KIN.430.012.2021
Nr ewid. 187/2021/P/21/029/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROGRAMU INWESTYCJI DWORCOWYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

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

Informacja o wynikach kontroli
Realizacja programu inwestycji dworcowych

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Marek Maj

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 17.05.2022

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 5

2. OCENA OGÓLNA 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 8

4. WNIOSKI 15

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16

5.1. Spójność Programu Inwestycji Dworcowych z kierunkami rozwoju transportu w Polsce z uwzględnieniem otoczenia prawno-regulacyjnego na poziomie krajowym i europejskim 16

5.2. Nadzór nad przygotowaniem Programu Inwestycji Dworcowych oraz nadzorowanie i monitorowanie realizacji Programu 19

5.2.1. Opracowanie PID 19

5.2.2. Nadzorowanie i monitorowanie realizacji PID 21

5.2.3. Kontrole inwestycji w ramach realizacji PID 25

5.3. Dobór zadań do Programu Inwestycji Dworcowych oraz rozliczenie ukończonych zadań inwestycyjnych 26

5.3.1. Wybór zadań do realizacji w ramach PID 26

5.3.2. Rozliczenie ukończonych zadań inwestycyjnych 33

5.4. Nadzór nad realizacją Programu wewnątrz PKP SA oraz okresowa ocena realizacji Programu 38

5.4.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji PID 39

5.4.2. Działania naprawcze PKP SA w związku z realizacją PID 41

5.4.3. Sprawozdawczość dotycząca realizacji PID 42

5.5. Skuteczność realizacji zadań ujętych w PID i zgodność z założeniami Programu 43

5.5.1. Zgodność realizacji inwestycji z założenia PID 50

6. ZAŁĄCZNIKI 61

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 61

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 65

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 81

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 83

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli 84

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury 85

Zdjęcie na okładce:
Dworzec kolejowy w Białymstoku/
materiały własne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dostępność	zapewnienie osobom z niepełnosprawnością oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, na równych zasadach z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych;
droga dojścia	pieszy ciąg komunikacyjny łączący perony ze strefami przyjęcia podróżnych i terenem przyległym; droga, którą musi pokonać pieszy podróżny od wejścia na teren kolejowy do peronu;
dworzec kolejowy	obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej[1];
IDS	Innowacyjne Dworce Systemowe to autorski projekt PKP SA zakładający zaprojektowanie i budowę niewielkich oraz nowoczesnych dworców kolejowych dostosowanych do lokalnych potrzeb;
mapa tyflograficzna	mapa w postaci wypukłych znaków przeznaczona dla osób niewidomych lub niedowidzących;
modernizacja budowli kolejowej	roboty mające na celu przystosowanie obiektu do wyższych od dotychczasowych parametrów techniczno-eksploatacyjnych[2];
PKP SA	Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna;
przebudowa	wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów;
remont	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan obiektu budowlanego, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym;
stacja pasażerska	obiekt infrastruktury usługowej, obejmujący dworzec kolejowy lub perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego;
TSI PRM	decyzja Komisji nr 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotycząca technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się" transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości[3] oraz rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się[4];
trasa pozbawiona przeszkód	trasa, którą mogą swobodnie poruszać się osoby z niepełnosprawnością oraz osoby o ograniczonej zdolności poruszania się; trasa taka może zawierać podjazdy lub windy, o ile są one wykonane i eksploatowane zgodnie z potrzebami powyższych osób.

[1] Art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984), dalej: „ustawa o transporcie kolejowym".

[2] Por. § 3 pkt 14 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie Dz. U. Nr 151 poz. 987.

[3] Dz. Urz. UE L 64 z 7.03.2008, str. 72, ze zm., uchylona z dniem 1 stycznia 2015 r.

[4] Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014, str. 110.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo realizowano inwestycje ujęte w PID i w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w Programie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono spójność Programu Inwestycji Dworcowych z kierunkami rozwoju transportu w Polsce z uwzględnieniem otoczenia prawno-regulacyjnego na poziomie krajowym i europejskim?
2. Czy minister właściwy ds. transportu sprawował rzetelny nadzór nad przygotowaniem Programu Inwestycji Dworcowych przez PKP SA oraz czy skutecznie nadzorował i monitorował realizację Programu?
3. Czy wybór zadań był zgodny z przyjętymi w Programie założeniami, czy zadania zostały prawidłowo rozliczone?
4. Czy i w jaki sposób wewnątrz PKP SA sprawowano nadzór nad realizacją Programu i dokonywano okresowej oceny realizacji Programu?
5. Czy realizacja zadań była prowadzona w sposób skuteczny i zgodnie z założeniami Programu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury

PKP SA – Centrala

PKP SA – Zespoły Realizacji Inwestycji w Gdańsku, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu

Okres objęty kontrolą

2016–2021 (I półrocze)

Tworzenie i rozwój narodowej kolei jako zasadniczego komponentu krajowego systemu transportu, zapewniającego możliwie najwyższą jakość obsługi pasażerów zawiera się w misji PKP SA – jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, ujętej w strategii na lata 2016–2020 (z perspektywą do 2023 r.).

Według stanu na wrzesień 2016 r. w zasobach PKP SA znajdowało się m.in. ok. 96 tys. ha gruntów oraz 52 tys. budynków i budowli, w tym PKP SA była właścicielem 2136 dworców kolejowych w całej Polsce, z czego 574 to czynne dworce, w których udostępniona była ogólnodostępna, publiczna powierzchnia dla pasażerów. Ponad 40% czynnych dworców objętych było ochroną konserwatorską, a w ok. 62% znajdowały się mieszkania. Zadaniem PKP SA było zapewnienie pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych, zarówno w aspekcie architektonicznym, jak i usługowym, odpowiadającego współczesnym wymogom. PKP SA jest spółką prawa handlowego i dysponuje swoim majątkiem według swojego uznania.

Program Inwestycji Dworcowych (PID) na lata 2016–2023 jest jednym z projektów przewidzianych do realizacji w ramach „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)", w ramach którego zaplanowano blisko 200 inwestycji dworcowych za łączną kwotę ok. 1,5 mld zł. W styczniu 2020 r. 42% dworców objętych programem było w trakcie prac budowlanych lub na etapie wyboru wykonawcy ich przebudowy. Kolejne 40% było na etapie opracowania dokumentacji projektowych i wyboru pracowni architektonicznych, które je opracują. W trakcie realizacji inwestycji dworcowych występowały opóźnienia wynikające z problemów z wykonawcami robót budowlanych, dokumentacji oraz długo trwających uzgodnień z urzędami. Występowały również problemy z płynnością finansową, z kosztami gwarancji i poręczeń finansowania firm budowlanych. Ponadto znacząco zredukowano zakres rzeczowy PID (o ok. 60%) a także wydłużono harmonogramy realizacji inwestycji. Zakres rzeczowy programu, określony uchwałami zarządu PKP SA wynosił: w uchwale z dnia 27 września 2016 r. – 464 inwestycje dworcowe, w uchwale z dnia 14 listopada 2017 r. – 188 inwestycji dworcowych, w uchwale z dnia 28 maja 2019 r. – 189 inwestycji dworcowych i w uchwale z dnia 9 lutego 2021 r. – 190 inwestycji dworcowych.

Dworce będące w zarządzie PKP SA charakteryzują się bardzo dużym zróżnicowaniem, zarówno pod względem stanu technicznego, okresu ich budowy i stylu architektonicznego, jak i pod kątem potrzeb remontowych i utrzymaniowych. Ze względu na zły stan techniczny oraz konieczność dostosowania do obecnych wymogów systemu transportowego i tych oczekiwanych przez pasażerów, znaczna część obiektów zarządzanych przez PKP SA wymaga przeprowadzenia kompleksowej przebudowy. Zdecydowana większość budynków dworcowych nie została poddana kompleksowym modernizacjom, a jedynie były prowadzone awaryjne lub bieżące prace remontowe.

Zgodnie z założeniami PID, z uwagi na znaczne koszty utrzymania infrastruktury dworcowej, kluczowe dla Spółki było pozyskiwanie środków na inwestycje z zewnętrznych źródeł, minimalizując przy tym potrzebę wewnętrz-

nego finansowania inwestycji. Głównym źródłem finansowania inwestycji były dotacje ze środków unijnych i budżetu państwa. W wyniku analizy możliwości pozyskania dofinansowania ze środków UE przez PKP SA, zidentyfikowane zostały następujące źródła:
– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko,
– Program Operacyjny Polska Wschodnia,
– Regionalne Programy Operacyjne.

Do kontroli wytypowane zostały następujące inwestycje (po dwie nadzorowane przez każdy z Zespołów Realizacji Inwestycji objętych kontrolą):
– Białystok – woj. podlaskie,
– Bolesławiec – woj. dolnośląskie,
– Gdańsk Główny – woj. pomorskie,
– Oświęcim – woj. małopolskie,
– Rzeszów Główny – woj. podkarpackie,
– Szczytno – woj. warmińsko-mazurskie,
– Tczew – woj. pomorskie,
– Wałbrzych Główny – woj. dolnośląskie.

Kryteriami wyboru były znaczne opóźnienia w stosunku do harmonogramu realizacji inwestycji przy dużej wartości kosztorysowej robót.

Propozycja tematu zgłoszona została przez Sejmową Komisję Infrastruktury.

Zdjęcie nr 1
Dworzec kolejowy IDS w Oświęcimiu

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 2
Poczekalnia dworcowa w Bolesławcu

Źródło: materiały własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 (PID) był zamierzeniem inwestycyjnym niezbędnym w celu zapewnienia pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych, aczkolwiek podjętym z opóźnieniem, a jego zakres rzeczowy – ograniczony możliwościami finansowymi inwestora – nie w pełni zaspokajał potrzeby pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce.

Według stanu na koniec 2021 r. zakres PID obejmował 190 spośród 464 dworców kolejowych, które według oceny PKP już w 2016 r. wymagały podjęcia działań inwestycyjnych. Na realizację PID do końca I półrocza 2021 r. wydatkowano kwotę blisko 548 mln zł, jednakże podejmowane przez PKP SA w latach 2016–2021 działania w zakresie realizacji PID nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci liczby zmodernizowanych, zbudowanych i przebudowanych dworców kolejowych. Spośród 85 dworców zaplanowanych do oddania do użytkowania w latach 2016–2021, według stanu na 30 czerwca 2021 r. oddano jedynie 37 dworców (tj. 43,5%). Po prawie pięciu latach od rozpoczęcia realizacji PID, a na dwa i pół roku przed jego zakończeniem, w przypadku ponad połowy inwestycji poziom wykonania nakładów nie przekraczał 5%. Do 30 czerwca 2021 r., w przypadku 168 spośród 174 dworców objętych PID, harmonogramy inwestycyjne uległy zmianie, w tym opóźnienie planowanego terminu oddania do użytkowania dotyczyło 160 dworców i wynosiło średnio 450 dni.

Było to konsekwencją nierzetelnego zaplanowania i zorganizowania, a także nieefektywnego zarządzania procesem inwestycyjnym. Powyższe opóźnienia w realizacji budowy i modernizacji poszczególnych dworców kolejowych wskazują na zagrożenie w terminowym osiągnięciu celów określonych w PID, a w szczególności realizacji pełnego jego zakresu rzeczowego.

PKP SA z własnej inicjatywy opracowała i podjęła realizację PID. Minister Infrastruktury nie brał udziału w jego opracowaniu, oraz ze znacznym opóźnieniem podjął monitorowanie i nadzór nad realizacją inwestycji objętych PID, pomimo że zgodnie z § 2 uchwały nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[5], której jednym z najważniejszych celów szczegółowych była modernizacja infrastruktury dworców i przystanków kolejowych, to ministrowi właściwemu do spraw transportu powierzone zostało koordynowanie i nadzorowanie realizacji tej Strategii.

Zarząd PKP SA nierzetelnie przygotował organizacyjnie PKP SA do skutecznej i terminowej realizacji PID. Problemami utrudniającymi realizację PID były m.in: brak jednoznacznego podziału zadań pomiędzy dyrektora Biura Inwestycji i jego zastępców, niedopasowanie struktury organizacyjnej PKP SA do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających projektami inwestycyjnymi, brak należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi, brak właściwej koordynacji pracy biur powodujący opóźnienia w ogłaszaniu postępowań przetargowych. Ponadto nie utworzono docelowych zespołów projektowych, które w ramach programu naprawczego zgodnie z harmonogramem wdrażania zmian organizacyjnych w PKP SA miały zostać wprowadzone do 31 marca 2020 r. Zespoły te zostały powołane z 15-miesięcznym opóźnieniem.

Program Inwestycji Dworcowych był nienależycie zaplanowany i nieefektywnie zarządzany, nie w pełni zaspokajał potrzeby pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce, a jego realizacja w obecnym zakresie do końca 2023 r. obarczona jest ryzykiem ze względu na niski stopień zaawansowania inwestycji nim objętych

[5] M.P. z 2013 r. poz. 75. Dalej: uchwała w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.); obowiązywała do 6 listopada 2019 r.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niewłaściwe przygotowanie PID, oraz realizacja i nadzór

Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 został przygotowany jako program własny przez PKP S.A. w porozumieniu z Ministrem Rozwoju i przyjęty przez Zarząd PKP SA dnia 27 września 2016 r. Minister Infrastruktury nie brał udziału w opracowaniu PID, pomimo że koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), której jednym z najważniejszych celów szczegółowych była modernizacja infrastruktury dworców i przystanków kolejowych, zostały powierzone właśnie ministrowi właściwemu do spraw transportu, zgodnie z § 2 uchwały w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[6]. [str. 18–19]

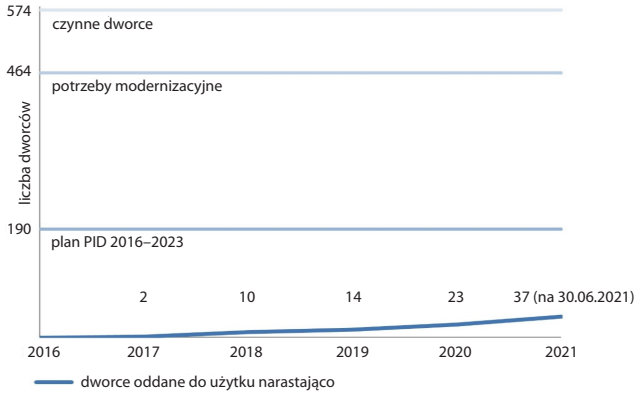
Niewystarczający zakres PID

W 2016 r. PKP SA posiadała ogółem 2136 dworców kolejowych, z czego 574 to czynne dworce kolejowe, a 1562 to dworce nieczynne (wyłączone z użytkowania). Na podstawie kryteriów określonych w PID, PKP SA wytypowała do realizacji 464 inwestycje, z tego 385 czynnych dworców kolejowych, 69 dworców nieczynnych[7] oraz 10 nowych inwestycji dworcowych.

Wykaz ww. 464 lokalizacji dworcowych był szerokim wykazem który powstał bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy możliwości jego realizacji we wszystkich wskazanych lokalizacjach, przy tym ujmował również dworce obsługujące dziennie niewielką liczbę pasażerów. PKP SA nie wskazała w PID kwoty nakładów potrzebnych do realizacji 464 ujętych w nim inwestycji. Wskazane zostały jedynie ogólne założenia dotyczące głównych źródeł finansowania. Dopiero w aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r., w której ograniczono jego zakres do 188 dworców, na podstawie oszacowanych kosztów poszczególnych inwestycji łączną kwotę nakładów na realizację PID określono na 1376 mln zł.

W wyniku aktualizacji PID, dokonanych 28 maja 2019 r. i 9 lutego 2021 r., z PID usunięto łącznie 15 zadań, a włączono do niego 17 innych inwestycji dworcowych, uzyskując listę dworców do modernizacji, zawierającą 190 projektów. [str. 24–30]

Infografika nr 1
Potrzeby modernizacyjne dworców kolejowych i realizacja Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[6] M.P. z 2013 r. poz. 75.

[7] Modernizacja dworców nieczynnych np. w celu przywrócenia ich do eksploatacji.

PID dostosowany do otoczenia prawno-regulacyjnego

Program Inwestycji Dworcowych uwzględniał wymogi i założenia przyjęte w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.), Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Master planie dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, ustawie o transporcie kolejowym oraz Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego[8]. Program uwzględniał również ogólne wymogi ustalone w rozporządzeniu Komisji UE 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności w zakresie dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się[9] oraz w rozporządzeniu (WE) 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym[10]. [str. 16–17]

Minister Infrastruktury nie uczestniczył w opracowaniu PID

Do obowiązków Ministra, zgodnie z §2 ww. uchwały w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), należało inicjowanie i koordynowanie działań na etapie opracowania projektu PID, przed jego zatwierdzeniem przez Zarząd Spółki. Natomiast kierowanie przez Ministra uwag do Zarządu PKP SA do zatwierdzonego już dokumentu było działaniem spóźnionym.

Minister Infrastruktury nie przeprowadził analizy potrzeb w zakresie modernizacji dworców kolejowych wynikających z wymogów określonych w europejskich i krajowych unormowaniach prawnych oraz w programach strategicznych w dziedzinie transportu przed uchwaleniem PID przez Zarząd Spółki. Minister przeprowadził tę analizę dopiero po przyjęciu PID przez Zarząd PKP SA. W jej wyniku skierował do Spółki uwagi dotyczące potrzeb w obszarze modernizacji dworców kolejowych oraz w zakresie wymogów formalno-prawnych, a w szczególności kwestii montażu finansowego PID. [str. 18–20]

Minister Infrastruktury z opóźnieniem podjął monitorowanie i nadzór nad realizacją PID

Również ze znaczącym opóźnieniem Minister podjął monitorowanie i nadzór nad realizacją inwestycji objętych PID. Do października 2018 r., tj. przez dwa lata od uruchomienia PID, Minister nie monitorował jego realizacji. Sprawował jedynie nadzór nad wykonaniem umów zawartych na dofinansowanie z budżetu państwa kosztów budowy i przebudowy dworców kolejowych realizowanych przez PKP SA. Nadzór ten obejmował tylko 34 inwestycje, tj. 68% dworców ujętych w PID, w przypadku których do 15 października 2018 r. wszczęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót budowlanych. Dopiero w październiku 2018 r., tj. po ponad dwóch latach realizacji Programu, Minister objął monitoringiem realizację całego PID.

[8] Dz. U.UE.L.2012.343.32 z 14.12.2012, dalej: dyrektywa w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

[9] Dz. U.UE.L.2014.356.110 z 12.12.2014, dalej: rozporządzenie w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności w zakresie dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

[10] Dz. U.UE.L.2007.315.14 z 3.12.2007, dalej: rozporządzenie w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.

W wyniku analizy informacji o realizacji PID, przekazywanych Ministrowi przez PKP SA, wobec wykazanych opóźnień w realizacji inwestycji, Minister wystąpił do PKP SA o opracowanie, wdrożenie i monitorowanie planu naprawczego. Na skutek tej rekomendacji Zarząd Spółki w dniu 17 grudnia 2019 r. przyjął plan naprawczy PID, w którym zidentyfikowane zostały problemy w jego realizacji oraz wskazane działania o charakterze zaradczo-naprawczym.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra podejmowane w ramach nadzoru nad realizacją inwestycji objętych PID dofinansowanych ze środków budżetu państwa. Minister zawarł, a następnie nadzorował realizację dwóch takich umów. Na ich realizację zabezpieczył środki w formie dotacji celowej przewidzianej w ustawie budżetowej. Ponadto Minister umożliwił PKP SA pozyskanie dodatkowych środków na realizację inwestycji dworcowych zawierając ze Spółką w dniu 30 grudnia 2019 r. umowę kupna-sprzedaży 42 000 akcji PKP Polskie Linie Kolejowe SA będących w posiadaniu PKP SA o wartości 42 mln zł. [str. 20–22]

Minister Infrastruktury nie zapewnił rzetelnej sprawozdawczości z realizacji PID

Minister Infrastruktury przekazywał nierzetelne dane o stanie realizacji PID do Rządowego Biura Monitorowania Projektów w systemie o nazwie „MonAliZa" według stanu na 30 czerwca 2021 r. oraz do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej w „Kartach monitoringu strategicznego – realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" za IV kwartał 2019 r., I i II kwartał 2020 r. oraz za II kwartał 2021 r.

Również Zarząd PKP SA zawarł nierzetelne dane w Wykazie projektów objętych Programem Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr 409 Zarządu PKP SA z dnia 27 września 2016 r. Trzy spośród 12 inwestycji wskazanych w ww. Wykazie jako zadania będące w trakcie realizacji, nie były jeszcze rozpoczęte.

Także w aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r. PKP SA określiła nierzetelnie wysokość planowanych wydatków na realizację inwestycji dworcowych na kwotę 1376 mln zł, tj. zawyżając je o 36,9 mln zł, w wyniku uwzględnienia w tej kwocie wydatków na zadania spoza listy modernizowanych dworców, tj.: na *Przebudowę schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna* oraz *Instalację systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (SDIP) na wybranych dworcach kolejowych*. [str. 21–23]

Zjawiska nierzetelnej realizacji założeń PID w przebiegu inwestycji

Spośród skontrolowanych czterech ukończonych inwestycji dworcowych, w dwóch wystąpiły nieprawidłowości polegające na niepełnej realizacji założeń projektowych.

Na dworcu w Tczewie nie zapewniono umieszczenia informacji o rozkładzie pociągów na wysokości max. do 160 cm od podłoża, czego wymagają przepisy TSI PRM. Na zmodernizowanym dworcu w Tczewie nie zapewniono też pełnej funkcjonalności wszystkich elementów infrastruktury dworcowej, w tym nie działała jedna z kamer monitoringu. Wprawdzie dworzec w Tczewie w trakcie przebudowy w ramach Programu Inwestycji Dworcowych został wyposażony w urządzenia systemu dynamicznej informacji pasażerskiej, ale system ten nie był w pełni funkcjonalny, gdyż nie zapewniał pasażerom wizualnej informacji dynamicznej o opóźnieniach pociągów i zmianie

peronu, z którego odjeżdża dany pociąg. Informacje te podawane były w formie dźwiękowej, co utrudniało ich przyswojenie przez osoby z ograniczeniami zmysłu słuchu.

Wprawdzie PKP SA zrealizowała zadanie inwestycyjne pn. „Budowa dworca kolejowego Oświęcim" i udostępniła pasażerom możliwość korzystania z nowego budynku, zaprojektowanego i wybudowanego w formule Innowacyjnego Dworca Systemowego (IDS), to jednak zastosowane rozwiązania obarczone były uchybieniami polegającymi na braku dotykowej ścieżki prowadzącej na peronie nr 1, braku odpowiedniego kontrastu ławek z podłożem, nadmiernej sile zamykania drzwi do toalet, nieprawidłowej odległości poręczy od balustrad i braku dwustronnej komunikacji głosowej w systemie przywoławczo-alarmowym. Przyczyną braku ścieżki prowadzącej na peronie nr 1 było jej nieuwzględnienie w projekcie wykonawczym, uzgodnionym z właścicielem peronu, tj. PKP PLK SA, a pozostałych uchybień – odbiór przez PKP SA robót zrealizowanych niezgodnie z projektem.

[str. 49–51]

Nieefektywne zarządzanie przyczyną wzrostu kosztów realizacji inwestycji

Spośród ośmiu skontrolowanych dworców w pięciu stwierdzono opóźnienia w realizacji inwestycji.

Inwestycje dworcowe w Tczewie i Gdańsku Głównym nie zostały zrealizowane w zaplanowanych terminach umownych. W okresie realizacji inwestycji wydłużono pierwotny termin ukończenia dworca w Tczewie o 8 tygodni i dworca Gdańsk Główny o 45 tygodni. Ponadto do dnia zakończenia kontroli, tj. 22 października 2021 r., na dworcu w Tczewie, oddanym do użytkowania 3 sierpnia 2021 r., funkcjonowały jedynie kasy biletowe, a usługi i sprzedaż nie były świadczone w żadnym z 12 powstałych tam lokali komercyjnych o łącznej powierzchni 698 m^2, nie generując przychodów z tytułu komercyjnego najmu powierzchni.

Realizacja inwestycji dworcowej w Oświęcimiu nastąpiła w terminie późniejszym od zakładanego przy rozpoczęciu przedsięwzięcia – termin realizacji przedłużono o 31 tygodni. Zarówno opóźnienia jak i przyczyny zwiększenia kosztu inwestycji w zasadniczej części miały charakter niezależny od inwestora, a w części spowodowane zostały nierzetelnym przygotowaniem inwestycji przez PKP SA. Pomimo upływu prawie 1,5 roku od oddania dworca kolejowego w Oświęcimiu do użytkowania, PKP SA nie zakończyła jeszcze rozliczeń z wykonawcami za realizację tej inwestycji oraz nie przekazała rzetelnego rozliczenia inwestycji Ministrowi Infrastruktury.

Przy przebudowie dworca kolejowego Szczytno z powodu nierzetelnego przygotowania inwestycji do realizacji wystąpiły opóźnienia w ukończeniu inwestycji i przekazaniu jej do użytkowania. W szczególności z opóźnieniem przekazano wykonawcy plac budowy oraz nie zapewniono niezbędnych uzgodnień umożliwiających wykonanie czterech przyłączy gazowych i uruchomienia przyłącza energetycznego niezbędnych do przeprowadzenia odbioru końcowego. Niedotrzymanie pierwotnie zakładanych terminów ukończenia inwestycji i uzyskania pozwolenia na użytkowanie dworca generowało dodatkowe koszty związane m.in. z utrzymaniem terenu budowy oraz funkcjonowaniem dworca tymczasowego w kwocie 91 tys. zł miesięcznie. Z tego tytułu do 30 września 2021 r. PKP SA niegospodarnie

wydatkowała środki w łącznej kwocie 910 tys. zł. Podczas kontroli NIK ukończenie realizacji przyłączy gazowych przewidziane zostało przez inwestora na koniec 2021 r.

W zakresie przygotowania do realizacji zadania „Przebudowa dworca kolejowego Rzeszów Główny" PKP SA w sposób nierzetelny przeprowadziła postępowanie mające na celu rozwiązanie umowy ze spółką, z którą wcześniej zawarła umowę na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu przy realizacji tego zadania. Kontynuowanie umowy z inżynierem kontraktu stało się nieuzasadnione w sytuacji niezrealizowania z przyczyn obiektywnych przez inny podmiot umowy na opracowanie dokumentacji projektowej. Rozwiązanie umowy na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu nastąpiło dopiero po upływie niemal 2,5 roku od zaistnienia przesłanki do jej rozwiązania, a konsekwencją tej zwłoki było poniesienie przez PKP S.A. zbędnych kosztów w wysokości 52,2 tys. zł. [str. 44–46]

Opóźnienia w realizacji PID skutkiem nieefektywnego zarządzania

Przyczynami opóźnień w realizacji inwestycji dworcowych były w szczególności: opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowych i uzyskaniu pozwoleń na budowę, aneksowanie umów o wykonanie robót budowlanych w zakresie wykonania robót dodatkowych i zamiennych, przedłużające się uzgodnienia warunków przyjętych rozwiązań projektowych z PKP PLK SA i innymi spółkami z grupy PKP.

Również problemy organizacyjne wewnątrz PKP SA miały wpływ na opóźnienia w realizacji PID, na co wskazał Zarząd PKP SA w przyjętym 17 grudnia 2019 r. „Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID". Plan działań naprawczych został opracowany w związku ze zidentyfikowaniem opóźnień w realizacji PID. Zarząd PKP SA jako przyczyny opóźnień wskazał m.in: brak jednoznacznego podziału zadań pomiędzy Dyrektora Biura Inwestycji i jego Zastępców, niedopasowanie struktury organizacyjnej do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających prowadzeniem projektów inwestycyjnych – Dyrektorów Projektów, brak należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi – brak monitorowania i egzekwowania osiągania poszczególnych kamieni milowych, brak właściwej koordynacji między biurami powodujący opóźnienia w ogłaszaniu postępowań przetargowych.

W okresie od 15 września 2016 r. do 7 października 2021 r. nadzór nad realizacją PID sprawowało kolejno pięciu Członków Zarządu odpowiedzialnych za obszar inwestycji. W ocenie NIK wielokrotne zmiany nadzorujących problematykę inwestycyjną w PKP SA miały negatywny wpływ na ciągłość nadzoru nad realizacją PID, na co wskazuje m.in. brak dokumentacji z przeprowadzonych analiz uzasadniających decyzje o ujęciu poszczególnych inwestycji w Wykazie projektów z 27 września 2016 r. oraz zaniechanie archiwizacji dokumentacji z przedkładanej sprawozdawczości o realizacji PID.

Do lipca 2021 r., tj. do czasu wprowadzenia zmian organizacyjnych w PKP SA, nie zoptymalizowano podziału zadań pomiędzy dyrektorów projektów oraz nie zapewniono dyrektorom projektów odpowiedniego wsparcia asystentów, chociaż na konieczność wprowadzenia powyższych zmian wskazano w przyjętym w grudniu 2019 r. „Planie działań naprawczych na rzecz

zarządzania ryzykami związanymi z realizacją Programu Inwestycji Dworcowych", którego termin realizacji określono na pierwszy kwartał 2020 r. [str. 36–39]

Błędy i braki w dokumentacji projektowej skutkiem złego zarządzania

Dokumentacja projektowa przebudowy bądź modernizacji dworców w Tczewie i Gdańsku Głównym spełniała w części założenia Programu Inwestycji Dworcowych oraz wymagania TSI PRM, jednak z powodu błędów i braków wymagała licznych zmian i uzupełnień dokonywanych w trybie nadzoru autorskiego. Część elementów infrastruktury dworca w Tczewie została wykonana niezgodnie z projektem, przepisami TSI PRM oraz warunkami technicznymi dla budynków, przez co nie w pełni zrealizowano główne założenia PID, którymi były m.in. poprawa komfortu, standardu obsługi i bezpieczeństwa podróżnych oraz dostosowanie dworców do potrzeb osób o ograniczonej mobilności.

Dworzec w Tczewie oddano do użytkowania w sierpniu 2021 r., jednak inwestor do 22 października 2021 r., tj. do dnia zakończenia kontroli NIK, nie uzyskał certyfikatu zgodności dokumentacji projektowej z TSI PRM. Jednym z powodów był niewłaściwy nadzór nad realizacją umowy, wynikający m.in. z niewłaściwej jego organizacji i nierównomiernego podziału zadań pomiędzy dyrektorów projektów.

Dokumentacja projektowa inwestycji polegających na przebudowie dworców kolejowych Wałbrzych Główny i Bolesławiec nie uwzględniała wykorzystania nowoczesnych technologii w zakresie odnawialnych źródeł energii i konieczności ograniczenia negatywnego oddziaływania tych dworców na środowisko. W projektach nie zastosowano przewidzianych w PID rozwiązań technicznych, polegających na ogrzewaniu pomieszczeń i ich wentylacji z wykorzystaniem pomp ciepła, co zostało uzasadnione brakiem finansowej opłacalności zastosowania tego typu rozwiązań, wynikającym z analiz zleconych przez PKP SA. W pełnionym przez PKP SA nadzorze, obejmującym również realizację zadań powierzonych Zespołowi Projektowemu Wrocław[11], wystąpiły nieprawidłowości polegające w szczególności na: nierzetelnym odbiorze poszczególnych etapów dokumentacji projektowej przebudowy dworców Wałbrzych Główny i Bolesławiec, nienaliczeniu i niewyegzekwowaniu od wykonawcy przebudowy dworca Wałbrzych Główny kar umownych w przypadku przekroczenia z winy wykonawcy terminów przewidzianych na poprawę i uzupełnienie tej dokumentacji oraz niewyegzekwowaniu od wykonawcy części rozwiązań określonych w TSI PRM na oddanym do użytkowania dworcu kolejowym Wałbrzych Główny. [str. 44–46]

Zaawansowanie rzeczowe zagraża niezrealizowaniem PID do końca 2023 r.

Poziom realizacji PID według stanu na 30 czerwca 2021 r. stwarzał ryzyko terminowej jego realizacji. Po prawie pięciu latach od uchwalenia PID, a na dwa i pół roku przed planowanym zakończeniem jego realizacji, w przypadku ponad połowy ujętych w nim dworców poziom wykonania nakładów finansowych nie przekraczał 5%. W okresie od 15 października 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. na 174 dworce ujęte w PID, w przypadku 168 obiek-

[11] Zespół Projektowy Wrocław do dnia 30 czerwca 2021 r. funkcjonował jako Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Wrocław.

tów harmonogram inwestycji uległ zmianie, przy czym w przypadku aż 160 inwestycji nastąpiło opóźnienie w planowanym terminie oddania dworca do użytkowania – średnio o 450 dni.

Podejmowane dotychczas przez PKP SA działania na rzecz realizacji PID nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci liczby zmodernizowanych, zbudowanych i przebudowanych dworców kolejowych. Z 85 dworców zaplanowanych do oddania do użytkowania w latach 2016––2021 (w tym: w 2019 – dziewięć dworców, 2020 r. 31 dworców, w 2021 – 45 dworców), do 30 czerwca 2021 r. oddano jedynie 37 dworców, tj. 43,5%. W 2017 r. oddano do użytkowania dwa dworce, w 2018 r. – osiem dworców, w 2019 r. – cztery dworce; w 2020 r. – dziewięć dworców i w 2021 r. (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) – 14 dworców. Wpływ na to miało w szczególności niezapewnienie – wewnątrz PKP SA – skutecznych rozwiązań organizacyjnych prowadzących do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycji dworcowych zaplanowanych w PID.

Do 30 czerwca 2021 r. wykonanie wydatków w kwocie ogółem 547 964,7 tys. zł, stanowiło 44,1% planu po zmianach. Środki UE wydatkowano w kwocie ogółem 293 970,7 tys. zł, co stanowiło 46,0% planu po zmianach.

Stopień wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na PID w ciągu dotychczasowych 4,5 roku jego realizacji oraz jego dotychczasowe zaawansowanie rzeczowe wskazują, że nie będzie możliwe zrealizowanie PID w zakładanym zakresie do końca 2023 r. [str. 30–35]

Infografika nr 2
Mapa dworców objętych Programem inwestycji dworcowych

Źródło: strona internetowa PKP SA (http://zmieniamydworce.pkp.pl/ [dostęp: 4.05.2021 r.].

4. WNIOSKI

NIK wnioskuje do ministra właściwego do spraw transportu o: **Minister Infrastruktury**

1. Wdrożenie działań zapewniających poprawę skuteczności prowadzonego przez służby Ministra nadzoru nad realizacją PID, w celu zapewnienia pełnego i terminowego wykonania tego programu.
2. Poprawę organizacji pracy w ministerstwie, w celu zapewnienia rzetelności i spójności informacji o stanie realizacji Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 przekazywanych przez ministra właściwego do spraw transportu Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów.

NIK wnioskuje do Prezesa Zarządu PKP SA o: **Prezes Zarządu PKP SA**

1. Podjęcie niezbędnych działań organizacyjnych i nadzorczych w celu:
   - wykonania pełnego zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych ujętych w PID,
   - poprawy terminowości wykonywania inwestycji dworcowych,
   - zapewnienia rzetelności danych w opracowywanych i aktualizowanych Programach Inwestycji Dworcowych.
2. Zapewnienia terminowego przekazywania sprawozdań ze stanu realizacji zadań ujętych w PID do Ministra Infrastruktury i Centrum Unijnych Projektów Transportowych.
3. Wprowadzenie obowiązku protokolarnych odbiorów dokumentacji projektowej.
4. Naliczania i egzekwowania kar umownych od wykonawcy dokumentacji projektowej modernizacji dworców ujętych w PID z tytułu niedotrzymania terminu jej przekazania z winy wykonawcy.
5. Realizacji zaleceń przyjętych w Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją Programu Inwestycji Dworcowych w zakresie optymalizacji podziału zadań pomiędzy dyrektorów projektów oraz zawarcia szczegółowego porozumienia o współpracy z zarządcą linii kolejowych przy planowaniu inwestycji dworcowych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Spójność Programu Inwestycji Dworcowych z kierunkami rozwoju transportu w Polsce z uwzględnieniem otoczenia prawno-regulacyjnego na poziomie krajowym i europejskim

PID był spójny z polityką transportową państwa i uwzględniał wymogi wynikające z aktów prawa krajowego i europejskiego

W „Programie Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023" opracowanym przez PKP SA przywołano główne regulacje na poziomie krajowym i europejskim, niezbędne do uwzględnienia przy realizacji projektów inwestycyjnych. Przyjęty 27 września 2016 r. PID był spójny z dokumentami określających kierunki rozwoju transportu w Polsce oraz regulacjami prawnymi na poziomie krajowym i europejskim.

Program uwzględniał wymogi i założenia wynikające ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.), Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Master planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, ustawy o transporcie kolejowym oraz Dyrektywy w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Analogicznie jak w poszczególnych dokumentach, w PID wskazywano m.in. na:

- konieczność modernizacji dworców kolejowych z ich dostosowaniem do potrzeb osób z ograniczoną możliwością poruszania się oraz wymagań ochrony środowiska,
- poprawę stanu technicznego i rewitalizację dworców kolejowych wraz z dywersyfikacją ich funkcji,
- poprawę standardu obsługi pasażerów na dworcach i standaryzację stosowanych rozwiązań dla podróżnych (wdrażanie pakietów usług zgodnych z kategoryzacją dworców),
- zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa podróżnych na dworcach.

Program uwzględniał również ogólne wymogi wynikające z rozporządzenia w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się oraz rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. W pkt 2.1.2 „Dostosowanie obiektów do osób o ograniczonej mobilności" zawarte zostały wymogi w zakresie: wprowadzania rozwiązań architektonicznych zapewniających swobodne poruszanie się pasażerów, bez konieczności wykorzystywania dedykowanych urządzeń mechanicznych, takich jak windy czy podnośniki, zapewnienia ścieżki wolnej od przeszkód, umożliwiającej osobom z ograniczonymi możliwościami poruszania się, swobodne korzystanie z infrastruktury w obszarze całej stacji pasażerskiej. Rozwiązania te mają być zgodne z obowiązującymi normami prawnymi, w tym TSI PRM.

Dobre praktyki

Ponadto szczegółowe wymogi zostały ujęte w wytycznych PKP SA dla projektantów „Dobre Praktyki w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA"[12], które stanowią załącznik do materiałów przetargowych służących do wyło-

[12] Dalej: Dobre Praktyki; Dobre Praktyki jako katalog dokumentów, w dniu 8 lipca 2020 r. zostały przyjęte Decyzją Nr 7/2020 Członka Zarządu PKP SA zmienioną następnie Decyzją Nr 9/2020 Członka Zarządu z dnia 26 listopada 2020 r. ws. przyjęcia stosowania przez wykonawców realizujących usługi projektowe na rzecz PKP SA dokumentu pn.: „Dobre praktyki w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA". Decyzją Nr 7 Członka Zarządu PKP SA z dnia 8 lipca 2020 r. włączony został obowiązek stosowania przez wykonawców realizujących usługi projektowe na rzecz PKP SA Dobrych Praktyk w inwestycjach dworców kolejowych PKP SA.

nienia wykonawcy dokumentacji projektowej przebudowy lub budowy dworców kolejowych. W Dobrych Praktykach zawarte zostały m.in. standardy rozwiązań wspomagających osoby z ograniczoną możliwością poruszania się, Ekspertyza Urzędu Transportu Kolejowego w zakresie dostępności kolejowych obiektów obsługi podróżnych z niepełnosprawnościami oraz ograniczoną możliwością poruszania się, TSI PRM – wzór listy kontrolnej[13].

PID był programem własnym PKP SA, minister właściwy ds. transportu nie inicjował modernizacji dworców kolejowych

Na etapie opracowania projektu Programu nie przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury analizy potrzeb w zakresie modernizacji dworców kolejowych, pomimo że takie działanie byłoby celowe i zgodne z wymogami wynikającymi z unormowań prawnych krajowych i europejskich oraz programów strategicznych w dziedzinie transportu. Minister nie podejmował działań mających na celu modyfikację treści PID na etapie jego opracowania ani realizacji.

Dopiero po przyjęciu PID przez Zarząd Spółki Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, w piśmie skierowanym do PKP SA, zwrócił uwagę, że w Programie nie znalazło się bezpośrednie odwołanie do TSI-TAP32, dotyczące m.in. systemów i formatów udzielania pasażerom informacji przed podróżą, a jedynie do TSI-PRM33. PKP SA wyjaśniła, że dokument nie odwołuje się bezpośrednio do TSI-TAP, ponieważ specyfikacja ta ma charakter funkcjonalny i służy określeniu procedur i interfejsów w zakresie udzielania informacji pasażerskiej oraz wystawiania biletów pasażerskich za pośrednictwem powszechnie dostępnych technologii. Spółka wskazała również, że wytyczne TSI-TAP uwzględniono pośrednio poprzez wykonanie miejsc pozyskania informacji dla pasażerów (w tym urządzeń dynamicznej informacji pasażerskiej, tablic, punktów informacji, gdzie informacje dla pasażerów są przez PKP SA udostępnione) oraz poprzez wykonanie na modernizowanych obiektach ujednoliconej informacji pasażerskiej kierunkowej (usprawniającej poruszanie się pasażerów w budynku dworca i jego okolicach oraz wskazującej ważne dla pasażera miejsca i usługi związane z odbyciem podróży).

Ponadto Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury przekazał Spółce uwagi do PID, w których poinformował, że Plan Transportowy przyjęty przez ministra właściwego do spraw transportu w drodze rozporządzenia[14], jest powszechnie obowiązującym prawem i zgodność z nim każdego projektu inwestycyjnego ujętego w PID powinna być jednym z głównych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o wyborze poszczególnych projektów do realizacji i ewentualnego dofinansowania ze środków

[13] Lista kontrolna TSI PRM wypełniana jest na poszczególnych etapach realizacji zadania tj.:
– na etapie projektu wykonawczego sporządzana i podpisana przez projektanta,
– na etapie realizacji robót sporządzana przez kierownika budowy; lista podpisana przez kierownika budowy, inspektora nadzoru, projektanta jest składana wraz ze zgłoszeniem gotowości do odbiorów i stanowi część dokumentacji powykonawczej.

[14] Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 9 października 2012 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 874, ze zm.).

UE. W uwagach do PID Minister wskazał, że w wyniku analizy otoczenia rynkowego i prawnego w gospodarowaniu dworcami kolejowymi, kategoryzacji oraz standaryzacji dworców, modeli zarządzania i utrzymania dworców, kryteriów wyboru inwestycji dworcowych oraz źródła ich finansowania należy stwierdzić, że przedłożony przez spółkę materiał formalnie uwzględnia przedstawioną problematykę, ale ma charakter nazbyt ogólny. W szczególności nie określono sposobów rozwiązywania przez spółkę dostrzeżonych problemów, wskazując tylko na ich występowanie. W ocenie Ministra, analizę otoczenia rynkowego i prawnego sprowadzono do przywołania krajowych i unijnych dokumentów programowych i aktów prawnych (pominięto przepisy o restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, publicznym transporcie zbiorowym, gospodarowaniu nieruchomościami, czy ochronie zabytków). Ustosunkowując się do uwag Ministra PKP SA wyjaśniła, że w PID zostały przytoczone główne akty prawne, wpływające bezpośrednio lub pośrednio na proces realizacji inwestycji dworcowych, a brak przywołania wyszczególnionych aktów prawnych nie oznacza braku ich identyfikacji, bowiem każda inwestycja musi być zgodna z krajowym i wspólnotowym porządkiem prawnym.

Minister Infrastruktury po półtora roku od uchwalenia PID jako programu własnego PKP SA dofinansował z budżetu państwa koszty budowy i przebudowy dworców

W dniu 12 kwietnia 2018 r., tj. po półtora roku od przyjęcia PID przez PKP SA, została podpisana pomiędzy Ministrem Infrastruktury i PKP SA umowa o dofinansowanie z budżetu państwa kosztów budowy i przebudowy niektórych dworców kolejowych realizowanych przez Polskie Koleje Państwowe S.A. w ramach programu. Spółka zamierzała zrealizować inwestycje ujęte w załączniku do umowy, polegające na budowie lub przebudowie dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych, mających m.in. na celu zwiększenie dostępności budynku dworca dla osób o ograniczonych możliwościach poruszania się oraz zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami[15] PKP SA realizując inwestycje dofinansowywane w ramach Umowy miała obowiązek zapewnić dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, co najmniej w zakresie dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej. Jeżeli PKP SA w indywidualnym przypadku nie była w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie, o którym mowa w art. 6 pkt 1[16] i 3[17] ww. ustawy, powinna zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny, o którym mowa w art. 7 tej ustawy.

[15] Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

[16] Dostępność architektoniczna.

[17] Dostępność w zakresie informacyjno-komunikacyjnym.

5.2. Nadzór nad przygotowaniem Programu Inwestycji Dworcowych oraz nadzorowanie i monitorowanie realizacji Programu

PKP SA z własnej inicjatywy opracowała i podjęła realizację PID, widząc potrzebę zapewnienia pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych. Minister Infrastruktury nie inicjował i nie brał udziału w opracowaniu programu i ze znaczącym opóźnieniem podjął monitorowanie oraz nadzór nad realizacją wszystkich inwestycji objętych PID.

5.2.1. Opracowanie PID

Minister Infrastruktury nie inicjował i nie koordynował opracowania PID, pomimo że obejmowały to jego zadania w ramach Strategii Rozwoju Transportu

Uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie *Strategii Rozwoju Transportu do 2020* r. *(z perspektywą do 2030* r.) koordynowanie i nadzorowanie realizacji *Strategii* powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu. Jako jeden z najważniejszych kierunków interwencji przewidziany w ww. *Strategii* wskazano modernizację infrastruktury dworców i przystanków kolejowych.

Minister właściwy ds. transportu wykonywał bezpośrednio lub w imieniu Prezesa Rady Ministrów nadzór nad PKP SA w okresie objętym kontrolą do dnia 9 stycznia 2018 r. oraz od dnia 1 czerwca 2018 r. do dnia 7 grudnia 2019 r. Pomiędzy 9 stycznia a 1 czerwca 2018 r. prawa z akcji Skarbu Państwa w PKP SA wykonywał Prezes Rady Ministrów, a od dnia 7 grudnia 2019 r. prawa te przejął Minister Aktywów Państwowych. Zadania związane z nadzorem nad realizacją programów i planów z zakresu rozwoju infrastruktury kolejowej były wyszczególnione w regulaminach organizacyjnych Ministerstwa, w tym w regulaminach organizacyjnych Departamentu Kolejnictwa Ministerstwa Infrastruktury. Zadania dotyczące nadzoru nad realizacją PID zostały określone w regulaminach Departamentu Transportu Kolejowego (DTK) oraz wskazane w opisach stanowisk pracowników DTK.

PID nie podlegał zewnętrznym zatwierdzeniom i jako wewnętrzny program PKP SA został przyjęty przez Zarząd Spółki. Niemniej jednak, Prezes PKP SA wskazał, że zakres programu był w fazie przygotowania omawiany na spotkaniach roboczych z właściwymi ministerstwami. Spółka nie dysponowała dokumentami ze spotkań roboczych z ministerstwami, które miały miejsce na etapie przygotowania projektu PID. W ocenie NIK brak dokumentowania zadań uniemożliwia ocenę w ramach funkcjonującej w Spółce kontroli zarządczej, czy prawidłowo wykonywano zadania.

Minister Infrastruktury nie koordynował i nie nadzorował opracowania projektu PID. Przed zatwierdzeniem tego projektu przez Zarząd PKP SA Minister nie dokonał także analizy jego zgodności ze Strategią Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) oraz Planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym. W dniu 14 września 2016 r. Zarząd PKP SA, zobowiązał się do przekazania Ministrowi PID, po jego zatwierdzeniu, czego dokonał w dniu 6 października 2016 r. Następnie w dniu 11 października 2016 r. PKP SA przekazała Ministrowi propozycje inwestycji planowanych do zgłoszenia do Wykazu projektów zidentyfikowanych POIiŚ[18].

[18] Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

Minister Infrastruktury nie uczestniczył w wyborze dworców do realizacji w ramach PID

Pracownicy Ministerstwa Infrastruktury nie uczestniczyli w procesie wyboru dworców kolejowych, w ramach którego zidentyfikowano zapotrzebowanie na prace inwestycyjne. Minister otrzymał od Spółki uchwały Zarządu PKP SA w sprawie zatwierdzenia PID, w którym wskazano celowość przeprowadzenia 464 inwestycji dworcowych i w sprawie zatwierdzenia listy rankingowej oraz zgody na rozpoczęcie działań przy realizacji 120 inwestycji dworcowych. Docelowa liczba planowanych do realizacji inwestycji była wybrana w oparciu o możliwości realizacyjne Spółki, dostępność środków w ramach alokacji z poszczególnych źródeł finansowania z funduszy Unii Europejskiej oraz w oparciu o możliwości pokrywania wkładu własnego Spółki. Decyzję o zidentyfikowaniu 464 dworców, spośród których zostały wytypowane dworce do modernizacji, podejmował realizator programu (PKP SA), w związku z czym analizy te nie zostały przeprowadzone w Ministerstwie Infrastruktury. Po upływie roku realizacji Programu PKP SA wskazała do realizacji 188 inwestycji. W trakcie aktualizacji PID liczba dworców przewidzianych do realizacji, ponownie ulegała zmianie: w maju 2019 r. wzrosła do 189, a następnie w lutym 2021 r. – do 190 dworców. Minister nie posiadał i nie zażądał informacji o przyczynach dokonywania zmian liczby dworców przewidzianych do realizacji w ramach PID, bowiem stosowne analizy były dokonywane na poziomie Spółki.

Minister nie podejmował działań mających na celu modyfikację treści PID, przyjmując, iż był to program własny PKP SA. Jednak Minister zgłaszał uwagi do PID oraz informował Spółkę o potrzebach w obszarze modernizacji dworców kolejowych jak i wymogów formalno-prawnych, a w szczególności w kwestii zapewnienia montażu finansowego PID.

Minister, zgodnie z § 2 uchwały w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r,), powinien zażądać od Spółki projektu PID wraz z wykazem wytypowanych inwestycji dworcowych, w celu analizy dokumentów jeszcze przed zatwierdzeniem ich przez Zarząd PKP SA. Nie biorąc udziału w przygotowaniu PID Minister nie wykonał obowiązku koordynacji realizacji *Strategii Rozwoju Transportu do 2020* r. (z *perspektywą do 2030 r.),* której jednym z najważniejszych celów szczegółowych była modernizacja infrastruktury dworców i przystanków kolejowych. Wytyczenia założeń i opracowania organizacji PID dokonała PKP SA w porozumieniu z Ministrem Rozwoju, bez udziału ministra właściwego do spraw transportu. Żądanie od PKP SA informacji dotyczących treści PID po jego zatwierdzeniu, było spóźnione.

Minister Infrastruktury nie weryfikował wartości inwestycji ujętych w PID

Minister Infrastruktury nie weryfikował zaplanowanej wartości inwestycji ujętych w PID, ponieważ w jego ocenie PKP SA posiadała osobowość prawną i odpowiednie kompetencje do realizacji powierzonych zadań (m.in. analizy i planowania źródeł finansowania poszczególnych projektów). Minister nie zamawiał również ekspertyz zewnętrznych dotyczących inwestycji dworcowych. Spółka przekazała Ministrowi analizy strategiczne wariantów inwestycyjnych oraz analizy finansowe jedynie w odniesieniu do inwestycji realizowanych w ramach umów zawartych na dofinansowanie z budżetu państwa kosztów budowy i przebudowy dworców kolejowych. Programy tych inwestycji PKP SA przekazywała do Ministerstwa w celu ich uzgodnienia, a pracownicy Ministerstwa każdorazowo poddawali je analizie i weryfikacji.

W działalności Ministra w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wykonania obowiązku wynikającego z §2 uchwały w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), dotyczącego koordynacji realizacji ww. Strategii w zakresie modernizacji infrastruktury dworców i przystanków kolejowych, poprzez brak zaangażowania Ministra w opracowanie projektu Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023. Minister nie zlecił, ani nie żądał przed zatwierdzeniem PID przedstawienia przez PKP SA analiz dokonanych przez Spółkę w zakresie potrzeb rzeczowych i finansowych modernizacji infrastruktury dworcowej. Pozyskiwanie informacji na temat treści Programu podjęte przez Ministra po zatwierdzeniu PID NIK ocenia jako działanie nierzetelne, gdyż było opóźnione w stosunku do obowiązku wynikającego z ww. uchwały Rady Ministrów. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury udzielając wyjaśnień w sprawie braku działań Ministra w zakresie koordynacji i nadzoru nad opracowaniem projektu PID stwierdził, że PID nie był programem rządowym, ani programem wieloletnim w rozumieniu art. 38c ustawy o transporcie kolejowym, lecz był programem własnym PKP SA. PID był koordynowany na etapie powstawania przez ówczesne Ministerstwo Rozwoju, które przekazywało PKP SA wskazówki dotyczące przedmiotowego dokumentu w celu realizacji programów unijnych, umożliwiających dofinansowanie inwestycji dworcowych ze środków UE. Ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa nie pełniło funkcji Instytucji Pośredniczącej we wdrażaniu funduszy UE w obszarze transportu.

5.2.2. Nadzorowanie i monitorowanie realizacji PID

Minister Infrastruktury dopiero po dwóch latach od uchwalenia PID wdrożył monitoring realizacji wszystkich inwestycji objętych programem

Biuro Inwestycji PKP SA, począwszy od dnia 10 maja 2018 r. przekazywało do Ministerstwa Infrastruktury comiesięczne sprawozdania o sposobie realizacji Programu Inwestycji Dworcowych.

W okresie od 27 września 2016 r. do dnia 9 maja 2018 r. PKP SA nie przekazywało ministrowi właściwemu ds. transportu sprawozdań o sposobie realizacji PID. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przed 10 maja 2018 r. nie było takich wymagań w stosunku do PKP SA.

Zgodnie z wymogami Ministerstwa Infrastruktury, od maja 2018 r. przekazywane było sprawozdanie pt. „Tabela do Monitorowania PID", w której zawarto informacje na temat planów oraz postępów w realizacji Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 w odniesieniu do wszystkich realizowanych zadań inwestycyjnych.

Tabele do Monitorowania w okresie od czerwca 2019 r. do sierpnia 2021 r. przekazywane były terminowo w 22 spośród 27 przypadków (81%). Spośród pięciu przypadków opóźnień w przekazaniu sprawozdania, w dwóch przypadkach PKP SA wystąpiło z prośbą do Ministra Infrastruktury o prolongatę terminu przekazania sprawozdań. Przyczyny złożenia z opóźnieniem pozostałych trzech sprawozdań (w sierpniu i grudniu 2019 r. oraz w maju 2020 r.) nie zostały wyjaśnione.

Spółka nie przedstawiła danych dotyczących terminowości przesyłania Tabel do Monitorowania PID ministrowi właściwemu ds. transportu w okresie od maja 2018 r. do maja 2019 r., z powodu braku danych dla tego okresu. W ocenie NIK świadczy to o braku ciągłości w prowadzeniu dokumentacji i archiwizacji spraw z zakresu sprawozdań dotyczących PID.

Spółka przekazywała do Ministerstwa Infrastruktury sprawozdania końcowe z realizacji zakończonych inwestycji, które były dofinansowane z budżetu państwa, zgodnie z postanowieniami umowy zawartej przez PKP SA z Ministrem Infrastruktury. Do dnia 17 września 2021 r. w ramach ww. umowy zakończono realizację 16 zadań. We wszystkich przypadkach sprawozdania końcowe zostały przekazane terminowo, tj. do 30 dni od dokonania protokolarnie odbioru końcowego robót wykonywanych w ramach inwestycji.

Obowiązki sprawozdawcze dotyczące inwestycji, które otrzymały dofinansowanie ze środków UE, znajdowały się w kompetencjach Biura Funduszy i Przygotowania Inwestycji (dalej: KIF). Przekazywane do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT) były m.in.: tabela przetargów realizowanych w ramach projektów, zestawienie przetargów na roboty budowlane w sektorze kolejowym, fiszki przedstawiające informacje na temat poszczególnych inwestycji dworcowych.

PKP SA nieterminowo złożyła do Instytucji Pośredniczących/ Zarządzających 47,5 % sprawozdań o realizacji inwestycji ze środków UE

Cykliczne sprawozdania oraz raporty wysyłane na żądanie Instytucji Pośredniczących/Zarządzających w latach 2017–2021 (I półrocze) w 113 przypadkach na 238 wysłane zostały przez PKP SA z opóźnieniem, które wynosiło od 1–20 dni (tj. nieterminowo wysłano 47,5% sprawozdań). Jako przyczyny opóźnienia w wysyłaniu sprawozdań wskazano m.in. opóźnienia w przekazywaniu sprawozdań przez KII (Biuro Inwestycji) do KIF w celu weryfikacji przed wysłaniem do CUPT, konieczność uzupełnienia/ wyjaśnienia informacji w sprawozdaniach przez KII oraz braki kadrowe w KIF. W okresie od września 2016 r. do dnia maja 2018 r. PKP SA nie sprawozdawało ministrowi właściwemu ds. transportu o sposobie realizacji PID a wdrożenie monitoringu nastąpiło dopiero po ponad dwóch latach od rozpoczęcia realizacji PID – w październiku 2018 r. Do tego czasu Minister prowadził monitoring inwestycji ujętych w PID jedynie w zakresie inwestycji dworcowych objętych dofinansowaniem z budżetu państwa na podstawie umów zawartych z PKP SA obejmując nim zaledwie 34 inwestycje, tj. 18,1% ze 188 dworców ujętych w PID (co stanowiło 68% z 50 dworców ujętych w PID, w przypadku których do 15 października 2018 r. wszczęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację robót budowlanych). Powyższy nadzór obejmował bieżącą weryfikację wniosków o płatność, w tym bieżące monitorowanie wykonania limitów przyznanych w ramach umów oraz weryfikację wniosków o płatność dokonywaną w siedzibie Spółki.

Dane odnośnie realizacji PID Minister pozyskiwał w formie zestawień w programie MS Excel (dalej: tabel monitoringowych) sporządzanych co miesiąc przez PKP SA. Zakres tabel monitoringowych, obejmował w odniesieniu do każdej inwestycji ujętej w PID m.in. informacje o postępowaniach prowadzonych w celu udzielenia zamówienia publicznego,

zawarciu, rozpoczęciu i zakończeniu realizacji umowy z wykonawcą, daty uzyskania pozwolenia na użytkowanie, wskazanie źródeł finansowania, szacowany koszt całkowity zadania, nakłady i wydatki poniesione na zadanie oraz informacje o zidentyfikowanych problemach w realizacji inwestycji i proponowanych rozwiązaniach.

W wyniku oceny, że asortyment pozyskiwanych danych był niewystarczający, Ministerstwo poszerzyło zakres tabel monitoringowych: od listopada 2018 r. o dane dotyczące planu przetargów, od stycznia 2019 r. o dane dotyczące planu nakładów, od października 2020 r. o plan wydatków, uzyskując stopniowo coraz pełniejszy obraz realizacji PID.

Informacje zawarte w tabelach monitoringowych były analizowane przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury. W przypadku opóźnień w realizacji planu, jego zmian, niespójności przekazanych danych, albo ich braku, pracownicy Ministerstwa Infrastruktury żądali od PKP SA stosownych wyjaśnień. Wyniki analiz były przedstawiane członkowi Kierownictwa Resortu od grudnia 2018 r. w formie comiesięcznych notatek służbowych. W powyższych notatkach przedstawiano zawansowanie realizacji PID, w tym liczbę dworców oddanych do użytkowania po przeprowadzonej modernizacji lub budowie dworca, liczbę dworców planowanych do oddania do użytkowania w danym roku, informacje o zmianach w PID (np. dotyczących wyłączenia dworców z Programu na skutek przekazania obiektów do jednostek samorządu terytorialnego), informacje o finansowaniu PID oraz zagrożenia realizacji PID i rekomendacje zmierzające do ich usunięcia. Na podstawie prowadzonego monitoringu Minister nie podejmował działań mających na celu modyfikację treści PID na etapie jego opracowania, zmian ani realizacji.

Minister Infrastruktury po ponad dwóch latach od uchwalenia PID zainicjował wdrożenie planu naprawczego w związku z opóźnieniami realizacji inwestycji

W wyniku analizy informacji o stanie realizacji PID, w związku z występującymi opóźnieniami w realizacji inwestycji, Minister Infrastruktury rekomendował PKP SA opracowanie, wdrożenie oraz monitorowanie planu naprawczego, mającego na celu realizację PID do 31 grudnia 2023 r. Zarząd PKP SA przyjął w dniu 17 grudnia 2019 r. „Plan działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID", w którym zidentyfikowano dziewięć grup problemów, dla których wskazano działania o charakterze zaradczo-naprawczym. Nadzór nad wykonywaniem Planu działań naprawczych Minister sprawował poprzez monitoring realizacji PID, a także poprzez kontrole przeprowadzone w PKP SA.

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra podejmowane w efekcie analizy informacji przekazywanych przez PKP SA, w tym dotyczących opóźnień w wykonaniu Programu.

Przekazanie z dniem 7 grudnia 2019 r. Ministrowi Aktywów Państwowych nadzoru właścicielskiego nad PKP SA nie wpłynęło na monitorowanie realizacji PID. W zakresie realizacji programów unijnych monitoring PID realizowało Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR), jako Instytucja Zarządzająca oraz CUPT, jako Instytucja Pośrednicząca. Realizacja umów dotacyjnych oraz monitoring PID pozostał w zakresie właściwości Ministra Infrastruktury.

Informacje o realizacji PID Minister Infrastruktury przekazywał co kwartał od 2018 r. do Ministerstwa Rozwoju, a następnie do MFiPR w ramach działań związanych z monitoringiem realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Ponadto przekazywał comiesięczne informacje o stanie realizacji PID do Rządowego Biura Monitorowania Projektów (dalej: RBMP) w systemie informatycznym o nazwie „MonAliZa" w ramach bieżącego monitoringu operacyjnego.

Minister Infrastruktury nie zapewnił rzetelnych danych przekazywanych w ramach sprawozdawczości o realizacji PID do MFiPR oraz RBMP

Nieprawidłowości stwierdzone w badanym obszarze dotyczyły nierzetelnych danych o stanie realizacji PID przekazanych do RBMP w systemie „MonAliZa" według stanu na 30 czerwca 2021 r. oraz przekazanych do MFiPR w „Kartach monitoringu strategicznego – realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" za IV kwartał 2019 r., I i II kwartał 2020 r. oraz II kwartał 2021 r. Świadczy to o niewłaściwej organizacji pracy komórek Ministerstwa, która nie zapewniała rzetelnych sprawozdań Ministra o stanie realizacji PID.

W przekazanym do RBMP raporcie w systemie MonAliZa, sporządzonym według stanu realizacji PID na 30 czerwca 2021 r., Minister określił realizację PID ogółem oraz jego zakres, harmonogram, budżet i ryzyka kolorem zielonym, oznaczającym, że harmonogram Programu jest realizowany bez opóźnień lub z mało znaczącymi opóźnieniami oraz że nie występują znaczące zagrożenia jego realizacji. Powyższy raport był niezgodny z informacją przekazaną do MFiPR w „Karcie monitoringu strategicznego – realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" za II kwartał 2021 r., w której stwierdzono, że realizacja PID jest opóźniona, a PKP SA wdrożyła plan działań naprawczych PID. W efekcie RBMP i MFiPR otrzymały diametralnie różne informacje o stanie realizacji PID na dzień 30 czerwca 2021 r.

Powyższa informacja przekazana w systemie MonAliZa była także sprzeczna ze stanem wykazanym w części szczegółowej raportu, gdzie kolorem zielonym oznaczono tylko 36 ze 190 inwestycji, a kolorem czerwonym, oznaczającym występowanie dużych zagrożeń w realizacji, oznaczono sześć inwestycji. Ponadto powyższa informacja była niezgodna z notatką sporządzoną na podstawie tabeli monitoringowej według stanu na 30 czerwca 2021 r., informującą Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury o opóźnieniach w podpisywaniu umów z wykonawcami oraz opóźnieniach w oddawaniu dworców do użytkowania.

Ponadto w czterech spośród 14 „Kart monitoringu strategicznego – realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" ujęto nierzetelne dane – niezgodne z danymi przedstawionymi przez PKP SA w tabeli monitoringowej oraz danymi wskazanymi w notatce dotyczącej realizacji PID przekazanej członkowi Kierownictwa Resortu. Nierzetelne dane dotyczyły liczby dworców oddanych do użytkowania, liczby dworców, na których prowadzone były roboty budowlane oraz wartości umów dotyczących realizowanych lub zakończonych inwestycji.

Zgodnie z przedstawioną dokumentacją Ministerstwo Infrastruktury otrzymało z PKP SA tabelę monitoringową według stanu na 30 czerwca 2021 r. w dniu 2 sierpnia 2021 r. Natomiast „Kartę monitoringu strategicz-

nego – realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju" w zakresie realizacji PID za II kwartał 2021 r. Ministerstwo Infrastruktury przekazało do MFiPR w dniu 30 sierpnia 2021 r. Zatem Minister Infrastruktury miał możliwość korekty danych zawartych w „Karcie" przed jej wysłaniem do MFiPR.

Zdaniem NIK przekazywanie nierzetelnych danych do MFiPR i RBMP świadczy o braku procedur wewnętrznych zapewniających prawidłowe raportowanie oraz o niedostatecznych mechanizmach kontroli zarządczej w Ministerstwie Infrastruktury. Niezależnie od wykorzystywanego systemu monitoringu, Minister jest zobowiązany do przekazywania rzetelnych informacji i nie powinien dopuszczać do sytuacji, w której poszczególne podmioty otrzymują rozbieżne informacje o stanie realizacji PID. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury poinformował, że podjęte zostały działania w celu usprawnienia organizacji pracy Ministerstwa, mające zapewnić rzetelność i spójność informacji o stanie realizacji PID, przekazywanych Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów.

5.2.3. Kontrole inwestycji w ramach realizacji PID

Minister Infrastruktury kontrolował realizację inwestycji dworcowych finansowanych ze środków budżetu państwa

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury przeprowadził w PKP SA pięć kontroli obejmujących inwestycje finansowane z budżetu państwa na podstawie umów dotacji, z których cztery, obejmujące osiem inwestycji ujętych w PID, zostały zakończone. W toku ww. kontroli stwierdzono m.in. naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[19], polegające na podpisywaniu aneksów do umów zawartych w celu realizacji przebudowy dworców ze wsteczną datą obowiązywania oraz zawarciu umowy na roboty dodatkowe w zakresie przebudowy dworca bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. W wyniku kontroli Minister skierował do Międzyresortowej Komisji Orzekającej cztery zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto w trakcie powyższych kontroli stwierdzono m.in.:

- wydłużenie terminu realizacji zadania spowodowane długotrwałymi uzgodnieniami w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej dotyczącymi kolizji prac realizowanych przez PKP SA i PKP PLK SA oraz opieszałością PKP SA z zawarciem umowy z dostawcą gazu;
- długotrwałe procedowanie przez PKP SA wniosku w sprawie aneksowania umowy dotyczącej wykonania dokumentacji projektowej;
- nierzetelne przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia skutkujące wydłużeniem postępowania przetargowego, rozliczanie realizacji umów niezgodnie z jej postanowieniami;
- zawieranie aneksów do umów po terminie realizacji etapu lub całości zamówienia wynikającym z umowy;
- zawieranie aneksów do umów na roboty dodatkowe bez stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych.

[19] Dz. U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177, ze zm.

W efekcie kontroli Minister skierował do PKP SA dziewięć wniosków pokontrolnych, których realizacja była monitorowana przez pracowników Ministerstwa Infrastruktury.

Oprócz ww. kontroli pracownicy Ministerstwa Infrastruktury przeprowadzili w badanym okresie 10 weryfikacji wniosków o płatność, składanych w ramach umów o dofinansowanie inwestycji ze środków budżetu państwa, dotyczących dziewięciu inwestycji dworcowych ujętych w PID. Powyższa weryfikacja przeprowadzana była w siedzibie PKP SA na podstawie wybranej próby i polegała na badaniu zgodności realizacji inwestycji z programem inwestycji, zgodności danych zawartych we wniosku o płatność ze stanem faktycznym oraz postępu w realizacji zadania. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowane były wnioski i zalecenia np. dotyczące aktualizacji harmonogramów rzeczowo-finansowych, podpisywania aneksów do umów zawartych z wykonawcami oraz korekt w dokumentacji rozliczeniowej.

5.3. Dobór zadań do Programu Inwestycji Dworcowych oraz rozliczenie ukończonych zadań inwestycyjnych

Dobór dworców do ujęcia w PID zgodny był z przyjętymi w programie założeniami oraz szczegółowo wyspecyfikowanymi kryteriami wyboru, a także z potrzebą zapewnienia pasażerom odpowiedniego standardu dworców kolejowych. Do końca I półrocza 2021 r. uzyskano niskie wykonanie rzeczowe PID i rozliczenie ukończonych zadań inwestycyjnych na poziomie 43,5% planu, co było rezultatem wydłużenia czasu przygotowania i realizacji inwestycji ponad terminy przyjęte w harmonogramach budowy. Przyczynami opóźnień w realizacji inwestycji dworcowych były m.in. opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę, aneksowanie umów o wykonanie robót dodatkowych i zamiennych oraz przedłużające się uzgodnienia ze spółkami z grupy PKP. Opóźnienia te były w znacznej części niezawinione przez PKP SA.

5.3.1. Wybór zadań do realizacji w ramach PID

PID uchwalony 27.09.2016 r. obejmował 464 dworce koszt ok. 2700 mln zł

W 2016 r.[20] PKP SA posiadała ogółem 2136 dworców kolejowych, z czego 574 to czynne dworce kolejowe, a 1562 to dworce nieczynne. Na podstawie kryteriów określonych w PID z 27 września 2016 r., PKP SA wytypowała do realizacji 464 inwestycje dworcowe, z tego 385 czynnych dworców kolejowych, 69 dworców nieczynnych oraz 10 nowych inwestycji dworcowych.

Kryteria wyboru dworców określone w PID z 27 września 2016 r. obejmowały:

– wykluczenie dworców zmodernizowanych po 2010 r., tj. przebudowanych lub poddanych gruntownym remontom, w dobrym stanie technicznym i wizualnym oraz spełniających aktualne wymagania w zakresie dostępności i bezpieczeństwa;

[20] We wrześniu 2016 r., w momencie tworzenia PID.

– udostępnienie dworca podróżnym (skoncentrowanie się na wszystkich czynnych dworcach kolejowych oraz wybranych dworcach nieczynnych, zlokalizowanych przy czynnych liniach kolejowych);
– obowiązującą kategoryzację dworców;
– współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego (uwzględnienie potrzeb samorządów w planach inwestycyjnych PKP SA oraz dzierżawa wybranych dworców kolejowych);
– lokalizacje zintegrowanych węzłów przesiadkowych (dalej: ZWT) – uwzględnienie w planach inwestycyjnych PKP SA planowanych krajowych, regionalnych i lokalnych ZWT;
– uwzględnienie aktualnie trwających działań inwestycyjnych i remontowych PKP SA (podział na inwestycje budowy nowych obiektów, przebudowy, modernizacji, remontu i estetyzacji dworców);
– uwzględnienie planu likwidacji nieruchomości przez PKP SA (likwidacja nieczynnych dworców w złym stanie technicznym, zlokalizowanych przy nieczynnych liniach kolejowych);
– uwzględnienie planów inwestycyjnych Xcity Investment sp. z o.o.[21] (Xcity zakładała w swoich projektach w wybranych lokalizacjach realizację dworca kolejowego);
– uwzględnienie stopnia zaawansowania prac PKP SA w przygotowaniu wcześniejszych inwestycji, bądź już prowadzonych prac inwestycyjnych w ramach danego projektu.

Projekty zostały przyporządkowane do grup projektowych, które miały przypisany priorytet (A, B lub C)[22] i nadany ranking (od 1 do 50). Lista rankingowa stanowiła wykaz potrzeb inwestycyjnych PKP SA.

Łączna liczba inwestycji znajdujących się na etapie przygotowania i w trakcie realizacji w momencie przyjęcia PID z dnia 27 września 2016 r. wynosiła 32 zadania[23].

[21] Dalej: Xcity; Spółka wspierająca potencjał Grupy PKP w zakresie realizacji projektów komercyjnych na nieruchomościach PKP SA. Specjalizuje się w inwestycjach na terenach kolejowych na całym obszarze Polski we wszystkich segmentach rynku nieruchomości.

[22] Zgodnie z PID (pkt 4.3) dokonano priorytetyzacji grup projektowych w oparciu o następujące kryteria:
a) kryterium modernizacji linii kolejowej:
– Priorytet A (wysoki) – dworce zlokalizowane przy zmodernizowanych liniach kolejowych w ramach programu WPiK (Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych);
– Priorytet B (średni) – dworce zlokalizowane przy liniach zmodernizowanych, w trakcie modernizacji lub planowanych do modernizacji w perspektywie do 2023 roku w ramach programu KPK (Krajowy Program Kolejowy);
– Priorytet C (niski) – dworce zlokalizowane przy liniach niezmodernizowanych, ani nie objętych planami modernizacyjnymi w perspektywie do 2023 roku.
b) kryterium społeczne, w tym aspekty równomiernego rozwoju gospodarczo-społecznego kraju,
c) kryterium rozpoczętych działań inwestycyjnych,
d) kryterium mierzalnych potoków pasażerskich (z uwzględnieniem liczby zatrzymań dobowych dla pociągów lokalnych i dalekobieżnych), na podstawie danych UTK.

[23] Białystok, Bielsk Podlaski, Czeremcha, Nidzica, Olsztyn Zachodni, Olsztynek, Siemiatycze, Skarżysko Kamienna, Szczytno, Gdańsk Główny, Pomiechówek, Chojnów, Wrocław Żerniki, Żarów, Pruszków, Inowrocław, Pobiedziska Letnisko, Poznań Garbary, Poznań Główny (Zachodni), Święta Katarzyna, Dąbrowa Górnicza, Dąbrowa Górnicza Gołonóg, Miechów, Wejherowo, Jawor, Zgorzelec, Żagań, Żary, Oborniki Wielkopolskie Miasto, Iłowiec, Strzelin, Siechnice.

Wykaz 464 lokalizacji dworcowych był szerokim wykazem potrzeb inwestycyjnych PKP SA bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy możliwości realizacji inwestycji we wszystkich wskazanych lokalizacjach, jak również zawierał dworce o bardzo niewielkiej dziennej liczbie pasażerów (na poziomie od 5 do 35 pasażerów).

W PID z dnia 27 września 2016 r. przewidziano do modernizacji, budowy lub remontu 464 dworce. W części opisowej Programu nie określono szacunkowej kwoty ogółem środków niezbędnych do realizacji projektów inwestycji dworcowych, a także nie wskazano zakładanych źródeł finansowania dla każdej inwestycji. Wskazane zostały jedynie ogólne założenia dotyczące głównych źródeł finansowania inwestycji.

W pkt 3.2. PID pt. „Źródła finansowania inwestycji" wskazano jedynie na główne źródła finansowania inwestycji, tj. dotacje ze środków Unii Europejskiej (UE), budżetu państwa, środki własne Spółki oraz inne dostępne źródła. Wskazano, że podstawą realizacji projektów dworcowych będzie pozyskanie zewnętrznego źródła dofinansowania inwestycji, przy minimalizacji potrzeby wewnętrznego finansowania. Ubieganie się o dofinansowanie ze środków z UE miało odbywać się sukcesywnie, uwzględniając harmonogramy prac poszczególnych inwestycji oraz uwzględniając bieżącą dostępność alokacji w poszczególnych programach[24].

Wykaz projektów z 27 września 2016 r. uwzględniał 464 zadania i zawierał m.in. następujące dane: przyporządkowanie do numeru grupy projektowej, wskazanie priorytetu grupy projektowej, kategoryzację dworca, lokalizację: województwo, powiat, gminę. W odniesieniu do zadań w Wykazie projektów ujętych pod lp. 1–12[25] wskazano, że zadania te będą finansowane z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia (multilokalizacyjna grupa projektowa – w trakcie realizacji), przy czym nie zostały wskazane zaplanowane kwoty szacunkowe realizacji tych projektów. W odniesieniu do zadań wykazanych pod poz. 13–464 nie wskazano źródeł finansowania inwestycji.

W momencie tworzenia PID nie były znane szacunkowe wartości każdej inwestycji, z wyjątkiem będących już wówczas na etapie przygotowania i w trakcie realizacji. W momencie tworzenia PID nie był również znany szczegółowy zakres każdej inwestycji dworcowej, z wyjątkiem inwestycji będących w realizacji oraz w trakcie przygotowania.

W odniesieniu do zadań inwestycyjnych ujętych w pierwotnym PID z 27 września 2016 r., Spółka przeprowadziła robocze analizy w zakresie szacunkowych potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji 464 projektów inwestycji dworcowych[26]. Analiza została przygotowana uproszczoną metodą wskaźnikową w oparciu o założenia, m.in.: określenie szacunkowego kosztu przebudowy 1 m^2 budynku dworca, w zależności od jego powierzchni użytkowej; uwzględnienie tzw. korekty konser-

[24] Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Polska Wschodnia, Regionalne Programy Operacyjne.

[25] Lokalizacje dworcowe: Białystok, Bielsk Podlaski, Czeremcha, Hajnówka, Kraśnik, Nidzica, Olsztyn Główny, Olsztyn Zachodni, Olsztynek, Siemiatycze, Skarżysko Kamienna, Szczytno.

[26] Spółka w wyniku dokonanej kwerendy dokumentacji archiwalnej przedstawiła plik datowany na 26 września 2016 r.

watorskiej w zależności od rodzaju ochrony; uwzględnienie ewentualnego szacunkowego kosztu realizacji inwestycji w zakresie parkingu i placu przydworcowego wraz z przyłączami; uwzględnienie rezerwy na tzw. nieprzewidziane wydatki inwestycyjne (5%). Łączny koszt realizacji 464 zadań inwestycyjnych oszacowano wstępnie na kwotę 2,7 mld zł. W PID z 27 września 2016 r. nie podano kwoty środków finansowych niezbędnych do realizacji poszczególnych inwestycji oraz nie wskazano konkretnych źródeł ich finansowania ze względu na orientacyjny, szacunkowy charakter wycen oraz brak zabezpieczenia środków w ramach finansowania zewnętrznego, o które Spółka mogła się ubiegać, zgodnie z pismem[27] Ministerstwa Rozwoju (MR) z dnia 21 lipca 2016 r dopiero na podstawie PID, jako dokumentu kierunkowego.

W ocenie NIK robocze analizy przeprowadzone przez Spółkę w zakresie szacunkowych potrzeb finansowych niezbędnych do realizacji 464 projektów inwestycji dworcowych pozwalały na podanie w PID kwoty niezbędnych nakładów finansowych na realizację inwestycji.

W sporządzonym przez Spółkę zestawieniu pt. „Źródła finansowania inwestycji zaplanowanych w ramach PID z dnia 27 września 2016 r."[28] (dalej: „Zestawienie źródeł finansowania"), nie wykazano 12 zadań inwestycji dworcowych ujętych w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., jako projekty będące w trakcie realizacji. Ponadto nie wskazano szacunkowych kwot zaplanowanych na realizację tych inwestycji. W zestawieniu źródeł finansowania wykazano natomiast 5 zadań, które posiadały Program Inwestycji przyjęty uchwałą Zarządu PKP SA z dnia 15 września 2016 r. i określone dla nich zostały kwoty środków przeznaczonych na ich realizację (poz. 89. Żarów – 6074,0 tys. zł; poz. 118. Pruszków – 5991,6 tys. zł; poz. 136. Poznań Zach. – 7521,0 tys. zł; poz. 211. Miechów – 5585,4 tys. zł; poz. 282. Jawor – 9891,2 tys. zł).

Zadania powyższe nie były wykazane w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., jako zadania będące na etapie przygotowania lub w trakcie realizacji, a także nie określono dla tych zadań źródeł finansowania, pomimo że zadania te posiadały Program Inwestycyjny przyjęty 12 dni przed zatwierdzeniem przez Zarząd Spółki Wykazu projektów z 27 września 2016 r.

PKP SA nie miała możliwości sfinansowania ze środków własnych inwestycji dworcowych objętych PID z 27 września 2016 r. Minister Infrastruktury podejmował działania w celu zabezpieczenia środków budżetu państwa na dofinansowanie realizacji 34 inwestycji dworcowych ujętych w PID, w formie dotacji celowej, przewidzianej w ustawie budżetowej. Ponadto Minister kierował do PKP SA uwagi do dokumentu PID dotyczące bilansu źródeł finansowania programu oraz w trakcie realizacji PID żądał od Spółki informacji w zakresie struktury finansowania inwestycji.

[27] Pismo znak: DPI.XVI.861212.1.2016.MW.29.

[28] Pierwotna wersja zestawienia, sporządzona na potrzeby kontroli NIK przy piśmie z dnia 27 lipca 2021 r. znak KOA03.0910.8.2021 w odpowiedzi na pismo KIN/008.02.2021/AW/2 z 14 lipca 2021 r.

W związku z informacjami przekazywanymi przez PKP SA o opóźnieniach w realizacji PID, Minister w kwietniu 2019 r. wystąpił do PKP SA o podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia w pełni celu PID. Jednym z działań podjętych przez Spółkę była aktualizacja listy dworców modernizowanych w ramach PID wprowadzona uchwałami Zarządu PKP SA nr 273 z dnia 28 maja 2019 r. oraz nr 48 z 9 lutego 2021 r., w ramach których wyłączono z PID dworce o nieuregulowanym stanie prawnym, przekazane do jednostek samorządu terytorialnego oraz inwestycje, przy realizacji których wystąpiły problemy z dotrzymaniem zaplanowanego terminu ich ukończenia.

Ponadto Minister umożliwił PKP SA pozyskanie dodatkowych środków na realizację inwestycji dworcowych zawierając ze Spółką w dniu 30 grudnia 2019 r. umowę sprzedaży 42 000 akcji PKP PLK SA będących w posiadaniu PKP SA za kwotę 42 000,0 tys. zł. Zgodnie z §3 pkt 3 ww. umowy środki uzyskane ze sprzedaży akcji PKP SA miała wykorzystać w terminie do 30 czerwca 2022 r. na sfinansowanie wydatków w zakresie inwestycji dworców kolejowych.

Aktualizacja PID z 14.11.2017 r. obejmowała 188 dworców, koszt ok. 1376 mln zł

W dniu 14 listopada 2017 r. dokonano aktualizacji PID, przewidując w zaktualizowanym Programie realizację 188 inwestycji dworcowych w latach 2016–2023 (pkt 7 Programu „Lista modernizowanych dworców"), za łączną kwotę nakładów finansowych 1376,0 mln zł. Kwota ta została wskazana w pkt 6 Programu „Plan finansowy". Lista modernizowanych dworców zawierała następujące dane: projekt (nazwę dworca), województwo, powiat, gminę, kategoryzację dworca. W treści PID wskazano ponadto, że od chwili przyjęcia przez Zarząd i faktycznego uruchomienia PID do dnia sporządzenia jego aktualizacji, 164 inwestycje były w trakcie realizacji na różnych etapach przygotowania i zaawansowania prac.

W Zestawieniu źródeł finansowania inwestycji zaplanowanych w ramach PID, w wersji zgodnej z uchwałą nr 492 Zarządu PKP SA z dnia 14 listopada 2017 r.[29], wykazana kwota środków ogółem, zaplanowanych na realizację PID wynosiła 1338,4 mln zł, tj. była niższa o 37,6 mln zł niż ujęta w Zaktualizowanym PID, przyjętym ww. uchwałą Zarządu.

Plan finansowy PID uwzględniał dodatkowo dofinansowanie ze środków budżetu państwa zadań znajdujących się poza PID, ale ujętych w umowie o dofinansowanie, tj. zadania: „Przebudowa schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna" za kwotę 681 518,58 zł oraz „Instalacja systemu dynamicznej informacji pasażerskiej na wybranych dworcach kolejowych" za kwotę 36 240,0 tys. zł. Kwoty te zostały uwzględnione w PID jako suma dofinansowania, jednak nie zostały wykazane w „Zestawieniu źródeł finansowania" z uwagi na fakt, że inwestycje te nie zostały wymienione na liście modernizowanych dworców. Ponadto w Zestawieniu źródeł finansowania PID nie ujęto środków budżetu państwa w zadaniu Olsztyn Zachodni (do pliku docelowego została wprowadzona wyłącznie wartość dofinansowania UE).

[29] Zestawienie sporządzone na potrzeby niniejszej kontroli NIK przy piśmie z dnia 10 sierpnia 2021 r.; znak: KOA03.0910.8.2021 w odpowiedzi na pismo KIN.410.008.02.2021/AW/3 z dnia 4 sierpnia 2021 r.

Przyczyny dodania do PID w 2017 r. czterech lokalizacji dworcowych (Kraków Mydlniki, Krzeszowice, Rudawa, Zabierzów), które nie były ujęte w PID z 27 września 2016 r., nie zostały wskazane we wniosku na Zarząd z dnia 13 listopada 2017 r., ani w treści ww. uchwały. Prezes PKP SA wyjaśnił, że w treści PID wskazano, iż z uwagi na możliwe zmiany w planach dotyczących kierunku zagospodarowania lub zarządzania poszczególnymi dworcami, Zarząd PKP SA będzie dokonywał modyfikacji listy inwestycji skierowanych do realizacji. Modyfikacja ta może dotyczyć zarówno sytuacji w której dany dworzec zostaje z listy usunięty (np. w przypadku podjęcia decyzji o przekazaniu obiektu do jednostki samorządu terytorialnego) lub też lista ta może zostać uzupełniona w wyniku aktualizacji potrzeb inwestycyjnych Spółki.

W kolejnej aktualizacji PID z dnia 28 maja 2019 r. przyjęto[30] listę modernizowanych dworców, zawierającą 189 projektów inwestycji dworcowych. Z Programu usunięto sześć zadań i włączono siedem innych inwestycji dworcowych.

Aktualizacja PID z 28.05.2019 r. obejmowała 189 dworców, koszt ok. 1376 mln zł

Usunięcie inwestycji nastąpiło z uwagi na: przekazanie na rzecz JST dworców Hajnówka i Łódź Hojny; planowane przekazanie w IV kw. 2019 r. dworca Mława Miasto, brak uzyskania tytułu do gospodarowania nieruchomością Dąbrowa Górnicza i Gołonóg; planowane zbycie nieruchomości dworcowej Muszyna oraz wniosek złożony przez Urząd Miasta Nowego Sącza o odstąpienie od budowy nowego budynku dworca Nowy Sącz Biegonice, ze względu na nikłe zainteresowanie społeczne lokalizacją stacji przesiadkowej i niewspółmiernością nakładów finansowych.

Nie poniesiono nakładów finansowych na modernizację dworców usuniętych z PID.

Do PID włączono siedem inwestycji dworcowych, w tym cztery zadania, które nie zostały ujęte na liście PID z 27 września 2016 r. (Nowy Sącz Park, Lubartów, Nisko, i Olkusz[31]) oraz trzy zadania ujęte na tej liście (Gdynia Chylonia, Grudziądz, Olesno Śląskie[32]).

---

30 Uchwałą Nr 273 Zarządu PKP SA.

31 Nowy Sącz Park – włączony w konsekwencji stanowiska Miasta Nowy Sącz dot. usunięcia z PID dworca Nowy Sącz Biegonice i włączenia do PID parku przydworcowego przy dworcu Nowy Sącz (Nowy Sącz Park). PKP SA podpisało z Miastem Nowy Sącz w dn. 30 stycznia 2018 r. porozumienie projektowe. Ostatecznie, w toku weryfikacji wniosków o dofinansowanie, Instytucja Zarządzająca oceniła zakres polegający na przebudowie parku przydworcowego jako niekwalifikowalny (niezwiązany z infrastrukturą do obsługi podróżnych), w efekcie czego nie został on objęty zakresem projektu „Przebudowa i budowa dworców kolejowych Doliny Popradu (Etap I i II)".
Lubartów, Nisko i Olkusz – włączono do PID z uwagi m.in. na następujące przyczyny: zgodność z dokumentami strategicznymi i zidentyfikowanymi projektami komplementarnymi: Strategie Rozwoju Województw, odpowiednio: Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2023 r.), Podkarpackiego 2020, Małopolskiego na lata 2011–2020; Plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego; przedsięwzięcia komplementarne zarządcy infrastruktury – PKP PLK SA zgodnie z KPK; prace modernizacyjne prowadzone na liniach przebiegających przez stację.

32 Gdynia Chylonia, Grudziądz, Olesno – włączono do PID z uwagi m.in. na: na zgodność z dokumentami strategicznymi i zidentyfikowanymi projektami komplementarnymi: Strategie Rozwoju Województw, odpowiednio: Pomorskiego 2020, Kujawsko-Pomorskiego do roku 2020, Opolskiego do 2020 r.; Plany zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego.

Aktualizacja PID z 09.02.2021 r. obejmowała 190 dworców, koszt ok. 1376 mln zł

Uchwałą nr 48 Zarządu PKP SA z dnia 9 lutego 2021 r. uchylono listę rankingową grup projektowych przyjętą uchwałą Zarządu PKP SA Nr 409 z dnia 27 września 2016 r. W załączniku nr 1 do uchwały nr 48 Zarządu PKP SA zawarto 190 projektów inwestycji dworcowych, w efekcie dokonując usunięcia dziewięciu inwestycji dworcowych[33] i jednocześnie włączając do PID 10 zadań inwestycyjnych[34]. We wniosku na posiedzenie Zarządu PKP SA (w dniu 9 lutego 2021 r.) wskazano, że w 2020 r. rozpoczęte zostały prace analityczne, które miały na celu wyodrębnienie lokalizacji znajdujących się na liście modernizowanych dworców, rekomendowanych do usunięcia oraz uzupełnienie listy o nowe lokalizacje z zamiarem włączenia do realizowanego programu.

Przyczyną uchylenia listy rankingowej z 27 września 2016 r. była m.in. dezaktualizacja listy utworzonej w oparciu o dane z 2015 r. oraz utrudnienia w przekazywaniu nieruchomości dworcowych samorządom zgodnie z art. 18d ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"[35].

W Wykazie projektów objętych PID zawarto nierzetelne dane: spośród 12 inwestycji wskazanych w ww. Wykazie jako zadania będące w trakcie realizacji nie rozpoczęto realizacji trzech zadań, a także nie uwzględniono 23 innych zadań, będących na etapie przygotowania i w trakcie realizacji. W treści PID, jak i w Wykazie Projektów z 27 września 2016 r. nie zostały wskazane kwoty szacunkowe realizacji 32 projektów, pomimo że były one znane na etapie tworzenia Programu.

W aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r. Zarząd PKP SA nierzetelnie określił łączną kwotę wydatków ogółem na realizację inwestycji dworcowych objętych PID, wynoszącą 1.376 mln zł. Kwota ta była wyższa niż wynikająca z listy zadań inwestycyjnych o 36,9 mln zł i uwzględniała wydatki na „Przebudowę schodów ruchomych na dworcu Warszawa Centralna" (o wartości 0,7 mln zł) oraz „Instalację systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (SDIP) na wybranych dworcach kolejowych" (o wartości 36,2 mln zł). Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że były to zadania nie ujęte na liście modernizowanych dworców.

---

[33] Przyczyny rezygnacji z realizacji dziewięciu inwestycji dworcowych były następujące: brak dofinansowania w ramach RPO Województwa Małopolskiego, a także brak prac modernizacyjnych na liniach kolejowych Nr 96 i 105 (cztery inwestycje), nieuregulowany stan prawny działek (dwie inwestycje), realizacje dwóch inwestycji zostały uzależnione od zakresu i harmonogramu projektu przebudowy linii średnicowej przez PKP PLK SA (dworce: Warszawa Powiśle i Warszawa Śródmieście), inwestycja Sosnowiec Maczki finansowana była ze środków własnych Spółki, zrealizowano stan surowy zamknięty. Dokończenie inwestycji zostało uzależnione od możliwości pozyskania najemcy.

[34] Przyczynami włączenia do PID 10 zadań było:
– Łapy, Wołomin, Cegłów, Małkinia, Gąsocin – zadania, które nie były przewidziane do realizacji w pierwotnym PID z 27.09.2016 r.– wyjaśniono, że przyczyną włączenia inwestycji do PID był najwyższy priorytet inwestycyjny wynikający z przyjętych kryteriów;
– Stargard, Oława, Oleśnica, Katowice – Pl. OMP, Dąbrowa Białostocka – lokalizacje te były uwzględnione w wykazie 464 dworców, dla których zidentyfikowane zostały potrzeby inwestycyjne (PID z 27.09.2016 r.); dworce nie zostały ujęte na liście modernizowanych dworców, przyjętej uchwałą nr 492 Zarządu PKP SA z dnia 14 listopada 2017 r. – przyczyną włączenia inwestycji do PID był najwyższy priorytet inwestycyjny wynikający z przyjętych kryteriów.

[35] T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 146.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że: PID zawiera szacunkowe wartości nakładów oraz zidentyfikowane źródła finansowania zewnętrznego. Środki pierwotnie miały być wykorzystane na sfinansowanie PID jednak z uwagi na specyfikę dotacji budżetu państwa tzn. konieczność wykorzystania środków do końca roku, PKP SA zidentyfikowała konieczność przeznaczenia części dotacji na zadania spoza PID.

W aktualizacji PID z 14 listopada 2017 r. zawarto listę 188 modernizowanych dworców i wskazana łączna kwota nakładów na realizację PID w wysokości 1376 mln zł winna odnosić się do finansowania modernizacji tych zadań, a nie innych zadań nie ujętych na liście dworców.

PKP SA w 2021 r. rozpoczęła analizy przygotowawcze do Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2024–2030. Zakończenie analiz i przyjęcie PID na lata 2024–2030 planowane było na IV kwartał 2021 r.

Kontynuacja PID została zaplanowana na lata 2024–2030

5.3.2. Rozliczenie ukończonych zadań inwestycyjnych

PKP SA według stanu na 4 sierpnia 2021 r. wybudowała w formule IDS[36] siedem dworców[37], w realizacji pozostawały 33 dworce[38]. Ogółem z 40 dworców zrealizowanych bądź realizowanych w formule IDS[39]: dziewięć dworców to IDS-A, 18 dworców to IDS-B, 13 dworców to IDS Indywidualny.

W latach 2016–2021 (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.) zaplanowano do oddania do użytkowania 85 dworców (w tym: w 2019 r. – 9 dworców, w 2020 r. – 31 dworców, w 2021 r. – 45 dworców). W ww. okresie oddano do użytkowania 37 dworców, tj. 43,5% zaplanowanych do ukończenia inwestycji (w tym: w 2017 r. – 2 dworce, w 2018 r. – 8 dworców, w 2019 r. – 4 dworce; w 2020 r. – 9 dworców, w 2021 r. – 14 dworców).

Niskie wykonanie rzeczowe PID na koniec I półrocza 2021 r. na poziomie 43,5% planu

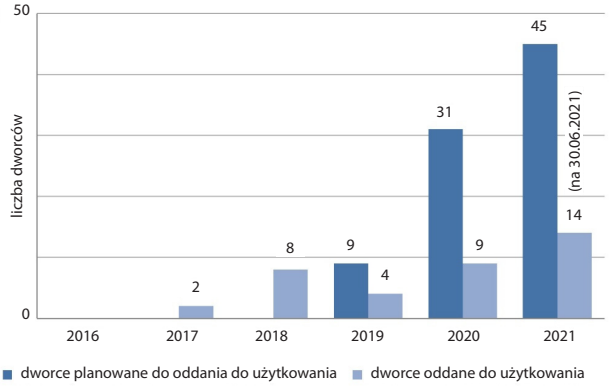
[36] Idea Innowacyjnych Dworców Systemowych (o której mowa w pkt. 3 PID) realizowana przez PKP SA, to w praktyce przede wszystkim sposób ich realizacji, który w odróżnieniu od tradycyjnego sposobu modernizacji istniejących obiektów zakładał rozbiórkę i budowę nowego budynku, który odpowiadał lokalnemu zapotrzebowaniu na pomieszczenia obsługi podróżnych oraz potencjał komercyjny miejsca. Założenia dla dworców IDS były formułowane każdorazowo i indywidualnie w części opisu przedmiotu zamówienia. Dotychczas PKP SA wykonywała dokumentację dla dworców IDS siłami własnymi (pracownicy Spółki ze wsparciem podmiotów zewnętrznych) i były one podstawą do dalszego wypracowania założeń, które ciągle ewoluują. Poza realizacją idei polegającej na wykonaniu nowych obiektów w pełni odpowiadających potrzebom, nie są stosowane żadne dodatkowe, specjalne wytyczne i standardy obowiązujące tylko dla dworców IDS. Analogicznie do modernizowanych obiektów, stosowane są wytyczne sformułowane w Dobrych Praktykach.

[37] W następujących lokalizacjach: Biskupice Wielkopolskie, Janikowo, Pobiedziska Letnisko, Bielsk Podlaski, Nidzica, Oświęcim, Sędziszów Małopolski.

[38] Dane przekazane przy piśmie z 4 sierpnia 2021 r. – następujące lokalizacje: Biadoliny, Barchów, Przetycz, Racibory, Wasilków, Zdrody Nowe, Żelistrzewo, Gorzkowice, Wilkoszewice, Czarna Tarnowska, Sterkowiec, Dębe Wielkie, Chrzęsne, Dobczyn, Garwolin, Kanie, Kraśnik, Łaskarzew Przystanek, Sadurki, Świdnik Miasto, Nowy Tomyśl, Rogów, Kornelin, Cegłów, Pomiechówek, Pruszcz Gdański, Tłuszcz, Jurata, Koluszki, Milanówek, Grudziądz, Łapy, Małkinia.

[39] Typ A i Typ B to dworce IDS zaprojektowane na podstawie koncepcji projektowych sporządzonych przez PKP SA, których układ oraz forma architektoniczna są narzucone przez Zamawiającego. Dworzec typ A to niewielki obiekt o powierzchni netto ok. 26 m^2, na który składają się pomieszczenia toalety ogólnodostępnej, pomieszczenia gospodarczego i technicznego oraz poczekalni zewnętrznej, przykrytej wiatą. Dworzec typ B to budynek nieco większy o powierzchni netto ok. 65 m^2, w którym znajdują się pomieszczenia poczekalni, toalety ogólnodostępnej, pomieszczenia gospodarczego i technicznego oraz niewielki lokal przeznaczony pod najem (kasy, lokal komercyjny), także przykryty przestronną wiatą.
W przypadku IDS tzw. indywidualnego, koncepcja funkcjonalno-przestrzenna jest każdorazowo indywidualnie opracowywana dla każdej z lokalizacji dworcowych.

Wykres nr 1
Wykonanie planu rzeczowego Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023 w poszczególnych latach realizacji programu.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Główna przyczyna niskiego wykonania PID to opóźnienia w przygotowaniu inwestycji do realizacji

Główne przyczyny nieukończenia realizacji zaplanowanej liczby inwestycji dworcowych stanowiły: opóźnienia w przygotowaniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę, aneksowanie umów o wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, dostosowanie projektów do wytycznych PKP PLK SA dotyczących SDIP, przedłużające się uzgodnienia ze spółkami z grupy PKP, przedłużające się terminy pozyskania uzgodnień i warunków przyjętych rozwiązań projektowych z PKP PLK SA[40].

Członek Zarządu ds. finansowych PKP SA wyjaśnił, że praktycznie na wszystkich realizowanych zadaniach wystąpiły przedłużające się uzgodnienia z PKP PLK i ze spółkami z grupy PKP. W jego ocenie wynikało to zarówno z czynników obiektywnych, siły wyższej (pandemia covid) jak i braku uregulowań po stronie innych spółek w zakresie terminów przekazania uzgodnień i warunków technicznych. Wskazał również, że w trak-

[40] Dotyczyło to m.in.:
- opóźnienia przyczyn leżących po stronie PKP PLK: inwestycji dworcowej w m. Chrzęsne – o 228 dni i inwestycji dworcowej w m. Barchów – o 149 dni (wystąpiły m.in. problemy z uzgodnieniem planu zagospodarowania terenu (dalej: PZT), a w związku z tym opóźnienia uzgodnień z gestorami sieci, urzędami administracji państwowej i lokalnej oraz wprowadzenia istotnych zmian w opracowanej przez Wykonawcę dokumentacji);
- w przypadku inwestycji Przetycz: wystąpiły opóźnienia w zakresie terminów pozyskania uzgodnień, warunków przyjętych rozwiązań projektowych oraz odstąpiono od wcześniejszego uzgodnienia przez PKP PLK SA lokalizacji budynku i planu zagospodarowania terenu – opóźnienie o 306 dni z winy PKP PLK spowodowane było koniecznością rozpoczęcia projektowania od początku;
- inwestycja Dobczyn: wystąpiły problemy z uzgodnieniem PZT oraz pozyskaniem dokumentacji powiązanych z PKP PLK SA;
- inwestycja Gorzkowice – przedłużające się terminy pozyskania uzgodnień i warunków dla przyjętych rozwiązań projektowych oraz brak możliwości pozyskania dokumentacji powiązanych z PKP PLK SA;
- w przypadku inwestycji Kraków Swoszowice: wystąpiły przedłużające się uzgodnienia w zakresie informacji na temat infrastruktury technicznej i wskazania postępowania w ramach inwestycji lub informacji o jej braku (wywiady branżowe), sposobu wykonania SDIP), akceptacji projektów budowlanych i wykonawczych, PZT;
- inwestycja dworcowa Hel – przedłużające się uzgodnienia na etapie prac projektowych przez PKP Energetyka SA w zakresie wydania warunków technicznych dla dworca, uzgodnień projektu budowlanego;
- inwestycja Jurata – przedłużające się uzgodnienia na etapie prac projektowych przez PKP Energetyka SA w zakresie wydania warunków technicznych dla dworca, przedłużenie czasu uzgodnienia projektu przez spółki kolejowe, przedłużenie uzgodnień projektu budowlanego.

cie realizacji inwestycji PKP SA występują i mogą wystąpić m.in. kolizje z planowaną inwestycją PKP PLK SA, długotrwałe uzgodnienia projektu zagospodarowania terenu i lokalizacji dworca, opóźnienia w uzyskaniu uzgodnienia SDIP i szereg innych sytuacji typowych dla specyfiki procesu inwestycyjnego.

Ponadto Członek Zarządu ds. Finansowych wskazał, że zgodnie z treścią Dobrych Praktyk w Inwestycjach Dworców Kolejowych PKP SA, wykonawca dokumentacji projektowej zobligowany jest do pozyskania uzgodnień od spółek kolejowych[41] w tym: PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PKP Energetyka SA, TK Telekom sp. z o.o., PKP Telkol Sp. z o.o.

PKP Telkol sp. z o.o. i TK Telekom sp. z o.o. na swoich stronach internetowych[42] informują o terminach dokonania uzgodnień. Spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA i PKP Energetyka SA nie informują o obowiązujących terminach wydania odpowiedzi na wnioski Wykonawcy. W związku z brakiem uregulowań w PKP PLK SA i PKP Energetyka SA dotyczących terminu przygotowania odpowiedzi, przyjęto w PKP SA, że uzgodnienia projektów zostaną wydane w terminie do 30 dni od daty wpływu wniosku.

Przedłużające się uzgodnienia na etapie opracowania dokumentacji projektowej, wpływające na terminowość realizacji inwestycji, w szczególności z PKP PLK SA, dotyczyły:

- informacji na temat ewentualnej posiadanej infrastruktury technicznej i wskazania postępowania w toku inwestycji lub informacji o jej braku (wywiady branżowe);
- akceptacji projektów budowlanych i wykonawczych, w tym uzgodnienia planu zagospodarowania terenu (PZT). Uzgodnienie PZT było wymagane do uzyskania Opinii Kolejowego Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej. Opinia ta stanowiła niezbędny element wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę;
- uzgodnień sposobu wykonania SDIP. Projektant zobowiązany był do uzyskania od PKP PLK SA, warunków technicznych integracji systemu SDIP, na podstawie których przygotowywany był projekt wykonawczy systemu. Następnie projekt wykonawczy SDIP był uzgadniany w celu uzyskania akceptacji PKP PLK SA.

NIK podziela powyższe wyjaśnienia co do przyczyn wydłużenia czasu przygotowania i realizacji inwestycji. Jednak zadaniem NIK profesjonalny inwestor – a takim niewątpliwie jest PKP SA – powinien uwzględnić wskazane okoliczności w harmonogramach realizacji inwestycji ujętych w PID, bowiem są to zdarzenia, wprawdzie niezależne od inwestora, ale typowe, występujące w toku przygotowania i realizacji znacznej części zamierzeń inwestycyjnych.

Odnośnie działań naprawczych i usprawniających, prowadzonych przez PKP SA w celu wyeliminowania/ograniczenia przedłużających się terminów uzgodnień i przyspieszenia prac przez PKP PLK SA i spółki z grupy

Nieefektywna współpraca PKP SA i PKP PLK SA oraz spółek z grupy PKP przyczyną opóźnień w przygotowaniu inwestycji do realizacji

[41] Szczegółowy, wymagany zakres pozyskiwanych dokumentów i koniecznych do przeprowadzenia uzgodnień zawarty został w załączniku B.4. „Ścieżka uzgodnień do Dobrych Praktyk".

[42] https://www.netia.pl/pl/transport/dokumenty-i-uzgodnienia;https://telkol.pl/wp-content/uploads/2019/08/Cennik-uzgodnienia-dokumentacji.pdf

PKP, Członek Zarządu ds. Finansowych wyjaśnił, że podejmowane działania zaradcze obejmowały m.in. dostępne przepisami prawa oraz warunkami kontraktowymi działania, takie jak: ponaglenia, kary umowne, wezwania do należytego wykonania umowy, a także (w skrajnych przypadkach) odstąpienia od umowy, ponadto organizowane były spotkania i narady mające na celu wypracowanie rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie sytuacji spornych.

Jednym z rezultatów działań było podpisanie w dniu 7 lipca 2020 r. porozumienia pomiędzy PKP SA i PKP PLK SA, w wyniku którego powołano Zespół ds. współpracy, którego zadaniem było usprawnienie współdziałania spółek przy uzyskiwaniu uzgodnień.

Potrzebę podpisania porozumienia z PKP PLK SA zidentyfikowano w sytuacji gdy PID wchodził w fazę, w której znaczna część zadań trafiła do realizacji i nastąpiła eskalacja zagadnień wymagających uzgodnienia między PKP SA oraz PKP PLK SA.

Plan pierwotny środków na realizację zadań w ramach PID w latach 2016––2021 (I półrocze) wynosił ogółem 1 225 639,4 tys. zł; natomiast plan po zmianach (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) wynosił 1 241 448,2 tys. zł. Na realizację zadań w ramach PID w okresie 2016–2021 (I półrocze) wydatkowano środki w kwocie ogółem 547 964,7 tys. zł, co stanowiło 44,1% planu po zmianach i 44,7% planu pierwotnego. Wykorzystanie środków finansowych w latach 2016–2020 (do 31 grudnia) wyniosło 466 919,5 tys. zł, co stanowiło 52,5% planu po zmianach (53,4% planu pierwotnego) w tym okresie[43].

Wpływ na wykonanie PID miały opóźnienia w realizacji niektórych etapów dla poszczególnych zadań. W ocenie Prezesa Zarządu, istotny wpływ na spowolnienie procesu inwestycyjnego miał trwający w Polsce od marca 2020 r. stan epidemii.

Niskie wykonanie planu finansowego PID w poszczególnych latach realizacji

W sprawie przyczyn wykonania finansowego odpowiednio: planu pierwotnego (planu po zmianach): w roku 2017 – w 29,1% (33,0%), w roku 2018 – w 51,9% (47,8%), w roku 2019 – w 32,0% (32,0%), w roku 2020 – w 76,9% (76,9%), w roku 2021 (na dzień 30 czerwca) – w 23,0% (23,0%) Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że niewykonanie planu bezpośrednio wynikało z opóźnień w realizacji inwestycji, na które wpływ miały takie czynniki jak: przedłużone uzgodnienia i konieczność przeprojektowania w formule „projektuj i buduj" generujące opóźnienia w rozpoczęciu robót budowlanych, wstrzymanie robót budowlanych przez Konserwatora Zabytków, kolizja z infrastrukturą teletechniczną opóźniająca rozpoczęcie robót, kolizja inwestycji z planowaną budową torów przez PKP PLK SA, (ww. powodowało konieczność przeprojektowania i opóźnienia rozpoczęcia robót, ponownego ogłaszania przetargów na wykonanie przyłącza,

[43] Plan pierwotny na realizację Programu w poszczególnych latach 2016–2021 wynosił: w 2016 r. – 0 zł, w 2017 r. – 77 876,7 tys. zł, w 2018 r. – 166 954,3 tys. zł, w 2019 r. – 286 992,0 tys. zł, w 2020 r. – 342 037,5 tys. zł, w 2021 r. – 351 778,9 tys. zł.
Wykonanie planu finansowego w latach 2016–2021 (I półrocze) wynosiło odpowiednio: w 2016 r. – 2693,5 tys. zł, w 2017 r. – 22 673,8 tys. zł, w 2018 r. – 86 655,1 tys. zł, w 2019 r. – 91 989,2 tys. zł, w 2020 r. – 262 998,9 tys. zł.; w 2021 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 81 045,2 tys. zł.

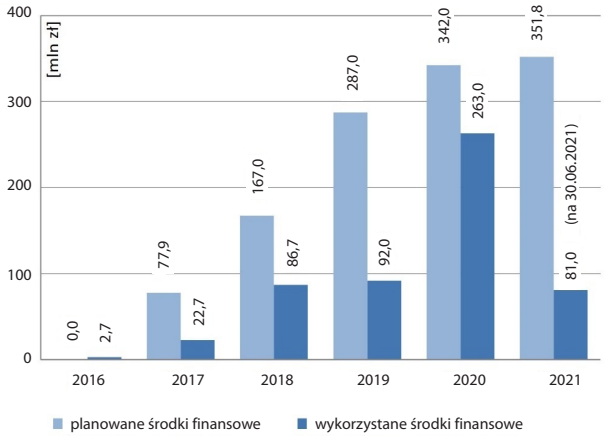
przesunięcia terminu realizacji robót wynikające z realizacji przyłączy, wydłużony okres weryfikacji projektów i przedłużany czas jednoznacznego określenia zagospodarowania dworca przez samorząd, opóźnienie tempa prac budowlanych ze względu na konieczność formalnych uzgodnień z samorządem).

Niskie wykonanie planu finansowego PID ze środków UE

Plan pierwotny środków UE na realizację zadań w ramach PID w latach 2016–2021 (I półrocze) wynosił ogółem 628 799,3 tys. zł; natomiast plan po zmianach (według stanu na 30 czerwca 2021 r.) wynosił 639 799,3 tys. zł. Na realizację zadań w ramach PID w okresie 2016–2021 (I półrocze) wydatkowano środki UE w kwocie ogółem 293 970,7 tys. zł, co stanowiło 46,0% planu po zmianach (46,8% planu pierwotnego; wykorzystanie środków finansowych z UE w latach 2016–2020 wynosiło 231 840,5 tys. zł, co stanowiło 53,8% planu po zmianach (54,1% planu pierwotnego) w tym okresie[44].

Wykonanie planu[45] wynosiło: w roku 2019 – 38,6%, w roku 2020 – 68,6%, w roku 2021 (za I półrocze) – 21,4%.

Wykres nr 2
Plan i wykorzystanie środków finansowych na realizację Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Odnośnie przyczyn niskiego wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE, w sytuacji gdy PID realizowany był przez ponad 4,5 roku, a czas pozostały do zaplanowanego zakończenia realizacji inwestycji wynosi 2,5 roku, Członek Zarządu ds. Finansowych w PKP SA wyjaśnił, że wykorzystanie ww. środków było uzależnione od wykonania planu finansowego, które zależało od tempa realizacji inwestycji, a ponadto refundacja tych środków była przesunięta w czasie ze względu na obowiązujące procedury. Członek Zarządu ds. Finansowych wyjaśnił dalej, że PKP SA

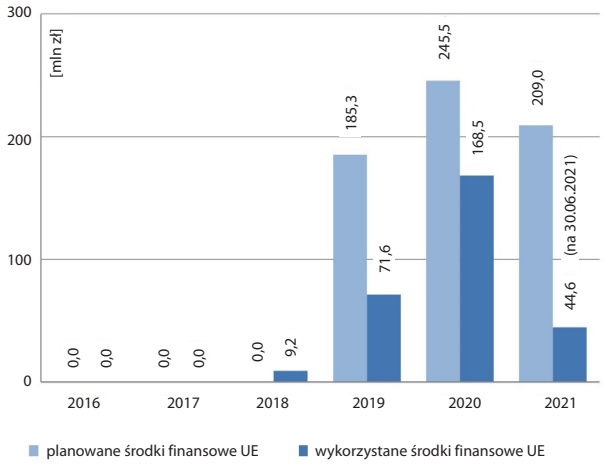
[44] Plan pierwotny na realizację Programu ze środków UE w poszczególnych latach 2016–2021 wynosił: na: 2016 r. – 0,0 zł, 2017 r. – 0,0 zł, 2018 r. – 0,0 tys. zł, 2019 r. – 185 313,3 tys. zł, 2020 r. – 245 516,9 tys. zł, 2021 r. – 208 970,0 tys. zł.
Wykonanie planu finansowego środków UE w latach 2016–2021 (I półrocze) wynosiło odpowiednio w: 2016 r. – 0,0 tys. zł, 2017 r. – 0,0 tys. zł, 2018 r. – 9234,4 tys. zł, 2019 r. – 71 550,6 tys. zł, 2020 r. – 168 537,1 tys. zł.; w 2021 r. (wg stanu na 30 czerwca) – 44 648,6 tys. zł.

[45] Plan pierwotny nie ulegał zmianie.

składała wniosek o płatność, który był weryfikowany przez Instytucję Pośredniczącą oraz Instytucję Zarządzającą[46] w terminie 90 dni liczonych od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku konieczności uzupełnienia lub korekty wniosku ze względu na brak możliwości potwierdzenia przez IP/IZ kwalifikowalności przedstawionych wydatków, termin na weryfikację wniosku biegł na nowo. NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, bowiem procedura rozliczenia środków pochodzących z budżetu UE wydatkowanych na PID winna być uwzględniona w harmonogramach realizacji inwestycji objętych programem.

Struktura wydatkowania środków na realizację inwestycji w ramach PID w latach 2016–2021 (I półrocze) przedstawiała się następująco: wykonanie ogółem – 547 946,7 tys. zł, w tym: środki z budżetu UE – 293 970,7 tys. zł[47] (53,7%), udział środków z budżetu państwa w projektach UE – 37 480,5 tys. zł (6,8%), dotacja budżetowa – 114 894,9 tys. zł (21,0%), środki własne PKP SA – 101 618,6 tys. zł (18,5%).

Wykres nr 3
Plan i wykorzystanie środków finansowych UE na realizację Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016–2023



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.4. Nadzór nad realizacją Programu wewnątrz PKP SA oraz okresowa ocena realizacji Programu

Zarząd PKP SA nie przygotował właściwie organizacji Spółki do skutecznej i terminowej realizacji PID. Dopiero po ponad 3 latach od przyjęcia PID, w Planie działań naprawczych, opracowanym w grudniu 2019 r., zdiagnozowano problemy, na które już wcześniej wskazywała sama Spółka, a które nie zostały usunięte, pomimo tego, że pozostawały w kompetencjach organów Spółki – w szczególności kwestie organizacyjne i problemy na poziomie zarządczym, które utrudniały realizację Programu. Wskazane w harmonogramie wdrażania działania naprawcze zostały wdrożone z piętnastomiesięcznym opóźnieniem, dopiero w lipcu 2021 r.

[46] Dalej: IP – oraz IZ.

[47] Z POIiŚ – 212 389,6 tys. zł, z POPW – 76 734,2 tys. zł, z RPO – 4846,9 tys. zł.

W ocenie NIK wielokrotne zmiany osób odpowiedzialnych za nadzór oraz brak zachowania dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia analiz wskazujących na zasadność ujęcia danych inwestycji w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., mogły przyczynić się do niewłaściwego nadzoru PKP SA nad realizacja PID.

5.4.1. Przygotowanie organizacyjne do realizacji PID

Niewystarczające przygotowanie organizacyjne PKP SA do realizacji PID

Problemy organizacyjne zdiagnozowane w przyjętym 17 grudnia 2019 r. „Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID" dotyczyły m.in:

- braku jednoznacznego podziału zadań pomiędzy Dyrektora Biura Inwestycji i jego Zastępców;
- niedopasowania struktury organizacyjnej do zakresu zadań i odpowiedzialności osób zarządzających prowadzeniem projektów inwestycyjnych – Dyrektorów Projektów (Dyrektorzy Projektów, którzy powinni pełnić funkcję menadżerów projektów zarządzających zespołem projektowym, podlegali służbowo Naczelnikowi Wydziału Realizacji, który z kolei podlegał Dyrektorowi Biura);
- braku należytego nadzoru nad procesami inwestycyjnymi – brak monitorowania i egzekwowania poczynionych postępów (osiągania poszczególnych kamieni milowych);
- nierównomiernego podziału zadań pomiędzy poszczególnych Dyrektorów Projektów – dwunastu koordynatorów posiadało wsparcie personelu pomocniczego, a siedmiu koordynatorów nie posiadało.

Zgodnie z harmonogramem wdrażania zmian organizacyjnych w PKP SA w obszarze inwestycji (ujętych w Planie działań naprawczych), do 31 marca 2020 r. miały zostać utworzone docelowe zespoły projektowe. Zespoły te zostały utworzone decyzją Prezesa Zarządu PKP SA z dnia 28 czerwca 2021 r. dopiero 1 lipca 2021 r.

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że możliwość ich wcześniejszego powołania napotkała na obiektywne problemy związane z wprowadzonymi obostrzeniami i ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID-19. NIK nie podziela oceny Prezesa Zarządu, zwracając uwagę, że ograniczenia i obostrzenia umożliwiały prowadzenie realizacji inwestycji, zatem również nadzór winien być kontynuowany, co najmniej w formie spotkań zdalnych.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Prezesa Zarządu PKP SA. Realizacja inwestycji w ramach PID jest procesem złożonym, zmiennym w czasie, wymagającym niejednokrotnie modyfikacji i ten fakt nie jest kwestionowany. Natomiast w ocenie NIK opisane w Planie działań naprawczych kwestie organizacyjne wskazują na problemy na poziomie zarządczym, utrudniającym realizację Programu. Plan działań naprawczych został opracowany w grudniu 2019 r., tj. po ponad 3 latach od przyjęcia PID, diagnozował problemy, na które wskazywała sama Spółka, a które nie zostały usunięte wcześniej, pomimo tego, że pozostawały w kompetencjach organów Spółki. Wskazane w harmonogramie działanie naprawcze tj. utworzenie docelowych zespołów projektowych zostało wdrożone z piętnastomiesięcznym opóźnieniem.

W ocenie NIK, nie bez znaczenia jest również fakt, że nadzór nad realizacją Programu sprawowało w okresie 15 wrzesień 2016 r.–2021 r. (wg stanu na 7 października 2021 r.) pięciu Członków Zarządu PKP SA odpowiedzialnych za obszar inwestycji.

Nadzór nad realizacją Programu, zgodnie z pkt 6 PID z 27 września 2016 r., powierzono Członkowi Zarządu odpowiedzialnemu za obszar inwestycji. Odpowiedzialność za realizację PID została przypisana komórkom organizacyjnym właściwym prowadzeniu inwestycji[48], z dedykowanym zespołem ds. realizacji Programu. W ramach realizacji zadań wykraczających poza obszar inwestycyjny odpowiedzialność spoczywała na Dyrektorach Biur merytorycznych we wskazanym zakresie.

Zgodnie z aktualizacją PID z 14 listopada 2017 r. (pkt 8) nadzór nad realizacją Programu pozostawał nadal w kompetencjach Członka Zarządu odpowiedzialnego za obszar inwestycji. Wskazano również, że za realizację Programu odpowiadają Biuro Inwestycji (KII) w zakresie prowadzenia inwestycji oraz Biuro Funduszy (KIF) w zakresie pozyskiwania środków finansowych dla poszczególnych projektów inwestycyjnych. W ramach realizacji zadań wykraczających poza obszar prowadzenia inwestycji odpowiedzialność została przypisana Dyrektorom Biur merytorycznych we wskazanym zakresie.

W Spółce nie zostały wprowadzone specjalne podziały zadań i odpowiedzialności, m.in. w zakresie przygotowania inwestycji, monitorowania, sprawozdawczości jak i nadzoru nad realizacją PID, oprócz wskazanych powyżej zapisów w PID oraz podziału zadań pomiędzy komórkami PKP SA określonego w regulaminach organizacyjnych PKP SA (w 2016 r., jak i w kolejnych latach).

Spółka nie posiadała dokumentów, dotyczących przeprowadzonych analiz, wskazujących na zasadność ujęcia w wykazie projektów PID z 27 września 2016 r. ww. lokalizacji objętych badaniem kontrolnym. W odniesieniu do 464 projektów inwestycji dworcowych ujętych w PID z 27 września 2016 r. przedstawiono jedynie plik datowany na 26 września 2016 r., zawierający wyniki roboczych analiz, z uwzględnieniem m.in.: powierzchni użytkowej dworców, ilości podróżnych, ilości zatrzymań pociągów, liczby mieszkańców gminy/powiatu, ujęcia inwestycji w WPIK lub w KPK, przypisania inwestycji do grupy projektowej.

Jako przyczynę tego stanu, Prezes Zarządu PKP SA wskazał m.in., że zdecydowana większość osób zajmujących się PID nie pracowała już w czasie kontroli w PKP SA. Prowadzone w 2016 r. prace zmierzające do zakwalifikowania projektów inwestycyjnych do PID nadzorowane były przez ówczesny Zarząd PKP SA, szczególnie zaś przez członka Zarządu odpowiedzialnego w Spółce za inwestycje.

W okresie objętym kontrolą stanowisko Członka Zarządu odpowiedzialnego za obszar inwestycji sprawowało kolejno pięć osób. W ocenie NIK wielokrotne zmiany osób odpowiedzialnych za nadzór oraz brak zachowania

[48] Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PKP SA, komórką realizującą zadania w zakresie wykonania planu inwestycyjnego Spółki było Biuro Inwestycji, które w ramach swojej struktury powoływało osoby/zespoły odpowiedzialne za realizację konkretnych inwestycji.

dokumentacji dotyczącej przeprowadzenia analiz wskazujących na zasadność ujęcia danych inwestycji w Wykazie projektów z 27 września 2016 r., mogły przyczynić się do niewłaściwego nadzoru PKP SA nad realizacją PID.

5.4.2. Działania naprawcze PKP SA w związku z realizacją PID

Działania naprawcze w PKP SA w związku z opóźnieniami w realizacji PID podjęto od grudnia 2019 r., tj. po ponad 3 latach realizacji programu

W *Planie działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID*, zaakceptowanym przez Zarząd PKP SA 17 grudnia 2019 r. (dalej: Plan działań naprawczych), który został opracowany przez PKP SA w związku ze zidentyfikowaniem opóźnień w realizacji inwestycji wchodzących w zakres Programu, Spółka wykazała szereg problemów organizacyjnych.

W przeprowadzonym przez Biuro Audytu i Kontroli PKP SA audycie pn.: Wdrożenie „Planu działań naprawczych na rzecz zarządzania ryzykami związanymi z realizacją PID" (sprawozdanie z audytu z 22 grudnia 2020 r.)[49] audytorzy wskazali, że zostało zrealizowanych pięć (w tym jedno częściowo) działań w ramach obszaru „optymalizacji prowadzenia zadań przez Biuro Inwestycji PKP SA – zmiana struktury Biura oraz zmiany personalne na stanowiskach Dyrektorów Projektu". Jednocześnie, jako jedno z dwóch niezrealizowanych działań[50] wskazane zostało wzmocnienie odpowiedzialności Dyrektorów Projektów, które miało polegać na: udzieleniu pełnomocnictwa do samodzielnego działania, określeniu dla każdego celów rocznych i długoterminowych, monitorowaniu i rozliczaniu z realizacji celów rocznych i długoterminowych, zapewnieniu zasobów kadrowych (zespołów realizacyjnych) niezbędnych do realizacji celów, wprowadzeniu mechanizmu premiowania osiągnięcia celów.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że: *Dyrektorzy Projektów posiadają pełnomocnictwa, które zawierają szerokie umocowanie do samodzielnego działania menadżerskiego, tzw. zarządzania projektem. Określanie celów rocznych i długoterminowych jest w fazie analiz pod względem zasadności i możliwości wyznaczania tego rodzaju celów pracownikom koordynującym zadania inwestycyjno-budowlane. W odniesieniu do aspektu zapewnienia zasobów kadrowych niezbędnych do realizacji celów, w ramach zespołów projektowych utworzonych z dniem 1 lipca 2021 r. decyzją Prezesa Zarządu PKP SA z dnia 28 czerwca 2021 r., zasoby kadrowe są sukcesywnie optymalizowane.*

Od 1 lipca 2021 r. wprowadzone zostały zmiany do Regulaminu organizacyjnego Spółki oraz zmodyfikowany został schemat organizacyjny Biura Inwestycji. Utworzono Zespoły Projektowe oraz podzielono Wydział Wsparcia Technicznego na Zespół Techniczno-Organizacyjny oraz Zespół Weryfikacji. Zoptymalizowana struktura organizacyjna, zakładająca wyodrębnienie niezależnych Zespołów Projektowych, w ocenie Spółki zdecydowanie poprawi obsługę inwestycji realizowanych przez Dyrektorów Projektu wraz z osobami wspierającymi w ramach danego Zespołu Projek-

[49] Zadanie stanowiło tzw. audyt wiarygodności, tj. sprowadzało się do określenia stopnia realizacji m.in. Planu działań naprawczych, a zadaniem audytorów było dostarczenie Prezesowi Zarządu PKP SA informacji, natomiast nie formułowano rekomendacji poaudytowych.

[50] Drugie dotyczyło wzmocnienia kompetencji Biura Inwestycji poprzez przygotowanie we współpracy z Biurem Spraw Pracowniczych dedykowanego programu szkoleń o budżecie adekwatnym do potrzeb.

towego. Na czele każdego Zespołu Projektowego stoi Koordynator Zespołu Projektowego, realizujący jednocześnie jako Dyrektor Projektu przypisane mu zadania inwestycyjne. Równolegle z powstaniem Zespołów Projektowych powołano, w ramach Wydziału Wsparcia Technicznego, Zespół Techniczno-Organizacyjny oraz Zespół Weryfikacji. Dla każdego z Zespołów także wyznaczono Koordynatora, odpowiedzialnego za organizację pracy Zespołu. Zespół Weryfikacji, skupiając ekspertów w zakresie konstrukcji, architektury, teletechniki, konserwacji zabytków, systemów zintegrowanych z zewnętrznymi podmiotami, itp. stanowi zaplecze merytoryczne dla Zespołów Projektowych.

5.4.3. Sprawozdawczość dotycząca realizacji PID

Nieterminowa sprawozdawczość o realizacji PID (PKP SA nieterminowo przekazała 47,5% sprawozdań)

Zarząd PKP SA nie zapewnił skutecznej koordynacji działań między biurami, skutkiem czego było uchybienie terminom sprawozdawczym przez PKP SA. Sprawozdania dotyczące realizacji inwestycji, które otrzymały dofinansowanie ze środków UE były przekazywane w latach 2017–2021 (I półrocze) z opóźnieniami wynoszącymi od 1 do 20 dni. Nieterminowo wysłano 113 z 238 (47,5%) sprawozdań.

Przyczyną nieprawidłowości były w szczególności: nieterminowe przekazywanie sprawozdań przez KII do KIF w celu weryfikacji przed wysłaniem do CUPT, konieczność uzupełnienia lub korekty informacji w sprawozdaniach przez KII oraz braki kadrowe w KIF.

Prezes Zarządu PKP SA wyjaśnił, że z pominięciem sytuacji losowych (np. nieplanowana nieobecność kluczowych pracowników obsługujących proces sprawozdawczy) proces jest uporządkowany i udokumentowany, terminy w obu komórkach odpowiedzialnych za sprawozdawczość z góry znane, choć realizacja obowiązków sprawozdawczych dla blisko dwustu zadań inwestycyjnych sprawia, że terminy te można określić jako „napięte" (wymagany jest np. raport na koniec miesiąca do 5 dnia kolejnego miesiąca, co kwartał występuje kumulacja sprawozdań UE oraz budżetu państwa).

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień Prezesa PKP SA, z uwagi na fakt, że Spółka zobowiązana jest do terminowego przekazywania sprawozdań i winna zapewnić takie rozwiązania organizacyjne, które zagwarantują realizację tych wymogów. W ocenie NIK Zarząd Spółki nie podjął skutecznych działań w zakresie zapewnienia koordynacji działań podległych komórek.

W ocenie NIK, nie bez znaczenia jest również fakt, że nadzór nad realizacją Programu sprawowało w okresie 15 wrzesień 2016 r.–2021 r. (wg stanu na 7 października 2021 r.) pięciu Członków Zarządu odpowiedzialnych za obszar inwestycji. Częste zmiany osób nadzorujących PID powodowały, iż nie została zapewniona niezbędna stabilizacja i ciągłość zarządzania złożonym programem inwestycyjnym.

5.5. Skuteczność realizacji zadań ujętych w PID i zgodność z założeniami Programu

Zrealizowano 43,5% zadań zaplanowanych w PID według stanu na 30.06.2021 r.

Podejmowane w latach 2016–2021[51] przez PKP SA działania w zakresie realizacji „PID na lata 2016–2023" nie przyniosły zamierzonych efektów rzeczowych w postaci ilości zmodernizowanych dworców kolejowych. Z zaplanowanych do oddania do użytkowania 85 dworców na lata 2016–2021 (wg stanu na 30 czerwca 2021 r.) oddano jedynie 37 dworców (tj. 43,5%).

Na dalszych 47 dworcach prowadzone były roboty budowlane, co stanowiło odpowiednio 19,5% oraz 24,7% ze 190 dworców objętych PID. W tabeli monitoringowej wg stanu na koniec II kwartału 2021 r. wykazano zerowy poziom wykonania nakładów w przypadku 18 inwestycji dworcowych, w przypadku kolejnych 17 inwestycji poziom ten nie przekraczał 1%, a w następnych 63 poziom wykonania nakładów nie przekraczał 5%. Ponadto w powyższej tabeli odnośnie inwestycji włączonych do PID w lutym 2021 r. wskazano 2024 r., jako termin ich zakończenia.

Wpływ na to miało w szczególności niezapewnienie skutecznych rozwiązań organizacyjnych wewnątrz Spółki prowadzących do sprawnej i terminowej realizacji zadań inwestycji dworcowych zaplanowanych w Programie oraz przedłużające się uzgodnienia z PKP PLK i ze spółkami grupy PKP, które powodowały opóźnienia w terminowej realizacji inwestycji.

Zagrożenie terminowej realizacji PID w zaplanowanym zakresie

Obecny poziom zaawansowania realizacji PID budzi wątpliwości co do możliwości terminowej realizacji Programu w jego obecnym zakresie. Po blisko 5 latach funkcjonowania Programu, a na 2,5 roku przed terminem jego zakończenia, w przypadku 98 inwestycji dworcowych, tj. 51,6% ze 190 objętych Programem, poziom nakładów nie przekroczył 5%. Na 174 dworce ujęte w PID od 15 października 2018 r. do 30 czerwca 2021 r. w przypadku 168 obiektów harmonogram inwestycji uległ zmianie, przy czym dla 160 inwestycji nastąpiło opóźnienie w planowanym terminie oddania dworca do użytkowania (maksymalnie o 1244 dni), a dla 6 inwestycji termin ten uległ przyspieszeniu (maksymalnie o 216 dni). Średnio termin oddania dworca do użytkowania uległ w ww. okresie opóźnieniu o 450 dni.

Spółka określiła listę wymogów, jakie powinny spełniać dworce określonej kategorii. PKP SA w dokumencie o nazwie „Dobre Praktyki" uwzględniła m.in. wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych[52]. Wytyczne te były spójne z przyjętą w 2015 r. „Strategią i kategoryzacją dworców kolejowych" oraz „Kategoryzacją dworców w zarządzaniu PKP SA"[53]. Również PID uwzględniał założenia wynikające z ww. dokumentów dotyczących kategoryzacji dworców. Wskazane dokumenty były aktualne podczas tworzenia PID.

[51] Do dnia 22.10.2021 r. (dzień zakończenia kontroli).

[52] Przed 2018 r. „Wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych PKP SA" funkcjonowały jako „Kategoryzacja Dworców 2015. Koszyk usług minimum. Program użytkowy minimum dla poszczególnych kategorii dworców".

[53] Uchwałą Nr 10 Zarządu PKP SA z 13 stycznia 2015 r. przyjęto „Strategię i kategoryzację dworców kolejowych PKP", a uchwałą Nr 392 Zarządu PKP SA z 30 czerwca 2015 r. przyjęto „Kategoryzację dworców w zarządzaniu PKP SA". Uchwała Nr 392 nie była zmieniana, jedynie z uwagi na fakt, że lokalizacje: Ciechanów, Mrozy, Prostyń nie spełniały wymagań kategorii dworców „Aglomeracyjny", na podstawie uchwały Zarządu Nr 78 z dnia 12 lutego 2019 r. zmieniono ich zaszeregowanie w oparciu o algorytm, na podstawie którego dokonano kategoryzacji.

Dobre praktyki

Opracowane przez Spółkę „Dobre Praktyki" stanowiły zbiór standardów i wytycznych, których celem było stworzenie jednolitego standardu projektowania dla modernizacji dworców kolejowych PKP SA. Wytyczne obowiązywały projektantów i wykonawców robót budowlanych podejmujących się prac związanych z przygotowaniem i modernizacją dworców kolejowych na terenie Polski[54]. Poszczególne załączniki, składające się na „Dobre Praktyki" powstawały sukcesywnie od 2015 r. jako dokumenty wewnętrzne PKP SA i były aktualizowane.

„Dobre Praktyki" nie zostały skonsultowane z podmiotami zewnętrznymi.

Dokument ten kompleksowo regulował standard projektowania dla modernizacji dworców kolejowych PKP SA. Inne wytyczne w zakresie projektowania i budowy dworców kolejowych nie zostały opracowane przez PKP SA.

Szczegółową kontrolą w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji objęto osiem zadań[55], dobranych w sposób celowy z uwagi na znaczne zaawansowanie inwestycji i opóźnienia w ich realizacji. Dokumentacja projektowa wszystkich zbadanych inwestycji uwzględniała zapotrzebowanie na rodzaj i wielkość pomieszczeń zgłoszonych przez spółki z grupy PKP, przewoźników kolejowych oraz przez innych przyszłych najemców[56].

Niepełne wykorzystanie powierzchni komercyjnych (70,9%) na dworcach zrealizowanych w ramach PID

Badaniem w zakresie powierzchni komercyjnej objęto siedem dworców[57], na których przeznaczona pod wynajem powierzchnia wynosiła łącznie 5531,9 m^2. Według stanu na dzień 31 lipca 2021 r. wynajęto 3923,1 m^2, natomiast nie wynajęto 1608,8 m^2 (tj. 29,1% powierzchni komercyjnej przeznaczonej pod wynajem).

Niewynajęcie części powierzchni komercyjnej dworców spowodowane było m.in.: wypowiedzeniem umowy najmu przez najemcę (Olsztyn Zachodni), trwającymi negocjacjami z przyszłymi najemcami (Oświęcim, Tczew),

[54] Dobre Praktyki złożone były z dwóch zasadniczych części: część A – Wytyczne Architektoniczno-Budowlane (m.in. wytyczne architektoniczne i funkcjonalno-użytkowe, wytyczne w zakresie pakietu usług dla poszczególnych kategorii dworców kolejowych, zasady kwalifikacji powierzchni użytkowej budynku dworca oraz terenu przynależnego w inwestycjach objętych dofinansowaniem ze strony budżetu państwa, wytyczne w zakresie Systemu Identyfikacji Wizualnej dworców, wytyczne w zakresie SDIP, standardy LTE, wytyczne w zakresie powierzchni reklamowych i informacyjnych, banerów promocyjnych na budowie dworców, w zakresie sieci LAN, WLAN oraz instalacji GSM, w zakresie architektury oraz systemów zabezpieczenia technicznego, zakresu oraz standardu wykończenia i wyposażenia pomieszczeń na dworcach) oraz części B – Dokumentacja (m.in. wytyczne dot. formy i zakresu dokumentacji dla dworców kolejowych, wzory: „Książki wykończenia pomieszczeń", „Książki materiałów, elementów wyposażenia i elementów małej architektury", „Podręcznika Najemcy", formularza „Rejestr zmian w stosunku do wytycznych SIWZ", formularza „Przekazania i wykaz rewizji", formularza „Tabela weryfikacji dokumentacji"). Wskazane nazwy wytycznych dotyczą ostatniej wersji Dobrych Praktyk z listopada 2020 r.

[55] Białystok Główny, Bolesławiec, Gdańsk Główny, Tczew, Oświęcim, Rzeszów Główny, Szczytno, Wałbrzych Główny.

[56] Dla dworców: Bolesławiec, Rzeszów Główny, Wałbrzych Główny, Tczew rodzaj pomieszczeń i ich wielkość została określona w formie załącznika rysunkowego: schematu funkcjonalno-przestrzennego; dla dworca Gdańsk Główny oraz Oświęcim parametry te określono w koncepcji projektowej wstępnej; dla dworców Białystok Główny oraz Szczytno założenia dla koncepcji funkcjonalno-przestrzennej dworca stanowiły część opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu na wyłonienie wykonawcy dokumentacji projektowej.

[57] Kontrolą objęto dworce: Białystok Główny, Tczew, Oświęcim, Wałbrzych Główny oraz trzy wybrane losowo dworce kolejowe: Olsztyn Zachodni, Poznań Zachodni, Pruszków z uwagi na fakt, że dworce kolejowe: Szczytno, Bolesławiec, Gdańsk Główny i Rzeszów Główny na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie zostały oddane do użytkowania.

a także brakiem zainteresowania najmem powierzchni komercyjnych, pomimo podjętych przez Spółkę działań promocyjnych (Białystok Główny, Wałbrzych Główny).

Zdjęcie nr 3
Niezagospodarowany lokal komercyjny na dworcu w Białymstoku

Źródło: materiały własne NIK.

Działania podejmowane przez Spółkę w celu zagospodarowania lokali komercyjnych polegały m.in. na: ogłaszaniu przetargów na najem lokali, publikacji ofert najmu na stronie internetowej PKP SA, portalach internetowych[58], organizowaniu negocjacji dla potencjalnych najemców powierzchni komercyjnych, przesyłaniu ofert bezpośrednio do potencjalnych najemców dworców w czasie realizacji inwestycji.

Głównymi najemcami komercyjnych powierzchni dworcowych byli: przewoźnicy kolejowi, spółki z grupy PKP i inne podmioty[59]. Umowy z najemcami podpisane zostały na czas nieokreślony albo na czas określony wynoszący pięć lat.

Przykład

Na terenie dworca kolejowego **Wałbrzych Główny** znajdowały się trzy lokale komercyjne przeznaczone pod wynajem. Dwa lokale handlowo-usługowe, o powierzchni 34,13 m^2 i 76,19 m^2, wykończone w standardzie deweloperskim. Jeden lokal wykończony w standardzie niskim o powierzchni 42,72 m^2 dedykowanej pod biuro obsługi klienta (BOK) z możliwością sprzedaży biletów. Według stanu na 10 sierpnia 2021 r. pomieszczenia te nie były wykorzystywane i nie posiadały najemcy.

Pomimo poprawy stanu technicznego i estetyki dworca kolejowego w **Białymstoku** oraz dobrej jego lokalizacji, skutkiem pandemii COVID-19 było ograniczenie wynajmu pomieszczeń. Całkowita powierzchnia przeznaczona pod wynajem wyniosła 1539,3 m^2, spółkom wchodzącym w skład Grupy Kapitałowej PKP wynajęto 1080,80 m^2, innym podmiotom komercyjnym – 149,90 m^2. Według stanu na 12 sierpnia 2021 r. powierzchnia niewykorzystana przez potencjalnych najemców wynosiła 308,60 m^2, tj. 20% powierzchni przeznaczonej pod wynajem.

[58] Gratka, Morizon.

[59] Poczta Polska, Kolporter sp. z o.o., Żabka Polska sp. z o.o., punkty usługowe itp.

Przeszacowanie możliwości komercyjnych dworców na potrzeby analiz finansowych

W zależności od źródła finansowania inwestycji, Spółka posiadała dokumenty zawierające analizy finansowe zadań inwestycyjnych (stanowiące prognozę kosztów i przychodów z uwzględnieniem nakładów inwestycyjnych). Były to: studia wykonalności wraz z analizą kosztów i korzyści dla zadań finansowanych ze środków UE lub program inwestycji dla zadań finansowanych z dotacji celowej budżetu państwa. Możliwości komercyjne dworców na potrzeby analiz finansowych określane były jako iloczyn powierzchni przeznaczonej na cele komercyjne oraz maksymalnych możliwych do uzyskania w danym obszarze stawek najmu (z reguły w podziale na różne typy najemców[60]). Rozpatrywane były maksymalne możliwe do uzyskania przychody z najmu, zakładające najwyższe stawki i całkowite wynajęcie powierzchni komercyjnych.

Wzrost kosztów realizacji inwestycji dworcowych ponad koszty zaplanowane w PID

Spółka oszacowała koszt realizacji każdej z ośmiu inwestycji dworców kolejowych objętych szczegółową kontrolą. Dla czterech dworców kolejowych[61] zostały opracowane Programy Inwestycji (dalej PI), które zostały przyjęte uchwałami Zarządu PKP SA[62] i uzgodnione z dysponentem części 39 budżetu państwa[63]. Dla pozostałych czterech dworców[64] PI nie zostały opracowane, ponieważ inwestycje te nie były objęte umową dotacji z budżetu państwa. Źródłami finansowania dworców objętych PI były dotacje ze środków unijnych, budżetu państwa (dalej BP) oraz środki własne Spółki. PI zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa.

Wartość przebudowy dworca kolejowego Białystok Główny oszacowana w PI, wynosiła ogółem 37 714,4 tys. zł, w tym: środki z budżetu UE 26 185,5 tys. zł (69,4%), środki BP 4091,2 tys. zł (10,9%) i środki własne Spółki 7437,7 tys. zł (19,7%). Całkowita wartość inwestycji wyniosła 46 561,1 tys. zł, na którą składają się koszty związane z: opracowaniem dokumentacji projektowej – 651,9 tys. zł, weryfikacją zgodności infrastruktury z wymogami TSI PRM – 53,6 tys. zł, prowadzeniem nadzoru inwestorskiego – 327,2 tys. zł oraz robotami budowlanymi (w tym dodatkowymi) – 45 528,4 tys. zł. Wzrost kosztów inwestycji (do 123,5% kwoty zaplanowanej w PI) spowodowany był koniecznością wykonania robót dodatkowych, zamiennych oraz zamówień podobnych[65].

[60] Najemcy komercyjni (np. sklepy, punkty usługowe, punkty gastronomiczne), spółki kolejowe, samorządy, inne podmioty publiczne, mieszkania lokatorskie, automaty vendingowe.

[61] Białystok Główny, Oświęcim, Szczytno, Gdańsk Główny.

[62] Uchwała Zarządu nr 303 z 24 lipca 2020 r. dworzec kolejowy Białystok i Szczytno; uchwała Zarządu nr 151 z 12 kwietnia 2017 r. dworzec kolejowy Oświęcim; uchwała Zarządu nr 260 z 21 maja 2013 r. dworzec kolejowy Gdańsk Główny.

[63] Na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

[64] Bolesławiec, Tczew, Rzeszów Główny, Wałbrzych Główny.

[65] Roboty dodatkowe m.in.: wykonanie gablot informacyjnych, zmiana lokalizacji wyświetlaczy stacyjnych głównych, wykonanie klimatyzatora w pomieszczeniu rozdzielni głównej; roboty zamienne: zmniejszenie pojemności dysków systemu CCTV, zapewniającą zgodną z dokumentacją projektową funkcjonalność systemu oraz zaniechanie dostawy i montażu skrytek bagażowych na klucz; powtórzenie podobnych robót budowlanych uzasadnione było uzyskaniem wymaganych wydajności hydrantów zewnętrznych, zapewniających prawidłową ochronę przeciwpożarową budynku.

Wartość budowy dworca kolejowego Oświęcim oszacowana w PI wynosiła ogółem 9105,7 tys. zł, w tym: środki BP 5378,5 tys. zł (59,1%) i środki własne Spółki 3727,2 tys. zł (40,9%). W wyniku sześciokrotnej aktualizacji PI[66] wartość ogółem kosztów budowy dworca wzrosła o 46,2% i wynosiła 13 314,0 tys. zł[67]. Wzrost kosztów inwestycji wynikał m.in. z konieczności wykonania robót dodatkowych i zamiennych, niemożliwych do przewidzenia na etapie podpisywania umowy, a także konieczności utrzymywania dworca tymczasowego i zaplecza budowy przez okres dłuższy, niż zakładano (m.in. w wyniku przedłużających się uzgodnień ze spółkami kolejowymi, a także wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego).

Wartość przebudowy dworca kolejowego Szczytno oszacowana w PI wynosiła ogółem 16 468,4 tys. zł, w tym: środki z UE 7989,4 tys. zł (48,5%), środki z BP 5712,7 tys. zł (34,7%) i środki własne Spółki 2766,3 tys. zł (16,8%). W trakcie kontroli inwestycja nie została oddana do użytkowania. Do zakończenia czynności kontrolnych Spółka poniosła koszty w kwocie 20 737,8 tys. zł (tj. 125,9% kwoty pierwotnie zaplanowanej), z czego opracowanie dokumentacji projektowej wyniosło – 364,1 tys. zł, weryfikacja zgodności infrastruktury z wymogami TSI PRM – 39,4 tys. zł, prowadzenie nadzoru inwestorskiego – 205,4 tys. zł oraz roboty budowlane (w tym dodatkowe) – 20 737,8 tys. zł. Do ww. kwoty należy doliczyć koszty związane z utrzymaniem placu budowy oraz funkcjonowania dworca tymczasowego w wysokości 91 tys. zł miesięcznie, naliczane od 1 stycznia 2021 r. Aktualizacja PI spowodowana była m.in. koniecznością wykonania robót dodatkowych i zamiennych, które zostały zidentyfikowane w trakcie realizacji robot budowlanych oraz budową nowych przyłączy energetycznego i gazowego.

Zdjęcie nr 4
Dworzec kolejowy w Szczytnie

Źródło: materiały własne NIK.

[66] API 01 uzgodniony 12 kwietnia 2018 r., API 02 uzgodniony 1 sierpnia 2018 r., API 03 uzgodniony 6 grudnia 2018 r., API 04 uzgodniony 14 grudnia 2018 r., API 05 uzgodniony 18 października 2019 r., API 06 uzgodniony 16 grudnia 2019 r.

[67] Kwota finansowania inwestycji: z BP wynosiła 7865,9 tys. zł. (tj. wzrosła o 46,3%), ze środków własnych Spółki wynosiła 5448,1 tys. zł (tj. wzrosła o 46,2%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wartość inwestycji przebudowy dworca kolejowego Gdańsk Główny została oszacowana w PI[68] na kwotę 32 675,0 tys. zł, w tym: środki z BP 13 125,6 tys. zł (40,2%), środki własne Spółki 19 549,5 tys. zł (59,8%). PKP SA przedłożyła trzy wnioski o aktualizację PI[69], jednak na dzień zakończenia kontroli Spółka nie przedłożyła uzgodnionej dokumentacji z dysponentem części 39 budżetu państwa[70]. Przedłożone wnioski o aktualizację PI wskazywały na wydłużenie realizacji inwestycji o 24 miesiące oraz rozszerzenie zakresu zadania inwestycyjnego o budowę łącznika podziemnej części budynku z tunelem, wykonanie robót dodatkowych, wykonanie instalacji przeciwpożarowej w budynku dworca a także badań archeologicznych. Zaktualizowaną w PI wartość inwestycji określono w kwocie 41 960,8 tys. zł (tj. 128,4% pierwotnie zaplanowanej kwoty), w tym: 23 555,4 tys. zł ze środków BP i 18 405,3 tys. zł ze środków własnych PKP SA.

Według stanu na dzień 11 sierpnia 2021 r. PKP SA dysponowała dokumentacją projektową[71] dla siedmiu inwestycji dworców kolejowych[72], spośród ośmiu wybranych do szczegółowej kontroli. W jednym przypadku (Rzeszów Główny) dokumentacja znajdowała się na końcowym etapie realizacji[73]. Wykonawców dokumentacji wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego, z wyjątkiem dworca w Oświęcimiu (projekt IDS), dla którego wykonawca dokumentacji projektowej został wyłoniony w ramach postępowania z wolnej ręki.

Opóźnienia na etapie opracowania dokumentacji projektowej inwestycji dworcowych

We wszystkich ośmiu inwestycjach dworcowych objętych szczegółowym badaniem kontrolnym występowały opóźnienia na etapie opracowania dokumentacji projektowej. Spółka nie zapewniła terminowego wykonania dokumentacji projektowej niezbędnej do realizacji wszystkich ośmiu zbadanych inwestycji dworcowych. W ocenie NIK sprawowany nadzór nad przygotowaniem inwestycji dworcowych do realizacji nie był wystarczający.

[68] Uzgodniony z dysponenetem części 39 w dniu 11 lipca 2013 r.

[69] Wniosek API 01 (bez daty), wniosek API 02 – z dnia 26 sierpnia 2015 r., wniosek API 03 – z dnia 14 grudnia 2016 r.

[70] Ze względu na fakt, że przedmiotowe dokumenty były sporządzane w latach 2015 i 2016, PKP SA nie udało się odnaleźć dokumentów uzgodnionych z Ministrem Infrastruktury.

[71] W tym: przedprojektową, okołoprojektową, projektów budowlanych i wykonawczych branż: budowlanej (architektonicznej i konstrukcyjnej), drogowej oraz instalacyjnej (sanitarnej, elektrycznej, teletechnicznej i telekomunikacyjnej), oraz w zakresie prowadzenia nadzoru autorskiego nad realizacją robót budowlanych w oparciu o dokumentację projektową (dalej: dokumentacja projektowa).

[72] Białystok (nr postępowania KIZ/2016/WNP-005588), Bolesławiec i Wałbrzych Główny (KIZ/2017/WNP-007025), Szczytno (KIZ/2016/WNP-005587), Tczew (KIZ/2017/WNP-006437), Gdańsk Główny (KPA/2015/WNP-002328), Oświęcim (KIZ/2016/WNP-004673). W przypadku dworca kolejowego w Oświęcimiu (IDS) część architektoniczna projektu wykonana została w PKP SA (w nieistniejącym już Biurze Projektowania z Gdańska).

[73] Wykonawcę dokumentacji wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego przez Urząd Miasta Rzeszowa (zamówienie, realizowane w formule „projektuj i buduj", składało się z dwóch części, tj. zadania Gminy Miasta Rzeszowa pn. „Budowa parkingu podziemnego wraz z przebudową układu komunikacyjnego" oraz zadania PKP S.A. pn. „Przebudowa budynku dworca kolejowego Rzeszów Główny").

Przykład

Do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej oraz prowadzenie nadzoru autorskiego w zakresie przebudowy dworca kolejowego w **Tczewie**, zawartej na kwotę ogółem 446,4 tys. zł (w tym za opracowanie dokumentacji: 312,5 tys. zł i prowadzenie nadzoru autorskiego: 133,9 tys. zł) podpisano dwa aneksy wydłużające o 65 dni termin wykonania dokumentacji projektowej[74]. Spowodowane to było przedłużającymi się: uzgodnieniami ekspertyzy w zakresie bezpieczeństwa pożarowego[75] oraz procedowaniem wniosku o wydanie zgody na odstępstwa od przepisów w zakresie wysokości pomieszczeń[76].

PKP SA w związku z opóźnieniem w wykonaniu prac projektowych, które wyniosło 136 dni, naliczyła wykonawcy tych prac kary umowne[77] w kwocie 42,5 tys. zł. PKP SA potrąciła ww. kary z faktur wystawionych przez wykonawcę prac projektowych.

Nie w każdym przypadku PKP SA w sposób zgodny z umową dokonała odbioru dokumentacji projektowej i w przypadku opóźnienia zawinionego przez projektanta naliczyła i wyegzekwowała kary za zwłokę.

Zdjęcie nr 5
Dworzec kolejowy w Bolesławcu

Źródło: materiały własne NIK.

Przykłady

Umowa na opracowanie dokumentacji projektowej i prowadzenie nadzoru autorskiego przebudowy dworca w **Bolesławcu**, na kwotę ogółem 312,4 tys. zł brutto (w tym: 218,7 tys. zł opracowanie dokumentacji i 93,7 tys. zł nadzór autorski), była dwukrotnie aneksowana ze względu m.in. na przedłużające się postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej, w wyniku czego wydłużono o 294 dni termin opracowania dokumentacji projektowej.

[74] Umowa Nr KIZ02.022.ZU.25230.2017 podpisana w dniu 21 sierpnia 2017 r.; do umowy zawarto aneksy: Aneks nr 2: Etap IIa do 2 lutego 2018 r., Etap IIb do 25 maja 2018, Etap III do 25 maja 2018 r.; Aneks Nr 3: Etap IIb do 4 lipca 2018 r., Etap III do 4 lipca 2018 r. oraz Etap IV do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

[75] Z Komedą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku.

[76] W Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gdańsku.

[77] § 9 ust.1 lit. e) Umowy Nr KIZ02.022.ZU.25230.2017.

Do umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i prowadzenie nadzoru autorskiego przebudowy dworca kolejowego **Wałbrzych Główny**, za kwotę ogółem 489,5 tys. zł (w tym: na opracowanie dokumentacji projektowej: 342,7 tys. zł i nadzór autorski: 146,8 tys. zł), zawarto dwa aneksy[78], wydłużające o 196 dni termin opracowania dokumentacji. Ww. stan rzeczy spowodowany był przedłużającym się postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: decyzja lokalizacyjna) oraz wydłużającymi się terminami uzgodnień dokumentacji ze spółkami z grupy PKP. Spółka nie naliczyła kar umownych za nieterminowe przekazanie dokumentacji projektowej.

PKP SA dokonywała odbiorów poszczególnych etapów dokumentacji projektowej z wyznaczeniem terminu na usunięcie braków/dokonanie poprawek w sposób niezgodny z § 7 ust. 10 w zw. z § 8 ust. 8 umowy nr KIZ02.022.ZU.27314.2017 (dot. dworca Wałbrzych Główny) i umowy nr KIZ02.022.ZU.37140.2017 (dot. dworca Bolesławiec). W myśl tych umów odbiór dokumentacji winien każdorazowo dokonywać się poprzez sporządzenie protokołu odbioru i w przypadku wniesienia zastrzeżeń wyznaczenie w nim terminu na dokonanie poprawek i uzupełnień.

Zgodnie z § 7 ust. 8 powołanych umów fakt dokonania czynności odbioru powinien być potwierdzany podpisaniem protokołu odbioru, którego wzór stanowi załącznik do ww. umów. W przypadku dokonania odbioru z zastrzeżeniami Zamawiający powinien wskazać w protokole odbioru zakres poprawek i wyznaczyć termin na ich dokonanie, o czym stanowi § 7 ust. 10. W przypadku dwóch inwestycji[79] PKP SA dokonywało odbiorów poszczególnych etapów dokumentacji projektowej z zastrzeżeniami, w formie korespondencji elektronicznej zamiast przy pomocy przewidzianych umowami protokołów odbioru. W ocenie NIK takie postępowanie mogłoby utrudnić wyegzekwowanie ewentualnych kar umownych, nałożonych na wykonawcę za naruszenie terminów usunięcia braków/dokonania poprawek, ponieważ zgodnie z ww. umowami jedynym dokumentem, w którym można było wyznaczyć wykonawcy dodatkowy termin, był protokół odbioru.

5.5.1. Zgodność realizacji inwestycji z założenia PID

Za realizację robót budowlanych przy poszczególnych zadaniach inwestycyjnych bezpośrednio odpowiedzialni byli dyrektorzy projektów. Pracę dyrektorów projektu nadzorowali naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji i naczelnik Wydziału ds. Monitorowania oraz Sprawozdawczości. Nad ww. naczelnikami nadzór sprawowali zastępcy dyrektora Biura Inwestycji. Liczba osób realizujących zadania inwestycyjne była wystarczająca, a wszyscy pracownicy posiadali kierunkowe wykształcenie oraz wystarczające doświadczenie zawodowe.

Realizacji inwestycji dworcowych zgodnej z założeniami PID nie sprzyjały brak stabilności kadrowej i nadmierne obciążenie zadaniami pracowników PKP SA przygotowujących i nadzorujących realizację projektów.

[78] Umowa nr KIZ02.022.ZU.27314.2017 podpisana w dniu 17 stycznia 2018 r.; do umowy zawarto aneksy przedłużające czas na ukończenie: Aneks nr 1 Etap IV do 47 tygodni, Etap V do 68 tygodni, Etap VI do 70 tygodni; Aneks nr 2 Etap V do 71 tygodni, Etap VI do 76 tygodni oraz etap VII do zakończenia i odbioru inwestycji w zakresie realizacji nadzoru autorskiego.

[79] Wałbrzych Główny i Bolesławiec.

Przykłady

Inwestycję w **Białymstoku** prowadziło kolejno czterech dyrektorów projektu, z czego trzech pierwszych wypowiedziało umowę o pracę z uwagi na lepsze warunki płacowe oferowane w innych podmiotach.

Inwestycję w **Szczytnie** prowadziło, w różnym okresie, dwóch dyrektorów projektu. W trakcie trwania pandemii Covid-19, część pracowników odpowiedzialna za przebieg inwestycji zmuszona została do przekazania swoich obowiązków innym pracownikom, co miało wpływ na proces sprawowania nadzoru nad realizowanymi inwestycjami.

W Zespole Realizacji Inwestycji w **Krakowie** pracownicy PKP SA nadzorujący inwestycje ujęte w PID byli nadmiernie obciążeni zadaniami. Według stanu na 9 marca 2020 r. obciążenie dyrektorów projektów wynosiło 125%, 138% i 205% liczby projektów przewidzianej jako optymalna do nadzorowania, przy czym żaden z nich nie dysponował wsparciem asystenta. Planowane obciążenie ww. dyrektorów projektu miało nie przekroczyć 100%, przy czym każdy miał mieć do dyspozycji wsparcie co najmniej jednego asystenta. Założenia zgłoszone do planu zatrudnienia na 2022 r. wskazywały na potrzebę zwiększenie etatyzacji Zespołu o 40% (z 5 do 7 osób – o 2 dodatkowych asystentów).

Realizowane w ramach PID projekty inwestycji dworcowych uwzględniały co do zasady założenia programu w tym w szczególności wymagania dotyczące rozwiązań dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się oraz określone w dokumentacji projektowej dostosowanie obiektów dworcowych do wymagań TSI PRM.

Przykłady

Zatwierdzone projekty budowlane dworców **Białystok Główny** i **Szczytno** uwzględniały wymagania dotyczące rozwiązań dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się. W dokumentacji projektowej określono rozwiązania zapewniające dostosowanie obiektów dworcowych do wymagań TSI PRM.

Zawarte z wykonawcami umowy zapewniały wykonanie robót budowlanych dotyczących przebudowy dworca kolejowego w Białymstoku i w Szczytnie wraz z wykonaniem dworca tymczasowego oraz przebudową placu przydworcowego z niezbędną infrastrukturą techniczną w sposób zapewniający ciągłość funkcjonowania dworca kolejowego w zakresie określonym w dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

W toku realizacji inwestycji nastąpił wzrost kosztów ponad zaplanowane w PID, na skutek konieczności wykonania robót dodatkowych, nieprzewidzianych w projektach inwestycji.

Przykłady

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza protokołów konieczności wykazała, że w ramach objętych badaniem inwestycji w **Białymstoku** i w **Szczytnie** wykonano roboty dodatkowe o wartości ogółem 9384,5 tys. zł, z czego 8718,1 tys. zł w Białymstoku i 666,4 tys. zł w Szczytnie, co stanowiło odpowiednio 24,0% i 3,4% wartości wynagrodzenia wykonawcy, określonego w umowach.

Wykonane roboty dodatkowe związane były m.in.:
- z koniecznością dostosowania, w trakcie robót prowadzonych w Białymstoku, zaprojektowanego Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej do wytycznych PKP PLK SA oraz zawartego porozumienia w tym zakresie, celem zapewnienia zintegrowanego Centralnego Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej oraz infrastruktury towarzyszącej – wartość wykonanych dodatkowych robót budowlanych wyniosła 2043,0 tys. zł;
- z koniecznością wykonania nowego pokrycia dachowego wykonanego z blachy miedzianej – na kwotę 1900,4 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością wykonania cokołów segmentu „C", „D" i „E" w technologii zgodnej z oryginałem – na kwotę 594,9 tys. zł (Białystok);
- ze zmianami w systemie sygnalizacji pożaru oraz zabezpieczenia przeciwpożarowego wentylacji – na kwotę 421,3 tys. zł (Białystok);
- z wykonaniem rusztu stalowego z kratami pomostowymi w celu zapewnienia dostępu do instalacji oświetleniowej, wentylacji i klimatyzacji wodnokanalizacyjnej i systemu przeciwpożarowego – na kwotę 363,3 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością wykonania zewnętrznej kanalizacji technicznej – na kwotę 244,3 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością wykonania dodatkowej pompowni kanalizacji deszczowej – na kwotę 244,1 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością pogłębienia pomieszczenia na poziomie – 1 węzła cieplnego – na kwotę 261,3 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością zmiany poziomu posadzki – 227,8 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością napraw ścian z gazobetonu w segmencie „D" dworca – na kwotę 205,1 tys. zł (Białystok);
- z koniecznością stabilizacji gruntu na etapie wykonywania robót drogowych – na kwotę 182,9 tys. zł (Białystok).

Zdjęcie nr 6
Dworzec kolejowy w Białymstoku

Źródło: materiały własne NIK.

Zwiększenie zakresu rzeczowego inwestycji i wykonanie robót dodatkowych skutkowało, oprócz zwiększenia kosztów realizacji inwestycji, także wydłużeniem terminu ukończenia robót i przekazania wykonanych obiektów dworcowych do użytkowania.

Przykłady

W odniesieniu do inwestycji realizowanej w **Białymstoku**, podpisanie protokołu konieczności nr 1 z 26 lutego 2019 r. na realizację dodatkowych robót budowalnych, skutkowało wydłużeniem terminu odbioru końcowego robót o 18 tygodni oraz poniesieniem dodatkowych kosztów w wysokości 230,2 tys. zł związanych utrzymaniem dworca tymczasowego, tymczasowych pomieszczeń dla PKP INTERCITY oraz Służby Ochrony Kolei. Podpisanie protokołu konieczności nr 6 z 22 września 2020 r. skutkowało wydłużeniem terminu odbioru końcowego robót o 65 dni oraz zwiększeniem wynagrodzenia dla wykonawcy o 102,6 tys. zł.

Stwierdzono, że według stanu na 22 października 2020 r. obiekty dworcowe w **Szczytnie** nie posiadały wykonanych przyłączy gazowych (4 szt.) i przyłącza energetycznego, które zapewniłyby dostawy prądu i gazu (ogrzewanie budynków, ciepło technologiczne oraz podgrzanie wody) dla użytkowników dworca. Skutkiem niezakończenia robót budowlanych była konieczność zapłaty wykonawcy kosztów związanych z utrzymaniem terenu budowy oraz kosztów funkcjonowania dworca tymczasowego, które oszacowano na łączną kwotę 91,0 tys. zł miesięcznie. Z tego tytułu łączne koszty do 30 września 2021 r. wyniosły 910,0 tys. zł.

Nie wszystkie założenia przyjęte w PID zostały zrealizowane w przypadku każdej inwestycji dworcowej.

Przykład

PKP SA zapewniła pełne wykonanie zakresu rzeczowego inwestycji w **Oświęcimiu**, objętego umową z 14 września 2018 r. – z wyjątkiem systemu dynamicznej informacji pasażerskiej (SDIP). Niemożność jego wykonania była wynikiem braku ostatecznych wytycznych PKP PLK S.A., w której nie zostały zakończone prace projektowe w tym zakresie. Miejsca przyszłej lokalizacji tablic zostały zamaskowane, wykonano też prace przygotowawcze pod ich przyszły montaż. W trakcie oględzin przeprowadzonych 17 sierpnia 2021 r. stwierdzono, że tablic tego systemu nadal nie zainstalowano. Dyrektor projektu wyjaśniła, że brak system SDIP jest wynikiem niezakończenia prac projektowych w ramach zadania inwestycyjnego PKP PLK S.A. związanego z przebudową stacji Oświęcim. Według informacji uzyskanych z PKP PLK S.A. zakończenie tych prac planowane jest na przełomie 2021 i 2022 roku. Po uzyskaniu informacji o zakończeniu prac projektowych PKP SA wystąpi o nowe warunki dotyczące wykonania SDIP i na ich podstawie przeprowadzi postępowanie dotyczące wykonania systemu. Planowane uruchomienie SDIP na dworcu Oświęcim to koniec 2022 r.

Realizowane w ramach PID projekty inwestycji dworcowych uwzględniały co do zasady założenia programu, w tym w szczególności rozwiązania proekologiczne. W wyniku analizy opłacalności w poszczególnych projektach odstąpiono od zastosowania rozwiązań nierentownych.

Przykłady

W budynku dworca w **Oświęcimiu** zastosowano rozwiązania o charakterze proekologicznym, w tym zmniejszające koszty eksploatacji budynku tj.: gruntową pompę ciepła do ogrzewania obiektu, technologię wykorzystującą wodę deszczową (odzysk wody, która jest wykorzystywana jako woda szara, do spłukiwania dworcowych toalet), energooszczędne oświetlenie w technologii LED

czy też system zarządzania budynkiem. Nie zainstalowano systemu fotowoltaicznego, ponieważ w analizie przedprojektowej budynku dworca kolejowego w Oświęcimiu, wykonanej w 2016 r. przez podmiot zewnętrzny, stwierdzono, że zastosowanie instalacji fotowoltaicznej nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego.

W projektach dworców kolejowych **Gdańsk Główny** oraz w **Tczewie** przewidziano rozwiązania mające na celu zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko i kosztów eksploatacji, m.in.:
- wymianę instalacji centralnego ogrzewania na instalację zasilaną z kotłowni gazowej;
- zastosowanie oświetlenia energooszczędnego LED oraz automatyki włączania światła;
- poprawę izolacyjności przegród budowlanych, dachów oraz stolarki okiennej i drzwiowej;
- ograniczenie niekontrolowanego przewietrzania budynku poprzez zastosowanie automatyki zamykania drzwi wejściowych;
- wykonanie systemu zarządzania obiektem pozwalającego na monitorowanie pracy oraz sterowanie instalacjami i urządzeniami na dworcu.

W projekcie dworca Gdańsk Główny przewidziano wykorzystanie wód deszczowych do spłukiwania toalet, a na dworcu kolejowym w Tczewie instalację fotowoltaiczną. Dla dworca w Tczewie nie przewidziano w projekcie instalacji odzysku deszczówki, w wyniku przeprowadzonej analizy, która wykazała, że nakłady inwestycyjne na tę instalację, bez uwzględnienia kosztów energii elektrycznej do pompowania wody, zwróciłyby się dopiero po ponad pięćdziesięciu latach eksploatacji.

W toku oględzin potwierdzono, że budynek dworca kolejowego **Wałbrzych Główny** nie został wyposażony w nowoczesne technologie w zakresie odnawialnych źródeł energii i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko poprzez zastosowanie ogrzewania pomieszczeń i ich wentylacji w postaci pomp ciepła, czy też ponownego wykorzystania wody deszczowej. Dworzec wyposażony został w energooszczędne źródła światła w technologii LED, wraz z czujkami obecności w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych oraz system zarządzania obiektem.

Projekt przebudowy dworca kolejowego **Bolesławiec** zakładał wykorzystanie źródeł światła w technologii LED oraz instalację systemu zarządzania obiektem. W projekcie nie przewidziano wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zastosowania nowych technologii do ogrzewania pomieszczeń i ponownego wykorzystania wody deszczowej. W ramach opracowań projektowych wykonano Analizę racjonalnego wykorzystania energii oraz zasobów naturalnych, z możliwością zastosowania alternatywnych źródeł energii. Wyniki analizy wykazały, że koszty wytworzenia energii cieplnej przy zastosowaniu alternatywnych źródeł energii będą mniejsze, ale ich koszt znacznie zwiększy nakłady inwestycyjne.

Przyczyną zaniechania w rozwiązaniach projektowych dworców kolejowych Wałbrzych Główny i Bolesławiec zastosowania odnawialnych źródeł energii oraz nie wykorzystania wody deszczowej były aspekty ekonomiczne oraz zabytkowy charakter budynków.

Sporządzona dokumentacja projektowa inwestycji dworcowych nie w każdym przypadku prezentowała właściwą jakość: w projektach występowały błędy projektowe, przypadki rozwiązań niezgodnych ze sztuką budowlaną, a także nienależytej inwentaryzacji przedprojektowej.

Przykłady

W trakcie robót budowlanych w **Tczewie** opracowano 116 kart nadzoru autorskiego. Inżynier kontraktu oraz wykonawca robót informowali zamawiającego w protokołach z rad budowy (narad koordynacyjnych) o realnym zagrożeniu terminowego ukończenia inwestycji z powodu opieszałości projektanta w udzielaniu odpowiedzi na wnioski o rozwiązanie zagadnień projektowych. Inżynier kontraktu wnioskował do zamawiającego o podjęcie działań w celu wyegzekwowania od projektanta skutecznego sprawowania nadzoru autorskiego. Dyrektor projektu wyjaśnił, że nie naliczano kar za nienależyte sprawowanie nadzoru autorskiego, zamiast tego podejmowano rozmowy z projektantem, po których projektant wykonywał żądane poprawki.

W dokumentacji projektowej przebudowy dworca kolejowego **Gdańsk Główny** przekazanej wykonawcy robót budowlanych odnotowano 165 kolizji stwierdzonych w trakcie budowy wskutek odkrycia stanu istniejącego oraz 375 błędów projektowych wychwyconych na etapie budowy. Błędy wynikały z braku koordynacji międzybranżowej na etapie projektu, niewystarczającej szczegółowości opracowań, przyjęcia w projektach rozwiązań niezgodnych ze sztuką budowlaną. Według § 5 ust. 5 umowy z 2 lipca 2015 r., za koordynację całości prac projektowych oraz spójność dokumentacji we wszystkich branżach odpowiadał projektant.

Do dnia zakończenia kontroli NIK PKP SA nie uzyskała certyfikatu zgodności infrastruktury z TSI PRM dla dokumentacji przebudowy dworca w **Tczewie**. W dniu 2 lipca 2021 r. wykonawca weryfikacji przekazał PKP SA informację o stwierdzonych niezgodnościach dokumentacji projektowej dworca z wymaganiami TSI PRM, w której wskazał m.in.: niewłaściwą szerokość schodów pomiędzy poziomami 0 i – 1 budynku dworca oraz schodów zewnętrznych po stronie peronów, brak dotykowego pasa ostrzegawczego na spoczniku schodów na poziomie – 0,5, brak ścieżki prowadzącej od wyjścia z windy i schodów od ul. Dworcowej do wejścia do budynku dworca, brak na poziomie – 1 budynku dworca tablic wskazujących, że windą można dotrzeć do peronów.

Zdjęcie nr 7
Dworzec kolejowy Gdańsk Główny

Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja inwestycji na etapie robót budowlanych wymagała wprowadzenia licznych zmian do dokumentacji wykonawczej, zawarcia aneksów wydłużających terminy na ukończenie projektów oraz umowy uzupełniającej dla projektu przebudowy dworca Gdańsk Główny, co wydłużyło realizację inwestycji. Na skutek nienależycie wykonanej dokumentacji projektowej i niestarannie dokonanej jej weryfikacji i odbioru przez PKP SA utrudniona była realizacja i dostosowanie obiektów dworcowych do wymagań TSI PRM. Zmiany w projektach wynikały m.in. z braku zinwentaryzowania albo wadliwego zinwentaryzowania obiektów budowlanych lub sieci uzbrojenia terenu. W ocenie NIK do ujawnienia konieczności przeprowadzenia robót dodatkowych w czasie realizacji inwestycji mogło przyczynić się przeprowadzenie w niewystarczającym zakresie inwentaryzacji przedprojektowej.

Przykład

Na dworcu kolejowym w **Tczewie** część infrastruktury została zaprojektowana i w konsekwencji wykonana niezgodnie z przepisami TSI PRM:

- Przed pierwszym stopniem schodów, prowadzących do wejścia od strony północno wschodniej budynku z peronu 1 na poziom -1, nie umieszczono dotykowych oznaczeń ostrzegawczych dla osób z dysfunkcją wzroku, co było niezgodne z pkt 4.2.1.2.2 TSI PRM.
- Schody:
  – prowadzące do wejścia od strony północno zachodniej budynku dworca na poziomie -1 od strony placu z lokomotywą;
  – prowadzące do wejścia od strony północno wschodniej budynku dworca z peronu 1 na poziom 0 dworca;
  – pomiędzy poziomami -1 i 0 budynku dworca;
  – prowadzące z poziomu 0 budynku dworca na kładkę dla pieszych;
  zostały wyposażone w poręcze tylko na jednym poziomie, natomiast schody prowadzące do wejścia od strony północno wschodniej budynku dworca z peronu 1 na poziom -1 dworca, nie zostały wyposażone w poręcze, pomimo że zgodnie z pkt 4.2.1.2.2 TSI PRM schody i podjazdy powinny być wyposażone w poręcze po obu stronach i na dwóch poziomach.

Zdjęcie nr 8
Dworzec kolejowy w Tczewie

Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dokumentacja projektowa przebudowy dworca niespełniająca niektórych wymagań przepisów TSI PRM, świadczy o nierzetelnej weryfikacji dokumentacji przez inwestora na etapie audytu dostępności oraz odbioru przedmiotu zamówienia, czego skutkiem było oddanie do użytkowania dworca nie w pełni dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się, co stanowi również o niekompletnej realizacji jednego z głównych założeń PID.

Przykład

Inwestor dokonał nierzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej przebudowy dworca w **Tczewie** i odebrał dokumentację, która nie spełniała wszystkich wymagań przepisów TSI PRM. Skutkiem realizacji robót na podstawie dokumentacji niezgodnej z TSI PRM było oddanie do użytku dworca nie w pełni dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych, a jednym z głównych założeń PID było dostosowanie dworców do potrzeb pasażerów z ograniczoną mobilnością.

W ocenie NIK nadzór PKP SA nad realizacją umowy na wykonanie weryfikacji zgodności infrastruktury dworcowej z wymaganiami TSI PRM był nierzetelny. PKP SA nie zapewniła zakończenia procesu certyfikacji dokumentacji projektowej dworców, które zostały oddany do użytkowania. Taki stan faktyczny zagrażał utratą przyznanego dofinansowania inwestycji ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIŚ).

Przykład

Przyznane dofinansowanie inwestycji na dworzec w **Tczewie** stanowiło łącznie kwotę 20 014,2 tys. zł. Według stanu na 7 lipca 2021 r. poniesione wydatki wyniosły 18 354,5 tys. zł. Warunkiem otrzymania dofinansowania inwestycji ze środków POIŚ było uzyskanie certyfikatów potwierdzających zgodność dokumentacji projektowej oraz wykonania robót budowlanych z wymogami TSI PRM. W okresie kontroli proces certyfikacji dokumentacji dworca w Tczewie nie został zakończony.

Inwestor pozyskał dofinansowanie obejmujące całość inwestycji dworcowych, w tym usługę inżyniera kontraktu sprawującego nadzór nad inwestycją. Przyznanie i rozliczenie dofinansowania ze środków POIŚ uzależniono od pozytywnej weryfikacji zgodności dokumentacji i wykonania robót z wymogami TSI PRM. Nadzór nad procesem inwestycyjnym sprawowany przez dyrektora projektu w Zespole Realizacji Inwestycji w Gdańsku nie był rzetelny, czego skutkiem był brak certyfikacji zgodności z TSI PRM dla dokumentacji i wykonanych robót na dworcu w Tczewie.

Przebudowa dworca wykonana niezgodnie z dokumentacją projektową i warunkami technicznymi dla budynków, świadczy o braku zapewnienia przez reprezentującego inwestora dyrektora projektu należytego nadzoru nad robotami budowlanymi i ich odbiorem, czego skutkiem było oddanie do użytkowania dworca nie w pełni dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się, co stanowiło również niepełną realizację jednego z głównych założeń PID.

Przykłady

Na dworcu w **Tczewie** część infrastruktury została wykonana niezgodnie z dokumentacją projektową i warunkami technicznymi dla budynków:

1. Tablica przyzywowa w kabinie dźwigu osobowego znajdowała się w odległości mniejszej niż 50 cm od naroża kabiny oraz poręcz była zamontowana tylko z jednej strony tablicy, co było niezgodne z projektem wykonawczym przebudowy dworca oraz § 193 ust. 2a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
2. W kabinie dźwigu osobowego dworca funkcjonowała informacja głosowa o zatrzymaniu windy na poziomach -1 i 0 budynku, ale nie było informacji głosowej o zatrzymaniu kabiny na poziomach P (peron 1) i K (kładka nad torami), co było niezgodne z § 193 ust. 2a ww. rozporządzenia.
3. Stopnie schodów inne niż pierwszy i ostatni, pomiędzy poziomami -1 i 0 oraz schodów prowadzących z poziomu 0 na kładkę dla pieszych nie zostały wyróżnione kolorem kontrastującym z kolorem posadzki, co było niezgodne z § 71 ust. 4 powołanego rozporządzenia oraz projektem wykonawczym branży architektonicznej. Po wskazaniu nieprawidłowości przez kontrolera NIK, stopnie schodów zostały oznakowane taśmami ostrzegawczymi w kolorze żółtym.
4. Poręcze przy schodach zewnętrznych do wejścia od strony północno zachodniej budynku dworca nie zostały przedłużone przed początkiem i za końcem schodów o 30 cm, co było niezgodne z § 298 ust. 5 ww. rozporządzenia oraz z projektem wykonawczym. Po wskazaniu nieprawidłowości przez kontrolera NIK, ww. poręcze zostały przedłużone.
5. Krawężniki pochylni przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych prowadzącej do wejścia od strony północno-zachodniej budynku wykonano o wysokości poniżej 7 cm, co było niezgodne z § 71 ust. 1 ww. rozporządzenia oraz projektem wykonawczym. Po wskazaniu nieprawidłowości przez kontrolera NIK, krawężniki pochylni zostały podwyższone do wymaganej wysokości.
6. Na dworcu wykonano oznakowanie wizualne wskazujące drogę do bankomatu, którego nie zainstalowano. Po wskazaniu nieprawidłowości przez kontrolera NIK, piktogramy z nieprawdziwą informacją o bankomacie zostały zasłonięte.

W przypadku modernizacji dworca **Wałbrzych Główny** PKP SA nie wyegzekwowała wykonania, przewidzianych w pkt 4.2.1.10 TSI PRM części rozwiązań wspomagających osoby z niepełnosprawnościami, tj.:

1. Nie zapewniono, że na terenie stacji przynajmniej jedna informacja drukowana lub dynamiczna dotyczące odjazdu pociągów, powinna być umieszczona na wysokości poniżej 160 cm.
2. Nie zapewniono kontynuacji oznaczenia „poczekalnia dla rodzica z dzieckiem", umieszczonego na tablicy kierunkowej przy wejściu od strony peronów.
3. Pojedyncze znaki (piktogramy) zastosowane do oznakowania pomieszczeń higieniczno-sanitarnych oraz miejsca przeznaczonej dla osoby niepełnosprawnej w poczekalni nie spełniły warunków określonych w ww. przepisach, bowiem posiadały one białe tło i ciemnoniebieski symbol.

Realizacja inwestycji dworcowych przez PKP SA nie była w pełni efektywna.

Przykłady

Inwestor uzyskał wymagane decyzje administracyjne pozwalające na użytkowanie dworca kolejowego w **Tczewie** i tymczasowego dworca w **Gdańsku**, ale na dworcu w Tczewie nie zapewniono pełnej funkcjonalności systemu dynamicznej informacji pasażerskiej ani systemu monitoringu wizyjnego,

a także informacji o odjazdach pociągów, na wysokości dostosowanej dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, zatem nie spełniono części założeń zamieszczonych w PID.

Zarząd PKP SA nie zawarł szczegółowego porozumienia określającego prawa i obowiązki stron podczas planowania, przygotowania i realizacji inwestycji oraz zasady ponoszenia nakładów finansowych, w tym związanych z dodatkowymi obciążeniami dla drugiej strony z PKP PLK SA, czego skutkiem było niepodłączenie wyświetlaczy systemu dynamicznej informacji pasażerskiej do systemu eksploatowanego przez PKP PLK SA i w efekcie brak informacji o opóźnieniach pociągów. Dyrektor projektu wyjaśnił, że system opiera się na oprogramowaniu podmiotu trzeciego, który udzielił pięcioletniej gwarancji PKP PLK SA, a za uzupełnienie pełnej funkcjonalności systemu zażądał od PKP SA kwoty kilkuset tysięcy złotych. PKP SA tymczasowo zrezygnowała z podłączenia się do systemu ze względu na wysokie koszty. W ocenie NIK brak zapewnienia w pełni funkcjonalnej dynamicznej informacji pasażerskiej na zmodernizowanym dworcu kolejowym w Tczewie świadczy o nierzetelnej realizacji PID w zakresie zapewnienia nowoczesnego systemu informacji dla podróżnych na dworcu w Tczewie.

Realizacja inwestycji dworcowych ujętych w PID znacząco poprawiła stan infrastruktury dostępnej dla pasażerów i mieszkańców miast, w których zmodernizowano obiekty dworcowe. Nie w każdym jednak przypadku inwestor zadbał o efektywną współpracę z samorządem odpowiedzialnym za infrastrukturę miejską.

Przykłady

Prezydent **Miasta Wałbrzycha** stwierdził, że dworzec kolejowy Wałbrzych Główny zaprojektowany został z najwyższą starannością i dbałością o jego historyczną strukturę. W obiekcie zaprojektowano wszystkie niezbędne dla pasażerów funkcje, dopełniając je dodatkowo o powierzchnie komercyjne, które mogą przyciągnąć również innych użytkowników poza pasażerami. Dworzec wpisany został w układ komunikacyjny i system transportowy miasta, dzięki czemu pasażerowie bez problemu i dłuższych przerw mogą kontynuować swoją podróż.

Prezydent **Miasta Bolesławiec** w informacji udzielonej NIK wskazał, że PKP SA, ani inny podmiot działający z upoważnienia spółki, nie zwracały się do Urzędu Miasta Bolesławiec o składnie wniosków/postulatów dotyczących oczekiwań mieszkańców lub lokalnego samorządu w zakresie realizacji przebudowy dworca kolejowego Bolesławiec. PKP SA występowała o zawarcie porozumienia w sprawie współpracy przy realizacji projektu, uzgodnienie projektu przebudowy dworca kolejowego oraz zajęcie stanowiska w sprawie rozwiązań zapewniania dostępności.

Zdjęcie nr 9
Dworzec kolejowy w Wałbrzychu

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 10
Dworzec kolejowy w Rzeszowie. Nierozpoczęta realizacja inwestycji

Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 11
Hala kasowa dworca kolejowego w Rzeszowie

Źródło: materiały własne NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy prawidłowo realizowano inwestycje ujęte w PID i w sposób pozwalający na osiągnięcie celów określonych w Programie?

Cele szczegółowe

1. Czy zapewniono spójność Programu Inwestycji Dworcowych z kierunkami rozwoju transportu w Polsce z uwzględnieniem otoczenia prawno-regulacyjnego na poziomie krajowym i europejskim?
2. Czy minister właściwy ds. transportu sprawował rzetelny nadzór nad przygotowaniem Programu Inwestycji Dworcowych przez PKP SA oraz czy skutecznie nadzorował i monitorował realizację Programu?
3. Czy wybór zadań był zgodny z przyjętymi w Programie założeniami, czy zadania zostały prawidłowo rozliczone?
4. Czy i w jaki sposób wewnątrz PKP SA sprawowano nadzór nad realizacją Programu i dokonywano okresowej oceny realizacji Programu?
5. Czy realizacja zadań była prowadzona w sposób skuteczny i zgodnie z założeniami Programu?

Zakres podmiotowy

Ministerstwo Infrastruktury oraz Polskie Koleje Państwowe SA (Centrala i Zespoły Realizacji Inwestycji w Gdańsku, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu).

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

2016–2021 (I półrocze)

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach kontroli ministra właściwego ds. transportu uzyskano informacje od Ministra Aktywów Państwowych:

– o zakresie pozyskiwanych informacji na temat realizacji przez PKP SA PID oraz ewentualnie podejmowanych działań wynikających z nadzoru właścicielskiego sprawowanego od 7 grudnia 2019 r. nad PKP SA w związku z realizacją ww. Programu.

W ramach kontroli Zespołów Realizacji Inwestycji w PKP SA uzyskano informacje od lokalnego samorządu:

– czy dworzec kolejowy dostosowany jest do obecnych potrzeb pasażerów, czy umożliwia integrację kolei z innymi gałęziami systemu transportowego i czy jednocześnie odpowiada uwarunkowaniom lokalnym oraz
– czy uzyskano dostosowanie budynków do potrzeb lokalnej społeczności i stworzenie w obrębie dworca atrakcyjnej przestrzeni publicznej i komercyjnej mogącej funkcjonować niezależnie, jako dopełnienie funkcjonalne obiektu oraz element przyciągający najemców i użytkowników spoza grupy podróżnych.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Inne organy nie uczestniczyły w kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Kontrolę pt. *Realizacja programu inwestycji dworcowych* (P/21/029) rozpoczęto w dniu 24 czerwca 2021 r. a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano w dniu 23 listopada 2021 r. Pracochłonność kontroli wyniosła 684 kontrolerodni.

W wyniku przeprowadzonych kontroli skierowano sześć wystąpień pokontrolnych zawierających łącznie 17 wniosków pokontrolnych.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o stanie realizacji wniosków pokontrolnych zamieszczonych we wszystkich wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych w wyniku kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury, w Centrali PKP SA oraz Zespołach Realizacji Inwestycji w Gdańsku, Krakowie, Warszawie i Wrocławiu: zrealizowano dwa wnioski, podjęto realizację 11 wniosków, nie podjęto realizacji czterech wniosków.

Do dwóch wystąpień pokontrolnych, skierowanych do Ministra Infrastruktury oraz do Prezesa Zarządu PKP SA (w wyniku kontroli Zespołu Realizacji Inwestycji Rejon Wrocław) wpłynęły zastrzeżenia. Spośród dwóch zastrzeżeń wniesionych przez Ministra Infrastruktury Kolegium NIK jedno zastrzeżenie uwzględniło w części, a w pozostałej części zastrzeżenia oddaliło. Spośród dwóch zastrzeżeń wniesionych przez Prezesa Zarządu PKP SA Komisja Rozstrzygająca jedno zastrzeżenie uwzględniła w części, a w pozostałej części zastrzeżenia oddaliła.

W toku kontroli stwierdzono finansowe rezultaty kontroli zakwalifikowane jako kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, w wysokości 962 245,50 zł.

W kontroli uczestniczyły: Departament Infrastruktury oraz trzy Delegatury NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych[80]

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury
2.	Departament Infrastruktury	Polskie Koleje Państwowe SA – Centrala	Krzysztof Mamiński Prezes Zarządu PKP SA
3.	Departament Infrastruktury	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Gdańsk	Krzysztof Mamiński Prezes Zarządu PKP SA
4.	Delegatura w Krakowie	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Kraków	Krzysztof Mamiński Prezes Zarządu PKP SA
5.	Delegatura w Warszawie	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Warszawa	Krzysztof Mamiński Prezes Zarządu PKP SA
6.	Delegatura we Wrocławiu	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Wrocław	Krzysztof Mamiński Prezes Zarządu PKP SA

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

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek[81]

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	• Nadzór nad zgodnością PID z dokumentami określającymi kierunki rozwoju transportu w Polsce. • Zapewnienie dofinansowania części inwestycji PID z budżetu państwa. • Rzetelny monitoring inwestycji PID dofinansowanych z budżetu państwa.	• Brak działań koordynacyjnych na etapie opracowywania projektu PID. • Opóźnione wdrożenie monitoringu wszystkich inwestycji PID. • Przekazywanie nierzetelnych danych o realizacji PID innym organom.
2.	Polskie Koleje Państwowe SA – Centrala	w formie opisowej	• Zapewnienie zgodności PID z dokumentami określającymi kierunki rozwoju transportu w Polsce. • Rzetelny dobór inwestycji – zgodnie z kryteriami PID. • Opracowanie standardów i wytycznych dla dworców.	• Nieprzygotowanie organizacji Spółki do skutecznej i terminowej realizacji PID. • Nierzetelne opraowanie wykazu projektów i łącznej kwoty na realizację PID. • Nieuwzględnienie w PID kryterium potoku podróżnych w doborze inwestycji. • Brak skutecznej koordynacji działań między biurami Spółki. • Niezapewnienie rzetelnego odbioru dokumentacji projektowej dworców Wałbrzych Główny i Bolesławiec. • Niewystarczający nadzór nad przygotowaniem inwestycji dworcowych do realizacji.
3.	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Gdańsk	w formie opisowej	• Zapewnienie opracowania dokumentacji projektowej spełniającej większość założeń PID. • Uzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę i użytkowanie dworców.	• Niedostosowanie kadry do liczby prowadzonych inwestycji. • Brak zawarcia szczegółowego porozumienia o współpracy z zarządcą linii kolejowych. • Niezapewnienie pełnej zgodności dworca w Tczewie z przepisami TSI PRM, warunkami technicznymi dla budynków i założeniami PID. • Nierzetelna realizacja umowy na certyfikację dworca w Tczewie.
4.	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Kraków	w formie opisowej	• Powierzenie prowadzenia inwestycji wykwalifikowanej kadrze. • Zapewnienie opracowania dokumentacji projektowej spełniającej większość założeń PID. • Właściwy nadzór nad realizacją robót budowlanych. • Uzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę i użytkowanie dworca.	• Niezapewnienie pełnej zgodności dworca w Oświęcimiu z przepisami TSI PRM i założeniami PID. • Nierzetelne – opóźnione rozwiązanie umowy z inżynierem kontraktu inwestycji dworcowej w Rzeszowie. • Nieskuteczne działania w zakresie rozliczenia finansowego inwestycji w Oświęcimiu.

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

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Warszawa	w formie opisowej	• Powierzenie prowadzenia inwestycji wykwalifikowanej kadrze. • Zapewnienie opracowania dokumentacji projektowej spełniającej założenia PID. • Uzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę dworców i użytkowanie dworca w Białymstoku.	• Nieterminowe przekazanie placu budowy dworca w Szczytnie. • Niezapewnienie pełnego wykonania rzeczowego inwestycji w Szczytnie w terminie określonym w umowie. • Nieokreślenie terminu zakończenia robót budowalnych dla zadania inwestycyjnego w Szczytnie.
6.	Polskie Koleje Państwowe SA – Zespół Realizacji Inwestycji Rejon Wrocław	w formie opisowej	• Powierzenie prowadzenia inwestycji wykwalifikowanej kadrze. • Zapewnienie opracowania dokumentacji projektowej spełniającej założenia PID. • Właściwy nadzór nad realizacją robót budowlanych. • Uzyskanie wymaganych pozwoleń na budowę i użytkowanie dworców.	• Nierzetelny odbiór i brak rozważenia zasadności naliczenia kar umownych za opóźnienia w przekazaniu dokumentacji projektowej. • Niezapewnienie pełnej zgodności dworca Wałbrzych Główny z przepisami TSI PRM i założeniami PID.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

1. Ogólne regulacje w zakresie zarządzania dworcami kolejowymi

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

1.1. Przepisy wspólnotowe

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego określa m.in. zasady mające zastosowanie do zarządzania infrastrukturą kolejową oraz przewozów kolejowych wykonywanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, a także zasady i procedury majce zastosowanie do pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Zgodnie z art. 3 pkt 11 dyrektywy, obiekt infrastruktury usługowej oznacza instalację, w tym grunt, budynek i sprzęt, które zostały specjalnie przygotowane, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, o których mowa w załączniku II pkt 2–4 dyrektywy. Na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy, przedsiębiorstwom kolejowym przyznaje się na sprawiedliwych, niedyskryminacyjnych i przejrzystych warunkach prawo dostępu do infrastruktury kolejowej we wszystkich państwach członkowskich w celu prowadzenia przewozów pasażerskich. Ponadto przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo do zapewnienia podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na dowolnej stacji. Prawo to obejmuje dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej, o których mowa w załączniku II pkt 2 do dyrektywy. Na zasadach określonych w art. 13, zarządcy infrastruktury zapewniają wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, w niedyskryminacyjny sposób, minimalny pakiet dostępu określony w załączniku II pkt 1. W załączniku I do dyrektywy zamieszczono wykaz pozycji infrastruktury kolejowej, do których zaliczono m.in. perony pasażerskie na stacjach pasażerskich, a w załączniku II wśród usług, które mają być świadczone na rzecz przedsiębiorstw kolejowych, wymieniono m.in. przyznawanie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, do których zaliczone zostały stacje pasażerskie, ich budynki i urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i dogodny punkt sprzedaży biletów.

Rozporządzenie Komisji UE Nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się stanowi m.in., że państwa członkowskie przyjmują krajowe plany wdrożenia, w tym co najmniej informacje wyszczególnione w dodatku C załącznika, w celu stopniowego wyeliminowania stwierdzonych barier w zakresie dostępności (art. 8 rozporządzenia). Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 8 ust. 3, krajowe plany wdrożenia obejmują okres co najmniej 10 lat i muszą być regularnie aktualizowane, co najmniej raz na pięć lat. Krajowe plany wdrożenia muszą zawierać strategię, w tym zasadę ustalania priorytetów określającą kryteria i priorytety dla stacji i jednostek taboru, które mają być przeznaczone do odnowienia lub modernizacji. Strategię tę należy opracować we współpracy z zarządcami infrastruktury, zarządcami stacji, przedsiębiorstwami kolejowymi oraz, w razie potrzeby, z organami lokalnymi. Należy przeprowadzać kon-

sultacje ze stowarzyszeniami reprezentującymi użytkowników, w tym osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się. Państwa członkowskie zgłaszają Komisji swoje krajowe plany wdrożenia najpóźniej do dnia 1 stycznia 2017 r. W ciągu sześciu miesięcy od zakończenia zgłaszania Komisja sporządza zestawienie porównawcze strategii zawartych w krajowych planach wdrożenia. Na podstawie tego zestawienia i we współpracy z organem doradczym, o którym mowa w art. 9, Komisja określa wspólne priorytety i kryteria w celu dalszego wdrażania TSI. Państwa członkowskie korygują swoje plany wdrożenia zgodnie z tymi priorytetami w terminie 12 miesięcy od przyjęcia zmienionej TSI. Państwa członkowskie zgłaszają Komisji skorygowane krajowe plany wdrożenia oraz wszelkie inne aktualizacje tych planów nie później niż cztery tygodnie po ich zatwierdzeniu.

W załączniku do rozporządzenia określono szczegółowo warunki i wymagania w zakresie obsługi grupy osób o ograniczonej mobilności, które muszą być uwzględnione przy prowadzeniu prac inwestycyjno-remontowych.

Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym zawiera zbiorczy katalog praw pasażerów oraz obowiązki przedsiębiorstw kolejowych w ramach świadczonych usług. Rozporządzenie w art. 3 zawiera definicje, m.in. w pkt 5 określa zarządcę stacji jako jednostkę organizacyjną w państwie członkowskim, której powierzono zarządzanie stacją kolejową i która może być zarządcą infrastruktury, a w pkt 15 określa pojęcie osoby niepełnosprawnej i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Regulacje zawarte w rozporządzeniu, w tym dotyczące praw osób niepełnosprawnych w podróży (rozdział V) oraz dotyczące dostępności biletów (art. 9), muszą być uwzględnione przy realizacji inwestycji dworcowych, gdyż determinują potrzebę zapewnienia odpowiedniej infrastruktury.

1.2. Przepisy krajowe – ustawa o transporcie kolejowym.

Zgodnie z art. 4 pkt 8a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym dworzec kolejowy jest to obiekt lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej. Przepis art. 4 pkt 51 określa obiekt infrastruktury usługowej jako obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany, oraz instalacjami i urządzeniami, przeznaczony w całości lub części do świadczenia jednej lub większej ilości usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy.

Operatorem obiektu infrastruktury usługowej (art. 4 pkt 52 ustawy) jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu obiektem infrastruktury usługowej lub świadczeniu na rzecz przewoźników kolejowych co najmniej jednej z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy. Stacja pasażerska (art. 4 pkt 53) jest to obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego. Podmiot zarządzający stacją pasażerską jest operatorem stacji pasażerskiej (art. 4 pkt 54).

W rozdziale 6a ustawy zawarto przepisy dotyczące udostępniania obiektów infrastruktury usługowej. Udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniosek, dostępu do torów kolejowych w tym obiekcie oraz korzystania z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy, do których świadczenia obiekt został specjalnie przystosowany. Jeżeli wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnianie obiektu obejmuje również korzystanie z obiektu (art. 36a ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 36a ust. 2 ustawy, zarządca obiektu sporządza statut obiektu, w którym określa, czy obiekt jest przeznaczony do udostępniania. Zarządzający obiektem świadczący usługi, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, może określić, że obiekt nie jest przeznaczony do udostępniania tylko wtedy, gdy nie jest używany.

Jeżeli obiekt nie był wykorzystywany do świadczenia usług, o których mowa w ust. 2 załącznika nr 2 do ustawy, przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat i przewoźnik kolejowy zgłosił zarządzającemu obiektem lub operatorowi obiektu zainteresowanie dostępem do tego obiektu, właściciel obiektu podaje do publicznej wiadomości, że obiekt jest przeznaczony do wynajęcia lub dzierżawy w całości lub w części, w celu świadczenia usług w zakresie, w jakim przewoźnik kolejowy zgłosił zainteresowanie dostępem do tego obiektu, chyba że zarządzający obiektem lub operator wykaże, że użycie obiektu przez przewoźnika kolejowego nie jest możliwe, z uwagi na toczące się postępowanie restrukturyzacyjne (art. 36a ust. 5 ustawy). Zasady wnioskowania o uzyskanie przez przewoźnika kolejowego dostępu do obiektu infrastruktury usługowej określają regulacje art. 36b ustawy. Zgodnie z art. 36c, przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami.

Na podstawie art. 36e operator określa wysokość opłat, które pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu, a na podstawie przepisów art. 36f opracowuje i wdraża regulamin dostępu do obiektu, który publikuje na swojej stronie internetowej oraz przekazuje Prezesowi UTK i zarządcy, z którego siecią obiekt jest połączony. Prezes UTK, uwzględniając konieczność równego i niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych ubiegających się o dostęp do obiektu, z urzędu lub na wniosek przewoźnika kolejowego, w drodze decyzji nakazuje operatorowi wprowadzenie zmian w publikowanym regulaminie obiektu (w szczególności w zakresie wysokości opłat za dostęp do obiektu, o których mowa w art. 36e ust. 1), jeżeli regulamin nie spełnia wymagań określonych w przepisach ustawy. Na podstawie art. 36h ust. 1, Prezes UTK prowadzi rejestr obiektów infrastruktury usługowej, w którym są gromadzone dane określone w art. 36h ust. 2, przekazane przez zarządzających obiektem zgodnie z art. 36h ust. 3 ustawy.

Przepisy rozdziału 6b ustawy o transporcie kolejowym dotyczą stacji pasażerskich i peronów. Na podstawie art. 36j ust. 1 udostępnianie stacji pasażerskiej polega na:

1) umożliwieniu korzystania przez podróżnych ze stacji pasażerskiej,

2) udostępnianiu przewoźnikom kolejowym, na zasadach określonych w rozdziale 6a:

   a) powierzchni przeznaczonej do obsługi podróżnych, w tym powierzchni przed kasami, poczekalni, powierzchni stanowiącej dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, a także powierzchni służącej umieszczaniu informacji dla pasażerów lub

   b) systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

Zgodnie z art. 36k ust. 1 ustawy, stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie. Na podstawie art. 36k ust. 2, operator stacji pasażerskiej opracowuje i udostępnia w formie ogłoszeń na tablicach informacyjnych regulamin korzystania ze stacji przez podróżnych. Operator stacji pasażerskiej zarządzający czynnym dworcem kolejowym jest obowiązany udostępnić podróżnym poczekalnię (art. 36k ust. 4 ustawy).

2. Finansowanie inwestycji w zakresie dworców kolejowych.

Przepisy regulujące finansowanie transportu kolejowego zostały zawarte w rozdziale 7 ustawy o transporcie kolejowym. Art. 38 ust. 6a stanowi, że ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych. W Programie Inwestycji Dworcowych zapisano, że głównym źródłem finansowania tych inwestycji będą dotacje ze środków unijnych, z budżetu państwa oraz środki własne Spółki.

Na podstawie art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu państwa, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy, dotacjami celowymi są m.in. środki przeznaczone na finansowanie kosztów realizacji inwestycji. Ponadto art. 132 ust. 2 pkt 3 stanowi, że z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji innych państwowych osób prawnych, dla których zasady gospodarki budżetowej określają odrębne ustawy. Na podstawie art. 134 ustawy o finansach publicznych zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa. Zgodnie z § 3 rozporządzenia, ze środków budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji wymienionych w art. 132 ust. 2 ustawy, jeżeli środki te zostaną przeznaczone na cele określone w § 3. Stosownie do § 5, łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji, określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia.

Warunki finansowania inwestycji z budżetu państwa określają przepisy § 6 rozporządzenia, które stanowią m.in., że inwestor musi posiadać uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej dane wymienione w ust. 1 pkt 1. Wartość kosztorysową inwestycji budowlanej określa się za pomocą wskaźników cenowych lub na podstawie kosztorysów inwestorskich w układzie grup kosztów, wymienionych w ust. 2 pkt 1–7.

Jeżeli inwestycja jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał po zakończeniu poprzednich etapów realizacji inwestycji (§ 7 rozporządzenia). Na podstawie § 9 ust. 1, wysokość kwot dotacji celowych z budżetu państwa planowanych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w kolejnych latach jej realizacji jest ustalana z uwzględnieniem:

1) harmonogramu realizacji inwestycji;

2) planowanych wydatków inwestora w kolejnych latach realizacji inwestycji, na regulowanie zobowiązań finansowych dotyczących inwestycji;

3) kwot środków własnych i środków innych niż dotacje celowe z budżetu państwa, planowanych na finansowanie inwestycji w kolejnych latach jej realizacji; środki te są planowane z podziałem według źródeł ich pochodzenia.

Na podstawie § 9 ust. 2, przy ustalaniu kwot dotacji celowych, dokumentami stanowiącymi podstawę informacji o pozostałych źródłach finansowania inwestycji są:

1) pisemne zobowiązanie inwestora do przeznaczenia środków własnych,

2) umowy zawarte przez inwestora z bankiem lub pożyczkodwcą albo wydane przez nich dokumenty potwierdzające zapewnienie udzielenia kredytu lub pożyczki,

3) dokumenty potwierdzające przyznanie dotacji z funduszy celowych lub innych środków albo zapewnienie ich przyznania z uwzględnieniem planowanych kwot i terminów ich przekazywania.

Zgodnie z § 11 rozporządzenia, przy określaniu kwot dotacji celowej, przekazywanych w ciągu roku budżetowego na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, uwzględnia się kwotę:

1) zobowiązań finansowych inwestora, które wymagają uregulowania w określonym terminie;

2) środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji, które przechodzą z roku poprzedniego;

3) środków własnych inwestora z innych źródeł, które mają być przekazane na finansowanie inwestycji w danym okresie.

Zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli inwestor w wyniku dokonanej analizy stwierdzi, że realizacja tej inwestycji powinna być czasowo wstrzymana albo zaniechana, przedstawia dysponentowi wniosek o podjęcie decyzji w tej sprawie oraz dołącza dokumenty wymienione w pkt 1–4. Na podstawie § 13 ust. 2 dysponent, w terminie 30 dni od otrzymania powyższego wniosku inwestora, dokonuje oceny zasadności wniosku, a następnie pisemnie zawiadamia inwestora o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku, uzasadniając przyczyny jego odrzucenia. Przepis § 13 ust. 3 umożliwia inwestorowi, w przypadku odrzucenia wniosku, jego ponowienie, wraz z przedstawieniem informacji uzupełniających.

Na podstawie § 15 ust. 1 rozporządzenia, niewykorzystane środki finansowe przyznane w ramach dotacji celowej są zwracane przez inwestora do budżetu państwa w terminie siedmiu dni od dnia uregulowania ostatniej płatności związanej z finansowaniem inwestycji, nie później jednak niż w terminie:

1) 50 dni od dnia odbioru końcowego inwestycji budowlanej albo

2) 30 dni od dnia zakończenia inwestycji innej niż inwestycja budowlana.

Jeżeli środki dotacji zostaną zwrócone po upływie ww. terminów, nalicza się odsetki w wysokości określonej w art. 168 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (§ 15 ust. 2). Dotacje udzielone z budżetu w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w przepisach o wydatkach niewygasających z upływem roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa w terminach określonych w art. 168 ust. 1 i 2 ustawy (§ 15 ust. 3 rozporządzenia).

W § 16 zamieszczono regulacje dotyczące rozliczenia dofinansowanej inwestycji. Po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, inwestor sporządza, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające co najmniej:

1) Porównanie rzeczywistych kosztów podstawowych efektów rzeczowych, okresu realizacji i źródeł finansowania inwestycji z odpowiednimi wielkościami planowanymi przy jej rozpoczęciu oraz określonymi w wyniku zmian dokonanych w okresie realizacji tej inwestycji;

2) Analizę i uzasadnienie różnic między wielkościami, o których mowa w pkt 1;

3) Opis ważniejszych działań podjętych przez inwestora w celu usunięcia nieprawidłowości, występujących w trakcie realizacji inwestycji;

4) Informację dotyczącą podatku od towarów i usług zapłaconego i zwróconego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na podstawie § 16 ust. 2 rozporządzenia, inwestor sporządza rozliczenie dofinansowanej inwestycji według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia i przekazuje je dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa oraz bankowi lub pożyczkodawcy, jeżeli inwestycja była finansowana z udziałem kredytu finansowego lub pożyczki.

Inwestor sporządza rozliczenie inwestycji również wtedy, gdy inwestycja została zaniechana lub czasowo wstrzymana (§ 17 ust. 1 rozporządzenia).

Zgodnie z Programem Inwestycji Dworcowych, istotnym źródłem finansowania inwestycji objętych programem są środki unijne, pochodzące m.in. z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Funduszu Spójności. Są to środki publiczne, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Procedury dokonywania wydatków związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej określają przepisy Działu III rozdziału 6 tej ustawy. W myśl art. 184 ust. 2 ustawy, przy wydatkowaniu środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 lit. c i d, a także środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z tych środków, stosuje się odpowiednio zasady rozliczania określone dla dotacji z budżetu państwa. Na podstawie art. 186 ustawy, wydatki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, mogą być przeznaczone m.in. na płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz na dotacje celowe dla beneficjentów.

Zgodnie z art. 188 ust. 1 ustawy, podstawą dokonania płatności na rzecz beneficjenta jest zlecenie płatności wystawione przez instytucję, z którą beneficjent zawarł umowę o dofinansowanie projektu, oraz pisemna zgoda dysponenta części budżetowej na dokonanie płatności, z zastrzeżeniem, że w przypadku gdy projekt realizuje instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca będąca zarządem województwa lub przez zarząd województwa upoważniona, zlecenia płatności są wystawiane przez zarząd województwa. Na podstawie art. 188 ust. 1a i ust. 2 możliwe jest odpowiednio upoważnienie innych podmiotów – przez instytucję zarządzającą do wystawiania zleceń płatności oraz przez dysponenta części budżetowej do wydawania zgody na dokonywanie płatności. Płatności mogą być przekazywane na rachunek beneficjenta, podmiotu upoważnionego przez beneficjenta lub wykonawcy (art. 188 ust. 5). Na podstawie art. 188 ust. 6 ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności[82].

Na podstawie art. 193 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki realizujące program z udziałem środków europejskich mogą zaciągać zobowiązania, rozumiane jako suma limitów wydatków wynikających z decyzji o dofinansowaniu lub umów z beneficjentami programów finansowanych z udziałem środków europejskich, do wysokości łącznej kwoty wydatków określonej dla całego programu, z uwzględnieniem wieloletnich limitów wydatków, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 2 lit. c.

Do dnia 2 stycznia 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków

[82] Dz. U. z 2021 r. poz. 2081.

europejskich. Od 3 stycznia 2018 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Na podstawie art. 192 ust. 1 omawianej ustawy, Minister Finansów przekazuje na rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego środki na płatności na rzecz beneficjentów, których kwota nie może być wyższa niż łączny limit wydatków dla programów finansowanych ze środków europejskich, określony w budżecie środków europejskich (art. 192 ust. 2). Bank Gospodarstwa Krajowego może prowadzić obsługę wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, w ramach umowy zawartej z dysponentem części budżetowej (art. 192 ust. 3 ustawy).

Z art. 195 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że nadzór i kontrolę nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 4 i 5b sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014––2020 określa w art. 2 pkt 31 współfinansowanie UE jako środki pochodzące z budżetu środków europejskich, o których mowa w art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz podlegające refundacji przez Komisję Europejską środki budżetu państwa przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej, wypłacane na rzecz beneficjenta albo wydatkowane przez państwową jednostkę budżetową w ramach projektu w przypadku krajowego lub regionalnego programu operacyjnego, a także środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pochodzące z budżetu programu EWT .

Instytucją zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w przypadku krajowego programu operacyjnego oraz w przypadku programu EWT, jeżeli instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zarząd województwa – w przypadku regionalnego programu operacyjnego (art. 9 ust. 1). Zadania instytucji zarządzającej określa art. 9 ust. 2 ustawy. Należy do nich m.in. przygotowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, wybór projektów do dofinansowania w przypadku krajowego lub regionalnego programu operacyjnego, zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu, zlecanie płatności na rzecz beneficjenta, o których mowa w art. 188 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 10 ust. 1, instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej, w drodze porozumienia lub umowy, zadania związane z realizacją krajowego lub regionalnego programu operacyjnego.

Na podstawie regulacji art. 14 ustawy realizacja programu operacyjnego podlega monitorowaniu przez komitet monitorujący, powoływany przez instytucję zarządzającą, któremu przewodniczy przedstawiciel instytucji

zarządzającej. Komitet monitorujący realizuje w szczególności zadania określone w art. 14 ust. 10, w tym zatwierdza kryteria wyboru projektów. Zgodnie z art. 19 wniosek o płatność, w ramach którego beneficjent:

1) wnioskuje o przekazanie dofinansowania w formie zaliczki lub refundacji,

2) wykazuje wydatki poniesione na realizacji projektu,

3) przekazuje informację o postępie realizacji projektu,

wraz z dokumentami niezbędnymi do rozliczenia projektu określonymi w umowie o dofinansowanie projektu lub w decyzji o dofinansowaniu projektu, są składane przez beneficjenta za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. W przypadku gdy z powodów technicznych złożenie ww. dokumentów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego nie jest możliwe, beneficjent, za zgodą właściwej instytucji, składa je w inny sposób wskazany przez tę instytucję.

Zasady wyboru projektów do dofinansowania określają przepisy rozdziału 13 ustawy. Właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania (art. 37 ust. 1). Wybór projektów następuje w trybie określonym w art. 38 ustawy, przy czym wybór określonego trybu należy do właściwej instytucji (art. 38 ust. 4). Podstawowy jest tryb konkursowy, o którym mowa w art. 39 ustawy. Oceny spełnienia kryteriów wyboru projektów przez projekty uczestniczące w konkursie dokonuje komisja oceny projektów, powołana przez właściwą instytucję (art. 44 ustawy). Zgodnie z art. 46 ust. 1, właściwa instytucja rozstrzyga konkurs albo rundę konkursu, zatwierdzając listę, o której mowa w art. 45 ust. 6. Na podstawie art. 46 ust. 2, po rozstrzygnięciu konkursu albo rundy konkursu właściwa instytucja może zwiększyć kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w konkursie albo rundzie konkursu. Zgodnie z art. 46 ust. 3, po rozstrzygnięciu konkursu lub rundy konkursu właściwa instytucja zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz na portalu listę projektów wybranych do dofinansowania wyłącznie na podstawie spełnienia kryteriów wyboru projektów albo listę projektów, które uzyskały wymaganą liczbę punktów, z wyróżnieniem projektów wybranych do dofinansowania.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy, podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu. W myśl art. 52 ust. 2, umowa o dofinansowanie projektu może zostać zawarta, a decyzja o dofinansowaniu podjęta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu albo w wezwaniu, o którym mowa odpowiednio w art. 41 ust. 2 pkt 6a albo w art. 48 ust. 4a pkt 3.

W przepisach rozdziału 15 uregulowano procedurę odwoławczą. Na podstawie art. 53 ust. 1 wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu wybieranego w trybie konkursowym, przysługuje prawo wniesienia

protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów. Termin wniesienia, formę i treść protestu określają przepisy art. 54 ustawy.

Na podstawie art. 55 protest jest rozpatrywany przez instytucję zarządzającą albo pośredniczącą – jeżeli została ustanowiona dla danego programu operacyjnego i instytucja zarządzająca powierzyła jej zadania w tym zakresie na podstawie porozumienia lub umowy, o której mowa w art. 10 ust. 1.

Art. 61 ust. 1 i 2 ustawy umożliwia wniesienie skargi przez wnioskodawcę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia.

W rozdziale 7 ustawy uregulowano kontrolę i audyt programów operacyjnych, które obejmują zakres zagadnień określony w art. 22 ust. 1–4 ustawy. Na podstawie art. 23 ust. 1 beneficjent jest obowiązany poddać się kontroli oraz audytowi w zakresie prawidłowości realizacji projektu przeprowadzanych m. in. przez instytucję zarządzającą, instytucję pośredniczącą, instytucję wdrażającą, koordynatora EWT oraz inne podmioty, wymienione w powołanym przepisie. Skutki stwierdzenia w wyniku kontroli nieprawidłowości określa art. 24 ustawy, który w ust. 9 stanowi, iż w razie stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości indywidualnej:

1) przed zatwierdzeniem wniosku o płatność – instytucja zatwierdzająca wniosek dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo;

2) w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność – właściwa instytucja nakłada korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskania od beneficjenta kwoty współfinansowania UE w wysokości odpowiadającej wartości korekty finansowej, zgodnie z art. 207 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a w przypadku programu EWT – zgodnie z umową o dofinansowanie projektu lub decyzją o dofinansowaniu projektu.

3. Realizacja procesu inwestycyjnego.

W PKP SA w okresie objętym kontrolą obowiązywała „Procedura udzielania zamówień przez PKP SA", wprowadzona uchwałą nr 441 zarządu PKP SA z dnia 25 września 2018 r. Obecnie obowiązuje procedura o tym samym tytule, przyjęta uchwałą nr 113 zarządu PKP SA z dnia 16 marca 2021 r. Do stosowania przez PKP SA ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych mógł mieć odniesienie jedynie art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy, dotyczący zamówień sektorowych, o których mowa w art. 132, a zatem nie mający znaczenia dla obszaru objętego kontrolą.

Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane określa obowiązki inwestora, do których należy zorganizowanie procesu budowy z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa, a w szczególności m.in. opracowanie projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów, a także zapewnienie: objęcia kierownictwa

budowy przez kierownika budowy, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych. Art. 18 ust. 2 uprawnia inwestora do ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie; do pełnienia tej funkcji inwestor może również zobowiązać projektanta (art. 18 ust. 3).

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymieniono m.in. obiekty użyteczności publicznej o kubaturze 2500 m^2 i większej (§ 2 ust. 1 pkt 1). Na podstawie § 4 rozporządzenia, właściwy organ nakłada w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, powołując odpowiedni dla danego obiektu przepis rozporządzenia.

Art. 21a ust. 1 ustawy Prawo budowlane zobowiązuje kierownika budowy do sporządzenia lub zapewnienia sporządzenia, przed rozpoczęciem budowy, w oparciu o informację wymienioną w art. 20 ust. 1 pkt 1b, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, z uwzględnieniem specyfiki obiektu budowlanego i warunków prowadzenia robót budowlanych. Szczegółowy zakres i formę planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz szczegółowy zakres robót budowlanych, przy wykonywaniu których jest wymagane sporządzenie planu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Obowiązki i uprawnienia kierownika budowy określają odpowiednio art. 22 i 23 ustawy Prawo budowlane, a obowiązki i uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego – art. 25 i 26 ustawy. Art. 24 zawiera zakaz łączenia ww. dwóch funkcji uczestników procesu budowlanego.

Na podstawie art. 28 ust. 1 ww. ustawy roboty budowlane można rozpocząć jedynie po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Decyzję o pozwoleniu na budowę wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 28 ust. 1a). Zgodnie z art. 32 ust. 1, decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana po uprzednim:

1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[83];

2) uzyskaniu przez inwestora wymaganych przepisami pozwoleń, uzgodnień lub opinii właściwych organów.

[83] Dz. U. z 2021 poz. 2373.

Obligatoryjną zawartość projektu budowlanego określa art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego. W jego skład wchodzi projekt architektoniczno-budowlany, obejmujący elementy określone w art. 34 ust. 3 pkt 2 oraz projekt techniczny (art. 34 ust. 3 pkt 3). Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego ustala rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r.[84]

Przy realizacji inwestycji należy uwzględnić przepisy techniczno-budowlane, o których mowa w art. 7 Prawa budowlanego. Należą do nich m.in. przepisy określone w:

– rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
– rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na budowie, do których należą prace wymienione w art. 41 ust. 2. W art. 42 określone zostały obowiązki inwestora związane z prowadzeniem robót. Inwestor jest obowiązany zapewnić sporządzenie projektu budowlanego, ustanowić kierownika budowy, ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli taki obowiązek wynika z decyzji o pozwoleniu na budowę, a także przekazać kierownikowi budowy projekt budowlany. Na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1, obiekty budowlane wymagające pozwolenia na budowę podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Art. 44 zobowiązuje inwestora, w przypadku zmiany kierownika budowy lub kierownika robót, inspektora nadzoru inwestorskiego lub projektanta sprawującego nadzór autorski, aby dołączył do dokumentacji budowy oświadczenia tych osób o przejęciu obowiązków.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, w przypadku robót budowlanych wymagających ustanowienia kierownika budowy prowadzi się dziennik budowy, stanowiący urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót. Na podstawie art. 45 ust. 3, za prowadzenie dziennika budowy odpowiada kierownik budowy. W art. 45 ust. 8 wymieniono osoby uprawnione do dokonywania wpisów w dzienniku budowy. Szczegółowe przepisy dotyczące dziennika budowy zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

Z dniem 19 września 2020 r. w ustawie Prawo budowlane został dodany art. 45a, określający obowiązki kierownika budowy przed rozpoczęciem budowy. Należy do nich m.in. zabezpieczenie terenu budowy oraz umieszczenie na terenie budowy, w widocznym miejscu, tablicy informacyj-

[84] Dz. U. z 2020 poz. 1609.

nej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia – w przypadku budowy, na której przewiduje się prowadzenie robót budowlanych trwających dłużej niż 30 dni roboczych i jednoczesne zatrudnienie co najmniej 20 pracowników lub przewidywany zakres prowadzenia robót przekracza 500 osobodni. Obligatoryjną treść tablicy informacyjnej określa art. 45b ust. 1 ustawy. Przepisy art. 45b ust. 2–4 określają kształt i formę tablicy, a także sposób i obowiązujący okres jej umieszczenia, a przepisy art. 45c – treść, kształt i sposób umieszczenia ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Art. 46 zobowiązuje kierownika budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestora, do przechowywania przez okres wykonywania robót budowlanych dokumentów stanowiących podstawę ich wykonania oraz udostępniania tych dokumentów przedstawicielom uprawnionych organów.

Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji (art. 54 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 55 ust. 1, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na budowę obiektu jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do jednej z kategorii wymienionych w tym przepisie. Na podstawie art. 56 ust. 1, inwestor na którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym; niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niewniesienie sprzeciwu lub uwag (art. 56 ust. 2 ustawy).

Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenie na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć dokumenty wymienione w art. 57 ust. 1–3 Prawa budowlanego.

Na podstawie art. 59 ust. 1 organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a oraz art. 59c–59g ustawy. Kontrola ta obejmuje sprawdzenie elementów wymienionych w art. 59a ust. 2.

Zgodnie z art. 59 ust. 2, organ wydający ww. decyzję może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu określić warunki użytkowania lub uzależnić użytkowanie obiektu od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Odmowa wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie następuje na podstawie art. 59 ust. 5 ustawy.

Na podstawie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

1) okresowej, co najmniej raz w roku, obejmującej sprawdzenie stanu technicznego elementów i instalacji wymienionych w ust. 1 pkt 1 – oraz

2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być również objęte badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej,

3) okresowej, w zakresie o którym mowa w ust. 1 pkt 1, co najmniej 2 razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m^2 oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m^2; osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić organ nadzoru budowlanego o przeprowadzonej kontroli.

Z dniem 19 września 2020 r. w Prawie budowlanym został dodany art. 62a, zobowiązujący osobę przeprowadzającą kontrolę stanu technicznego obiektu budowlanego do sporządzenia protokołu z tej kontroli, o zawartości co najmniej określonej w art. 62a ust. 2; do protokołu dołącza się dokumenty wymienione w art. 62a ust. 4.

Art. 63 zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do przechowywania przez okres istnienia obiektu dokumentów, o których mowa w art. 60 ustawy oraz opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Natomiast na podstawie art. 64 ust. 1 właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku lub obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu. Do książki obiektu budowlanego są dołączane dokumenty wymienione w art. 64 ust. 3. Wzór książki obiektu budowlanego oraz sposób jej prowadzenia określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego .

W art. 80 Prawa budowlanego wymieniono:

1) organy administracji architektoniczno-budowlanej – są to: starosta, wojewoda i Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;

2) organy nadzoru budowlanego, którymi są: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda (przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład administracji zespolonej) oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

W umowie o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia

projektu, oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia (art. 647 Kodeksu cywilnego). Umowa o roboty budowlane może być poprzedzona umową przedwstępną, zobowiązującą do późniejszego zawarcia umowy o roboty budowlane jako umowy przyrzeczonej, które jest uzależnione od dokonania czynności poprzedzających rozpoczęcie inwestycji lub uzyskania określonych decyzji administracyjnych.

Art. 647^1 ustawy Kc od dnia 1 czerwca 2017 r. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności. Wg stanu prawnego przed 1 czerwca 2017 r., zgodnie z przepisami art. 647^1 § 1–§ 6 ustawy Kc (odmienne postanowienia umów od określonych w tym artykule są nieważne), w umowie o roboty budowlane, zawartej między inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą), strony ustalały zakres robót, które wykonawca będzie wykonywał osobiście lub za pomocą podwykonawców. Do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą była wymagana zgoda inwestora. Jeżeli inwestor, w terminie 14 dni od przedstawienia mu przez wykonawcę umowy z podwykonawcą lub jej projektu, wraz z częścią dokumentacji dotyczącą wykonania robót określonych w umowie lub projekcie, nie zgłosił na piśmie sprzeciwu lub zastrzeżeń, uważało się, że wyraził zgodę na zawarcie umowy. Do zawarcia przez podwykonawcę umowy z dalszym podwykonawcą była wymagana zgoda inwestora i wykonawcy. Wymienione wyżej umowy powinny być zawarte w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Na podstawie art. 647^1 § 5 ustawy Kc, zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponosili solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę.

Zgodnie ze znowelizowanym stanem prawnym art. 647^1 ustawy Kc ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że postanowienia umowne kształtujące relacje pomiędzy stronami umowy w odmienny sposób niż przewidziany w omawianym przepisie są nieważne (§ 6). Zarówno zgłoszenie, jak i sprzeciw wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności (§ 4). Wykonawca zobowiązany jest do niezwłocznego zgłoszenia go podwykonawcy, najpóźniej przed przystąpieniem do wykonywania prac. W przeciwnym wypadku inwestor nie będzie ponosił solidarnej odpowiedzialności z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia na rzecz podwykonawcy. Podobnie jeśli w terminie 30 dni od dnia dokonanego zgłoszenia podwykonawcy przez wykonawcę inwestor zgłosi podwykonawcy i wykonawcy sprzeciw wobec wykonywania prac przez podwykonawcę, również nie będzie ponosił solidarnej odpowiedzialności za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy (§ 1). Zgłoszenie nie jest wymagane, jeśli inwestor i wykonawca określili w umowie, zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności, szczegółowy przedmiot robót budowlanych wykonywanych przez oznaczonego podwykonawcę (§ 2). Granicą odpowiedzialności inwestora względem podwykonawcy jest wysokość wynagrodzenia należna wykonawcy za określony umową zakres robót. Oznacza to, że inwestor odpowiedzialny jest za zapłatę wynagrodzenia ustalonego pomiędzy podwykonawcą a wykonawcą jedynie w granicach wynagrodzenia należnego wykonawcy od inwestora.

Przepis ten chroni interes inwestora w ten sposób, że nie ponosi on szkody z tytułu nieuczciwych praktyk wykonawcy (§ 3).

Zasady odpowiedzialności solidarnej regulują przepisy art. 366–378 ustawy Kc. Zgodnie z art. 366, solidarność dłużników polega na tym, że kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z dłużników zwalnia pozostałych. Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarni pozostają zobowiązani.

Art. 648 § 1 ustawy Kc wymaga dla umowy o roboty budowlane formy pisemnej. Zgodnie z art. 648 § 2, wymagana przez właściwe przepisy dokumentacja stanowi część składową umowy. W razie wątpliwości poczytuje się, iż wykonawca podjął się wszystkich robót objętych projektem stanowiącym część składową umowy (art. 649).

Przepisy art. 649^1–649^4 ustawy Kc regulują kwestie związane z gwarancją zapłaty za roboty budowlane. Inwestor udziela gwarancji zapłaty wykonawcy (generalnemu wykonawcy) w celu zabezpieczenia terminowej zapłaty umówionego wynagrodzenia za wykonanie robót budowlanych. Gwarancją zapłaty jest gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, a także akredytywa bankowa lub poręczenie banku, udzielone na zlecenie inwestora. Strony ponoszą w równych częściach udokumentowane koszty zabezpieczenia wierzytelności.

Nie można przez czynność prawną wyłączyć ani ograniczyć prawa wykonawcy (generalnego wykonawcy) do żądania od inwestora gwarancji zapłaty; odstąpienie inwestora od umowy spowodowane żądaniem wykonawcy (generalnego wykonawcy) przedstawienia gwarancji zapłaty jest bezskuteczne (art. 649^2 ustawy Kc). Wykonawca (generalny wykonawca) robót budowlanych może w każdym czasie żądać od inwestora gwarancji zapłaty do wysokości ewentualnego roszczenia z tytułu wynagrodzenia wynikającego z umowy oraz robót dodatkowych lub koniecznych do wykonania umowy, zaakceptowanych na piśmie przez inwestora (art. 649^3).

Jeżeli wykonawca (generalny wykonawca) nie uzyska żądanej gwarancji zapłaty w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż 45 dni, uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy inwestora ze skutkiem na dzień odstąpienia. Brak żądanej gwarancji zapłaty stanowi przeszkodę w wykonaniu robót budowlanych z przyczyn dotyczących inwestora.

Na podstawie art. 649^5 ustawy Kc, uregulowania art. 649^1–649^4 stosuje się do umów zawartych między wykonawcą (generalnym wykonawcą) a dalszymi wykonawcami (podwykonawcami).

Istotnym zabezpieczeniem interesów inwestora w umowach z wykonawcami robót są klauzule ustalające kary umowne, o których mowa w art. 483–485 ustawy Kc.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego – Dz. U.UE.L.2012.343.32 z 14.12.2012 r.
2. Rozporządzenie Komisji UE 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się – Dz. U.UE.L.2014.356.110 z 12.12.2014 r.
3. Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – Dz. U.UE.L2007.315.14 z 3.12.2007 r.
4. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1984.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2021 r. poz. 305.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa – Dz. U. Nr 238, poz. 1579.
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności – Dz. U. z 2021 r. poz. 2081.
8. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich – Dz. U. z 2016 r. poz. 1161.
9. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich – Dz. U. poz. 2367.
10. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 – Dz. U. z 2020 r. poz. 818.
11. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane – Dz. U. z 2021 r. poz. 2351.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie. – Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.

14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego – Dz. U. Nr 138 poz. 1554.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. – Dz. U. Nr 120, poz. 1126.
16. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2021 r. poz. 2373.
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz. U. poz. 1609.
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego – Dz. U. z 2018 r. poz. 1935.
19. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 471.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego – Dz. U. Nr 120, poz. 1134.
21. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny – Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.
22. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.
23. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.
24. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" – t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 146.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 06 czerwca 2022 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.9.2021

Szanowny 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 pn. ”*Realizacja Programu Inwestycji Dworcowych.”*

Na wstępie należy wskazać, że w trakcie prowadzonej kontroli została przekazana kontrolującym obszerna korespondencja potwierdzająca wdrożenie i prowadzenie ze strony Ministerstwa Infrastruktury monitoringu Programu Inwestycji Dworcowych (PID). W ramach przekazanych wyjaśnień poinformowano, że w prowadzonym monitoringu PID dokonywana jest weryfikacja danych zawartych w tabeli monitoringowej w zakresie m.in. postępowań przetargowych, zawierania umów z wykonawcami, terminów zakończenia rzeczowego projektów, wskaźników wykonania określonych w PID, poziomu nakładów i wydatków. Powyższa weryfikacja dotyczy przede wszystkim czynników mogących mieć wpływ na terminową i właściwą realizację zadań, tj. opóźnienia w ogłaszaniu przetargów, zawieraniu umów, realizacji poszczególnych zadań w projekcie, identyfikacji pozostałych problemów (np. opóźnienia wykonawcy). Należy podkreślić, że wynikiem przeprowadzonej analizy są uwagi kierowane do PKP S.A. w celu przekazania szczegółowych wyjaśnień do Ministerstwa Infrastruktury i podjęcia przez Spółkę stosownych działań zaradczych umożliwiających zapewnienie pełnego i terminowego wykonania PID.

Wobec powyższego wniosek dot. „*wdrożenia działań zapewniających poprawę skuteczności prowadzonego przez służby Ministra nadzoru nad realizacją PID, w celu zapewnienia pełnego i terminowego wykonania tego programu”* wydaje się bezzasadny zwłaszcza, że w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli zwróciła tylko uwagę dot. opóźnienia wdrożenia monitoringu nad realizacją PID.

Odnosząc się natomiast do wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego *poprawy organizacji pracy w Ministerstwie, w celu zapewnienia rzetelności i spójności informacji o stanie realizacji Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023, przekazywanych przez ministra właściwego do spraw transportu Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów* uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są działania związane z modyfikacją systemu raportowania, w szczególności w zakresie prac sprawozdawczych w celu zapewnienia jeszcze większej rzetelności i spójności informacji o stanie realizacji Programu Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023, które są przekazywane Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów.

Dokument podpisany elektronicznie przez:
z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Andrzej Bittel

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.012.2021
P/21/029

Warszawa, 14 czerwca 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego
do Informacji o wynikach kontroli P/21/029 „Realizacja Programu Inwestycji Dworcowych"

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie z dnia 6 czerwca 2022 r. znak: DK-3.0810.9.2021.

W odniesieniu do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do niniejszej Informacji, Najwyższa Izba Kontroli (NIK) nie może zgodzić się z wyrażonym poglądem na temat bezzasadności wniosku o wdrożenie działań zapewniających poprawę skuteczności prowadzonego przez służby Ministra nadzoru nad realizacją Programu Inwestycji Dworcowych (PID) i jego terminowego wykonania.

NIK dostrzega prowadzone przez Ministra działania nadzorcze nad realizacją PID, na co wskazała w przedmiotowej Informacji (m.in. w treści kwestionowanego wniosku). Niemniej jednak stwierdziła, że stan zaawansowania realizacji tego Programu jest nieadekwatnie niski w stosunku do upływu czasu przeznaczonego na jego realizację. Zatem wniosek nie dotyczy podjęcia działań nadzorczych, jak sugeruje Minister, lecz poprawy ich skuteczności. Dlatego NIK oczekuje konstruktywnego podejścia do realizacji wniosku, bo tylko takie podejście może przyczynić się do lepszej realizacji istotnego społecznie Programu Inwestycji Dworcowych. Nie wystarczy, by nadzorujący miał wiedzę o stanie faktycznym, ale w przypadku, gdy jest on niezadowalający, konieczne jest jej wykorzystanie w celu poprawy tego stanu.

Zaawansowanie PID nie rokuje jego zakończeniem do końca 2023 r. Istnieje jednak możliwość, by zintensyfikować działania zmierzające do jego wykonania. I o to właśnie Najwyższa Izba Kontroli wnosi w kwestionowanym wniosku. W sytuacji, gdy Zarząd PKP S.A. ma trudności w planowej realizacji inwestycji dworcowych – wzrasta rola organu nadzorującego, który może wykorzystać wszystkie instrumenty nadzoru, a nie poprzestawać jedynie na monitorowaniu, żądaniu wyjaśnień i apelowaniu o podjęcie stosownych działań zaradczych.

W stanowisku Minister Infrastruktury przedstawił informację o podjęciu działań związanych z modyfikacją systemu raportowania, w szczególności w zakresie prac sprawozdawczych w celu zapewnienia rzetelności i spójności informacji o stanie realizacji PID przekazywanych Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Rządowemu Biuru Monitorowania Projektów. NIK uznaje tę informację jako deklarację realizacji wniosku pokontrolnego dotyczącego poprawy organizacji pracy w ministerstwie w tym zakresie.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś