



KIN.430.006.2022
Nr ewid. 17/2023/P/22/021/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA KRAJOWEGO PROGRAMU KOLEJOWEGO
W ZAKRESIE BUDOWY SYSTEMÓW ERTMS/ETCS
NA LINIACH KOLEJOWYCH ZARZĄDZANYCH PRZEZ PKP PLK S.A.

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie systemów na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 10. 05. 2023r

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	26
5.1. Przygotowanie inwestycji z zakresu ERTMS.....	26
5.1.1. Minister Infrastruktury	26
5.1.2. PKP PLK S.A.....	40
5.1.3. Centrum Unijnych Projektów Transportowych – instytucje właściwe w sprawach wydatkowania środków z funduszy UE.....	49
5.2. Zabudowa systemu ERTMS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.	54
5.2.1. PKP PLK S.A.....	55
5.2.2. Centrum Unijnych Projektów Transportowych.....	62
5.2.3. Minister Infrastruktury	65
5.3. Wykonywanie nadzoru nad realizacją inwestycji z zakresu ERTMS i wydatkowaniem środków	67
5.3.1. PKP PLK S.A.....	67
5.3.2. Centrum Unijnych Projektów Transportowych – instytucje właściwe w sprawach wydatkowania środków z funduszy UE.....	72
5.3.3. Minister Infrastruktury	75
6. ZAŁĄCZNIKI.....	82
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	82
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	87
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	94
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	96
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	97
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	104

Okładka:

© boguslavus – stock.adobe.com;
[www https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ertms-rail-13-2017/pl/](https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ertms-rail-13-2017/pl/);
wzory znaków kolejowych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury
z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków
prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- CEF** *Connecting Europe Facility* – instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską;
- CINEA** Europejska Agencja Wykonawcza ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) zarządza programami Komisji Europejskiej przyczyniającymi się do dekarbonizacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.
- CUPT** Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Instytucja Pośrednicząca w systemie wdrażania POIiŚ 2014–2020, udzielała PKP PLK S.A. dofinansowania ze środków UE na wdrażanie ERTMS;
- EPM** System EPM jest wewnętrznym systemem Spółki PKP PLK S.A. w którym przedstawione są informacje na temat projektów realizowanych w ramach KPK;
- ERTMS** Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ang. *European Rail Traffic Management System*);
- ETCS** Europejski System Sterowania Pociągiem (ang. *European Train Control System*);
- FDS** *Fixed Dispatcher System* – system terminali dyżurnych ruchu;
- GSM-R** Globalny System Kolejowej Radiokomunikacji Ruchomej GSM-R to kolejowa odmiana cyfrowej łączności komórkowej GSM przeznaczona do transmisji danych wykorzystywanych jako nośnik danych dla systemu ETCS i systemów dyspozytorskich oraz do zapewnienia komunikacji głosowej z maszynistą;
- KPK** Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. – program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.), przyjęty na podstawie art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym i obejmujący wszystkie inwestycje PKP PLK S.A., w tym z zakresu wdrażania systemów ETCS i GSM-R;
- KPW TSI** Krajowy Program Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie” – narzędzie wdrożenia interoperacyjności kolei wspólnotowych na liniach kolejowych w Polsce; KPW TSI został opracowany w czerwcu 2017 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa; sporządzenie tego Planu stanowiło wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z art. 6 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej;
- LCS** Lokalne centrum sterowania ruchem kolejowym;
- Minister właściwy ds. transportu** Aktualnie (od 9 stycznia 2018 r.) Minister Infrastruktury, wcześniej (od 16 listopada 2015 r.) Minister Infrastruktury i Budownictwa;
- Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego** Aktualnie (od 15 listopada 2019 r.) Minister Funduszy i Rozwoju Regionalnego, wcześniej (od 9 stycznia 2018 r.) Minister Inwestycji i Rozwoju i (od 16 listopada 2015 r.) Minister Rozwoju; Instytucja Zarządzająca w systemie wdrażania POIiŚ 2014–2020;
- PKP PLK S.A.** Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna – zarządca infrastruktury kolejowej;
- POIiS** Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020;

RBC *Radio Block Centre* – centrum sterowania radiowego;

SPR KPK Szczegółowy Plan Realizacji KPK przygotowywany był w ministerstwie właściwym ds. transportu we współpracy z PKP PLK S.A. Zgodnie z treścią KPK, SPR miał obejmować okres co najmniej trzech lat;

TSI techniczne specyfikacje interoperacyjności. Zgodnie z dyrektywą 2008/57 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, str. 1, ze zm. oraz z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 138 z 26.05.2016, str. 44, interoperacyjność oznacza zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii;

UoD Umowa o dofinansowanie;

Uotk Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984.);

UTK Urząd Transportu Kolejowego;

Wskaźnik produktu odnosi się do wszystkich produktów, które powstały w trakcie realizowania projektu oraz w rezultacie wydatkowania przyznanych środków. Swym zasięgiem nie powinien wykraczać poza przyjęty termin wdrażania danego przedsięwzięcia.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy właściwie przygotowano i realizowano inwestycje dotyczące wdrożenia systemów ERTMS/ETCS a zarządca infrastruktury gospodarnie wydatkował środki finansowe na zakup materiałów i wyposażenia potrzebnych do prowadzenia inwestycji?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne oraz środki finansowe umożliwiały właściwe przygotowanie i realizację zadań celem pełnego wdrożenia systemów ERTMS/ETCS/GSM-R?
2. Czy skutecznie nadzorowano efektywność wsparcia udzielanego ze środków publicznych na wdrażanie systemów ERTMS/ETCS/GSM-R?
3. Czy zarządca linii kolejowych planowo wdrażał systemy ERTMS/ETCS/GSM-R gospodarnie wykorzystując zasoby?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
Centrum Unijnych Projektów Transportowych

Okres objęty kontrolą

2017–2021
(z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie)

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje, że celem Unii jest sprzyjanie wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci. Postulat ten znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach strategicznych i prawnych zarówno na poziomie unijnym, jak i poszczególnych Państw Członkowskich. Zgodnie ze Strategią Komisji Europejskiej (KE) „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, cele nadrzędne w zakresie transportu mają być osiągnięte między innymi dzięki zmodernizowanym i w pełni wzajemnie połączonym infrastrukturom transportowym oraz inteligentnemu zarządzaniu ruchem. Działania te mają sprawić, aby sieci transportowe i logistyczne umożliwiły sektorowi przemysłu w Unii skuteczny dostęp do jednolitego rynku i rynków międzynarodowych.

Dążenie do osiągnięcia interoperacyjności w ramach systemu kolei UE powinno prowadzić do określenia optymalnego poziomu harmonizacji technicznej i umożliwić usprawnienie i rozwój usług w zakresie międzynarodowego transportu kolejowego w obrębie Unii oraz w relacjach z państwami trzecimi.

Wspólne działania podejmowane przez instytucje unijne oraz organizacje zrzeszające uczestników rynku kolejowego, w tym producentów, umożliwiły powstanie założeń systemu ERTMS.

Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) jest podstawowym środkiem prowadzącym do wdrożenia interoperacyjności kolei.

Wdrażanie ERTMS ma również znaczący wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa przewozów kolejowych oraz podniesienie prędkości pociągów powyżej 160 km/h. W ramach przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z budżetów unijnych zaplanowano wdrożenie systemu ERTMS na polskiej sieci kolejowej. Dokumentem, na podstawie którego zaplanowano wdrożenie ERTMS w Polsce jest Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku – rządowy program wieloletni, obejmującym inwestycje na liniach kolejowych.

Dokument ten realizuje strategię przyjęte dotychczas przez Radę Ministrów, w tym „Strategię Rozwoju Kraju 2020”, „Strategię Rozwoju Transportu do 2020 z perspektywą do 2030 roku”, a ostatecznie „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Ta ostatnia strategia przewiduje, że w ramach Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. ERTMS wdrażany będzie na najważniejszych szlakach kolejowych. Jednocześnie strategia ta przypisała działania poprawiające bezpieczeństwo w ruchu kolejowym, jak wdrożenie systemów zarządzania ruchem, w tym ERTMS, do kierunków interwencji podejmowanych do 2020 r. Wdrożenie tych systemów na głównych trasach kolejowych w Polsce przewidziano w tej strategii do 2030 r.

KPK obowiązuje do roku 2023, czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Dokument określa wielkość i źródła

finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (ufp).

W KPK przyjęto cel szczegółowy nr 2 – Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego, poprzez wdrażanie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R oraz poprawę jakości oferty i bezpieczeństwa infrastruktury udostępnianej przez PKP PLK S.A. przewoźnikom.

Do zaplanowanych efektów realizacji celu szczegółowego nr 2 – Zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego zaliczono: wzrost długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS, zwiększenie liczby skrzyżowań dwupoziomowych oraz zmodernizowanych przejazdów kolejowych oraz zmniejszenie liczby wypadków kolejowych na skrzyżowaniach linii kolejowych i dróg w jednym poziomie.

Wskaźnik realizacji Celu 2 został w KPK określony następująco – Długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS (jednostka miary: km). Zaplanowano, że do końca 2014 r. system ten będzie zabudowany na 224 km linii, do końca 2017 r. na 900 km linii, a na koniec 2023 r. na 2000 km linii.

Faktyczna długość linii kolejowych, na których w latach 2017–2022 zabudowano i dopuszczono do eksploatacji ERTMS/ETCS nie była zgodna z powyższymi założeniami.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. długość linii zabudowanych tym systemem wyniosła 383,9 km, tj. 19,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 304,1 km. Natomiast wg stanu na 1 czerwca 2022 r. długość linii zabudowanych ERTMS/ETCS wyniosła 884,2 km, tj. 44,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 722,9 km.

Kolejnym narzędziem wdrożenia interoperacyjności kolei wspólnotowych na liniach kolejowych był KPW TSI opracowany w czerwcu 2017 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Sporządzenie tego Planu stanowiło wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z art. 6 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej². KPW TSI było narzędziem wdrożenia interoperacyjności kolei wspólnotowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

Podstawowym celem KPW TSI było przekazanie przewoźnikom kolejowym informacji w zakresie harmonogramu rozbudowy systemu ERTMS w Polsce, aby umożliwić im odpowiednie zaplanowanie swojej działalności biznesowej w kontekście stopniowego wyposażania pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe tego systemu.

KPW TSI stanowił, że wdrożenie GSM-R w skali całej sieci kolejowej zostanie zrealizowane z końcem 2023 r., a system ten osiągnie pełną funkcjonalność w okresie między styczniem i grudniem 2024 r. i wówczas nastąpi

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

² Dz. Urz. UE L 158 z 15.06.2016.

migracja z analogowego systemu VHF 150 MHz do cyfrowego GSM-R. KPW TSI nie przewidywał równoczesnego działania radiołączności analogowej VHF 150 MHz i systemu GSM-R na sieci kolejowej. W KPW TSI założono również, że na liniach, na których nie przewiduje się zabudowy GSM-R, w celu utrzymania łączności kolejowej wykorzystany zostanie roaming GSM – GSM-R. Zgodnie z KPW TSI – PKP PLK S.A. powinna wywiązać się do końca 2021 r. z obowiązku zawarcia umów z operatorami w zakresie korzystania z roamingu GSM – GSM-R oraz cyklicznego informowania ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT i Prezesa UTK o postępach w tym zakresie.

2. OCENA OGÓLNA

Zarząd PKP PLK S.A. nie osiągnął rezultatów określonych w Krajowym Programie Kolejowym i w Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”. Od 2017 r. nie zabudował bowiem, systemu GSM-R na żadnym z ok. 14 tys. km linii kolejowych, a system ETCS zabudował na 500 km, stanowiących zaledwie 25% wielkości planowanej w Krajowym Programie Kolejowym do osiągnięcia w 2023 r. (2000 km). Zarząd PKP PLK S.A. odstąpił również od wdrożenia GSM-R na kolejnych ok. 4 tys. km linii, na których sygnał tego systemu planowano zapewnić w drodze roamingu. W konsekwencji nie doszło do realizacji zaplanowanej w ww. dokumentach programowych zmiany jakościowej na kolei, tj. podniesienia poziomu bezpieczeństwa systemów prowadzenia ruchu kolejowego z klasy „B” (systemy analogowe), na klasę „A” (systemy cyfrowe). Zarząd PKP PLK S.A. nie osiągnął ww. rezultatów mimo wykorzystania przyznanego na ten cel dofinansowania UE w kwocie 9,4 mld zł, która w pełni zabezpieczała potrzeby finansowe określone przez PKP PLK S.A. na wdrożenie tych systemów.

Nierzetelne przygotowanie przez Zarząd PKP PLK S.A. założeń dotyczących wdrożenia systemów ETCS i GSM-R oraz ich realizacja niezgodnie z terminami określonymi w Krajowym Programie Kolejowym i w Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”, skutkowały opóźnieniem w zabudowie infrastruktury własnej systemu GSM-R wynoszącym do czasu kontroli NIK ponad 1000 dni. Ponadto wykorzystanie nowo zabudowanego systemu ETCS jest uzależnione od funkcjonowania systemu GSM-R, który dotychczas nie został nawet zabudowany. Implikuje to kolejne przesunięcia terminów zakończenia inwestycji PKP PLK SA., a nawet podział zakresów rzeczowych projektów pomiędzy perspektywy finansowe UE na lata 2014–2020 i 2021–2027. Tym samym pełne wdrożenie systemów ETCS i GSM-R w dotychczas zaplanowanym zakresie oraz zapewnienie ich funkcjonalności wymaga przeprowadzenia kolejnych uzgodnień z Komisją Europejską w sprawie znacznego przesunięcia w czasie osiągnięcia zaplanowanych rezultatów tych projektów.

Powyższe w ocenie NIK wpływa negatywnie na interes ekonomiczny państwa, ponieważ zwiększa powstałe dotychczas opóźnienia we wdrażaniu przedmiotowych systemów oraz powoduje wzrost kosztów całkowitych inwestycji PKP PLK S.A. z tego zakresu.

Przy tym do efektywnego wdrożenia ETCS i GSM-R oraz do osiągnięcia rezultatów zaplanowanych w Krajowym Programie Kolejowym i Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie” nie przyczyniły się działania podejmowane przez ministra właściwego ds. transportu oraz przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych – uczestniczących w procesie realizacji zadań przez PKP PLK S.A. Nie zapobiegły one także nieprawidłowościom w przygotowaniu i wdrożeniu tych systemów na liniach kolejowych przez Zarząd PKP PLK S.A. Minister właściwy ds. transportu ograniczył swoje działania nadzorcze na poziomie celów Krajowego Programu Kolejowego, koncentrując się na realizacji poszczególnych zadań wprost wynikających z tego Programu, w szczególności na monitorowaniu realizacji inwestycji (projektów) przez Zarząd PKP PLK S.A. Jednak nawet, gdy z prowadzonego monitoringu wynikało, iż zadania określone w tych dokumentach programowych, nie są realizowane przez Zarząd PKP PLK S.A. zgodnie z ich założeniami, minister właściwy ds. transportu nie podejmował skutecznych działań, które doprowadziłyby do zrealizowania celów Krajowego Programu Kolejowego i Krajowego Planu Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”. Przy tym Centrum Unijnych Projektów Transportowych – działając w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego – odstąpiło nawet od prowadzenia monitoringu postępów w realizacji zakresów przedmiotowych trzech umów o dofinansowanie w oparciu o jedyny wskaźnik produktu wprowa-

Zarząd PKP PLK nierzetelnie przygotował i realizował inwestycje w obszarze wdrażania systemów ETCS i GSM-R

Działania ministra właściwego ds. transportu i CUPT nie przyczyniły się do efektywnego wdrożenia ETCS i GSM-R

dzony do tych umów. W konsekwencji CUPT nie posiadało od 2017 r. informacji m.in. o liczbie kilometrów zabudowanych systemem GSM-R, mimo przekazania PKP PLK S.A. na ten cel dofinansowania w wysokości ponad 1 mld zł.

Opracowany przez ministra właściwego ds. transportu system współfinansowania inwestycji przewoźników z zakresu wyposażania pojazdów w urządzenia pokładowe ERTMS okazał się nieskuteczny, gdyż minister zaplanował wsparcie ze źródeł, które były od niego niezależne (POIiŚ, CEF). Ponadto minister właściwy ds. rozwoju regionalnego nie zapewnił na ten cel finansowego wsparcia przewoźników ze środków POIiŚ ze względu na ich ograniczoną dostępność. W konsekwencji przewoźnicy nie mogli uzyskać dofinansowania i wyposażyli zaledwie ok. 45% pojazdów kolejowych (2021 z 4544) w urządzenia GSM-R i około 500 pojazdów w urządzenia ETCS. Przy tym niewystarczająco przeszkolono maszynistów z wykorzystywania tych urządzeń.

Minister właściwy ds. transportu przygotował Krajowy Program Kolejowy, Szczegółowy Plan Realizacji tego Programu oraz sprawozdania z ich wykonania niezgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ponadto Zarząd PKP PLK S.A. nie wykonał celu zarządczego na 2021 r. pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”, a Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. działając nierzetelnie uznała ten cel za zrealizowany i zarekomendowała wypłacenie Zarządowi PKP PLK S.A. premii z tego tytułu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Program wieloletni ustanawiający ramy finansowe oraz warunki realizacji zamierzeń państwa w zakresie inwestycji kolejowych przewidzianych do wykonania do 2023 r. – Krajowy Program Kolejowy, był podstawowym dokumentem, na podstawie którego realizowano inwestycje wdrażające system ERTMS/ETCS.

Za wdrożenie systemu ERTMS na liniach kolejowych odpowiadała PKP PLK S.A., która zgodnie z zapisami Krajowego Programu Kolejowego była wykonawcą tego programu.

Zarząd PKP PLK S.A. nierzetelnie przygotował inwestycję pn.: „Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS” w zakresie umowy nr 90/109/0002/18/Z/I dotyczącej wdrożenia systemu GSM-R. Przygotowując założenia inwestycji i określając termin zakończenia prac:

- nierzetelnie określono liczbę i lokalizacje terminali FDS, co nie pozwoliło na zapewnienie bezpieczeństwa w prowadzeniu ruchu kolejowego z wykorzystaniem łączności głosowej GSM-R; wskutek niedochowania staranności przez PKP PLK konieczne było zawarcie aneksu do umowy z wykonawcą, który zmieniał zakres rzeczowy zadania dotyczącego terminali FDS oraz wydłużył termin na jego wykonanie;
- nierzetelnie zaplanowano wdrożenie systemu GSM-R i nie przeciwdziałano skutkom wystąpienia nieusuwalnych kolizji z pozostałymi realizowanymi przez PKP PLK S.A. projektami infrastrukturalnymi, co doprowadziło do wstrzymania przez PKP PLK S.A. wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych o łącznej długości ok. 900 km oraz wyłączenia z zakresu rzeczowego przedmiotowej inwestycji wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych nr 38 i 51;
- nierzetelnie zaplanowano przeprowadzenie prac budowlanych, nie uwzględniając ryzyka niedysponowania całością gruntów na cele budowlane, w konsekwencji prace te nie rozpoczęły się w zaplanowanym terminie na 63 nieruchomościach, do których PKP PLK S.A. nie przysługiwało prawo do prowadzenia prac budowlanych.

Nierzetelne przygotowanie ww. inwestycji skutkowało opóźnieniem w jej realizacji wynoszącym wg wykonawcy – 1039 dni. Powyższe skutkuje niemożnością dotrzymania terminu osiągnięcia pełnej funkcjonalności GSM-R w zakresie zaplanowanym w Suplemencie nr 1 do KPW. Ponadto opóźnienie w zakończeniu przedmiotowej inwestycji powoduje opóźnienia w zrealizowaniu innych inwestycji m.in. z zakresu ETCS, do zakończenia, których wymagane jest uprzednie wdrożenie przez PKP PLK S.A. systemu GSM-R.

Niewdrożenie systemu GSM-R w zakresie zaplanowanym w KPK i KPW TSI skutkuje niezapewnieniem określonego w tych dokumentach poziomu bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego. [str. 46–48]

Nierzetelne przygotowanie inwestycji dotyczących zabudowy systemu ETCS w zakresie określonym umowami:

- nr 90/101/0111/19/Z/I na wdrożenie systemu ERTMS/ETCS poziom 2 wraz z budową LCS oraz samoczynnej blokady liniowej, na odcinku linii kolejowej nr 4, Korytów – Zawiercie;

Nierzetelne przygotowanie przez PKP PLK S.A. wdrożenia GSM-R

Nierzetelne przygotowanie przez PKP PLK S.A. wdrożenia ETCS

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- nr 90/106/0063/20/Z/I na dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica – Węgliniec – Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych,
- nr 90/101/0082/17/Z/I na wykonanie projektów i robót modernizacyjnych linii kolejowej nr 7 w zakresie urządzeń sterowania ruchem wraz z teletechniką i ETCS na odcinku Otwock – Lublin.
PKP PLK S.A. przygotowując założenia do ww. inwestycji i określając termin zakończenia prac:
- postępowała nierzetelnie nie przewidując wystąpienia kolizji z pozostałymi realizowanymi projektami infrastrukturalnymi i nie uwzględniając ryzyka ich wystąpienia, co doprowadziło m.in.:
 - w przypadku umowy nr 90/101/0111/19/Z/I do opóźnienia w pozyskiwaniu dokumentacji projektowych w ramach innego projektu realizowanego na linii nr 4,
 - w przypadku umów nr 90/106/0063/20/Z/I i nr 90/101/0082/17/Z/I do uzależnienia terminu zakończenia prac od uruchomienia systemu GSM-R, wdrażanego na tym samym odcinku linii kolejowej, ale w ramach innego projektu,
 - do nierzetelnego zaplanowania przeprowadzenia prac na nieruchomościach, do których nie uzyskała prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane – w przypadku umowy nr 90/101/0111/19/Z/I.

Nierzetelne przygotowanie ww. inwestycji skutkowało opóźnieniem w ich realizacji, w związku z czym zagrożone zostało osiągnięcie planowanych w KPK efektów rzeczowych na koniec 2023 r. [str. 48]

W okresie objętym kontrolą PKP PLK S.A. realizowała 20 inwestycji z zakresu wdrażania systemów ETCS i GSM-R na liniach kolejowych o łącznej wartości netto ponad 7 mld zł. Realizacja 17 inwestycji była dofinansowana ze środków CEF, POIiŚ 2007–2013 lub POIiŚ 2014–2020.

Skuteczność realizacji przez PKP PLK S.A. wdrożenia ETCS na linii nr 7 uzależniona jest od uruchomienia systemu GSM-R

Zaawansowanie rzeczowe inwestycji na linii kolejowej nr 7 (Warszawa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Lublin) w drugim kwartale 2022 r. wyniosło 95,3%, zaś zaawansowanie finansowe 94,3%. Realizacja inwestycji została wydłużona do 31 maja 2023 r. (pierwotny termin zakończenia umowy – 30 kwietnia 2020 r.), przy czym wydłużenie spowodowane było koniecznością wyłonienia nowego wykonawcy i wykonania robót dodatkowych, niezbędnych do właściwej realizacji przedmiotu zamówienia. W opinii inżyniera kontraktu realizacja umowy powinna zakończyć się w zaplanowanym terminie (maj 2023 r.), co jest jednakże uzależnione od terminowego przekazania certyfikowanego systemu GSM-R, wdrażanego w ramach innej inwestycji PKP PLK S.A. [str. 55–56]

Działania zaradcze PKP PLK S.A. w ramach inwestycji na linii Warszawa–Łódź

Zaawansowanie rzeczowe inwestycji dotyczącej wdrożenia ETCS na linii kolejowej Warszawa–Łódź wyniosło w II kwartale 2022 r. 94,7%, a zaawansowanie finansowe ok. 95%. W toku realizacji inwestycji na linii Warszawa–Łódź wystąpiły problemy zarówno w zakresie prowadzonych prac budowlanych, jak i opracowania dokumentacji projektowej, montażu urządzeń i przeprowadzanych odbiorów. Działania zaradcze podjęte

przez PKP PLK S.A. polegały na zobowiązaniu wykonawcy do większego zaangażowania i intensyfikacji prac umożliwiających wykonanie zadania w terminie określonym w zawartej umowie.

Wykonawca szacował, że prace zostaną zakończone w grudniu 2022 r., ale jednocześnie złożył wniosek do PKP PLK S.A. o aneksowanie umowy, co uzasadnił wystąpieniem okoliczności nieleżących po jego stronie (epidemia Covid oraz zmiana warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji). [str. 56–57]

PKP PLK S.A. planowała fazować inwestycję na linii kolejowej nr 4 (na odcinku Korytów-Zawiercie), której zaawansowanie rzeczowe i finansowe wyniosło w II kwartale 2022 r. ok. 23%. Umowa z wykonawcą tej inwestycji została zawarta we wrześniu 2019 r. W toku jej realizacji z opóźnieniem pozyskiwano dokumentację projektową dotyczącą wykonywania powiązanych zadań na linii kolejowej nr 4 oraz wystąpił problem z pozyskiwaniem przez PKP PLK S.A. nieruchomości na cele budowlane. [str. 57–58]

Wartość netto wykonywanych robót w ramach inwestycji pn. „Dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych” wyniosła ok. 27 mln zł. Prace dotyczyły opracowania dokumentacji wstępnej, wykonawczej i powykonawczej wprowadzanych zmian w systemie ERTMS/ETCS na odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna oraz zmiany konfiguracji systemu ERTMS/ETCS (RBC Bolesławiec) umożliwiającej osiągnięcie założeń zadania, przeprowadzenie testów i uzyskanie niezbędnych certyfikatów po wprowadzonych zmianach w tym systemie.

Zaawansowanie rzeczowe i finansowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło ok. 61%. Do końca 2021 r. zakończono prace projektowe, a wykonawca rozpoczął przeprowadzanie zmiany aplikacji dla systemu ERTMS/ETCS. W związku z opóźnieniem w uruchomieniu przez PKP PLK S.A. systemu GSM-R, który niezbędny jest do przeprowadzenia testów systemu ETCS, niemożliwy do dotrzymania jest termin zakończenia umowy określony na 21 grudnia 2023 r.

W toku realizacji inwestycji na Dolnym Śląsku wystąpiły problemy związane z uzyskaniem certyfikatu zgodności³ prac na linii kolejowej 274/278 dla odcinka Węgliniec–Zgorzelec (granica państwa). Spowodowane to było pojawiającymi się interferencjami/zakłóceniami w strefie przygranicznej pomiędzy nowo projektowaną siecią GSM-R po stronie polskiej a siecią GSM-R po stronie niemieckiej – zarządzanej przez operatora niemieckiego. [str. 58–59]

Realizacja inwestycji pn. „Rekonfiguracja systemu ERTMS poziomu drugiego zabudowanego na linii kolejowej E65 Warszawa Wschodnia–Gdynia Chylonia do nowego profilu, dostosowaniem urządzeń przekazywania

Opóźnienia inwestycji na linii kolejowej nr 4

Problemy w realizacji inwestycji na odcinku Legnica–Bielawa Dolna związane były m.in. z uzyskiwaniem certyfikatu zgodności WE wskutek pojawiających się zakłóceń w działaniu sieci GSM-R po stronie polskiej i niemieckiej

Przyczyny opóźnień inwestycji ERTMS na linii E65

³ Celem certyfikacji jest ochrona rynku przed wyrobami stwarzającymi zagrożenie dla życia, zdrowia i środowiska oraz podnoszenie bezpieczeństwa użytkowania wyrobu. Procedury certyfikacyjne są formalnym instrumentem, który ma zapewnić spełnienie wymagań stawianych danym wyrobom. Przeprowadzana jest np. certyfikacja składników i podsystemów interoperacyjności na zgodność ze Technicznymi Specyfikacjami Interoperacyjności (TSI).

informacji o pociągu na stacji Kwidzyn i włączeniem mijanki Kozłowo do LCS Działdowo” była opóźniona. Jedną z umów z wykonawcą dwukrotnie aneksowano, przedłużając termin zakończenia prac, w związku z niepodłączeniem zasilania przez podmiot zewnętrzny, co uniemożliwiało skuteczne zakończenie inwestycji. [str. 59]

Kluczowa inwestycja z zakresu wdrażania GSM-R była opóźniona już na początku jej realizacji

Inwestycja pn. „Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S A w ramach NPW ERTMS” realizowana była na podstawie umów o łącznej wartości netto ok. 2,2 mld zł. Zakres rzeczowy obejmował zaprojektowanie i zabudowę urządzeń tworzących sieć systemu GSM-R.

Pierwszy aneks zawarto już w 2018 r. w związku z wystąpieniem okoliczności skutkujących zmianą zakresów etapów inwestycji i terminów ich realizacji. Zaproponowane przez wykonawcę zmiany podyktowane były m.in. koniecznością uwzględnienia nowych lokalizacji i liczby zabudowywanej infrastruktury lub wpływem na przedmiotową inwestycję innych inwestycji, równoległe realizowanych przez PKP PLK S.A., co uniemożliwiało osiągnięcie kamieni milowych w zakresie i terminie określonym w dokumentacji przetargowej. [str. 59–60]

Kolizje między projektami PKP PLK S.A. i nierzetelnie opracowane dokumenty przyczyną opóźnień w realizacji inwestycji wdrażającej GSM-R

W toku inwestycji z zakresu wdrożenia systemu GSM-R, rozpoczętej w 2018 r., w PKP PLK S.A. zidentyfikowano problemy, które spowodowały wydłużenie terminu jej realizacji. Opóźnienia były spowodowane głównie powstałymi kolizjami międzyprojektowymi, co skutkowało wstrzymaniem prac na wybranych odcinkach liniach kolejowych z powodu nieusuwalnych kolizji z innymi projektami (na łącznej długości ok 900 km linii). Wystąpiło również ryzyko wstrzymania prac na 63 nieruchomościach, które nie posiadały księgi wieczystej, co skutkowało problemami z pozyskaniem pozwoleń do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane. Ponadto harmonogram rzeczowo-finansowy, przedstawiony przez wykonawcę nie został zatwierdzony przez inżyniera projektu, a tym samym przez PKP PLK S.A. [str. 61–62]

Pierwotnie założony termin wykonania inwestycji zabudowy GSM-R jest niemożliwy do osiągnięcia

Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 47,8%, natomiast zaawansowanie finansowe wg stanu na 31 maja 2022 r. wyniosło 49,9%. Według stanu na 31 stycznia 2022 r. w ramach realizacji inwestycji Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS zrealizowano:

- w części I: 51 z 1397 obiektów radiokomunikacyjnych (4%), 7609 km z 10100 km kabla optotelekomunikacyjnego (75%) oraz 924 z 1510 kompletnych terminali FDS (61%)
- w części II: 12 z 12 obiektów szkieletowych, 0 z 4 certyfikatów WE i UTK (ich uzyskanie zależne jest od ukończenia prac na części I inwestycji).

Termin zakończenia przedmiotowej inwestycji w zakresie części I i II został określony na 28 maja 2023 r., natomiast PKP PLK S.A., jako planowany termin zakończenia część I wskazywała 31 grudnia 2024 r. Wykonawca części I w przedstawionych aktualizacjach harmonogramu projektu (wg stanu na 11 maja 2022 r.) wskazał 2 kwietnia 2026 r., jako termin zakończenia inwestycji (tj. 1039 dni od umownego dnia zakończenia

realizacji inwestycji). Raporty miesięczne sporządzone przez Inżyniera Kontraktu i Wykonawcę oraz stan zaawansowania prac w projekcie wskazywały, że niemożliwe byłoby dotrzymanie wskazanego przez PKP PLK S.A. terminu zakończenia inwestycji – do końca 2024 r. [str. 62]

Zgodnie z KPW TSI, celem zapewnienia sygnału GSM-R na liniach kolejowych, na których nie planowano zabudowy infrastruktury własnej tego systemu, postanowiono wykorzystać roaming krajowy, tj. wykorzystać publiczne sieci GSM do prowadzenia rozmów między maszynistą i dyżurnym ruchu przy użyciu radiotelefonu kolejowego. Umowy roamingu miały zostać zawarte przez PKP PLK S.A. do końca 2021 r.

PKP PLK S.A. była od początku 2019 r. zobowiązana w KPW TSI do przekazywania informacji ministrowi właściwemu ds. transportu, ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, CUPT i Prezesowi UTK o postępach w zawieraniu powyższych umów. Do lipca 2020 r. minister właściwy ds. transportu nie był informowany przez PKP PLK S.A. o stanie zawierania tych umów, co oznacza, że przez ponad półtora roku nie posiadał on informacji w tym zakresie. [str. 44–46, 68, 77–80]

Długość linii na których zabudowano i dopuszczono do eksploatacji ERTMS/ETCS w latach 2017–2022 oraz procent planowanej do osiągnięcia 31 grudnia 2023 r. wartości wskaźnika realizacji celu (2000 km) wyglądały następująco:

- według stanu na 31 grudnia 2017 r. długość linii wyniosła 383,9 km, tj. 19,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 304,1 km;
- według stanu na 31 grudnia 2018 r. długość linii wyniosła 524,1 km, tj. 26,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 383,9 km;
- według stanu na 31 grudnia 2019 r. długość linii wyniosła 881,1 km, tj. 44,1% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 511,4 km;
- w latach 2020–2021 długość linii wyniosła 884,2 km, tj. 44,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 794,9 km ;
- w 2022 r. (stan na 1 czerwca 2022 r.) długość linii wyniosła 884,2 km, tj. 44,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 722,9 km.

Różnica w długości linii dopuszczonych do eksploatacji w stosunku do długości linii na których zabudowano ERTMS/ETCS wynikała m.in. z prowadzonych prac inwestycyjnych oraz z konieczności uzyskiwania zezwolenia Prezesa UTK na dopuszczenie do eksploatacji tego systemu na poszczególnych odcinkach linii kolejowych. Zmniejszenie się liczby kilometrów linii kolejowych, na których oddano do eksploatacji system ETCS z 794,9 km w 2021 r. do 722,9 km w 2022 r. było wynikiem wyłączenia przez PKP PLK S.A. w marcu 2022 r. z eksploatacji systemu ETCS na liniach kolejowych nr 282 i 297 na odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna w celu modernizacji tego systemu. Według stanu na 1 czerwca 2022 r., do osiągnięcia na koniec 2023 r. docelowej wartości wskaźnika realizacji celu pozostało aż 1115,8 km długości linii kolejowych. W okresie od 2017 r. do 2022 r. (stan na 1 czerwca) system ETCS wdrożono jedynie na 500,3 km długości linii kolejowych.

Zarząd PKP PLK S.A. nie wywiązywał się z obowiązku informowania o postępach w zawieraniu umów roamingu GSM – GSM-R wykorzystując roaming GSM – GSM-R

Niezgodne z planami efekty prowadzonych przez PKP PLK S.A. inwestycji z zakresu wdrożenia ERTMS

Według stanu na 31 stycznia 2022 r. w ramach realizacji inwestycji Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS zrealizowano:

- w części I: 51 z 1397 obiektów radiokomunikacyjnych (4%), 7609 km z 10100 km kabla optotelekomunikacyjnego (75%) oraz 924 z 1510 kompletnych terminali FDS (61%);
 - w części II: 12 z 12 obiektów szkieletowych, 0 z 4 certyfikatów WE i UTK (ich uzyskanie zależne jest od ukończenia prac na części I inwestycji).
- [str. 62, 66–67]

Minister właściwy ds. transportu prowadził szczegółowy monitoring stanu realizacji KPK w ramach działań nadzorczych

W ramach monitoringu realizacji KPK, prowadzonego od marca 2017 r. przez ministra właściwego ds. transportu, weryfikowano w ministerstwie szereg danych sprawozdawczych. Dane przekazywane przez PKP PLK S.A. dotyczyły realizacji projektów, w tym wdrażających rozwiązania z zakresu systemów ETCS i GSM-R. Wprowadzony w ministerstwie od marca 2021 r. dodatkowy monitoring postępu prac PKP PLK S.A. w realizacji projektów KPK, bezpośrednio związanych z wdrażaniem systemów ETCS/GSM-R, przyczyniał się do co raz lepszego poinformowania ministra właściwego ds. transportu o stanie wdrażania ERTMS w Polsce. Jednocześnie działania zaradcze podejmowane przez tego ministra, nie wykraczały poza obszar monitoringu.

W ministerstwie w 2021 r. przyjęto w planie działalności miernik bezpośrednio dotyczący długości eksploatowanych linii kolejowych z systemem ERTMS, jednakże, jako działania zaradcze, w związku z nieosiągnięciem tego wskaźnika, zaplanowano prowadzenie kolejnego monitoringu, dedykowanego projektom wdrażającym ten system.

W efekcie minister właściwy ds. transportu, co prawda posiadał szeroki zakres informacji dotyczących wdrażania systemu ERTMS, lecz nie podejmował działań zaradczych - innych niż prowadzenie kolejnego, szczegółowego monitoringu., Nadzór sprawowany przez ministra bowiem został w KPK ograniczony (sprowadzony) do monitorowania stanu realizacji wykonania zadań przez realizatora tego Programu. [str. 65, 75–78]

Pomimo deklaracji PKP PLK S.A. podejmowania działań celem zwiększenia tempa realizacji KPK, system ETCS od końca 2019 r. zabudowano jedynie na odcinku o długości 3,1 km

Jednym z nielicznych przejawów podejmowania przez Ministra działań o innym charakterze niż monitoring było przeprowadzenie kontroli w PKP PLK S.A. pn. „Prawidłowość i efektywność przygotowania i realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Krajowego Programu Kolejowego”. Kontrola obejmowała w szczególności stan realizacji celu KPK dotyczącego zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego, którego wskaźnikiem jest długość linii kolejowych z zabudowanym systemem ERTMS/ETCS. MI na podstawie dokonanych ustaleń zaleciło PKP PLK S.A. m.in. intensyfikację działań mającą na celu zwiększenie tempa realizacji Krajowego Programu Kolejowego w sposób umożliwiający realizację Programu zgodnie z jego założeniami. Mimo deklaracji PKP PLK S.A. prowadzenia dialogu z wykonawcami, mobilizowanie wykonawców do zaangażowania zwiększonego potencjału kadrowo-rzeczowego oraz systematycznego monitorowania i przygotowywania projektów działań, wykonanie celów KPK, w tym celu szczegółowego nr 2 odbiega od zaplanowanego poziomu. Wskaźnik długości linii kolej-

wych, na których zbudowano ERTMS/ETCS, według stanu na 1 czerwca 2022 r. w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. uległ zwiększeniu jedynie o 3,1 km. [str. 77–81]

W okresie objętym kontrolą celem zabezpieczenia potrzeb PKP PLK S.A. w zakresie wdrażania systemów ETCS i GSM-R, przyznano tej spółce dofinansowanie UE w kwocie ok. 9,4 mld zł.

Według PKP PLK S.A. wobec umów o najniższym zaawansowaniu rzeczowym planowane było podjęcie działań naprawczych. W przypadku projektu nr POIS.05.01.00-00-0024/17 PKP PLK S.A. przedstawiła plany działań w celu określenia podziału projektu oraz harmonogramu jego realizacji pomiędzy okresy perspektyw finansowych UE – 2014–2020 oraz 2021–2027. W przypadku projektu CEF/047/2016 PKP PLK S.A. po stwierdzeniu opóźnienia w prowadzonych pracach, skutkujących realizacją przyjętych kamieni milowych na poziomie poniżej 50%, PKP PLK S.A. zapowiedziała złożenie wniosku o wydłużenie jego realizacji do końca 2024 r. [str. 62–64]

Postępy rzeczowe realizacji projektów dofinansowanych z POIiŚ monitorowane były przez CUPT m.in. poprzez analizę informacji zawartych we wnioskach o płatność (WoP), tabelach statusowych, tabelach postępu oraz w innych zestawieniach dotyczących kluczowych zakresów rzeczowych projektów. CUPT nie monitorowało stopnia osiągnięcia przez PKP PLK S.A. wskaźnika produktu określonego w UoD.

Monitoring realizacji umowy dofinansowanej z CEF odbywał się w oparciu o kamienie milowe (poszczególne etapy realizacji zadań), dla których określono orientacyjne daty zakończenia ich realizacji.

W przedstawionych do kontroli wnioskach o płatność, składanych w ramach trzech objętych kontrolą UoD dofinansowanych ze środków POIiŚ, PKP PLK S.A. podała wartości wskaźników produktu dotyczących budowy systemu ERTMS na poziomie „0”.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 4 UoD – CUPT zobowiązane było monitorować realizację dofinansowanego projektu na podstawie WoP, a w szczególności osiągnięcie przez Zarząd PKP PLK S.A. wskaźników projektu określonych w tych umowach. Zdaniem NIK prezentowanie osiągniętych wartości wskaźnika jedynie w odniesieniu do linii kolejowych dopuszczonych do eksploatacji (co nie zostało ustalone w treści tych UoD), spowodowało, iż wskaźnik służył jedynie do odnotowania tego faktu, a nie monitorowania rzeczywistych postępów w realizacji projektu. Wykazywanie zaawansowania realizacji umownych wskaźników produktu na poziomie „0” powodowało, iż powyższe wskaźniki nie były wykorzystywane przez CUPT do monitorowania postępu rzeczowego prac, mimo iż w tym celu zostały ustalone w zawartych umowach o dofinansowanie.

Skuteczność stosowanych narzędzi nadzorczych uzależniona była od dobrej woli Zarządu PKP PLK S.A. W tym celu w ramach monitorowania projektów organizowane były spotkania z przedstawicielami ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, ministra właściwego ds. transportu, UTK, CUPT i PKP PLK S.A., tj. w szerokim gronie organów uczestniczących w procesie realizacji zadań KPK. Spotkania takie organizowano w celu

W konsekwencji nieosiągnięcia zakładanych rezultatów PKP PLK S.A. zaplanowała działania zmieniające zakresy projektów i terminy osiągnięcia efektów rzeczowych

Wadliwa realizacja monitoringu przez CUPT; brak skutecznych narzędzi nadzoru

omówienia stanu realizacji tych zadań oraz występujących ryzyk. Ostateczna decyzja o sposobie postępowania w konkretnym przypadku pozostawała w pełni po stronie Zarządu PKP PLK S.A. [str. 64, 72–75]

Błędne założenie przyjęte przez ministra właściwego ds. transportu

W KPW TSI wskazano, że wdrożenie ERTMS na poszczególnych odcinkach linii kolejowych nastąpi w Polsce w latach 2017–2032, jednocześnie przyjmując, że wdrożenie GSM-R nie jest uwarunkowane wcześniejszymi pracami inwestycyjnymi na liniach kolejowych i może być realizowane całkowicie odrębnie, np. niezależnie od inwestycji wdrażających ETCS. Przyjęte założenie nie zostało zmienione, ani zaktualizowane nawet po powzięciu przez MI informacji o powstałych kolizjach między projektami realizowanymi przez PKP PLK S.A., które uniemożliwiały skuteczne wdrożenie ETCS i GSM-R w uprzednio zaplanowanym zakresie i terminie. [str. 31]

Nierealne i niemożliwe do zrealizowania założenia KPW TSI

Do dnia zakończenia kontroli KPW TSI nie został zaktualizowany, nie powstał też projekt jego aktualizacji, co uzasadniano w MI oczekiwaniem na przedstawienie przez stronę europejską nowego TSI CCS. W konsekwencji publikowano w dalszym ciągu KPW TSI w wersji nieaktualnej i niemożliwej do zrealizowania. Tym samym „mapa drogowa” dla przedsiębiorców – przewoźników kolejowych nie zawierała realnych danych dotyczących zakresu i terminu prac z obszaru ERTMS. [str. 31, 79–81]

Minister właściwy ds. transportu nie był informowany przez PKP PLK S.A. o postępach w zawieraniu umów roamingu

O stanie prac nad wdrożeniem roamingu GSM – GSM-R po raz pierwszy minister właściwy ds. transportu został poinformowany w lipcu 2020 r. pismem od PKP PLK S.A. W piśmie tym Spółka przekazała ministrowi informację o planowanym wyłączeniu sygnału GSM przez operatorów publicznych i o niemożliwości zapewnienia w planowanym roamingu, funkcji kolejowych w połączeniach głosowych, istotnych w prowadzeniu tej komunikacji.

Minister w związku z pozyskaniem ww. informacji nie podjął żadnych działań. Bierna postawa ministra w tym zakresie doprowadziła do tego, że PKP PLK S.A. dopiero na trzy dni przed upływem terminu na podpisanie umów roamingu, poinformowała go, że nie zostaną one w ogóle zawarte. W konsekwencji nie zapewniono sygnału GSM-R na liniach kolejowych przewidzianych do objęcia przedmiotowym roamingiem. [str. 67–68, 78–81]

Minister właściwy ds. transportu przystał na propozycje PKP PLK S.A., mimo założenia przejścia na sygnał cyfrowy na całej sieci kolejowej w 2024 r.

PKP PLK S.A. jednocześnie jako sposób rozwiązania problemu – zapewnienia sygnału GSM-R na odcinkach linii kolejowych, które miały zostać objęte roamingiem GSM, zaproponowała ministrowi właściwemu ds. transportu pod koniec grudnia 2021 r. pozostawienie na tych odcinkach łączności analogowej w systemie VHF 150 MHz oraz zmianę zapisów w KPW TSI.

Minister został poinformowany ponadto przez Prezesa Zarządu PKP PLK S.A., że Zarząd tej Spółki podejmie się analizy wdrożenia roamingu krajowego na liniach na których ekonomicznie nieuzasadniona jest implementacja systemu GSM-R, dopiero po wprowadzeniu do użytku na sieci kolejowej następcy tego systemu.

Minister przystał na propozycje PKP PLK S.A.

W konsekwencji braku bieżących informacji o zaawansowaniu wdrażania systemu GSM-R na liniach, na których nie planowano zabudowy infrastruktury systemu GSM-R należącej do PKP PLK S.A., Minister nie podejmował

adekwatnych działań. Działania zaradcze zdaniem NIK powinny bowiem zostać podjęte przez ministra bezzwłocznie w sytuacji, gdy okazało się, że wdrożenie systemu GSM-R w zakresie zaplanowanym w KPW TSI będzie niemożliwe. [str. 79–81]

W okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu nie podejmował bezpośrednich działań związanych ze wsparciem finansowym przewoźników kolejowych na wyposażenie pojazdów kolejowych w urządzenia ERTMS, mimo że większość przewoźników, do których skierowano na początku 2017 r. zapytanie nie uważała za konieczne lub potrzebne wyposażania pojazdów w urządzenia ERTMS ze względu na wysoki koszt (szacowany na 1–2,7 mln zł) i niewielkie korzyści w działalności przewoźnika kolejowego wynikające z instalacji z tych urządzeń. Ponadto wyniki ankiety przeprowadzonej w 2018 r. przez Prezesa UTK również wskazały istotną barierę w realizacji planów przewoźników w zakresie wyposażenia pojazdów trakcyjnych w system ETCS w postaci wysokich kosztów związanych z tym inwestycji.

Mimo powyższych argumentów przewoźników w okresie od stycznia 2018 r. do czerwca 2022 r. nie opracowano programu pomocowego, który miałby stanowić podstawę ich wsparcia w wyposażaniu pojazdów kolejowych w urządzenia pokładowe systemów ETCS i GSM-R. Brak opracowania takiego programu był efektem niezapewnienia ze źródeł wspólnotowych środków finansowych na ten cel, w wyniku wzrostu kosztów już realizowanych inwestycji.

Tym samym po opublikowaniu Suplementu do KPW TSI (w październiku 2018 r.) nie zorganizowano konkursów w ramach POIiŚ 2014–2020 celem dofinansowania wyposażania zabudowy urządzeń pokładowych ERTMS. Pozyskanie przez przewoźników środków pochodzących z UE na dofinansowanie wyposażenia pojazdów było możliwe jedynie poprzez przystąpienie do dwóch konkursów w ramach POIiŚ 2014–2020. Konkursy te ogłoszono i przeprowadzono przed majem 2017 r., tj. przed opublikowaniem KPW TSI i przed opracowaniem Suplementu do KPW TSI. Przewoźnicy po opublikowaniu mapy drogowej – KPW TSI i jego uzupełnienia (Suplementu), nie mogli więc skorzystać z dofinansowania w ramach POIiŚ, o którym mowa w tych dokumentach. System wsparcia przewoźników okazał się nieużyteczny mimo, że w KPW TSI opublikowanym przez MI wskazano, iż z uwagi na konieczność wspierania tej grupy przedsiębiorców w procesie zabudowy urządzeń pokładowych systemów ETCS i GSM-R, powinny zostać podjęte działania w celu wypracowania modelu dofinansowania tego typu prac. [str. 19–20, 51–54]

W zakresie finansowania kolejowych projektów taborowych ze środków Instrumentu CEF zorganizowane zostały przez Komisję Europejską i CINEA konkursy, w których w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R w perspektywie 2014–2020 wnioski o dofinansowanie (WoD) złożyły dwa podmioty, a w perspektywie 2021–2027 trzy podmioty. Żaden z powyższych podmiotów nie uzyskał wsparcia ze środków CEF. CUPT nie otrzymywało informacji zwrotnej z CINEA dotyczących oceny poszczególnych wniosków i nie posiadało informacji o przyczynach nieprzyznania wsparcia projektom. Rola CUPT w powyższych konkursach polegała na weryfikacji WoD.

Zaplanowany przez ministra właściwego ds. transportu system wsparcia przewoźników kolejowych okazał się nieużyteczny

Na pięć wniosków złożonych w ramach CEF z zakresu wdrażania ETCS lub GSM-R żaden nie otrzymał dofinansowania

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wyjaśnił, że ze względu na ograniczoną dostępność środków POIiŚ 2014–2020 nie zapewniono w okresie styczeń 2018 r.–czerwiec 2022 r. finansowego wsparcia przewoźników kolejowych ze środków tego programu operacyjnego, na dofinansowanie kosztów wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemów ETCS lub GSM-R. Aplikowanie o środki CEF odbywało się w drodze konkursów ogólnoeuropejskich ogłaszanych bezpośrednio przez KE, przy czym z uwagi na centralną formułę zarządzania tym instrumentem, administracje państw członkowskich miały ograniczoną możliwość wpływania na alokowanie środków CEF na konkretne obszary tematyczne i grupy beneficjentów.

[str. 19–20, 51–54]

Nie opracowano odrębnego programu szkoleń dedykowanego przewoźnikom kolejowym z obsługi systemu ERTMS

Minister właściwy ds. transportu nie opracował odrębnego programu szkoleń dedykowanego przewoźnikom kolejowym z obsługi systemu ERTMS/GSM-R. Zasady organizacji szkoleń i egzaminowania maszynistów i kandydatów na maszynistów określały przepisy ustawy o transporcie kolejowym oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Według stanu prawnego na 12 sierpnia 2022 r. szkolenie, jak i egzaminowanie na licencję maszynisty oraz świadectwo maszynisty realizowane było przez ten sam podmiot – ośrodek szkolenia i egzaminowania. Nadzór nad ośrodkami szkolenia i egzaminowania maszynistów oraz kandydatów na maszynistów przypisano do kompetencji Prezesa UTK. W ustawie z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁴ wprowadzona zmiana przepisów miała m.in. na celu wprowadzenie nowego sposobu uzyskiwania uprawnień przez maszynistów. Ustawa wprowadziła również system monitorowania maszynistów w zakresie ich kompetencji zawodowych. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2023 r.

[str. 36]

Tabor przewoźników kolejowych w większości nie był wyposażony w urządzenia pokładowe ERTMS, a maszyniści nie byli przeszkoleni z ich obsługi

Analiza danych pozyskanych przez NIK od 17 przewoźników kolejowych wykazała, że w okresie od stycznia 2017 r. do czerwca 2022 r. posiadali oni od 2558 do 2725 lokomotyw lub pojazdów trakcyjnych. Pojazdy z urządzeniami ETCS poziomu 2 stanowiły od ok. 3% do 11,7% posiadanych pojazdów. Natomiast w urządzenia pokładowe GSM-R wyposażono od 9,3% do ok. 44% procent pojazdów w poszczególnych latach.

Przedmiotowi przewoźnicy w okresie 2017–2022 (I półrocze) zatrudniali od 8915 do 8270 maszynistów, z których od 1,75% do 11,4% ukończyło szkolenie z wykorzystywania urządzeń pokładowych ETCS poziomu 2, a od 79 do 253 zatrudnionych maszynistów (tj. od ok. 1% do ok. 3%) ukończyło szkolenie z wykorzystywania urządzeń pokładowych GSM-R. [str. 36–38]

Od 2017 r. niezadawalający wzrost liczby pojazdów wyposażonych w urządzenia pokładowe systemu ERTMS

Przewoźnicy kolejowi posiadali w swojej dyspozycji wg stanu na 31 grudnia każdego roku następujące liczby pojazdów wyposażonych w urządzenia systemu ETCS: w 2017 r. 170 pojazdów, w 2018 r. 193 pojazdy, w 2019 r. 452 pojazdy, w 2020 r. 593 pojazdy, a w 2021 r. 526 pojazdów. Przewoźnicy kolejowi posiadali w swojej dyspozycji wg stanu na 31 grudnia każdego roku następujące liczby pojazdów wyposażonych w urządzenia systemu GSM-R, pozostających w dyspozycji przewoźników: w 2017 r. 338 pojazdów, w 2018 r. 374 pojazdy, w 2019 r. 751 pojazdów, w 2020 r. 1142 pojazdy, w 2021 r. 1458 pojazdów, w 2022 r. 2021 pojazdów. [str. 38–39, 66–67]

⁴ Dz. U. poz. 1556.

Dokument ten natomiast został przygotowany niezgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności niezgodnie z przepisem art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz z art. 38c ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. KPK bowiem, nie zawierał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji w podziale na poszczególne priorytety. Ponadto do konkretnych priorytetów KPK nie przypisano planowanych do realizacji projektów, a projektem KPK nie przypisano zakresu rzeczowego i czasowego ich realizacji.

Takie uszczegółowienia miał zawierać SPR KPK, przy czym i w tym opracowaniu, jak i w jego aktualizacjach nie określono zakresu rzeczowego planowanych inwestycji.

W efekcie w KPK i w SPR KPK brakowało informacji dotyczących tego czy i które projekty inwestycyjne służą realizacji celów szczegółowych tego programu. Brakowało też informacji pozwalających na ocenę jaki zakres rzeczowy oraz w jakiej wysokości środki finansowe były konieczne do wdrożenia systemu ERTMS w zaplanowanym zakresie.

Ponadto roczne Sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za lata 2017–2021, przedkładane przez ministra właściwego ds. transportu Radzie Ministrów, nie zawierały informacji o wykonaniu rzeczowym realizowanych inwestycji. [str. 26–28, 75–76]

KPK siedmiokrotnie aktualizowano, ale w październiku 2016 r. zmianie poddano planowaną do osiągnięcia wartość wskaźnika realizacji Celu szczegółowego nr 2 „Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego”. Wartość wskaźnika planowaną do osiągnięcia w 2017 r. zmniejszono z 900 km do 500 km z pominięciem procedury konsultacji, uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego. Zmiana ta została wprowadzona w wyniku uzgodnień roboczych pomiędzy MI a PKP PLK S.A., a Stały Komitet Rady Ministrów nie został poinformowany o jej dokonaniu przed przyjęciem aktualizacji KPK. W ocenie NIK procedowanie zmian w programie wieloletnim w przedstawiony sposób działa na szkodę doskonalenia i standaryzacji procesu legislacyjnego w Polsce oraz świadczy o następczym wprowadzaniu zmian w zapisach programu wieloletniego, celem niewykazywania przez realizatora KPK – PKP PLK S.A. nieosiągnięcia zakładanych pierwotnie rezultatów działań, finansowanych ze środków publicznych. [str. 28]

Zapisy w Suplemencie nr 1 do KPW TSI zobowiązywały PKP PLK S.A. do zawarcia z operatorami GSM do końca 2021 r. umów dotyczących wykorzystania roamingu GSM – GSM-R. Ponadto począwszy od początku 2019 r. PKP PLK S.A. co sześć miesięcy miała informować ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT i Prezesa UTK o postępach w zawieraniu ww. umów. PKP PLK S.A. skierowała zapytanie do czterech czołowych operatorów publicznych GSM celem pozyskania wiedzy o zasięgu świadczonych przez nich usług i o dostępności sygnału GSM w paśmie 900 MHz na liniach kolejowych Trzech operatorów GSM dokonało symulacji pokrycia radiowego wskazanych przez PKP PLK S.A. odcinków linii kolejowych.

KPK został przygotowany niezgodnie z zasadami, przez co uniemożliwiona była ocena, które projekty realizują poszczególne priorytety programu

Jedna ze zmian w treści KPK została wprowadzona z pominięciem procedury uzgadniania projektu dokumentu rządowego

Minister właściwy ds. transportu nie egzekwował od PKP PLK S.A. przekazywania informacji o postępach w zawieraniu roamingu GSM – GSM-R

W 2019 r. Wiceprezes Zarządu PKP PLK S.A. wystosował dwa pisma do Prezesa UTK informujące o podejmowanych działaniach dotyczących planowanej migracji kolejowego systemu łączności głosowej. Pisma te nie były przekazywane do wiadomości Ministra i dopiero na potrzeby kontroli NIK, Sekretarz Stanu w MI zwrócił się do PKP PLK S.A. o ich udostępnienie.

Zgodnie z pkt 12 w rozdziale 2 Suplementu nr 1 do KPW TSI, PKP PLK S.A. powinna co 6 miesięcy informować wskazane organy o postępach w tym zakresie, począwszy od początku 2019 r. Minister nie egzekwował od PKP PLK S.A. ich przekazywania i nie otrzymywał informacji w powyższym zakresie od 2019 r. do 7 lipca 2020 r. Minister będąc odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją działań opisanych w KPW TSI oraz w Suplemencie nr 1 do KPW TSI, nie posiadał pełnej informacji o stopniu zapewnienia pokrycia sygnałem GSM-R linii kolejowych, na których nie zaplanowano wybudowania własnej infrastruktury tego systemu. Tym samym Minister nie posiadał informacji o stanie zaawansowania wdrożenia systemu cyfrowej kolejowej łączności głosowej, w zakresie i w terminach, które sam zaplanował w Suplemencie nr 1 do KPW TSI. [str. 77–80]

Wzajemna i wewnętrzna niespójność danych KPK i KPW TSI uniemożliwiła ustalenie docelowej długości linii objętych ERTMS

KPK i KPW TSI podawały odmienne dane dotyczące docelowych długości linii kolejowych wyposażonych w urządzenia systemu ERTMS, przy czym dane w podawane w samym KPW TSI były wewnętrznie niespójne i odmienne określały wartości docelowe. Stanowiło to utrudnienie w ustaleniu docelowej długości linii kolejowych zaplanowanych do prowadzenia ruchu w oparciu o urządzenia systemu ERTMS. Przy czym podstawowym celem KPW TSI było przekazanie przewoźnikom kolejowym informacji w zakresie harmonogramu rozbudowy systemu ERTMS w Polsce, aby umożliwić im odpowiednie zaplanowanie swojej działalności biznesowej, w kontekście stopniowego wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemu.

Według stanu na 12 sierpnia 2022 r. KPW TSI nie był aktualizowany. Dotychczas nie powstał projekt aktualizacji KPW TSI, ponieważ w Ministerstwie planowano stworzenie nowego, jednolitego dokumentu, który powinien uwzględnić szereg czynników, w tym najważniejszy z nich – prace na szczeblu europejskim nad projektem nowej TSI CCS. [str. 33]

PKP PLK S.A. ze zwłoką ogłosiła informację o prowadzonym dialogu technicznym w sprawie roamingu GSM – GSM-R

PKP PLK S.A. rozpoczęła dialog z operatorami publicznych sieci komórkowych pod koniec sierpnia 2018 r. skupiając się jedynie na zagadnieniu pokrycia sygnałem radiowym o odpowiednim poziomie wybranych linii kolejowych. Dalsza współpraca mająca charakter konsultacji roboczych nie obejmowała zagadnień dotyczących zapewnienia przez operatorów usług występujących w sieci GSM-R jak np. wywołanie alarmowe REC, adresowanie funkcjonalne, czy wywołanie grupowe.

Dopiero 3 listopada 2020 r. ogłoszona została informacja o dialogu technicznym. Wniosek o dopuszczenie do udziału w dialogu technicznym złożyły trzy podmioty telekomunikacyjne świadczące usługi GSM w Polsce. Spotkania z tymi podmiotami odbywały się w okresie od 17 grudnia 2020 r. do 26 lutego 2021 r. [str. 44–45]

PKP PLK S.A. nierzetelnie przygotowała wdrożenie rozwiązań cyfrowego systemu GSM-R z zakresu bezpieczeństwa ruchu kolejowego, gdyż będąc zobowiązana od października 2018 r. na podstawie KPW TSI do wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych, nie podjęła skutecznych działań mających na celu zaimplementowanie do tego systemu części rozwiązań analogowego systemu Radiostop, w tym automatycznego awaryjnego hamowania pociągu. Tym samym wdrożenie systemu GSM-R bez dotychczas wykorzystywanych rozwiązań, np. automatycznego awaryjnego hamowania pociągu, może skutkować obniżeniem poziomu bezpieczeństwa ruchu na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. [str. 46]

Zarząd PKP PLK S.A. nie wykonał celu zarządczego na 2021 r. pn.: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych, na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”, gdyż wykazał średnią sprawności obsługi ruchu pociągów w 2021 r., za pomocą parametru CSSR⁵, który został wyliczony nie na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A., lecz na linii kolejowej zarządzanej przez inny podmiot, tj. PKM S.A. Natomiast Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. działając nierzetelnie uznała powyższy cel zarządczy za zrealizowany i zarekomendowała z tego tytułu wypłacenie premii Członkom Zarządu PKP PLK S.A. [str. 69–71]

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury wydał dwa rozporządzenia – z dnia 26 kwietnia 2019 r.⁶ oraz z dnia 27 listopada 2019 r.⁷ zmieniające rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji⁸. Wprowadzone zmiany miały na celu poprawę bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego.

Powyższe zmiany polegały przede wszystkim na dodaniu do prawa krajowego przepisów dotyczących systemu ERTMS (m.in. wskazano, że prowadzenie pociągu niewyposażonego w urządzenia pokładowe ERTMS/ETCS nie może odbywać się z prędkością przekraczającą 160 km/h) Ponadto zasadnicza zmiana w przepisach prawa, dotyczyła wprowadzenia obowiązku, by pociągi wyposażone w ERTMS/ETCS poruszały się po liniach wyposażonych w czynne i dopuszczone do eksploatacji urządzenia przytaborowe systemu ERTMS/ETCS z wykorzystaniem tych urządzeń (bez względu na prędkość pociągu). [str. 34]

Do opracowania projektu KPW TSI posłużyły m.in. informacje pozyskane od zarządców infrastruktury PKP PLK S.A. i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej S.A. eksploatujących w 2017 r. urządzenia systemu ETCS lub GSM-R, 11 przewoźników pasażerskich, dysponujących w sumie ok. 97% udziałem w rynku przewozów, sześciu przewoźników towarowych, dysponujących w sumie blisko 85% udziałem w rynku, Instytutu Kolejnictwa oraz Prezesa UTK. Zebrane dane dotyczyły analizy kosztów i korzyści wdrożenia

Zarząd PKP PLK S.A. nierzetelnie przygotował wdrożenie do GSM-R funkcjonalności analogowego odpowiednika tego systemu

Zarządowi PKP PLK S.A. przyznano premię za niezrealizowanie jednego z celów zarządczych na 2021 r. za zrealizowany i zarekomendowała wypłacenie premii

Zmiany wprowadzone w przepisach prawa miały na celu poprawę bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego

Minister właściwy ds. transportu przeprowadził analizy kosztów i korzyści związane z wdrożeniem ERTMS

⁵ Ang. *Call Setup Success Rate* – wskaźnik liczby wywołań skutecznych do liczby prób wywołań.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 964

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2352

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 360, ze zm.

ERTMS/ETCS, dotychczasowych doświadczeń przewoźników w korzystaniu z ERTMS/ETCS i GSM-R, planów zakupowych przewoźników w obszarze wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia ERTMS, osiągniętych lub spodziewanych korzyści wynikających z wdrożenia ERTMS.

W 2022 r. Minister Infrastruktury zlecił Prezesowi UTK opracowanie analizy dotyczącej zapotrzebowania rynku kolejowego na urządzenia pokładowe systemu ETCS. Analiza ta miała na celu m.in. określenie optymalnych instrumentów wsparcia przedmiotowych projektów. Na podstawie zebranych oraz przeanalizowanych danych przekazanych przez przewoźników, w ww. analizie Prezes UTK wskazał: szacunkowe koszty wyposażenia pojazdów w pokładowy system ETCS oraz określono ich elementy składowe i dokonano oceny planów inwestycyjnych przewoźników kolejowych. [str. 30–32, 81]

PKP PLK S.A. analizowała wyniki praktyk i doświadczeń z wdrożeń systemu ERTMS

PKP PLK S.A. analizowała wyniki praktyk i doświadczeń z wdrożeń systemu ERTMS/ETCS zrealizowanych przed przyjęciem KPK, w tym z pilotażowego wdrożenia tego systemu, celem wyeliminowania zaistniałych problemów w jego eksploatacji oraz wprowadzenia odpowiednich rozwiązań technicznych.

W wyniku przeprowadzonych analiz podejmowano działania mające na celu wyeliminowanie problemów eksploatacyjnych poprzez wprowadzanie w instalacjach ETCS odpowiednich rozwiązań technicznych.

Z powodu licznych usterek zgłaszanych przez komisje odbiorowe PKP PLK S.A. powołała również Zespół interdyscyplinarny do zidentyfikowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ERTMS zabudowanego na linii nr 9. Zespół zidentyfikował liczne usterki.

Eliminacja błędów wymagała m.in. wprowadzenia zmian w oprogramowaniu części pojazdów kolejowych, kalibracji czujników bądź zastosowania w instalacji pojazdów dodatkowych filtrów pasmowych. Ponadto prowadzono konsultacje z jednym z operatorów publicznej sieci komórkowej w sprawie przeanalizowania możliwości zmiany konfiguracji stacji bazowej tego operatora, zlokalizowanej w bliskim sąsiedztwie linii kolejowej, której działalność wpływała na działanie urządzeń ERTMS. [str. 40–42]

4. WNIOSKI

Precyzyjne określenie w Krajowym Programie Kolejowym obowiązków i zasad sprawowania przez właściwego ministra nadzoru nad wykonywaniem przez Zarząd PKP PLK S.A. poszczególnych zadań Programu (nie tylko zasad monitorowania stanu ich realizacji) – celem zapewnienia skuteczności w podejmowaniu władczych działań nadzorczych wobec realizatora Programu działającego w formie spółki prawa handlowego.

Prezes Rady Ministrów

1) Stworzenie przewoźnikom warunków do wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemów ETCS i GSM-R, m.in. poprzez opracowanie – w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu – programu pomocowego dotyczącego wsparcia finansowego przewoźników w powyższym zakresie.

Minister właściwy
ds. rozwoju regionalnego

2) Zapewnienie by do umów o dofinansowanie zawieranych z realizatorem KPK, wprowadzono mierzalne wskaźniki postępu w realizacji zakresów rzeczowych projektów, w tym wskaźniki produktu, umożliwiające jego bieżący i skuteczny monitoring.

1) Prowadzenie nadzoru nad przygotowaniem i nad realizacją przez PKP PLK S.A. poszczególnych inwestycji Krajowego Programu Kolejowego, włącznie z wykorzystywaniem uprawnień przysługujących Ministrowi z tytułu pełnienia funkcji właścicielskiej wobec tej Spółki, celem zapewnienia skuteczności nadzoru nad jej działaniami na wszystkich etapach przygotowania i realizacji powyższych inwestycji.

Minister właściwy
ds. transportu

2) Zaktualizowanie w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego założeń KPW TSI dotyczących przyjętych rezultatów wdrażania systemu GSM-R, w kontekście podjętej decyzji o niewdrażaniu tego systemu na liniach, na których nie zaplanowano zabudowy infrastruktury własnej GSM-R oraz przekazanie KE aktualizacji KPW TSI w tym zakresie.

1) Ujmowanie w umowach o dofinansowanie zawieranych z PKP PLK S.A. mierzalnych wskaźników projektu, w tym wskaźników produktu – celem zapewnienia możliwości bieżącego monitorowania postępu w realizacji zakresów rzeczowych określonych w tych umowach.

Dyrektor Centrum
Unijnych Projektów
Transportowych

2) Rzetelne wypełnianie obowiązków określonych w zawartych w imieniu Skarbu Państwa umowach o dofinansowanie, w tym obowiązków w zakresie monitorowania realizacji inwestycji objętych dofinansowaniami osiągnięcia przez beneficjentów wskaźników projektu określonych w tych umowach.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie inwestycji z zakresu ERTMS.

Zarząd PKP PLK S.A., mimo dysponowania środkami finansowymi w wysokości zabezpieczającej potrzeby pełnego wdrożenia systemów ETCS i GSM-R, nierzetelnie przygotował inwestycje KPK dotyczące zabudowy tych systemów na liniach kolejowych. Skutkowało to niezrealizowaniem przez PKP PLK S.A. inwestycji wdrażających ETCS i GSM-R w zakresie i terminie określonym w dokumentach programowych. Minister właściwy ds. transportu przygotował jeden z tych dokumentów – KPK, niezgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach prawa. W konsekwencji mimo opracowania dokumentów programowych stanowiących podstawę wdrożenia ERTMS, uniemożliwiona była ocena, które projekty KPK realizowałyby poszczególne priorytety tego programu i jaki był koszt ich wdrożenia.

5.1.1. Minister Infrastruktury

Wdrożenie ERTMS
powierzono
PKP PLK S.A. – spółce
nadzorowanej przez
ministra właściwego
ds. transportu

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej stanowi, że ERTMS powinien zostać wdrożony na liniach sieci bazowej TEN-T do końca roku 2030, natomiast na liniach sieci kompleksowej – do końca 2050 r. Za wdrożenie systemu ERTMS na liniach kolejowych odpowiada PKP PLK S.A., która zgodnie z zapisami KPK jest wykonawcą tego programu. Nadzór nad realizacją KPK, w tym nad wdrażaniem systemu ERTMS, Rada Ministrów powierzyła ministrowi właściwemu ds. transportu.

Prace nad KPK
rozpoczęto w 2013 r.

Minister właściwy ds. transportu zainicjował rozpoczęcie prac nad KPK w 2013 roku. Kolejne wersje robocze dokumentu były procedowane do lipca 2015 r., gdy jego projekt przekazano do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Jednym z podstawowych dokumentów źródłowych, na którym oparto prace w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nad projektem KPK był dokument implementacyjny do strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), który powstał w MiiR w październiku 2014 r. Ponadto, przy pracach nad KPK wykorzystano dokument pt. Ocena stanu realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 oraz oszacowanie wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce – badanie ewaluacyjne wykonane w grudniu 2014 r.

Przygotowując KPK
starano się usprawnić
procesy inwestycyjne
na liniach kolejowych

W dokumencie tym ujęto rekomendacje mające na celu udoskonalenie KPK względem jego poprzednika – Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych. Rekomendacje dotyczyły m.in. rozwiązań prawnych, organizacyjnych i systemowych, które miały usprawnić procesy inwestycyjne na liniach kolejowych, co również dotyczyłoby bezpośrednio inwestycji związanych z zabudową ERTMS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

KPK miał stanowić
kontynuację WPIK

KPK to program wieloletni w rozumieniu ufp, przyjęty na podstawie art. 38c Uotk i obejmujący wszystkie inwestycje PKP PLK S.A. realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, będących w dyspozycji ministra właściwego ds. transportu. W przyjętych założeniach KPK miał stanowić kontynuację WPIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W KPK przyjęto podział przedsięwzięć inwestycyjnych na cztery podstawowe kategorie, finansowane z:

- Funduszu Spójności (Instrument „Łącząc Europę” (CEF) i Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz POIiŚ 2007–2013,
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia,
- Regionalnych Programów Operacyjnych: RPO 2014–2020 oraz RPO 2007–2013,
- budżetu państwa, Funduszu Kolejowego lub środków prywatnych (w tym środków własnych realizatora Programu, tj. PKP PLK S.A.).

Niezgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹ (Uzppr) określony w KPK system realizacji programu (w tym plan finansowy) nie zawierał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji w podziale między poszczególne priorytety KPK.

W KPK nie przypisano również planowanych projektów do konkretnych priorytetów inwestycyjnych i tym samym w KPK brakowało informacji dotyczących tego, czy i które projekty inwestycyjne służą realizacji jego celów szczegółowych. KPK nie zawierał także zakresu rzeczowego i czasowego realizacji poszczególnych projektów – wskazano jedynie ich nazwę, szacunkową wartość, źródło finansowania oraz informacje czy dany projekt znajdował się na liście podstawowej czy rezerwowej. Dopiero SPR KPK miał zawierać rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, w szczególności określać planowane wydatki wraz z podziałem źródeł finansowania na określone inwestycje w poszczególnych latach jego realizacji, do czego zobowiązywał art. 38c ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. Jednakże SPR KPK oraz jego aktualizacje nie zawierały zakresu rzeczowego planowanych inwestycji.

W przyjętym w 2015 r. KPK określono trzy cele szczegółowe, z których Cel 2 określono jako „Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego”. W ramach tego celu wyznaczono dwa priorytety inwestycyjne, z których jeden to „wdrażanie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R”. Wskaźnikiem realizacji Celu 2 KPK była „Długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS”. Zakładane wartości wskaźnika w pierwotnej wersji KPK to 900 km do 31 grudnia 2017 r. oraz 2000 km do 31 grudnia 2023 r. Przy tym w KPK jedynie w sposób ogólny wskazano, że do 2023 r. ERTM/ETCS zostanie zabudowany na 2000 km linii kolejowych, bez wyszczególnienia konkretnych linii, na których ten system miał zostać zabudowany.

Od przyjęcia KPK w 2015 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 12 sierpnia 2022 r., przeprowadzono siedem jego aktualizacji (z czego pięć w okresie objętym kontrolą). Podstawą aktualizacji KPK były roczne Sprawozdania z wykonania planu realizacji KPK za dany rok. W przypadku aktualizacji KPK z 23 listopada 2016 r. jej celem było usystematyzowanie, doprecyzowanie i uelastycznienie postanowień ujętych w KPK, które miały usprawnić realizację Programu i wydatkowanie przewidzianych w nim środków na inwestycje. Zmiana w 2016 r. dotyczyła m.in. zmniejszenia planowanej

Poszczególne przedsięwzięcia inwestycyjne KPK podzielono wg źródeł ich finansowania.

KPK nie określał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie poszczególnych priorytetów inwestycyjnych

Jeden z celów szczegółowych KPK dotyczył zwiększenia bezpieczeństwa transportu kolejowego

Corocznych aktualizacji KPK dokonywano na podstawie sprawozdań z jego wykonania.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

na 31 grudnia 2017 r. wartości wskaźnika realizacji Celu 2. W ustanowionym w 2015 r. KPK wartość tego wskaźnika na koniec 2017 r. określono na 900 km, zaś w wyniku przedmiotowej aktualizacji zmniejszono go do 500 km. Inicjatorem tej zmiany była PKP PLK S.A. W sporządzonym na potrzeby aktualizacji uzasadnieniu do uchwały Rady Ministrów oraz formularzu Oceny Skutków Regulacji nie odniesiono się bezpośrednio do tej zmiany. Zmiana ta została wprowadzona przed przekazaniem projektu aktualizacji do Stałego Komitetu Rady Ministrów i nie podlegała uzgodnieniom międzyresortowym i konsultacjom publicznym.

Nieprawidłowe
procedowanie zmiany
KPK w zakresie
wskaźnika realizacji
Cele szczegółowego nr 2

Sekretarz Stanu w b. Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa skierował 6 października 2016 r. do Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt aktualizacji KPK odmienny w swej treści od tego wypracowanego w toku procesu legislacyjnego, co było działaniem nierzetelnym oraz naruszało § 58 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁰. Przepis ten stanowi, że projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawę objęte zakresem działania właściwego komitetu – po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet lub komitety. Mimo, iż faktycznie konsultacje i uzgodnienia zostały przeprowadzone, to Stałemu Komitetowi Rady Ministrów przekazano projekt aktualizacji KPK odmienny od tego wypracowanego w ramach uzgodnień i konsultacji. Różnica między tymi projektami polegała na skorygowaniu planowanej do osiągnięcia w 2017 r. wartości wskaźnika realizacji Celu 2 „długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS” z 800 km na 500 km. Zmiana ta została wprowadzona w wyniku uzgodnień roboczych z 29 września 2016 r. między pracownikami PKP PLK S.A., a b. Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Stały Komitet Rady Ministrów nie został nawet poinformowany o jej dokonaniu w projekcie aktualizacji.

Tym samym ustalenie zmiany planowanej wartości wskaźnika odbyło się w trybie roboczym, w korespondencji prowadzonej za pośrednictwem poczty elektronicznej, pomiędzy pracownikami PKP PLK S.A. i Ministerstwa. Przeprowadzenie powyższej zmiany nie zostało poprzedzone dokonaniem dodatkowych objaśnień lub szczegółowych analiz.

Inwestycje KPK
podzielono na cztery
kategorie (wg źródeł
finansowania)

W KPK przyjęto podział przedsięwzięć inwestycyjnych na cztery podstawowe kategorie, finansowane z:

- Funduszu Spójności (Instrument „Łącząc Europę” (CEF) i Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz POIiŚ 2007–2013,
- Programu Operacyjnego Polska Wschodnia,
- Regionalnych Programów Operacyjnych: RPO 2014–2020 oraz RPO 2007–2013,
- budżetu państwa, Funduszu Kolejowego lub środków prywatnych (w tym środków własnych realizatora Programu, tj. PKP PLK S.A.).

¹⁰ M.P. 2022 r. poz. 348.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niezgodnie z przepisami art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. b Uzppr określony w KPK system realizacji programu (w tym plan finansowy) nie zawierał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji w podziale między poszczególne priorytety KPK.

KPK nie zawierał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji

W KPK nie przypisano również planowanych projektów do konkretnych priorytetów inwestycyjnych i tym samym w KPK brakowało informacji dotyczących tego, czy i które projekty inwestycyjne służą realizacji jego celów szczegółowych. KPK nie zawierał także zakresu rzeczowego i czasowego realizacji poszczególnych projektów – wskazano jedynie ich nazwę, szacunkową wartość, źródło finansowania oraz informacje czy dany projekt znajdował się na liście podstawowej czy rezerwowej. Dopiero SPR KPK miał zawierać rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, w szczególności określać planowane wydatki wraz z podziałem źródeł finansowania na określone inwestycje w poszczególnych latach jego realizacji, do czego zobowiązywał art. 38c ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. Jednakże SPR KPK oraz jego aktualizacje nie zawierały zakresu rzeczowego planowanych inwestycji.

W KPK nie przypisano planowanych do zrealizowania inwestycji do konkretnych priorytetów inwestycyjnych

Tym samym KPK w wersji obowiązującej w okresie objętym kontrolą nie był zgodny z przepisami art. 38c ust. 3 Uotk w związku z art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. b Uzppr, tzn. plan finansowy KPK nie zawierał podziału kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji na poszczególne priorytety określone w rozdziale 4 „Priorytety oraz kierunki interwencji” KPK.

KPK w okresie objętym kontrolą nie był zgodny z przepisami prawa

Przepisy Uzppr jednoznacznie wskazują elementy, które powinien zawierać plan finansowy programu rozwoju, którym jest KPK. Jednym z priorytetów inwestycyjnych przypisanych do celu szczegółowego 2 KPK „Zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego” było „wdrażanie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R”. O ile projekty ujęte w KPK są podzielone na źródła finansowania stosownych programów operacyjnych, to jednak plan finansowy KPK nie zawierał podziału środków na poszczególne priorytety inwestycyjne, w tym na priorytet inwestycyjny „wdrażanie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R”, a w konsekwencji interesariusze nie posiadali zapewnionego dostępu do informacji o tym, jaka część szacunkowej wartości wszystkich projektów KPK – ok. 105 mld zł jest wydatkowana na wdrażanie systemów ETCS i GSM-R.

SPR KPK oraz jego zmiany sporządzone w okresie objętym kontrolą, nie były zgodne z przepisem art. 38c ust. 4 Uotk, tzn. nie zawierały rzeczowego zakresu planowanych inwestycji. Analiza zapisów SPR KPK dotyczących projektów związanych z budową ERTMS/ETCS wykazała, że SPR KPK zawierały dane dotyczące planowanych wydatków w poszczególnych latach realizacji KPK (w perspektywie do 2023 r.) wraz z podziałem na źródła finansowania, jednakże nie zawierały rzeczowego zakresu tych zadań. Ponadto, w SPR KPK ujmowano projekty z KPK, a nie inwestycje realizowane w ramach tych projektów.

SPR KPK w okresie objętym kontrolą nie był zgodny z przepisami Uotk

Zdaniem NIK tzw. „projekty grupowe” nie stanowią rzeczowego uszczegółowienia projektów, lecz grupują poszczególne projekty wg źródeł ich finansowania. Ponadto SPR KPK odnosiły się do projektów w podziale na źródła ich finansowania, nie zaś do poszczególnych inwestycji realizowanych w ramach tych projektów. Ponadto SPR KPK nie były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), zatem opinia publiczna i przewoźnicy

Opinia publiczna i przewoźnicy kolejowi nie mogli na podstawie KPK i SPR KPK określić, na których odcinkach linii kolejowych wdrażany będzie ETCS lub GSM-R

na podstawie tylko KPK nie mogli szczegółowo określić kiedy i na których liniach wdrażany będzie ERTMS/ETCS oraz GSM-R. Dopiero w tabelach monitoringowych (również niepublikowanych w BIP) zamieszczone zostały tak szczegółowe dane jak powiązanie poszczególnych projektów ujętych w KPK z efektem rzeczowym w postaci długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS – przy tym w tabelach tych nie wyszczególniano efektu w postaci zabudowy GSM-R. Większość projektów ujętych w KPK, których planowany efekt (zgodnie z tabelami monitoringowymi) polegał na rozbudowie systemu ERTMS, nie nawiązuje swoim tytułem do tego efektu. Przykładem może być projekt pt. Prace na linii E75 na odcinku Sadowne–Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów–Sadowne, w efekcie którego ERTMS ma być zabudowany na 110,748 km linii. NIK zauważa przy tym, że jednym z priorytetów inwestycyjnych KPK było wdrażanie ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R. Z treści zarówno KPK jak i SPR KPK nie wynika, które projekty i które inwestycje związane były z zabudową ERTMS i GSM-R (za wyjątkiem tych, które wprost w tytule odwoływały się do tych systemów).

KPW TSI
– narzędzie wdrożenia
interoperacyjności kolei
w Polsce, opracowane
zostało w wypełnieniu
zobowiązań unijnych

Kolejnym narzędziem wdrożenia interoperacyjności kolei wspólnotowych na liniach kolejowych był KPW TSI opracowany w czerwcu 2017 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Sporządzenie tego Planu stanowiło wypełnienie zobowiązań Polski wynikających z art. 6 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej. KPW TSI było narzędziem wdrożenia interoperacyjności kolei wspólnotowych na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

Celem KPW TSI
było przekazanie
przewoźnikom informacji
o harmonogramie
rozbudowy ERTMS
w Polsce

Podstawowym celem KPW TSI było przekazanie przewoźnikom kolejowym informacji w zakresie harmonogramu rozbudowy systemu ERTMS w Polsce, aby umożliwić im odpowiednie zaplanowanie swojej działalności biznesowej w kontekście stopniowego wyposażania pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemu. KPW TSI zastąpił obowiązujący Narodowy Plan Wdrażania ERTMS w Polsce datowany na marzec 2007 r. Przed przyjęciem KPW TSI nie przeprowadzono ewaluacji końcowej NPW ERTMS i nie opracowano dokumentu podsumowującego realizację tego planu, przy czym NPW ERTMS nie przewidywał podjęcia takich działań.

W KPW TSI zawarto dane dotyczące planowanej daty wdrożenia ETCS na poszczególnych liniach sieci kolejowej w Polsce, orientacyjne daty likwidacji systemów klasy B na poszczególnych liniach oraz daty, od których istniejące pojazdy transgraniczne wykorzystają w pełni pokładowe urządzenia ETCS podczas przejazdu po liniach kolejowych dużych prędkości, położonych w sieci korytarzy transportowych lub w innych częściach sieci.

W konsultacjach
KPW TSI nie uczestniczyli
przewoźnicy
i PKP PLK S.A.

Źródłem danych do opracowania projektu KPW TSI były m.in. informacje pozyskane od zarządców infrastruktury PKP PLK S.A. i Pomorskiej Kolei Metropolitalnej S.A. eksploatujących w 2017 r. urządzenia systemu ETCS lub GSM-R, 11 przewoźników pasażerskich, dysponujących w sumie ok. 97% udziałem w rynku przewozów, sześciu przewoźników towarowych, dysponujących w sumie blisko 85% udziałem w rynku, Instytutu Kolejnic-

twa – jednostki notyfikowanej w zakresie interoperacyjności systemu kolei oraz Prezesa UTK – krajowego organu ds. bezpieczeństwa. Zebrane dane dotyczyły analizy kosztów i korzyści wdrożenia ERTMS/ETCS, dotychczasowych doświadczeń przewoźników w korzystaniu z ERTMS/ETCS i GSM-R, planów zakupowych przewoźników w obszarze wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia ERTMS, osiągniętych lub spodziewanych korzyści wynikających z wdrożenia ERTMS. Ponadto, do sporządzenia projektu KPW TSI wykorzystano Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym na sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. – przyjęty na mocy Uchwały Nr 1265/2016 Zarządu PKP PLK S.A. 20 grudnia 2016 r. w części dotyczącej planu wdrażania systemu interoperacyjności na poszczególnych liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A. Na dalszym etapie prac nad KPW TSI projekt tego dokumentu przekazano do konsultacji CUPT, Instytutowi Kolejnictwa, UTK. W konsultacjach nie uczestniczyli przewoźnicy oraz PKP PLK S.A.

W rozdziale 4 Plan wdrożenia KPW TSI wskazano daty wdrożenia ERTMS na poszczególnych odcinkach linii kolejowych w Polsce w perspektywie lat 2017–2032 oraz informacyjnie w perspektywie do 2050 r. W przypadku łączności głosowej GSM-R wskazano, że jej wdrożenie nie jest uwarunkowane wcześniejszymi pracami inwestycyjnymi na liniach kolejowych i może być realizowane całkowicie odrębnie. Tym samym przyjęto, że system GSM-R (w łączności głosowej) zostanie wdrożony w Polsce w ramach jednego projektu horyzontalnego, którego graniczny termin realizacji zaplanowano na koniec 2023 r. Wdrożenie łączności głosowej GSM-R zaplanowano na ok. 15,2 tys. km linii kolejowych.

Plan wdrożenia ERTMS (obejmującego ETCS i GSM-R) został rozłożony na trzy okresy: w latach 2017–2023 z planowanym objęciem przez system ERTMS 2480 km linii kolejowych w Polsce (wliczając odcinki dotychczas wyposażone w system), w latach 2024–2030 z planowaną zabudową ERTMS na 4069 km linii kolejowych (łącznie 6549 km linii wyposażonych w ERTMS) oraz w perspektywie po 2030 r. do 2050 r. z planowaną zabudową na liniach o długości 1500 km, wchodzących w skład sieci kompleksowej TEN-T. Plan zabudowy ERTMS w latach 2017–2023, opisany w Rozdziale 4 Plan wdrożenia KPW TSI był niespójny z danymi wykazanymi w rozdziale 5. Podsumowanie KPW TSI, zgodnie z którym przewidywana długość linii kolejowych wyposażonych w ETCS w 2023 r. wyniesie 2667 km (różnica 187 km).

Według stanu na 12 sierpnia 2022 r. KPW TSI nie był aktualizowany. Dotychczas nie powstał projekt aktualizacji KPW TSI, ponieważ w Ministerstwie Infrastruktury planowano stworzenie nowego, jednolitego dokumentu, który powinien uwzględnić szereg czynników, w tym najważniejszy z nich – prace na szczeblu europejskim nad projektem nowej TSI CCS.

Obowiązujący KPW powinien być aktualizowany co 5 lat (termin na aktualizację wypadał w 2022 r.) niemniej w ocenie Departamentu Kolejnictwa tego ministerstwa zaktualizowanie obowiązującego KPW TSI w sytuacji gdy nie została jeszcze opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE nowa TSI CCS byłoby działaniem przedwczesnym, gdyż po jej wydaniu należałoby ponownie zaktualizować KPW TSI do wymagań nowej TSI CCS.

W KPW TSI wskazano, że wdrożenie GSM-R nie jest uwarunkowane zakończeniem wcześniej prowadzonych inwestycji

W KPW TSI wdrożenie ERTMS podzielono na trzy etapy

KPW TSI nie był dotychczas aktualizowany

KPW TSI
w październiku 2018 r.
zostało uzupełnione
o Suplement nr 1

KPW TSI opracowane w czerwcu 2017 r. przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zostało uzupełnione w październiku 2018 r. o Suplement nr 1. Dodatkowy dokument przygotowano w Ministerstwie Infrastruktury w celu utworzenia „mapy drogowej” dla uczestników rynku kolejowego w związku z zaplanowaną migracją z systemu kolejowej radiołączności analogowej VHF 150 MHz do łączności cyfrowej GSM-R. Opracowanie założeń Suplementu powierzono zespołowi technicznemu, składającemu się z przedstawicieli wybranych organów i organizacji¹¹. Zespół 26 września 2018 r. przyjął rekomendację w obszarze funkcjonowania systemów łączności¹², harmonogramu migracji do GSM-R oraz wymagań dla pojazdów kolejowych. W Suplemencie nr 1 określono proces przejścia z systemu VHF 150 MHz do systemu GSM-R, zasady wyposażania pojazdów trakcyjnych w pokładowe urządzenia systemu GSM-R, możliwości finansowania wyposażania pojazdów trakcyjnych w pokładowe urządzenia systemu GSM-R oraz nowobudowanych pojazdów kolejowych stanowiących przedmiot zamówienia od chwili przyjęcia tego dokumentu. W rozdziale 2 Suplementu 1 zatytułowanym *Strategia migracji w zakresie podsystemu GSM-R* przyjęto, m.in. że pełna funkcjonalność GSM-R zostanie osiągnięta w okresie między styczniem a grudniem 2024 r.

KPW TSI przygotowano
w oparciu m.in. o dane
przekazane przez
17 przewoźników

Minister właściwy ds. transportu opracowując KPW TSI, w lutym 2017 r. zwrócił się do 17 przewoźników z prośbą o przekazanie informacji w zakresie: szacunkowych kosztów wyposażania pojazdu kolejowego w urządzenia ETCS/GSM-R, szacowanego kosztu utrzymania urządzeń ETCS i GSM-R oraz informacji o szacunkowych kosztach utrzymania urządzeń przytorowych systemu ETCS i GSM-R. W lipcu 2018 r. UTK przekazał Ministrowi wyniki ankiet oraz wnioski z pozyskanych ankiet dotyczących wyposażenia pojazdów kolejowych w urządzenia ERTMS. Dane te wykorzystano przy opracowaniu Suplementu nr 1 do KPW TSI¹³. Według stanu na 31 marca 2022 r. wyposażonych w GSM-R było 1712 pojazdów, przy 2832 pojazdach pozostałych do wyposażenia do końca 2024 r.¹⁴. Minister określił w KPW TSI docelowy model wsparcia przewoźników w wyposażaniu pojazdów kolejowych zakładający w tym celu wykorzystanie dofinansowania ze środków wspólnotowych. W okresie objętym kontrolą, po opublikowaniu KPW TSI, nie zostało przyznane dofinansowanie przewoźnikom w ramach ww. modelu.

¹¹ W skład Zespołu weszli przedstawiciele: MI, Państwowej Komisji Badania Wypadków Kolejowych, UTK, CUPT, Instytutu Kolejnictwa, Ośrodka Certyfikacji Transportu Politechniki Warszawskiej, PKP PLK S.A., PKP Intercity S.A., PKP Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście sp. z o.o., Kolei Dolnośląskich S.A, Izby Gospodarczej Transportu Lądowego (w tym przedstawiciele zrzeszonych firm) oraz Radionika sp. z o.o. Prezes UTK uczestniczył w opracowywaniu dokumentu w zakresie analizy barier i oczekiwań przewoźników kolejowych dotyczących zabudowy urządzeń pokładowych systemu ERTMS.

¹² Rekomendacje te dotyczyły m.in. następujących kwestii:

- Polska poinformuje KE, że planuje wyłączyć łączność analogową VHF 150 MHz w tym Radiostop do grudnia 2024 r. na liniach wyposażonych w GSM-R. Wyposażonych w GSM-R będzie w sumie ok. 15 300 km inii kolejowych,
- Na liniach kolejowych, na których nie przewiduje się zabudowy GSM-R, w celu utrzymania łączności planuje się wykorzystania roamingu GSM – GSM-R,
- Nie przewiduje się równoczesnego działania radiołączności analogowej VHF 150 MHz i systemu GSM-R na sieci kolejowej.

¹³ Odpowiedzi uzyskano od 46 podmiotów.

¹⁴ Między styczniem a grudniem 2024 r. zaplanowano migrację z systemu VHF 150 MHz do GSM-R w formule tzw. „Dnia Zero”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza porównawcza KPK i KPW TSI w zakresie planowanych do osiągnięcia długości linii kolejowych wyposażonych w ETCS wykazała, że plany te nie są tożsame. W KPK długość linii kolejowych, na których miał zostać zabudowany ERTMS/ETCS na 31 grudnia 2017 r. oraz 31 grudnia 2023 r. określono odpowiednio na 500 km oraz 2000 km, podczas gdy w KPW TSI planowane zakończenie wdrażania ETCS w 2017 r. określono na 518 km, a w 2023 r. na 2480 km oraz 2667 km (zależnie od rozdziału KPW TSI).

Minister właściwy ds. transportu działając nierzetelnie, zatwierdził KPW TSI wewnętrznie niespójny w części dotyczącej efektów rzeczowych tego planu w postaci przewidywanej długości linii kolejowych wyposażonych w ETCS. Przy czym podstawowym celem KPW TSI było przekazanie przewoźnikom kolejowym informacji w zakresie harmonogramu rozbudowy systemu ERTMS w Polsce, aby umożliwić im odpowiednie zaplanowanie swojej działalności biznesowej, w kontekście stopniowego wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemu. Natomiast w rozdziale 4 Plan wdrożenia KPW TSI wskazano, że w latach 2017–2023 zaplanowano objęciem przez system ETCS 2480 km linii kolejowych w Polsce (wliczając odcinki już obecnie wyposażone). Dane te były niespójne z danymi wykazanymi w rozdziale 5. Podsumowanie KPW TSI, gdzie wskazano że przewidywana długość linii kolejowych wyposażonych w ETCS w 2023 r. wyniesie 2667 km. Ponadto KPK i KPW TSI były ze sobą niespójne w częściach dotyczących efektów rzeczowych w postaci planowanej do osiągnięcia długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS (mimo uwag CUPT w tym zakresie zgłoszonych na etapie opiniowania projektu Planu). W KPK długość linii kolejowych, na których zostanie zabudowany ERTMS/ETCS na 31 grudnia 2017 r. oraz 31 grudnia 2023 r. określono odpowiednio na 500 km oraz 2000 km, podczas gdy w KPW TSI planowane zakończenie wdrażania ETCS w 2017 r. określono na 518 km, a w 2023 r. na 2480 km oraz 2667 km (zależnie od rozdziału KPW TSI).

KPK w latach 2015–2022 (I półrocze) był siedmiokrotnie aktualizowany. Celem przeprowadzonej w 2016 r. aktualizacji było usystematyzowanie, doprecyzowanie i uelastycznienie postanowień ujętych w KPK, które miały m.in. usprawnić realizację Programu i wydatkowanie przewidzianych środków na jego inwestycje. Zmianie poddano również planowaną wartość wskaźnika realizacji Celu szczegółowego nr 2, zmniejszając go do 500 km. Inicjatorem tej zmiany była PKP PLK S.A.

W 2016 r. projekt aktualizacji KPK dotyczący m.in. zmiany wartości wskaźnika celu szczegółowego nr 2 poddano ww. procesowi legislacyjnemu. Sekretarz Stanu w MI skierował jednak 6 października 2016 r. do Stałego Komitetu Rady Ministrów, projekt aktualizacji KPK odmienny w swej treści od tego wypracowanego w toku procesu legislacyjnego. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne oraz naruszało przepis § 58 ww. Uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Mimo, iż faktycznie konsultacje i uzgodnienia zostały przeprowadzone, to Stałemu Komitetowi Rady Ministrów przekazano projekt aktualizacji KPK odmienny od tego wypracowanego w ramach uzgodnień i konsultacji.

Brak tożsamości i spójności danych między KPK, a KPW TSI w zakresie planowanych do osiągnięcia rezultatów

Wewnętrzna niespójność KPW TSI, który miał być mapą drogową dla przewoźników kolejowych

Wartość wskaźnika realizacji celu szczegółowego nr 2 KPK na koniec 2017 r. zmniejszono o ponad 44%

Nierzetelne przedłożenie przez MI projektu aktualizacji KPK pod obrady SKRP

Różnica między tymi projektami polegała na skorygowaniu planowanej do osiągnięcia w 2017 r. wartości wskaźnika realizacji celu 2 „długość linii kolejowych, na których zabudowano ERTMS/ETCS” z 800 km na 500 km. Zmiana ta została wprowadzona w wyniku uzgodnień roboczych z 29 września 2016 r. między pracownikami PKP PLK S.A. i MI, a Stały Komitet Rady Ministrów nie został nawet poinformowany o jej dokonaniu w projekcie aktualizacji.

Działania legislacyjne resortu infrastruktury

Minister podjął działania legislacyjne umożliwiające uchwalenie zmian dotyczących przepisów w obszarze eksploatacji ERTMS w Polsce poprzez zmiany w rozporządzeniu w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji, w wyniku których przede wszystkim dodano do prawa krajowego przepisy dotyczące systemu ERTMS (m.in. w dodanym w 2014 r.¹⁵ § 11b wskazano, że prowadzenie pociągu niewyposażonego w urządzenia pokładowe ERTMS/ETCS nie może odbywać się z prędkością przekraczającą 160 km/h). W późniejszym okresie wprowadzono dalsze zmiany w ww. rozporządzeniu, w tym we wrześniu 2015 r.¹⁶ – dodano § 30h odnoszący się do wydawanych przez przewoźników kolejowych regulacji wewnętrznych oraz w kwietniu 2019 r.¹⁷ – zmieniono § 30b oraz § 30h. Zasadnicza zmiana wprowadzona § 30h dotyczyła obowiązku, by pociągi wyposażone w ERTMS/ETCS poruszały się po liniach wyposażonych w czynne i dopuszczone do eksploatacji urządzenia przytaborowe systemu ERTMS/ETCS z wykorzystaniem tych urządzeń (bez względu na prędkość pociągu). Kolejną zmianę rozporządzenia Minister wprowadził w listopadzie 2019 r.¹⁸ dodając § 30da, zgodnie z którym w przypadku odebrania sygnału alarmowego REC¹⁹, maszynista obowiązany jest do niezwłocznego zatrzymania pociągu w miejscu bezpiecznym.

Minister właściwy ds. transportu nie podejmował bezpośrednich działań związanych ze wsparciem finansowym przewoźników

W okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu nie podejmował bezpośrednich działań związanych ze wsparciem finansowym przewoźników kolejowych na wyposażenie pojazdów kolejowych w urządzenia ERTMS. W zakresie organizowania wsparcia ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, właściwym był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. W toku prac nad KPW TSI ustalono, że do marca 2017 r. większość przewoźników, do których skierowano zapytanie (17 przewoźników) nie dostrzegало konieczności lub potrzeby wyposażania pojazdów w urzą-

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. z 2014 r. poz. 517).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1476).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. z 2019 r. poz. 964).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. z 2019 r. poz. 2352).

¹⁹ REC – kolejowe połączenie alarmowe to grupowe połączenie głosowe o najwyższym priorytecie, mające na celu poinformowanie maszynistów, dyżurnych ruchu oraz innych użytkowników sieci GSM-R na określonym obszarze, o wystąpieniu nagłego zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu kolejowym. Połączenie REC nie powoduje samoczynnego zatrzymania pojazdu kolejowego. Źródło: Uchwała Nr 822/2016 Zarządu PKP PLK S.A. z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian w „Instrukcji o użytkowaniu urządzeń radiołączności pociągowej Ir-5 (R-12).

dzenia ERTMS ze względu na ich wysoki koszt (szacowany na 1–2,7 mln zł) oraz niewielkie korzyści w działalności przewoźnika kolejowego wynikające z instalacji z tych urządzeń. Wysoki koszt zabudowy ERTMS w pojazdach kolejowych potwierdziły również ankiety przesłane w 2018 r. przez Prezesa UTK do 88 przewoźników kolejowych. Uzyskano odpowiedzi od 46 podmiotów. Wyniki tych ankiet 13 lipca 2018 r. przekazano m.in. ministrowi właściwemu ds. transportu. Wyniki ankiet wskazały istotną barierę w realizacji planów przewoźników w zakresie wyposażenia pojazdów trakcyjnych w system ETCS w postaci wysokich kosztów związanych z tym inwestycji.

W ramach Instrumentu CEF, w perspektywie 2014–2020 złożono dwa wnioski o dofinansowanie w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R, jednak żaden nie otrzymał wsparcia. W ramach perspektywy 2021–2027 w pierwszym konkursie CEF złożono trzy projekty z tego obszaru, które również nie zostały przyjęte do realizacji. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego pełnił rolę instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie Instrumentu Łącząc Europę (CEF) w Polsce. Minister ten przekazywał ministrowi właściwemu ds. transportu informacje na temat trwających naborów wniosków o dofinansowanie CEF, a także przygotowane przez właściwe podmioty wnioski aplikacyjne. Wnioski złożone w ramach instrumentu CEF podlegały opinowaniu w Ministerstwie Infrastruktury

W Suplemencie do KPW TSI z października 2018 r. w punkcie 2.3. „Możliwości finansowania” wskazano, że z uwagi na konieczność wsparcia przewoźników w procesie zabudowy urządzeń pokładowych systemów ETCS i GSM-R powinny zostać podjęte działania w celu wypracowania modelu dofinansowania tego typu prac. W punkcie 2 rozdziału 2.3. Możliwości finansowania KPW TSI dotyczącym Finansowania projektów w ramach Instrumentu CEF wskazano, że minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z CUPT będzie wspierał cały proces naboru wniosków dotyczących ERTMS.

Po opublikowaniu KPW TSI, nie ogłoszono w ramach POIiŚ naboru w konkursach, których celem byłoby dofinansowanie wyposażania pojazdów kolejowych w urządzenia ERTMS, w tym GSM-R. W okresie objętym kontrolą nie udzielono tym samym dofinansowania przewoźnikom na ww. cel, poza dofinansowaniem udzielonym w ramach dwóch konkursów POIiŚ ogłoszonych w okresie od listopada 2016 r. do maja 2017 r. Ponadto żaden z wniosków o dofinansowanie, złożonych w ramach konkursów CEF, które organizowała Komisja Europejska, nie otrzymał dofinansowania. Minister nie pozyskał wiedzy o przyczynach nieprzyznania dofinansowania z CEF, chociaż w KPW TSI określił ten instrument, jako jedno ze źródeł dofinansowania wyposażania przez przewoźników pojazdów kolejowych w urządzenia GSM-R.

Zgodnie z założeniami scenariusza migracji do cyfrowego systemu łączności pociągowej GSM-R w zakresie urządzeń przytorowych, PKP PLK S.A. w terminie do 31 grudnia 2018 r. wyznaczyła odcinek linii kolejowej²⁰, na którym miała być prowadzona eksploatacja obserwowana łączności głosowej GSM-R. Eksploatacja obserwowana miała na celu zebranie doświadczeń,

Żaden z pięciu złożonych wniosków do CEF nie otrzymał dofinansowania w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R

Po opublikowaniu KPW TSI nie przeprowadzono naboru w konkursach na dofinansowanie wyposażenia pojazdów w urządzenia ERTMS

Scenariusz migracji do cyfrowego GSM-R zakładał przeprowadzenie eksploatacji obserwowanej łączności głosowej GSM-R

²⁰ W piśmie PKP PLK S.A z 14 grudnia 2018 r. PKP PLK S.A. wyznaczyła do eksploatacji obserwowanej odcinek linii kolejowej nr 9 od 16,790 km do 287,820 km. Odcinek obejmował Lokalne Centra Sterowania: Nasielsk, Ciechanów, Działdowo, Hawa, Malbork.

które posłużą do przygotowania sprawnej i bezpiecznej migracji z systemu analogowego VHF 150 MHz do cyfrowego GSM-R w 2024 r. Założono, że podczas eksploatacji obserwowanej na ww. odcinku linii kolejowej nr 9 połączenia głosowe realizowane będą wyłącznie za pomocą sieci GSM-R. PKP PLK S.A. wyznaczyła pierwotny termin rozpoczęcia eksploatacji obserwowanej na 2 stycznia 2022 r., ale następnie poinformowała ministra właściwego ds. transportu o przesunięciu terminu jej rozpoczęcia na 4 lipca 2023 r. Zmianę terminu rozpoczęcia eksploatacji obserwowanej PKP PLK S.A. uzasadniła opóźnieniem w realizacji projektu wdrażającego system GSM-R w zakresie łączności głosowej na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., koniecznością zapewnienia właściwej współpracy elementów sieci GSM-R różnych producentów oraz potrzebą integracji istniejącej sieci systemu GSM-R z siecią budowaną w ramach zadania inwestycyjnego „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”.

Minister przyjął bez uwag wyjaśnienia PKP PLK S.A. w sprawie przyczyn opóźnień realizacji projektu wdrażającego łączność głosową GSM-R i przyjął bez uwag informację o zaktualizowaniu przez PKP PLK S.A. harmonogramu przeprowadzenia eksploatacji obserwowanej GSM-R.

Nie został opracowany odrębny program szkoleń dedykowany przewoźnikom kolejowym z obsługi urządzeń systemu ERTMS

Minister właściwy ds. transportu nie opracował odrębnego programu szkoleń dedykowanego przewoźnikom kolejowym z obsługi systemu ERTMS/GSM-R. Zasady organizacji szkoleń i egzaminowania maszynistów i kandydatów na maszynistów określały przepisy ustawy o transporcie kolejowym oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie licencji maszynisty²¹, czy też rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 23 października 2014 r. w sprawie ośrodków szkolenia i egzaminowania maszynistów oraz kandydatów na maszynistów²². Według stanu prawnego na 12 sierpnia 2022 r. szkolenie, jak i egzaminowanie na licencję maszynisty oraz świadectwo maszynisty realizowane było przez ten sam podmiot – ośrodek szkolenia i egzaminowania. Nadzór nad ośrodkami szkolenia i egzaminowania maszynistów oraz kandydatów na maszynistów przypisano do kompetencji Prezesa UTK. Przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym określiły nowy sposób uzyskiwania uprawnień przez maszynistów oraz nowy system monitorowania maszynistów w zakresie ich kompetencji zawodowych. W poprzednim stanie prawnym program szkolenia kandydatów na maszynistów ubiegających się o licencję maszynisty obejmował m.in. takie tematy jak stosowane systemy zabezpieczenia ruchu i łączności, technika prowadzenia ruchu kolejowego, sygnalizacji kolejowej, czy też urządzenia automatyki bezpieczeństwa pociągu oraz urządzenia czujności, prędkościomierze i radiołączność w pojazdach kolejowych.

Stan posiadania przez przewoźników kolejowych pojazdów wyposażonych w urządzenia ETCS lub GSM-R

NIK pozyskała od 17 przewoźników kolejowych²³ informacje dotyczące liczby pojazdów kolejowych wyposażonych w urządzenia ETCS lub GSM-R, liczby przeprowadzonych testów kompatybilności RSC i ESC, liczby testów

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2373, ze zm. (uchylone z dn. 1 stycznia 2023 r.).

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 1566, ze zm. (uchylone z dn. 1 stycznia 2023 r.).

²³ 15 przewoźników towarowych o udziale w rynku większym od 1% oraz 2 przewoźników pasażerskich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zaplanowanych do przeprowadzenia, stopnia wykorzystywania w prowadzeniu ruchu kolejowego na linii kolejowej nr 9 pojazdów wyposażonych w urządzenia GSM-R oraz liczby zatrudnionych maszynistów, w tym maszynistów z ukończonymi szkoleniami z obsługi urządzeń ETCS lub GSM-R.

Analiza danych zebranych wykazała, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2022 r. przewoźnicy posiadali od 2558 do 2725 lokomotyw lub pojazdów trakcyjnych. Pojazdy z urządzeniami ETCS poziomu 2 stanowiły w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą od ok. 3% do 11,7%, a z urządzeniami GSM-R stanowiły od ok. 9,3% do ok. 44% ogółu pojazdów posiadanych przez przewoźników udzielających informacji.

W latach 2006–2014 linia kolejowa nr 9 została gruntownie zmodernizowana i przystosowana do prędkości 200 km/h dla pociągów pasażerskich (160 km/h bez ETCS) i 120 km/h dla pociągów towarowych przy naciśku na oś 22,5 t. PKP PLK S.A. 14 grudnia 2018 r. wyznaczyła odcinek linii kolejowej nr 9 od 16,790 km do 287,820 km (obejmujący Lokalne Centra Sterowania: Nasielsk, Ciechanów, Działdowo, Iława, Malbork) do przeprowadzenia eksploatacji obserwowanej cyfrowej łączności głosowej GSM-R. Wszyscy przewoźnicy udzielający informacji prowadzili ruch na linii kolejowej nr 9. Wykorzystywano w tym celu w okresie od 30 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. łącznie 1190 pojazdów, przy czym 387 pojazdów (32,5%) było wyposażonych w urządzenia pokładowe systemu GSM-R.

Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/919 z 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” w pkt 4.2.17 stanowi, że ze względu na różne możliwości realizacji i różny status migracji do w pełni zgodnych podsystemów „Sterowanie” należy przeprowadzić kontrole celem wykazania kompatybilności technicznej między pokładowymi a przytorowymi podsystemami „Sterowanie”. Konieczność takich kontroli uznaje się za środek służący zwiększeniu zaufania do kompatybilności technicznej między podsystemami „Sterowanie”.

Testy kompatybilności to dodatkowe sprawdzenia systemów ETCS i GSM-R, niezbędne dla osiągnięcia jak najwyższego poziomu zaufania co do zgodności technicznej urządzeń pokładowych z poszczególnymi wdrożeniami przytorowymi systemu²⁴. Założeniem testów kompatybilności ESC i RSC jest ułatwienie eksploatacji nowych podsystemów, ponieważ ich prawidłowe i efektywne funkcjonowanie w danym środowisku zostaje w pełni zweryfikowane na etapie wykazania zgodności ESC i RSC.

Z informacji udzielonych przez przewoźników wynika, iż do 1 lipca 2022 r.²⁵, nie przeprowadzono żadnych testów ESC, a testów RSC przeprowadzono pięć.

Pojazdy wyposażone w urządzenia GSM-R, które wykorzystywano na linii nr 9 stanowiły 32,5% wszystkich pojazdów posiadanych przez przewoźników

Konieczność przeprowadzenia testów ESC/RSC

Przed 1 lipca 2022 r. przeprowadzono znikomą liczbę testów RSC i żadnego z testów ESC

²⁴ Kompatybilność systemu radiowego („RSC”) oznacza rejestrację kompatybilności technicznej między pokładowymi systemami głosowej łączności radiowej lub radiowej wymiany danych a przytorowymi częściami systemu GSM-R w ramach podsystemów „Sterowanie”. Kompatybilność systemu ETCS („ESC”) oznacza rejestrację kompatybilności technicznej między pokładowym ETCS a przytorowymi częściami ETCS podsystemów „Sterowanie” w obrębie danego obszaru użytkowania

²⁵ Uprzednio wyznaczony przez KE termin przeprowadzenia testów kompatybilności RSC/ESC.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PKP PLK S.A. po uzgodnieniu z Ministerstwem Infrastruktury wydłużyła termin na przeprowadzenie testów kompatybilności dla pojazdów już eksploatowanych do 10 grudnia 2022 r. Przewoźnicy udzielając odpowiedzi poinformowali, że zaplanowali przeprowadzenie 75 testów ESC i 44 testów RSC²⁶ w okresie od 1 lipca 2022 r. do 10 grudnia 2022 r.

Niewielki procent zatrudnionych maszynistów ukończyło szkolenie z wykorzystywania urządzeń pokładowych ETCS lub GSM-R

Przewoźnicy udzielający informacji zatrudniali od 8915 maszynistów w 2017 r. do 8270 maszynistów wg stanu na 30 czerwca 2022 r. W poszczególnych latach objętych kontrolą od 156 do 943 zatrudnionych maszynistów legitymowało się ukończonym szkoleniem z wykorzystywania urządzeń pokładowych ETCS poziom 2, co stanowi od 1,75% do 11,4% ogółu zatrudnionych maszynistów. Szkolenie z wykorzystania urządzeń pokładowych GSM-R ukończyło natomiast od 79 do 253 maszynistów zatrudnionych w latach 2017–2022 (I półrocze) (tj. od ok. 0,9% do ok. 3% zatrudnionych maszynistów u przewoźników udzielających informacji).

Minister właściwy ds. transportu nie prowadził analiz dotyczących stopnia wykorzystania przez przewoźników systemu ERTMS

Minister właściwy ds. transportu nie prowadził analiz nakierowanych na badanie stopnia wykorzystania systemu ERTMS/ETCS przez przewoźników, co argumentował obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego. Zdaniem Ministra od 2015 r. co do zasady nie jest możliwym wprowadzanie do użytkowania pojazdów trakcyjnych (nowych i zmodernizowanych) niewyposażonych w ERTMS, zaś priorytetem Komisji Europejskiej (KE) jest niedopuszczanie do powstawania krajowych wersji tego systemu. Celem obowiązywania takiego prawa oraz działań podejmowanych przez KE i Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (ERA) jest doprowadzenie do rzeczywistej interoperacyjności kolei we Wspólnocie w zakresie systemów sterowania oraz łączności.

W okresie objętym kontrolą Prezes UTK wydał 300 zezwoleń na eksploatację urządzeń ETCS i ponad 300 zezwoleń na eksploatację urządzeń GSM-R

W okresie 2017–2020 (I połowa) Prezes UTK wydał 300 zezwoleń²⁷ na dopuszczenie do eksploatacji (do października 2020 r.) oraz zezwoleń na wprowadzenie do obrotu (po październiku 2020 r.)²⁸ pojazdów kolejowych wyposażonych w ETCS.

W ww. wskazanym okresie wydano też 343 zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji (wprowadzenie do obrotu) pojazdów wyposażonych w urządzenia pokładowe GSM-R. Przy czym również w tym wypadku liczba pojazdów dopuszczonych (wprowadzonych) do eksploatacji może się różnić od liczby wydanych zezwoleń.

Z danych przekazanych przez Prezesa UTK wynika, że wg stanu na 31 grudnia 2021 r. w dyspozycji polskich przewoźników kolejowych pozostawało 526 pojazdów wyposażonych w system ETCS, w tym 335 pojazdów posiadało ETCS poziomu 1 i 2 (baseline 2), a 185 pojazdów posiadało ETCS poziomu 1 i 2 (baseline 3).

²⁶ Przy czym pojedynczy test może dotyczyć większej liczby pojazdów danego typu, np. jeden z przewoźników zaplanował przeprowadzenie 4 testów, które będą dotyczyły 90 pojazdów.

²⁷ Przy czym jeden dokument zezwolenia obejmować może swym zakresem kilka pojazdów kolejowych (zezwolenie może dotyczyć określonego typu pojazdów lub pojazdów zgodnych z typem).

²⁸ Rozbieżność w nazewnictwie wynika z wejścia w życie 31 października 2020 r. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. UE L 138/44 z 26.05.2016, która wprowadziła tzw. „IV pakiet kolejowy”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dla porównania w latach 2017–2020 w dyspozycji przewoźników kolejowych pozostawało od 170 (2017 r.) do 593 (2020 r.) pojazdów wyposażonych w urządzenia pokładowe systemu ETCS²⁹.

Według stanu na koniec marca 2022 r. przewoźnicy dysponowali 1712 pojazdami wyposażonymi w urządzenia GMS-R. Natomiast w latach 2017–2021 dysponowali od 338 (2017 r.) do 1458 (2020 r.) pojazdami wyposażonymi w te urządzenia.

Na zlecenie Ministra Infrastruktury w UTK dokonano analizy zapotrzebowania przewoźników kolejowych na urządzenia pokładowe systemu ETCS. Na podstawie otrzymanych danych w UTK zidentyfikowano potrzeby przewoźników w tym zakresie oraz określono instrumenty wsparcia przedmiotowych projektów. Analizie poddano dane dotyczące w szczególności:

- bieżącej sytuacji na rynku kolejowym w kontekście wyposażenia pojazdów w system ETCS,
- planów przewoźników dotyczących migracji taboru na wyposażony w system ETCS,
- potrzeb przewoźników przy uwzględnieniu różnych wariantów wyłączenia systemów klasy B.

Sformułowano następujące wnioski:

- przeważająca część taboru nie jest wyposażona w system ETCS, a migracja na ten system będzie wymagała poniesienia znacznych nakładów finansowych;
- nie wszyscy przewoźnicy dostrzegają korzyści z migracji na system ETCS, przy czym przewoźnicy pozytywnie oceniają kwestie poprawy bezpieczeństwa wskutek wykorzystywania systemu ETCS w prowadzeniu ruchu pociągów, jednocześnie nisko ocenili w ankietach możliwość łatwiejszego dostępu do zagranicznych rynków oraz oszczędności związane z ograniczeniem personelu drużyny trakcyjnej;
- do najistotniejszych barier zidentyfikowanych przez przewoźników należą niemożliwość doposażenia pojazdów z powodów technicznych lub z powodu wieku pojazdu (krótki przewidywany okres eksploatacji), w konsekwencji wymusza to inwestycje w nowy tabor, co podwyższa koszt migracji na system ETCS; ponadto sytuacja finansowa poszczególnych przewoźników wskazywana była jako czynnik spowalniający lub uniemożliwiający migrację na ten system;
- istotny wpływ na plany zakupowe przewoźników ma poziom dofinansowania, jakie może zostać przyznane (najmniejsze zainteresowanie przy 30% dofinansowaniu, a najwyższe przy 85% dofinansowaniu), przy czym w przypadku przewoźników towarowych zmniejszenie dofinansowania do poziomu 75% wyraźnie wpływa na ograniczenie liczby planowanych inwestycji.

Stan wyposażenia pojazdów w urządzenia pokładowe ERTMS na koniec 2021 r.

Prezes UTK przeprowadził w 2022 r. analizę zapotrzebowania przewoźników kolejowych na urządzenia pokładowe systemu ETCS

²⁹ Pojazdy kolejowe wykazywane przez poszczególnych przewoźników na potrzeby opracowania przez Prezesa UTK sprawozdań z funkcjonowania rynku mogą być czasowo dzierżawione przez przewoźników, co wpływa na rozbieżności w liczbie pojazdów w ujęciu rocznym.

5.1.2. PKP PLK S.A.

PKP PLK S.A. analizowała wyniki praktyk i doświadczeń z wdrożeń systemu ERTMS celem wyeliminowania problemów w eksploatacji tego systemu

PKP PLK S.A. analizowała wyniki praktyk i doświadczeń z wdrożeń systemu ERTMS/ETCS zrealizowanych przed przyjęciem KPK, w tym z pilotażowego wdrożenia tego systemu, celem wyeliminowania zaistniałych problemów w jego eksploatacji oraz wprowadzenia odpowiednich rozwiązań technicznych.

W wyniku przeprowadzonych analiz podejmowano działania mające na celu wyeliminowanie problemów eksploatacyjnych poprzez wprowadzanie w instalacjach ETCS odpowiednich rozwiązań technicznych.

Wiedzę o problemach we wdrażaniu systemu ERTMS/ETCS PKP PLK S.A. pozyskiwała również w ramach Zespołów Oceny Projektów Inwestycyjnych, których celem pracy była ocena czy opracowanie (w skład, którego mogło wchodzić wstępne studium wykonalności, studium wykonalności, dokumentacja projektowa, specyfikacje techniczne odbioru robót) przedstawiane do zaopiniowania wykonane były zgodnie z zawartymi umowami. PKP PLK S.A. powoływała również komitety sterujące ds. koordynacji zadań związanych z wdrażaniem systemu ETCS oraz zespoły specjalistyczne.

Zadaniem interdyscyplinarnego zespołu powołanego przez PKP PLK S.A. było zidentyfikowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu ERTMS na linii kolejowej nr 9

Z powodu licznych usterek zgłaszanych przez komisje odbiorowe PKP PLK S.A. powołała również Zespół interdyscyplinarny do zidentyfikowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu ERTMS zabudowanego na linii nr 9, który prowadził pracę od 22 grudnia 2020 r. W skład zespołu wchodził przedstawiciele: PKP PLK S.A. (z Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny, Biura Automatyki i Telekomunikacji, Biura Eksploatacji i Obsługi Pasażerskiej, Biura Bezpieczeństwa, Biura Teleinformatyki, Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym, Zakładu Linii Kolejowych w Gdyni, Zakładu Linii Kolejowych w Olsztynie, Zakładu Linii Kolejowych w Warszawie), producentów taboru, przewoźników kolejowych oraz wykonawców modernizacji. Do usterek zidentyfikowanych przez zespół należały m.in.:

- problemy wynikające z błędów pomiarów odległości na pojazdach marek S. i A.,
- problemy przy przełączaniu między RBC objawiające się hamowaniem pojazdu,
- powtarzające się w określonych lokalizacjach zakłócenia w ciągłości łączności pojazdów z siecią GSM-R
- fizyczne uszkodzenie kart SIM,
- brak działania jednego z modemów do transmisji danych na pojeździe,
- brak przekazywania informacji z urządzeń Detekcji Stanów Awaryjnych Taboru do urządzeń pokładowych systemu ERTMS/ETCS.

Sposoby wyeliminowania błędów w działu ERTMS

Eliminacja błędów wymagała zmian w oprogramowaniu ww. pojazdów, kalibracji czujników bądź zastosowania w instalacji pojazdów dodatkowych filtrów pasmowych (problem został wyeliminowany w przypadku pojazdów marki S.). Ponadto prowadzono konsultacje z jednym z operatorów publicznej sieci komórkowej w sprawie przeanalizowania możliwości zmiany konfiguracji stacji bazowej tego operatora, zlokalizowanej w bliskim sąsiedztwie linii kolejowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą PKP PLK S.A. zleciła wykonanie siedmiu opracowań zewnętrznych z zakresu problematyki związanej z ERTMS. Sześć opracowań zostało wykonanych przez Ośrodek Certyfikacji Transportu na Wydziale Transportu Politechniki Warszawskiej, a jedno przez Zakład Sterowania Ruchem i Teleinformatyki Instytutu Kolejnictwa.

Praktyczne wykorzystanie opracowań zewnętrznych zleczanych przez PKP PLK S.A.

Opracowanie dotyczące koncepcji dostosowania sygnalizacji świetlnej do prowadzenia ruchu z wykorzystaniem odstępów blokowych podzielonych na odcinki torowe z zastosowaniem systemów kontroli nie zajętości („wirtualny odstęp”) na liniach wyposażonych w ETCS poziomu drugiego, zostało przekazane przez PKP PLK S.A. producentom systemów sterowania ruchem kolejowym celem poinformowania ich o planowanym wdrożeniu oraz zapoznania ich z proponowanymi rozwiązaniami technicznymi, a także zebrania ewentualnych uwag.

PKP PLK S.A. przygotowywała opracowania związane z wdrażaniem sieci GSM-R odnoszące się do zaplanowania pokrycia sygnałem radiowym w związku z koniecznością podjęcia kluczowych decyzji dotyczących budowy sieci GSM-R. PKP PLK S.A. nie przygotowywała opracowań dotyczących problemów z wdrażaniem ERTMS/ETCS.

Doświadczenie PKP PLK S.A. z wdrażania systemu ERTMS/ETCS wykorzystywane było do:

PKP PLK S.A. wykorzystywała doświadczenia z wdrażania systemu ETCS

- kierowania wytycznych do wykonawców inwestycji w zakresie powiązywania nowo zabudowanych systemu ERTMS/ETCS z istniejącymi systemami i urządzeniami (konieczność opracowania stosownych interfejsów);
- odpowiedniego przygotowania procesu inwestycyjnego w taki sposób, aby zabudowa systemu ERTMS/ETCS była dokonywana na docelowych układach torowych;
- precyzyjnego określenia oczekiwań zamawiającego w dokumentach bazowych do postępowań przetargowych jak: opisy przedmiotu zamówienia, opisy stanu projektowanego;
- określenie priorytetów wdrażania systemu w skali sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A.;
- działania w kierunku wdrażania systemu ETCS poziomu pierwszego w wersji Limited Supervision, która stanowi tańsze rozwiązanie w zakresie systemu kontroli jazdy pociągu.

Od czasu pierwszej zabudowy systemu ETCS w Polsce, podczas prowadzenia ruchu pociągów z wykorzystaniem tego systemu pojawiały się m.in. następujące problemy eksploatacyjne wynikające z:

W prowadzeniu ruchu pociągów z wykorzystaniem systemu ETCS występowały problemy eksploatacyjne

- konfiguracji urządzeń systemu sterowania i kierowania ruchem kolejowym warstwy podstawowej przy zastosowaniu autonomicznej samoczynnej blokady liniowej i związanym z tym długim czasem propagacji sygnału, co uniemożliwiało wznowienie jazdy w trybie pełnego nadzoru na szlaku wyposażonym w samoczynną blokadę liniową;
- zbyt restrykcyjnego obliczania krzywych hamowania przy dojeździe do przejazdów kolejowo-drogowych wyposażonych w tarcze ostrzegawcze przejazdowe;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- oddziaływania sygnałów pozapasmowych pochodzących z infrastruktury radiowej operatorów publicznych sieci komórkowych na transmisję danych z wykorzystaniem systemu GSM-R;
- aktualizacji oprogramowania części pokładowej systemu ETCS.

Najpoważniejszym problemem przy wykorzystywaniu systemu GSM-R do prowadzenia ruchu pociągów były zakłócenia w transmisji sygnału radiowego

Wnioski PKP PLK S.A. wynikające z dotychczasowej eksploatacji systemu GSM-R wskazują na poprawną jego pracę poza miejscami, gdzie pomimo poprawnego poziomu sygnału radiowego występują problemy w transmisji wykorzystywanej przez system ETCS na potrzeby pojazdów kolejowych wyposażonych w starsze typy urządzeń pokładowych. Zakłócenia miały związek z wysokim poziomem sygnałów pozapasmowych pochodzących od jednego z operatorów publicznych wpływające negatywnie na odbiór transmisji przez starsze typy terminali GSM-R posiadających zbyt szeroką charakterystykę odbiornika.

PKP PLK S.A. nie przeprowadzała łącznego zakupu wyposażenia na potrzeby wielu inwestycji

PKP PLK S.A. nie przeprowadzała analiz ekonomicznych opłacalności łącznego zakupu materiałów i wyposażenia niezbędnego do zabudowy systemu ERTMS/ETCS np. dla kilku inwestycji. Zakup komponentów realizowany był każdorazowo w ramach umów na roboty budowlane, a wykonawcy projektów byli odpowiedzialni za zakup i montaż materiałów oraz wyposażenia niezbędnego do zabudowy systemu. Na rynku polskim jest trzech aktywnych dostawców systemów ERTMS/ETCS, którzy ubiegają się o kontrakty w ramach zamówień publicznych a ze względu na skomplikowany proces integracji system ERTMS/ETCS są wdrażane razem z całą warstwą sterowania ruchem kolejowym. Łączny zakup materiałów i wyposażenia niezbędnego do zabudowy ERTMS/ETCS dla kilku inwestycji na liniach kolejowych nie był praktycznym rozwiązaniem, gdyż kupowane systemy dla poszczególnych linii mają charakter indywidualny, są kupowane w trybie projektuj i buduj, a wiedzę o projektowaniu posiada jedynie producent konkretnego systemu. Po zabudowaniu składniki systemu ERTMS/ETCS dodatkowo podlegają indywidualnemu oprogramowaniu i parametryzacji w zależności od lokalnych potrzeb na danej linii kolejowej. Łączny zakup dla wielu inwestycji był także niepraktyczny z punktu widzenia rozbieżnych terminów realizacji poszczególnych inwestycji, co mogłoby się także przełożyć np. na zbyt wczesny zakup urządzeń i wygaśnięcie okresu gwarancji przed zakończeniem poszczególnych inwestycji lub wejście produktu w okres braku wsparcia technicznego ze strony producenta.

Metody PKP PLK S.A. szacowania kosztów utrzymania infrastruktury i wyposażenia

PKP PLK S.A. do szacowania kosztów utrzymania infrastruktury i wyposażenia wykorzystywała przede wszystkim zapisy poprzednich umów dotyczących usługi utrzymaniowo-serwisowej systemu ETCS, ówczesne sytuacje eksploatacyjne, umowy dotyczące zamówienia rezerwy eksploatacyjnej, raport z inwentaryzacji odcinka linii kolejowej. W przypadku szacowania kosztów utrzymania ERTMS/ETCS/GSM-R wykorzystano dodatkowo zapisy KPW w kontekście rocznych kosztów utrzymania 1 kilometra linii wyposażonej w ERTMS/ETCS poziomu 1, doświadczenia PKP PLK S.A. z eksploatacji systemu ETCS, koszty związane ze zlecaniem dodatkowych usług.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wielkość środków zabezpieczonych na utrzymanie systemów ERTMS/ETCS i ERTMS/GSM-R miała rosnący charakter i wyniosła w 2017 r. dla systemu GSM-R 4 181 679,7 zł dla systemu ETCS 3 629 032,26 zł. W kolejnych latach następował wzrost zabezpieczanych środków na utrzymanie systemu GSM-R od 7% do 32%, a w przypadku systemu ETCS wzrost środków na jego utrzymanie wynosił pomiędzy 62% a 99 %. W roku 2021 wielkość środków zabezpieczonych na utrzymanie systemów ERTMS/GSM-R wyniosła 8 879 492,05 zł a dla ERTMS/ETCS 3 140 110,59 zł.

Szacowany roczny koszt utrzymania systemu ETCS konieczny do poniesienia po wdrożeniu systemu ETCS zaplanowanego do realizacji w ramach KPK, w ujęciu rocznym dla planowanych 11 km systemu ETCS poziomu 1 wynosił 147 400 zł, a dla planowanych 2134 km systemu ETCS poziomu 2 wynosił 41 399 600 zł. Łączny koszt utrzymania systemu ETCS szacowany był na kwotę 41 547 000 zł.

Wybór podmiotów świadczących usługę utrzymania systemów ETCS dokonywany był zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³⁰ (Upzp) w trybie udzielania zamówienia z wolnej ręki.

Wybór tego trybu spowodowany był koniecznością wykonania usługi jedynie przez dostawcę systemu ETCS z powodu uwarunkowań technicznych oraz przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych. Wykonawca potwierdził w złożonym oświadczeniu, że jedynie jemu przysługują wyłączne prawa do kodów źródłowych niezbędnych do niezbędnych do ingerencji i prawidłowego utrzymania urządzeń przytorowych. Wykonawcy zabudowy systemu ETCS obok dysponowania stosowaną wiedzą do realizacji zamówienia posiadali również majątkowe prawa autorskie do własnych rozwiązań technicznych. Ingerencja w urządzenia dokonywana w ramach czynności utrzymaniowych przez nieautoryzowane podmioty mogłaby przekładać się na bezpieczeństwo prowadzenia ruchu pociągów i naruszenia wydanych dla tych urządzeń certyfikatów.

Umowy na utrzymanie systemów ETCS zawierano na okresy od 2 lat do 3,5 roku. Wartość netto zawartych umów to 21 943 849,2 zł.

Wybór podmiotów świadczących usługę utrzymania systemu GSM-R dokonywany był w dwóch trybach wynikających z Upzp:

- w trybie przetargu nieograniczonego celem realizacji czynności utrzymaniowych takich jak:
 - przegląd infrastruktury stacji radiokomunikacyjnych (utrzymania prewencyjnego),
 - naprawa podstawowa urządzeń (utrzymania korekcyjnego);
- w trybie zamówienia z wolnej ręki związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów w szczególności w zakresie modyfikowania, dekompilowania lub dzielenia oprogramowania w kodzie docelowym w celu wytworzenia kodu źródłowego.

Umowy zawierane były na 3-letni okres obowiązywania. Wartość netto zawartych umów wynosiła 35 798 736,4 zł.

Rosnący charakter wielkości środków zabezpieczonych przez PKP PLK S.A. na utrzymanie systemów ETCS i GSM-R

Oszacowanie przez PKP PLK S.A. kosztu utrzymania systemu ETCS

Podmioty świadczące usługę utrzymania systemów ETCS wybierano z wolnej ręki

Koszty utrzymania systemu GSM-R

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Studium wykonalności projektu zabudowy GSM-R założono m.in., że ten system zostanie wdrożony na ok. 15,3 tys. km

W listopadzie 2018 r. wydano studium wykonalności dla projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS” opracowane przez Instytut Kolejnictwa i Infra Centrum Doradztwa następnie zmodyfikowane i uzupełnione przez PKP PLK S.A. w ramach prac nad wnioskiem o dofinansowanie projektu. Studium Wykonalności zawierało m.in.: opis wszystkich technicznych elementów systemu GSM-R, włącznie z częściami sieci komunikacji ruchomej i stałej oraz terminale stałe i ruchome, przystosowanie kolejowych procesów operacyjnych do implementacji systemu GSM-R przez odpowiednią konfigurację sieci i parametryzację linii kolejowych w zgodzie z Europejskimi Dyrektywami o Interoperacyjności oraz projekt planowania, instalacji, zatwierdzenia i uruchomienia systemu GSM-R.

W Studium zarekomendowano do wdrożenia scenariusz, w którym rozwiązanie GSM-R zostanie wdrożone dla linii pierwszej kategorii z poziomem pokrycia dla obsługi ETCS (4999 km), a linie 2 kategorii z poziomem pokrycia dla rozmów głosowych (9746 km) oraz z krajowym roamingiem na liniach trzeciej kategorii (4225 km).

W Studium Wykonalności zarekomendowano strategię pełnej migracji z systemu analogowego na cyfrowy system kolejowej łączności głosowej

Ponadto w studium wykonalności zarekomendowano pełną migrację z systemu VHF 150 MHz do GSM-R. W konsekwencji wyłączeniu miał ulec system alarmowy Radiostop, zaimplementowany w sieci radiołączności pociągowej radia 150 MHz. Radiostop służył do zatrzymywania ruchu pociągów, będących w zasięgu sygnału, po nadaniu sygnału „ALARM”. Ten system alarmowy miał zostać zastąpiony w sieci GSM-R sygnałem alarmowym REC, tj. sygnałem alarmowym, który nie powoduje automatycznego zatrzymania ruchu pociągów. Równoczesne używanie Radiostop i REC nie zostało rekomendowane m.in. z powodu możliwego występowania „rozmywania” obszaru zagrożenia i niekontrolowanego powielania sygnałów alarmowych. Skutkowałoby perturbacjami w ruchu pociągów na danej linii, na zbyt dużych odległościach od miejsca rzeczywistego nadania sygnału Radiostop lub sygnału REC. Według rekomendacji zawartych w studium wykonalności sygnał REC nie będzie również dostępny na liniach kolejowych planowanych do objęcia roamingiem, ponieważ w systemie GSM brak jest funkcjonalności REC.

Do zakończenia kontroli nie przeprowadzono eksploatacji obserwowanej GSM-R

PKP PLK S.A. wytypowała odcinek do eksploatacji obserwowanej GSM-R i zawiadomiła o tym Ministerstwo Infrastruktury pismem z 14 grudnia 2018 r. Eksploatacja obserwowana ma być prowadzona na odcinku linii kolejowej nr 9 od km 16,790 do km 287,820 obejmującym lokalne centra sterowania: Nasielsk, Ciechanów, Działdowo, Iława i Malbork.

Data rozpoczęcia eksploatacji obserwowanej wskazana w piśmie z 26 sierpnia 2021 r. wyznaczona na 2 stycznia 2022 r. została przesunięta o 12–18 miesięcy w zależności od trybu pozyskania zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji dla zmodyfikowanego systemu na linii kolejowej nr 9. Do momentu zakończenia kontroli nie przeprowadzono eksploatacji obserwowanej na żadnym odcinku linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A., ponieważ jej przeprowadzenie przełożono na II kwartał 2023 r.

PKP PLK S.A. ze zwłoką rozpoczęła dialog techniczny z operatorami GSM

PKP PLK S.A. rozpoczęła dialog z operatorami publicznych sieci komórkowych pod koniec sierpnia 2018 r. skupiając się jedynie nad zagadnieniem pokrycia sygnałem radiowym o odpowiednim poziomie wybranych linii kolejowych. Dalsza współpraca mająca charakter konsultacji roboczych nie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

obejmowała zagadnień dotyczących zapewnienia przez operatorów usług występujących w sieci GSM-R jak np. wywołanie alarmowe REC, adresowanie funkcjonalne, czy wywołanie grupowe.

Dopiero 3 listopada 2020 r. ogłoszona została informacja o dialogu technicznym. Wniosek o dopuszczenie do udziału w dialogu technicznym złożyły trzy podmioty telekomunikacyjne świadczące usługi GSM w Polsce. Spotkania z tymi podmiotami odbywały się od 17 grudnia 2020 r. do 26 lutego 2021 r.

Celem dialogu technicznego było m.in.:

- pozyskanie informacji niezbędnych do rozpoczęcia planowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn.: „Świadczenie usługi roamingu krajowego przez operatora publicznej sieci GSM na określonych odcinkach linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A” polegającej łącznie na:
 - zapewnieniu przez sieć wizytowaną łączności głosowej dla potrzeb prowadzenia ruchu i utrzymania infrastruktury kolejowej na odcinkach linii kolejowych poza KPW,
 - zapewnieniu przez sieć wizytowaną roli tzw. gorącej rezerwy dla łączności głosowej dla potrzeb prowadzenia ruchu i utrzymania infrastruktury kolejowej na odcinkach linii kolejowych objętych KPW,
- zweryfikowanie potrzeb PKP PLK S.A. i możliwości ich realizacji przez potencjalnych wykonawców;
- określenie czynników wpływających na jakość oraz wartość składanych ofert;
- zdefiniowanie i zgromadzenie najlepszych praktyk związanych z realizacją przedmiotu zamówienia;
- pozyskanie informacji w zakresie oszacowania kosztów realizacji przedmiotu zamówienia.

Operatorzy uczestniczący w dialogu technicznym nie przedstawili szczegółowych danych dotyczących terminów zapewnienia dostępności usług łączności głosowej w standardzie GSM oraz zapewnienia usługi transmisji danych w standardzie GPRS w paśmie publicznym 900 MHz. Ponadto operatorzy podczas prezentacji i w trakcie spotkań podkreślali z przedstawicielami PKP PLK S.A., że do 2026 r. będą wycofywali się z technologii GSM na rzecz nowych technologii np. LTE .

Ostatecznie umowy roamingowe z operatorami sieci publicznych nie zostały podpisane, w związku z czym PKP PLK S.A. rozważa na części odcinków planowanych do objęcia roamingiem krajowym pozostawienia łączności radiowej 150 MHz, a na części dobudowanie systemu GSM-R, albo instalację komponentów sieci GSM-R na masztach operatorów publicznych wraz z wykorzystaniem oferowanych przez nich dzierżawionych łączy transmisyjnych.

PKP PLK S.A. wytypowała do objęcia roamingiem operatorów sieci publicznych 531 odcinków 357 linii kolejowych o łącznej długości 4128,664 km. Analiza wytypowanych odcinków wykazała, że: 12 z 531 odcinków linii kolejowych ma poniżej 10 m długości, 52 z 531 odcinków ma poniżej 100 m długości, 107 z 531 odcinków ma poniżej 500 m długości i 152 z 531 odcinków ma poniżej 1 km długości. Ponadto stwierdzono, że większość ze wska-

PKP PLK S.A. ogłosiła przeprowadzenie dialogu technicznej m.in. w celu zweryfikowania swoich potrzeb i możliwości ich realizacji przez potencjalnych wykonawców

Efekty dialogu technicznego z operatorami GSM.900 MHz

PKP PLK S.A. wytypowała do objęcia roamingiem GSM odcinki nawet o długości zaledwie 10 m

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zanych w zestawianiu odcinków linii kolejowych, które nie będą objęte GSM-R stanowi jedynie niewielką część linii kolejowej, która ma zostać objęta GSM-R. Na przykład na linii kolejowej nr 449 o długości 9107 m GSM-R nie ma być objętych w sumie 277 m linii (dwa odcinki: 136 m: od 21,315 do 21,451, i 141 m: od 12,355 do 12,496).

Zespół ds. wdrożenia funkcjonalności hamowania obszarowego w PKP PLK S.A. nie przedstawił żadnych rekomendacji

Instytut Kolejnictwa 11 września 2018 r. zaproponował w czasie otwartego seminarium opracowanie nowego systemu hamowania obszarowego pod roboczą nazwą RADIOSTOP 2.0, który nie będzie wymagał łączności w paśmie 150 MHz, przedstawiając jego wstępne założenia techniczne. Na wdrożenie ww. rozwiązania wyrazili wstępną zgodę przedstawiciele Agencji Kolejowej Unii Europejskiej. W związku z inicjatywą Prezesa UTK 16 lutego 2021 r. został powołany w PKP PLK S.A. zespół ds. wdrożenia funkcjonalności hamowania obszarowego w sieci GSM-R, który do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie przedstawił żadnych rekomendacji.

Brak aktywności ze strony Zarządu PKP PLK S.A. we wdrożeniu założeń Radiostop 2.0

PKP PLK S.A. nierzetelnie przygotowała wdrożenie rozwiązań cyfrowego systemu GSM-R z zakresu bezpieczeństwa ruchu kolejowego. PKP PLK S.A. będąc zobowiązana od października 2018 r. na podstawie KPW TSI do wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych, nie podjęła skutecznych działań mających na celu zaimplementowanie do tego systemu części rozwiązań analogowego systemu Radiostop, w tym automatycznego awaryjnego hamowania pociągu. Tym samym wdrożenie systemu GSM-R bez dotychczas wykorzystywanych rozwiązań, np. Radiostopu, obniży poziom bezpieczeństwa ruchu na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

23 listopada 2020 r. odbyła się telekonferencja z udziałem przedstawicieli PKP PLK S.A., ERA, UTK oraz IK w sprawie planowanej migracji z systemu łączności analogowej prowadzonej w paśmie 150 MHz do łączności w standardzie GSM-R. Przedstawiciele ERA wyrazili wstępną zgodę na wdrożenie w sieci GSM-R PL dobrowolnego systemu Radiostop 2.0. W następstwie powyższego Prezes UTK przekazał do konsultacji ministra właściwego ds. transportu, PKP PLK S.A. oraz Instytutu Kolejnictwa wstępny harmonogram wdrożenia Radiostop 2.0. wskazując dla każdego działania podmiot odpowiedzialny za jego realizację.

W lutym 2021 r. w PKP PLK S.A. powołany został Zespół ds. wdrożenia funkcjonalności hamowania obszarowego w sieci GSM-R. Do dnia zakończenia kontroli nie zapadły kluczowe decyzje w zakresie rozpoczęcia prac nad wdrożeniem systemu Radiostop 2.0. Przedstawiciel PKP PLK S.A. wyjaśnił, że podjęcie decyzji w zakresie rozpoczęcia prac nad wdrożeniem Radiostop 2.0 nie leży w gestii PKP PLK S.A.

Zdaniem NIK, Zarząd PKP PLK S.A. informacje o konieczności wyłączenia dotychczasowego systemu Radiostop posiadał od co najmniej października 2018 r. i mimo to nie podjął żadnych działań, aż do ostatniego kwartału 2020 r. W ocenie NIK mimo istnienia odpowiedzialności również innych podmiotów w zakresie wdrożenia systemu Radiostop 2.0, to kluczowe decyzje w tym zakresie są w gestii Zarządu PKP PLK S.A. – kierującego spółką, której jednym z przedmiotów działalności jest zapewnienie bezpieczeństwa na liniach kolejowych. Tym samym Zarząd PKP PLK S.A., jako zobowiązany do zapewnienia bezpieczeństwa w prowadzeniu ruchu kolejowego, powinien przejawiać większą aktywność w celu wdrożenia rozwiązania hamowania obszarowego do systemu GSM-R.

PKP PLK S.A. przygotowując założenia inwestycji i określając termin zakończenia prac:

- nierzetelnie określiła liczbę i lokalizacje terminali FDS, co nie pozwoliło na zapewnienie bezpieczeństwa w prowadzeniu ruchu kolejowego z wykorzystaniem łączności głosowej GSM-R; wskutek niedochowania staranności przez PKP PLK konieczne było zawarcie aneksu do umowy z wykonawcą, który zmieniał zakres rzeczowy zadania dotyczącego terminali FDS oraz wydłużył termin na jego wykonanie;
- nierzetelnie zaplanowała wdrożenie systemu GSM-R i nie przeciwdziałała skutkom wystąpienia nieusuwalnych kolizji z pozostałymi realizowanymi przez PKP PLK S.A. projektami infrastrukturalnymi, co doprowadziło do wstrzymania przez PKP PLK S.A. wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych o łącznej długości ok. 900 km oraz wyłączenia z zakresu rzeczowego przedmiotowej inwestycji wdrożenia systemu GSM-R na liniach kolejowych nr 38 i 51;
- nierzetelnie zaplanowała przeprowadzenie prac budowlanych, nie uwzględniając ryzyka niedysponowania całością gruntów na cele budowlane, w konsekwencji prace te nie rozpoczęły się w zaplanowanym terminie na 63 nieruchomościach, do których PKP PLK S.A. nie przysługiwało prawo do prowadzenia prac budowlanych.

Nierzetelne przygotowanie ww. inwestycji skutkowało opóźnieniem w jej realizacji wynoszącym wg wykonawcy – 1039 dni. Powyższe skutkuje niemożnością dotrzymania terminu osiągnięcia pełnej funkcjonalności GSM-R w zakresie zaplanowanym w Suplemencie nr 1 do KPW. Ponadto opóźnienie w zakończeniu przedmiotowej inwestycji powodowało opóźnienia w zrealizowaniu innych inwestycji prowadzonych przez PKP PLK S.A., np.: „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, Etap I – zamówienie częściowe D – wykonanie projektów i robót modernizacyjnych linii kolejowej nr 7 w zakresie urządzeń sterowania ruchem wraz z teletechniką i ETCS na odcinku Otwock–Lublin”, czy „Dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych” do zakończenia, których wymagane jest uprzednie wdrożenie przez PKP PLK S.A. systemu GSM-R.

Zdaniem NIK przygotowanie i planowanie m.in. inwestycji pn.: „Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS” w zakresie umowy nr 90/109/0002/18/Z/I dotyczącej wdrożenia systemu GSM-R powinno być przeprowadzone w sposób zapewniający osiągnięcie zakładanych celów, w planowanym terminie. Co prawda aneksowanie umów nie jest działaniem nieprawidłowym, jednakże poprawianie w ten sposób błędów projektowych, których można było skutecznie uniknąć przygotowując założenia inwestycji wskazuje na nierzetelność zamawiającego. PKP PLK S.A. realizację zarówno inwestycji wdrażających system GSM-R, jak i pozostałych inwestycji infrastrukturalnych powinna planować rzetelnie z uwzględnieniem ryzyka powstania kolizji międzyprojektowych uniemożliwiających terminowe zrealizowanie zaplanowanego zakresu rzeczowego. Ponadto PKP PLK S.A. podejmowała działania

Zarząd PKP PLK S.A. nierzetelnie przygotował inwestycje z zakresu wdrożenia GSM-R

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

naprawcze dopiero po stwierdzeniu kolizji międzyprojektowych w trakcie realizacji prac budowlanych. Działania te polegały na wydłużaniu okresu ich realizacji, a w przypadku kolizji, które wskutek błędów projektowych nie mogły zostać zrealizowane w całości – na ograniczaniu zakresu rzeczowego zadań.

Zarząd PKP PLK S.A.
nierzetelnie przygotował
inwestycje z zakresu
wdrożenia ETCS

Nierzetelne przygotowanie inwestycji dotyczących zabudowy systemu ETCS w zakresie określonym umowami:

- nr 90/101/0111/19/Z/I na wdrożenie systemu ERTMS/ETCS poziom 2 wraz z budową LCS oraz samoczynnej blokady liniowej, na odcinku linii kolejowej nr 4, Korytów–Zawiercie;
- nr 90/106/0063/20/Z/I na dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych;
- nr 90/101/0082/17/Z/I na wykonanie projektów i robót modernizacyjnych linii kolejowej nr 7 w zakresie urządzeń sterowania ruchem wraz z teletechniką i ETCS na odcinku Otwock–Lublin. PKP PLK S.A. przygotowując założenia do ww. inwestycji i określając termin zakończenia prac:
 - postępowała nierzetelnie nie przewidując wystąpienia kolizji z pozostałymi realizowanymi projektami infrastrukturalnymi i nie uwzględniając ryzyka ich wystąpienia, co doprowadziło m.in.:
 - w przypadku umowy nr 90/101/0111/19/Z/I do opóźnienia w pozyskiwaniu dokumentacji projektowych w ramach innego projektu realizowanego na linii nr 4,
 - w przypadku umów nr 90/106/0063/20/Z/I i nr 90/101/0082/17/Z/I do uzależnienia terminu zakończenia prac od uruchomienia systemu GSM-R, wdrażanego na tym samym odcinku linii kolejowej, ale w ramach innego projektu;
 - do nierzetelnego zaplanowania przeprowadzenia prac na nieruchomościach, do których nie uzyskała prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane – w przypadku umowy nr 90/101/0111/19/Z/I.

Nierzetelne przygotowanie ww. inwestycji skutkowało opóźnieniem w ich realizacji, w związku z czym zagrożone zostało osiągnięcie planowanych w KPK efektów rzeczowych na koniec 2023 r.

Zdaniem NIK nie wystąpiły żadne obiektywne przyczyny niezrealizowania ww. inwestycji w wyznaczonym terminie. Przygotowanie i planowanie danej inwestycji powinno być przeprowadzone tak, aby zapewnić osiągnięcie zakładanych celów w planowanym terminie. Zadaniem inwestora jest rzetelne zaplanowanie przebiegu inwestycji, tj. w sposób pozwalający na zapobieżenie wystąpieniu nieusuwalnych kolizji międzyprojektowych. Ponadto zabudowa ETCS na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A. w ramach innych umów niż poddane kontroli również nie była przeprowadzana zgodnie z planem. Przykładowo inwestycja pn. „Zabudowa ERTMS-ETCS na liniach sieci bazyowej TEN-T” była opóźniona o co najmniej 26 miesięcy, a jej zaawansowanie rzeczowe wg stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 43,9%. Tym samym także w przypadku realizacji tego projektu zagrożone jest osiągnięcie do końca 2023 r. rezultatów zaplanowanych w KPK.

5.1.3. Centrum Unijnych Projektów Transportowych – instytucje właściwe w sprawach wydatkowania środków z funduszy UE

CUPT zarządzając funduszami pochodzącymi z Unii Europejskiej, przeznaczał środki na wspieranie inwestycji infrastrukturalnych m.in. w obszarze transportu kolejowego. W statucie CUPT ustalono, że przedmiotem działalności CUPT jest wdrażanie programów, instrumentów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej, w szczególności współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz opracowywanie, wdrażanie i inicjowanie rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych.

CUPT w latach 2017–2021 na podstawie 78 umów przekazało PKP PLK S.A. 24 525 796,2 tys. zł na dofinansowanie realizacji inwestycji o łącznej wartości 51 647 324,4 tys. zł.

W ww. okresie CUPT zawarło 11 umów (z powyższych 78) na dofinansowanie, w łącznej kwocie 9 402 739,1 tys. zł inwestycji o wartości 13 150 401,1 tys. zł ogółem, które dotyczyły budowy systemu ERTMS. Dziewięć z powyższych umów zostało zawartych w ramach POIiŚ, a dwie w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Dofinansowanie zostało udzielone celem zabezpieczenia potrzeb PKP PLK S.A. w zakresie wdrażania systemów ETCS i GSM-R na liniach kolejowych.

Zakładanym efektem powyższych 11 umów miało być m.in. wybudowanie systemu ETCS łącznie na 1858,763 km linii kolejowych oraz systemu GSM-R łącznie na 14 187,910 km linii kolejowych. Zaawansowanie rzeczowej realizacji według stanu na 31 grudnia 2021 r. siedmiu umów wynosiło od 70 do 100%, trzech umów od 40 do 50%, a jednej – 0,18%³¹

Cztery z ww. 11 umów³², dotyczące wdrażania systemu ERTMS, zostały zawarte na dofinansowanie w łącznej kwocie ok 5,6 mld zł, z czego CUPT przekazało PKP PLK S.A. do 31 grudnia 2021 r. dofinansowanie w łącznej kwocie ok. 4,65 mld zł, co stanowiło ok. 83% udzielonego dofinansowania. Cztery przedmiotowe umowy to:

- UoD nr POIS.05.01.00-00-0006/15 zawarta z PKP PLK S.A. 5 października 2015 r., na dofinansowanie realizacji projektu pt. „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty,

Przedmiot działalności CUPT

Wartość dofinansowania przekazanego przez CUPT na inwestycje z zakresu ERTMS zabezpieczające potrzeby PKP PLK S.A. w tym zakresie

W UoD założono zabudowanie ETCS na ponad 1850 km, a GSM-R na ponad 14 000 km linii kolejowych

Cztery umowy wdrażające system ERTMS zostały zawarte z PKP PLK S.A. w latach: 2015, 2016, 2017 i 2018

³¹ Umowa POIS.05.01.00-00-0002/15 – 100%, POIS.05.01.00-00-0005/15 – 93,75%, POIS.05.01.00-00-0006/15 – 91,15%, POIS.05.01.00-00-0007/15 – 97,65%, POIS.05.01.00-00-0010/16 – 90,53%, POIS.05.01.00-00-0011/16 – 0,18%, POIS.05.01.00-00-0012/16 – 43,61%, POIS.05.01.00-00-0024/17 – 41,27%, POIS.05.01.00-00-0027/17 – 80,26%, CEF/011/2014 – 72,92%, CEF/047/2016 – 48,85%. UoD nr POIS.05.01.00-00-0011/16 z 20 grudnia 2016 r. na dofinansowanie projektu pt. „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap II”, stanowi kontynuację prac na tym samym odcinku objętych UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. dotyczącą „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap I”, której zaawansowanie rzeczowej realizacji według stanu na koniec 2021 r. wyniosło 90,53%.

³² Umowy nr: POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. na dofinansowanie „Modernizacji linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, FAZA II”; POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap I”; POIS.05.01.00-00-0024/17-00 z 29 grudnia 2017 r. na dofinansowanie realizacji projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”; CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Zabudowy ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Faza II”, obejmującego m.in. zaprojektowanie i wykonanie LCS Skiernewice oraz systemu ERTMS/ETCS poziom 2 GSM-R na odcinku Warszawa Zachodnia–Koluszki w km 3,900 – 104,918 linii nr 1 i Koluszki–Łódź Widzew w km 26,400 – 7,200 linii nr 17;

- UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 zawarta z PKP PLK S.A. 25 lipca 2016 r. na dofinansowanie realizacji projektu pt. „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap I”, obejmującego m.in. wykonanie kompleksowych robót w obszarze urządzeń sterowania ruchem wraz z teletechniką i ETCS na linii nr 7 na odcinku Otwock–Lublin w km 26,050 – 175,850;
- UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17 zawartą z PKP PLK S.A. 29 grudnia 2017 r. na dofinansowanie realizacji projektu pn. „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”; umowa obejmowała zabudowę systemu GSM-R na 13 843,914 km linii kolejowych oraz zabudowę kablem światłowodowym na 202,013 km linii kolejowych, a jej celem było wprowadzenie radiołączności kolejowej w standardzie GSM-R, w powiązaniu z centralizacją systemów sterowania i wdrażaniem systemów bezpiecznej kontroli jazdy pociągów;
- UoD nr CEF/047/2016 zawarło z PKP PLK S.A. 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie projektu pt. „Zabudowa ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T”; umowa obejmowała zabudowę systemu ERTMS/ETCS na czterech odcinkach linii sieci bazowej TEN-T o łącznej długości 989,553 km.

Zawieranie UoD poprzedzało przeprowadzenie oceny dokumentacji aplikacyjnej PKP PLK S.A.

CUPT zawierało umowy o dofinansowanie, które zostały poddane kontroli, po przeprowadzeniu oceny dokumentacji aplikacyjnej złożonej przez PKP PLK S.A., tj. wniosków o dofinansowanie projektów wraz z załącznikami. Oceny wniosków były dokonywane w oparciu o obowiązujące procedury w tym zakresie.

Umowy poddane kontroli wielokrotnie aneksowano (2 razy aneksowano umowę dofinansowaną z CEF, od 4 do 7 razy aneksowano umowy dofinansowane z POIiŚ). Jako powody aneksowania umów dofinansowanych z POIS wskazano m.in.:

- zmianę montażu finansowego w zakresie źródła finansowania,
- aktualizację terminów oraz kosztów realizacji poszczególnych zadań,
- przedłużającą się procedurę przetargową wybory wykonawcy,
- zmianę zakresu i wartości wskaźników projektu,
- odstąpienie od realizacji umowy z winy wykonawcy.

CUPT w przypadku umów dofinansowanych z POIiŚ, każdorazowo uzyskiwało zgodę Instytucji Zarządzającej (IZ) na zawarcie aneksów. Umowa dofinansowana z CEF była aneksowana również na wniosek IZ, w związku ze zmianą wzoru umowy. O zawarciu aneksów CUPT informowało IZ oraz ministra właściwego ds. transportu.

W celu weryfikowania realizacji założonych w UoD osiągnięć, CUPT wprowadził do tych umów wskaźniki produktu

CUPT do opracowanych umów o dofinansowanie (realizowanych ze środków POIiŚ) wprowadziło wskaźniki produktu, odnoszące się do budowy systemu ERTMS/ETCS/GSM-R, celem weryfikacji realizacji założonych osiągnięć w zawartych umowach z PKP PLK S.A. Ustalonym wskaźnikom produktu przypisano wartości docelowe, planowane do osiągnięcia w wyniku realizacji dofinansowanych projektów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W UoD nr POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” wynoszący 62,00 km. Osiągnięcie tego wskaźnika przewidziano w UoD w 2017 r. Termin ten był czterokrotnie zmieniany i ostatecznie ustalony na 2022 r. aneksem nr POIS.05.01.00-00-0006/15-04 z 27 września 2018 r. Pismem z 15 marca 2022 r. PKP PLK S.A. zwróciła się do CUPT o wyrażenie zgody na aneksowanie umowy obejmujące m.in. zmianę roku osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika na 2023 r.

W UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” na 149,800 km. W UoD o dofinansowanie przewidziano osiągnięcie powyższego wskaźnika w 2020 r. Termin ten był dwukrotnie zmieniany i ostatecznie ustalony na 2022 r. w aneksie nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 z 31 grudnia 2021 r. Ponadto aneksem nr POIS.05.01.00-00-0010/16-02 z 5 lipca 2018 r. wprowadzono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS” z terminem jego osiągnięcia w 2021 r. Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 ustalono termin osiągnięcia powyższego wskaźnika w 2022 r.

W UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17 z 29 grudnia 2017 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” oraz wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system GSMR” wynoszące 13 842,91 km z terminem osiągnięcia w 2023 r.

W powyższych umowach nie określono wskaźników pośrednich, ponieważ załączniki do umów przygotowywano zgodnie z ustalonymi i przekazanymi przez IZ wzorami, w których nie przewidziano wartości pośrednich a jedynie wartości docelowe.

W umowie nr CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Zabudowy ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T” nie określono żadnych wskaźników produktu.

CUPT nie ogłosiło po opublikowaniu Suplementu do KPW TSI konkursu w celu dofinansowania wyposażania przez przewoźników zabudowy urządzeń pokładowych ERTMS, mimo określenia w pkt 2.3. Suplementu nr 1 do KPW TSI modelu finansowania ze środków wspólnotowych zabudowy urządzeń pokładowych ETCS/GSM-R.

Nieuzyteczny model finansowania określony w Suplemencie do KPW TSI

CUPT finansując kolejowe projekty taborowe w ramach POIiŚ 2014–2020 przeprowadziło dwa konkursy w okresie od listopada 2016 r. do maja 2017 r., tj. przed opublikowaniem KPW TSI i przed opracowaniem Suplementu do KPW TSI. W efekcie rozstrzygnięcia tych konkursów CUPT zawarło z przewoźnikami oraz jednostkami samorządu terytorialnego 12 UoD projektów o łącznej wartości ok. 5 mld zł, w których łączną kwotę dofinansowania ustalono na ok. 1,9 mld zł. Umowy dotyczyły m.in. modernizacji siedmiu i zakupu: 20 lokomotyw, 108 elektrycznych zespołów trakcyjnych, dwóch spalinowych zespołów trakcyjnych i sześć zespołów z napędem hybrydowym elektryczno-spalinowym. Średni planowany koszt zakupu nowych lokomotyw lub zespołów trakcyjnych wyniósł 24,9 mln zł, a średni koszt modernizacji lokomotywy 6,9 mln zł.

W zakresie finansowania kolejowych projektów taborowych ze środków Instrumentu CEF zorganizowane zostały przez Komisję Europejską i CINEA konkursy, w których w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R w perspektywie 2014–2020 WoD złożyły dwa podmioty, a w perspektywie 2021–2027 trzy podmioty. Żaden z powyższych podmiotów nie uzyskał wsparcia ze środków CEF. CUPT nie otrzymywało informacji zwrotnej z CINEA dotyczących oceny poszczególnych wniosków i nie posiadało wiedzy o przyczynach nieprzyznania wsparcia projektom. Rola CUPT w powyższych konkursach polegała na weryfikacji WoD.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zadeklarował wsparcie w działaniach podejmowanych na rzecz wdrożenia interoperacyjności kolei w Polsce

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zainicjował współpracę między ministrem właściwym ds. transportu, Prezesem UTK a Inicjatywą Jaspers³³, celem przyspieszenia dostosowania systemu łączności w krajowym ruchu kolejowym do wymagań zawartych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2016/919 w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności „Sterowanie”. Przejawem gotowości ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego do ścisłej współpracy w uzyskaniu pomocy ze środków europejskich oraz wsparcia realizacji projektów z zakresu rozwoju ERTMS było przekazanie w styczniu 2018 r. listu intencyjnego, w którym minister właściwy ds. rozwoju regionalnego deklarował ministrowi właściwemu ds. transportu i Prezesowi UTK wsparcie działań na rzecz wdrożenia interoperacyjności „Sterowanie”. Podpisanie listu intencyjnego poprzedziło uzgodnienie z Prezesem UTK działań w zakresie opracowania KPW TSI.

Minister właściwy ds. transportu był upominany o przygotowanie rozwiązań z zakresu wdrożenia ERTMS w Polsce

Już w I kwartale 2017 r. b. Ministerstwo Rozwoju zwracało uwagę ministrowi właściwemu ds. transportu, że ocena studium wykonalności oraz weryfikacja wniosku aplikacyjnego projektu PKP PLK S.A. dotyczącego budowy infrastruktury systemu GSM-R, są uzależnione od zakończenia przez b. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa prac nad Narodowym Planem Wdrażania ERTMS w Polsce.

W maju 2018 r. minister właściwy ds. rozwoju regionalnego ponownie zwrócił się do ministra właściwego ds. transportu z prośbą o przekazanie informacji dotyczącej rozwiązania problemu wyłączenia radiołączności analogowej na sieci PKP PLK S.A. oraz zapewnienia funkcjonalności systemu GSM-R z punktu widzenia przewoźników poruszających się po tej sieci.

W lipcu 2018 r. Podsekretarz Stanu w b. Ministerstwie zwrócił się z prośbą o potwierdzenie, że termin zakończenia prac w MI nad uzupełnieniem (suplementem) do KPW TSI, zaplanowanym przez ministra właściwego ds. transportu na koniec lipca 2018 r. nie uległ zmianie.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego przypominał ministrowi właściwemu ds. transportu o konieczności opracowania aneksu do KPW TSI

W sierpniu 2018 r. b. Minister Inwestycji i Rozwoju wyraził zaniepokojenie brakiem informacji ze strony Ministerstwa Infrastruktury na temat stanu prac nad opracowaniem aneksu do KPW TSI uwzględniającego harmonogram wyłączenia łączności analogowej na sieci kolejowej oraz wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemu ERTMS.

³³ Ang. *Joint Assistance to Support Projects In European Regions* – jest to inicjatywa mająca na celu usprawnienie przygotowania projektów ubiegających się o finansowanie z unijnych funduszy i pomoc państwu członkowskiemu w wykorzystaniu dotacji UE szybciej i w bardziej efektywny sposób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednocześnie ponownie zwrócił się do ministra właściwego ds. transportu o podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego przyjęcia przedmiotowego dokumentu, po raz kolejny wskazując na wagę i znaczenie tego dokumentu do poprawy konkurencyjności i postępu technologicznego w sektorze kolejowym.

Wsparcie z CEF (organem wdrażającym ten Instrument był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego) otrzymał projekt PKP PLK S.A. pn. „Zabudowa ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T” o wartości ok. 220 mln EUR i dofinansowaniu w wysokości ok. 187 mln EUR. Projekt obejmował opracowanie dokumentacji technicznej oraz zabudowę ETCS poziomu 2 na czterech liniach kolejowych, o łącznej długości ok 990 km, które są położone na sieci bazowej TEN-T w Polsce.

PKP PLK S.A. dotychczas w ramach ww. projektu otrzymała ok 60,5 mln EUR w formie zaliczek oraz ok. 18,7 mln zł w formie refundacji. Realizacja projektu przebiegała z opóźnieniami wynikającymi głównie z opóźnień we wdrażaniu GSM-R w ramach projektu POIiŚ „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS”. Konieczne będzie wydłużenie realizacji tego projektu do końca 2024 r.

Ze względu na ograniczoną dostępność środków POIiŚ 2014–2020 nie zapewniono w okresie styczeń 2018 r.–czerwiec 2022 r. finansowego wsparcia przewoźników kolejowych ze środków tego programu operacyjnego, na dofinansowanie kosztów wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemów ETCS lub GSM-R. Aplikowanie o środki CEF odbywa się w drodze konkursów ogólnoeuropejskich ogłaszanych bezpośrednio przez KE, która następnie z CINEA ocenia wnioski aplikacyjne składane bezpośrednio przez potencjalnych beneficjentów. Przy czym z uwagi na centralną formułę zarządzania tym instrumentem, administracje państw członkowskich mają ograniczoną możliwość wpływania na alokowanie środków CEF na konkretne obszary tematyczne i grupy beneficjentów.

W okresie od stycznia 2018 r. do czerwca 2022 r. nie opracowano programu pomocowego, który miał stanowić podstawę wsparcia przewoźników kolejowych w wyposażaniu pojazdów kolejowych w urządzenia pokładowe systemów ETCS i GSM-R. Brak opracowania programu był efektem niezapewnienia ze źródeł wspólnotowych środków finansowych na ten cel, w wyniku wzrostu kosztów już realizowanych inwestycji.

W ramach POIiŚ po opublikowaniu suplementu do KPW TSI nie ogłoszono konkursów na dofinansowanie wyposażania pojazdów w urządzenia pokładowe ERTMS, ponieważ nie zostały zapewnione środki finansowe na cel – tzw. brak dostępnej alokacji POIiŚ 2014–2020. Po opublikowaniu Suplementu nr 1 do KPW TSI realizowano umowy z beneficjentami projektów taborowych wyłonionych do dofinansowania w ramach konkursów³⁴ ogłoszonych przed publikacją Suplementu nr 1 do KPW TSI. W ramach tych konkursów wymagane było, żeby pojazdy trakcyjne były wyposażone w urządzenia pokładowe ETCS.

Wsparcie ze środków CEF pozyskano na dofinansowanie realizacji projektu PKP PLK S.A. dotyczącego zabudowy systemów ETCS i GSM-R

Wsparcia ze środków CEF nie pozyskano na dofinansowanie przez przewoźników kosztów wyposażenia pojazdów trakcyjnych

Nie opracowano programu pomocowego dotyczącego wsparcia finansowego w zakresie wyposażania pojazdów trakcyjnych

Po opublikowaniu Suplementu do KPW TSI nie ogłoszono konkursu w ramach POIiŚ dedykowanego wyposażeniu pojazdów w urządzenia pokładowe ERTMS

³⁴ Konkursy nr POIiŚ.5.1/1/16 i POIiŚ.5.2/1/16.

W ramach konkursów organizowanych przez KE żaden z polskich podmiotów nie uzyskał wnioskowanego dofinansowania projektów z zakresu ERTMS

W okresie od 1 października 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. KE ogłosiła trzy konkursy, w których podmioty z Polski mogły ubiegać się o wdrażanie ERTMS. Były to: trwający od listopada 2019 r. konkurs w ramach mechanizmu Blending Facility³⁵ oraz dwa konkursy CEF, jeden trwający od października 2019 r. do lutego 2020 r. – dotyczący projektów prototypowych, a drugi od września 2021 r. do stycznia 2022 r., który umożliwiał dofinansowanie wdrożenia urządzeń pokładowych ERTMS.

W ramach pierwszego z ww. konkursów nie został złożony wniosek o dofinansowanie, mimo wstępnego zainteresowania dwóch podmiotów. W drugim konkursie wniosek złożył jeden z przewoźników transportowych, ale nie otrzymał on dofinansowania. W ramach trzeciego konkursu wnioski aplikacyjne złożyły trzy podmioty, ale żaden z nich nie został objęty przez KE dofinansowaniem.

W opinii MFiPR główną przyczyną niewyselekcjonowania do dofinansowania przez KE projektów polskich podmiotów w ramach drugiego z konkursów CEF, była bardzo wysoka konkurencja (zapotrzebowanie na środki CEF trzykrotnie przekroczyło budżet konkursu zaplanowany w wysokości 400 mln EUR). Ze złożonych 93 projektów wybrano 25, przy czym jednocześnie zwiększono budżet konkursu o ponad 23%.

MFiPR po otrzymaniu informacji o przyczynach nieprzyznania dofinansowania w ramach CEF, zamieszczał je na stronie internetowej dedykowanej instrumentowi CEF oraz przekazywał MI i CUPT.

5.2. Zabudowa systemu ERTMS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania PKP PLK S.A. na rzecz zabudowy systemów ETCS/GSM-R skutkujące nieosiągnięciem założonych w KPK i w KPW TSI celów z zakresu ich wdrożenia. Zarząd PKP PLK S.A. nieprawidłowo realizował inwestycje dotyczące wdrożenia ETCS i GSM-R, ponieważ nie zsynchronizował w czasie terminów realizacji tych inwestycji między sobą i z innymi realizowanymi projektami. Nierzetelne przygotowanie inwestycji pn.: „Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS” oraz inwestycji zabudowy systemu ETCS w zakresie realizacji wybranych umów, skutkowało bowiem wdrożeniem ETCS, w okresie objętym kontrolą, jedynie na ok. 500 km linii, co stanowi zaledwie 25% wielkości planowanej w KPK do osiągnięcia w 2023 r. (2000 km). Ponadto Zarząd PKP PLK S.A. odstąpił od wdrożenia GSM-R na liniach kolejowych, na których nie planowano zabudowy własnej tego systemu oraz zawniósował o podział zakresu i harmonogramu projektu zabudowującego infrastrukturę GSM-R na ok. 14 tys. km linii, pomiędzy perspektywy finansowe UE 2014–2020 i 2021–2027.

³⁵ CEF Transport Blending Facility jest instrumentem umożliwiającym specyficzny montaż finansowy zakładający udział na poziomie projektu środków bezzwrotnych (unijna dotacja z CEF) oraz środków zwrotnych, pochodzących z akredytowanych przez Komisję Europejską instytucji finansowych (PDF). W Polsce status akredytowanej instytucji finansowej posiada Bank Gospodarstwa Krajowego.

Tym samym niemożliwe jest również wdrożenie, zgodnie z planem określonym w KPW TSI, cyfrowej, kolejowej łączności głosowej GSM-R na całej sieci w 2024 r.

5.2.1. PKP PLK S.A.

W latach 2017–2022 (do 19 maja 2022 r.) PKP PLK realizowała w sumie 20 inwestycji z zakresu wdrażania ERTMS/ETSC/GSM-R na zarządzanych przez siebie liniach kolejowych. Łączna wartość netto podpisanych umów związanych z realizacją tych inwestycji wyniosła 7 026 499,3 tys. zł, z czego 17 inwestycji było dofinansowanych z CEF 2014–2020, POIiŚ 2007–2013 i 2014–2020. Spośród 20 inwestycji osiem zostało zakończonych. Kontrolą w PKP PLK S.A. objęto inwestycje³⁶ o łącznej wartości 3 515 913,2 tys. zł, co stanowiło 50% wartości netto wszystkich inwestycji z zakresu wdrażania ERTMS/ETSC/GSM-R realizowanych przez PKP PLK S.A.

Inwestycja pn. „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap I” w zakresie wdrożenia ETSC realizowana była na podstawie umowy zawartej 22 września 2017 r. nr 90/101/0082/17/Z/I na „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia – Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, odcinek Otwock–Lublin w km 26,050 – 175,850 w ramach projektu POIiŚ 5.1–11.1 pn. Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, Etap I – zamówienie częściowe D – wykonanie projektów i robót modernizacyjnych linii kolejowej nr 7 w zakresie urządzeń sterowania ruchem wraz z teletechniką i ETCS na odcinku Otwock–Lublin”.

Na podstawie umowy nr 90/101/0082/17/Z/I wartość netto zaplanowanych na jej podstawie robót wyniosła 421 305,7 tys. zł i swoim zakresem rzeczowym obejmowała ona prace związane z wykonaniem projektów i modernizacją linii w zakresie urządzeń sterowania ruchem kolejowym wraz z teletechniką i ETCS. Ww. umowa była trzykrotnie zmieniana: aneks

Łączna wartość umów zawartych przez PKP PLK S.A. z zakresu wdrażania ERTMS wyniosła ponad 7 mld zł netto

Zakres umowy na realizację inwestycji na linii nr 7

Umowę nr 90/101/0082/17/Z/I aneksowano trzykrotnie, a termin jej zakończenia wydłużono do końca maja 2023 r.

³⁶ 1. Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa–Dorohusk na odcinku Warszawa–Otwock–Dęblin–Lublin, etap I o wartości 476 152,9 tys. zł, realizowanej w latach 2017–2023, dofinansowanej w kwocie 3 289 415, 7 tys. zł z POIiŚ 2014–2020 na podstawie umowy z 26 lipca 2016 r. nr POIS.05.01.00-00-0010/16-00 ,
2. Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A, odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice) – Faza II, i Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, LOT C – pozostałe roboty, FAZA II o wartości 360 523,2 tys. zł, realizowanych w latach 2014–2024, dofinansowanych w łącznej kwocie 218 365,8 tys. zł z POIiŚ 2014–2020 na podstawie umów: z 5 października 2015 r. nr POIS.05.01.00-00-0005/15, i z 15 października 2015 r. nr POIS.05.01.00-00-0006/15.
3. Wdrożenie systemu ERTMS_ETCS poziom 2, wraz z budową LCS oraz samoczynnej blokady liniowej, na odcinku linii kolejowej nr 4, Korytów–Zawiercie o wartości 314 000 tys. zł, realizowanej w latach 2019–2023, finansowanej z budżetu państwa.
4. Dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych o wartości 27 000 tys. zł, realizowanej w latach 2020–2023, finansowanej z budżetu państwa.
5. Rekonfiguracja systemu ERTMS poziom 2 zabudowanego na linii kolejowej E65 Warszawa Wschodnia–Gdynia Chylonia do nowego profilu, dostosowaniem urządzeń PIP na stacji Kwidzyn i włączeniem mijanki Kozłowo do LCS Działdowo o wartości 33 760 tys. zł, realizowanej w latach 2020–2021, finansowanej z budżetu państwa.
6. Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A w ramach NPW ERTMS o wartości 2 186 595 tys. zł, realizowanej w latach 2018–2024, dofinansowanej w kwocie 1 266 640,6 tys. zł z POIiŚ 2014–2020 na podstawie umowy z 29 grudnia 2017 r. nr POIS.05.01.00-00-0024 .

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nr 1 z 6 września 2019 r. został zawarty w związku z koniecznością rozszerzenia katalogu podzlecanych robót, aneks nr 2 z 27 września 2019 r. zawarty w związku z koniecznością korekty rozbięcia ceny ofertowej oraz aneks nr 3 z 27 stycznia 2022 r. zawarty w związku z zleceniem wykonawcy robót dodatkowych polegających na wykonaniu dokumentacji projektowej i zabudowie urządzeń sterowania ruchem i telekomunikacji związanych z budową łącznicy kolejowej pomiędzy liniami nr 7 i 68. Ponadto wydano wykonawcy 58 uzasadnionych poleceń zmiany zakresy prowadzonych robót. W związku z zawarciem aneksu nr 3 oraz ww. poleceniami zmian wartość netto wykonywanych robót wyniosła 476 152,9 tys. zł i zmianie uległ termin zakończenia realizacji umowy, który został wyznaczony na 31 maja 2023 r.

Problemy występujące w trakcie inwestycji na linii kolejowej nr 7 skutkowały wydłużeniem okresu jej realizacji

W toku realizacji inwestycji wystąpiły problemy w zakresie prowadzonych robót budowlanych, opracowania dokumentacji projektowej, montażu urządzeń i przeprowadzonych odbiorów wynikające przede wszystkim z niewystarczającego potencjału kadrowego wykonawcy i podwykonawców. W związku z powyższym PKP PLK S.A. wdrożyła działania zaradcze polegające na prowadzeniu stałego nadzoru nad realizacją robót urządzeń sterowania ruchem kolejowym i telekomunikacyjno-technicznych, w tym przeprowadzaniu kontroli terenowych raz w tygodniu. Na odcinku Otwock–Pilawa i Pilawa–Dęblin–w trakcie realizacji robót stwierdzono wykonanie robót dodatkowych, które były niezbędne dla właściwej realizacji przedmiotu zamówienia, co wydłużyło termin wykonania robót, które spowodowały opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy o 25 miesięcy względem pierwotnego terminu zakończenia umowy (tj. 30 kwietnia 2020 r.). Z powodu wydłużenia czasu na ukończenie robót torowych oraz wykonanie prac w zakresie zabudowy łącznicy kolejowej linii kolejowej nr 7 i linii kolejowej nr 68 został zawarty aneks nr 3 do umowy z wykonawcą określający nową datę zakończenia robót (31 maja 2023 r.).

Do pełnego zrealizowania inwestycji na linii nr 7 wymagane jest ukończenie innych inwestycji PKP PLK S.A.

Wg stanu na kwiecień 2022 r. wykonawcy pozostały do wykonania przede wszystkim roboty dodatkowe wynikające z aneksu nr 3 oraz dokonanie poprawek wynikających z przeprowadzonych odbiorów. Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 95,3%, natomiast zaawansowanie finansowe wg stanu na 31 maja 2022 r. wyniosło 94,3%. W opinii Inżyniera Kontraktu realizacja umowy powinna zakończyć się w terminie wynikającym z aneksu nr 3, co jest, jednakże uzależnione od terminowego przekazania certyfikowanego systemu ERTMS/GSM-R, który powstaje w drodze realizacji innej inwestycji PKP PLK S.A.

Umowę z wykonawcą inwestycji na linii Warszawa–Łódź zawarto w styczniu 2014 r.

Inwestycje pn. „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, Lot A, odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice) – Faza II” i „Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, LOT C – pozostałe roboty, FAZA II” w zakresie wdrożenia ERTMS/ETCS/ realizowane były na podstawie umowy zawartej 29 stycznia 2014 r. nr 90/130/0001/14/WI/I na zaprojektowanie i wykonanie LCS Skierniewice oraz ERTMS/ETCS poziomu drugiego i GSM-R na odcinku Warszawa Zachodnia–Koluszki w km 3,900–104,918 linii nr 1 i Koluszki–Łódź Widzew w km 26,400 – 7,200 linii nr 17 w ramach projektów: Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

etap II, odcinek Warszawa Zachodnia–Miedniewice (Skierniewice) (POIiŚ 7.1–24.1) i Modernizacja linii kolejowej Warszawa–Łódź, etap II, pozostałe roboty (POIiŚ 7.1–24.3).

Na podstawie umowy wartość netto wykonywanych robót wyniosła 360 523,2 tys. zł i swoim zakresem rzeczowym obejmowała ona prace związane m.in. zaprojektowaniem, budową, dostawą, montażem i uruchomieniem wszelkiego niezbędnego sprzętu systemu ERTMS/ETCS poziom 2 z urządzeniami RBC zlokalizowanych w budynkach Lokalnych Centrów Sterowania: Grodzisk Mazowiecki, Skierniewice, Koluszki oraz zaprojektowaniem, budową, instalacją systemów LCS Skierniewice wraz z dostarczeniem spójnego systemu telekomunikacyjnego.

Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 94,7%, natomiast zaawansowanie finansowe wg stanu na 31 maja 2022 r. wyniosło 95,1%. Przewidywany przez wykonawcę termin zrealizowania umowy to 23 grudnia 2022 r.

Wyżej wymieniona umowa była czterokrotnie zmieniana: aneks nr 1 z dnia 31 marca 2015 r. został zawarty w związku ze zmianami właścicielskim u jednego z członków konsorcjum, aneks nr 2 z dnia 14 września 2016 r. został zawarty w związku ze zmianą terminu zakończenia Kontraktu na dzień 30 czerwca 2018 r., aneks nr 3 z dnia 27 czerwca 2018 r. został zawarty w związku ze zmianą rozmieszczenia balis, aneks nr 4 z dnia 7 października 2020 r. został zawarty w związku ze zleceniem wykonawcy robót dodatkowych polegających na zaprojektowaniu i wykonaniu prac obejmujących zmiany w urządzeniach wewnętrznych i zależnościowych w stacyjnych urządzeniach komputerowych typu ESTW L 90 5 na stacji Skierniewice, wprowadzenia zmian w aplikacjach komputerowych urządzeń wewnętrznych na stacji Skierniewice oraz aplikacji RBC dla systemu ERTMS/ETCS poziomu drugiego.

W toku realizacji inwestycji wystąpiły problemy w zakresie prowadzonych robót budowlanych, opracowania dokumentacji projektowej, montażu urządzeń i przeprowadzonych odbiorów, które spowodowały opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy o 12 miesięcy względem terminu zakończenia umowy wynikającego z aneksów (tj. 6 kwietnia 2021 r.). W związku z powyższym PKP PLK S.A. wdrożyła działania zaradcze polegające na zobowiązaniu wykonawcy do większego zaangażowania i intensyfikacji prac, umożliwiających wykonanie zadania w terminach kontraktowych. Z powodu niezakończania umowy w terminie wykonawca złożył wnioski o aneksowanie umowy, który uzasadnił przyczynami nieleżącymi po jego stronie, m.in. stanem epidemii wywołanym wirusem COVID oraz zmianą warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych PKP PLK S.A. nie zakończyło analizy wniosku.

Inwestycja pn. „Wdrożenie systemu ERTMS_ETCS poziomu drugiego, wraz z budową LCS oraz samoczynnej blokady liniowej, na odcinku linii kolejowej nr 4, Korytów–Zawiercie” realizowana była na podstawie umowy nr 90/101/0111/19/Z/I na wdrożenie systemu ERTMS/ETCS poziom 2 wraz z budową LCS oraz samoczynnej blokady liniowej, na odcinku linii kolejowej nr 4, Korytów–Zawiercie w ramach projektu Modernizacja linii

Umowa nr 90/130/0001/14/WI/I o wartości ponad 360 mln zł była aneksowana czterokrotnie

Problemy występujące w realizacji inwestycji na linii Warszawa–Łódź skutkowały opóźnieniem w terminie jej zakończenia o 12 miesięcy

Na odcinku linii kolejowej nr 4 wdrażano m.in. system ETCS poziomu 2 za ponad 300 mln zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kolejowej nr 4 – Centralna Magistrala Kolejowa etap II zawartej w 30 września 2019 r. Wartość netto wykonywanych robót wyniosła 314 000,0 tys. zł i obejmowała szereg prac dotyczących zabudowy urządzeń systemu ERTMS.

W umowie zawarto również prawo opcji dotyczące świadczenia usług pogwarancyjnych dla dostarczonych, w ramach realizacji ww. inwestycji systemu.

Zaawansowanie rzeczowe projektu na linii nr 4 nie przekraczało 23%

Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 23%, natomiast zaawansowanie finansowe wg stanu na 31 maja 2022 r. wyniosło 23,3%. Przewidywany przez wykonawcę termin zrealizowania umowy to 30 sierpień 2023 r.

Wyżej wymieniona umowa została raz zmieniona. 12 marca 2020 r. zawarto aneks nr 1 w związku ze zmianą przepisów podatkowych. W toku realizacji inwestycji wystąpiły problemy związane z opóźnieniem w pozyskiwaniu dokumentacji projektowych wykonywanych przy realizacji powiązanych zadań realizowanych na linii nr 4 dotyczących modernizacji stacji Psary, Góra Włodowska oraz posterunku odgałęźnego Knapówka (konieczność unieważnienia postępowań i zmiana trybu z projektuj i buduj na oddzielne postępowania). Dodatkowo wystąpił problem związany z uzyskaniem prawa do dysponowania nieruchomością dla działek zarządzanych przez PKP SA, mimo, że dla wcześniejszych inwestycji PKP S.A. dla tych samych działek wydawało prawo dysponowania. W związku z powyższym PKP PLK S.A. planuje wdrożyć fazowanie prac Wykonawcy, na odcinkach, dla których dostępna jest pełna dokumentacja projektowa oraz prowadzi z wykonawcą rozmowy w zakresie aneksowania umowy.

Koszt wprowadzenia zmian w systemie ERTMS/ETCS na Dolnym Śląsku

Inwestycja pn. „Dostosowanie systemu poziom 2 na pilotażowym odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna do zaistniałych zmian infrastruktury, wypracowanych i przyjętych standardów oraz rozwiązań technicznych” była realizowana na podstawie umowy nr 90/106/0063/20/Z/I zawartej 18 sierpnia 2020 r.

Wartość netto wykonywanych robót wyniosła 27 000,0 tys. zł i dotyczyła opracowania dokumentacji wstępnej, wykonawczej i powykonawczej wprowadzanych zmian w systemie ERTMS/ETCS na odcinku Legnica–Węglińiec–Bielawa Dolna, realizację prac związanych ze zmianą konfiguracji systemu ERTMS/ETCS (RBC Bolesławiec) umożliwiającą osiągnięcie założeń zadania, przeprowadzenie testów i uzyskanie niezbędnych certyfikatów po wprowadzonych zmianach w systemie.

Zaawansowanie rzeczowe inwestycji na Dolnym Śląsku wyniosło na koniec I półrocza 2022 r. ok. 61%

Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 60,7%, natomiast zaawansowanie finansowe wg stanu na 31 maja 2022 r. wyniosło 60,7%. Przewidywany termin zrealizowania umowy to 31 grudnia 2024 r.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zakończono prace projektowe i przyjęto dokumentację przez Zespół Oceny Projektów Inwestycyjnych. Wykonawca rozpoczął prace związane ze zmianą aplikacji dla systemu ERTMS/ETCS. W związku z opóźnieniem w uruchomieniu systemu GSM-R, który niezbędny jest do przeprowadzenia testów niemożliwy do dotrzymania jest termin zakończenia umowy w obowiązującym harmonogramie i terminie umownym (tj. 21 grudnia 2023 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W toku realizacji inwestycji wystąpiły problemy związane z uzyskaniem certyfikatu zgodności dla prac na linii kolejowej 274/278 dla odcinka Węgliniec-Zgorzelec (granica państwa). Spowodowane to było pojawiającymi się interferencjami/zakłóceniami w strefie przygranicznej pomiędzy nowo projektowaną siecią GSM-R po stronie polskiej a siecią GSM-R po stronie niemieckiej – zarządzanej przez operatora niemieckiego. W związku z prawdopodobieństwem, że nowa sieć GSM-R po stronie polskiej może zakłócać komunikację po stronie niemieckiej trwają rozmowy dotyczące dostosowania planów częstotliwości w strefie przygranicznej.

Problemy w realizacji inwestycji związane były z uzyskaniem certyfikatu zgodności

Inwestycja pn. „Rekonfiguracja systemu ERTMS poziom 2 zabudowanego na linii kolejowej E65 Warszawa Wschodnia-Gdynia Chylonia do nowego profilu, dostosowaniem urządzeń PIP na stacji Kwidzyn i włączeniem mijanki Kozłowo do LCS Działdowo” realizowana była na podstawie: umowy nr 90/105/0023/20/W/I zawartej w 10 lipca 2020 r. i umowy nr 90/105/0024/20/W/I zawartej 21 lipca 2020 r.

Rekonfiguracja systemu ERTMS na linii E65 (Warszawa-Gdynia) realizowana była na podstawie umów o łącznej wartości ok 34 mln zł

Umowa nr 90/105/0024/W/I była dwukrotnie zmieniana. Aneks nr 1 z 31 marca 2015 r. i aneks nr 2 z 31 marca 2021 r. zostały zawarte celem przedłużenia terminu zakończenia prac, w związku z niepodłączeniem zasilania przez podmiot zewnętrzny.

Wyżej wymienione umowy zostały zrealizowane, a prace zostały odebrane, odpowiednio, 7 lipca 2021 r. i 27 lipca 2021 r.

Na podstawie umowy nr 90/105/0023/20/W/I wartość netto wykonywanych robót wyniosła 13 100,0 tys. zł i obejmowała prace związane z rekonfiguracją systemu ERTMS poziom 2 zabudowanego w ciągu E-65 na obszarze LCS: Malbork, Tczew, Gdańsk i Gdynia polegające m.in. na dostosowaniu profilu prędkości po zmianie geometrii torów, zmianie implementacji wskaźników w systemie ERTMS.

Efekty rekonfiguracji systemu ERTMS na E65.

Na podstawie umowy nr 90/105/0024/20/W/I wartość netto wykonywanych robót wyniosła 20 660,0 tys. zł i swoim zakresem rzeczowym obejmowała prace związane z rekonfiguracją systemu ERTMS poziom 2 zabudowanego na linii kolejowej E65 Warszawa Wschodnia-Gdynia Chylonia, obszar LCS: Nasielsk, Ciechanów, Działdowo, Łąwa do nowego profilu prędkości po zmianie geometrii toru wraz ze zmianą implementacji wskaźników w systemie ERTMS, dostosowaniem urządzenia przekazywania informacji o pociągu na stacji Kwidzyn, wprowadzeniem zmian w związku z likwidacją przejazdu oraz zabudowa urządzeń sterowania ruchem kolejowym w ramach włączenia sterowania mijanką Kozłowo do LCS Działdowo.

Inwestycja pn. „Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S A w ramach NPW ERTMS” realizowana była na podstawie: umowy nr 90/109/0002/18/Z/I zawartej w 29 marca 2018 r. oraz umowy nr 90/109/0003/18/Z/I zawartej 29 marca 2018 r.

Inwestycja z zakresu budowy infrastruktury GSM-R była realizowana na podstawie dwóch umów o łącznej wartości netto ok 2,2 mld zł

Na podstawie umowy nr 90/109/0002/18/Z/I wartość netto wykonywanych robót wyniosła 2 149 816,1 tys. zł i zakresem rzeczowym obejmowała m.in.:

- zaprojektowanie, optymalizację, budowę i uruchomienie Sieci GSM-R (Infrastruktury GSM-R) na odcinku wdrożeniowym i w lokalizacjach wskazanych w dokumentacji przetargowej;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zaprojektowanie i budowę kanalizacji kablowej z kablem światłowodowym dla światłowodowych kabli szlakowych wraz z przyłączami;
- budowę węzłów oraz dostarczenie i uruchomienie urządzeń Sieci Dostępnej Teletransmisyjnej oraz Sieci Agregacyjnej Teletransmisyjnej;
- wdrożenie Systemu FDS na wybranych posterunkach, nastawniach i w Lokalnych Centrach Sterowania wraz z centralami FDS oraz integrację dostarczonych przez Wykonawcę Systemów w celu osiągnięcia pełnej funkcjonalności sieci GSM-R oraz zapewnienia możliwości zdalnego zarządzania wszystkimi elementami tej sieci;
- dostawę kart SIM oraz Terminali GSM-R wraz z akcesoriami;
- budowę wież i kontenerów.

W umowie nr 90/109/0002/18/Z/I zastosowano również prawo opcji polegające na możliwości powierzenia wykonawcy świadczenia usług pogwarancyjnych dla dostarczonych systemów.

Wielokrotnie
aneksowanie
przez PKP PLK S.A.
umowy na zabudowę
infrastruktury
własnej GSM-R

Umowa ta była dwukrotnie zmieniana. Aneks nr 1 z 12 czerwca 2018 r. zawarto w związku ze zmianą zapisów subklauzuli 14.2 Płatność zaliczkowa Szczególnych Warunków Umowy. Aneks nr 2 z 16 października 2019 r. został zawarty w związku z wystąpieniem okoliczności skutkujących zmianą zakresów etapów inwestycji i terminów ich realizacji. Okoliczności te to m.in.:

- konieczność zmiany liczby i lokalizacji terminali FDS wskazanych w dokumentacji przetargowej, w Załączniku nr 8 do Wymagań Zamawiającego, wynikającą z ujawnienia się różnic w Załączniku nr 8 do Wymagań Zamawiającego w stosunku do infrastruktury kolejowej niezbędnej do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego;
- konieczność zmiany terminu realizacji Kamieni Milowych na których realizację wpływa inna, równolegle realizowana przez Zamawiającego inwestycja;
- konieczności skorygowania lokalizacji Obiektu Radiokomunikacyjnego z powodu: nie przekazania przez Zamawiającego w umownym terminie prawa dostępu, obejmującego nieruchomości lub inne miejsca, co do których Zamawiający posiadał prawo do dysponowania na cele budowlane; przekazane przez Zamawiającego pozwolenia na budowę pozostawały w kolizji z planowanymi lub równolegle prowadzonymi inwestycjami przez Zamawiającego lub działającymi w jego imieniu i na jego rzecz Wykonawcami lub z inwestycjami prowadzonymi przez inne podmioty; skutkowało to zmianą liczby niezbędnych do wbudowania urządzeń;
- konieczność zmiany zakresu oraz terminu realizacji Etapów lub Kamieni Milowych, dla których konieczne jest uzyskanie przyłączy energetycznych i aktualnych Warunków Technicznych Przyłączenia (WTP) energii elektrycznej (z powodu braku przyłączy energetycznych i aktualnych WTP);
- wystąpienie kolizji z realizowaną przez Zamawiającego inwestycją na linii kolejowej nr 7 oraz 506 co uniemożliwiło realizację Kamienia Milowego w zakresie i terminie określonym w OPZ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie umowy nr 90/109/0003/18/Z/I wartość netto wykonywanych robót wyniosła 36 799,0 tys. zł i zakresem rzeczowym obejmowała m.in.:

- dostawę urządzeń, zaprojektowanie i wykonanie wszystkich niezbędnych prac montażowych oraz uruchomienie Sieci Szkieletowej Teletransmisyjnej,
- zaprojektowanie i wykonanie wszystkich niezbędnych prac oraz robót kanalizacji kablowej z kablem światłowodowym,
- zaprojektowanie i wykonanie wszystkich niezbędnych prac oraz koniecznych robót dotyczących przyłączy energetycznych,
- realizację konfiguracji usług Sieci Szkieletowej na potrzeby części I przedmiotu zamówienia w całym okresie realizacji umowy,
- realizację wsparcia dla Wykonawcy części I w zakresie funkcjonowania Sieci Szkieletowej w całym okresie realizacji umowy ze szczególnym uwzględnieniem okresu testowania i certyfikacji danego etapu realizacji systemu GSM-R,
- realizację konfiguracji a następnie rekonfiguracji Sieci Szkieletowej w ramach obszaru warszawskiego (w tym zestawienie i rekonfiguracja dróg optycznych) zgodnie z wymaganiami opisu przedmiotu zamówienia.

W umowie tej zastosowano również prawo opcji polegające na możliwości powierzenia wykonawcy świadczenia usług pogwarancyjnych dla dostarczonych systemów.

Umowa nr 90/109/0003/18/Z/I była trzykrotnie zmieniana. Aneks nr 1 z 14 czerwca 2018 r. zawarto w związku ze zmianą zapisów subklauzuli 14.2 Płatność zaliczkowa Warunków Umowy. Aneks nr 2 z 28 września 2018 r. i aneks nr 3 z 27 lutego 2019 r. zostały zawarte w związku ze zmianami podmiotowymi po stronie Wykonawcy.

W toku realizacji tej inwestycji zidentyfikowano problemy, które spowodowały wydłużenie terminu jej realizacji. Opóźnienia były spowodowane głównie powstałymi kolizjami międzyprojektowymi. W związku z powyższym podjęto m.in. decyzję o:

- wyłączeniu linii kolejowej nr 38 i linii kolejowej nr 51 z zakresu GSM-R,
- wybudowaniu kanalizacji kablowej tylko po jednej stronie torów linii kolejowej nr 7,
- wstrzymaniu prac na wybranych liniach kolejowych z powodu nieusuwalnych kolizji z innymi projektami (na łącznej długości ok 900 km linii).

Wykonawca w związku z tą decyzją rozpoczął inwentaryzację wykonanych prac na przedmiotowych liniach, które do 8 września 2022 r. nie zostały zakończone. PKP PLK S.A. zaproponowała wykonawcy wykorzystanie włókien światłowodowych z innych odcinków linii kolejowych, tak aby zapewnić pełną protekcję na brakującym odcinku. Do 8 września 2022 r. wykonawca nie potwierdził możliwości realizacji ww. propozycji. Propozycja PKP PLK S.A. nie zapewniała pełnego rozwiązania problemu, ponieważ np. na odcinku linii kolejowej nr 38 Olsztyn–Korsze pozostanie niezabezpieczony fragment aż do IV kwartału 2025 r.

Przedmiot umowy nr 90/109/0003/18/Z/I dotyczącej zabudowy infrastruktury własnej GSM-R

Opóźnienia w realizacji umowy nr 90/109/0003/18/Z/I

Wstrzymanie robót zabudowy GSM-R na łącznej długości 900 km linii kolejowych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ryzyko wstrzymania prac na 63 nieruchomościach, do których PKP PLK S.A. nie posiadała prawa do dysponowania nimi na cele budowlane

Ponadto wystąpiło ryzyko wstrzymania prac na 63 nieruchomościach, które nie posiadały księgi wieczystej lub dane zawarte w księgach wieczystych nie były aktualne. W związku z tym wystąpiły problemy z pozyskaniem pozwoleń do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Według stanu na 8 września 2022 r. uregulowano własność prawną 50 nieruchomości, a w przypadku pozostałych nieruchomości działania były w toku.

Harmonogram Rzeczowo-Finansowy, przedstawiony przez wykonawcę umowy nr 90/109/0002/18/Z/I nie został zatwierdzony przez inżyniera projektu.

Ograniczone wykonanie rzeczowe umowy na zabudowę infrastruktury własnej GSM-R

Zaawansowanie rzeczowe projektu wg stanu na 30 czerwca 2022 r. wyniosło 47,8%, natomiast zaawansowanie finansowe na 31 maja 2022 r. wyniosło 49,9%.

Według stanu na 31 stycznia 2022 r. w ramach realizacji inwestycji Budowa infrastruktury systemu ERTMS GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS zrealizowano:

- w części I: 51 z 1397 obiektów radiokomunikacyjnych (4%), 7609 km z 10 100 km kabla optotelekomunikacyjnego (75%) oraz 924 z 1510 kompletnych terminali FDS (61%);
- w części II: 12 z 12 obiektów szkieletowych, 0 z 4 certyfikatów WE i UTK (ich uzyskanie zależne jest od ukończenia prac na części I inwestycji).

Kary umowne dla wykonawcy PKP PLK S.A. na łączną kwotę ok. 18 mln zł

PKP PLK S.A. wg stanu na 30 czerwca 2022 r. nałożyła na wykonawcę umowy nr 90/109/0002/18/Z/I pięć kar umownych na łączną kwotę 17 848,4 tys. zł za brak aktualnego harmonogramu, nieterminowe wykonanie etapu I, II i III oraz za nieprawidłowości w wykonywaniu umów z podwykonawcami.

Opóźnienie w zabudowie infrastruktury GSM-R wynosi ponad 1000 dni

W umowie nr 90/109/0002/18/Z/I termin zakończenia przedmiotowej inwestycji w zakresie części I i II został określony na 28 maja 2023 r., natomiast PKP PLK S.A., jako planowany termin zakończenia część I wskazywała 31 grudnia 2024 r. wykonawca części I w przedstawionych aktualizacjach harmonogramu projektu (wg stanu na 11 maja 2022 r.) wskazał 2 kwietnia 2026 r., jako termin zakończenia inwestycji (tj. 1039 dni od umownego dnia zakończenia realizacji inwestycji). Raporty miesięczne sporządzone przez inżyniera kontraktu i wykonawcę oraz stan zaawansowania prac w projekcie wskazywały, że niemożliwe byłoby dotrzymanie wskazanego przez PKP PLK S.A. terminu zakończenia inwestycji – do końca 2024 r.

5.2.2. Centrum Unijnych Projektów Transportowych

Wielkość środków przekazanych przez CUPT na dofinansowanie wdrożenia ERTMS systemów ETCS i GSM-R

Centrum Unijnych Projektów Transportowych w latach 2017–2021 na podstawie 78 umów przekazało PKP PLK S.A. 24 525 796,2 tys. zł na dofinansowanie realizacji inwestycji o łącznej wartości 51 647 324,4 tys. zł. Budowy systemu ERTMS dotyczyło 11 umów zawartych na dofinansowanie w łącznej kwocie 9 402 739,1 tys. zł inwestycji o wartości 13 150 401,1 tys. zł ogółem. Dziewięć z powyższych umów zostało zawartych w ramach POLiŚ, a dwie w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Udzielone dofinansowanie zabezpieczało potrzeby PKP PLK S.A. w zakresie wdrażania systemów ETCS i GSM-R.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do 30 czerwca 2022 r. w ramach realizacji 11 umów dotyczących wdrażania systemu ERTMS, CUPT przekazało PKP PLK S.A. dofinansowanie w łącznej kwocie 6 894 393,5 tys. zł.

CUPT realizując postanowienia czterech kontrolowanych umów przekazało PKP PLK S.A. do 31 grudnia 2021 r. dofinansowanie w łącznej kwocie ok. 4,65 mld zł, co stanowiło ok. 83% udzielonego dofinansowania.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD nr POIS.05.01.00-00-006/15 według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 91,2%. W ramach UoD do końca 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. dofinansowanie w łącznej kwocie 129 325,3 tys. zł, tj. 100% przyznanego UoD. wg stanu na 22 października 2022 r. Ostateczną kwotę dofinansowania ustalono na 129 325,3 tys. zł, stanowiącą 57,7% całkowitych kosztów realizacji projektu planowanych w kwocie 223 986,2 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków określono od 1 grudnia 2015 r. do 29 sierpnia 2022 r.

Zaawansowanie rzeczowe czterech UoD zawartych na zabudowę systemu ERTMS

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 90,5%. W ramach umowy do końca 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. dofinansowanie w łącznej kwocie 3 017 139,1 tys. zł, tj. 91,7% przyznanego umową dofinansowania. Ostatecznie maksymalną kwotę dofinansowania ustalono na 3 289 415,7 tys. zł, stanowiącą 76,6% kosztów realizacji projektu zaplanowanych na 4 296 301,8 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków określono od 20 listopada 2015 r. do 30 września 2022 r.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17 według stanu na 31 grudnia 2021 r. wyniosło 41,3%. Do 31 grudnia 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. w ramach umowy 1 057 184,3 tys. zł, tj. 83,5% dofinansowania przyznanego UoD. Ostatecznie maksymalną kwotę dofinansowania ustalono na 1 266 640,6 tys. zł, stanowiącą 45% kosztów realizacji projektu planowanych na 2 817 301,5 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków: od 30 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD nr CEF/047/2016 wynosiło 48,9%, na realizację projektu wydatkowano 457 584,9 tys. zł, a dofinansowanie przekazane przez CUPT wynosiło 450 004,4 tys. zł, tj. 48,0% dofinansowania przyznanego UoD. Ostatecznie szacunkową maksymalną kwotę kosztów kwalifikowalnych ustalono na 936 793,6 tys. zł, maksymalne dofinansowanie na 926 574,2 tys. zł, a termin realizacji umowy określono na 31 grudnia 2023 r.

Centrum Unijnych Projektów Transportowych oceniając wnioski o płatność przedkładane przez PKP PLK S.A. rzetelnie sprawdzało kwalifikowalność poniesionych wydatków oraz przeprowadzało kontrole realizacji zawartych umów. Jednakże przyjęte na poziomie POIiŚ wskaźniki produktu służące do monitorowania postępu rzeczowego (z racji przyjmowania wartości „0”) nie dostarczały odpowiednich informacji o stopniu osiągnięcia założonych efektów realizacji poszczególnych UoD.

Rzetelna weryfikacja kwalifikowalności wydatków poniesionych przez PKP PLK S.A.

Ponieważ CUPT nie dysponowało narzędziami bezpośredniego wpływu na sposób przeciwdziałania przez PKP PLK S.A. występującym problemom i ryzykom, a jedynie środkami monitoringu postępu już zrealizowanych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prac, działając celowo przekazywało informacje o problemach i ryzykach przedstawicielom organów nadzorujących PKP PLK S.A., tj. ministra właściwego ds. transportu i Prezesa UTK oraz przedstawicielom IZ. Jednak działania te nie były w pełni skuteczne.

PKP PLK S.A. poinformowała CUPT o planowanym wydłużeniu projektów wdrażających systemy ETCS oraz GSM-R

Centrum Unijnych Projektów Transportowych w marcu 2022 r. zostało poinformowane przez PKP PLK S.A. o planowanym działaniu wobec umów o najniższym zaawansowaniu rzeczowym. W przypadku projektu nr POIS.05.01.00-00-0024/17 PKP PLK S.A. przedstawiła plany działań w celu określenia podziału projektu oraz harmonogramu jego realizacji pomiędzy okresy perspektyw finansowych UE – 2014–2020 oraz 2021–2027. W przypadku projektu CEF/047/2016 PKP PLK S.A. po stwierdzeniu opóźnienia w prowadzonych pracach, skutkujących realizacją przyjętych kamieni milowych na poziomie poniżej 50%, PKP PLK S.A. zapowiedziała złożenie wniosku o wydłużenie jego realizacji do końca 2024 r.

Monitoring CUPT nie obejmował stopnia osiągnięcia wskaźników produktu przyjętych w poszczególnych UoD

Postępy rzeczowe realizacji projektów dofinansowanych z POIiŚ monitorowane były przez CUPT m.in. poprzez analizę informacji zawartych w WoP, tabelach statusowych, tabelach postępu oraz w innych zestawieniach dotyczących kluczowych zakresów rzeczowych projektów. W przypadku trzech umów przyznających PKP PLK S.A. dofinansowanie w kwocie ponad 4,2 mld zł CUPT nie monitorowało stopnia osiągnięcia przez Zarząd PKP PLK S.A. wskaźnika produktu określonego w tych umowach.

Monitoring realizacji umowy dofinansowanej z CEF odbywał się w oparciu o kamienie milowe (poszczególne etapy realizacji zadań), dla których określono orientacyjne daty zakończenia ich realizacji.

W przedstawionych do kontroli 80 WoP składanych w ramach trzech objętych kontrolą UoD dofinansowanych ze środków POIiŚ PKP PLK S.A. podała wartości wskaźników produktu dotyczących budowy systemu ERTMS/ETCS (osiągnięte w okresie sprawozdawczym, osiągnięte od początku realizacji projektu [narastająco], jak i procentowy stopień realizacji tych wskaźników) na poziomie „0”. CUPT natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 i 4 UoD zobowiązane było monitorować realizację dofinansowanego projektu na podstawie WoP, a w szczególności osiągnięcie wskaźników projektu przez PKP PLK S.A. Zdaniem NIK prezentowanie osiągniętych wartości wskaźnika jedynie w odniesieniu do linii kolejowych dopuszczonych do eksploatacji powoduje, iż wskaźnik służy jedynie do odnotowania tego faktu, a nie monitorowania rzeczywistych postępów w realizacji projektu. Wykazywanie zaawansowania realizacji wskaźników produktu „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” oraz „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS” na poziomie „0” powodowało, iż powyższe wskaźniki nie mogły być wykorzystywane do monitorowania postępu rzeczowego prac, pomimo iż w tym celu zostały ustalone.

CUPT i MIiR uzgodniły, że potwierdzenie zgodności wskaźnika produktu z celami określonymi w projektach realizowanych przez PKP PLK S.A., zdefiniowanego jako – Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS, stanowić będzie decyzja Prezesa UTK o dopuszczeniu do eksploatacji urządzeń tego systemu, na danym odcinku linii kolejowej.

Zdaniem NIK powyższe uzgodnienie dokonane pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za redystrybucję środków wspólnotowych dotyczy potwierdzenia osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika produktu określonego w UoD. Uzgodnienie to zdaniem NIK nie stanowi podstawy do zwolnienia CUPT z obowiązku bieżącego monitorowania postępu w osiągnięciu tego wskaźnika (monitorowania rzeczywistych postępów w realizacji zakresu projektu określonego w UoD).

5.2.3. Minister Infrastruktury

Pierwotna wartość wskaźnika – długość linii kolejowych, na których zbudowano ERTMS/ETCS, według planu na 2017 r., wynosiła 900 km. Wskaźnik został zmieniony w 2016 r. do wartości 500 km. Jego wykonanie na koniec 2017 r. wyniosło 383,9 km, przy czym taka sama długość linii kolejowych na których zabudowano ERTMS/ETCS została dopuszczona do eksploatacji³⁷. Informacja na temat nieosiągnięcia planowanej wartości wskaźnika realizacji celu szczegółowego nr 2 została przedstawiona w Sprawozdaniu z realizacji KPK za 2017 r.³⁸, w którym zapisano, że wystąpiła konieczność wprowadzenia zmiany powiązania przejazdowych urządzeń sygnalizacyjnych z budowanym podsystemem ERTMS/ETCS poziom 2. Zmniejszoną wartość wskaźnika na 2017 r. (500 km) osiągnięto dopiero w 2018 r. (524,1 km), przy czym wartość pierwotnie zaplanowana (900 km) nie została osiągnięta nawet do końca 2021 r.

W latach 2017–2021 postęp prac w zakresie realizacji projektów ERTMS/ETCS/GSM-R był przedmiotem spotkań przedstawicieli ministra właściwego ds. transportu z Zarządem PKP PLK S.A.³⁹, na których był omawiany aktualny harmonogram, zidentyfikowane opóźnienia, problemy oraz ryzyka w realizacji projektów. Podczas tych spotkań przedstawiciele PKP PLK S.A. prezentowali postęp w realizacji projektów i omawiali je. Na spotkaniach omawiano także skargi i uwagi kierowane do Ministerstwa Infrastruktury przez podmioty trzecie oraz uwagi pracowników MI do przekazywanej przez PKP PLK S.A. tabeli monitoringowej. Ze spotkań nie sporządzano notatek.

Na linii kolejowej nr 9 (Warszawa Wschodnia Osobowa–Gdańsk Główny) 13 grudnia 2020 r. rozpoczęła się eksploatacja systemu ERTMS/ETCS oraz systemu GSM-R (ale w zakresie transmisji danych, a nie łączności głosowej). Eksploatacja ta była monitorowana w ministerstwie pod kątem wpływu usterek w systemie ERTMS/ETCS poziom 2 na prowadzenie ruchu kolejowego. W ramach prowadzonego monitoringu PKP PLK S.A. przekazywała do ministra właściwego ds. transportu zestawienia zbiorcze w zakresie liczby usterek i czasu ich trwania w poszczególnych okresach eksploatacji systemu ERTMS/ETCS oraz systemu GSM-R. Sekretarz Stanu otrzymywał w notatce służbowej wyniki analizy danych z ww. zestawień.

Pierwotnie zaplanowana wartość pośrednia wskaźnika realizacji celu szczegółowego nr 2 KPK (900 km), nie została osiągnięta nawet na koniec 2021 r.

Postęp prac w zakresie wdrażania systemu ERTMS był przedmiotem spotkań przedstawicieli MI i PKP PLK S.A.

Na linii kolejowej nr 9 w grudniu 2020 r. rozpoczęła się eksploatacja ETCS oraz GSM-R (tylko w zakresie transmisji danych)

³⁷ Wartość dotyczyła następujących odcinków linii kolejowych: Linia nr 4: Grodzisk Maz.–Zawiercie (224 km), linia nr 64: Kozłów–Starzyny (33 km), linia nr 295: Węglińiec–Bielawa Dolna (12 km), linia 282: Miłkowice–Węglińiec (61,5 km) oraz linia 356: Poznań Wsch.–Wągrowiec (52,9 km).

³⁸ Sprawozdanie zostało przyjęte uchwałą nr 89/2018 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za rok 2017.

³⁹ Na podstawie przekazanych prezentacji przez jednostkę kontrolowaną wynika, że w latach 2017–2021 takich spotkań odbyło się 31.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Długość linii, na których zabudowano system ETCS

Długość linii na których zabudowano i dopuszczono do eksploatacji ERTMS/ETCS w latach 2017–2022 oraz procent planowanej do osiągnięcia 31 grudnia 2023 r. wartości wskaźnika realizacji celu (2000 km) wyglądały następująco:

- według stanu na 31 grudnia 2017 r. długość linii wyniosła 383,9 km, tj. 19,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 304,1 km;
- według stanu na 31 grudnia 2018 r. długość linii wyniosła 524,1 km, tj. 26,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 383,9 km;
- według stanu na 31 grudnia 2019 r. długość linii wyniosła 881,1 km, tj. 44,1% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 511,4 km;
- w latach 2020–2021 długość linii wyniosła 884,2 km, tj. 44,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 794,9 km;
- w 2022 r. (stan na 1 czerwca 2022 r.) długość linii wyniosła 884,2 km, tj. 44,2% planu, przy czym dopuszczonych do eksploatacji było 722,9 km.

W okresie od stycznia 2017 r. do czerwca 2022 r. system ETCS wdrożono zaledwie na 500,3 km linii kolejowych

Różnica w długości linii dopuszczonych do eksploatacji w stosunku do długości linii na których zabudowano ERTMS/ETCS wynikała m.in. z prowadzonych prac inwestycyjnych oraz z konieczności uzyskiwania zezwolenia Prezesa UTK na dopuszczenie do eksploatacji tego systemu na poszczególnych odcinkach linii kolejowych. Zmniejszenie się liczby kilometrów linii kolejowych, na których oddano do eksploatacji system ETCS z 794,9 km w 2021 r. do 722,9 km w 2022 r. było wynikiem wyłączenia przez PKP PLK S.A. w marcu 2022 r. z eksploatacji systemu ETCS na liniach kolejowych nr 282 i 297 na odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna w celu modernizacji tego systemu⁴⁰. Według stanu na 1 czerwca 2022 r., do osiągnięcia na koniec 2023 r. docelowej wartości wskaźnika realizacji celu pozostało aż 1115,8 km długości linii kolejowych. W okresie od 2017 r. do 2022 r. (stan na 1 czerwca) system ETCS wdrożono jedynie na 500,3 km długości linii kolejowych.

W urzędzenia pokładowe ETCS lub GSM-R została wyposażona niewystarczająca liczba pojazdów

Prezes UTK zbierał szczegółowe dane od przewoźników kolejowych dotyczące pojazdów wyposażonych w system ERTMS. Przewoźnicy kolejowi posiadali w swojej dyspozycji wg stanu na 31 grudnia każdego roku następujące liczby pojazdów wyposażonych w urządzenia systemu ETCS: w 2017 r. 170 pojazdów, w 2018 r. 193 pojazdy, w 2019 r. 452 pojazdy, w 2020 r. 593 pojazdy, a w 2021 r. 526 pojazdów. Przewoźnicy kolejowi posiadali w swojej dyspozycji wg stanu na 31 grudnia każdego roku następujące liczby pojazdów wyposażonych w urządzenia systemu GSM-R, pozostających w dyspozycji przewoźników: w 2017 r. 338 pojazdów, w 2018 r. 374 pojazdy, w 2019 r. 751 pojazdów, w 2020 r. 1142 pojazdy, w 2021 r. 1458 pojazdów, w 2022 r. (do 31 marca) 1712 pojazdów.

Średni czas procedowania wniosku, w okresie lat 2021–2022, o wydanie nowego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu pojazdu kolejowego zmodernizowanego w zakresie ETCS lub GSM-R wynosił 100 dni.

⁴⁰ Wyłączony odcinek został jako pierwszy w Polsce wyposażony w system ETCS poziomu 2 w ramach projektu „Modernizacja linii kolejowej E 30, etap II. Pilotażowe wdrożenie ERTMS w Polsce na odcinku Legnica–Węgliniec–Bielawa Dolna w części ETCS II.” (3 marca 2016 r. Prezes UTK wydał zezwolenie dla ETCS poziomu 2). Modernizacja na tym odcinku wynikała z potrzeby wyeliminowania wszystkich zidentyfikowanych dotychczas problemów podczas wdrażania systemu w ramach projektu pilotażowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą liczba wydanych przewoźnikom przez Prezesa UTK lub ERA, zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji i wprowadzenie do obrotu pojazdów kolejowych wyposażonych w ETCS wyniosła łącznie 279, w tym w kolejnych latach: w 2017 r. – 12, w 2018 r. – 46, w 2019 r. – 64, w 2020 r. – 76, w 2021 r. – 81.

W okresie objętym kontrolą liczba wydanych zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji lub na wprowadzenie do obrotu pojazdów wyposażonych w GSM-R wyniosła łącznie 317, w tym w kolejnych latach: w 2017 r. – 17, w 2018 r. – 52, w 2019 r. – 73, w 2020 r. – 80, w 2021 r. – 95.

5.3. Wykonywanie nadzoru nad realizacją inwestycji z zakresu ERTMS i wydatkowaniem środków.

Prowadzony przez PKP PLK S.A. monitoring wdrażania systemu ERTMS – mimo swej szczegółowości – nie pozwolił na w pełni skuteczne wykonanie założeń KPK w zakresie realizacji zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym. Nie w pełni skuteczne były przy tym bieżące działania nadzorcze PKP PLK S.A., gdyż pomimo ich podejmowania konieczne było przedłużanie terminów realizacji poszczególnych projektów, a także ograniczanie ich zakresów rzeczowych. Zapewnienie na rzecz PKP PLK S.A. środków finansowych gwarantujących pełną realizację założonych celów inwestycyjnych, nie miało jednakże bezpośredniego wpływu na stopień wdrożenia ERTMS/ETCS/GSM-R. Działania ministra właściwego ds. transportu oraz CUPT nie przyczyniły się do efektywnego wdrożenia systemów ETCS i GSM-R oraz do osiągnięcia rezultatów określonych w KPK i KPW TSI.

5.3.1. PKP PLK S.A.

PKP PLK S.A. zgodnie z założeniami KPK wdrożyła system monitoringu i raportowania postępów realizacji inwestycji oraz występowania ryzyk związanych z realizacją zadań inwestycyjnych. Pozyskane w ramach monitoringu dane, były agregowane i udostępniane w postaci raportów okresowych i rocznych z wykonania SPR KPK oraz zamieszczane w EPM.

Raporty okresowe były co miesiąc przekazywane do ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT, a od maja 2020 r. także Radzie Nadzorczej PKP PLK S.A. Zawierały informacje w zakresie realizowanych zadań inwestycyjnych z listy podstawowej KPK, m.in. informacje o przetargach, zawartych umowach, osiągniętych kamieniach milowych, efektach rzeczowych, postępie realizacji inwestycji, poniesionych nakładach, wydatkach środkach, ryzykach inwestycji oraz złożonych wnioskach o płatność.

PKP PLK S.A. od 8 kwietnia 2020 r. zobowiązana była do 25 dnia każdego miesiąca, wysyłać do MI tabele monitorujące proces certyfikacji systemu ERTMS. Zawierały one zestawienie terminów pozyskiwania certyfikacji oraz dopuszczeń podsystemów do eksploatacji oraz informacje dotyczące wszystkich projektów obejmujących zabudowę urządzeń przytorowych ERTMS/ETCS lub GSM-R. PKP PLK S.A. terminowo przysyłała do MI ww. tabele monitorujące.

PKP PLK S.A. wdrożyła system raportowania i monitoringu realizowanych inwestycji i związanych z tym ryzyk

Raporty PKP PLK S.A. z informacjami o realizowanych inwestycjach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do systemu EPM dostęp posiadało MI i CUPT

Do systemu EPM, zawierającego informacje na temat projektów realizowanych w ramach KPK, został przyznany MI i CUPT dostęp w zakresie ograniczonym do harmonogramów realizacji inwestycji i do prowadzonych rejestrów, w tym rejestru zidentyfikowanych ryzyk.

PKP PLK S.A. nie wypełniła zobowiązania określonego w Suplemencie 1 do KPW TSI, w rozdziale 2, w pkt 2.1.12

W PKP PLK S.A. brak było jednak przyjętej procedury/dobrej praktyki częstotliwości modyfikacji wpisów w zakresie ryzyk, która wskazywałaby jednoznacznie, że umieszczone informacje mają w dalszym ciągu zastosowanie. Ponadto zamieszczone harmonogramy nie zawsze zawierały aktualnie planowane terminy zakończenia inwestycji.

PKP PLK S.A. zgodnie z rozdziałem 2 pkt 2.1.12. Suplementu Do Krajowego Planu Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie” zobowiązana była od początku 2019 r. co 6 miesięcy informować ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT oraz Prezesa UTK o postępach w zakresie podpisania umów z operatorami na korzystanie z roamingu GSM – GSM-R. PKP PLK S.A. nie wypełniła tego zobowiązania.

W okresie objętym kontrolą w PKP PLK S.A. przeprowadzono jedną kontrolę wewnętrzną, pośrednio związaną z wdrażaniem ERTMS

W PKP PLK S.A. w latach 2017–2021, w zakresie wdrażania ERTMS/ETCS/GSM-R przeprowadzono w okresie luty–marzec 2017 r. jedną kontrolę wewnętrzną przez Biuro Audytu i Kontroli. Kontrola ta dotyczyła wyboru inżyniera projektu dla zadania pn. „Modernizacja linii kolejowej E65/C-E65 na odcinku Warszawa-Gdynia w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/GSM-R oraz zasilania układu trakcyjnego – Faza II” i zakończyła się oceną pozytywną.

Nieprawidłowe działanie urządzeń pokładowych w części pojazdów przyczyną większości usterek w nieprawidłowym działaniu urządzeń przytorowych i pokładowych ERTMS

Biuro Automatyki i Telekomunikacji PKP PLK S.A. od grudnia 2020 r., na wniosek MI przygotowywało raporty pn. „Zestawienie wypadków i incydentów” na podstawie danych z Systemu Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej. Dotyczyły one zestawienia usterek ERTMS/ETCS spowodowanych nieprawidłowym działaniem urządzeń przytorowych lub urządzeń pokładowych, wraz z informacją o działaniach podjętych przez PKP PLK S.A. związanych ze stwierdzonymi incydentami. Według powyższych raportów większość usterek była spowodowana nieprawidłowym działaniem urządzeń pokładowych na pojazdach wyprodukowanych przez firmę S. oraz firmę A. Usterki występujące w pojazdach firmy S. zostały usunięte, natomiast w przypadku pojazdów firmy A. trwały rozmowy z właścicielem tych pojazdów – PKP Intercity S.A., dotyczące wymiany wadliwych urządzeń.

Sprawozdawczość z wydatkowania dofinansowania była prowadzona w postaci cyfrowej i analogowej (papierowo)

Raporty POLiŚ, w ramach prowadzonej sprawozdawczości z zakresu wydatkowania przyznanego dofinansowania, były przygotowywane w systemie SL2014⁴¹ nie rzadziej, niż raz na 3 miesiące, począwszy od podpisania umowy o dofinansowanie, zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem.

⁴¹ SL2014 to system, wspierający realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014-2020. Wykorzystywany jest do gromadzenia i przesyłania danych dotyczących wniosków o płatność, ich weryfikacji, w tym zatwierdzania, poprawiania, przekazywania do poprawy i wycofywania. System SL2014 jest systemem obligatoryjnym dla beneficjentów ww. Programów. SL2014 w żaden sposób nie jest sprzężony z systemami wewnątrznie stosowanymi w PKP PLK S.A. Biuro Funduszy Unijnych Centrali kompetencyjnie odpowiedzialne za obsługę systemu, za jego pośrednictwem przygotowuje wnioski do CUPT, wykorzystując w tym zakresie m.in. system SAP, który zgodnie z obowiązującą w PKP PLK S.A. Polityką Rachunkowości stanowi bazę dla ewidencji księgowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku projektów CEF raporty przekazywane były do CUPT w wersji papierowej w oparciu o dane z ewidencji księgowej.

Plan finansowania wdrożenia projektów ERTMS/ETCS/GSM-R został określony w KPK, natomiast plan finansowania utrzymania infrastruktury systemu ERTMS został określony w programie wieloletnim pn. „Rządowy Program wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów, do 2023 roku”⁴². Program ten definiował cele i priorytety interwencji finansowej państwa w zakresie działalności związanej z zarządzaniem infrastrukturą kolejową. Nie określono w nim odrębnych warunków utrzymania systemu ERTMS/ETCS/GSM-R.

PKP PLK S.A. w ramach planowania rocznego budżetu branży automatyki i telekomunikacji opracowywała plany finansowe utrzymania ETCS i GSM-R na podstawie:

- danych pozyskanych z dialogów technicznych z potencjalnymi wykonawcami,
- wartości dotychczas realizowanych umów,
- szacowanych kosztów utrzymania systemu ETCS, w wysokości 4% wartości instalacji tego systemu, ustalonych w oparciu o Implementing The European Train Control System ETCS migration strategies on corridors and national level. Cost/Benefit analysis⁴³.

W PKP PLK S.A. była stosowana metoda ewidencji księgowej określona w „Jednolitych zasadach rachunkowości i zakładowym planie kont”⁴⁴ wprowadzająca kod projektu oraz odrębne rachunki bankowe, wyodrębnione z ewidencji księgowej danego projektu inwestycyjnego. Na potrzeby księgowania dochodów i wydatków ze środków unijnych i budżetowych prowadzono ewidencję wykorzystującą m.in.: unikatowy identyfikator, odrębne kody poszczególnych źródeł finansowania oraz odrębne rachunki bankowe każdego projektu.

W ramach siedmiu wybranych do kontroli inwestycji stwierdzono, że poniesiono od początku ich realizacji nakłady finansowe w wysokości ok. 4,95 mld zł, przy czym rozliczono nakłady na środki trwałe w wysokości ok. 1,53 mld zł, co stanowi ok. 31% całości poniesionych nakładów. W trzech z siedmiu inwestycji nie rozliczono, wg stanu na sierpień 2022 r., w ogóle środków trwałych (w tym w ramach inwestycji realizowanej od 2018 r. dotyczącej zabudowy systemu GSM-R, w której poniesiono nakłady całkowite w wysokości ponad 1,1 mld zł).

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością PKP PLK S.A. nadzorowała również wdrażanie systemu ERTMS/ETCS/GSM-R. Do kompetencji Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. należało m.in. ustalanie zasad kształtowania wynagrodzenia poszczególnym członkom Zarządu PKP PLK S.A. Jednym ze składników wynagrodzenia była część zmienna przysługująca członkowi Zarządu za zrealizowanie

Plan finansowy utrzymania ETCS i GSM-R

PKP PLK S.A. opracowywała plany finansowe utrzymania systemów ETCS i GSM-R

Ewidencja księgowa PKP PLK S.A.

Kompetencje Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. – nadzorującej wdrażanie systemu ERTMS

⁴² Dalej: Program Utrzymawczy. W wykonaniu tego programu zawarto pomiędzy MI a PKP PLK S.A. umowę z 21 grudnia 2018 r.

⁴³ Wydane przez Międzynarodowy Związek Kolei (UIC) w 2004 r.

⁴⁴ Ostatnia wersja została zatwierdzona Uchwałą nr 5/2020 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. z dnia 05.08.2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

celów zarządczych o szczególnym znaczeniu dla PKP PLK S.A. Radę Nadzorczą analizowała i oceniała realizację celów zarządczych i w przypadku stwierdzenia ich wykonania ustalała wysokość premii, liczonej jako iloczyn wskaźnika oceny wykonania celów i kwoty bazowej (równej 25% wynagrodzenia podstawowego).

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. wyznaczyła w 2021 r. cel zarządczy dotyczący poprawy bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego z wykorzystaniem GSM-R

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. wyznaczyła ośmiu członkom Zarządu cele zarządcze na 2021 r. Jedynym z nich był cel pn.: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”. Jako miarę wielkości tego celu zaproponowano uzyskanie w roku średniej sprawności obsługi ruchu jako parametru CSSR liczonego jako iloraz liczby wywołań skutecznych do liczby prób wywołań na poziomie nie niższym niż 95%. Przyjęto, że przy wyliczaniu wskaźnika nie będą uwzględniane połączenia błędne spowodowane działaniem użytkownika oraz błędami urzędzeń po stronie przewoźników. Dane miały być pobierane z systemu billingowego sieci GSM-R.

Zarząd PKP PLK S.A. nie wykonał jednego z wyznaczonych na 2021 r. celów zarządczych

Zarząd PKP PLK S.A. nie wykonał celu zarządczego na 2021 r. pn.: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych, na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”, gdyż wykazał średnią sprawności obsługi ruchu pociągów w 2021 r., za pomocą parametru CSSR, który został wyliczony nie na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A., lecz na linii kolejowej zarządzanej przez inny podmiot, tj. PKM S.A. Wskaźnik CSSR wyliczony powinien zostać, jako iloraz liczby skutecznych połączeń GSM-R na liniach zarządzanych przez PKP PLK S.A. do liczby prób wykonania tych połączeń. Tak obliczona wartość wskaźnika CSSR, na poziomie nie niższym niż 95% oznaczałaby wykonanie przez Zarząd PKP PLK S.A. przedmiotowego celu zarządczego na 2021 r. Zarząd PKP PLK S.A. celem wykazania, że wartość wskaźnika CSSR jest wyższa niż 95%, dokonał jego wyliczenia na podstawie rejestru połączeń wykonanych na linii kolejowej zarządzanej przez PKM S.A. Tym samym pomiar wskaźnika CSSR nie pozwalał na stwierdzenie jakości działania infrastruktury GSM-R należącej do PKP PLK S.A. oraz nie pozwalał na wykazanie wykonania przedmiotowego celu zarządczego na 2021 r. Ponadto Zarząd PKP PLK S.A. wprowadził w błąd Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. informując, że ruch prowadzony jest z wykorzystaniem systemu GSM-R wyłącznie na liniach kolejowych administrowanych przez PKM S.A., podczas gdy w 2021 r. na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. wykorzystywano GSM-R w zakresie transmisji danych na potrzeby ETCS poziomu drugiego na odcinkach linii kolejowych nr: 275, 273, 132, 9 i 202 o łącznej długości 465,873 km.

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. uznała cel zarządczy na 2021 r. za zrealizowany

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. działając nierzetelnie uznała za zrealizowany cel zarządczy na 2021 r. pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”, poprzez akceptację sprawozdań poszczególnych członków Zarządu PKP PLK S.A., w których wykazali oni osiągnięcie w 2021 r. wyma-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ganej średniej sprawności obsługi ruchu pociągów. Sprawność ta została wykazana za pomocą parametru CSSR, który został obliczony na linii kolejowej zarządzanej przez inny podmiot niż PKP PLK S.A. Pomiar wskaźnika CSSR dokonany na linii kolejowej zarządzanej przez PKM S.A., nie pozwalał na stwierdzenie jakości działania infrastruktury GSM-R na sieci linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. oraz nie pozwalał na wykazanie wykonania przedmiotowego celu zarządczego na 2021 r. przez Zarząd PKP PLK S.A. Skutkiem ww. nieprawidłowości było niegospodarne zarekomendowanie przez Radę Nadzorczą PKP PLK S.A. wypłacenia ośmiu członkom Zarządu PKP PLK S.A. nienależnego wynagrodzenia w łącznej kwocie 36,7 tys. zł.

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. uznała za wykonany w 100% ww. cel zarządczy, opierając się na sprawozdaniach z wykonania celów zarządczych sporządzonych przez poszczególnych członków Zarządu PKP PLK S.A. i wystąpiła do Walnego Zgromadzenia o wypłatę premii. W sprawozdaniach Zarządu PKP PLK S.A. wykazano, że cel został wykonany, co potwierdzono danymi billingowymi połączeń głosowych zrealizowanych w sieci GSM-R. Zgodnie z ww. sprawozdaniem zebrano dane billingowe dla ruchu głosowego realizowanego w sieci GSM-R, przy jednoczesnym wskazaniu, że ruch prowadzony jest za pomocą sieci GSM-R wyłącznie dla linii kolejowych administrowanych przez PKM S.A. Pozostałe połączenia głosowe stanowią ruch testowy. Po wyliczeniu wskaźnika CSSR uzyskano wartość założonych parametrów ruchu głosowego w wysokości 98,39%. W złożonych wyjaśnieniach Prezes Zarządu PKM S.A. stwierdził, że pomiar parametru jakości działania sieci GSM-R na infrastrukturze PKM S.A. nie pozwala na stwierdzenie jakości działania infrastruktury GSM-R należącej do PKP PLK S.A.

Według zestawienia danych z systemu bilingowego, przygotowywanego przez PKP PLK S.A., za okres od 19 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. współczynnik CSSR dla transmisji danych na sieci PKP PLK S.A. wyniósł 99,63%. PKP PLK SA w ww. okresie wykorzystywała system GSM-R w zakresie transmisji danych na potrzeby ETCS poziomu drugiego na odcinkach linii kolejowych nr: 275, 273, 132, 9 i 202 o łącznej długości 465,873 km. W wyliczeniu wskaźnika CSSR nie wzięto pod uwagę połączeń błędnych spowodowanych działaniem użytkownika oraz błędami po stronie przewoźników. Za błąd po stronie użytkownika PKP PLK S.A. uznała również generowanie ruchu w kierunku dwóch RBC nieprzetwarzających skierowanego do nich ruchu tj.: RBC Wrocław Muchobór (gdzie trwają prace konfiguracyjne) oraz RBC Wrocław Popowice (gdzie trwają prace inwestycyjne) mimo, że brak prawidłowego działania ww. RBC wynikał z działań podjętych przez PKP PLK S.A. W przypadku zakwalifikowania nieprawidłowego działania RBC jako przyczyn sieciowych (zależnych od PKP PLK S.A.) współczynnik CSSR wyniósłby 78,27%.

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. wyznaczyła Zarządowi cele zarządcze na 2022 r., w identycznym brzmieniu, jak na 2021 r.

Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. wystąpiła do Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy spółki o wypłatę premii zarządowi za wykonanie celu zarządczego

Wadliwe wyliczenie współczynnika CSSR

5.3.2. Centrum Unijnych Projektów Transportowych – instytucje właściwe w sprawach wydatkowania środków z funduszy UE

Sprawowanie nadzoru nad realizacją dofinansowanych umów

Nadzór nad realizacją objętych kontrolą UoD ze środków POIiŚ 2014–2020 w okresie objętym kontrolą prowadzony był przez CUPT na podstawie zapisów „Instrukcji Wykonawczej”⁴⁵ i kryteriów określonych w „Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”⁴⁶. Nadzór nad realizacją UoD CEF/047/2016 prowadzony był przez CUPT na podstawie procedur dotyczących zarządzania pomocą finansową Unii Europejskiej w sektorze transportu w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” oraz innych powiązanych procedur⁴⁷.

Ocena wniosków o aneks na podstawie tych samych procedur, które obowiązywały przy zawieraniu UoD

Wnioski PKP PLK S.A. o aneksowanie poszczególnych umów o dofinansowanie ze środków POIiŚ były weryfikowane i oceniane w oparciu o zapisy Instrukcji W, tj. wg procedury obowiązującej przy zawieraniu aneksów do UoD. W CUPT oceniano m.in. czy wprowadzane aneksem zmiany w projekcie nie spowodowałyby jego negatywnej oceny na etapie oceny wniosku o dofinansowanie.

Podstawowym dokumentem określającym warunki realizacji projektów CEF (także objętego kontrolą projektu CEF/047/2016) były umowy podpisywane przez beneficjenta i CINEA (Grant Agreement, dalej: GA). Na podstawie GA, pomiędzy CUPT a PKP PLK S.A., zawarto UoD, w której określone zostały prawa i obowiązki stron na poziomie krajowym, w szczególności dotyczące weryfikacji kwalifikowalności wydatków. Aneksy do umowy CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. wynikały ze zmian systemowych i ich podpisanie zostało zainicjowane odgórnie przez MFiPR.

CUPT wykazało, że w realizacji czterech umów objętych kontrolą wystąpiły problemy mające wpływ na ich terminowe i rzeczowe wykonanie. Do takich problemów CUPT zaliczył m.in. następujące okoliczności:

- w przypadku UoD POIS.05.01.00-00-0006/15:
 - wstrzymanie negocjacji oraz procedury zawarcia umowy z wykonawcą, do czasu wyjaśnienia wpływu planowanych do zastosowania rozwiązań, na bezpieczeństwo prowadzenia ruchu kolejowego;

⁴⁵ Instrukcja Wykonawcza Instytucji Pośredniczącej, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, Osi priorytetowe III, IV, V i VI oraz Pomoc Techniczna w ramach X osi priorytetowej, wersja 2016_1, zatwierdzona przez Dyrektora CUPT 29 lutego 2016 r. z mocą obowiązywania od 4 marca 2016 r. (dalej: IW).

⁴⁶ Kryteria zastosowane do oceny wniosku o dofinansowanie projektu POIS.05.01.00-00-0006/15 zawarte w załączniku nr 1 do *Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Infrastruktura i Środowisko 2007–2013* – udostępnionego na stronie <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013-2/pois-na-lata-2007-2013/dokumenty/szczegolowy-opis-priorytetow-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/> [data dostępu 28 lipca 2022 r.].

Kryteria zastosowane do oceny wniosków o dofinansowanie projektów nr POIS.05.01.00-00-0010/16 i POIS.05.01.00-00-0024/17 zawarte w załączniku nr 3 do *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* – udostępnionego na stronie <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/> (data dostępu 28.07.2022 r.).

⁴⁷ Przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju pismem z 28 grudnia 2016 r.; „Procedury dotyczące realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzone przez Dyrektora CUPT 7 lipca 2017 r., a następnie „Podręcznik procedur CUPT dotyczących realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzony przez p.o. Dyrektora CUPT 24 listopada 2020 r. – dalej: Procedury CEF.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w zakresie UoD POIS.05.01.00-00-0010/16
 - unieważnienie postępowań przetargowych oraz opóźnienia w przeprowadzeniu postępowań przetargowych, w związku ze złożeniem przez wykonawców odwołań od wyników postępowania do Krajowej Izby Odwoławczej,
 - niesprzyjające warunki atmosferyczne i terenowe do prowadzenia robót budowlano-montażowych,
 - występujące kolizje z niezidentyfikowanymi w dokumentacji obiektami (urządzenia, kable, studnie, bunkry),
 - nocne zamknięcia torowe na stacji Dęblin z uwagi na konieczność dostawy węgla z kopalni Bogdanka do elektrowni w Kozienicach,
 - brak wystarczającej mocy w sieci energetycznej do przeprowadzenia odbiorów końcowych,
 - problemy z dostawą materiałów sypkich,
 - ograniczenia w realizacji i odbiorze robót związane z pandemią COVID-19;
- w ramach UoD POIS.05.01.00-00-0024/17
 - opóźnienie terminu zawarcia umów z wykonawcami spowodowane wydłużeniem postępowań przed Krajową Izbą Odwoławczą,
 - uprzednich kontroli postępowań przetargowych prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych,
 - niezgodnienie z wykonawcą od 2018 r. harmonogramu rzeczowo-finansowego,
 - brak niezbędnej infrastruktury światłowodowej w tym w szczególności brak kabli światłowodowych lub wolnych włókien w istniejących kablach, co skutkowało złożeniem przez wykonawcę roszczeń oraz powodowało ryzyko wydłużenia czasu realizacji umowy i zwiększenia kosztów jej wykonania,
 - kolizje międzyprojektowe powodujące ryzyko wydłużenia realizacji projektu,
 - nie wywiązywanie się przez wykonawcę z płatności wobec podwykonawców,
 - niewystarczające zaangażowanie wykonawcy powodujące małe postępy prac;
- odnośnie UoD CEF/047/2016, która była podzielona na 10 zadań obejmujących 54 kamienie milowe stwierdzono, iż nie zrealizowano w terminach określonych na ich osiągnięcie 18 kamieni milowych. Do przyczyn niewykonania kamieni milowych zaliczono w szczególności kolizje międzyprojektowe wymuszające opóźnienia w realizacji tej UoD z powodu:
 - braku dokumentacji powykonawczej projektów powiązanych, niezbędnej do zakończenia procesu projektowania w ramach ww. UoD,
 - niewykonanie przez PKP PLK S.A. systemu GSM-R, koniecznego do przeprowadzenia testów systemu ETCS.

Pełniąca obowiązki Dyrektora CUPT wyjaśniła, że z uwagi na brak bezpośrednich narzędzi wpływu na beneficjentów w toku podejmowanych działań ich efektywność uzależniona jest od dobrej woli zainteresowanych podmiotów. W tym celu w ramach monitorowania projektów organizowane były spotkania w szerokim gronie pozwalające na omówienie stanu realizacji zadań oraz występujących ryzyk z MFiPR, MI czy UTK. Podmioty te mogą dodatkowo oddziaływać na beneficjenta w celu minimalizacji ryzyk. Niemniej należy mieć na uwadze, że ostateczna decyzja o sposobie postępowania w konkretnym przypadku pozostaje w pełni po stronie beneficjenta.

Zdaniem MFiPR obowiązek bieżącego monitorowania realizacji zawartych umów o dofinansowanie oraz składanych przez beneficjentów wniosków o płatność dotyczących wdrażania przez PKP PLK S.A. systemów ETCS i GSM-R został powierzony Instytucji Pośredniczącej – CUPT. Na podstawie zawartego Porozumienia w sprawie realizacji POLiŚ na lata 2014–2020

CUPT nie posiada bezpośrednich narzędzi do wywierania wpływu na beneficjentów

Obowiązkiem CUPT było monitorowanie stanu realizacji dofinansowanych projektów, w tym realizacji wskaźników projektu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zadaniem CUPT było zapewnienie prawdziwości, prawidłowości zaklasyfikowania, aktualności i kompletności informacji zawartych w SL2014 – systemie informatycznym wspierającym realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014–2020. Wymóg ten dotyczył również zgodności wskaźników projektu wskazanych w UoD i w WoP, z „Katalogiem wskaźników obowiązkowych POIiŚ 2014–2020”.

Do obowiązków CUPT (jako Instytucji Pośredniczącej) należało, więc, monitorowanie stanu realizacji projektów w ramach weryfikacji wniosków o płatność oraz kontroli projektów na miejscu ich realizacji, czyli do bieżącego monitorowania realizacji UoD, w tym realizacji wskaźników.

Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020” na poziomie IZ monitoring dotyczący stanu wdrażania finansowego i rzeczowego osi priorytetowych odbywa się w cyklu kwartalnym. Dodatkowo IZ przygotowuje comiesięczne zestawienia pokazujące realizację wskaźników w stosunku do zakładanych celów, przy czym nie są one raportowane, jako osiągnięte do czasu pełnego zakończenia realizacji projektów, potwierdzonego właściwym pozwoleniem lub dopuszczeniem, np. do eksploatacji.

Faktyczny postęp w realizacji rzeczowej w ocenie MFiPR był skrupulatnie śledzony przez IZ i IP. Dokonywało się to w drodze stałych kontaktów, spotkań z beneficjentami dotyczących realizacji projektu, spotkań poświęconych cyklicznemu przeglądowi postępu w projektach POIiŚ, spotkań dotyczących pozyskiwania certyfikatów WE i dopuszczeń dla podsystemów strukturalnych w ramach projektów. Ponadto IZ POIiŚ śledziła na bieżąco dane przedstawiane przez beneficjentów w dokumentach przekładach w systemie SL2014. Instytucja Zarządzająca śledziła również wszelkie doniesienia prasowe na temat projektu 5.1–20 i dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w jego realizacji.

Sposób monitorowania postępu rzeczowego projektów PKP PLK S.A.

W ocenie MFiPR do czasu uzyskania certyfikacji UTK, PKP PLK S.A. nie ma możliwości wskazania postępu w realizacji jedyne go wskaźnika produktu określonego w UoD – „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS”. Natomiast obowiązki dotyczące bieżącego monitorowania realizacji projektów wynikające z zawartych umów o dofinansowanie i wniosków o płatność spoczywają na instytucji pośredniczącej. Bieżące postępy we wdrażaniu są monitorowane przez instytucje pośredniczące na podstawie informacji przedstawianych przez beneficjentów we wnioskach o płatność (m.in. w sekcjach „Postęp rzeczowy realizacji projektu” czy „Problemy napotkane w trakcie realizacji projektu”).

Dodatkowo monitorowanie postępu rzeczowego odbywa się poprzez informacje w systemie SL2014, w ramach bieżących kontaktów roboczych z IP oraz spotkań, na których beneficjent – PKP PLK S.A. informuje o aktualnym stanie zaawansowania poszczególnych działań oraz raportuje o problemach realizacyjnych.

Instytucja Zarządzająca, na mocy umowy zawartej z PKP PLK S.A. uzyskała dostęp do systemu EPM - wewnętrznego systemu tej spółki służącemu monitorowaniu inwestycji.

Zgodnie z przyjętą metodologią uzgodnioną w trakcie negocjacji POIiŚ 2014–2020 z Komisją Europejską jedyny obowiązkowy wskaźnik w działaniu 5.1 POIiŚ – „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS [km]” może odnosić się do jednego z tych dwóch komponentów ERTMS (GSM-R, ETCS) w ramach realizowanych projektów, bez wymogu jednoczesnego działania tych systemów na danym odcinku linii kolejowej.

Zdaniem MFiPR ze względu na obszar geograficzny, poziom komplikacji, możliwości finansowe, zależności techniczne, czasowe wyłączenia ruchu kolejowego, a także potencjalne i faktyczne kolizje międzyprojektowe, nie ma możliwości jednoczesnego udostępnienia komponentów GSM-R oraz ETCS. Dopiero po uzyskaniu pozytywnych wyników testów na liniach wyposażonych w system łączności cyfrowej możliwa jest zabudowa tych linii przytorowymi urządzeniami ETCS. Przy czym zdaniem MFiPR należy pamiętać, że z uwagi na specyfikę systemu i związanego z nim wskaźnika wykazanie jego osiągnięcia jest możliwe każdorazowo dopiero po pozyskaniu dopuszczenia UTK.

5.3.3. Minister Infrastruktury

Uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku minister właściwy ds. transportu został zobowiązany do sprawowania nadzoru, w trybie nadzoru właścicielskiego, nad realizacją KPK przez jego wykonawcę – PKP PLK S.A. W ramach sprawowania tego nadzoru Minister monitorował również stopień realizacji przez PKP PLK S.A. celów wyznaczonych w KPK, w tym postępów we wdrażaniu systemów ERTMS na liniach kolejowych. Monitoring był prowadzony w oparciu o dane z raportów okresowych i rocznych z wykonania Szczegółowego Planu Realizacji KPK oraz z systemu informatycznego monitorowania (system EPM), które PKP PLK S.A. udostępniała Ministrowi. Dostęp do systemu EPM w okresie objętym kontrolą umożliwiał pracownikom Departamentu Kolejnictwa urzędu obsługującego ministra właściwego ds. transportu bieżące monitorowanie realizacji projektów KPK, w tym w zakresie prowadzonego przez PKP PLK S.A. rejestru umów zawartych na wykonanie prac przy projekcie oraz raportów z monitoringu terenowego PKP PLK S.A.

Minister właściwy ds. transportu wykonując dyspozycję art. 38c ust. 6 Uotk, składał Radzie Ministrów sprawozdania z wykonania planu realizacji KPK za poprzedni rok w terminie do końca maja roku następnego. W okresie objętym kontrolą Rada Ministrów przyjęła w formie uchwały pięć sprawozdań⁴⁸. Art. 38c pkt. 7 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że sprawozdanie z realizacji programu wieloletniego powinno zawierać w szczególności dane o wykonaniu finansowym i rzeczowym realizowanych

Podawanie wartości wskaźnika ERTMS jest możliwe bez sprawdzenia czy jednocześnie działają na danym odcinku systemy ETCS i GSM-R

Według MFiPR stanowisko Prezesa UTK jest niezbędne do wykazania osiągnięcia wskaźnika produktu dotyczącego długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS

Minister jest zobowiązany do sprawowania w trybie właścicielskim nadzoru nad realizacją KPK przez PKP PLK S.A.

Minister przekazywał Radzie Ministrów sprawozdania z wykonania planu KPK, które nie zawierały informacji o wykonaniu rzeczowym inwestycji

⁴⁸ Sprawozdanie z wykonania w 2016 roku (uchwała nr 106/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r.), sprawozdanie z wykonania w 2017 roku (uchwała nr 89/2018 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2018 r.), sprawozdanie z wykonania w 2018 roku (uchwała nr 53/2019 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2019 r.), sprawozdanie z wykonania w 2019 roku (uchwała nr 73/2020 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2020 r.), sprawozdanie z wykonania w 2020 (uchwała nr 86/2021 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2021 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwestycji. Wymóg ten został również wprowadzony w treści KPK w rozdziale 8.2. „Nadzór nad realizacją Programu”. Jednakże roczne Sprawozdania z wykonania planu realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku za lata 2017–2021, przedkładane przez Ministra Radzie Ministrów, nie zawierały informacji o wykonaniu rzeczowym realizowanych inwestycji

W konsekwencji tego, że ww. sprawozdania nie były zgodne z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, opinia publiczna i przewoźnicy kolejowi tylko na podstawie KPK nie mogli szczegółowo określić kiedy i na których liniach wdrażany będzie ERTMS ETCS i GSM-R.

Minister przeprowadził ewaluację średniookresową KPK

Wykonując określony w KPK obowiązek średniookresowej ewaluacji tego Programu, na zlecenie opracowano raport ewaluacyjny średniookresowy (mid-term) pn. „Ocena efektów realizacji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku oraz wpływu Programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce”⁴⁹. Powyższy raport przedstawiał m.in. ocenę dotychczasowej realizacji przez PKP PLK S.A. zadań inwestycyjnych w ramach KPK oraz ocenę wpływu KPK na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce.

Od marca 2017 r. wprowadzono tzw. tabele statusowe, za pomocą których monitorowano postępy w realizacji zadań inwestycyjnych KPK

Od marca 2017 r. w b. Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wprowadzono jednolity system monitorowania postępów w realizacji zadań inwestycyjnych w ramach KPK. Do prowadzenia efektywnego sposobu monitorowania realizacji celów szczegółowych w KPK przyczyniły się wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2015 r. w tym ministerstwie. Na podstawie ustaleń kontroli NIK sformułowała wniosek o zapewnienie skutecznego systemu monitorowania i nadzoru nad realizacją inwestycji kolejowych oraz egzekwowania terminowego uzyskiwania efektów tych inwestycji. Do tych celów, od marca 2017 r. wykorzystywano w Ministerstwie tzw. tabele statusowe, zawierające m.in.: zbiorczą informację dotyczącą przetargów planowanych do ogłoszenia, ogłoszonych przetargów, umów w realizacji, umów zakończonych, wysokości refundacji (wystąpienia o zaliczkę, rozliczenie zaliczki, wnioski o refundację), przetargów planowanych do ogłoszenia, przetargów w toku, umów zawartych z wykonawcami, umów zakończonych, kamieni milowych, postępu rzeczowo-finansowego, efektów KPK, nakładów oraz wydatków.

Od marca 2021 r. wprowadzono dodatkowe tabele tzw. monitoringowe zawierające dane dotyczące wdrażania systemu ERTMS na liniach kolejowych

Od marca 2021 r. wprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury dodatkowy monitoring postępu prac PKP PLK S.A. w realizacji projektów KPK, bezpośrednio związanych z wdrażaniem systemów ETCS/GSM-R. Minister właściwy ds. transportu otrzymywał od PKP PLK S.A. w cyklu miesięcznym tzw. tabele monitoringowe, które zawierały dane dotyczące wdrażania ww. systemów na liniach kolejowych, w szczególności w zakresie: stanu realizacji kontraktu na dzień wypełnienia tabeli (stanu wykonania robót budowlanych), opóźnień w realizacji tych projektów względem przyjętego harmonogramu i problemów w ich realizacji. Tabele te zawierały także informacje o podjętych przez PKP PLK S.A. działaniach zaradczych i o działaniach podejmowanych przez Wykonawców w celu zniwelowania opóźnień w realizacji poszczególnych projektów.

⁴⁹ Raport został przyjęty 31 października 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Departamencie Kolejnictwa urzędu obsługującego ministra właściwego ds. transportu weryfikowano dane sprawozdawcze przekazywane przez PKP PLK S.A. analizując dane z tabel statusowych KPK, tabel monitoringowych ERTMS, dane w systemie EPM oraz informacje z korespondencji kierowanej do Ministra, która dotyczyła realizacji projektów i wdrażania rozwiązań z zakresu systemów ETCS/GSM-R. W przypadku ustalenia różnic w zakresie raportowanych danych w tabelach statusowych KPK oraz w tabelach monitoringowych ERTMS, zwracano się do PKP PLK S.A. o wyjaśnienie niezgodności w zapisach tabel. Wyjaśnienia PKP PLK S.A. dotyczyły przede wszystkim opóźnień w zakresie postępowań przetargowych, stopnia poniesionych wydatków, zaawansowania rzeczowego oraz problemów w realizacji poszczególnych projektów.

Byłe Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwo Infrastruktury w latach 2017–2021 przeprowadziły w PKP PLK S.A. siedem kontroli. Zagadnienia związane z systemem ERTMS były przedmiotem jednej kontroli pn. „Prawidłowość i efektywność przygotowania i realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków budżetu państwa w ramach Krajowego Programu Kolejowego”⁵⁰. Ministerstwo kontrolą objęło w szczególności stan realizacji celu KPK dotyczącego zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego, którego wskaźnikiem jest długość linii kolejowych z zabudowanym systemem ERTMS/ETCS. Ustalono, że osiągnięcie planowanej wysokości wskaźnika wymagać będzie od PKP PLK S.A. podjęcia dodatkowych działań zwiększających efektywność realizacji inwestycji. Na podstawie dokonanych ustaleń zalecono PKP PLK S.A. m.in. intensyfikację działań mającą na celu zwiększenie tempa realizacji Krajowego Programu Kolejowego w sposób umożliwiający realizację KPK zgodnie z jego założeniami. PKP PLK S.A. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowała o podejmowanych działaniach służących intensyfikacji prac w ramach tego programu, tj.: prowadzenie dialogu z wykonawcami, mobilizowanie wykonawców do zaangażowania zwiększonego potencjału kadrowo-rzeczowego oraz systematyczne monitorowanie i przygotowywanie projektów. Mimo podjętych przez PKP PLK S.A. ww. działań, wykonanie celów KPK, w tym celu szczegółowego nr 2 odbiega od zaplanowanego poziomu. Wskaźnik długości linii kolejowych, na których zbudowano ERTMS/ETCS, według stanu na 1 czerwca 2022 r. w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. uległ zwiększeniu jedynie o 3,1 km.

Zapisy w Suplemencie nr 1 do KPW TSI zobowiązywały PKP PLK S.A. do zawarcia z operatorami GSM do końca 2021 r.⁵¹ umów dotyczących wykorzystania roamingu GSM – GSM-R. Ponadto począwszy od początku 2019 r. PKP PLK S.A. co sześć miesięcy miała informować ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT i Prezesa UTK o postępach w zawieraniu ww. umów. PKP PLK S.A. skierowała zapytanie do czterech czołowych operatorów publicznych GSM celem

Weryfikacja danych przekazywanych w tabelach statusowych, tabelach monitoringowych oraz w systemie EPM PKP PLK S.A.

Tylko jedna z siedmiu przeprowadzonych przez MI kontroli w PKP PLK S.A. dotyczyła zagadnień z obszaru ERTMS

W KPW TSI zobowiązano PKP PLK S.A. do zawarcia do końca 2021 r. umów roamingu z operatorami GSM

⁵⁰ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 7 września 2020 r.

⁵¹ W związku z tym, że część mniej uczęszczanych linii kolejowych PKP PLK S.A. nie będzie pokryta sygnałem GSM-R, na tych liniach postanowiono wykorzystać roaming krajowy, tj. wykorzystanie publicznych sieci GSM do prowadzenia rozmów między maszynistą i dyżurnym ruchu przy użyciu radiotelefonu kolejowego.

pozyskania wiedzy o zasięgu świadczonych przez nich usług i o dostępności sygnału GSM w paśmie 900 MHz na liniach kolejowych trzech operatorów GSM⁵² dokonało symulacji pokrycia radiowego wskazanych przez PKP PLK S.A. odcinków linii kolejowych⁵³.

PKP PLK S.A. nie przekazywała korespondencji w sprawie roamingu do wiadomości ministra właściwego ds. transportu

W 2019 r. Wiceprezes Zarządu PKP PLK S.A. wystosował dwa pisma do Prezesa UTK informujące o podejmowanych działaniach dotyczących planowanej migracji kolejowego systemu łączności głosowej. Pisma te nie były przekazywane do wiadomości ministra właściwego ds. transportu i dopiero na potrzeby kontroli NIK, Sekretarz Stanu zwrócił się do PKP PLK S.A. o ich udostępnienie.

Minister właściwy ds. transportu został poinformowany w lipcu 2020 r. o planowanym przez operatorów GSM – zakończeniu świadczenia usługi w paśmie 900 MHz

Po raz pierwszy minister właściwy ds. transportu został poinformowany przez PKP PLK S.A. o postępkach w zawieraniu umów roamingowych przez PKP PLK S.A. pismem z 8 lipca 2020 r., tj. ok. 2 lata po opublikowaniu Suplementu nr 1 do KPW TSI. W piśmie przedstawiono przygotowania PKP PLK S.A. do uczestnictwa w dialogu technicznym z operatorami sieci GSM. Planowano przeprowadzić ten dialog w celu pozyskania danych i informacji niezbędnych do opracowania założeń usługi roamingu krajowego GSM – GSM-R. PKP PLK S.A. podkreśliła w ww. piśmie, że operatorzy GSM zamierzają zakończyć w przyszłości świadczenie usługi w paśmie 900 MHz, tj. w paśmie planowanym do wykorzystania w ramach roamingu⁵⁴. PKP PLK S.A. przekazała 22 kwietnia 2021 r. do ministra właściwego ds. transportu informacje o przeprowadzeniu w listopadzie 2020 r. dialogu technicznego⁵⁵, w którym udział wzięło trzech operatorów.

PKP PLK S.A. po przeprowadzeniu dialogu technicznego⁵⁶ sformułowała wnioski: „Żaden z operatorów nie zadeklarował utrzymania usługi GSM w paśmie 900 MHz, a wszyscy operatorzy wskazali jednocześnie na plany stopniowego wyłączenia sieci 2G⁵⁷ już po roku 2026. Operatorzy sieci GSM poinformowali ponadto, że niemożliwe jest zapewnienie części funkcji kolejowych⁵⁸ w ramach roamingu GSM – GSM-R, w tym połączenia REC”⁵⁹.

⁵² Czwarty operator do dnia 28 lutego 2019 r. nie odpowiedział na zapytanie PKP PLK S.A.

⁵³ Na potrzeby analizy wzięto pod uwagę kryteria minimalnego wymaganego poziomu pokrycia dla łączności rozmównej zawartej w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej (TSI CCS).

⁵⁴ Częstotliwość 900 Mhz przeznaczona jest do cyfrowych transmisji głosu i danych w zmodyfikowanym, kolejowym systemie komórkowym GSM-R. GSM-R wykorzystuje niższe rozszerzenie częstotliwości GSM 900 MHz (pasmo 890 MHz – 915 MHz dla transmisji danych i pasmo 935 MHz – 960 MHz dla odbioru (przewodzenia łączności głosowej).

⁵⁵ Przedmiotem dialogu było pozyskanie informacji niezbędnych do rozpoczęcia planowanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania „Świadczenie usługi roamingu krajowego przez operatora publicznej sieci GSM na określonych odcinkach linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A”.

⁵⁶ Protokół z dialogu technicznego z 8 kwietnia 2021 r.

⁵⁷ Działającej w paśmie 900 MHz planowanym do wykorzystania w ramach roamingu sieci GSM-R.

⁵⁸ Inne niedostępne funkcje kolejowe w związku z korzystaniem z roamingu krajowego: brak możliwości kierowania połączenia do właściwego dyżurnego ruchu przy wykorzystaniu informacji dotyczącej położenia użytkownika inicjującego połączenie; kolejowe połączenia grupowe dostępne w systemie GSM-R mogą być realizowane dopiero po rekonfiguracji sieci GSM operatora publicznej (standardowo sieć GSM nie posiada takiej funkcji).

⁵⁹ REC – Kolejowe połączenie alarmowe. System ma na celu poinformowanie maszynistów, dyżurnych ruchu, a także innych użytkowników sieci GSM-R (na określonym obszarze) o wystąpieniu nagłego zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu kolejowym.

Zdaniem NIK zapewnienie połączeń REC w prowadzeniu cyfrowej łączności kolejowej GSM-R jest konieczne ze względu na planowe wyłączenie sygnału Radiostop⁶⁰, który jest sygnałem analogowym. Tym samym celem zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w związku z wyłączeniem systemu analogowego, niezbędne jest zapewnienie odpowiedników dotychczas stosowanych rozwiązań w łączności analogowej.

Po upływie ok. półtora roku PKP PLK S.A. poinformowała ministra właściwego ds. transportu o nie zawarciu umów roamingowych z operatorami sieci GSM pismem z 28 grudnia 2021 r., tj. na trzy dni przed upływem wyznaczonego w KPW TSI terminu na ich zawarcie, za powód podając planowane w przyszłości wyłączenie nadajników obsługujących sieć 2G.

PKP PLK S.A. jednocześnie jako sposób rozwiązania problemu – zapewnienia sygnału GSM-R na odcinkach linii kolejowych, które miały zostać objęte roamingiem GSM, zaproponowała w ww. piśmie pozostawienie na tych odcinkach łączności w systemie VHF 150 Mhz⁶¹ oraz zmianę zapisów w KPW TSI⁶².

Minister właściwy ds. transportu został poinformowany ponadto przez Prezesa Zarządu PKP PLK S.A., że Zarząd tej Spółki podejmie się analizy wdrożenia roamingu krajowego na liniach na których ekonomicznie nieuzasadniona jest implementacja systemu GSM-R, dopiero po wprowadzeniu do użytku na sieci kolejowej następcy tego systemu.

Zgodnie z zapisem pkt 12 w rozdziale 2 Suplementu nr 1 do KPW TSI, PKP PLK S.A. powinna co 6 miesięcy informować ministra właściwego ds. transportu, ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, CUPT oraz Prezesa UTK o postępach w tym zakresie, począwszy od początku 2019 r. Minister właściwy ds. transportu nie egzekwował od PKP PLK S.A. ich przekazywania i nie otrzymywał informacji w powyższym zakresie od 2019 r. do 7 lipca 2020 r. Minister będąc odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją działań opisanych w KPW TSI oraz w Suplemencie nr 1 do KPW TSI, nie posiadał pełnej informacji o stopniu zapewnienia pokrycia sygnałem GSM-R linii kolejowych, na których nie zaplanowano wybudowania własnej infrastruktury tego systemu. Tym samym Minister nie posiadał informacji o stanie zaawansowania wdrożenia systemu cyfrowej kolejowej łączności głosowej, w zakresie i w terminach, które sam zaplanował w Suplemencie nr 1 do KPW TSI.

PKP PLK S.A. oceniła w piśmie skierowanym do ministra właściwego ds. transportu, iż niemożliwe jest zapewnienia w roamingu GSM – GSM-R części wymaganych funkcji kolejowych, w tym połączenia REC, co przemawia za podjęciem dyskusji w sprawie określenia rozwiązań alternatywnych. Utrzymanie funkcjonalności Radiostop wymagałoby pozostawienia łącz-

Prezes PKP PLK S.A. poinformował Ministra o niezawarciu umów roamingowych na trzy dni przed upływem terminu wyznaczonego na ich zawarcie

Minister właściwy ds. transportu nie egzekwował od PKP PLK S.A. przekazywania informacji o postępach w zawieraniu roamingu GSM – GSM-R

Do sierpnia 2022 r. decyzje o wdrożeniu systemu Radiostop 2 nie zostały jeszcze podjęte

⁶⁰ Radio-stop to system zabezpieczenia ruchu kolejowego stosowany przez PKP, który umożliwia zatrzymanie będących w ruchu pojazdów trakcyjnych w miejscu, gdzie zachodzi zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

⁶¹ Eksploatowany obecnie w Polsce analogowy system łączności.

⁶² Pismo PKP PLK S.A. do Ministra Infrastruktury z 28 grudnia 2021 r. zawierało załącznik – propozycje aktualizacji zapisów Suplementu nr 1 do KPW TSI.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ności analogowej. W efekcie konieczna byłaby obsługa dwóch systemów łączności. Alternatywnym rozwiązaniem miało być wprowadzenie nowego systemu hamowania obszarowego – Radiostop 2.0⁶³.

W Ministerstwie Infrastruktury wg stanu na 12 sierpnia 2022 r. trwały prace nad aktualizacją KPW TSI, a decyzja o wdrożeniu systemu Radiostop 2.0 nie została jeszcze podjęta.

Nie przekazywano do wiadomości Ministra korespondencji PKP PLK S.A. do Prezesa UTK

Strategia migracji kolejowej łączności analogowej prowadzonej w paśmie 150 Mhz do łączności cyfrowej GSM-R była przedmiotem korespondencji prowadzonej między Członkami Zarządu PKP PLK S.A. oraz Prezesem UTK. Członkowie Zarządu PKP PLK S.A. do połowy 2020 r. nie przekazywali swojej korespondencji kierowanej do Prezesa UTK do wiadomości ministra właściwego ds. transportu.

Dwukrotnie zwracano się z prośbą do PKP PLK S.A. o przekazywanie korespondencji.

W okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu dwukrotnie skierował pisma do Prezesa PKP PLK S.A. z prośbą o przekazywanie również do wiadomości ministerstwa korespondencji PKP PLK S.A. dotyczącej postępu prac związanych z przebiegiem migracji z systemu łączności analogowej prowadzonej w paśmie 150 MHz do łączności cyfrowej działającej w standardzie GSM-R.

Minister właściwy ds. transportu nie podjął działań w związku z niezapewnieniem roamingu GSM–GSM-R

Minister właściwy ds. transportu, odpowiedzialny za nadzór w zakresie realizacji działań wskazanych w Suplemencie nr 1 do KPW TSI, do 12 sierpnia 2022 r. nie opracował alternatywnego rozwiązania w związku z niezapewnieniem roamingu GSM – GSM-R na wybranych odcinkach linii kolejowych oraz nie zaktualizował zapisów KPW TSI w tym zakresie. Tym samym Minister nie podjął działań w celu zapewnienia radiołączności kolejowej w postaci cyfrowej (GSM-R) na liniach kolejowych, na których planowano zapewnić tę łączność z wykorzystaniem roamingu GSM – GSM-R, mimo że w lipcu 2020 r. powziął wiedzę o planowanej przez operatorów sieci GSM rezygnacji ze świadczenia usługi w paśmie 900 MHz (2G). Prowadzenie radiołączności kolejowej jednocześnie z wykorzystaniem sygnału cyfrowego oraz analogowego jest niezgodne w szczególności z zapisami pkt 1 i 5 Rozdziału 2 Suplementu nr 1 do KPW TSI.

Minister właściwy ds. transportu w związku ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad PKP PLK S.A. oraz przyjętymi założeniami w KPW TSI, powinien bezzwłocznie podjąć działania zaradcze, w związku z powzięciem wiedzy, że nie może zostać zrealizowany roaming GSM – GSM-R, jako jedyny, zaplanowany sposób zapewnienia cyfrowej radiołączności kolejowej na liniach kolejowych, na których nie planowano wybudowania infrastruktury dedykowanej GSM-R. Niezapewnienie ww. roamingu spowodowało, że założenie przyjęte w Suplemencie nr 1 do KPW TSI, tj. wdrożenie cyfrowej postaci radiołączności kolejowej w 2024 r. nie zostanie wykonane.

Minister właściwy ds. transportu nie zaktualizował KPW TSI

W konsekwencji powyższych nieprawidłowości minister właściwy ds. transportu nie przeprowadził aktualizacji KPW TSI, mimo powzięcia informacji o niemożliwości zastosowania roamingu krajowego GSM – GSM-R do zapewniania systemu GSM-R na liniach kolejowych, na których

⁶³ System ten miał nie wymagać łączności w paśmie 150 Mhz.

nie przewidziano zabudowy przez PKP PLK S.A. infrastruktury własnej tego systemu. Ponadto również nie przeprowadził aktualizacji KPW TSI mimo powzięcia informacji o niemożliwości osiągnięcia pełnej funkcjonalności GSM-R w terminie i w zakresie określonym w KPW TSI.

Zdaniem NIK aktualizacja KPW TSI – dokumentu programowego o strategicznym znaczeniu dla wdrożenia interoperacyjności kolei, w przypadku powzięcia informacji o niemożliwości wdrożenia zapisanych w nim planów nie byłaby przedwczesna, a była wręcz niezbędna i konieczna. Pozostawienie w KPW TSI niemożliwych do zrealizowania planów i odłożenie ich aktualizacji było w ocenie NIK nierzetelne i naruszało zasadę zaufania do organu administracji publicznej. Minister właściwy ds. transportu bowiem, posiadając wiedzę o niemożliwości zrealizowania określonych planów i zamierzeń inwestycyjnych, w dalszym ciągu informuje opinię publiczną i przewoźników o zaplanowanej migracji z systemu VHF 150 MHz na system GSM-R w formule tzw. dnia zero, tj. na całej sieci linii kolejowych w okresie pomiędzy styczniem, a grudniem 2023 r.

W 2022 r. Minister właściwy ds. transportu zlecił Prezesowi UTK opracowanie analizy dotyczącej zapotrzebowania rynku kolejowego na urządzenia pokładowe systemu ETCS. Analiza ta miała na celu m.in. określenie optymalnych instrumentów wsparcia przedmiotowych projektów. Na podstawie zebranych oraz przeanalizowanych danych przekazanych przez przewoźników, w ww. analizie Prezes UTK wskazał: szacunkowe koszty wyposażenia pojazdów w pokładowy system ETCS oraz określono ich elementy składowe i dokonano oceny planów inwestycyjnych przewoźników kolejowych. Przewoźnicy kolejowi przedstawili również dostrzegane korzyści oraz bariery wdrożenia ETCS na pojazdach oraz dodatkowe działania, które mogą korzystnie wpłynąć na intensyfikację wdrażania przedmiotowego systemu. W jej wyniku Prezes UTK sformułował następujące konkluzje:

- część taboru użytkowanego przez przewoźników w Polsce nie jest wyposażona w pokładowy ETCS, a migracja na ten system będzie wymagała poniesienia znacznych nakładów finansowych;
- nie u wszystkich przewoźników dostrzegane są korzyści z migracji na system ETCS;
- brak możliwości doposażenia pojazdów kolejowych z powodu ich stanu technicznego lub wieku wiek eksploatowanych pojazdów są najistotniejszymi barierami identyfikowanymi przez przewoźników;
- stopień dofinansowania zakupu lub wyposażenia pojazdu ma znaczący wpływ na plany zakupowe przewoźników.

W 2022 r. zlecono przeprowadzenie analizy zapotrzebowania przewoźników na urządzenia pokładowe systemu ETCS

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	<p>Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie:</p> <p>Czy właściwie przygotowano i realizowano inwestycje dotyczące wdrożenia systemu ERTMS/ETCS a zarządca infrastruktury gospodarnie wydatkował środki finansowe na zakup materiałów i wyposażenia potrzebnych do prowadzenia inwestycji?</p>
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne oraz środki finansowe umożliwiały właściwe przygotowanie i realizację zadań celem pełnego wdrożenia systemów ERTMS/ETCS/GSM-R?2. Czy skutecznie nadzorowano efektywność udzielanego wsparcia ze środków publicznych na wdrażanie systemów ERTMS/ETCS/GSM-R?3. Czy zarządca linii kolejowych planowo wdrażał system ERTMS/ETCS/GSM-R gospodarnie wykorzystując zasoby?
Zakres podmiotowy	<p>Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.</p> <p>Dobór jednostek do kontroli miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących na danym obszarze.</p> <p>Kontrola została przeprowadzona w trzech jednostkach:</p> <p>Ministerstwie Infrastruktury, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Centrum Unijnych Projektów Transportowych.</p>
Kryteria kontroli	<p>Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.</p>
Okres objęty kontrolą	<p>Lata 2017–2021 (z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie).</p> <p>Kontrolę rozpoczęto 9 maja 2022 r., a zakończono 23 stycznia 2023 r.</p>
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W ramach analiz prowadzonych w związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano następujące informacje:</p> <ul style="list-style-type: none">– od Prezesa UTK,– od przewoźników kolejowych,– od Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.
Zgłoszone zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK	<p>Do dwóch wystąpień pokontrolnych NIK kontrolowani zgłosili zastrzeżenia, które zostały rozpatrzone przez Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej (ZO KR) NIK.</p>
Rozstrzygnięcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Zastępcę Dyrektora CUPT	<p>Pismem z 19 października 2022 r. znak: DK-KN.0910.12.2022 Zastępca Dyrektora CUPT zgłosiła sześć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w CUPT. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez ZO KR NIK na posiedzeniu 18 listopada 2022 r.</p>

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK w podjętej uchwale uwzględnił w całości zastrzeżenie nr 1. dotyczące opisu stanu faktycznego, w którym wskazano, że zgodnie ze statutem przedmiotem działalności CUPT jest wdrażanie programów, instrumentów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej, w szczególności współfinansowanych ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz opracowywanie, wdrażanie i inicjowanie rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych. ZO KR NIK uwzględnił w części zastrzeżenie nr 3. odnoszące do nieprawidłowości polegającej na nieegzekwowaniu od PKP PLK S.A. podawania we wnioskach o płatność, będących podstawowym narzędziem monitorowania realizacji umowy o dofinansowanie, danych o osiągniętych wartościach wskaźników produktu dotyczących budowy systemu ERTMS, mimo określenia tego obowiązku w umowie o dofinansowanie i w Instrukcji ustalonej dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. ZO KR NIK ponadto uwzględnił w części zastrzeżenie nr 6. dotyczące uwagi, że wskazane byłoby pozyskiwanie przez CUPT informacji z CINEA o przyczynach niezyskania dofinansowania z CEF dla projektów w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R, gdyż informacje te byłyby istotne dla kolejnych wnioskodawców aplikujących o środki z CEF oraz oddalił zastrzeżenia zgłoszone przez p.o. Dyrektor CUPT w pozostałym zakresie.

Pismem z 4 listopada 2022 r. znak: IKA4.0812.2.2022.393 Członkowie Zarządu PKP PLK S.A. zgłosili 27 zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w PKP PLK S.A.. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej (ZO KR) NIK na posiedzeniu 9 grudnia 2022 r.

Rozstrzygnięcia
zastrzeżeń zgłoszonych
przez Członków Zarządu
PKP PLK S.A.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK w podjętej uchwale uwzględnił w całości zastrzeżenie nr 8. dotyczące ustalenia, że PKP PLK S.A. wytypowała odcinek do eksploatacji obserwowanej GSM-R i zawiadomiła o tym Ministerstwo Infrastruktury pismem z 14 grudnia 2018 r. nie wyznaczyła jednak daty jej rozpoczęcia.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK uwzględnił w części:

- zastrzeżenie nr 1. odnoszące się do fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym NIK wskazała m.in., że PKP PLK S.A. działając nierzetelnie, zaplanowała przeprowadzenie robót na nieruchomościach, mimo że nie uzyskała praw do dysponowania nimi na cele budowlane, co skutkowało opóźnieniami w realizacji inwestycji;
- zastrzeżenia nr 4., 13., 14., 15. i 26. odnoszące się do fragmentów wystąpienia dotyczących niezapewnienia przez PKP PLK S.A. wdrożenia cyfrowego systemu Radiostop 2.0;
- zastrzeżenie nr 6. dotyczące fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym NIK wskazała, że prowadzone w latach 2017–2021 inwestycje dotyczące budowy systemów ETCS i GSM-R zostały przygotowane i przeprowadzone nierzetelnie, co w konsekwencji spowodowało, że nie zostały zrealizowane w zakresie i terminie zaplanowanym w KPK i KPW TSI;
- zastrzeżenie nr 12. dotyczące fragmentu opisu nieprawidłowości, w którym NIK wskazała, że nierzetelne wytypowanie części odcinków linii kolejowych do objęcia roamingiem krajowym GSM – GSM-R skutkowało

ZAŁĄCZNIKI

nieobjęciem tych odcinków projektem, którego przedmiotem była zabudowa infrastruktury PKP PLK S.A. służącej zapewnieniu sygnału GSM-R na liniach kolejowych, a w efekcie niemożliwe jest zapewnienie sygnału GSM-R na tych odcinkach zarówno w ramach infrastruktury własnej, jak i w ramach roamingu;

- zastrzeżenie nr 20. dotyczące ustalenia, że przeprowadzone oględziny systemu EPM wykazały, że PKP PLK S.A. nie przyjęła procedury potwierdzenia aktualności wprowadzonych do rejestrów wpisów;
- zastrzeżenie nr 24. dotyczące fragmentu oceny cząstkowej, w którym NIK wskazała, że prowadzony przez PKP PLK S.A. monitoring wdrażania systemu ERTMS – mimo swej szczegółowości – nie pozwolił na w pełni skuteczne wykonanie założeń KPK w zakresie realizacji zadań w planowanym terminie i zakresie rzeczowym.

Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygającej NIK w pozostałym zakresie oddalił zgłoszone zastrzeżenia.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z 10 wniosków pokontrolnych w trakcie realizacji pozostają dwa wnioski, a osiem wniosków jest niezrealizowanych (wg stanu na 28 marca 2023 r.).

Wykaz jednostek kontrolowanych⁶⁴

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Departament Infrastruktury	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	Ireneusz Merchel
3.	Departament Infrastruktury	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	Joanna Lech

⁶⁴ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁶⁵

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści wdrożenia systemów ERTMS/ETCS/GSM-R; - wprowadzenie zmian w treści rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji, mających na celu poprawę bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego; 	<ul style="list-style-type: none"> - nierzetelne przygotowanie KPK i KPW TSI (brak spójności pomiędzy tymi dokumentami); - nierzetelne opracowanie przez Ministra sprawozdań z wykonania planu realizacji KPK za lata 2017-2021 przed ich przekazaniem Prezesowi rady Ministrów; - niesprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją KPK i KPW TSI (skocowanie się na monitoring poszczególnych inwestycji, a pomijanie sprawowania nadzoru nad innymi działaniami niż określone w KPK, od przeprowadzenia których również zależało skuteczne wdrożenie systemu ERTMS); - zwłoka Ministra w podejmowaniu działań zaradczych niezbędnych do wdrożenia ERTMS w zaplanowanym zakresie;
2.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne rozwiązywanie problemów powstałych podczas eksploatacji systemów ETCS i GSM-R na odcinkach linii kolejowych kolejno zabudowanych tymi systemami; 	<ul style="list-style-type: none"> - nieuwzględnienie, na etapie realizacji projektów, wystąpienia ryzyka nieusuwalnych kolizji między inwestycjami; - niewdrożenie systemów ETCS i GSM-R w zakresie zaplanowanym w KPK i w KPW TSI; - nierzetelne zaplanowanie przeprowadzenia robót na nieruchomościach, do których PKP PLK S.A. nie uzyskało prawa do dysponowania nimi na cele budowlane; - nierzetelne przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia jednej z inwestycji wdrażającej system GSM-R, która po zrealizowaniu nie zapewniaby bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, co skutkowało koniecznością zawarcia aneksu zmieniającego zakres rzeczowy inwestycji i terminy jej zakończenia; - nie przeciwdziałanie skutkom wystąpienia nieusuwalnych kolizji między projektowymi skutkujące wstrzymaniem wdrożenia GSM-R na liniach o długości ok. 900 km oraz opóźnieniem w realizacji inwestycji przekraczającym 1000 dni;

⁶⁵ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> - zwołka w przeprowadzeniu dialogu technicznego z operatorami publicznych sieci komórkowych skutkująca niezapewnieniem w terminie i w zakresie określonym w KPW TSI wdrożenia GSM-R na liniach, na których pierwotnie nie planowano zabudowy własnej infrastruktury systemu GSM-R, co już na etapie przygotowania inwestycji z zakresu GSM-R uniemożliwiło wdrożenie ERTMS w zaplanowanym zakresie i zapewnienie interoperacyjności systemu kolejowego; - niepodjęcia przez Zarząd PKP PLK S.A. skutecznych działań w celu zaimplementowania funkcjonalności Radiostop w systemie GSM-R; - nieosiągnięcie jednego z celów zarządczych na 2021 r. dotyczącego poprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego wskutek nieuzyskania założonych parametrów sprawności sieci GSM-R; - nierzetelne postępowanie zarządu i rady nadzorczej PKP PLK S.A. polegające na wykazaniu wartości wskaźnika obrazującego sprawność sieci GSM-R na linii kolejowej innego zarządcy oraz uznanie przez radę nadzorczą PKP PLK S.A. że cel zarządczy został zrealizowany; - system monitoringu inwestycji prowadzony przez PKP PLK S.A. nie w pełni skutecznie zapobiegał trudnościom i problemom w przygotowaniu i realizacji prowadzonych inwestycji; - nierzetelne wypełnianie obowiązku przekazywania w cyklach półrocznych informacji do MI i do CUPT o postęпах w zawieraniu umów roamingowych GSM – GSM-R.
3.	Centrum Unijnych Projektów Transportowych	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - właściwe przygotowanie zawarcia umów o dofinansowanie; - rzetelne weryfikowanie kwalifikowalności wydatków wykazanych przez PKP PLK S.A. we wnioskach o płatność. 	<ul style="list-style-type: none"> - niewystępowanie do PKP PLK S.A. o przekazywanie informacji o postęпах w zawieraniu umów roamingu GSM – GSM-R.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o transporcie kolejowym

Ustawa o transporcie
kolejowym

Ustawa o transporcie kolejowym jest podstawowym aktem prawnym i ma walor regulacji systemowej dla całego transportu kolejowego na terytorium kraju. Przepisy tej ustawy określają min. warunki zapewnienia interoperacyjności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przy czym interoperacyjność zgodnie z art. 4 pkt 29–30 to zdolność systemu kolei Unii do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności a składniki interoperacyjności to podstawowe składniki, grupy składników, podzespoły lub zespoły, które są włączone lub które mają być włączone do podsystemu, od którego pośrednio lub bezpośrednio zależy interoperacyjność. Składnikiem interoperacyjności, zgodnie z ustawową definicją jest również oprogramowanie.

W art. 25cc ustawy o transporcie kolejowym uregulowano ogólne warunki i tryb przeprowadzania procedury oceny zgodności lub przydatności do stosowania składnika interoperacyjności. Składniki interoperacyjności spełniają następujące wymagania:

1. są dopuszczone do eksploatacji, w przypadku gdy umożliwiają osiągnięcie interoperacyjności w ramach systemu kolei Unii przy jednoczesnym spełnianiu zasadniczych wymagań systemu kolei;
2. są użytkowane na przeznaczonym dla nich obszarze użytkowania oraz są odpowiednio zamontowane i utrzymywane;
3. posiadają deklaracje WE zgodności lub przydatności do stosowania składnika interoperacyjności z zasadniczymi wymaganiami systemu kolei określonymi w TSI.

Minister właściwy do spraw transportu, na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 25 ta ustawy o transporcie kolejowym określił w drodze rozporządzenia szczegółowe zagadnienia, związane z zapewnieniem interoperacyjności polskiego systemu kolei. Rozporządzenie to zawiera przepisy które, stanowią próbę ujednoczenia stosowanych rozwiązań, a tym samym zniesienia wciąż istniejących barier technicznych, proceduralnych i organizacyjnych utrudniających urzeczywistnienie rynku wewnętrznego UE dla transportu kolejowego. W okresie objętym kontrolą w tym zakresie obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei – uchylone z dniem 28 lipca 2021 r. a obecnie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie interoperacyjności .

Stworzenie warunków umożliwiających wykonywanie zadań wszystkim przewoźnikom kolejowym zgodnie z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności powinno być przewidziane w systemie zarządzania bezpieczeństwem utworzonym przez zarządcę infrastruktury.

System zarządzania bezpieczeństwem, zgodnie z przepisem art. 4 pkt 39 ustawy o transporcie kolejowym jest to organizacja, środki i procedury przyjęte przez zarządcę infrastruktury i przewoźnika kolejowego w celu

zapewnienia bezpiecznego zarządzania swoim działaniem. Natomiast zarządca infrastruktury to podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury, podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora (art. 4 pkt 7 ustawy o transporcie kolejowym).

Zarządcą infrastruktury kolejowej jest PKP PLK S.A.

Zarządcą infrastruktury, w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym jest „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”. Na podstawie Statutu Spółki, Zarząd PKP PLK S.A. SA wydaje instrukcje i regulaminy. W razie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego lub bezpieczeństwa przewozu osób i rzeczy, zarządca obowiązany jest podjąć działania likwidujące to zagrożenie, włącznie ze wstrzymaniem lub ograniczeniem ruchu kolejowego na całości lub części linii kolejowej.

ERTMS obejmuje ETCS i GSM-R

Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS)

Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) jest podstawowym środkiem prowadzącym do wdrożenia interoperacyjności. ERTMS obejmuje: Europejski System Sterowania Pociągami ERTMS/ETCS i Globalny System Kolejowej Radiokomunikacji Ruchomej ERTMS/GSM-R.

Europejski System Sterowania Pociągami zapewnia sygnalizację kabinową, jak i kontrolę pracy maszynisty przy zwiększonym poziomie bezpieczeństwa. System ten opiera się na cyfrowej transmisji danych poprzez które przesyłane są informacje dotyczące m.in. maksymalnej prędkości pociągu. Jeśli pociąg prowadzony jest niezgodnie z poleceniem ETCS, na początku systemu sygnalizuje tę niezgodność, a w razie potrzeby rozpoczyna hamowanie. System ETCS jest niezbędny do jazdy pociągu z prędkością powyżej 160 km/h, lub jednoosobowej obsługi trakcyjnej powyżej 130 km/h.

Przepisy wspólnotowe określają kluczowe wymagania dotyczące wdrożenia ERTMS w państwach członkowskich

Kluczowe wymagania dotyczące wdrożenia systemu ERTMS na liniach kolejowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej zawarte są w:

- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 1, ze zm.);
- Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 158 z 15.06.2016, str. 1);
- Rozporządzeniu Wykonawczym Komisji (UE) nr 2017/6 z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie europejskiego planu wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (Dz. Urz. UEL 3 z 06.01.2017, str. 6).

Interoperacyjność kolei ma znaczenie dla utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego

Dla utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego kluczowe znaczenie ma zapewnienie interoperacyjności infrastruktury kolejowej wchodzącej w skład transeuropejskiej sieci transportowej (tzw. sieci TEN-T). Rozporządzenie Nr 1315/2013 określa, które linie kolejowe na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej wchodzi w skład sieci TEN-T. Sieć TEN-T dzieli się na bazową (podstawową) i kompleksową. Wobec linii wchodzących w skład sieci TEN-T określone są konkretne wymaga-

nia techniczne i termin ich wdrożenia. Dla sieci bazowej wymagane jest pełne wdrożenie systemu ERTMS, zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia nr 1315/2013. W myśl art. 38 ust. 3 tego Rozporządzenia datą graniczną dla spełnienia wymagań technicznych dla korytarzy sieci bazowej, w tym również zabudowy systemu ERTMS, jest 31 grudnia 2030 r.

Wytyczne co do wdrażania ERTMS w Polsce określa Krajowy Plan Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie” z czerwca 2017 r. oraz Suplement do Krajowego Planu Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie”.

Wdrożenie ERTMS w Polsce jest jednym z priorytetowych projektów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, przyjętej uchwałą Rady Ministrów. W Strategii wskazuje się na konieczność wdrożenia ERTMS jako elementu implementacji systemów informatycznych i telekomunikacyjnych (telematyki transportowej) we wszystkich rodzajach transportu. Dokument ten odwołuje się do Krajowego Programu Kolejowego w którym zobowiązano się do połączenia do 2023 r. ośrodków wojewódzkich zmodernizowanymi liniami kolejowymi, co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h oraz wdrożenia ERTMS na najważniejszych szlakach kolejowych.

Zgodnie z punktem 7.4.2.1 pkt 3 TSI CCS 2016 dla nowych pojazdów kolejowych, dopuszczanych do eksploatacji po raz pierwszy po 1 stycznia 2019 r. konieczne jest zabudowanie urządzeń pokładowych ETCS według wzorca 3 (baseline 3). Należy mieć na uwadze, że jako nowo wyprodukowany pojazd należy traktować również kolejny pojazd (niedopuszczony uprzednio do eksploatacji) zgodny z typem dopuszczonym do eksploatacji.

Zgodnie jednak z pkt 3 „Suplementu do Krajowego Planu Wdrożenia TSI Sterowanie”, nowobudowane pojazdy kolejowe zgodne z dopuszczonym typem, stanowiące przedmiot zamówienia w chwili przyjęcia tego dokumentu, wyposażone w urządzenia pokładowe systemu ETCS zgodne z baseline 2 mogą być dopuszczone do eksploatacji po 1 stycznia 2019 r.

Możliwe jest także uzyskanie po 1 stycznia 2019 r. zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych wyposażonych w urządzenia ETCS baseline 3, dla których wykazano jedynie kompatybilność z częścią przytorową systemu ERTMS/ETCS baseline 2. Jest to związane z koniecznością przeprowadzenia procesu weryfikacji WE pojazdów kolejowych wyposażonych w urządzenia ETCS baseline 3 na infrastrukturze kolejowej, która w Polsce wyposażona jest w urządzenia ETCS baseline 2.

Krajowy Program Kolejowy (KPK) tworzący w oparciu o następujące założenia: konieczność realizacji polityki Rządu w odniesieniu do transportu kolejowego oraz zaleceń zawartych w krajowych i unijnych dokumentach strategicznych; wdrożenie inwestycji dotyczących rozwoju kolejowej części Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), wykorzystanie dostępnych instrumentów perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 (CEF, programy operacyjne o zasięgu krajowym, ponadregionalnym i regionalnym).

KPW TSI określa wytyczne co do wdrożenia ERTMS w Polsce

Wdrożenie ERTMS w Polsce jest jednym z priorytetów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)

KPK to program wieloletni, przyjęty przez Radę Ministrów, który określa m.in. zadania wdrażające ERTMS

Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przyjęcie KPK wynika z art. 38c ustawy o transporcie kolejowym i obejmuje wszystkie inwestycje PKP PLK S.A. S.A. realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu. KPK jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie programów rozwoju ustanawianych w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz ze Strategią Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. ustanowiono 15 września 2015 r. Uchwałą Rady Ministrów Nr 162/2015. Ostatnia aktualizacja KPK dokonana została Uchwałą Rady Ministrów Nr 156/2021 z dnia 26 listopada 2021 r. KPK obowiązuje do 2023 r., czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Dokument ten określa wielkość i źródła finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

Cel główny KPK to wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez stworzenie spójnej i nowoczesnej sieci linii kolejowych. Komplementarne wobec celu głównego cele szczegółowe obejmują:

- wzmocnienie efektywności transportu kolejowego,
- zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego,
- poprawę jakości w przewozach pasażerskich i towarowych.

Realizacja przyjętego układu celów KPK ma oprowadzić do skrócenia czasów przejazdów, podniesienia bezpieczeństwa transportu kolejowego, komfortu podróży oraz likwidacji barier utrudniających przewóz ładunków. Znaczący wpływ na zwiększenie bezpieczeństwa przewozów kolejowych oraz podniesienie prędkości pociągów powyżej 160 km/h ma wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym ERTMS, składającego się z: Europejskiego Systemu Sterowania Pociągami – ETCS W ramach przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z budżetu unijnego 2014–2020 zaplanowana została kontynuacja procesu wdrożenia systemu ERTMS na polskiej sieci kolejowej.

Krajowe dokumenty strategiczne wskazują okoliczności i kierunki interwencji, m.in. w zakresie poprawy rozwoju regionalnego i transportu oraz bezpieczeństwa ruchu kolejowego

Strategia Rozwoju Kraju 2020 przyjęta uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r., wskazywała najważniejsze działania państwa w celu wzmocnienia i wykorzystania gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Strategia zakładała, że sukcesywna poprawa sieci transportowej w Polsce i połączeń z innymi krajami Europy i świata, z jednej strony, zdynamizuje rozwój kraju i poszczególnych regionów, z drugiej – wymagać będzie znacznych nakładów publicznych na ten cel – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020. Strategia ta jest główną, krajową strategią rozwojową, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, przyjęta 11 stycznia 2013 roku przez Radę Ministrów, zakładała jako strategiczny cel dążenie do poprawy jakości życia Polaków. Osiągnięcie miało być możliwe poprzez podjęcie działań w trzech obszarach strategicznych równocześnie: I. konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, II. równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski, III. efektywności i sprawności państwa. W drugim z tych obszarów strategicznych podkreślana była istotność równomiernego rozwoju regionalnego. Temu celowi przyporządkowane zostały kierunki interwencji w zakresie rozwoju regionalnego i transportu, w tym transportu kolejowego – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. była najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego Polski. Jednym z sześciu celów strategicznych tej polityki była poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Dokument wskazywał, że począwszy od 2015 r. powinno sukcesywnie nastąpić zwiększenie udziału i roli transportu szynowego w transporcie.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 została przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r. Wśród obszarów strategicznych wyzwań, wymienione zostało zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju (pkt 10). Wskazano negatywny wpływ na efektywność i sprawność stanu połączeń sieci kolejowej, jakości relacji między miastami wojewódzkimi.

Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju został przyjęty przez Radę Ministrów 16 lutego 2016 r. Dokument ten jest bezpośrednio powiązany z KPK poprzez wskazanie w nim wskaźników zaczerpniętych z KPK w zakresie modernizacji linii kolejowych i efektów tych działań. Jednocześnie KPK bezpośrednio wpisuje się w cele projektowanej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju poprzez realizację określonego w niej celu tj. wpływ na zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawę warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów.

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) (dalej: SRT), przyjęta przez Radę Ministrów 22 stycznia 2013 r., jest średniookresowym dokumentem planistycznym, który wskazuje cele oraz nakreśla kierunki rozwoju transportu tak, aby etapowo do 2030 r. możliwe było osiągnięcie celów strategicznych. Transport stanowi jeden z najważniejszych czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju, a dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa wzmacnia spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną kraju. Podstawowym celem krajowej poli-

tyki transportowej jest zwiększenie dostępności terytorialnej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego przez utworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym (lokalnym), europejskim i globalnym.

Instrument „Łącząc Europę” CEF – to jedno z potencjalnych źródeł finansowania inwestycji z zakresu wdrożenia ERTMS

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) Nr 680/2007 i (WE) Nr 67/201034 ustanawia instrument „Łącząc Europę”, który określa warunki, metody i procedury udzielania unijnej pomocy finansowej na rzecz sieci transeuropejskich w celu wspierania projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w sektorach transportu, telekomunikacji i energii oraz w celu wykorzystania potencjalnych synergii między tymi sektorami. Ustanawia ono także podział zasobów, które mają zostać udostępnione w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (art. 1 rozporządzenia). Zgodnie z art. 2 pkt 1, projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania oznacza m.in. projekt określony w opisanym wyżej rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1315/2013. Na podstawie art. 3 rozporządzenia Nr 1316/2013, instrument Łącząc Europę” umożliwi przygotowanie i realizację projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach polityki w zakresie transeuropejskich sieci w sektorach transportu, telekomunikacji i energii. W szczególności instrument ten wspiera realizację tych projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które służą opracowaniu i budowie nowej infrastruktury i usług lub modernizacji istniejącej infrastruktury i usług, w sektorach transportu, telekomunikacji i energii.

Centrum Unijnych Projektów Transportowych

CUPT to instytucja odpowiedzialna za monitorowanie w imieniu Skarbu Państwa realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków UE

Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) zostało powołane zarządzeniem Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Przedmiotem działalności CUPT jest:

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

Załącznikiem do zarządzenia jest statut CUPT, który stanowi m.in. (w § 1 ust. 1), że CUPT jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw transportu. Zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 statutu, CUPT może uczestniczyć w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, jako:

- instytucja pośrednicząca;
- instytucja wdrażająca;
- beneficjent;

ZAŁĄCZNIKI

Na podstawie § 2 ust. 4 statutu, CUPT w ramach wykonywanych zadań, w szczególności:

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

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1984, ze zm.
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.
3. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2010 r. poz. 818, ze zm.
4. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1475.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (uchylona z dn. 1 stycznia 2021 r.).
7. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm. (weszła w życie z dnia 1 stycznia 2021 r.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei – Dz. U. poz. 934 – uchylone z dniem 28 lipca 2021 r.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie interoperacyjności Dz.U. poz. 1042 (weszło w życie z dn. 28 lipca 2021 r.).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 września 2015 r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa – Dz. U. poz. 1548 (uchylone z dniem 28 lipca 2021 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie autoryzacji bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa Dz. U. z 2021 r. poz. 1320.).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej – Dz. U. poz. 755.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej – Dz. U. poz. 788 ze zm. (utraciło moc 30 grudnia 2016 r.).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 4 września 2006 r. w sprawie trybu, sposobu i warunków współfinansowania inwestycji kolejowych w transporcie intermodalnym – Dz. U. Nr 162, poz. 1150.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji Dz.U. poz. 964.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji (Dz. U. z 2019 r. poz. 2352).

ZAŁĄCZNIKI

16. Uchwała nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-kolejowy>).
17. Zarządzenie Nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych – Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z 2015 r., poz. 23 ze zm.
18. Krajowy Plan Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie” z czerwca 2017 r.
19. Suplement do Krajowego planu wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie”.
20. Regulamin sieci 2021/2022 przyjęty do stosowania Uchwałą Nr 734/2020 Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z dnia 17 listopada 2020 r. wraz z załącznikami (<https://www.plk-sa.pl/klienci-i-kontrahenci/warunki-udostepniania-infrastruktury-i-regulaminy/regulamin-sieci/regulamin-sieci-2021/2022>).
21. Zasady PKP PLK S.A. korzystania z ERTMS/ETCS poziomu 2 i ERTMS/GSM-R (<https://www.plk-sa.pl/klienci-i-kontrahenci/warunki-udostepniania-infrastruktury-i-regulaminy/zasady-korzystania-z-ertms/etcs-poziom-2-i-ertms/gsm-r>).
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej – Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 1, ze zm.
23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) Nr 680/2007 i (WE) Nr 67/2010 – Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, str. 129, ze zm.
24. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 158 z 15.06.2016 r., str. 1).
25. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji UE 2017/6 z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie europejskiego planu wdrożenia europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (Dz. Urz. UE L 3 z 6.01.2017).
26. Dyrektywa 2008/57 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, str. 1, ze zm.
27. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej – Dz. Urz. UE L 138 z 26.05.2016, str. 44.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
11. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
12. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
13. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
14. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
15. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
16. Senacka Komisja Infrastruktury
17. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
18. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej
19. Minister Infrastruktury
20. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
21. Minister Finansów
22. Minister Aktywów Państwowych
23. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
24. Prezes Prokuraturii Generalnej
25. Dyrektor Centrum Unijnych Projektów Transportowych

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.10.2022
Warszawa, 02 czerwca 2023

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/22/021 pn. „*Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemów ERTMS ETCS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.*”.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego *prowadzenia nadzoru nad przygotowaniem i nad realizacją przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: „PLK S.A.”) poszczególnych inwestycji Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku (dalej: „Program”), włącznie z wykorzystywaniem uprawnień przysługujących Ministrowi z tytułu pełnienia funkcji właścicielskiej wobec tej Spółki, celem zapewnienia skuteczności nadzoru nad jej działaniami na wszystkich etapach przygotowania i realizacji powyższych inwestycji*, wydaje się, że treść wniosku wykracza poza zakres wskazany w uchwale Nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku. Brzmienie § 2 ust. 1 ww. uchwały wskazuje jedynie na sprawowanie przez ministra właściwego ds. transportu nadzoru nad realizacją Programu.

Dodatkowo należy zauważyć, że w przyjętym ww. uchwałą Programie wprost wskazuje się, że:

- nadzór nad projektami będzie odbywał się poprzez składanie przez PLK S.A. raportów z wykonania wskaźników rzeczowych i finansowych (str. 14 Programu), z czego zarówno PLK S.A. jak i minister wywiązują się,
- w celu prowadzenia nadzoru, na podstawie art. 17 ustawy o polityce rozwoju zdefiniowane zostały podstawowe założenia systemu realizacji postanowień Programu (str. 39 Programu), co zostało wdrożone,
- w ramach nadzorowania, zostanie wprowadzony monitoring i sprawozdawczość okresowa, co również zostało wdrożone i funkcjonuje.

Reasumując, każdy z elementów wskazanych w Programie w pkt. 8.2. „Nadzór nad realizacją Programu”, został wdrożony w działaniu i pełnił funkcję jaka została mu przypisana.

Jednocześnie pkt 8.2 Programu odnosi się do sytuacji związanych z monitorowaniem stopnia osiągnięcia przez PLK S.A. celów wyznaczonych w Programie w trybie wynikającym z funkcji właścicielskiej ministra właściwego ds. transportu w stosunku do PLK S.A. Dlatego

Ministerstwo nie znajduje uzasadnienia w zakresie realizacji funkcji właścicielskiej w odniesieniu do wskazanego w informacji o wynikach kontroli wniosku wskazującego na konieczność prowadzenia tego nadzoru zarówno w odniesieniu do procesów przygotowania jak i realizacji inwestycji przez PLK S.A., gdyż z całą pewnością taki wniosek wykracza poza uprawnienie do prowadzenia nadzoru nad realizacją Programu.

Wydaje się, że zalecenie to w konsekwencji prowadziło do naruszania jednej z podstawowych zasad z zakresu funkcjonowania podmiotów prawa handlowego, mającej swoje umocowanie w przepisach Kodeksu spółek handlowych, tj. do zakazu ingerencji przez udziałowca/akcjonariusza spółki w decyzje przypisane do kompetencji innych organów spółki. Należy podkreślić, że proces inwestycyjny związany z modernizacją linii kolejowej składa się z dwóch podstawowych etapów, tj. z przygotowania inwestycji i realizacji robót budowlanych.

W przypadku etapu przygotowania inwestycji inwestor jest zobligowany m.in. do zrealizowania studium wykonalności, opracowania dokumentacji projektowej, uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przypadku etapu robót budowlanych inwestor jest zobligowany m.in. do wyboru wykonawcy (zgodnie z prawem zamówień publicznych), który na podstawie uzyskanych pozwoleń wykona prace budowlane, a następnie dokona ich odbioru (np. w imieniu inwestora).

Mając na uwadze powyższe, Minister Infrastruktury nie bierze udziału w procesach inwestycyjnych, a jedynie nadzoruje realizację działań podejmowanych przez inwestora, w tym przypadku PLK S.A. Tym samym, zgodnie z obowiązującym prawem, m.in. ustawą prawo budowlane, ustawą prawo zamówień publicznych, czy ustawą prawo ochrony środowiska, w procesie przygotowania i realizacji inwestycji rola ministra właściwego ds. transportu jest ograniczona.

Jednocześnie, należy wskazać, że NIK nie sprecyzowała na czym miałyby polegać nadzór nad realizacją i przygotowaniem przez PLK S.A. poszczególnych inwestycji w ramach Programu włącznie z wykorzystaniem uprawnień przysługujących ministrowi właściwemu ds. transportu z tytułu pełnionej funkcji właścicielskiej wobec PLK S.A. Tym samym należy zwrócić uwagę, że realizacja przedmiotowego wniosku, wobec braku wskazania ze strony NIK konkretnych rozwiązań, w przypadku jego uwzględnienia, mogłaby okazać się utrudniona w świetle przedstawionych okoliczności.

Wobec faktu, że minister właściwy ds. transportu odpowiada za kreowanie i realizację polityki transportowej państwa, tym samym również pośrednio za realizację programów w tym obszarze. W toku prowadzonej kontroli, szczegółowo wyjaśniono na podstawie jakich przepisów i zasad sprawowany jest nadzór właścicielski ministra właściwego ds. transportu nad PLK S.A. Z przekazanych przez tutejszy resort informacji jednoznacznie wynikało, że w okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu nie zawsze sprawował nadzór właścicielski nad PLK S.A. Pomimo tego, ze strony tego ministra nieustannie prowadzone było monitorowanie Programu. Wniosek NIK został

sformułowany w aktualnych uwarunkowaniach prawnych, z których wynika, że minister właściwy ds. transportu sprawuje obecnie nadzór nad PLK S.A. Formułując swój wniosek NIK zdaje się nie dostrzegać potencjalnej możliwości, tak jak to miało miejsce w poprzednich latach, powierzenia nadzoru właścicielskiego nad PLK S.A. innemu członkowi Rady Ministrów, oraz skutków z tym związanych.

W zakresie wniosku dotyczącego *zaktualizowania, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, założeń KPW TSI dotyczących przyjętych rezultatów wdrażania systemu GSM-R, w kontekście podjętej decyzji o niewdrażaniu tego systemu na liniach, na których nie zaplanowano zabudowy infrastruktury własnej GSM-R oraz przekazanie KE aktualizacji KPW TSI w tym zakresie* informuję, że w najbliższym czasie spodziewana jest publikacja w Dzienniku Urzędowym UE rozporządzeń wprowadzających nowy pakiet TSI, w tym TSI Sterowanie, zgodnie z którą państwa członkowskie UE będą miały 12 miesięcy na opracowanie nowego Krajowego Planu wdrożenia TSI Sterowanie (NPW ERTMS), obejmującego wdrożenie na sieci kolejowej systemu ERTMS. W naszej ocenie dopiero publikacja tego dokumentu pozwala na aktualizację KPW ERTMS gdyż jego aktualizacja na obecnym etapie powodowałaby, że po opublikowaniu nowego TSI Sterowanie, co ma nastąpić niebawem, należałoby po raz kolejny dokonać wydania nowego NPW ERTMS, poprzedzonego po raz kolejny uzgodnieniami i konsultacjami ze wszystkimi interesariuszami tego dokumentu.

Niezależnie od powyższego w oczekiwaniu na publikację rozporządzeń wprowadzających nowy pakiet TSI, w tym TSI Sterowanie, prowadzone są prace nad dokumentem NPW ERTMS, a po zaimplementowaniu w tym dokumencie TSI Sterowanie, Ministerstwo Infrastruktury podda go stosownym konsultacjom oraz uzgodnieniom ze wszystkimi interesariuszami, w tym z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

W odniesieniu do stwierdzenia o treści, że **„Działania ministra właściwego ds. transportu i CUPT nie przyczyniły się do efektywnego wdrożenia ETCS i GSM-R”** (sformułowanego na str. 8, Ocena ogólna), nie można się zgodzić z sformułowaniem, że Program, jego Szczegółowy Plan Realizacji (dalej: „SPR”) oraz Sprawozdania z realizacji Programu były przygotowywane niezgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym. Zarówno Program, jego każdorazowa aktualizacja (w tym również Sprawozdania roczne z realizacji KPK) uzgadniane były z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego – organem właściwym w zakresie zgodności Programu z ustawą o prowadzeniu polityki rozwoju, jak i ministrem finansów.

Raz jeszcze należy podkreślić, co było wielokrotnie wskazywane w odpowiedziach do kontrolerów NIK, że lista projektów w SPR stanowi uszczegółowienie listy zadań wskazanych w Programie. Rzeczowy zakres planowanych inwestycji jest doprecyzowany w SPR poprzez uszczegółowienie listy projektów oraz poprzez określenie wartości miernika dla inwestycji finansowanych ze środków krajowych na rok bieżący. Miernikiem SPR jest długość przebudowywanego toru kolejowego, wyrażona w kilometrach.

Poza tym, jak zostało to wskazane, zarówno pierwszy projekt SPR, jak i każdorazowo jego zmiana, była uzgadniana z ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, jeśli zachodziły przesłanki wynikające z postanowień art. 38c ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym. Powyższe organy nie wnosiły także uwag do ilości i jakości wskaźników zawartych w SPR, co ma również odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Ministrów Programie. Rozwinięcie i uszczegółowienie wskaźników zostało wprowadzone w ramach prowadzonego monitoringu z postępów realizacji Programu (tabele monitoringowe). W zakresie stwierdzenia, że „Minister właściwy ds. transportu prowadził szczegółowy monitoring stanu realizacji KPK w ramach działań nadzorczych” (sformułowanego na str. 13 Synteza), należy zwrócić uwagę, że treść tego akapitu służy rolę ministra właściwego ds. transportu w zakresie podejmowania działań zaradczych w zakresie wdrażania systemu ERTMS i przedstawia go jako organ, który swoje działania sprowadzał jedynie do wzmoczonego monitoringu postępów realizacji projektów Programu. Rzeczywisty stan, przedstawiony wielokrotnie w odpowiedziach na pytania kontrolerów NIK, wskazuje na liczne spotkania na szczeblu kierownictwa resortu infrastruktury z Zarządem PLK S.A., których celem było pozyskiwanie informacji o stanie zaawansowania prac oraz podjętych działań zaradczych. Niezależnie od powyższego, w odpowiedziach podczas kontroli wskazywane było, że w ramach przesyłanych przez PLK S.A. tabel monitoringowych dla Programu, PLK S.A. nie wskazywała w dedykowanym dla tego miejscu, konieczności podejmowania działań wspierających ze strony Ministerstwa Infrastruktury, również w zakresie projektu będącego przedmiotem kontroli.

W odniesieniu do sformułowań wskazujących, że:

- „KPK został przygotowany niezgodnie z zasadami, przez co uniemożliwiona była ocena, które projekty realizują poszczególne priorytety” (sformułowanego na str. 17 Synteza),
- „KPK nie zawierał kwoty środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji”; „W KPK nie przypisano planowanych do zrealizowania inwestycji do konkretnych priorytetów inwestycyjnych”; „KPK w okresie objętym kontrolą nie był zgodny z przepisami prawa”, „SPR KPK w okresie objętym kontrolą nie był zgodny z przepisami ustawy o transporcie kolejowym”; (sformułowanych na str. 24, 25 Ważniejsze wyniki kontroli), podnieść należy następujące okoliczności.

Ocena Programu zawarta jest corocznie w Sprawozdaniu z wykonania planu realizacji Programu, które zawiera informacje o wykonaniu finansowym i rzeczowym. Zarówno wykonaniu rzeczowemu, jak i finansowemu poświęcone są całe rozdziały. W rozdziale „Wykonanie finansowe” są przedstawiane informacje na temat stanu wykonania finansowego Programu, a rozdział „Wykonanie rzeczowe” przedstawia informacje na temat stanu wykonania rzeczowego Programu, w tym w zakresie wskaźników realizacji celów szczegółowych Programu.

Natomiast załącznik nr 1 do Sprawozdania zawiera szczegółowe informacje o wydatkach PLK S.A. wg. docelowych źródeł finansowania i wykonania miernika rzeczowego (km toru) w ramach poszczególnych inwestycji. Takie rozbieżności sprawozdawczości ukierunkowane jest na ocenę realizacji projektów Programu a nie jego priorytetów, gdyż w ramach poszczególnych priorytetów realizowane są różne projekty lub ich części.

Wypracowana struktura i forma Programu pozwala na diagnozę zarówno realizacji projektów, powstałych opóźnień, jak i alokacji środków przeznaczonych na Program pomiędzy poszczególnymi projektami.

Tym samym nie można mówić o Programie jako dokumencie, dla którego nie jest możliwa ocena realizacji poszczególnych priorytetów, jak również, że roczne Sprawozdania z wykonania planu realizacji Programu nie zawierały informacji o wykonaniu rzeczowym realizowanych inwestycji.

Brak rozbicia kwot na realizację priorytetów (w ramach których znajdują się całe projekty lub ich część) nie stanowi przesłankę do sformułowania, że Program nie zawierał kwot środków przeznaczonych na finansowanie jego realizacji. Prezentacja w Programie środków na jego realizację była dedykowana projektom a nie priorytetom i taki podział nigdy nie był zanegowany przez ministra właściwego ds. finansów publicznych lub ministra właściwego ds. rozwoju.

Idea przypisania poszczególnych projektów do konkretnych priorytetów, którą kontrolerzy NIK zawarli w swoich pytaniach, nie była przedmiotem rozważań przy opracowywaniu projektu Programu, gdyż taki podział byłby sztuczny i niemożliwy w późniejszym okresie do monitorowania.

Dodatkowo należy podkreślić, że postępy w realizacji projektów w zakresie poszczególnych wskaźników (w tym wskaźnika dotyczącego realizacji Celu nr 2 w zakresie długości linii kolejowych wyposażonych w ERTMS/ETCS) były i są na bieżąco monitorowane w ramach comiesięcznej sprawozdawczości PLK S.A.

W odniesieniu do stwierdzenia, że **„Minister właściwy ds. transportu nie był informowany przez PKP PLK S.A. o postępach w zawieraniu umów roamingu”** (sformułowanego na str. 15 „Syntezy”), należy zwrócić uwagę, że w dniu 8 lipca 2020 r. PLK S.A. przesała do wiadomości Ministra Infrastruktury pismo nr IIN19-0701-6/20 informujące o przygotowaniu przez PKP PLK S.A. warunków uczestnictwa w Dialogu Technicznym dla opracowania założeń do realizacji usługi Roamingu krajowego. W piśmie tym wskazane zostało, że Spółka przygotowała te warunki oraz że **„chce podkreślić, że deklaracja jednego z operatorów mówiąca o 100% pokryciu linii kolejowych nieprzewidzianych do wyposażenia w system GSM-R miała charakter jedynie informacyjny i zostanie zweryfikowana na dalszych etapach postępowania”**. Ponadto Spółka poinformowała, że polityka operatorów w zakresie gospodarowania przydzielonymi im częstotliwościami w paśmie 900 MHz zmierza do zastąpienia łączności w standardzie GSM

na nowocześniejsze np. UMTS, LTE (tzw. ang. refarming). Rozpoczęcie dialogu technicznego przewidywane było do końca 2020 roku. Na tym etapie podejmowanie decyzji o stosownej aktualizacji KPW ERTMS byłoby jeszcze przedwczesne.

Natomiast przedstawiona przez PLK S.A. informacja w piśmie nr IIN19.5424.9.2022.WW.1 z dnia 22 kwietnia 2021 r. wskazała, że weryfikacja braku możliwości realizacji w roamingu krajowym większości funkcji kolejowych (w tym połączenia REC) przemawiają za podjęciem dyskusji w sprawie określenia rozwiązań alternatywnych, w tym ewentualne pozostawienie łączności pociągowej w pasmie 150 MHz (wraz z funkcją Radiostop) na liniach niewyposażonych w GSM-R.

Mając na względzie uwarunkowania w zakresie scenariuszy wdrożenia usługi roamingu krajowego, które powstały w trakcie dialogu technicznego prowadzonego przy udziale PLK S.A. oraz braku wyraźnej deklaracji uczestników co do utrzymania usługi w paśmie 900 MHz, z uwagi na możliwość stopniowego wyłączenia pasma 2G, w pracach, które były prowadzone w 2022 r. związanych z przygotowaniem założeń do opracowania nowego KPW ERTMS uwzględniono powyższe uwarunkowania.

W zakresie sformułowania , że **„Opinia publiczna i przewoźnicy kolejowi nie mogli na podstawie KPK i SPR KPK określić, na których odcinkach linii kolejowych wdrażany będzie ETCS lub GSM-R”** (sformułowanego na str. 25 „Ważniejsze wyniki kontroli”), zwraca się uwagę na następujące kwestie.

Odnosnie publikacji SPR do Programu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury informuję, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisu nakazującego publikację szczegółowych planów realizacji dla programów wieloletnich na stronach BIP. Na stronie BIP publikowane są coroczne sprawozdania z wykonania Programu. Należy również zauważyć, że Program jest aktualizowany dosyć często z uwagi na zachodzące podczas realizacji inwestycji zmiany.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że każdy SPR zawiera plany co do wydatków na realizację projektów i ich publikacja mogłaby potencjalnie wpłynąć na oferty podmiotów biorących udział w postępowaniach przetargowych.

Poza tym, nie bez znaczenia jest fakt, że ocena projektów wdrażających ERTMS/ETCS, była prowadzona w ramach odrębnego monitoringu prowadzonego również przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Infrastruktury.

Odnosząc się do stwierdzenia że: **„Nie został opracowany program szkoleń dedykowany przewoźnikom kolejowym z obsługi urządzeń systemu ERTMS”** (sformułowanego na str. 30 „Ważniejsze wyniki kontroli”), zwraca się uwagę na poniższe kwestie.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie świadectwa maszynisty (Dz. U. poz. 2680), program szkolenia kandydata na maszynistę ubiegającego się o uzyskanie świadectwa maszynisty uwzględnia obsługę systemu ERTMS. Stosownie

do ust. 7 pkt 10 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia (Zakres wiedzy i umiejętności dotyczących infrastruktury kolejowej, objętych szkoleniem, które są niezbędne do uzyskania przez kandydata na maszynistę świadectwa maszynisty), kandydat na maszynistę musi posiadać wiedzę na temat m.in. wskaźników, w tym wskaźników stosowanych do prowadzenia ruchu pociągów z wykorzystaniem systemu ERTMS/ETCS. Poza tym rozporządzenie to przewiduje również obsługę systemu ERTMS w symulatorowej części szkolenia kandydata na maszynistę ubiegającego się o uzyskanie świadectwa maszynisty. Zgodnie ust. 2 pkt 2 lit. I załącznika nr 4 do ww. rozporządzenia (Wykaz zadań niestandardowych i sytuacji niebezpiecznych objętych szkoleniem z użyciem symulatora pojazdu kolejowego) zakres tej części szkolenia obejmuje sytuacje niebezpieczne związane z infrastrukturą sterowania ruchem kolejowym i sygnalizacją, obejmujące m.in. brak sygnałów lub błędy pochodzące z systemu ERTMS/ETCS. Przywołane powyżej przepisy rozporządzenia determinują ośrodki szkolenia kandydatów na maszynistów do uwzględnienia systemu ERTMS w prowadzonych szkoleniach kandydatów na maszynistów ubiegających się o uzyskanie świadectwa maszynisty.

Znajomość systemu ERTMS sprawdzana jest także podczas egzaminu na świadectwo maszynisty przeprowadzanego przez Prezesa UTK, a symulatory zainstalowane w Centrum Egzaminowania i Monitorowania Maszynistów, będącym częścią UTK, przystosowane są do symulacji funkcjonowania systemu ERTMS. Zgodnie z par. 3 ust. 3 pkt 6 lit. J rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie egzaminów na licencję i świadectwo maszynisty (Dz. U. poz. 2557) szczegółowy zakres wiedzy i umiejętności objętych egzaminem na świadectwo maszynisty obejmuje sprawdzenie znajomości m.in. wskaźników, w tym wskaźników stosowanych do prowadzenia ruchu pociągów z wykorzystaniem systemu ERTMS/ETCS.

Odnosząc się do sformułowania, że „**Minister właściwy ds. transportu nie egzekwował od PKP PLK S.A. przekazywania informacji o postępach w zawieraniu roamingu GSM - GSM-R**” (sformułowanego na str. 67 „Ważniejsze wyniki kontroli”), wskazuje się, że raportowanie dotyczące ww. zadania w zakresie podpisywania przez PLK S.A. umów z operatorami sieci GSM w cyklach półrocznych, utraciło walor, który był wstępnie brany jako element w procesie założeń, co do sposobu raportowania postępu prac przez PLK S.A., z powodu planowanego przez PLK S.A. wycofania funkcjonalności GSM przez operatorów.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Andrzej Bittel

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.6.2022

Warszawa, 15 czerwca 2023 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli „Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemów ERTMS ETCS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury wyrażonego w piśmie z 2 czerwca 2023 r.

W zajęтым stanowisku Minister Infrastruktury odniósł się do szeregu sformułowań i wniosków NIK zawartych w przedmiotowej Informacji, a dotyczących ustaleń i ocen działań podejmowanych przez ministra właściwego ds. transportu w obszarze wdrażania na liniach kolejowych systemów ETCS i GSM-R.

Odnosząc się do zaprezentowanego stanowiska zwracam uwagę na fakt, że w toku postępowania kontrolnego Minister zgodził się z ustaleniami NIK i nie zgłosił zastrzeżeń m.in. do uznania za nieprawidłowe działań ministra właściwego ds. transportu w zakresie przygotowania Krajowego Programu Kolejowego (dalej: KPK), który nie spełniał wymogów określonych w art. 38c ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym² w związku z art. 17 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³. Ponadto zgodził się z ustaleniami, iż Szczegółowy Plan Realizacji KPK oraz jego zmiany nie spełniały wymogów określonych w art. 38c ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, tj. nie zawierały rzeczowego zakresu planowanych inwestycji. Dodatkowo Minister Infrastruktury uznał, że w konsekwencji interesariusze (w tym opinia publiczna i przewoźnicy kolejowi) nie posiadali zapewnionego dostępu do informacji o tym, jakie poniesiono koszty wdrażania systemów ETCS i GSM-R. Podobnie Minister Infrastruktury nie kwestionował ustalenia stanu faktycznego dotyczącego nieopracowania odrębnego programu szkoleń dedykowanych przewoźnikom kolejowym z obsługi systemu ERTMS/GSM-R.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Infrastruktury poprzedza wniosek skierowany do Prezesa Rady Ministrów jako kierującego pracami organu ustanawiającego KPK. Wniosek ten dotyczy precyzyjnego określenia w KPK obowiązków i zasad sprawowania przez ministra (nie tylko przez ministra właściwego ds. transportu) nadzoru nad wykonywaniem przez Zarząd PKP PLK S.A. poszczególnych zadań Programu. Powyższe w opinii NIK jest niezbędne do zapewnienia skutecznego nadzoru nad działaniami wykonawcy KPK – zarówno na etapie przygotowania zadań KPK, jak też ich realizacji. Wyniki kontroli świadczą bowiem jednoznacznie, iż nierzetelne przygotowanie poszczególnych inwestycji z zakresu wdrażania ERTMS skutkowało nie osiągnięciem rezultatów założonych w KPK i w Krajowym Planie Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności „Sterowanie” (dalej: KPW TSI).

Tym samym niezbędne jest podjęcie przez Ministra Infrastruktury działań wzmacniających skuteczność sprawowanego nadzoru nad PKP PLK S.A., w tym władczych działań nadzorczych wynikających ze sprawowania funkcji właścicielskiej nad tą Spółką. Niewdrożenie systemów ETCS i GSM-R w zakresie i w terminach określonych w powyższych dokumentach programowych wpływa negatywnie na interes ekonomiczny państwa, zwiększa powstałe dotychczas opóźnienia w zabudowie nowoczesnych systemów bezpieczeństwa na kolei oraz powoduje wzrost kosztów całkowitych inwestycji PKP PLK S.A. z danego zakresu.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 1984.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.

Minister Infrastruktury podniósł w przedmiotowym stanowisku, że weryfikacja braku możliwości realizacji w roamingu GSM-GSM-R większości funkcji kolejowych (w tym połączenia REC) przemawia za podjęciem dyskusji w sprawie określenia rozwiązań alternatywnych, w tym pozostawienia łączności analogowej na liniach niewyposażonych w GSM-R.

Natomiast, jak wynika to z ustaleń NIK, już w studium wykonalności (opracowanym w 2018 r. do projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP PLK S.A. w ramach NPW ERTMS”) wskazano, że sygnał REC nie będzie dostępny na liniach kolejowych planowanych do objęcia roamingiem, ponieważ w systemie GSM brak funkcjonalności REC. Pomimo powyższej rekomendacji minister właściwy ds. transportu przyjął w KPW TSI założenia wdrożenia kolejowej łączności cyfrowej GSM-R na sieci linii kolejowych. Następnie Minister Infrastruktury zmienił stanowisko w tym zakresie i przystał pod koniec 2021 r. na propozycję Zarządu PKP PLK S.A., że Zarząd tej Spółki podejmie się analizy wdrożenia roamingu krajowego na liniach, na których ekonomicznie nieuzasadniona jest implementacja systemu GSM-R, dopiero po wprowadzeniu do użytku na sieci kolejowej następcy tego systemu.

Powyższe postępowanie ministra właściwego ds. transportu oznacza, iż przyjęte w dokumencie programowym - KPW TSI założenia wdrożenia GSM-R na liniach kolejowych były i są nieaktualne.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś