 PKP PLK S.A. zawarła z EBI 12 umów kredytowych. W okresie tym Spółka z 8 umów kredytów na kwotę razem 1.776 mln EUR, pobrała środki w kwocie 731,95 mln EUR (w 21 transzach). Z pozostałych 4 umów kredytowych, na łączną kwotę 628 mln EUR (1 umowa zawarta w 2014 r. i 3 umowy zawarte w 2015 r.)⁸⁰, nie rozpoczęto ciągnięcia transz kredytów. Z umów kredytowych zawartych w latach 2011–2015, pozostały do pobrania po 2015 r. środki w kwocie 1.672,05 mln EUR, w tym kwota 1.044,05 mln EUR z umów kredytowych, z których rozpoczęto pobieranie transz kredytów, oraz 628 mln EUR z 4 umów kredytowych, z których nie rozpoczęto pobierania środków.

⁷⁷ Kolejowe inwestycje infrastrukturalne realizowane w ramach WPIK mogą być finansowane w ramach systemu zaliczek na przyszłe płatności bądź refinansowania poniesionych wydatków. Spółka korzystała z zaliczek w 26 projektach. Wystąpieniem o zaliczkę obejmuje się zwykle wydatki na nadzór, roboty podstawowe promocję (objęte wnioskiem o dofinansowanie). Częstotliwość składania wniosków o zaliczki uzależniona jest od rozliczenia w min. 70% poprzedniej transzy, zgodnie z wytycznymi – beneficjent ma na to 180 dni.

⁷⁸ Dz. U. Nr 223, poz. 1786, ze zm.

⁷⁹ Pismo Nr IWE1a-071-188/16 z dnia 25 sierpnia 2016 r.

⁸⁰ Do dnia 17 sierpnia 2016 r. nie dokonano ciągnięcia środków z 4 umów kredytowych na kwotę razem 628 mln EUR:

- 268 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 30, etap II, odcinek Zabrze–Katowice–Kraków; (FI 81.868);
- 100 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap IV, odcinek granica województwa dolnośląskiego–Czempień; (FI 83.323);
- 200 mln EUR dla modernizacji linii kolejowej E 20 na odcinku Warszawa–Poznań–pozostałe roboty, odcinek Sochaczew–Swarzędz; (FI 85.040);
- 60 mln EUR dla modernizacji warszawskiego węzła kolejowego (linii obwodowej w Warszawie [odc. Warszawa Gołąbki / Warszawa Zachodnia–Warszawa Gdańska oraz linii kolejowej Warszawa Włochy–Grodzisk Mazowiecki (linia nr 447)]; (FI 84.779).

Ogółem na trwałe finansowanie⁸¹ inwestycji ze środków z kredytów EBI Spółka wydatkowała 1.893.029,4 tys. zł, w tym 720.775,3 tys. zł wydatkowano przed 2011 r. i 1.172.254,1 tys. zł w latach 2011–2015 wydatkowano na trwałe finansowanie inwestycji objętych WPIK. Łączna kwota kredytów obsługująca prefinansowanie inwestycji WPIK według stanu z dnia 31 grudnia 2015 r. stanowiła 3.059.930,5 tys. zł. Ciągnięcie kredytów EBI w tys. zł przeliczone przez Spółkę według średniego kursu NBP z dnia 31 grudnia 2015 r. stanowiło kwotę 5.668.428,3 tys. zł.

Z pozyskanych z EBI środków dłużnych w kwocie 5.668.428,3 tys. zł Spółka wydatkowała kwotę 4.952.959,9 tys. zł, zatem nie wykorzystwała pobranej kwoty 715.468,4 tys. zł.

Również kwoty środków uzyskane z emisji obligacji nie zostały w pełni wykorzystane. Kwota obligacji wydatkowanych w latach 2011–2015 na finansowanie inwestycji WPIK (w szczególności dotycząca wydatków związanych z wystąpieniem w Spółce braku środków własnych oraz środków budżetowych na prefinansowanie faktur wykonawców i innych uczestników procesu realizacji inwestycji) stanowiła 2.726.844,0 tys. zł, tj. 73,7 % kwoty wyemitowanych obligacji (3.700.000 tys. zł). Do wykorzystania po 2015 r. pozostała kwota 973.156,0 tys. zł środków uzyskanych przez Spółkę z emisji obligacji.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. Spółka posiadała możliwość dysponowanie środkami z niewykorzystanych i niepobranych transz kredytów EBI oraz niewykorzystanych środków z obligacji w łącznej kwocie około 8.098.597 tys. zł⁸². Saldo rachunków bankowych kredytów EBI w tym dniu wynosiło 785.114,0 tys. zł.

Przedwcześnie – w stosunku do zaawansowania realizacji WPIK – pozyskane środki dłużne Spółka w latach 2011–2015 ewidencjonowała sumarycznie w księgach rachunkowych Spółki i nie przeznaczała ich na inne cele niż wskazane w umowach kredytowych zawartych z Bankiem. Wolne środki zciągnięć transz kredytowych były przekazywane na lokaty terminowe (1 dzień lub dłuższe na okres 1–3 miesiące) lub lokaty over-night. PKP PLK S.A. nie prowadziła zestawień dotyczących wpływów kwot odsetek z lokat uzyskanych z poszczególnych źródeł. Odsetki od lokat środków uzyskanych z kredytów oraz środków z obligacji księgowane były na rachunku bieżącym Spółki jako środki własne⁸³. Zarząd Spółki nie uzasadnił, w jakim celu dokonano ciągnięcia transz kredytów EBI przeznaczonych na finansowanie tych inwestycji WPIK, na których finansowanie nie wykonano wydatków ze środków kredytów EBI. W ocenie NIK, kwoty uzyskane jako odsetki od lokat bankowych środków z kredytów EBI i obligacji powinny zasilać konta inwestycyjne tych projektów, na których realizację środki były przeznaczone.

W ocenie NIK minister właściwy ds. transportu nierealistycznie zaplanował możliwości wykorzystania środków finansowych przewidzianych w WPIK na realizację inwestycji kolejowych. Przyjęty na poszczególne lata programu WPIK plan finansowy nie uwzględniał rzeczywistych możliwości inwestora (PKP PLK S.A.) w zakresie przygotowania kolejowych zadań inwestycyjnych

⁸¹ Tj. środki które nie podlegają refundacji.

⁸² Na kwotę 8.098.597 tys. zł składały się: 1.672,05 mln EUR kredytów (628 mln EUR kredytów nie rozpoczętych i 1.044,05 mln EUR środków pozostałych z kredytów rozpoczętych) przeliczone na PLN zgodnie z kursem przyjętym przez Spółę w wykazie kwot uzyskanych z kredytów EBI, równym 4,2615 PLN/1EUR oraz niewykorzystane środki z wyemitowanych obligacji w kwocie 973.156 tys. zł.

⁸³ Przykładowo z tytułu lokat ze środków przeznaczonych dla finansowania projektu modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica na odcinku Warszawa–Sadowne w okresie od dnia 26 października 2015 r. do dnia 21 grudnia 2015 r. z tytułu lokat w kwotach od 16.607,5 tys. zł do 123.349,0 tys. zł uzyskano odsetki w kwocie 84,73 tys. zł, a odsetki od lokaty długoterminowej z dnia 29 czerwca 2015 r. kwoty 700.000,0 tys. zł środków z obligacji zasiliły środki własne Spółki kwotą 3.461,3 tys. zł.

do realizacji oraz rzeczywistych możliwości części wykonawców wybranych w wyniku postępowań przetargowych, w zakresie realizacji inwestycji, które nie odpowiadały znacznie większym możliwościom inwestora w zakresie finansowania inwestycji ze środków własnych (kredyty EBI i obligacje), a zwłaszcza z bezzwrotnych środków POIiŚ.

Już w kwietniu 2012 r., minister właściwy ds. transportu uzyskał informację⁸⁴, że wartości globalne całego WPIK oraz poszczególnych lat jego realizacji są tak wysokie, że ich realizacja jest praktycznie niemożliwa. W marcu 2013 r. przedstawiciele Ministra Finansów, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Rozwoju Regionalnego, stwierdzili, że nie jest możliwe wykorzystanie dofinansowania dla projektów kolejowych w ramach POIiŚ w kwocie wyższej niż ok. 17,5 mld zł. Pomimo świadomości, że barierą w wykorzystaniu środków UE są niedostateczne możliwości realizacyjne inwestora (PKP PLK S.A.) i wykonawców zadań rzeczowych programu, w listopadzie 2013 r. w celu zwiększenia wykorzystania przez Polskę dostępnej alokacji środków funduszy UE⁸⁵ powiększono zakres zadań rzeczowych objętych WPIK.

Minister nie wyegzekwował terminowej realizacji zadań objętych programem, czego przyczyną było m.in. zaniechanie weryfikacji, czy stopień przygotowania do realizacji inwestycji objętych WPIK był odpowiedni do możliwości ich zrealizowania przez PKP PLK S.A., w terminach wskazanych w tym programie. Nie wyegzekwował również od Spółki, w ramach sprawowanego nadzoru, właściwego finansowania inwestycji, które spowodowałoby ograniczenie kosztów realizacji programu. W celu ograniczenia dodatkowych kosztów realizacji programu, ponoszonych przez PKP PLK S.A., winno być szeroko stosowane prefinansowanie projektów ze środków UE oraz wyeliminowanie płaćenia przez inwestora odsetek za zwłokę w zapłacie faktur za wykonane roboty i usługi, spowodowaną brakiem, w terminach płatności faktur, środków własnych na ich zapłatę, w szczególności w wyniku opóźnień w zakresie przekazywania Spółce budżetowych środków finansowych. Ponadto Spółka w niedostatecznym stopniu wykorzystywała mechanizm udzielania zaliczek beneficjentom projektów finansowanych ze środków europejskich, stworzony na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. *w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich*⁸⁶.

Nadzór nad realizacją WPIK

Minister właściwy ds. transportu wskazany został w treści WPIK jako organ odpowiedzialny za koordynację realizacji programu, przy czym jako narzędzia monitorowania realizowanych projektów inwestycyjnych określono bieżące informacje oraz cykliczne raporty i sprawozdania składane przez PKP PLK S.A. – realizatora WPIK.

Zadania ministra właściwego ds. transportu określone w treści WPIK obejmowały w szczególności:

- ♦ przygotowanie WPIK w ramach współdziałania z PKP PLK S.A. oraz jego zaakceptowanie przed przekazaniem Radzie Ministrów;

⁸⁴ Pismo dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego z dnia 24 kwietnia 2012 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁸⁵ M.in. w związku z decyzją KE z dnia 24 stycznia 2014 r., która zatwierdziła zwiększenie stopy dofinansowania projektów kolejowych do poziomu 80%, co zdaniem MF zwiększało szansę dla wykorzystania przyznanej Polsce alokacji środków UE na lata 2007–2013.

⁸⁶ Dz. U. Nr 223, poz. 1786, ze zm.

- ♦ prowadzenie bieżącego monitorowania postępu realizacji WPIK na podstawie kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań z realizacji programu zatwierdzonych i przekazanych przez Zarząd PKP PLK S.A.;
- ♦ na podstawie informacji uzyskiwanych z monitoringu, uzgadnianie z PKP PLK S.A. działań korygujących i interwencyjnych, zarówno na poziomie pojedynczego zadania jak i na poziomie całego WPIK, mających na celu wyeliminowanie powstających problemów i barier oraz zapobieganie ich powstawaniu;
- ♦ uzyskiwanie od PKP PLK S.A. informacji o cyklicznych aktualizacjach WPIK, z dostosowaniem do ujawniających się warunków, bez zmiany zasadniczych postanowień programu;
- ♦ podejmowanie decyzji o ponownym poddaniu WPIK aktualizacji, w przypadku, gdy ujawni się konieczność zmian podstawowych treści programu oraz wnioskowanie do Rady Ministrów o zgodę i zatwierdzenie przez Radę Ministrów każdorazowej zmiany WPIK;
- ♦ corocznie składanie Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji WPIK na podstawie przekazanego przez PKP PLK S.A. raportu z wykonania programu za poprzedni rok;
- ♦ przygotowanie raportów ewaluacyjnych średniookresowego (mid-term), oraz porealizacyjnego (ex post) oraz uwzględnienie ich wyników w aktualizacjach WPIK (kolejnych wieloletnich programach inwestycji kolejowych).

Działania ministra właściwego ds. transportu, podejmowane w ramach nadzoru nad realizacją WPIK, były nieskuteczne, bowiem nie doprowadziły do koordynacji realizacji programu i nie zapobiegły opóźnieniom w przygotowaniu i realizacji kilkunastu inwestycji kolejowych.

Podstawą nadzoru sprawowanego przez ministra miała być przekazywana przez PKP PLK S.A. sprawozdawczość dotycząca realizacji WPIK i objętych nim inwestycji. Spółka nierzetelnie i nieterminowo składała sprawozdania określone w treści WPIK.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w treści WPIK, w terminie do końca kwietnia każdego roku, PKP PLK S.A. powinna składać do ministra właściwego ds. transportu raport z wykonania Programu za poprzedni rok. Termin składania kwartalnych raportów przyjęto na 10 dzień po okresie sprawozdawczym. Kontrola wykazała, że PKP PLK S.A. nie złożyła ministrowi właściwemu do spraw transportu sprawozdań z wykonania WPIK za II kwartał 2012 r., I kwartał 2013 r., a od IV kwartału 2013 r. Zarząd PKP PLK S.A., wbrew postanowieniom WPIK, całkowicie zaprzestał składania ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań kwartalnych w tym zakresie. Minister właściwy ds. transportu nie podjął działań w celu wyegzekwowania przywrócenia realizacji obowiązku sprawozdawczego w tym zakresie.

Sprawozdania roczne, które zostały złożone przez PKP PLK S.A., były sporządzone nierzetelnie i wymagały przesłania Zarządowi PKP PLK S.A., w celu poprawienia, np.:

- Sprawozdanie za rok 2012, PKP PLK S.A. przekazała z opóźnieniem, w dniu 13 maja 2013 r. Nie zostało ono przyjęte przez MTBiGM ze względu na błędy formalne i merytoryczne i na polecenie Dyrektora Departamentu Transportu Kolejowego, w dniu 29 maja 2013 r., PKP PLK S.A. przesłała skorygowane sprawozdanie.
- W dniu 20 sierpnia 2013 r., PKP PLK S.A. przekazała jednocześnie sprawozdania z wykonania WPIK za II kwartał 2013 r. i za I półrocze 2013 r. Podsekretarz Stanu MTBiGM ocenił, że wystąpiło zagrożenie niezrealizowania zadań na koniec roku oraz wystąpił do Spółki o uzupełnienie sprawozdania o identyfikację najpoważniejszego zagrożenia i przedstawienie planowanych działań

zaradczych. Skorygowane sprawozdanie za I półrocze 2013 r. zostało przekazane dopiero w dniu 18 października 2013 r.

- Sprawozdanie z wykonania WPIK za III kwartał 2013 r., PKP PLK S.A. przekazała w dniu 18 października 2013 r., jednakże na skutek zaleceń MTBiGM odnośnie treści zawartych w ww. *Sprawozdaniu*, ostateczna, przereklamowana zgodnie z uwagami DTK, wersja dokumentu, przekazana została 19 grudnia 2013 r.
- *Sprawozdanie z wykonania WPIK w 2013 r. do dnia 15 maja 2014 r. było jedynie wersją roboczą i nienadającą się do dalszego procedowania przez Ministerstwo*⁸⁷. Poprawione przez Spółkę *Sprawozdanie* zostało przesłane w dniu 21 maja 2014 r., a do tego czasu trwały robocze uzgodnienia treści *Sprawozdania* pomiędzy pracownikami Ministerstwa i PKP PLK S.A.

W wyniku audytu przeprowadzonego w 2014 r. stwierdzono, że sprawozdanie roczne z wykonania WPIK za 2013 r. nie zawierało: informacji czy cele WPIK są nadal możliwe i realne do osiągnięcia, oceny skuteczności działań naprawczych, które zostały podjęte, informacji o przeprowadzonych kontrolach i audycie⁸⁸, wskazania działań naprawczych koniecznych do podjęcia zarówno po stronie PKP PLK S.A., jak i ministra właściwego do spraw transportu. Sprawozdanie nie zawierało również załącznika do programu uwzględniającego korektę wykorzystania środków Funduszu Kolejowego na dany rok. Minister właściwy ds. transportu, jako organ koordynujący i monitorujący realizację WPIK, nie wyegzekwował od PKP PLK S.A. terminowego przekazywania sprawozdań, zawierających rzetelne dane dotyczące realizacji WPIK i mających stanowić podstawę sprawowania monitoringu i koordynacji realizacji programu.

Informacje zawarte w sprawozdaniach przekazywanych przez PKP PLK S.A. nie były w dostatecznym stopniu analizowane i wykorzystywane do celów monitoringu. Oceny takiej dokonano w lipcu 2012 r. podczas narady⁸⁹ w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Stwierdzono, że sprawozdania przekazywane przez PKP PLK S.A. ministrowi właściwemu ds. transportu zawierały dużo informacji o ryzykach inwestycyjnych, jednak komórki organizacyjne ministerstwa nie wypracowały sposobu analizowania tych informacji. W konkluzji narady ustalono, że należy zwiększyć współpracę w tym zakresie pomiędzy komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, a sugerowanym rozwiązaniem byłoby utworzenie zespołu międzywydziałowego, który analizowałby raporty powstałe na bazie sprawozdawczości prowadzonej przez poszczególne wydziały departamentu.

Zespół do spraw nadzoru nad kolejowymi inwestycjami infrastrukturalnymi, realizowanymi w ramach POLiŚ 2007–2013, powołany zarządzeniem⁹⁰ ministra właściwego ds. transportu istniał do czasu zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w listopadzie 2013 r. tj. przez okres 16 miesięcy. W tym czasie odbyło się tylko jedno posiedzenie ww. Zespołu⁹¹. Pomimo tego, że zespołowi przewodniczył minister właściwy ds. transportu, a w skład zespołu wchodził: Prezes i Członkowie Zarządu PKP PLK S.A., przedstawiciele ministerstwa, CUPT, UTK, PKP S.A. i PKP PLK S.A., zespół po pierwszym i jedynym posiedzeniu nie podjął dalszej działalności

⁸⁷ Wg pisma Dyrektora DTK do Prezesa PKP PLK S.A.

⁸⁸ Informacje te odnosiły się jedynie do ilości, rodzajów i obszarów, w których przeprowadzono czynności kontrolne i audytowe. Nie zawarto istotnych ustaleń oraz rekomendacji wydanych w wyniku realizacji kontroli i audytów – brak wystarczającej wartości merytoryczno-poznawczej dla organu mającego pełnić funkcję nadzorczą nad PKP PLK S.A.

⁸⁹ Narada w dniu 24 lipca 2012 r.

⁹⁰ Zarządzenie Nr 20 Ministra TBiGM z dnia 12 marca 2012 r.

⁹¹ W dniach 8–9 listopada 2012 r.

i tym samym nie realizował w imieniu ministra właściwego ds. transportu przypisanych mu w treści WPIK zadań w zakresie koordynowania i monitorowania realizacji inwestycji kolejowych.

W sytuacji nierzetelnego wywiązywania się przez PKP PLK S.A. z obowiązków sprawozdawczych, minister właściwy ds. transportu pozyskiwał niezbędne informacje o przebiegu realizacji WPIK w drodze audytów i kontroli prowadzonych w spółce przez pracowników ministerstwa.

Przeprowadzony w 2013 r. audyt *Wykorzystanie środków POIiŚ na projekty kolejowe* wskazywał na istnienie ryzyka związanego z potencjalną możliwością niewykorzystania środków z funduszy UE na projekty kolejowe. Również w 2014 r., przeprowadzono audyt pn. *Nadzór nad realizacją inwestycji kolejowych*, którego zakres obejmował czynności w zakresie nadzoru nad realizacją kolejowych inwestycji infrastrukturalnych i taborowych – zadania ujęte w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych realizowane przez podmiot zarządzający narodową siecią kolejową – PKP PLK S.A. Zagrożenia w realizacji WPIK wskazywane były również w wynikach z przeprowadzonych w latach 2010–2015, przez komórki organizacyjne Ministerstwa⁹² w PKP PLK S.A. kontrolach inwestycji⁹³ ujętych w WPIK.

Zagrożenia w skutecznym sprawowaniu nadzoru nad realizacją WPIK wykazywały już w 2011 r. audyty i kontrole przeprowadzone przez Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury w PKP PLK S.A.⁹⁴, w wyniku których stwierdzono m.in., że: przyjęty w PKP PLK S.A. system kontroli wewnętrznej (jako element monitorowania) może, przy założeniu prawidłowego przepływu informacji, służyć skutecznemu monitorowaniu i nadzorowaniu realizacji zadań, pod warunkiem wzmocnienia funkcji nadzorczych ze strony Ministra TBiGM, w odniesieniu do PKP PLK S.A., w zakresie realizacji inwestycji kolejowych, m.in. poprzez ściślejszą współpracę departamentów Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i PKP PLK S.A. Audytorzy wskazali jednocześnie, że pośrednim skutkiem niepełnego przepływu informacji i jej wymiany z instytucjami zewnętrznymi może być niewystarczający nadzór nad PKP PLK S.A. skutkujący nieosiągnięciem celów WPIK oraz niewykorzystaniem całości środków finansowych przeznaczonych na projekty kolejowe.

⁹² Departament Systemu Wdrażania Programów Infrastrukturalnych i Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

⁹³ Komórki organizacyjne Ministerstwa skontrolowały w latach 2011–2015 następujące inwestycje ujęte w WPIK:

- WPIK/5 Modernizacja linii kolejowej E65/C/-E65 na odcinku Warszawa–Gdynia–obszar LCS Działdowo;
- WPIK/7 Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek Wrocław–granica województwa dolnośląskiego;
- WPIK/26. Modernizacja linii kolejowej E30/C-E, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III;
- WPIK/98 Modernizacja linii kolejowej 91 Kraków Główny Osobowy–Medyka i linii nr 92 Przemyśl–Medyka, odcinek Rzeszów–granica państwa;
- WPIK/102 Rewitalizacja linii kolejowej nr 131 Chorzów Batory–Tczew, odcinek Bydgoszcz Główna–Tczew;
- WPIK/104 Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław–Zgorzelec na odcinku Wrocław–Jelenia Góra;
- WPIK/137 Projekt i zabudowa systemu ETCS poziom 1 na odcinku linii kolejowej E65, CMK, Grodzisk Mazowiecki –Zawiercie;
- WPIK/138 Studium Wykonalności modernizacji i rozbudowy Katowickiego węzła kolejowego;
- WPIK/140. Modernizacja linii kolejowej Warszawa Włochy–Grodzisk Mazowiecki – prace przygotowawcze.

⁹⁴ W 2011 r. przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury audyt wewnętrzny „Programowanie działań oraz realizacja projektów finansowanych ze środków POIiŚ” oraz kontrolę wewnętrzną „Wydatkowanie środków na modernizację linii kolejowych z budżetu państwa oraz funduszu kolejowego”, którą objęto następujące inwestycje:

- Modernizacja linii kolejowej E65, odcinek Warszawa–Gdynia, etap II;
- Odbudowa i modernizacja linii kolejowej E30 i C-E30 odcinek Legnica–Wrocław–Opole;
- Modernizacja linii kolejowej E65/C-E 65 na odcinku Warszawa–Gdynia–obszar LCS Działdowo POIiŚ 7.1-41;
- Modernizacja linii kolejowej nr 91 Kraków Główny–Medyka i nr 92 Przemyśl–Medyka, odcinek Rzeszów–Granica Państwa, etap I;
- Modernizacja linii kolejowej nr 25 na odcinku Skarżysko Kamienna–Ocice;
- Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław–Zgorzelec na odcinku Wrocław–Jelenia Góra.

Przeprowadzone kontrole i audyty zapewniały ministrowi właściwemu ds. transportu informacje o nieprawidłowościach i zagrożeniach w realizacji WPIK, w szczególności wskazując na:

- sporządzanie programów inwestycyjnych niezgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹⁵ oraz planowanie i wydatkowanie przez PKP PLK S.A. środków budżetowych oraz środków z Funduszu Kolejowego bez uwzględnienia wszystkich aspektów organizacyjnych i ekonomicznych, niezachowanie należytej staranności przy ustaleniu zakresu zadań inwestycyjnych przewidywanych do zrealizowania w danym roku, zwłokę w dostosowaniu procedur wewnętrznych związanych z realizacją inwestycji do wprowadzanych zmian organizacyjnych;
- wydłużanie terminów zakończenia prac wyznaczonych w WPIK i harmonogramie realizacji inwestycji oraz niedostateczny nadzór nad przestrzeganiem i egzekwowaniem zasad rozliczania projektów inwestycyjnych, terminowym dokonywaniem zapłaty wynagrodzenia wykonawcom, oraz potrzebę zwiększenia nadzoru nad realizacją zadań przez wykonawców i egzekwowania kar umownych w związku z nieterminową realizacją zadań,
- nieterminowe przekazywanie przez PKP PLK S.A. raportów z realizacji inwestycji objętych WPIK, prowadzenie dokumentacji inwestycji w sposób niepozwalający na określenie stopnia zaawansowania rzeczowego i finansowego robót na każdym ich etapie i poprawne ich rozliczenie, brak ujednoczenia dokumentacji dotyczącej realizacji i rozliczenia zadań inwestycyjnych.

Informacje o nieprawidłowościach w realizacji inwestycji kolejowych objętych WPIK oraz w sprawowaniu nadzoru nad realizacją ww. programu, minister właściwy ds. transportu uzyskiwał na podstawie kontroli i audytu wewnętrznego ministerstwa już od 2011 r. Pomimo wiedzy o nieprawidłowościach występujących od początku realizacji programu i zagrożeń w realizacji WPIK, minister nie podejmował skutecznych działań w celu ich eliminacji i nie informował Rady Ministrów o opóźnieniach i zagrożeniach w realizacji WPIK. Pierwsza informacja nt. opóźnień w realizacji inwestycji kolejowych została przekazana Radzie Ministrów, dopiero w maju 2013 r. w *Sprawozdaniu z wykonanym w 2012 r. WPIK*.

Świadomość występowania zagrożeń w terminowej realizacji WPIK, od 2011 r. aż do maja 2015 r. nie doprowadziła do podjęcia skutecznych działań koordynacyjno-nadzorczych w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości i zagrożeń. Pomimo posiadania informacji o potrzebie wzmożenia w tym zakresie nadzoru nad realizującą program spółką PKP PLK S.A., do maja 2015 r. minister właściwy ds. transportu nie uściślił w jednym dokumencie zasad, warunków i trybu udzielania dotacji przeznaczonych na refinansowanie inwestycji objętych programem, zasad sprawozdawczości, kontroli, monitorowania i rozliczania inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa. Realizacja dotacji odbywała się w tym czasie na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych do tej ustawy, ustaw budżetowych oraz zasad wskazanych w WPIK, co nie sprzyjało prowadzeniu sprawnego nadzoru nad realizacją i finansowaniem inwestycji objętych WPIK. Dopiero w dniu 5 maja 2015 r., Minister Infrastruktury i Rozwoju podpisał umowę ze Spółką PKP PLK S.A., której przedmiotem było określenie wysokości, warunków i trybu udzielania dotacji przeznaczonych na refinansowanie inwestycji objętych WPIK, zasad realizacji, sprawozdawczości oraz kontroli, monitorowania

⁹⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

i rozliczania inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków z budżetu państwa. Także dopiero w maju 2015 r. minister ustanowił zasady przeprowadzenia przez pracowników ministerstwa monitoringu inwestycji kolejowych, w szczególności określił, w jaki sposób i z jaką częstotliwością ma być wykonywany nadzór, jakie raporty, parametry i wskaźniki powinny być analizowane, a także sposób dokumentowania w ministerstwie czynności wykonywanych w ramach monitoringu.

Realizacja programu WPIK

Ogółem Wieloletnim Programem Inwestycji Kolejowych (od 2011 r.) objęto 197 zadań, w tym 153 zadania wykazane w WPIK 2015–2020 oraz 44 zadania nie uwzględnione w tej wersji programu (uwzględnione w programach WPIK do roku 2013 i WPIK do roku 2015). Po 31 grudnia 2015 r., tj. po zakończeniu realizacji Programu WPIK pozostały do pozyskania w 2016 r. kwoty refundacji dla 67 spośród 153 zadań inwestycyjnych na kwotę ogółem 2.507.091,5 tys. zł, tj. wydatki na ww. kwotę zostały poniesione przez PKP PLK S.A., lecz do końca 2015 r. nie zostały zrefundowane. Zakres rzeczowy i finansowy dla inwestycji zaplanowanych do kontynuowania realizacji po 2015 r., tj. obejmujący tzw. wydatki „niekwalifikowane” przewidziano dla 70 spośród 153 zadań inwestycyjnych na kwotę ogółem 1.324.478,2 tys. zł, w tym dla 46 zadań, których refundacja wydatków do końca 2015 r. nie została jeszcze w pełni rozliczona. Dla 8 niezakończonych projektów⁹⁶ uzyskano decyzje Komisji Europejskiej, umożliwiające finansowanie ich realizacji z perspektywy finansowej 2014–2020, tzn. „fazowanie finansowania” realizacji inwestycji.

Spośród 44 zadań nie wykazanych w programie WPIK 2015–2020 przed 2015 r. zakończono realizację 35 zadań, zrezygnowano z realizacji 8 zadań, w tym zrezygnowano z realizacji 4 zadań przy aktualizacji WPIK w 2013 r. oraz przy aktualizacji WPIK w 2015 r., a 1 zadanie objęto tzw. „fazowaniem projektu”.

Istotną przyczyną niezrealizowania do końca 2015 r. zaplanowanych w WPIK zadań i niewykorzystania możliwości ich dofinansowania z funduszy UE z perspektywy 2007–2013, było niskie osiągnięcie do końca 2013 r. efektów zaplanowanych w WPIK. NIK zauważa intensyfikację i poprawę działań ministra właściwego ds. transportu oraz PKP PLK S.A., które spowodowały uzyskanie w roku 2014 i I półroczu 2015 r. większej skuteczności w realizacji⁹⁷ inwestycji zaplanowanych w programie⁹⁸. Jednakże nadal występowały opóźnienia w trakcie przygotowania inwestycji do realizacji, przeprowadzania postępowań przetargowych oraz ich realizacji. Dotyczyło to 70 spośród 153 tj. 45,8% zadań inwestycyjnych.

W zakresie przygotowania przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 7 z zaplanowanych 17 zadań i dotyczyło przygotowania do realizacji 516 km linii kolejowych z zaplanowanych 1.798 km.

⁹⁶ Modernizacja linii kolejowej E 75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne), Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A–odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice), Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie–Radom (LOT: A, B, F), Modernizacja linii kolejowej E65/C–E65 na odcinku Warszawa–Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/ GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego, Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap III, odc. Czempin–Poznań, Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa).

⁹⁷ W porównaniu z wykonaniem do końca roku 2013 zadań zaplanowanych w WPIK do roku 2013.

⁹⁸ Do czego przyczyniło się również wykonanie wniosków pokontrolnych z kontroli P/12/78 pn. „Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK S.A.”, przeprowadzonej przez NIK w 2012 r., Nr ewid. 2/2013/P/12/078/KIN.

Spółka realizując inwestycje kolejowe w latach 2011–2013 objęte Programem „WPIK 2013 z perspektywą do 2015 r.” nie osiągnęła pełnych efektów określonych do realizacji do końca 2013 r. w tym Programie.

Stopień osiągnięcia mierników określonych w WPIK wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. przedstawia następujące zestawienie:

| Miernik | Plan | Wykonanie | Wykonanie/Plan [%] |
|--|------|-----------|--------------------|
| Długość linii kolejowych [km] | 2308 | 1858 | 80,5 |
| Długość torów głównych zasadniczych i szlakowych [km] | 3205 | 2825 | 88,1 |
| Długość wszystkich torów [km] | 3513 | 2933 | 83,5 |
| Liczba obiektów inżynierskich [szt.] | 1599 | 1273 | 79,6 |
| Liczba skrzyżowań [szt.] | 1427 | 893 | 62,6 |
| Liczba krawędzi peronowych [szt.] | 655 | 414 | 63,2 |
| Długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 160 km/h [km] | 490 | 217 | 44,3 |
| Długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 200 km/h [km] | 595 | 5 | 0,8 |
| Długość torów szlakowych z dopuszczalnym naciskiem osi 221 kN [km] | 808 | 1533 | 189,7 |

Źródło: Dane PKP PLK S.A.

PKP PLK S.A. nie osiągnęła podstawowych celów sformułowanych w WPIK do roku 2013⁹⁹, w szczególności nie uzyskano zapewnienia na liniach korytarzowych sieci TEN-T pełnej interoperacyjności oraz budowy i dostosowania nowej infrastruktury zgodnie ze standardami określonymi umowami AGC i AGTC. Nie udokumentowano również w jakim zakresie i terminie osiągnięto efekty zakładane w rozwinięciu celu podstawowego WPIK do roku 2013 oraz do dnia 15 czerwca 2015 r. nie przeprowadzono w PKP PLK S.A. analiz¹⁰⁰, dotyczących uzyskanych efektów realizacji WPIK. Nie dokonano również podsumowania wyników realizacji WPIK do roku 2013 wg stanu na 31 grudnia 2013 r. oraz nie podjęto skutecznych działań, na podstawie analizy przyczyn opóźnień, które zapewniłyby ich wyeliminowanie.

Spośród określonych w Programie wielkości mierników przyjętych dla oceny osiągnięcia zaplanowanych do końca 2013 r. efektów, nie wykonano:

- ♦ 450 km długości linii kolejowych (wykonano 1.858 km, co stanowiło 80,5% długości zaplanowanej – 2.308 km);
- ♦ 380 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych (wykonano 2.825 km, co stanowiło 88,1% zaplanowanej długości – 3.205 km);

⁹⁹ Pomimo dwukrotnego żądania kontrolerów (pismami z dnia 18 maja 2015 r. i z dnia 29 maja 2015 r.) Zarząd Spółki nie przedstawił do kontroli dokumentów stanowiących dowód, że w wyniku realizacji WPIK osiągnięto podstawowe cele sformułowane w WPIK do roku 2013.

¹⁰⁰ W złożonym na piśmie oświadczeniu (pismo IBP5-071-48/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r.) wskazano na oczekiwane raporty ewaluacyjne dotyczące wykonania zadań WPIK oraz, że cele i efekty całego Programu (WPIK) składają się z celów i efektów jakie są osiągnięte w wyniku realizacji poszczególnych zadań/projektów inwestycyjnych. Wskazano również, że każdy projekt inwestycyjny podlega ścisłemu rygorowi rozliczenia i wykazania osiągniętych założeń, m.in. spójności z zapisami umów AGC i AGTC oraz z przepisami unijnymi w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej.

- ♦ 580 km długości wszystkich torów (wykonano 2.933 km, co stanowiło 83,5% długości zaplanowanych – 3.513 km);
- ♦ 326 szt. obiektów inżynierskich (wykonano 1.273 szt., co stanowiło 79,6 % zaplanowanej liczby obiektów 1.599 szt.);
- ♦ 534 szt. skrzyżowań (wykonano 893 szt., co stanowiło 62,6% zaplanowanej liczby 1.427 szt.);
- ♦ 241 szt. krawędzi peronowych (wykonano 414 szt., co stanowiło 63,2% zaplanowanej liczby 655 szt.);

oraz:

- ♦ na długości 273 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h (możliwość tę uzyskano na długości 217 km, co stanowiło 44,3% zaplanowanych 490 km);
- ♦ na długości 590 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h (możliwość tę uzyskano na długości 5 km, co stanowiło 0,8% z zaplanowanych 595 km).

Wyższe niż przewidziano Programem do 2013 r. wskaźniki mierników uzyskano jedynie dla dopuszczalnego nacisku osi 221 kN na długości 1.533 km, co stanowiło 189,7% wielkości zaplanowanej.

Jako przyczynę niewykonania zakresu rzeczowego zadań zaplanowanych w WPIK do końca 2013 r. wskazano wystąpienie czynników określonych jako „obiektywne”, w tym trudności z uzyskaniem decyzji administracyjnych (decyzje środowiskowe, decyzje o pozwoleniu na budowę), opóźnienia związane z uzyskaniem zapewnienia finansowania realizacji projektów oraz konieczność aktualizacji WPIK na początku jego realizacji, co podnoszono w Raporcie rocznym z wykonania Programu za 2011 r.

Pomimo niskiego poziomu wykonania zadań ujętych w dotychczasowym programie, zadania w nowym planie¹⁰¹ zwiększono m.in. w zakresie: długości torów głównych zasadniczych i szlakowych – o 381 km, liczby obiektów inżynierskich – o 786 szt., liczby skrzyżowań – o 397 szt., liczby krawędzi peronowych – o 78 szt., długości torów szlakowych z maksymalną prędkością 160 km/h – o 617 km oraz długości torów szlakowych z dopuszczalnym naciskiem osi 221 kN [km] – o 1503 km.

Wykonanie¹⁰² zakresu rzeczowego i finansowego inwestycji zaplanowanych do realizacji w WPIK przedstawiało się następująco:

- ♦ na lata 2011–2013 (według WPIK do roku 2013¹⁰³) zaplanowano zrealizowanie 61 spośród 98 zadań inwestycyjnych ustalonych w Programie na kwotę wydatków 18.757.227,4 tys. zł. Do końca 2013 r. zrealizowano 31 zadań i wydatkowano kwotę 11.087.323,5 tys. zł (59,1 % planu wydatków na realizację inwestycji w latach 2011–2013). Opóźnienie w realizacji wydatków, względem planu, na kwotę 7.669.903,9 tys. zł dotyczyło 30 zadań inwestycyjnych w fazie realizacji¹⁰⁴ uwzględnionych w WPIK do 2013 r., w którym zaplanowano 2.308 km linii kolejowych. Opóźniono względem planu wykonanie 440 km linii kolejowych, w tym: 16 km nowych linii, 313 km modernizacji i 111 km odtworzenia-rewitalizacji linii kolejowych. W zakresie przygotowania do realizacji przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 7 z zaplanowanych 17 zadań i dotyczyło przygotowania do realizacji 516 km linii kolejowych z zaplanowanych 1.798 km;

¹⁰¹ WPIK do roku 2015.

¹⁰² Według danych przedstawionych przez Zarząd Spółki w wykazie sporządzonym na żądanie kontrolerów NIK.

¹⁰³ Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015.

¹⁰⁴ Polegających na budowie, modernizacji lub odtworzeniu linii kolejowych.

- ♦ w 2014 r. (według WPIK do roku 2015¹⁰⁵) nastąpiła poprawa w uzyskaniu efektów zaplanowanych w Programie: zrealizowano 36 zadań z zaplanowanych 39, wykonano 2.809 km linii kolejowych z zaplanowanych 3.989 km linii. Plan wydatków obejmujący kwotę 20.075.936,6 tys. zł (narastająco na dzień 31 grudnia 2014 r.) wykonano w kwocie 16.836.940,3 tys. zł. Opóźnienie względem planu dotyczyło 3 zadań i 1.180 km linii. W zakresie przygotowania przyszłych inwestycji opóźnienie wystąpiło dla 6 z 9 zaplanowanych do zrealizowania zadań i dotyczyło 451 km linii kolejowych przygotowywanych do realizacji;
- ♦ do dnia 31 grudnia 2015 r. zrealizowano 3.318 km linii kolejowych z 3.808 km zaplanowanych (87,1%). Spółka uzyskała efekty niższe od wielkości określonych do osiągnięcia w tym Programie (wg poszczególnych mierników) o: 490 km długości linii kolejowych; 625 km długości torów szlakowych i głównych zasadniczych; 635 szt. obiektów inżynieryjnych; 74 szt. skrzyżowań; 185 szt. krawędzi peronowych. Ponadto na długości 649 km linii kolejowych nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 160 km/h, na długości 330 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia maksymalnej prędkości 200 km/h i na długości 235 km nie uzyskano możliwości osiągnięcia 221 kN dopuszczalnego nacisku na oś.

Stopień osiągnięcia zaplanowanych w WPIK efektów wg poszczególnych mierników, przedstawia następujące zestawienie:

| Miernik | Plan | Wykonanie | Wykonanie/Plan [%] |
|--|------|-----------|--------------------|
| Długość linii kolejowych [km] | 3808 | 3318 | 87,1 |
| Długość torów głównych zasadniczych i szlakowych [km] | 6000 | 5375 | 89,6 |
| Długość wszystkich torów [km] | 6368 | 5782 | 90,8 |
| Liczba obiektów inżynierskich [szt.] | 3677 | 3042 | 82,7 |
| Liczba skrzyżowań [szt.] | 2709 | 2635 | 97,3 |
| Liczba krawędzi peronowych [szt.] | 1151 | 966 | 83,9 |
| Długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 160 km/h [km] | 1572 | 923 | 58,7 |
| Długość torów szlakowych z maksymalną prędkością 200 km/h [km] | 510 | 180 | 35,3 |
| Długość torów szlakowych z dopuszczalnym naciskiem osi 221 kN [km] | 4069 | 3834 | 94,2 |

Źródło: Sprawozdanie z wykonania w 2015 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020.

Wzrost wydatków względem kwot przewidzianych w Programie WPIK 2015–2020 wystąpił w trakcie realizacji 79 zadań inwestycyjnych, natomiast zmniejszenie wydatków względem kosztów inwestycji zaplanowanych w Programie osiągnięto w trakcie realizacji 42 zadań.

W szczególności m.in. o 1.043.146,0 tys. zł zmniejszono kwotę wydatków zaplanowanych w Programie na zadanie nr 11 według WPIK 2015–2020 (*podjęta w 2009 r. Modernizacja linii kolejowej*

¹⁰⁵ Wieloletni Program Inwestycji kolejowych do roku 2015.

E 30, etap II, odcinek Zabrze–Katowice–Kraków); pierwotnie¹⁰⁶ zaplanowano koszt inwestycji w kwocie 1.177.752,0 tys. zł do zrealizowania w latach 2009–2015, z czego do wykonania do końca 2013 r. zaplanowano 893.115,9 tys. zł (75,8%), a wykonano zaledwie 14.788,9 tys. zł (1,7% planu). W wyniku zmiany WPIK¹⁰⁷ zaplanowano koszt tej inwestycji w kwocie 1.683.701,4 tys. zł do zrealizowania do końca 2016 r., z czego do końca 2014 r. wykonano zaledwie 23.506,5 tys. zł mimo zaplanowania w WPIK 2015 wydatków w kwocie 1.094.179,4 tys. zł. Ostatecznie w Programie WPIK 2015–2020 zaplanowano koszt inwestycji w kwocie 134.606,0 tys. zł. Rozwiązanie takie przyjęto w związku z obawą (ryzykiem) utraty współfinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej i podjęto decyzję o skierowaniu do Komisji Europejskiej wniosku o możliwość fazowania finansowania projektu w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Spółka wskazała – jako przyczyny, które uniemożliwiły realizację inwestycji zgodnie z planem – ogłoszenie upadłości przez Wykonawcę oraz brak „poprawnie wykonanych projektów budowlanych”, tj. niewłaściwe przygotowanie dokumentacyjne inwestycji.

Dalsza realizacja (po 2015 r.) przewidziana była dla 9 zadań, w tym 5 miało zostać objętych tzw. „fazowaniem”, polegającym na podziale projektów na fazy i finansowaniem ich z wykorzystaniem środków unijnych z dwóch perspektyw, tj. perspektywy 2007–2013 i 2014–2020. W efekcie opóźnień w realizacji inwestycji wystąpiono o zgodę na fazowanie 9 inwestycji i uzyskano pozytywne decyzje w tym zakresie – do 31 grudnia 2015 r. dla 8 inwestycji i 1 decyzję w kwietniu 2016 r.

Spółka nie prowadziła na bieżąco i nie posiadała w czasie kontroli: analizy przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych, w których przygotowaniu i realizacji wystąpiły utrudnienia spowodowane opóźnieniami (w szczególności na skutek długotrwałego uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz opóźnień w zapewnieniu finansowania inwestycji uwzględnionych w WPIK), wykazu inwestycji oddanych do użytkowania, wykazu zadań w których realizacji dokonano zmian w zakresie rzeczowym i finansowym i wykazu zadań, w których realizacji wystąpiły zagrożenia możliwości finansowania. W ocenie NIK prowadzenie przez Spółkę takich analiz było niezbędne w celu określenia pożądanych działań korygujących i interwencyjnych, zarówno na poziomie pojedynczego zadania oraz na poziomie całego WPIK, mających na celu wyeliminowanie powstających problemów i barier oraz zapobieganie ich powstawaniu, a także uzgodnieniu ich z ministrem właściwym ds. transportu, do czego zobowiązywał WPIK.

W wyniku kontroli stwierdzono, że z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu uzyskiwano decyzje administracyjne dotyczące projektowanych inwestycji, w tym decyzje o pozwoleniu na budowę. W licznych przypadkach przyczyną zwłoki w uzyskaniu ww. decyzji było nierzetelne przygotowanie wniosków o wydanie decyzji, co powodowało konieczność ich uzupełnienia i wydłużało postępowanie administracyjne. Nieprecyzyjne zapisy w dokumentacji przetargowej przygotowanej przez Spółkę wydłużały procedury udzielania zamówień publicznych. Przewlekłe przebiegał proces pozyskiwania gruntów na potrzeby inwestycji kolejowych. Spółka nie posiadała właściwego rozeznania potencjału wykonawców oferujących usługi projektowe, który okazywał się niewystarczający do sporządzenia dokumentacji projektowej o odpowiedniej jakości. Ponadto PKP PLK S.A. nie posiadała właściwego rozeznania potencjału wykonawczego oferentów wybranych w przetargach na roboty budowlane. Brak potencjału wykonawców do zwiększenia wydajności robót (tj. skrócenia czasu realizacji zadania) i podjęcia dodatkowego zakresu inwestycji przyczyniał

¹⁰⁶ W WPIK ustanowionym uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2011 r. – dalej: WPIK do roku 2013.

¹⁰⁷ W WPIK ustanowionym uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. – dalej: WPIK do roku 2025.

się do wydłużenia cyklu realizacji inwestycji i wymuszał konieczność akceptacji zmiany terminów umownych.

Opóźnienia wystąpiły w trakcie przygotowania do realizacji, przeprowadzania postępowań przetargowych i realizacji 70 spośród 153 inwestycji objętych WPIK do roku 2015 z perspektywą do roku 2020¹⁰⁸. Dotyczyło to 45,8% zadań inwestycyjnych, w których realizacji wystąpiły opóźnienia względem planu, w tym na etapie przygotowania do realizacji 37 zadań (opóźnienie w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych od 10 do 596 dni), na etapie postępowania przetargowego 24 zadań (opóźnienia względem planu od 11 do 540 dni) i w trakcie realizacji robót wykonawczych 29 zadań.

W szczególności m.in.:

- w trakcie przygotowania realizacji zadania pn. „*Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap III, odcinek Czempin–Poznań*”, wystąpiły długie okresy (od 47 do 272 dni) wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę spowodowane m.in. nałożeniem obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko na etapie postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Opóźnienie wystąpiło także w trakcie postępowania przetargowego, na skutek wydłużenia terminu otwarcia ofert o 80 dni¹⁰⁹ oraz wydłużenia o 87 dni ostatecznego wyboru oferty¹¹⁰. W trakcie realizacji robót wykonawcy nieprawidłowo wykonywali roboty torowe, nie przestrzegali harmonogramu robót, nie przestrzegali wymogów określonych w STWiORB¹¹¹ oraz nieprawidłowo prowadzili gospodarkę odpadami, w wyniku czego Spółka rozwiązała z dniem 5 marca 2015 r. umowę. Spowodowało to wstrzymanie robót torowych i opóźnienie w realizacji zadania o ponad 18 miesięcy. Termin ukończenia inwestycji, zaplanowany na koniec 2015 r., uznawany jest przez Spółkę za zagrożony.
- W trakcie przygotowania realizacji zadania pn. „*Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne)*”, wystąpiło opóźnienie (167 dni) przy wydaniu decyzji o zatwierdzeniu projektu robót geologicznych; o 325 względem planu nastąpiło wydłużenie postępowania przetargowego¹¹².

Dalsze przykłady opóźnień w realizacji zadań inwestycyjnych zawinione przez Spółkę przedstawiono w rozdziale „Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych”.

Ponadto ustalono, że w księgach ewidencyjnych Spółki z opóźnieniem ewidencjonowano majątek trwały, powstały w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Spośród 46 zadań oddanych do użytkowania, po zakończeniu i odbiorze inwestycji zaewidencjonowano majątek powstały w wyniku realizacji 39 zadań, w tym majątek z 26 inwestycji zaewidencjonowano w terminie dłuższym niż 1 miesiąc po terminie odbioru (od 52 dni do 831 dni). Do dnia 17 maja 2016 r. nie zaewidencjonowano w księgach majątku trwałego PKP PLK S.A. majątku trwałego o wartości 362.080,2 tys. zł, powstałego w wyniku realizacji 7 zadań inwestycyjnych zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012–2014:

- zadanie nr 59¹¹³; Modernizacja linii kolejowej E30, etap II, Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna PRACE PRZYGOTOWAWCZE; oddane do użytkowania dnia 30 sierpnia 2013 r.

¹⁰⁸ Według danych przekazanych przez Spółkę kontrolerom w dniu 17 sierpnia 2015 r.

¹⁰⁹ Z powodu złożenia przez oferentów dużej ilości zapytań (930).

¹¹⁰ Z powodu odwołania oferenta do KIO od rozstrzygnięcia przetargu.

¹¹¹ STWiORB – Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

¹¹² Przyczyną wydłużenia czasu trwania postępowania przetargowego było przedłużenie o 113 dni terminu składania ofert ze względu na pytania zadawane przez oferentów oraz odwołanie oferenta od dokonanego przez zamawiającego wyboru oferty.

¹¹³ Według WPIK 2015–2020.

- zadanie nr 61; Poprawa dostępności linii kolejowej przez przebudowę niektórych elementów infrastruktury na odcinkach linii kolejowej nr 106 Rzeszów–Jasło w ramach RPOWP na lata 2007–2013; oddane do użytkowania dnia 30 września 2013 r.;
- zadanie nr 80; Rewitalizacja odcinka Przybówka-Jasło oraz przebudowa mostu w km 19,837 linii kolejowej nr 106 Rzeszów–Jasło w ramach RPOWP na lata 2007–2013; oddane do użytkowania dnia 28 listopada 2014 r.;
- zadanie nr 83; Rewitalizacja linii kolejowej nr 16 na odcinków Łódź Widzew–Zgierz; oddane do użytkowania dnia 31 marca 2015 r.;
- zadanie nr 85; Modernizacja regionalnej linii kolejowej nr 311 Jelenia Góra–Szklarska Poręba Górna – modernizacja peronów na stacjach kolejowych Jelenia Góra Zachodnia i Piechowice w ramach projektu Jeleniogórska Kolej Aglomeracyjna – etap I; oddane do użytkowania dnia 24 maja 2015 r.;
- zadanie nr 99; Rewitalizacja linii kolejowej nr 132/135 na odcinku Gliwice Łabędy–Pyskowice –Błotnica Strzelecka; oddane do użytkowania dnia 30 grudnia 2014 r.;
- zadanie nr 136; Likwidacja ograniczenia prędkości w pobliżu przystanku osobowego Lipki od km 146,800 do km 147,950 – Linia nr 132 na odcinku Opole–Wrocław; dnia oddane do użytkowania 4 grudnia 2014 r.

Przyczyną opóźnionego ewidencjonowania majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji, była wadliwa organizacja pracy w Spółce w tym zakresie¹¹⁴.

Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych

Kontrolą objęto 81 wybranych zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK. Spośród nich za realizację 45 zadań odpowiadała Centrala Spółki¹¹⁵ PKP PLK S.A., 9 zadań Spółka powierzyła do realizacji Regionowi Technologicznemu, jednostce organizacyjnej w strukturze Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A. (dalej CRI PKP PLK S.A.)¹¹⁶. Ponadto kontrolą objęto zadania inwestycyjne przydzielone do prowadzenia pięciu Regionom CRI PKP PLK S.A. – samodzielnym jednostkom organizacyjnym utworzonym w ramach CRI: 6 inwestycji za których realizację odpowiadał Region Północny, 8 inwestycji prowadzonych przez Region Centralny, 5 inwestycji prowadzonych przez Region Południowy, 3 inwestycje prowadzone przez Region Zachodni oraz 5 inwestycji prowadzonych przez Region Śląski.

Stwierdzono zagrożenie niezrealizowania do końca 2015 r. 18 zadań inwestycyjnych, których realizacją zarządzała Centrala Spółki, w tym 3, dla których realizacja robót wykonawczych nie została podjęta do dnia 31 maja 2015 r. Wysoki odsetek inwestycji, dla których na różnych etapach realizacji wystąpiły opóźnienia (45,8% zaplanowanych w Programie zadań) i znacząca liczba zadań, dla których wystąpiły opóźnienia w trakcie przygotowania realizacji (37 zadań), w szczególności na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych, spowodowane koniecznością wielokrotnego uzupełniania dokumentacji i poprawiania wniosków o wydanie decyzji, może wskazywać, że Spółka

¹¹⁴ W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn opóźnień w ewidencjonowaniu majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji, Spółka wskazała m.in. duży zakres majątku rozliczanego jednoosobowo, brak uzgodnień charakterystyk środków trwałych, źle przygotowane kartoteki, długotrwałą korespondencję dotyczącą przekazania numerów inwentarzowych.

¹¹⁵ Centrala Spółki składa się z wyspecjalizowanych komórek, stanowiących merytoryczne wsparcie dla Zarządu Spółki, w których tworzą się wszystkie plany i strategie dotyczące wszystkich aspektów działalności Spółki. <http://www.plk-sa.pl/biuro-prasowe/struktura-spolki/>.

¹¹⁶ Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A. – powołana w ramach PKP PLK S.A. jednostka organizacyjnej, której głównym zadaniem było zarządzanie realizacją przydzielonych przez Zarząd Spółki przedsięwzięć inwestycyjnych.

nie zawsze rzetelnie przygotowała lub nadzorowała przygotowanie dokumentacji niezbędnych do podjęcia realizacji inwestycji.

Łączna kwota nakładów inwestycyjnych, wymaganych dla zapewnienia finansowania objętych kontrolą 45 zadań inwestycyjnych¹¹⁷, których realizacją zarządzała Centrala Spółki, wg Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z perspektywą do roku 2020 (ustanowionego dnia 13 marca 2015 r.) wyniosła 18.750.472,2 tys. zł – z czego na dzień 30 kwietnia 2015 r. wykonano narastająco nakłady na kwotę 12.613.134,4 tys. zł, co stanowiło 67% planowanego wykonania.

Do czasu zakończenia kontroli nie została ukończona realizacja niektórych przedsięwzięć objętych WPIK, w tym m.in. realizacja 4 z 7 zadań inwestycyjnych modernizacji ciągu kolejowego E65/C-E65 z Warszawy do Trójmiasta¹¹⁸. Według stanu na dzień 31 maja 2015 r. wykonano zakres rzeczowy zadania projektowego (etap I w 2012 r.) i realizacyjnego (etap II w 2011 r.) „Modernizacja linii kolejowej E65 Warszawa–Gdynia” oraz zadania z WPIK 2015–2020 lp. 1 „Modernizacja linii kolejowej E65/C-65 na odcinku Warszawa–Gdynia–obszar LCS Ciechanów”¹¹⁹. Po dniu 31 maja 2015 r. pozostały do zakończenia następujące zadania „Modernizacji linii kolejowej E65/C-E65 na odcinku Warszawa–Gdynia”, wykazane w WPIK 2015–2020¹²⁰:

- zadanie lp. 2 obszar LCS Gdańsk, LCS Gdynia na kwotę 246.542,7 tys. zł;
- zadanie lp. 3 obszar LCS Ława, LCS Malbork na kwotę 460.933,9 tys. zł;
- zadanie lp. 5 obszar LCS Działdowo na kwotę 138.326,4 tys. zł, oraz
- zadanie lp. 4 w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego – projekt planowany do t.zw. „fazowania”¹²¹.

Spółka nie była w pełni przygotowana do podjęcia realizacji zadań ujętych w WPIK 2015. Dopiero w 2014 r. wprowadzono zmiany organizacyjne w Spółce, m.in. zmieniono regulamin organizacyjny Centrali PKP PLK S.A.¹²², a w celu usprawnienia procesu realizacji inwestycji przez Spółkę od dnia 1 czerwca 2014 r. wdrożono nową strukturę organizacyjną w Centrum Realizacji Inwestycji. Zmiany te miały na celu m.in. centralizację w zakresie obszarów wsparcia oraz odciążenie CRI w zakresie przekazanych do Centrali zadań i stworzenie możliwości zwiększenia nadzoru Centrum nad przydzielonymi zadaniami inwestycyjnymi.

Zespoły projektów unijnych funkcjonujące w strukturze organizacyjnej przed reorganizacją od 1 czerwca 2014 r., podporządkowane zostały pięciu „terytorialnym” Regionom CRI (IRE1–IRE5) oraz tzw. Regionowi „technologicznemu”, funkcjonującemu w pionie Zastępcy Dyrektora Centrum ds. wdrażania nowoczesnych technologii i projektów scentralizowanych. Stwierdzono, że w przypadku 8 spośród 9 zadań, które wymagały protokolarnego przekazania, nastąpiło to w okresie 2 miesięcy od wprowadzenia zmian. W przypadku jednego zadania pn. „Analiza kierunków rozwoju sieci kolejowej w Polsce z uwzględnieniem ograniczeń w węzłach kolejowych”

¹¹⁷ Dotyczyły one 27 projektów objętych współfinansowaniem w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), czterech projektów współfinansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i czterech projektów współfinansowanych w ramach programu Transeuropejskiej Sieci Kolejowej (TEN-T); pozostałe projekty finansowane były ze środków krajowych.

¹¹⁸ W WPIK do roku 2013 przewidywano zakończenie tej inwestycji w 2014 r., a w WPIK do roku 2015 przewidziano zakończenie jej w 2015 r.

¹¹⁹ Zadanie zrealizowane, pozostało rozliczenie na kwotę 122.390,0 tys. zł.

¹²⁰ Zadania lp. 2, lp. 3 i lp. 5 przewidziano do zakończenia w 2015 r.

¹²¹ „Przez fazowanie rozumiane jest podział projektu na fazy i finansowanie go z dwóch perspektyw tj. z perspektywy 2007–2013 i 2014–2020” – oświadczenie Prezesa Spółki z dnia 31 lipca 2015 r., str. 18.

¹²² Uchwała nr 362/2014 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 15 maja 2014 r.

– przekazanie dokumentacji dotyczącej projektu z Centrum Realizacji Inwestycji do Biura Studium Wykonalności (dalej ISW) odbyło się z opóźnieniem i zostało dokonane w dniu 17 października 2014 r., tj. po 4,5 miesiącach od wdrożenia dnia 1 czerwca 2014 r. reorganizacji Centrum.

W procesie realizacji przez CRI znacznej części zadań inwestycyjnych (8 spośród 44 zbadanych) występowały niedobory kadrowe¹²³, które w ocenie NIK mogły przyczynić się do nieterminowej realizacji zadań inwestora. W okresie realizacji WPIK liczba pracowników wykonujących zadania związane z obsługą inwestycji realizowanych w ramach tego programu wzrosła od 468 osób do 675 osób¹²⁴, jednakże zmiany te nie zaspokoily potrzeb. W sytuacjach zgłaszanych braków w tym zakresie przez Kierowników projektów lub kontraktów, w CRI podejmowane były działania dla ich rozwiązania, w ramach ustalonych w Spółce zasad dotyczących zatrudniania pracowników. Działania zaradcze – w ocenie NIK – zostały podjęte zbyt późno w stosunku do planowanej intensyfikacji robót na realizowanych projektach, i do czasu zakończenia kontroli nie doprowadziły do zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia, stosownie do zaplanowanych do realizacji zadań.

W CRI nie przeprowadzono analizy mającej na celu ocenę reorganizacji wdrożonej w CRI od 1 czerwca 2014 r., stopnia osiągnięcia założonych celów tej reorganizacji, w tym w odniesieniu do zakładanych w dokumentach pn. „Reorganizacja Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A.” i „Dostosowanie struktury organizacyjnej CRI do metodyki zarządzania projektami dla Zarządu Spółki”, zwymiarowanych efektów w zakresie skrócenia procedur dla wskazanych obszarów działania oraz celów strategicznych.

Na niezyskanie przez CRI wskaźników rzeczowych w planowanym wymiarze wpłynęło niższe niż zakładany plan na lata 2011–2013 wykonanie na szeregu projektów objętych WPIK. Stan taki wystąpił na 27 projektach, w tym m.in. na liniach wchodzących w skład międzynarodowych ciągów transportowych¹²⁵. Kontrola wykazała m.in., że w ramach 7 zadań WPIK nie dokonano zabudowy nowoczesnych systemów zabezpieczenia ruchu na planowanych 20 przejazdach kolejowo-drogowych. Jako przyczyny niewykonania zaplanowanego zakresu modernizacji tych przejazdów wskazano m.in. zmiany zakresu rzeczowego oraz wydłużenie terminu postępowań przetargowych i uzyskiwania decyzji administracyjnych.

¹²³ Dotyczyło to:

- trzech projektów realizowanych na linii kolejowej nr 8, tj.: poz. 15 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, budowa łącznicy do lotniska Okęcie (od przystanku osobowego Służewiec do stacji MPL Okęcie)”, poz. 16 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie–Radom (LOT: A, B, F) i poz. 17 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 8, odcinek Warszawa Okęcie–Radom–PRACE PRZYGOTOWAWCZE”;
- poz. 21 WPIK „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A–odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice)”;
- poz. 140 WPIK „Modernizacja linii kolejowej Warszawa Włochy–Grodzisk Mazowiecki–prace przygotowawcze”;
- trzech projektów realizowanych na linii kolejowej nr 272, tj.: poz. 106 WPIK „Wymiana nawierzchni wraz z robotami towarzyszącymi na stacjach i szlakach w torze nr 1 linii kolejowej nr 272 Kluczbork–Poznań od km 131,500 do km 181,781”, poz. 113 WPIK „Wymiana nawierzchni wraz z robotami towarzyszącymi na linii kolejowej nr 272 Kluczbork–Poznań, odcinek Kórnik–Poznań Główny, wraz z przebudowa mostu stalowego na rzece Warcie na stacji Poznań Starołęka w km 196,254” i poz. 118 WPIK „Rewitalizacja linii kolejowej nr 272 na odcinku Ostrzeszów–Ostrów Wlkp.”.

¹²⁴ Przy zmniejszeniu w tym okresie liczby zatrudnionych ogółem w Spółce od 39.642 osób do 39.139 osób.

¹²⁵ Zastępca Dyrektora CRI wskazał w wyjaśnieniach, że dotyczyło to: poz. 1, 3 i 5 WPIK dotyczących „Modernizacji linii kolejowej E65/C-E65 na odcinku Warszawa–Gdynia”, poz. 7 WPIK „Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek Wrocław–granica województwa dolnośląskiego”, poz. 21 „Modernizacja linii kolejowej E30/C-E30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III”, poz. 28 „Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap 1, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka–Tłuszcz (Sadowne)”, „Modernizacja linii kolejowej E30/C-E30, odcinek Kraków–Rzeszów, etap III”, poz. 87 WPIK „Odbudowa i modernizacja linii kolejowej E30/C-E30 na odcinku Legnica–Wrocław Opole” i poz. 64 WPIK „Modernizacja linii kolejowej nr 4 – Centralna Magistrala Kolejowa”.

Kontrola wybranych zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK wykazała nieprawidłowości w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji, sprawowania nadzoru nad ich realizacją oraz realizacji, co prowadziło do zmian zakresu rzeczowego inwestycji oraz opóźnień w wykonaniu zadań i uzyskaniu efektów rzeczowych.

Liczne opóźnienia w przygotowaniu realizacji zadań ujętych w WPIK wystąpiły z powodu m.in.: przedłużających się postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy, opóźnień w opracowaniu dokumentacji projektowej, długotrwałego uzyskiwania decyzji administracyjnych i sporządzania dokumentacji projektowej. Także wybrani wykonawcy nie byli w pełni przygotowani merytorycznie do terminowego i prawidłowego wywiązania się z zawartych umów. I tak np.:

- Właściwi wojewodowie wnosili o uzupełnienie wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę w ramach inwestycji przekazanych do realizacji Regionowi Północnemu CRI PKP PLK S.A.: 4 wniosków dotyczących odcinka Kościerzyna–Gdynia, 18 dotyczących obszaru LCS Ciechanów oraz 1 dotyczącego LCS Malbork. W postanowieniach nałożono na Inwestora obowiązek m.in. usunięcia braków formalnych oraz dostarczenia m.in. uzgodnienia inwestycji z wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz organami administracji architektoniczno-budowlanej, prawidłowo wypełnionego oryginału oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, oświadczenia właścicieli infrastruktury lub obiektów budowlanych wyrażające zgodę na ich rozbiórkę oraz projektów budowlanych. Od dnia sporządzenia przez organ pisma o uzupełnienie wniosku do dnia jego uzupełnienia upłynęło odpowiednio od 7 do 29 dni, od 7 do 42 dni oraz o 126 dni¹²⁶.

Ponadto 17 ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wymagało zmiany, w tym 1 decyzja dotycząca inwestycji dla obszaru LCS Malbork, 2 dotyczące odcinka Kościerzyna–Gdynia, 3 dotyczące obszaru LCS Ława, 3 dotyczące obszaru LCS Ciechanów i 8 decyzji dotyczących inwestycji obszaru LCS Działdowo. Konieczność zmian decyzji pozwoleniu na budowę wynikała z powodu m.in.: niezinventaryzowanej na mapie infrastruktury sieci podziemnego uzbrojenia terenu, odmiennych niż zakładano warunków gruntowo-wodnych i gruntowych, braków lub błędów w dokumentacji projektowej, rozszerzenia zakresu robót.

Na skutek błędów w dokumentacji projektowej, w tym geologicznej, nastąpił wzrost kosztów lub wydłużył się okres realizacji zadania, np.:

- obszar LCS Działdowo, w tym błąd w dokumentacji projektowej powodujący przemieszczanie się pochylni dla niepełnosprawnych w rejonie przystanku osobowego, wynikający z niewłaściwych założeń projektowych dla pochylni przy rozpoznaniu istniejących warunków geologicznych, spowodował wzrost kosztów jednego kontraktu o 1.014,4 tys. zł. Inwestor wszczął procedurę roszczeniową do biur i projektantów ww. dokumentacji projektowej. Ponadto w związku z odmiennymi warunkami gruntowo-wodnymi oraz niezinventaryzowaniem lub błędnym zinventaryzowaniem infrastruktury podziemnej nastąpił wzrost kosztów zadania o 756,9 tys. zł oraz wydłużono termin realizacji jednego kontraktu o 16 miesięcy;
- obszar LCS Ciechanów, w tym braki w dokumentacji projektowej powodujące konieczność wykonania robót dodatkowych o wartości 180,0 tys. zł oraz stanowiący jedną z przyczyn wydłużenia kontraktu¹²⁷ o 459 dni uznano za błąd z winy wykonawcy dokumentacji projektowej, który dokonał jej uzupełnienia. Natomiast wzrost kosztów zadania

¹²⁶ Postępowanie zawieszono na 71 dni – na wniosek Inwestora.

¹²⁷ Kontrakt 2G.

- o 27.169,8 tys. zł (oraz o planowane ok. 192,1 tys. zł¹²⁸) oraz wydłużenie terminu zakończenia trzech kontraktów o 61, 176 i 304 dni wynikało m.in. z odmiennych warunków gruntowo-wodnych, które wynikały ze znacznego podniesienie się poziomu wód gruntowych oraz niezinventaryzowania lub błędnego zinventaryzowania infrastruktury podziemnej na mapach z zasobów Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.
- Z powodu wydłużenia procedury uzyskania podstawowych decyzji administracyjnych niezbędnych do realizacji inwestycji „Kraków–Balice”¹²⁹, tj. o środowiskowych uwarunkowaniach, o pozwoleniu na budowę oraz lokalizacji inwestycji kolejowej, nastąpiło opóźnienie o 4 miesiące realizacji przedmiotowej inwestycji. Zaplanowano ją zakończyć (zgodnie z aneksem nr 1 do 14 lipca 2015 r. zamiast 25 marca 2015 r.). W szczególności czas realizacji zadań w celu uzyskania 3 decyzji o pozwoleniu na budowę, (tj. od rozpoczęcia opracowywania SIWZ i PFU do uzyskania prawomocnych decyzji) wynosił ok. 6 lat i 5 miesięcy, w tym opracowanie SIWZ i PFU – 373 dni, procedura przetargowa – 373 dni, opracowanie studium wykonalności – 120 dni, opracowanie projektu budowlanego 524 dni, a uzyskanie ostatecznych decyzji od złożenia wniosku zajęło od 150 do 210 dni.
 - Dla przedsięwzięcia polegającego na modernizacji linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–granica województwa dolnośląskiego¹³⁰ sprawy o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji były prowadzone na poziomie Centrali PKP PLK S.A. Decyzja środowiskowa (z dnia 20 października 2006 r.), została zakwestionowana z przyczyn formalnych przez Komisję Europejską [KE] w kwietniu 2008 r. Wniosek o zmianę decyzji był konsekwencją negatywnej opinii Komisji Europejskiej w związku z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia odnośnie rozwiązań w stosunku do alternatywnej lokalizacji obwodnicy i budowy nowego mostu na rzece Widawie w km 14+756 oraz alternatywnej lokalizacji drogi w miejsce likwidowanego przejazdu kolejowego w km 48+505 na obszarze Specjalnej Ochrony Ptaków „Dolina Baryczy”. W ocenie NIK opinia Komisji Europejskiej mogła świadczyć o nieprawidłowościach w przygotowaniu inwestycji do realizacji. Zaistniała konieczność wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej dla E59 w zakresie ilości i lokalizacji ekranów akustycznych, sprawdzenia i uzgodnienia z GDDKiA przejść dla zwierząt oraz wyłączenia z kontraktu sygnalizacyjnego dla E59 systemu odstraszenia zwierząt. Procedura zmiany decyzji środowiskowej, znacznie dłuższa niż zakładano, a także dodatkowe wymagania spowodowały konieczność aktualizacji dokumentacji projektowej, w tym Programu Funkcjonalno-Użytkowego, dla sygnalizacji kolejowej oraz raportu oddziaływaniu na środowisko, co było główną przyczyną opóźnienia we wdrażaniu postępowań przetargowych. Zdaniem NIK, nie zmienia to faktu, że właściwe i terminowe przygotowanie inwestycji do realizacji należy do obowiązków inwestora. Wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dla trzech odcinków należących do przedsięwzięcia przebudowy linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań złożono później niż wynikało to z pierwotnych założeń. I tak, wnioski dla odcinka km 1,700 – 15,120 skierowano z opóźnieniem o 282 dni, dla odcinka km 15,120 – 38,200 z opóźnieniem o 177 dni, dla odcinka km 38,200 – 46,400 z opóźnieniem o 346 dni. Wojewoda żądał uzupełnień wniosków między innymi o aktualne dane właścicieli gruntów – nieaktualne dane ewidencyjne stwierdzono na trzech projektach podziału.
 - W odniesieniu do jednego badanego przedsięwzięcia „Budowa połączenia kolejowego MPL Katowice w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice–Pyrzowice Prace Przygotowawcze”¹³¹ na etapie realizacji umowy z dnia 29 września 2009 r. wystąpiły problemy administracyjno-prawne związane z ustaleniem właścicieli gruntów, uzyskaniem zgody na wejście w teren na skutek protestów społecznych. Wstępna analiza sporządzonego wykazu działek wskazywała na bardzo dużą ilość działek o nieuregulowanym stanie prawnym, na terenie istniejącej linii kolejowej (ok. 200) oraz działek do podziału i wykupu na terenie nowoprojektowanej części linii kolejowej (ok. 800). Wskazano również na brak regulacji stanu prawnego nieruchomości będących we władaniu PKP SA dla odcinka modernizowanej linii kolejowej. Ostatecznie, w związku z odstąpieniem od Umowy, prace nie zostały zakończone, co niewątpliwie wskazuje na nieskuteczne działania inwestora.

¹²⁸ Kontrakt 1a.

¹²⁹ Powierzonych do realizacji Regionowi Południowemu CRI PKP PLK S.A.

¹³⁰ Powierzonego do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

¹³¹ Powierzony do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

Zadanie „Budowa połączenia kolejowego MPL Katowice w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice–Pyrzowice”¹³². Głównym celem realizacji umowy z dnia 29 września 2009 r. było pozyskanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej wraz z decyzjami: środowiskową i lokalizacyjną, pozwoleń na budowę oraz materiałów przetargowych na wyłonienie Wykonawcy prac budowlanych. Umowa nie została w pełni zrealizowana. Wykonawca dostarczył dokumentację zawierającą istotne wady oraz nie uzyskał żadnej z kilku wymaganych decyzji administracyjnych. Zamawiający, pomimo podejmowanych działań nie zdołał wyegzekwować od Wykonawcy umowy przedłożenia do RDOŚ w Katowicach uzupełnionego Raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Z tego powodu umowa została wypowiedziana przez Zamawiającego, w rezultacie nie osiągnięto zamierzonego efektu, tj. wykonania Prac Przygotowawczych umożliwiających realizację przedsięwzięcia „Budowa połączenia kolejowego MPL Katowice w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice–Pyrzowice”.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki niedostatecznego nadzoru Inwestora nad działaniami Wykonawców, które doprowadziły do wydłużenia okresu przygotowania i realizacji inwestycji. I tak np.:

- Spośród 26 zbadanych zadań inwestycyjnych powierzonych do realizacji Regionowi Północnemu PKP PLK S.A., dla 7 kontraktów Konsultant został wybrany po wyborze wykonawcy, dla 13 kontraktów Konsultant nie brał udziału w weryfikacji dokumentacji projektowej. W żadnym z kontraktów poddanych kontroli, Konsultant nie brał udziału w weryfikacji dokumentacji przetargowej. Sprawowany przez Inwestora monitoring na etapie przygotowania realizacji inwestycji nie zapobiegł złożeniu przez wykonawcę wniosków o uzyskanie decyzji administracyjnych z przekroczeniem terminów ustalonych w harmonogramie, np.:
 - wniosek o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej złożono 85 dni po upływie pierwotnie planowanego terminu, a decyzję uzyskano 62 dni po upływie zaplanowanego terminu. Dyrektor CRI wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z błędu popełnionego przez wykonawcę, polegającego na złożeniu wniosku o ustalenie inwestycji celu publicznego, zamiast wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej (po interwencji Zamawiającego Wykonawca rozpoczął działania zmierzające do uzyskania właściwej decyzji);
 - wniosek o wydanie jednej decyzji o pozwoleniu na budowę, złożono 86 dni później niż pierwotnie planowano, co jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora CRI ds. projektów krajowych wynikało z konieczności uzgodnienia z urzędem wojewódzkim procedury uzyskania tej decyzji, a polegającej na przeniesieniu decyzji uzyskanej przez Pomorską Kolej Metropolitalną S.A.133, na mocy specustawy o euro134, która utraciła moc;
 - dwa wnioski¹³⁵ o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę złożono po upływie od 63 do 227 dni od pierwotnie planowanego terminu, a decyzje uzyskano po upływie od 70 do 252 dni od pierwotnie planowanego terminu. Powyższe spowodowało rozpoczęcie robót z ok. 3 miesięcznym opóźnieniem na stacji Gdańsk Osowa, natomiast na stacji Gdynia Wielki Kack roboty rozpoczęto z dwumiesięcznym opóźnieniem.
- W przypadku wszystkich zbadanych inwestycji powierzonych do realizacji Regionowi Południowemu CRI PKP PLK S.A., nie zostali wyznaczeni Konsultanci. Jako niewystarczający i nieskuteczny należy uznać sprawowany przez służby PKP PLK S.A. nadzór nad realizacją dokumentacji projektowej i uzyskaniem decyzji administracyjnych przez wykonawców inwestycji „Zabrze–Kraków” i w konsekwencji niezrealizowanie całej

¹³² Powierzony do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

¹³³ Spółka powołana przez Samorząd Województwa Pomorskiego.

¹³⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 – Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.

¹³⁵ Wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla stacji Gdynia Wielki Kack złożono 17 kwietnia 2015 r., a decyzję nr WI-II.7840.2.56.68.2015.SG uzyskano 10 czerwca 2015 r., podczas, gdy pierwotnie planowano wystąpić z wnioskiem: do 12 lutego 2015 r. (tj. wniosek złożono po upływie 63 dni od pierwotnie planowanego terminu), a uzyskanie decyzji do 31 marca 2015 r. (tj. decyzję uzyskano po upływie 70 dni), 1 września 2014 r. (227 dni), a uzyskanie decyzji do 30 września 2014 r. (252 dni), 1 września 2014 r. (227), a uzyskanie decyzji do 4 listopada 2014 r. (217), 15 października 2014 r. (183), a uzyskanie decyzji do 8 stycznia 2015 r. (152).

Wniosek o pozwolenie na budowę dla stacji Gdańsk Osowa złożono 19 listopada 2014 r., a decyzję nr WI-II.7840.2.180.8.2014. IR uzyskano 2 lutego 2015 r., podczas, gdy pierwotnie planowano wystąpić z wnioskami 1 września 2014 r. (78), a uzyskać decyzję do 30 września 2014 r. (124) i 4 listopada 2014 r. (89).

inwestycji i niepodpisanie umowy o jej dofinansowanie ze środków UE. Na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych w odniesieniu do inwestycji „Zabrze–Katowice” nie podnoszono zarzutu beczynności wobec organów administracji państwowej w celu przyspieszenia ich wydania.

- W przypadku 2 zbadanych inwestycji powierzonych do realizacji Regionowi Centralnemu CRI PKP PLK S.A., nie zapewniono nadzoru Inżyniera wyznaczonego przez Konsultanta nad inwestycją przez pełny okres jej przygotowywania i realizacji:
 - Umowę na zarządzanie i pełnienie nadzoru nad modernizacją linii nr 8 na odcinku Warszawa Okęcie –Radom zawarto we wrześniu 2012 r., postanawiając, że nadzór w okresie opiniowania dokumentacji projektowej i przygotowania dokumentów przetargowych na wybór wykonawców robót dla LCS Warszawa Okęcie i LCS Radom oraz w okresie realizacji robót budowlanych w systemie „projektuj i buduj” będzie trwał 29 miesięcy od dnia podpisania. Takie określenie terminów spowodowało, że nadzór zakończył się 2 miesiące po rozpoczęciu realizacji umowy na opracowanie projektów wykonawczych i realizację robót dla LCS Radom – LOT F, tj. w czasie robót budowlanych na stacji Radom;
 - Spółka nie zapewniła nadzoru, zewnętrznego podmiotu, nad inwestycją „Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa–Białystok–granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów–Zielonka –Tłuszcz (Sadowne)”. przez pełny okres jej przygotowywania i realizacji. Umowa o zarządzanie i nadzór została zawarta 10 miesięcy po podpisaniu kontraktu na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Umowa przewidywała realizację całości kontraktu w ciągu 33 miesięcy od dnia podpisania umowy, tymczasem umowę o zarządzanie i nadzór zawarto na 18 miesięcy. Po przedłużeniu terminu realizacji robót umowę o zarządzanie i nadzór przedłużono jedynie w zakresie nadzoru nad robotami, kończącego się cztery miesiące przed planowanym zakończeniem głównego kontraktu na wykonanie robót, zatem w czasie przeprowadzania odbioru większości prac, do czego niezbędne jest współdziałanie z Inżynierem znającym całość inwestycji.

Nieprawidłowości, do których dopuszczono na etapie przygotowania i realizacji inwestycji, powodowały opóźnienia w rozpoczynaniu i realizacji robót. Oprócz opóźnienia w ukończeniu inwestycji i uzyskaniu efektu rzeczowego, prowadziło to do wzajemnych roszczeń finansowych inwestora i wykonawcy, a często także do wzrostu kosztów inwestycji. I tak np.:

- Dla realizowanego przez Region Północny CRI PKP PLK S.A. zadania, dotyczącego obszaru LCS Ława i LCS Malbork (dla dwóch¹³⁶ z trzech kontraktów) z uwagi na występowanie m.in.:
 - istotnych wad dokumentacji projektowej (skutkujących koniecznością dokonania poprawek i uzupełnień);
 - odbiegających w istotny sposób od przyjętych w dokumentacji projektowej lub specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót warunków geologicznych i terenowych;
 - konieczności zrealizowania części robót przy zastosowaniu odmiennych rozwiązań technicznych niż wskazanych w dokumentacji projektowej;
 - opóźnień w wydawaniu przez organy decyzji, zezwoleń, uzgodnień do wydawania, których były zobowiązane na mocy przepisów prawa lub regulaminów,

wystąpiły opóźnienia w ich realizacji odpowiednio 568 dni i 388 dni, które skutkowały zgłoszeniem przez wykonawców roszczeń finansowych w wysokości ok. 34 tys. zł i 50 tys. zł.

W jednym zadaniu, dotyczącym obszaru LCS Działdowo¹³⁷ 16-to miesięczne opóźnienie w przekazaniu terenu budowy (dla jednego¹³⁸ z ośmiu kontraktów) było przedmiotem roszczenia wykonawcy w wysokości 95.297,11 tys. zł. W wyniku porozumienia zawartego w dniu 23 stycznia 2015 r. w Warszawie w ramach kompensaty roszczeń (suma kar umownych naliczona przez zamawiającego w związku z opóźnieniem w wykonaniu robót od dnia 24 listopada 2013 r. do dnia 24 marca 2014 r. wyniosła 57.178,26 tys. zł.) oraz wzajemnych ustępstw ustalono kwotę 15.740,22 tys. zł, którą zamawiający był zobowiązany wypłacić na rzecz wykonawcy robót.

¹³⁶ Kontrakt na wykonanie robót budowlanych modernizacji linii nr 9 na odcinku od km 236,9 do 287,7 objętym obszarem LCS z siedzibą w Malborku oraz kontrakt na wykonanie robót budowlanych modernizacji linii nr 9 na odcinku od km 184,8 do 236,9 objętym obszarem LCS z siedzibą w Ławie.

¹³⁷ Przydzielonym do realizacji przez Region Północny CRI PKP PLK S.A.

¹³⁸ Dotyczącego wykonania robót budowlanych dla kompleksowej modernizacji stacji i szlaków w obszarze LCS Działdowo.

Dla realizacji odcinka Kościerzyna–Gdynia opóźnienie dla jednej umowy (etap I) wyniosło 282 dni i wynikało m.in. z braku dyscypliny ze strony wykonawcy, niewystarczającym zaangażowaniem personelu wykonawcy i sprzętu wykorzystywanego na budowie jak i niewłaściwie wykorzystywanych przydzielonych zamknięć torowych. Skutkami nieterminowej realizacji inwestycji (dla jednej z dwóch umów – etap I) było naliczenie kar w łącznej kwocie 9.870,61 tys. zł.

- Region Zachodni CRI PKP PLK S.A. realizował 29 inwestycji ujętych w WPIK, spośród których 7 (24%) realizowanych było z opóźnieniem wynoszącym od 91 do 566 dni. Przyczyny powstania opóźnienia w realizacji inwestycji, to m.in.: liczne nieprawidłowości przy wykonywaniu robót torowych przez wykonawcę, wady w dokumentacji stwierdzone w czasie odbioru przez zamawiającego, wystąpienie nieprzewidywalnych warunków gruntowo-wodnych przy budowie wiaduktu w ul. Niciarnianej, niewłaściwa organizacja i koordynacja robót wykonawcy; brak właściwej koordynacji i nadzoru nad pracami wykonywanymi przez podwykonawców; brak zapewnienia finansowania projektu POLiŚ; odwołania właścicieli gruntów od wydanych decyzji określających wartość odszkodowań, a także odstąpienie od umowy z wykonawcą z uwagi na niedotrzymanie terminów realizacji umowy.

Nie zrealizowano w terminie do 12 czerwca 2015 r. inwestycji dotyczącej linii kolejowej E59, na odcinku Wrocław–Poznań, etap III, odcinek Czempin–Poznań (linia kolejowa nr 271 Wrocław Główny–Poznań Główny)¹³⁹. Z uwagi na odstąpienie od umowy z Wykonawcą kontraktu torowego, faktyczne zakończenie projektu przewidywano na dzień 31 grudnia 2016 r., tj. poza okresem kwalifikowalności wydatków. Niezakończenie projektu w przewidzianym okresie kwalifikowalności wydatków¹⁴⁰, w myśl § 19 ust. 2 pkt 1 umowy o dofinansowanie projektu mogło skutkować rozwiązaniem umowy o dofinansowanie środkami UE ze skutkiem natychmiastowym.

Inwestor nieskutecznie egzekwował od Wykonawców przestrzeganie harmonogramów realizacji inwestycji. Powodowało to opóźnienia w ukończeniu i rozliczeniu zadań inwestycyjnych a także naliczanie Wykonawcom kar umownych z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy. I tak np.:

- W toku realizacji zadań inwestycyjnych powierzonych do realizacji Regionowi Północnemu CRI PKP PLK S.A., dla odcinka Bydgoszcz–Tczew; dla 5 z 14 umów wystąpiły opóźnienia w realizacji harmonogramów z przyczyn leżących po stronie wykonawców, odpowiednio: 112 dni, 258 dni, 197 dni, 159 dni i 304 dni. Skutkami nieterminowej realizacji inwestycji było naliczenie kar m.in. z tytułu zwłoki w oddaniu przedmiotu zamówienia dla ww. pięciu umów w łącznej kwocie 12.344,90 tys. zł. Ponadto dla trzech z dziewięciu umów naliczono kary z tytułu przedłużonych lub dodatkowych zajęć torowych w łącznej kwocie prawie 21 tys. zł. W czterech z 14 umów na roboty budowlane nastąpiły zmiany harmonogramów przedłużających termin zakończenia inwestycji.

Dla obszaru LCS Ciechanów inwestycja była realizowana niezgodnie z harmonogramem dla wszystkich 10 umów na roboty budowlane. Opóźnienia w odniesieniu do harmonogramu wyniosły odpowiednio 31 dni, 61 dni, 44 dni, 189 dni, 48 dni, 89 dni, 459 dni, 176 dni, 304 dni oraz 134 dni. Przyczynami opóźnień były m.in. nieprzewidziane warunki hydrogeologiczne, odmienne od zakładanych grunty, kolizje w tym z gazociągami (usuwane przez poprzedniego wykonawcę), odmienne warunki gruntowo-wodne oraz w jednym przypadku opóźnienie w realizacji umowy z winy wykonawcy. Dla jednej umowy w związku z nieterminową realizacją inwestycji naliczono kary dla wykonawcy w łącznej kwocie 1.747,78 tys. zł.

- Z powodu realizacji projektu linii kolejowej nr 271¹⁴¹ niezgodnie z harmonogramem, wydłużono zamknięcie toru nr 2 na szlaku Czempin–Mosina i szlaku Luboń–Poznań. Przyczyną opóźnień było niezyskanie w zaplanowanym terminie pozwolenia na budowę. Konsekwencją nieterminowej realizacji projektu było odstąpienie od umowy z Wykonawcą kontraktu torowego. Ze względu na odstąpienie od umowy nie zakończono inwestycji na linii kolejowej nr 271, a faktyczne zakończenie projektu przewidziano na 31 grudnia 2016 r. Plan i wykonanie nakładów inwestycyjnych (netto) w poszczególnych latach nie były realizowane – z początkowej wartości kosztorysowej inwestycji wynoszącej 940.159,1 tys. zł, do czasu kontroli NIK zrealizowano około 336.384 tys. zł (35,8%). Ustalono, że do Zamawiającego zgłosiło się 27 podwykonawców z roszczeniami na łączną kwotę 15.743,9 tys. zł. Na dzień kontroli Zamawiający wypłacił podwykonawcom należności w łącznej kwocie

¹³⁹ Zadania powierzone do realizacji Regionowi Zachodniemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁴⁰ Tj. do dnia 31 grudnia 2015 r.

¹⁴¹ Powierzonej do realizacji Regionowi Zachodniemu CRI PKP PLK S.A.

2.114,9 tys. zł i rozpatruje kolejne roszczenia podwykonawców. W konsekwencji napływających roszczeń podwykonawców Zamawiający, w celu ich zabezpieczenia wstrzymał płatności Wykonawcy na łączną kwotę brutto 15.549,9 tys. zł.

W celu sprawnego wznowienia robót Zamawiający podzielił pozostały do realizacji zakres robót, na odrębne części. W związku z nieterminową realizacją inwestycji, uruchomiono gwarancję należytego wykonania umowy na kwotę 33.065,4 tys. zł. PKP PLK S.A. podjęła działania dla uzyskania możliwości „fazowania” projektu i objęcia go dofinansowaniem w nowej perspektywie unijnej. Kontrola wykazała, że konsekwencją opóźnień realizacji inwestycji może być wzrost kosztów o około 354 mln zł netto.

Niedostateczne przygotowanie inwestycji do realizacji było przyczyną zmian zakresu rzeczowego wprowadzanych na etapie realizacji robót. Głównymi przyczynami tych zmian było niedostateczne rozpoznanie warunków hydrogeologicznych, wady dokumentacji oraz dłuższy niż przewidywany czas uzyskiwania decyzji administracyjnych. Dokonywane na etapie realizacji robót zmiany projektowe przyczyniały się zarówno do wzrostu kosztów inwestycji, jak i do wydłużenia terminu jej realizacji. I tak np.:

- W badanym okresie, dla zadań objętych kontrolą w Regionie Północnym CRI PKP PLK S.A., w toku przygotowania i realizacji inwestycji wprowadzono zmiany do zakresu rzeczowo finansowego m.in. dla obszarów:
 - LCS Ciechanów w ramach 1 z 10 umów na roboty budowlane na etapie realizacji wprowadzono jedną zmianę do zakresu rzeczowo-finansowego z inicjatywy wykonawcy w wyniku, której zwiększono wartość kontraktu z 64.013,54 tys. zł do 73.139,06 tys. zł. Przyczyną wprowadzenia zmiany były nieprzewidywalne warunki hydrogeologiczne;
 - LCS Ława i LCS Malbork w ramach 2 z 3 umów na roboty budowlane wprowadzono 5 zmian do zakresu rzeczowo-finansowego, z czego 2 na etapie projektowania (z inicjatywy inwestora) oraz 3 na etapie realizacji (z inicjatywy wykonawcy), które nie spowodowały zmian w wartości kontraktów. Przyczynami wprowadzenia zmian z inicjatywy inwestora było zwiększenie ilości budowanych obiektów z jednoczesnym zmniejszeniem ilości modernizowanych przejazdów kolejowych. Przyczynami wprowadzenia zmian z inicjatywy wykonawcy były m.in.: wady dokumentacji, odmienne warunki geologiczne i terenowe, opóźnienia wydawania decyzji, nietypowe warunki atmosferyczne oraz konieczność zastosowania indywidualnych rozwiązań technicznych.
- Na etapie projektowania inwestycji „Zabrze–Kraków”¹⁴², z inicjatywy zarówno wykonawcy jak i inwestora, dokonano 10 zmian zakresu rzeczowo-finansowego. Zmiany te były konieczne z uwagi na brak pełnego rozpoznania geologicznego oraz rozbieżności pomiędzy PFU, a stanem faktycznym. Koniecznym było zawarcie dodatkowych umów z wykonawcami na projektowanie. W trakcie realizacji inwestycji „Kraków–Rzeszów”¹⁴³ konieczne były korekty jej zakresu rzeczowo-finansowego, spowodowane m.in. roszczeniami jednostek samorządowych, brakiem pełnego rozeznania geologicznego, nieaktualnymi uzgodnieniami z gestorami obcej infrastruktury, zmianami zagospodarowania terenu wzdłuż linii kolejowej w stosunku do stanu jaki był na etapie opracowywania studium wykonalności (dodatkowe ekrany akustyczne) oraz niepełnym rozeznaniem infrastruktury podziemnej (kolizje).

Na wzrost kosztów realizacji inwestycji miały również wpływ dodatkowe wynagrodzenie wykonawców z tytułu prowadzenia robót w przedłużonym czasie na ukończenie, kary umowne z tytułu opóźnień w przekazaniu placu budowy oraz opóźnienie płatności wynagrodzenia dla wykonawców. Nieterminowa realizacja faktur wykonawców powodowała naliczenie i zapłatę przez Inwestora kar umownych. I tak np.:

- W przypadku faktur wystawionych Regionowi Północnemu CRI PKP PLK S.A. przed 1 czerwca 2014 r. zostały zapłacone odsetki z tytułu opóźnień w płatnościach dla Wykonawcy odpowiednio:
 - dla obszaru LCS Ława i LCS Malbork w wysokości 354,4 tys. zł,
 - dla odcinka Bydgoszcz-Tczew w wysokości 57,0 tys. zł.

¹⁴² Powierzonej do realizacji Regionowi Południowemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁴³ Powierzonej do realizacji Regionowi Południowemu CRI PKP PLK S.A.

W przypadku obszaru LCS Działdowo przez Wykonawcę została naliczona kara umowna w wysokości 95.297,1 tys. zł za nieterminowe przekazanie terenu budowy. Kara została przez Zamawiającego zapłacona w wysokości 15.740,2 tys. zł na podstawie porozumienia¹⁴⁴ pomiędzy PKP PLK S.A a Wykonawcą. Na mocy ww. porozumienia Zamawiający zapłacił również 7.259,8 tys. zł tytułem dodatkowego wynagrodzenia dla podwykonawców z tytułu prowadzenia robót w przedłużonym czasie na ukończenie.

- W przypadku finansowania nadzoru sprawowanego nad modernizacją linii kolejowej na odcinku Wrocław – granica województwa dolnośląskiego¹⁴⁵, w ramach projektu POIS 7.1-4, dopuszczono do nieterminowej zapłaty wynagrodzenia, wskutek czego w przypadku 10 faktur zaistniała konieczność uiszczenia odsetek w kwocie 21,8 tys. zł. Opóźnienia te wynosiły od 3 do 55 dni. Przyczyną opóźnień w zapłacie faktur przez inwestora było nieotrzymanie środków finansowych z budżetu państwa. Zapłata za faktury, do których naliczone zostały odsetki dokonana została w pierwszym dniu roboczym następującym po dniu wpływu dotacji budżetowej z Ministerstwa Infrastruktury na rachunek PLP PLK S.A. w Warszawie.

Kontrola wykazała przypadki utraty kwalifikowalności wydatków, które skutkowały koniecznością sfinansowania zakwestionowanych wydatków ze środków własnych PKP PLK S.A. Przyczyną korekt zmniejszających dofinansowanie były najczęściej nierzetelnie udokumentowane zakresy robót, zwłaszcza dokumentacyjnych oraz dodatkowych. PKP PLK S.A. ponosiła również koszty zwracanych odsetek od nieprawnie pobranej części dofinansowania. I tak np.:

- W wyniku kontroli zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK, powierzonych do realizacji Regionowi Północnemu CRI PKP PLK S.A. stwierdzono, że:
 - w obszarze LCS Ciechanów, według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. CUPT uznał za niekwalifikowalne wydatki w kwocie 42.765,4 tys. zł. W czasie kontroli trwało składanie przez PKP PLK S.A wyjaśnień w CUPT;
 - w obszarze LCS Działdowo inwestor wnioskuje do Zarządu PKP PLK S.A o przedłużenie czasu na wykonanie robót dla kontraktu 2Ga, celem odsunięcia ryzyka nałożenia przez CUPT korekty finansowej w wysokości nawet do 25% wartości kontraktu tj. 5.302,1 tys. zł.;
 - dla zadania inwestycyjnego Kościerzyna – Gdynia, została utracona część dofinansowania w kwocie 81,6 tys. zł, które zostało sfinansowane ze środków własnych PKP PLK S.A. Dla etapu I – z tytułu:
 - ✓ nierzetelnego udokumentowania wykonania dokumentacji Etapu X opracowywanego Studium Wykonalności, wykonania usługi dodatkowej dotyczącej aktualizacji Studium, nieuzyskanie prawomocnej decyzji środowiskowej w terminie umownym – 85,1 tys. zł, w tym z EFRR 60,1 tys. zł;
 - ✓ wyłączenia z zakresu umowy opracowania dokumentacji na odcinku od km 188,100 do km 190,030 oraz od km 194,100 do km 195,300 w związku z koniecznością przystosowania linii nr 201 do włączenia w nią PKM, a Wykonawca poniósł już koszty z tego tytułu i Zamawiający był zmuszony dokonać zapłaty z tego tytułu; 29,7 tys. zł, w tym z EFRR 21,0 tys. zł;
 - ✓ nie dokonania refundacji za wynagrodzenie Inżyniera sprawującego nadzór nad ww. zakresem rzeczowym; 0,8 tys. zł, w tym, z EFRR 0,5 tys. zł.

Kwota wydatków kwalifikowalnych Projektu określona w aneksie nr 3 do umowy o dofinansowanie została pomniejszona o kary umowne naliczone wykonawcy zadania w wysokości 9.870,6 tys. zł oraz o dochód incydentalny (sprzedaży złomu) w wysokości 2.443,6 tys. zł.

- Do protokolarnego, całkowitego rozliczenia umowy na budowę połączenia kolejowego MPL »Katowice« w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice–Pyrzowice" Prace przygotowawcze¹⁴⁶ – nie doszło z powodu braku wykonania części zamówienia do dnia 28 marca 2014 r. oraz odstąpienia w tym dniu przez Zamawiającego od Umowy. W związku z brakiem realizacji zamówienia, utracono dofinansowanie w kwocie 22.297,7 tys. zł na poniesione już wydatki oraz poniesiono koszty tytułem zapłaty odsetek od przyznanego dofinansowania w kwocie 8.246,7 tys. zł.

¹⁴⁴ W wyniku porozumienia zawartego w dniu 23 stycznia 2015 r. w Warszawie w ramach kompensaty roszczeń (suma kar umownych naliczona przez zamawiającego w związku z opóźnieniem w wykonaniu robót od dnia 24.11.2013 r. do 24.03.2014 r. wyniosła 57.178,26 tys. zł.) oraz wzajemnych ustępstw ustalono kwotę 15.740,22 tys. zł, którą zamawiający był zobowiązany wypłacić na rzecz wykonawcy robót.

¹⁴⁵ Powierzonej do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁴⁶ Powierzonego do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

Kontrola wykazała, że nie wszystkie zadania inwestycyjne zostały zrealizowane w pełnym zakresie w terminach określonych w WPIK. Nieuzyskane efekty w wyniku niezgodnej z harmonogramem realizacji zadań stwierdzono w wyniku kontroli, m.in.:

- Zakres rzeczowy zadań przydzielonych Regionowi Południowemu CRI PKP PLK S.A. w ramach WPIK do roku 2015 nie został zrealizowany. Ogółem wartość wydatków poniesionych według stanu na dzień 31 maja 2015 r. na 18 zadaniach przydzielonych Regionowi Południowemu wyniosła 3.316.599,1 tys. zł, co stanowiło jedynie 54,9% ogólnej wartości planowanej. W szczególności, w WPIK do roku 2015 r. ujęta była realizacja dziewięciu zadań inwestycyjnych, planowanych do sfinansowania z udziałem środków UE (o wartości kosztorysowej 4.261.917,0 tys. zł, w tym zaplanowane środki z UE – 2.887.744,0 tys. zł). Wykonanie finansowe tych zadań na koniec maja 2015 r. wyniosło zaledwie 2.197.174 tys. zł, w tym środków z UE – 1.351.322,7 tys. zł, tj. 46,7 % planu.

Realizowanie z opóźnieniem inwestycji „Kraków–Rzeszów” i przesunięcie terminów jej ukończenia na 2016 r. stwarzało realne zagrożenie utraty dofinansowania z funduszy UE. Z powodu wydłużającego się okresu przygotowywania inwestycji „Zabrze–Kraków” nierozstrzygnięta była w czasie kontroli kwestia jej dofinansowania ze środków UE. Problemy z realizacją ww. dwóch inwestycji i ich przyczyny wskazują na nierzetelną ocenę rzeczywistych możliwości ich wykonania i nieprawidłowe szacowanie ryzyka, w szczególności w obszarze rzetelnego przygotowania projektów oraz długotrwałości pozyskiwania decyzji administracyjnych.

- Nie uzyskano zaplanowanych efektów w zakresie inwestycji ujętych w ramach WPIK, powierzonych do realizacji Regionowi Zachodniemu CRI PKP PLK S.A. Z zaplanowanej do 12 czerwca 2015 r. modernizacji: 64,64 km torów zrealizowano 35,22 km; z planowanych 58 rozjazdów zrealizowano 14; z 35 obiektów inżynierskich zrealizowano 9; z 7 mostów zrealizowano 1; z 8 przejść pod torami zrealizowano 1; z planowanej modernizacji 74,66 km sieci trakcyjnej zrealizowano 36,572 km.

Kontrola wykazała, że Inwestor wprowadzał nierzetelne dane do systemu EPM wykorzystywanego do sprawowania nadzoru nad realizacją WPIK. Uniemożliwiło to sprawowanie skutecznego nadzoru nad postępem zadań inwestycyjnych przydzielonych do realizacji Regionu Południowego CRI PKP PLK S.A.:

- W działalności Regionu Południowego CRI PKP PLK S.A. stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wprowadzeniu do systemu EPM nierzetelnych danych dotyczących poniesionych nakładów inwestycyjnych. Porównanie danych wg stanu na dzień 31 maja 2015 r. wykazało niezgodności pomiędzy danymi przedstawionymi przez Region w zestawieniu dotyczącym wykonanych nakładów na poszczególnych zadaniach inwestycyjnych, oraz danymi przedstawionymi przez dyrektorów projektów. Np. w odniesieniu do Inwestycji „Kraków–Rzeszów”, różnica ta wynosiła 45,5 tys. zł. W ocenie NIK, dane sprawozdawcze w zakresie poniesionych nakładów inwestycyjnych, wprowadzone do systemu EPM, były nierzetelne i nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Kontrola ustaliła przypadek nieterminowego przekazania przez Wykonawcę dokumentacji powykonawczej i rozpoczęciem eksploatacji wybudowanych obiektów bez uzyskania niezbędnej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Skutkiem takiego postępowania Inwestora było nałożenie kary przez organ nadzoru budowlanego:

- Dla LCS Malbork wykonawca nie przekazywał Inwestorowi – Regionowi Północnemu CRI PKP PLK S.A., w wymaganym terminie dokumentacji, umożliwiającej wystąpienie do organu nadzoru budowlanego, o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nowo zbudowanych obiektów inżynierskich. Podjęcie eksploatacji obiektu bez wymaganej decyzji skutkowało nałożeniem kar na Inwestora z tytułu niezgodnego z prawem korzystania z obiektu. Inwestor z wyprzedzeniem informował Inżyniera i Wykonawcę o konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przyczyną opóźnienia w wystąpieniu do nadzoru budowlanego o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, było nieterminowe dostarczenie przez Wykonawcę niezbędnych dokumentów. Nałożone przez nadzór budowlany kary zostały scedowane na Inżyniera Projektu (zgodnie z Umową).

Kontrola wykazała ponadto przypadek rozpoczęcia przez Inwestora robót budowlanych, bez uprzedniego zgłoszenia nadzorowi budowlanemu zamiaru wykonania robót:

- Centrum Realizacji Inwestycji Oddział Południowy nie zgłosiło do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, zamiaru wykonania w 2013 r. robót budowlanych polegających na przebudowie sieci trakcyjnej na szlaku Dąbrowa Górnicza–Będzin. Przystąpienie do realizacji tych robót było sprzeczne z postanowieniami art. 30 ust. 1 pkt 2. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (dalej: „ustawa – *Prawo budowlane*”). W dniu 15 maja 2013 r. PKP PLK S.A. reprezentowana przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora Oddziału Południowego zleciła w umowie nr 90/104/0007/13/Z/I wykonanie przebudowy sieci trakcyjnej na szlaku Dąbrowa Górnicza–Będzin. Zgodnie z Programem funkcjonalno-użytkowym, stanowiącym załącznik nr 2 do przedmiotowej umowy, zakres rzeczowy robót obejmował przebudowę sieci trakcyjnej na odcinku Dąbrowa Górnicza–Będzin od km 300,476 do km 305,775 w torze 1, od km 300,476 do km 305,031 w torze nr 2 oraz nad przejściami rozjazdowymi nr 34/35 i 38/42 w stacji Dąbrowa Górnicza oraz nr 9/10 w stacji Będzin. Wykonanie robót zostało zgłoszone przez Wykonawcę do odbioru końcowego w dniu 28 listopada 2013 r.

W wyniku kontroli realizacji inwestycji stwierdzono 3 przypadki bezpośredniego zagrożenie bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, powstałe w związku z realizacją zadań inwestycyjnych ujętych w WPIK. I tak:

- W trakcie oględzin realizacji projektu Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap III, odcinek Czempin–Poznań¹⁴⁷, przeprowadzonych 18 czerwca 2015 r., stwierdzono bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa życia i zdrowia podróżnych na stacji Czempin w związku z przejściem na perony przez tory w miejscu niedozwolonym. W wyniku kontroli niezwłocznie zamontowano tablice informacyjne „Przejście wzbronione”, powiadomiono Służbę Ochrony Kolei o potrzebie wzmocnienia kontroli na stacji oraz naprawiono zdemastowane przez podróżnych ogrodzenie uniemożliwiające przejście przez tory w tym miejscu.
- W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 8 lipca 2015 r., realizowanej inwestycji pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 272 na odcinku Ostrzeszów–Ostrów Wielkopolski od km 59.710 do km 85.690”¹⁴⁸, stwierdzono, że dyspozytor nie ma w nastawni w Antoninie, podglądu z kamer zamontowanych w ramach robót uzupełniających w 2014 r. przy rozjeździe. Zgłoszenie uszkodzenia zostało odnotowane w dzienniku uszkodzeń urządzeń łączności w dniu 25 czerwca 2015 r. Brak podglądu z rozjazdu zagrażał bezpieczeństwu życia lub zdrowia ludzkiego albo powstaniem znacznej szkody w mieniu. Odpowiedzialnym za usunięcie powstałych usterek był PKP PLK SA Zakład Linii Kolejowych w Ostrowie Wielkopolskim, do którego wystąpiono o niezwłoczne usunięcie powstałego zagrożenia.
- W trakcie oględzin dokonanych przez kontrolerów NIK w dniu 19 czerwca 2015 r. we Wrocławiu stwierdzono, że wystąpiło zagrożenie dla życia i zdrowia osób, korzystających z wejścia od strony Cmentarza Osobowickiego, bezpośrednio na pas terenu pomiędzy dwoma czynnymi torami linii kolejowej Wrocław–Poznań¹⁴⁹. Wejście nie zostało wyposażone w zabezpieczenia ani informacje, że prowadzi ono do pasa przestrzeni pomiędzy dwoma czynnymi torami linii kolejowej o dużym natężeniu ruchu kolejowego. Podjęte przez kierownika skontrolowanej jednostki działania w celu trwałego wyeliminowania tego zagrożenia, do czasu zakończenia kontroli nie zostały sfinalizowane. Zagrożenie zostało wyeliminowane w wyniku zrealizowania wniosku pokontrolnego.

Istotne nieprawidłowości wystąpiły w realizacji modernizacji E75 Rail Baltica:

Ustalono, że wykonanie robót budowlanych modernizacji linii kolejowej E75 Rail Baltica¹⁵⁰, które to zadanie inwestycyjne zarządzane było przez Centralę Spółki, w sposób przewidziany w materiałach projektowych stanowiących podstawę przeprowadzonego przetargu (PFU, SIWZ) okazało się niemożliwe do zrealizowania zgodnie z terminem i założeniami technologicznymi określonymi w umowie zawartej z wybranym wykonawcą. Obowiązujący warunek, że: „roboty szlakowe powinny być zaplanowane i wykonywane tak, aby ciągle i długotrwałe zamknięcia

¹⁴⁷ Powierzonego do realizacji Regionowi Zachodniemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁴⁸ Powierzonego do realizacji Regionowi Zachodniemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁴⁹ Powierzonego do realizacji Regionowi Śląskiemu CRI PKP PLK S.A.

¹⁵⁰ Na odcinku Warszawa Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne).

szlakowe nie obejmowały równocześnie dwóch torów na tym samym szlaku, a także dwóch torów na szlakach sąsiednich” okazał się niemożliwy do wypełnienia w terminie umownym. W szczególności utrudnienia w utrzymaniu ruchu na linii występowało na odcinku przeprawy przez rzekę Liwiec. Zachodziła bowiem konieczność rozebrania istniejącego (starego) mostu i zaprojektowania oraz wykonania od podstaw nowego mostu kolejowego. W tym celu oraz ze względu na potrzebę przyspieszenia opóźnionej realizacji robót zadania konieczne było wprowadzenie dwutorowego zamknięcia na czas robót na odcinku IVB Tłuszcz–Łochów od dnia 12 października 2014 r. do dnia 30 października 2015 r. i na odcinku V Łochów–Sadowne od dnia 8 stycznia 2015 r. do dnia 30 listopada 2015 r. i zorganizowanie komunikacji zastępczej. Ponadto, ze względu na uzyskanie dla zaprojektowanych obiektów budowlanych (2 wiaduktów i 1 tunelu) uzgodnień¹⁵¹ zawierających warunki odmienne niż przyjęte w zaproponowanych rozwiązaniach projektowych, a także ze względu na niekorzystne (inne niż przewidywano we wcześniejszych opracowaniach) warunki geologiczne występujące w lokalizacji wiaduktów, uznano za niemożliwe zaprojektowanie (i w konsekwencji – niemożliwe wykonanie) 5 bezkolizyjnych skrzyżowań modernizowanej linii kolejowej z istniejącymi drogami publicznymi, przewidzianych w PFU. Przyjęte przez Spółkę rozwiązania zamiennie, polegające na rezygnacji z bezkolizyjnych skrzyżowań z drogami publicznymi, na rzecz modernizacji istniejących przejazdów, nie podniosą bezpieczeństwa na tych przejazdach i przejściach dla pieszych w sposób istotny¹⁵², przez co nie zostanie osiągnięty na tym odcinku cel programu WPIK, polegający na poprawie jakości transportu kolejowego, poprzez podniesienie bezpieczeństwa.

Już we wstępnej fazie prac (do końca 2013 r. i w 2014 r.) realizacja zadania nie przebiegała terminowo. Wydatki zaplanowane do końca 2013 r. w kwocie 1.168.631,9 tys. zł zrealizowano zaledwie w kwocie 19.436,5 tys. zł (1,7%), a plan wydatków do końca 2014 r. określony (po zmianach) na kwotę 429.525,9 tys. zł wykonano zaledwie w kwocie 91.767,0 tys. zł (21,4%).

Termin realizacji zadania określony w treści umowy z wykonawcą na dzień 20 sierpnia 2015 r.¹⁵³ aneksem nr 2 z dnia 23 września 2014 r. zmieniono na dzień 30 listopada 2016 r. Wartość przedmiotu umowy z kwoty 1.597.474,0 tys. zł ustalonej w przetargu zmieniono na wartość końcową 1.185.740,9 tys. zł (wg danych aktualnych na dzień zakończenia kontroli).

Według stanu na dzień 31 maja 2015 r. finansowe wykonanie zadania stanowiło kwotę 221.900,1 tys. zł, co stanowiło 30,5% planu wydatków do końca 2015 r. (728.239,2 tys. zł) i 18,7% wartości końcowej projektu określonej w aktualnej wersji WPIK. W wyniku niskiego zaawansowania realizacji zadania zachodziła obawa, że utracone zostanie przewidziane refinansowanie inwestycji ze środków perspektywy finansowej 2007–2013.

W ramach zadania inwestycyjnego „Modernizacja linii kolejowej E75 Rail Baltica Warszawa – Białystok – granica z Litwą, etap I, odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka – Tłuszcz (Sadowne)”¹⁵⁴, zgodnie z zawartą umową nr 90/130/0012/12/Z/I z 12 grudnia 2012 r., wykonawca miał wykonać

¹⁵¹ Warunki postawione w uzgodnieniach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dotyczy 2 projektowanych wiaduktów) oraz Burmistrza Miasta Kobyłka (dotyczy 1 projektowanego tunelu) wymagały rozszerzenia zakresu rzeczowego i finansowego w przypadku realizacji tych obiektów budowlanych w ramach inwestycji.

¹⁵² Porównywalny z bezpieczeństwem na przejazdach bezkolizyjnych.

¹⁵³ Umową Nr 90/130/0012/12/Z/I z dnia 19 grudnia 2012 r. zawartą na 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) – POIiŚ 7.1-22.1. określono termin realizacji na 33 miesiące od dnia następnego po podpisaniu umowy.

¹⁵⁴ Powierzone do realizacji przez Region Centralny CRI PKP PLK S.A.

projekty budowlane, projekty wykonawcze oraz roboty budowlane na odcinku Warszawa Rembertów–Tłuszcz (Sadowne) (w ramach projektu POLiŚ 7.1-22.1) oraz uzyskać wszystkie decyzje administracyjne niezbędne dla zaprojektowania inwestycji i wszystkie decyzje o pozwoleniu na budowę, w terminie 15,5 miesiąca od daty rozpoczęcia realizacji prac, tj. od dnia 20 grudnia 2012 r. Termin ten upływał w dniu 20 marca 2014 r. Również pierwotny harmonogram rzeczowy z dnia 9 stycznia 2013 r przewidywał zakończenie prac projektowych w marcu 2014 r. W powyższym terminie wykonawca uzyskał jedną decyzję o pozwoleniu na budowę, 10 pozwoleń na budowę uzyskano z opóźnieniem od 3 do 16 miesięcy w stosunku do terminów ustalonych w umowie z Wykonawcą i zatwierdzonym przez Inwestora harmonogramie. Ponadto dla 5 odcinków, dla których dokumentacja wymagała uzupełnienia, ponownie złożono wnioski o pozwolenie na budowę.

Przyczyną nierozpoczęcia ww. robót był brak pozwoleń na budowę, o które wystąpiono dopiero w roku 2015, z powodu braku decyzji lokalizacyjnych dla tych odcinków (decyzje ostateczne uzyskano w okresie od grudnia 2014 r. do czerwca 2015 r., a trudności w ich uzyskaniu wynikały z protestów i odwołań mieszkańców). Zaawansowanie inwestycji dla odcinków na których rozpoczęto roboty budowlane¹⁵⁵ wynosiło od 30% do 59%¹⁵⁶.

Umowa o zarządzanie i nadzór została zawarta 15 października 2013 r., tj. 10 miesięcy po podpisaniu kontraktu na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych. Ponadto umowę zawarto na niepełny okres realizacji zadania nr 20 wg WPIK. Umowa nr 90/130/0012/12/Z/I z 19 grudnia 2012 r. przewidywała realizację całości kontraktu w ciągu 33 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do 19 września 2015 r., tymczasem umowę o zarządzanie i nadzór zawarto na 18 miesięcy¹⁵⁷. Co więcej po przedłużeniu terminu realizacji robót do 30 listopada 2016 r., umowę o zarządzanie i nadzór przedłużono jedynie do 10 lipca 2016 r. – w zakresie nadzoru nad robotami.

Zgodnie z obowiązującą umową, nadzór nad robotami skończy się cztery miesiące przed planowanym zakończeniem głównego kontraktu na wykonanie robót, zatem wtedy, kiedy większość prac będzie podlegała odbiorom, do których niezbędne jest współdziałanie z Inżynierem znającym całość inwestycji¹⁵⁸. NIK negatywnie ocenia brak zapewnienia nadzoru Inżyniera przez cały okres realizacji inwestycji. O ile można wyjaśnić brak takiego nadzoru w okresie przygotowania dokumentacji inwestycji, spowodowany opóźnieniami w wyborze Inżyniera, to istotną nieprawidłowością jest niezapewnienie takiego nadzoru w okresie zaplanowanego zakończenia realizacji inwestycji. Taki sposób zawierania umów o nadzór niesie ryzyko opóźnień w ukończeniu i odbiorach inwestycji oraz ryzyko zwiększenia kosztów inwestycji.

PKP PLK S.A. nieskutecznie wdrażała systemy ERTMS, niezbędne dla zapewnienia interoperacyjności systemu zarządzania ruchem kolejowym.

Określony w WPIK do roku 2013 cel, polegający na unowocześnieniu systemów zarządzania ruchem w wyniku wyposażania 800 km linii w systemy ERTMS, nie został osiągnięty. Zadaniem inwestycyjnym w tym zakresie zarządzało CRI. Wg stanu na koniec 2013 r. wyposażono w ww. systemy jedynie 308 km linii, a realizacja zadań obejmujących zaplanowane pozostałe 492 km linii przesunięta została na okres 2015–2017.

¹⁵⁵ Z pominięciem robót rozbiórkowych.

¹⁵⁶ Stan na dzień 30 czerwca 2015 r.

¹⁵⁷ Maksymalnie do dnia 30 kwietnia 2015 r. – tj. na nadzór w okresie realizacji robót, 12 miesięcy na nadzór w okresie gwarancji oraz 2 miesiące na końcowe rozliczenia umowy.

¹⁵⁸ Zgodnie z m.in. pkt 4.2.2 ppkt 21 i 23 załącznika nr 1 do umowy 90/135/0003/13/Z/I z 15 października 2013 r.

Z opóźnieniami realizowane były zadania obejmujące budowę ujednoczonych europejskich systemów kontroli jazdy pociągu (ETCS) oraz łączności z pociągami (GSM-R), będących składowymi Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS¹⁵⁹). Zrealizowanie tych zadań stanowi niezbędny element dla osiągnięcia celu jakim jest uzyskanie interoperacyjności transportu kolejowego. W szczególności opóźnienie dotyczyło realizacji projektu pilotażowego w tym zakresie pn.: „Modernizacja linii kolejowej E30, etap II. Pilotażowe wdrożenie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce na odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna”¹⁶⁰. W terminie zakończenia określonym w WPIK, tj. do końca 2014 r., ww. projekt wykonany został jedynie częściowo – w zakresie systemu ERTMS/GSM-R, natomiast zakończenie realizacji budowy systemu ERTMS/ETCS przewidywane było¹⁶¹ do końca 2015 r., tj. z około rocznym opóźnieniem.

Powtarzającą się przyczyną przekroczenia planowanych terminów były przedłużające się postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego oraz konieczność wprowadzania zmian w programie funkcjonalno-użytkowym w toku realizacji inwestycji, a także niedostateczna koordynacja, na etapie planowania zadania inwestycyjnego¹⁶².

W zakresie planowanego wyposażania 800 km linii kolejowych w systemy ERTMS, poza wykonaniem GSM-R na 84 km odcinka Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna, w 2013 r. zakończona została realizacja projektu, w ramach którego zabudowano system ETCS poziom 1 na 224 km odcinka dwutorowej linii kolejowej E 65 Centralnej Magistrali Kolejowej, Grodzisk Mazowiecki–Zawiercie¹⁶³. Na 4 zadaniach planowanych do wykonania w ramach ww. 800 km nastąpiło przesunięcie terminów zakończenia prac. Dotyczyło to:

- projektu „Modernizacja linii kolejowej E65/C-E65 na odcinku Warszawa–Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, DSAT, ERTMS/ETCS/GSM-R oraz modernizacji systemu zasilania układu trakcyjnego”¹⁶⁴. Planowany termin zakończenia budowy określony został na dzień 31 grudnia 2016 r. Opóźnienia budowy systemu ERTMS spowodowane zostały znacznymi opóźnieniami w realizacji modernizacji warstwy podstawowej, realizowanej w ramach odrębnych projektów;
- projektu „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A–odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice)”¹⁶⁵ i „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty”¹⁶⁶. Termin realizacji projektu zaplanowany został na 2017 r.

¹⁵⁹ Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) obejmuje ujednoczoną europejską łączność z pociągami GSM-R (Global System for Mobile Communications-Railway) oraz ujednoczony europejski system kontroli jazdy pociągu ETCS (European Train Control System). Oba systemy są istotnymi składnikami europejskiej polityki likwidacji barier w transporcie. System GSM-R to cyfrowa łączność radiowa przeznaczona zarówno do zapewnienia łączności głosowej (głównie między dyżurnymi ruchu i maszynistami), jak i do zapewnienia cyfrowej transmisji danych (niezbędnych do funkcjonowania różnych systemów informatycznych obsługujących przewozy kolejowe). System ETCS zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa poprzez przekazywanie do kabiny maszynisty informacji z urządzeń instalowanych na liniach kolejowych. Wdrażanie ETCS musi być realizowane jako ostatnia faza modernizacji linii kolejowych.

¹⁶⁰ Poz. 14 WPIK do roku 2015.

¹⁶¹ Wg stanu na dzień 21 lipca 2015 r. – wyjaśnienia Dyrektora CRI.

¹⁶² „Zabudowa systemu ERTMS/ETCS poziom 1 na ciągu linii E20/CE20 na odcinku Kunowice–Warszawa” – poz. 139 wg WPIK i zadania „Modernizacja linii kolejowej E20/CE20 na odcinku Sochaczew–Swarzędz, pozostałe roboty”.

¹⁶³ Projekt TEN-T 2009-PL-60151-P „Projekt i budowa systemu ETCS poziom 1 na odcinku linii kolejowej E65 Centralnej Magistrali Kolejowej (CMK), Grodzisk Mazowiecki–Zawiercie” umowa w dn. 26.08.2009 r. – Realizacja została zakończona 06.03.2013 r.

¹⁶⁴ Projekt POIiŚ 7.1–1.4.

¹⁶⁵ Projekt POIiŚ 7.1–24.1.

¹⁶⁶ Projekt POIiŚ 7.1–24.3.

Opóźnienia związane z zabudową systemu ERTMS na linii Warszawa–Łódź spowodowane zostały opóźnieniami w modernizacji linii kolejowej Warszawa–Łódź Lot A;

- projektu „Wdrożenie systemu ERTMS/ETCS poziom 1 na liniach kolejowych 570 i 64 na odcinku Psary – Kozłów”. Do zakończenia kontroli zabudowano urządzenia przytorowe systemu ETCS poziom 1 na 35,9 km linii kolejowych, wykonano testy i przygotowano zadanie do odbioru. Termin realizacji przesunięty został na dzień 7 maja 2015 r.

W okresie do końca czerwca 2015 r., łączne efekty uzyskane w zakresie wdrażania ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R w Polsce obejmowały ww. efekty uzyskane do końca 2013 r. oraz zabudowanie i uzyskanie pozwolenia na eksploatację systemu GSM-R na całym odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna i zabudowanie systemu GSM-R na odcinku Legnica–Wrocław–Opole.

Do końca 2015 r. przewidywane było: zabudowanie systemu ETCS na linii E30 odcinek Legnica – Węglińiec–Bielawa Dolna i wyposażenie w system ETCS poziom 1, linii kolejowych nr 570 i nr 64 na odcinku Psary–Kozłów oraz zakończenie prac budowlanych (linie światłowodowe, obiekty radiokomunikacyjne) i uruchomienie systemu GSM-R na linii E 20/C-E 20.

W WPIK do roku 2013 ustalono m.in., że: *Wywiązując się z postanowień Decyzji Komisji 2006/679/WE z dnia 28 marca 2006 r. dotyczącej technicznej specyfikacji dla interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu sterowania ruchem kolejowym transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych, Polska opracowała „Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym”¹⁶⁷. Na podstawie krajowych planów wdrożenia ERTMS przedstawionych Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie opracowany został „Plan główny wdrażania ERTMS w Europie”, a jego tezy zawarte zostały w Decyzji Komisji 2009/561/WE z dnia 22 lipca 2009 r. nakładającej obowiązek wyposażania linii kolejowych w ten system.*

Narodowy Plan Wdrażania ERTMS w Polsce, przewidywał rozpoczęcie wdrażania GSM-R w roku 2007 i wskazywał następujące ilości sieci GSM-R do zabudowy w latach: 2008 – około 2729 km, 2009 – około 2618 km, 2010 – około 2555 km, 2011 – około 2700 km, 2012 – około 2311 km, 2013 – około 1832 km. Rozpoczęcie wdrażania systemu GSM-R w Polsce zostało opóźnione w stosunku do terminów wskazanych w NPW ERTMS.

Powodem opóźnienia realizacji systemu była zmiana Beneficjenta Projektów związanych z wdrożeniem ERTMS, tj. Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o. i przeniesienie projektów do realizacji przez PKP PLK S.A., co wymagało zmian organizacyjnych w Spółce w związku z przejściem zespołu ds. GSM-R z Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o. Konieczne było również zweryfikowanie założeń strategii wdrażania systemu jak i dostosowanie ich do uwarunkowań PKP PLK S.A. Na opóźnienie realizacji części dotyczącej ETCS wpłynął również brak dostępności pojazdów trakcyjnych dla zabudowy elementów systemu, ponieważ PKP Cargo S.A. oraz Przewozy Regionalne Sp. z o.o. wymówiły porozumienia w tym zakresie zawarte z PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Terminy wskazane w NPW ERTMS nie były terminami realnymi i niemożliwe było wdrożenie systemu GSM-R w tak krótkim czasie. PKP PLK S.A. zmieniła zaplanowany sposób wdrażania GSM R¹⁶⁸ co – w ocenie Spółki – pozwoli ogłosić przetarg na budowę sieci GSM-R na ok 13.600 km linii kolejowych i zakończyć projekt w 2021 roku, tj. z 8-letnim opóźnieniem, bowiem zgodnie z NPW ERTMS wdrażanie sieci GSM-R powinno zakończyć się w 2013 roku. W ocenie Spółki zniwelowanie opóźnień we wdrażaniu GSM-R nie jest możliwe.

¹⁶⁷ Przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2007 r.

¹⁶⁸ GSM-R będzie wdrażany w sposób sieciowy, a nie liniowy.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w wyniku sugestii organu Sejmu RP, w ramach priorytetowego obszaru kontroli „Zapewnianie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności państwa”.

Zły stan infrastruktury kolejowej niekorzystnie wpływa na konkurencyjność transportu kolejowego oraz na realizację polityki zrównoważonego rozwoju transportu. Realizacja zadań inwestycyjnych ujętych w „WPIK do roku 2015” nie przebiega planowo, a występujące opóźnienia odsuwają w czasie uzyskanie efektu ostatecznego, tj. poprawy funkcjonowania transportu kolejowego w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych.

Dotychczasowy sposób działania jednostek prowadzących procesy inwestycyjne nie przyczynił się do wyeliminowania opóźnień i problemów z ich realizacją i tym samym polepszenia usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowych. Niesprawnie zorganizowane i ciągnące się latami prace modernizacyjne skutkują ciągłymi zmianami rozkładów jazdy oraz stale zmieniającymi się warunkami prowadzenia ruchu pociągów na podstawie sygnału zastępczego, co w konsekwencji stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego i sprządza niebezpieczeństwo w postaci występowania wypadków kolejowych.

Usprawnienie procesu inwestycyjnego pozytywnie wpłynie na zwiększenie przepustowości infrastruktury kolejowej, pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi, jak i na liniach kolejowych przechodzących przez tereny zurbanizowane, co poprawi jakość życia mieszkańców. Będzie to również sprzyjało zapewnieniu spójności i jakości sieci kolejowej w Polsce. Wyniki dotychczasowych kontroli wskazują na niezadowalający stan techniczny znacznej części infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PLK, który jest skutkiem niedoboru środków własnych tej spółki na inwestycje i na bieżące utrzymanie infrastruktury oraz opóźnień w realizacji inwestycji, w tym finansowanych ze środków UE. Dotyczy to zwłaszcza stanu technicznego torów, rozjazdów i urządzeń SRK, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Niedostateczny stan torów kolejowych i rozjazdów a także urządzeń zabezpieczenia ruchu kolejowego powodował wzrost ich awaryjności. W tej sytuacji, w celu zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu pociągów, zmniejszono ich dopuszczalną prędkość.

W celu zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi, w strukturze organizacyjnej spółki PLK utworzono z dniem 1 stycznia 2010 r. Centrum Realizacji Inwestycji PLK SA. Dyrektorowi Centrum podlegało siedem oddziałów (w Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu oraz Południowy w Krakowie).

Niewystarczający nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw transportu nad PLK i przez Centralę Spółki nad Centrum Realizacji Inwestycji (CRI) – jednostką organizacyjną PLK, zarządzającą operacyjnie przygotowaniem i realizacją inwestycji kolejowych, powodował, że zadania i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego nie były realizowane prawidłowo. W związku ze stwierdzonym w CRI nieprawidłowościami¹⁶⁹ polegającymi w szczególności na: braku decyzyjności, długotrwałych przygotowaniach uzgodnień i procedowaniu spraw dot. inwestycji, niskiej jakości pracy oraz niedotrzymywaniu terminów, przeprowadzono w czerwcu 2014 r. reorganizację, polegającą na utworzeniu pięciu samodzielnych Regionów Inwestycyjnych: Północnego, Centralnego, Południowego, Śląskiego, Zachodniego oraz Regionu Technologicznego

¹⁶⁹ Prezentacja „Reorganizacja Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A.” – Warszawa, 2014 r. www.plk-sa.pl.

prowadzących zadania inwestycyjne finansowane z budżetu państwa, ze środków własnych i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych. Region Technologiczny zajmuje się wdrożeniem nowoczesnych technologii oraz realizacją projektów ogólnokrajowych (np. projekt rozjazdowy, ERTMS/GSMR czy System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej – SDIP).

Głównym kryterium wyboru wykonawcy do 18 października 2014 r. była cena¹⁷⁰, co negatywnie mogło wpływać na jakość inwestycji. Niedawne przykłady dużych publicznych inwestycji budowlanych i infrastrukturalnych pokazały, iż posługiwanie się przez zamawiających wyłącznie kryterium ceny nie jest najkorzystniejszym rozwiązaniem. Najniższa cena nie oznacza bowiem, iż oferta jest najlepsza. Gdyby wziąć pod uwagę także inne kryteria, chociażby jakościowe, funkcjonalne bądź koszty eksploatacji lub serwisu, taka oferta najpewniej nie okazałaby się zwycięska, bowiem koszty użytkowania i utrzymania infrastruktury, będą wyższe. Trudno spodziewać się po najtańszej ofercie nowoczesnych rozwiązań i naprawdę wysokiej jakości.

Powszechnie stosowanym międzynarodowym standardem umów zawieranych przez inwestora z wykonawcami wybranymi w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności w drogownictwie i na kolei jest FIDIC¹⁷¹. Wprowadzenie jednoznacznych zapisów FIDIC bardzo ułatwiłoby realizację projektów, zmniejszając liczbę konfliktów pomiędzy inwestorem a wykonawcą. Pomimo tego, że właściwie wszyscy inwestorzy publiczni opierają się na FIDICu, problem polega na zakresie modyfikacji treści umów opartych na tym standardzie.

W toku przygotowania i realizacji inwestycji kolejowych stosowane są dwa systemy: „tradycyjny” (tzw. czerwony FIDIC), w którym inwestor przeprowadza oddzielny przetarg na projekt i oddzielny na budowę oraz system „projektuj i buduj” (tzw. żółty FIDIC), w którym ogłaszany jest jeden przetarg na prace projektowe i budowlane.

W procesie udzielania zamówień publicznych na realizację inwestycji w systemie „tradycyjnym” (tzw. czerwony FIDIC) występowały przypadki wykonania i odbioru dokumentacji, w której pracownicy inwestora (PLK) nie byli w stanie wychwycić wielu nieścisłości w odbieranych projektach¹⁷².

Również duże problemy występują w realizacji kontraktów „Projektuj i Buduj”, gdzie projektant pracuje bezpośrednio dla wykonawcy. Sytuacja ta wymusza poszukiwanie najtańszego rozwiązania projektowego, które spełnia funkcjonalne i użytkowe wymagania inwestora. W polskich warunkach wprowadzenie tego systemu nie wynika jednak z chęci poszukiwania najtańszych rozwiązań, ale z przerzucania maksymalnego ryzyka na wykonawcę. Zamawiający zwalnia się sam z obowiązków inwestora, przerzucając zarówno przygotowanie jak i realizację inwestycji na wykonawcę, łącznie z uzgodnieniami i zezwoleniami, całą administracyjną częścią przygotowania inwestycji.

¹⁷⁰ Art. 91 ust. 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, dodany przez art. 1 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1232) zmieniającej nin. ustawę z dniem 19 października 2014 r.

¹⁷¹ FIDIC jest to zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach Zamawiającego jako Inwestora i Wykonawcy jako realizującego budowę oraz Inżyniera Kontraktu jako administratora teje budowy. Jest to także elementarz wzoru umowy dla Zamawiającego będącego często także głównym inwestorem oraz jego kontraktowego partnera – Wykonawcy. Powyższe procedury kontraktowe FIDIC zostały wydane i rozpowszechnione przez organizację FIDIC – Federation Internationale des Ingenieurs Conseils czyli Międzynarodową Federację Inżynierów-Konsultantów w latach 60 ubiegłego stulecia.

¹⁷² Wypowiedź Pana Marka Pawlika, b. wiceprezesa, dyrektora ds. strategii i rozwoju PKP PLK S.A. „System realizacji inwestycji a zasady ich finansowania na rynku infrastrukturalnym w Polsce” – Relacja z debaty „Lunch z Kurierem” <http://lunchzkurierem.eu/relacja/4/system-realizacji-inwestycji-a-zasady-ich-finansowania-na-rynku-infrastrukturalnym-w-polsce.htm>.

Spodziewaną wartością dodaną kontroli będzie wskazanie obszarów, gdzie konieczna będzie poprawa w zakresie wprowadzenia nowych uregulowań prawnych, procedur usprawniających w trakcie przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Powyższe zmiany powinny przyczynić się do poprawy „systemu przygotowania i realizacji inwestycji”, a tym samym do wyeliminowania trudności i problemów zakłócających tempo i termin wykonania modernizacji linii kolejowych oraz uzyskania efektów w zaplanowanych terminach. Możliwość zidentyfikowania potencjalnych mechanizmów korupcyjogennych, zwłaszcza ze względu na sygnały dotyczące przypadków dowolności postępowania urzędników w badanym obszarze, może stanowić dodatkową wartość dodaną kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 14 wniosków pokontrolnych. Wg stanu na dzień 24 czerwca 2016 r., kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali, że zrealizowano 6 wniosków, a 5 było w trakcie realizacji. Nie podjęto natomiast realizacji 3 zgłoszonych wniosków. W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

- zapewnienia skutecznego monitorowania i nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych oraz egzekwowania terminowego uzyskiwania efektów tych inwestycji;
- przekazywania ministrowi właściwemu ds. transportu okresowych sprawozdań z wykonania WPIK, po uprzednim zatwierdzeniu przez Zarząd Spółki, zgodnie z terminami określonymi w Programie;
- dokonywania ewidencji majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji inwestycji bez opóźnień, przy uwzględnieniu czasu odbioru i oddania do użytkowania inwestycji;
- zaewidencjonowania majątku trwałego, powstałego w wyniku realizacji siedmiu zadań inwestycyjnych, zakończonych i oddanych do użytkowania w latach 2012–2014;
- egzekwowania należytej jakości i terminowości wykonania dokumentacji projektowej;
- podjęcia skutecznych działań, w celu dostosowania obsady kadrowej stanowisk związanych z realizacją projektów objętych WPIK, do rzeczywistych potrzeb, wynikających z prowadzonej analizy pracochłonności wykonywanych zadań;
- wprowadzenia do systemu EPM rzetelnych danych sprawozdawczych, dotyczących wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych;
- udokumentowania osiągnięcia wskaźników rezultatu dotyczących inwestycji „ZSTZ”;
- zapewnienia prawidłowego udzielania zamówień publicznych, tj. z zachowaniem zasady przedmiotu zamówień uzupełniających z przedmiotem zamówień podstawowych;
- kontynuacji działań mających na celu objęcie inwestycji linii kolejowej nr 271 dofinansowaniem środkami finansowymi UE;
- zapewnienia terminowego regulowania zobowiązań;
- zapewnienia zewnętrznego nadzoru nad realizacją inwestycji przez cały okres trwania robót budowlanych, w szczególności na etapie odbiorów końcowych wykonanych robót;
- kontynuowania działań w celu terminowego i zgodnego z WPIK zakończenia realizowanych zadań inwestycyjnych „Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek Wrocław–granica województwa dolnośląskiego” oraz „Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław–Zgorzelec na odcinku Wrocław–Jelenia Góra”;

- podjęcia działań w celu wyeliminowania w sposób trwały zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego związanego z możliwością wejścia osób postronnych na teren pomiędzy czynnymi liniami kolejowymi, w okolicy wiaduktu nad ulicą Osobowicką we Wrocławiu.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz do dyrektora Regionu Północnego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych.

Minister właściwy do spraw transportu poinformował Departament Infrastruktury NIK o podjęciu realizacji wniosku dotyczącego zapewnienia skutecznego monitorowania i nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych oraz egzekwowania terminowego uzyskiwania efektów tych inwestycji. Realizacja wniosku ma charakter ciągły.

Zarząd PKP PLK S.A. poinformował Departament Infrastruktury NIK o zrealizowaniu wniosku dotyczącego terminowego przekazywania ministrowi ds. transportu okresowych sprawozdań po uprzednim zatwierdzeniu przez Zarząd Spółki, podjęciu realizacji wniosku dotyczącego egzekwowania należytej jakości i terminowości wykonania dokumentacji projektowej oraz niezrealizowaniu 2 wniosków dotyczących bieżącego ewidencjonowania majątku trwałego Spółki, powstałego w wyniku realizacji inwestycji.

Dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. poinformował Departament Infrastruktury NIK o podjęciu realizacji wniosku dotyczącego podjęcia skutecznych działań, w celu dostosowania obsady kadrowej stanowisk związanych z realizacją projektów, do rzeczywistych potrzeb, wynikających z prowadzonej analizy pracochłonności wykonywanych zadań.

Dyrektor Regionu Południowego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. poinformował Delegaturę NIK w Krakowie o zrealizowaniu wniosku pokontrolnego dotyczącego wprowadzenia do systemu EPM rzetelnych danych sprawozdawczych, dotyczących wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych, oraz o podjęciu realizacji wniosku dotyczącego udokumentowania osiągnięcia wskaźników rezultatu dotyczących inwestycji „ZSTZ”.

Dyrektor Regionu Zachodniego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. poinformował Delegaturę NIK w Poznaniu o zrealizowaniu wszystkich wniosków pokontrolnych, dotyczących: zapewnienia prawidłowego udzielania zamówień publicznych, tj. z zachowaniem zasady przedmiotu zamówień uzupełniających z przedmiotem zamówień podstawowych; kontynuacji działań mających na celu objęcie inwestycji linii kolejowej nr 271 dofinansowaniem środkami finansowymi UE oraz zapewnienia terminowego regulowania zobowiązań.

Dyrektor Regionu Śląskiego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. poinformował Delegaturę NIK we Wrocławiu o zrealizowaniu wniosku pokontrolnego dotyczącego wyeliminowania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego związanego z możliwością wejścia osób postronnych na teren pomiędzy czynnymi liniami kolejowymi, w okolicy wiaduktu nad ulicą Osobowicką we Wrocławiu, oraz o podjęciu realizacji wniosku dotyczącego kontynuowania działań w celu terminowego i zgodnego z WPIK zakończenia zadań inwestycyjnych: „Modernizacja linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław–Poznań, etap II, odcinek Wrocław–granica województwa dolnośląskiego” i „Modernizacja linii kolejowej nr 274 Wrocław–Zgorzelec na odcinku Wrocław–Jelenia Góra”.

Do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, kierownicy 6 jednostek kontrolowanych zgłosili zastrzeżenia.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 września 2015 r. dyrektor Centrum Unijnych Projektów Transportowych złożył zastrzeżenia w dniu 26 października 2015 r. W dniu 26 listopada 2015 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia dyrektora CUPT zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 października 2015 r. Prezes Zarządu PKP PLK S.A. złożył zastrzeżenia w dniu 16 listopada 2015 r. W dniu 25 marca 2016 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia Prezesa Zarządu PKP PLK S.A. zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 listopada 2015 r. dyrektor Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A. złożył zastrzeżenia w dniu 21 grudnia 2015 r. W dniu 13 kwietnia 2016 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia dyrektora Centrum Realizacji Inwestycji PKP PLK S.A. zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 sierpnia 2015 r. dyrektor Regionu Zachodniego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. złożył zastrzeżenia w dniu 18 września 2015 r. W dniu 17 listopada 2015 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia dyrektora Regionu Zachodniego CRI zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 sierpnia 2015 r. dyrektor Regionu Centralnego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. złożył zastrzeżenia w dniu 18 września 2015 r. W dniu 7 października 2015 r., Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia dyrektora Regionu Centralnego CRI zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 sierpnia 2015 r. dyrektor Regionu Śląskiego Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. złożył zastrzeżenia w dniu 21 września 2015 r. W dniu 25 października 2015 r. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia dyrektora Regionu Śląskiego CRI zostały uwzględnione w części. Zastrzeżenia w pozostałym zakresie zostały oddalone.

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami

| Lp. | Jednostka kontrolowana | Kierownik jednostki kontrolowanej | Ocena ogólna skontrolowanej działalności ^{*)} | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrole |
|-----|---|---|--|---|
| 1. | Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ul. Wspólna 2/4 00-926 Warszawa | Maria Wasiak Minister Infrastruktury i Rozwoju | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | Departament Infrastruktury |
| 2. | Centrum Unijnych Projektów Transportowych Plac Europejski 2 00-844 Warszawa | Paweł Szaciłło Dyrektor | Pozytywna | |
| 3. | PKP PLK S.A. ul. Targowa 74 03-734 Warszawa | Andrzej Filip Wojciechowski Prezes Zarządu | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | |
| 4. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji ul. Targowa 74 03-734 Warszawa | Grzegorz Kotte Dyrektor Centrum | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | |
| 5. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny ul. Dyrekcyjna 2/4 80-958 Gdańsk | Piotr Turowski Dyrektor Regionu Północnego CRI | Opisowa | Delegatura NIK w Gdańsku |
| 6. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Południowy Plac Matejki 12 31-157 Kraków | Tomasz Sabat Dyrektor Regionu Południowego CRI | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | Delegatura NIK w Krakowie |
| 7. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni al. Niepodległości 8 61-875 Poznań | Mirosław Kruszyński Dyrektor Regionu Zachodniego CRI | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | Delegatura NIK w Poznaniu |
| 8. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Centralny ul. Minerska 16 04-506 Warszawa | Rafał Połóg Dyrektor Regionu Centralnego CRI | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | Delegatura NIK w Warszawie |
| 9. | PKP PLK S.A. – Centrum Realizacji Inwestycji Region Śląski ul. Joannitów 13 50-525 Wrocław | Janusz Pasierb Dyrektor Regionu Śląskiego CRI | Opisowa, wskazująca na stwierdzone nieprawidłowości | Delegatura NIK we Wrocławiu |

^{*)} Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Charakterystyka stanu prawnego

1. Podstawy prawne uchwalenia i realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 (dalej: WPIK), przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015, wypełnia dyspozycję art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹⁷³. W dacie uchwalenia WPIK przepis ten stanowił, że inwestycje obejmujące linie kolejowe są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów o finansach publicznych¹⁷⁴. Program wieloletni określał rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych, na okres nie krótszy niż trzy lata. Dokument ten zawierał w szczególności harmonogram przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji z podziałem na roczne etapy oraz wskazywał wszystkie źródła finansowania inwestycji. Minister właściwy do spraw transportu był zobowiązany do składania Radzie Ministrów, w terminie do końca maja każdego roku, sprawozdania z wykonania programu wieloletniego.

W aktualnym stanie prawnym, ustalonym ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁷⁵, art. 38c ust. 1 stanowi, że inwestycje obejmujące linie kolejowe zarządzane przez PLK S.A. są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów powołanej wyżej ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 38c ust. 2-6, program wieloletni ustanawia się na okres nie krótszy niż trzy lata. Program ten zawiera elementy, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁷⁶ oraz:

- 1) listę wszystkich inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, wraz z określeniem łącznego kosztu każdej z tych inwestycji i przyporządkowaniem jej do grupy inwestycji finansowanych z określonych źródeł;
- 2) zestawienie wszystkich źródeł finansowania, w podziale na lata realizacji inwestycji ujętych w programie, z wyszczególnieniem grup inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza szczegółowy plan realizacji programu wieloletniego, zawierający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, w szczególności określenie planowanych wydatków wraz z podziałem źródeł finansowania na określone inwestycje w poszczególnych latach realizacji programu. Udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, następuje na podstawie szczegółowego planu realizacji programu wieloletniego. Zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw transportu wieloletniego programu inwestycji kolejowych następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz – w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

¹⁷³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

¹⁷⁵ Art. 38c został zmieniony z dniem 25 lutego 2015 r. przez art. 1 pkt 20 powołanej ustawy.

¹⁷⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2016 r., minister właściwy do spraw transportu składał Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni, w terminie do 31 marca każdego roku¹⁷⁷.

Na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, WPIK do roku 2015 jest programem rozwoju w dziedzinie publicznej infrastruktury kolejowej, zatem jego opracowanie, uchwalenie i realizacja podlega przepisom ww. ustawy. Zgodnie z art. 25 pkt 2 ustawy, za prawidłową realizację programu rozwoju odpowiada właściwy minister. Dla każdego programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, a także zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program przygotowuje, przed jego przyjęciem lub zmianą, raport ewaluacyjny, zawierający uprzednią ewaluację realizacji programu. W przypadku opracowywania lub zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program może, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, odstąpić od opracowywania raportu ewaluacyjnego, biorąc pod uwagę w szczególności wysoki stopień realizacji celu publicznego oraz skalę oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo¹⁷⁸.

2. Finansowanie inwestycji objętych WPIK do roku 2015

Zgodnie z postanowieniami WPIK, realizacja projektów objętych Programem wymaga zaangażowania środków finansowych: budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Kolejowego oraz PKP PLK S.A. (w tym z kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

Zgodnie z przepisami art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym zamieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej z zaznaczeniem: nazwy programu i podstawy prawnej jego utworzenia; jednostki organizacyjnej realizującej program lub koordynującej jego wykonanie; celu programu; zadania programu; okresu realizacji programu; łącznych nakładów, w tym z budżetu państwa, na realizację programu; wysokości wydatków w układzie budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu; mierników określających stopień realizacji celu (art. 122 ust. 1 pkt 4 i art. 122 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

¹⁷⁷ W stanie prawnym obowiązującym od dnia 31 sierpnia 2016 r. na podstawie przepisów art. 38c ust. 6, 7 i 8 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 1 pkt 7 lit. a i b ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1257), w terminie do 31 maja każdego roku minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz w zakresie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, składa Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni. Sprawozdanie podaje się do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie jego treści w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu. Zakres sprawozdania jest określony w programie wieloletnim i obejmuje w szczególności dane o wykonaniu rzeczowym i finansowym realizowanych inwestycji oraz zaktualizowane zestawienie wszystkich źródeł finansowania programu w podziale na lata jego realizacji. Rada Ministrów, poprzez przyjęcie sprawozdania, wyraża zgodę na aktualizację programu w zakresie wskazanym w sprawozdaniu, z zastrzeżeniem, że aktualizacja ta nie może zwiększyć łącznego limitu wydatków z budżetu państwa na realizację programu.

¹⁷⁸ Wynika to odpowiednio z art. 15 ust. 6 i 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej (art. 121 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Dla każdego programu w załączniku określa się:

- 1) instytucję zarządzającą,
- 2) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich,
- 3) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizację programu,
- 4) plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

Zasady finansowania zadań z Funduszu Kolejowego określa ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym,¹⁷⁹ która stanowi, że Fundusz gromadzi środki finansowe m.in. na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, a także finansuje realizację tych zadań (art. 3 ust. 1 ustawy).

Warunki finansowania ze środków Funduszu Kolejowego, zgodnie z postanowieniami planu finansowego Funduszu, w odniesieniu m. in. do projektów inwestycyjnych w zakresie budowy i przebudowy linii kolejowych oraz zadań z zakresu remontów i utrzymania linii kolejowych – określa się w umowach zawieranych przez zarządców infrastruktury z ministrem właściwym do spraw transportu (art. 10 ust. 1 ustawy). Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz m. in. zarządców infrastruktury, w wysokości i w terminach wynikających z ww. umów (art. 11 pkt 1). Na podstawie art. 12 ustawy, minister właściwy do spraw transportu zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą m. in. szczegółowy sposób i terminy dokonywania wypłat ze środków Funduszu.

3. Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych

Przepisy określające szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych są zawarte w rozdziale 2b ustawy o transporcie kolejowym. Zgodnie z przepisami art. 9o ust. 1 i 2 tej ustawy, decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje wojewoda, na wniosek PKP PLK S.A. Do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸⁰ (kpa), z zastrzeżeniem przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Decyzji o lokalizacji linii kolejowej nie wydaje się w przypadku robót budowlanych, o których mowa w art. 9p omawianej ustawy.

Jeżeli wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, wojewoda wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 14 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania¹⁸¹.

Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zawiera w szczególności elementy określone w art. 9o ust. 3 powołanej ustawy, do których należą m.in. opinie organów, wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4. Organy te wydają opinie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w wymienionym terminie

¹⁷⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2115, ze zm.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

¹⁸¹ Art. 9o ust. 2a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji. Opinie organów wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami¹⁸².

Decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje się w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie¹⁸³.

Zawartość decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej określa art. 9q ust. 1 ustawy. Decyzja ta określa m.in. warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa, a także ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości do prowadzenia inwestycji kolejowej i dokonania związanej z nią budowy lub przebudowy układu drogowego, urządzeń wodnych i innych urządzeń wymienionych w art. 9q ust. 1 pkt 6 oraz wykonania prac związanych z konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii. Decyzja zawiera również oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości lub map z projektami podziału nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa (art. 9q ust. 1 pkt 7 ustawy). Na podstawie art. 9q ust. 5, organem odwoławczym od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Przepisy art. 9s ustawy o transporcie kolejowym regulują kwestie związane z uprawnieniami do nieruchomości, które zostały pozyskane w procesie wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej na budowę linii. Decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zatwierdza się podział nieruchomości. Nieruchomości, o których mowa w art. 9q ust. 1 pkt 7, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, w przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przez PLK S.A. Spółka ta nabywa z mocy prawa, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji stała się ostateczna, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych nabytych z mocy prawa przez Skarb Państwa (z wyłączeniem nieruchomości określonych w art. 9s ust. 3e, na których planowana jest budowa lub przebudowa dróg krajowych) oraz prawo własności budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach. Z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, PLK S.A. uzyskuje prawo do dysponowania ww. nieruchomościami na cele budowlane w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸⁴ (z uwzględnieniem obowiązku, o którym mowa w art. 9w ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym). Zasady te wynikają odpowiednio z art. 9s ust. 1, 3, 3b oraz 8 ww. ustawy o transporcie kolejowym.

Na podstawie art. 9u, do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stosownie do kompetencji określonych w art. 9w ust. 1, wojewoda nadaje ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PLK S.A., uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności¹⁸⁵, jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 9w ust. 3 ustawy, decyzja, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności:

¹⁸² Art. 9o ust. 4–5 ww. ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁸³ Art. 9o ust. 7 ww. ustawy o transporcie kolejowym.

¹⁸⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.

¹⁸⁵ Wynika to z art. 9w ust. 2 ww. ustawy o transporcie kolejowym.

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

Na podstawie art. 9ac ust. 1, wojewoda wydaje pozwolenie na budowę linii kolejowej lub jej odcinków oraz wszystkich obiektów związanych z jej budową, przebudową i rozbudową, położonych w granicach województwa, na zasadach i w trybie przepisów Prawa budowlanego oraz doręcza je wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadamia o jego wydaniu w drodze obwieszczenia.

Zgodnie z przepisami art. 9ac ust. 2–3 ustawy o transporcie kolejowym, nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę linii kolejowej. Przepis artykułu 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio¹⁸⁶. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy linii kolejowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy te stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

4. Wymagania dla realizacji inwestycji, określone w przepisach Prawa budowlanego

4.1. Obowiązki uczestników procesu budowlanego

Na podstawie art. 17 Prawa budowlanego, uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor¹⁸⁷, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3 ustawy. Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1, należy zorganizowanie procesu budowy, a w szczególności zapewnienie wykonania zadań określonych w tym przepisie, m. in. opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; wykonania i odbioru robót budowlanych. Na podstawie art. 18 ust. 2, inwestor może ustanowić na budowie inspektora nadzoru inwestorskiego. Właściwy organ może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego)¹⁸⁸. Jednym

¹⁸⁶ Zgodnie z art. 158 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 Kpa (m.in. jeśli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne), organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

¹⁸⁷ Zgodnie z treścią WPIK do roku 2015, inwestycje objęte programem realizowane będą na obszarze kolejowym zarządzanym przez PKP PLK S.A., która w stosunku do nich wykonuje funkcje inwestora bezpośredniego; jednocześnie nadzoruje i rozlicza inwestycje.

¹⁸⁸ Ponadto na podstawie art. 19 ust. 2 zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554); do obiektów tych należą m.in. drogi szynowe, wraz z przeznaczonymi do prowadzenia ruchu budynkami, budowlami i urządzeniami.

z podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego, określonych w art. 25 Prawa budowlanego, jest reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

4.2. Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych

Na podstawie art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego, pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim:

- 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- 2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Na podstawie art. 33 ust. 1 omawianej ustawy, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć dokumenty wymienione w art. 33 ust. 2.

W art. 34 określono wymagania dotyczące projektu budowlanego. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę; decyzja jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok (art. 34 ust. 5). Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁸⁹. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) właściwy organ sprawdza zgodność projektu z przepisami i dokumentami, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy. W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1, właściwy organ nakłada w drodze postanowienia obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3).

4.3. Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych

Na podstawie art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, określonych w art. 41 ust. 2. Zgodnie z art. 41 ust. 4, inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie oświadczenia kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, wymienione w art. 41 ust. 4. Inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami

¹⁸⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.

przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 42 ust. 1). Kierownik budowy jest obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 42 ust. 2).

Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestor, jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania oraz udostępniać te dokumenty uprawnionym organom (art. 46).

Na podstawie art. 54 omawianej ustawy, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach określonych w art. 55 pkt 1–3, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56 ust. 1, tj. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Zgodnie z przepisami art. 59 ust. 1–2, właściwy organ wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a. Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie określić warunki użytkowania obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor¹⁹⁰.

5. Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji kolejowych

Zgodnie z postanowieniami WPIK do roku 2015, inwestycje objęte programem spełniać będą wymagania określone uzyskanymi warunkami i pozwoleniami, w tym w zakresie sposobów ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

5.1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹¹ w tytule I w dziale VII zawiera przepisy o ochronie środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Przepisy art. 75 ustawy zobowiązują inwestora realizującego przedsięwzięcie do uwzględnienia, w trakcie prac budowlanych, ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Właściwy organ w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków w powyższym zakresie. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy

¹⁹⁰ Art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego.

¹⁹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.

z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹², określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Na 30 dni przed terminem¹⁹³ oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, realizowanego jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, inwestor jest obowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego oraz o terminie zakończenia rozruchu instalacji, jeżeli jest on przewidywany.

5.2. Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko określa m. in. zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach.

5.2.1. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Na podstawie art. 46 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹⁹⁴ wymagają m. in. projekty programów w dziedzinie transportu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 47 ww. ustawy, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 ustawy, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, wymienionym w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określają przepisy art. 48 ustawy.

Przy odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (o której mowa w art. 48 ust. 1) albo stwierdzeniu konieczności przeprowadzenia takiej oceny (na podstawie art. 47), bierze się pod uwagę uwarunkowania, określone w przepisach art. 49 ustawy.

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

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

¹⁹² Dz. U. z 2016 r. poz. 353, zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

¹⁹³ Wynika to z art. 76 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁹⁴ Definicję strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zawiera art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy.

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

Przepisy art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹⁹⁵ dla następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

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

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

- 1) przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy.

Na podstawie art. 60 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹⁶, które stanowi w § 2 ust. 1 pkt 29, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe wchodzące w skład transeuropejskiego systemu kolei, w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 58 rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe i urządzenia do przeładunku w transporcie intermodalnym, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 29, oraz mosty, wiadukty lub tunele liniowe w ciągu dróg kolejowych, a ponadto bocznice z co najmniej jednym torem kolejowym o długości użytecznej powyżej 1 km.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się m.in. w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przed uzyskaniem decyzji, o których mowa m.in. w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy (czyli decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawanych na podstawie Prawa budowlanego). Ocenę w powyższym zakresie przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 61 ust. 3). W ramach oceny, określa się, analizuje oraz ocenia kwestie określone w art. 62 ustawy.

5.2.3. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określają przepisy art. 66 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Raport ten powinien zawierać m. in. charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania i opis elementów przyrodniczych środowiska objętych

¹⁹⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

¹⁹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji¹⁹⁷.

5.2.4. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest wymagane – zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie Prawa budowlanego. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane również przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (art. 72 ust. 1 pkt 11 ustawy).

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

- w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku, gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 – kartę informacyjną przedsięwzięcia;
- w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa art. 75 omawianej ustawy; w przypadku linii kolejowych będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, organem tym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (ust. 1 pkt 1 lit. a)¹⁹⁸.

Na podstawie art. 80 ust. 1, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1,
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa,
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Przepisy art. 82 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W decyzji ten właściwy organ określa m. in. warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, a także

¹⁹⁷ Wynika to z art. 66 ust. 6 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹⁹⁸ W przypadku przedsięwzięcia wykraczającego poza obszar jednego województwa, decyzję wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska. (art. 75 ust. 5).

wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, a w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy.

5.2.5. Uzgodnienie warunków przedsięwzięcia

Na podstawie art. 89 omawianej ustawy, po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, organ właściwy do wydania m. in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1¹⁹⁹, występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków przedsięwzięcia. Organ występujący o uzgodnienie przedkłada: wniosek o wydanie decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na podstawie art. 90 ust. 1, po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska albo właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia, po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 90 ust. 2 oraz ust. 3–7 ustawy. Postanowienie wymaga uzasadnienia, które powinno zawierać informacje określone w art. 91 ust. 2. Stosownie do przepisów art. 92 i 93, postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia wiąże m.in. organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy. Organ wydaje taką decyzję, uwzględniając warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w postanowieniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

6. Ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego²⁰⁰ reguluje ogólne zasady finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury transportu lądowego, do której zalicza się m. in. infrastrukturę kolejową w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 1, zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony infrastruktury kolejowej oraz zarządzania nią finansowane są ze środków zarządcy infrastruktury kolejowej. Zadania te mogą być finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu ze środków, o których mowa w art. 5, pod warunkiem, że infrastruktura kolejowa jest udostępniana przez zarządców na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (art. 4 ust. 2 omawianej ustawy).

Na podstawie art. 5 ustawy, wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Zgodnie z art. 7 ust. 2, źródłem finansowania infrastruktury kolejowej są również środki finansowe określone przepisami o transporcie kolejowym i przepisami o Funduszu Kolejowym.

¹⁹⁹ Tj. decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

²⁰⁰ Dz. U. Nr 267, poz. 2251, ze zm.

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 2115, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. Nr 223, poz. 1786).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania przy rozpoznawaniu odwołań (Dz. U. z 2014 r., poz. 964).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.).
19. Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Kolejnictwa (M.P. Nr 47, poz. 687).

20. Zarządzenie Nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie zniesienia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Kolejnictwa (M.P. z 2012 r., poz. 293).
21. Zarządzenie Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz. Urz. MliR z 2015 r., poz. 23).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Minister Finansów
9. Minister Rozwoju
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Infrastruktury
13. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego