



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Infrastruktury

KIN.410.004.03.2022

Pani  
Joanna Lech  
p.o. Dyrektora Centrum Unijnych  
Projektów Transportowych

pl. Europejski 2  
00-844 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 grudnia 2022 r.

P/22/021 – Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemów ERTMS/ETCS  
na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Unijnych Projektów Transportowych <sup>1</sup> , pl. Europejski 2, 00-844 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Lech, p.o. Dyrektora CUPT (od 26 marca 2019 r.). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Piotr Lipiec (od 9 marca 2019 r. do 25 marca 2019 r.) oraz Przemysław Gorgol (od 3 marca 2016 r. do 8 marca 2019 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Finansowanie i zaawansowanie rzeczowe projektów wdrażających systemy ERTMS/ETCS na liniach kolejowych Polskich Kolei Państwowych Polskich Linii Kolejowych S.A.<sup>2</sup></li><li>2. Nadzór nad realizacją inwestycji i wydatkowaniem środków.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Jerzy Bazylewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/37/2022 z 10 maja 2022 r.</li><li>2. Krzysztof Żydek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/36/2022 z 10 maja 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-2, 5)

---

<sup>1</sup> Dalej: CUPT.

<sup>2</sup> Dalej: PKP PLK S.A.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

CUPT właściwie przygotowało zawarcie umów o dofinansowanie<sup>5</sup> dotyczących wdrożenia systemów ERTMS<sup>6</sup> na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. CUPT monitorowało realizację projektów w oparciu o informacje przekazywane przez PKP PLK S.A., jednakże w przypadku projektów dofinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>7</sup> wskaźniki produktu<sup>8</sup> dotyczące budowy systemów ERTMS/ETCS służące do monitorowania postępu rzeczowego (z racji przyjmowania wartości „0”) nie dostarczały odpowiednich informacji o stopniu osiągnięcia założonych efektów realizacji poszczególnych UoD.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą CUPT nadzorowało realizację 11 umów zawartych na dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej inwestycji obejmujących m.in. wdrożenie systemów ERTMS<sup>9</sup>. Oceny wniosków o dofinansowanie, przed zawarciem UoD, pracownicy CUPT dokonali w oparciu o obowiązujące procedury, lecz w jednym przypadku, bez wymaganej zgody Instytucji Zarządzającej<sup>10</sup>, o 6 dni roboczych przekroczono termin na dokonanie oceny wniosku. Zawieranie aneksów do ww. umów następowało po uzyskaniu zgody IZ i poprzedzone było przeprowadzoną przez CUPT analizą czy proponowane zmiany w UoD nie spowodowałyby negatywnej oceny projektu na etapie weryfikacji wniosku o dofinansowanie.

CUPT oceniając wnioski o płatność<sup>11</sup> przedkładane przez PKP PLK S.A. rzetelnie sprawdzało kwalifikowalność poniesionych wydatków oraz przeprowadzało kontrole realizacji zawartych umów. Jednakże przyjęte na poziomie POLiŚ wskaźniki produktu służące do monitorowania postępu rzeczowego (z racji przyjmowania wartości „0”) nie dostarczały odpowiednich informacji o stopniu osiągnięcia założonych efektów realizacji poszczególnych UoD.

Ponieważ CUPT nie dysponowało narzędziami bezpośredniego wpływu na sposób przeciwdziałania przez PKP PLK S.A. występującym problemom i ryzykom, a jedynie środkami monitoringu postępu już zrealizowanych prac, działając celowo przekazywało informacje o problemach i ryzykach przedstawicielom organów nadzorujących PKP PLK S.A., tj. ministra właściwego ds. transportu i Prezesa UTK oraz przedstawicielom IZ. Jednak działania te nie były w pełni skuteczne. W odniesieniu do dwóch umów – najbardziej istotnych do wdrożenia systemów ETCS i GSM-R<sup>12</sup> – PKP PLK S.A.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: UoD.

<sup>6</sup> System ERTMS – Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (European Rail Traffic Management System), składający się z dwóch komponentów: ETCS – Europejski System Sterowania Pociągami (European Train Control System) oraz GSM-R – Globalny System Komunikacji Mobilnej dla Kolei (GSM for Railways).

<sup>7</sup> Dalej: POLiŚ.

<sup>8</sup> Wskaźniki produktu zostały określone w Załączniku nr 2 do Szczegółowego opisu osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Załącznik został udostępniony na stronie: [https://www.pois.gov.pl/media/110063/Zal\\_2\\_Wskazniki\\_v\\_23\\_0.pdf](https://www.pois.gov.pl/media/110063/Zal_2_Wskazniki_v_23_0.pdf) (data dostępu: 1 września 2022 r.).

<sup>9</sup> Kontrolą objęto cztery z 11 umów (wskazane w przypisie nr 24 na str. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

<sup>10</sup> Instytucja Zarządzająca POLiŚ (dalej: IZ) – zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z 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 ze zm.) IZ jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (na dzień zakończenia kontroli – Minister Funduszy i Polityki Regionalnej).

<sup>11</sup> Dalej: WoP.

<sup>12</sup> Umowa nr POIS.05.01.00-00-0024/17 z 29 grudnia 2017 r., w ramach której przewidziano zabudowę systemu GSM-R na 13 843,914 km linii kolejowych, tj. 97,6% zabudowy systemu GSM-R zakładanej w efekcie realizacji wszystkich umów dofinansowywanych przez CUPT w okresie objętym kontrolą. Umowa nr CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r., w ramach której przewidziano zabudowę systemu ETCS na liniach kolejowych o dł. 989,553 km, tj. 53,2% zabudowy zakładanej w efekcie realizacji wszystkich umów dofinansowywanych przez CUPT w okresie objętym kontrolą.

zapowiedziała złożenie wniosków o fazowanie<sup>13</sup> projektu i wydłużenie terminu realizacji projektu do końca 2024 r.

CUPT postępując nierzetelnie nie wywiązywało się również z roli przypisanej przez Ministra Infrastruktury w Suplemencie do Krajowego Planu Wdrażania Technicznej Specyfikacji Interoperacyjności pt. „Sterowanie”<sup>14</sup>, gdyż nie egzekwowało od PKP PLK S.A. przekazywania informacji o zawieraniu umów roamingu GSM – GSM-R.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>15</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Finansowanie i zaawansowanie rzeczowe projektów wdrażających systemy ERTMS/ETCS na liniach kolejowych PKP PLK S.A.**

Opis stanu faktycznego

W KPW TSI<sup>16</sup> przyjęto założenie, że rozwiązaniem docelowym w zakresie łączności kolejowej jest eksploatacja systemu GSM-R<sup>17</sup>. Wg KPW TSI docelowo wyposażonych w ten system będzie w ok. 15 300 km linii kolejowych, przy czym realizacja przez PKP PLK S.A. projektu dotyczącego budowy infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R powinna zostać zrealizowana do 31 grudnia 2023 r., a system GSM-R powinien osiągnąć pełną funkcjonalność w okresie między styczniem a grudniem 2024 r.

Jednym z zakładanych rezultatów Krajowego Programu Kolejowego<sup>18</sup> było osiągnięcie na koniec 2017 r. 500 km linii kolejowych, na których zabudowano system ERTMS/ETCS<sup>19</sup>. W sprawozdaniach z realizacji KPK za 2018 r. i 2019 r. wykonanie powyższego wskaźnika wynosiło wg stanu na 31 grudnia 2017 r. – 383,9 km (76,8% wartości zakładanej na ten dzień), a według stanu na 31 grudnia 2019 r. – 881,1 km (176,2% wartości zakładanej na 31 grudnia 2017 r.), przy tym na odcinkach o łącznej długości 431 km spośród ww. 888,1 km ETCS nie był eksploatowany.

Według statutu CUPT obowiązującego w okresie objętym kontrolą przedmiotem działalności CUPT było wdrażanie programów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz opracowywanie, wdrażanie i inicjowanie rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych<sup>20</sup>.

KPK objął wszystkie inwestycje PKP PLK S.A niezależnie od źródeł ich finansowania.  
(akta kontroli str. 3-4, 7-9, 667-757)

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

<sup>13</sup> Podział zakresu rzeczowego projektu oraz harmonogramu projektu na okresy 2014-2020 i 2021-2027.

<sup>14</sup> Dalej: KPW TSI.

<sup>15</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>16</sup> Rozdział 2 „Strategia migracji w zakresie podsystemu GSM-R” Suplementu nr 1 do KPW TSI opracowanego w Ministerstwie Infrastruktury w październiku 2018 r.

<sup>17</sup> Z wyjątkiem sieci funkcjonalnie wyodrębnionych z systemu kolei, do których nie mają zastosowania wymogi dotyczące interoperacyjności systemu kolei oraz łączności manewrowej.

<sup>18</sup> Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku, ustanowiony uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku.

<sup>19</sup> Krajowy Program Kolejowy, s. 36, tab. 7.

<sup>20</sup> Statut wprowadzony zarządzeniem nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Dz. Urz. MliR z 2015 r. poz. 23 ze zm.).

51 647 324,4 tys. zł<sup>21</sup>. Budowy systemów ERTMS dotyczyło 11 umów zawartych na dofinansowanie w łącznej kwocie 9 402 739,1 tys. zł inwestycji o wartości 13 150 401,1 tys. zł ogółem. Dziewięć<sup>22</sup> z powyższych umów zostało zawartych w ramach POIiS, a dwie<sup>23</sup> w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)<sup>24</sup>. Udzielone dofinansowanie zabezpieczało potrzeby PKP PLK S.A. w zakresie wdrażania systemów ETCS i GSM-R.

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

Zakładanym efektem powyższych umów miało być m.in. wybudowanie systemu ETCS łącznie na 1 858,763 km linii kolejowych oraz systemu GSM-R łącznie na 14 187,910 km linii kolejowych.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji według stanu na 31 grudnia 2021 r. siedmiu umów wynosiło od 70 do 100%, trzech umów od 40 do 50%, a jednej – 0,18%<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 3-5, 7-10, 503-510, 513-519, 545-553, 555-562, 571-581, 667-705)

Kontrolą objęto cztery UoD zawarte pomiędzy CUPT i PKP PLK S.A. dotyczące budowy systemów ETCS i GSM-R<sup>26</sup>. Powyższe umowy zostały zawarte na dofinansowanie w łącznej kwocie 5 622 175,3 tys. zł inwestycji o planowanych kosztach realizacji wynoszących razem 8 274 383,1 tys. zł. Do 31 grudnia 2021 r.

<sup>21</sup> 41 umów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, 9 umów w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020 oraz 28 umów w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Łączna wartość udzielonego dofinansowania wynosiła 39 304 716,7 tys. zł.

<sup>22</sup> 1) POIS.05.01.00-00-0002/15 z 5 października 2015 r. na dofinansowanie „Modernizacji linii kolejowej E 65/C-E 65 na odcinku Warszawa - Gdynia – w zakresie warstwy nadrzędnej LCS, ERTMS/ETCS/GSM-R, DSAT oraz zasilania układu trakcyjnego - Faza II”; 2) POIS.05.01.00-00-0005/15 z 5 października 2015 r. na dofinansowanie „Modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot A - odcinek Warszawa Zachodnia - Miedniewice (Skierniewice), faza II”; 3) POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. na dofinansowanie „Modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, FAZA II”; 4) POIS.05.01.00-00-0007/15 z 27 października 2015 r. na dofinansowanie do realizacji „Projektu poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – FAZAII”; 5) POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa - Dorohusk na odcinku Warszawa - Otwock - Dęblin - Lublin, etap I”; 6) POIS.05.01.00-00-0011/16 z 20 grudnia 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin – Lublin, etap II”; 7) POIS.05.01.00-00-0012/16 z 3 października 2017 r. na dofinansowanie „Udrożnienia Łódzkiego Węzła Kolejowego (TEN-T), etap II, odcinek Łódź Fabryczna – Łódź Kaliska/Łódź Żabieniec”; 8) POIS.05.01.00-00-0024/17 z 29 grudnia 2017 r. na dofinansowanie realizacji projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”; 9) POIS.05.01.00-00-0027/17 z 22 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 8, odcinek Warka – Radom (Lot C, D, E)”.

<sup>23</sup> 1) CEF/011/2014 z 30 maja 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii E 75 na odcinku Sadowne – Czyżew wraz z robotami pozostałymi na odcinku Warszawa Rembertów – Sadowne”; 2) CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Zabudowy ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T”.

<sup>24</sup> Instrument „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility) – instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską. Dalej: CEF.

<sup>25</sup> Umowa POIS.05.01.00-00-0002/15 – 100%, POIS.05.01.00-00-0005/15 – 93,75%, POIS.05.01.00-00-0006/15 – 91,15%, POIS.05.01.00-00-0007/15 – 97,65%, POIS.05.01.00-00-0010/16 – 90,53%, POIS.05.01.00-00-0011/16 – 0,18%, POIS.05.01.00-00-0012/16 – 43,61%, POIS.05.01.00-00-0024/17 – 41,27%, POIS.05.01.00-00-0027/17 – 80,26%, CEF/011/2014 – 72,92%, CEF/047/2016 – 48,85%.

UoD nr POIS.05.01.00-00-0011/16 z 20 grudnia 2016 r. na dofinansowanie projektu pt. „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin – Lublin, etap II”, stanowi kontynuację prac na tym samym odcinku objętych UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. dotyczącą „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin – Lublin, etap I”, której zaawansowanie rzeczowej realizacji według stanu na koniec 2021 r. wyniosło 90,53%.

<sup>26</sup> Umowy nr: POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. na dofinansowanie „Modernizacji linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, FAZA II”; POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa - Dorohusk na odcinku Warszawa - Otwock - Dęblin - Lublin, etap I”; POIS.05.01.00-00-0024/17-00 z 29 grudnia 2017 r. na dofinansowanie realizacji projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”; CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Zabudowy ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T”.

CUPT przekazało PKP PLK S.A. w wykonaniu badanych umów kwotę 4 653 653,1 tys. zł, co stanowiło 82,8% udzielonego dofinansowania<sup>27</sup>.

Pracownicy CUPT przeprowadzili ocenę wniosków o dofinansowanie<sup>28</sup> projektów POIS.05.01.00-00-0010/16 i POIS.05.01.00-00-0024/17 w oparciu o regulacje *Instrukcji Wykonawczej*<sup>29</sup> i kryteria określone w *Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*<sup>30</sup>. WoD projektu CEF/047/2016 został oceniony w oparciu o *Procedury uszczegóławiające do procedury dotyczącej zarządzania pomocą Unii Europejskiej w sektorze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę*<sup>31</sup>.

WoD projektów w ramach POLiŚ były weryfikowane przez CUPT m.in. w zakresie:

- zgodności projektu z założeniami POLiŚ oraz *Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych POLiŚ*<sup>32</sup>, w tym zgodności z okresem programowym,
- zgodności projektu z *Dokumentem Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu*<sup>33</sup> oraz zgodności z *Technicznymi Specyfikacjami Interoperacyjności*<sup>34</sup>,
- efektywności ekonomicznej projektu,
- poprawności analizy finansowej i ekonomicznej projektu,
- gotowości technicznej projektu do realizacji na poziomie wymaganym dla danego priorytetu/działania POLiŚ,
- gotowości organizacyjno-instytucjonalnej projektu w obszarze zawierania umów,
- trwałości projektu,
- wykonalności finansowej projektu.

WoD projektów w ramach CEF były weryfikowane przez CUPT m.in. w zakresie związku projektu z założeniami Instrumentu CEF, gotowości projektu do realizacji oraz wpływu projektu na wartość dodaną na poziomie UE.

(akta kontroli str. 5, 10, 217, 412, 527-532, 643, 667-757)

<sup>27</sup> Do 30 czerwca 2022 r. 4 849 153,7 tys. zł, tj. 86,3% udzielonego dofinansowania.

<sup>28</sup> Dalej: WoD.

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

<sup>30</sup> Kryteria zastosowane do oceny wniosku o dofinansowanie projektu POIS.05.01.00-00-00006/15 zawarte w załączniku nr 1 do *Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Infrastruktura i Środowisko 2007-2013* - udostępnionego na stronie <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/fundusze-europejskie-na-lata-2007-2013-2/pois-na-lata-2007-2013/dokumenty/szczegolowy-opis-priorytetow-programu-infrastruktura-i-srodowisko-2007-2013/> (data dostępu 28 lipca 2022 r.).

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

<sup>31</sup> Procedura określająca procesy wewnętrzne CUPT wynikające z zadań wskazanych dla CUPT w Procedurze dotyczącej zarządzania pomocą finansową Unii Europejskiej w sektorze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę (Connecting Europe Facility, CEF), zatwierdzoną przez MliR.

<sup>32</sup> *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, udostępniony na stronie: <https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-programu-operacyjnego-infrastruktura-i-srodowisko-2014-2020/> (data dostępu 28 lipca 2022 r.), dalej: SZOOP POLiŚ.

<sup>33</sup> Dokument opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w październiku 2014 r., jako uszczegółowienie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), udostępniony na stronie: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/dokument-implementacyjny-do-strategii-rozwoju-transportu> (data dostępu: 28 lipca 2022 r.).

<sup>34</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/919 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie podsystemów „Sterowanie” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L.2016.158.1).

1. CUPT 5 października 2015 r. zawarło z PKP PLK S.A. umowę nr POIS.05.01.00-00-0006/15 na dofinansowanie realizacji projektu pt. „Modernizacja linii kolejowej Warszawa – Łódź, etap II, Lot C – pozostałe roboty, Faza II”, obejmującego m.in. zaprojektowanie i wykonanie LCS Skierniewice oraz systemu ERTMS/ETCS poziom 2 GSM-R na odcinku Warszawa Zachodnia – Koluszki w km 3,900 – 104,918 linii nr 1 i Koluszki – Łódź Widzew w km 26,400 – 7,200 linii nr 17<sup>35</sup>. W ww. umowie określono koszt realizacji projektu w wysokości 236 279,7 tys. zł, kwotę dofinansowania w wysokości 130 111,7 tys. zł oraz okres kwalifikowalności wydatków od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2018 r.

Umowę aneksowano 6-krotnie<sup>36</sup>. Jako powody aneksowania umowy wskazywano m.in.:

- aktualizację terminów rozpoczęcia i zakończenia zadań zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcami oraz aktualizację harmonogramu uzyskiwania pozwoleń na budowę;
- aktualizację wartości poszczególnych zadań;
- zmianę montażu finansowego w zakresie źródła finansowania wkładu krajowego z dotacji celowej na Fundusz Kolejowy;
- wydłużenie terminu realizacji budowy systemu ERTMS wynikające z protestów społecznych przeciw budowie masztów antenowych;
- uwzględnienie zmiany terminu zakończenia okresu kwalifikowalności wydatków wydłużonego o 90 dni na mocy art. 13 ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych<sup>37</sup> w związku z wystąpieniem COVID-19.

CUPT każdorazowo uzyskiwało zgodę IZ na zawarcie powyższych aneksów<sup>38</sup>. O zawarciu aneksów CUPT informowało IZ oraz ministra właściwego ds. transportu.

Ostatecznie<sup>39</sup> maksymalną kwotę dofinansowania ustalono na 129 325,3 tys. zł, stanowiącą 57,7% całkowitych kosztów realizacji projektu planowanych w kwocie 223 986,2 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków od 1 grudnia 2015 r. do 29 sierpnia 2022 r.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 91,2%. W ramach UoD do końca 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. dofinansowanie w łącznej kwocie 129 325,3 tys. zł, tj. 100% przyznanego UoD.

(akta kontroli str. 5, 10, 412, 510, 545-547, 548-553, 555-562)

2. CUPT 25 lipca 2016 r. zawarło z PKP PLK S.A. umowę nr POIS.05.01.00-00-0010/16 na dofinansowanie realizacji projektu pt. „Prace na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa – Dorohusk na odcinku Warszawa – Otwock – Dęblin – Lublin, etap I”, obejmującego m.in. wykonanie kompleksowych robót branży SRK wraz z teletechniką i ETCS na linii nr 7 na odcinku Otwock – Lublin w km 26,050

<sup>35</sup> Zadanie nr 1, w ramach którego wyszczególniono: zadanie P3: Zabudowa warstwy LCS na linii nr 1 pomiędzy stacją Żyrardów a stacją Koluszki oraz roboty w zakresie zmian w układzie torowym stacji Skierniewice oraz zadanie PC: Zabudowa urządzeń Obiektów Radiokomunikacyjnych i integracja podsystemu stacji bazowych BSS GSM-R, systemu stacjonarnych terminali dyspozytorskich FDS i urządzeń radiowego centrum starowania RBC. Dopuszczenie linii nr 1 i linii nr 17 w system ERTMS.

<sup>36</sup> Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-01 z 30 marca 2016 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-02 z 13 maja 2017 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-03 podpisany z 5 kwietnia 2018 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-04 z 27 września 2018 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-05 z 26 września 2019 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0006/15-06 z 22 października 2020 r. Ponadto pismem z 15 marca 2022 r. PKP PLK S.A. złożyła wniosek o kolejny aneks. Do dnia zakończenia kontroli aneks nie został podpisany.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1758).

<sup>38</sup> Z wyjątkiem aneksu nr POIS.05.01.00-00-0006/15-06 z 22 października 2020 r., w którym okres kwalifikowalności wydatków został wydłużony o 90 dni na mocy art. 13 ustawy o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych.

<sup>39</sup> Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0006/15-06 z 22 października 2020 r.

– 175,850. Koszt realizacji projektu określono na 4 256 319,9 tys. zł, kwotę dofinansowania na 3 435 962,6 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków określono od 20 listopada 2015 r. do 31 marca 2021 r.

Umowę aneksowano 7-krotnie<sup>40</sup>. Powodami aneksowania UoD były m.in.:

- wprowadzenie nowych zadań poprzez wyodrębnienie z zadań istniejących<sup>41</sup> lub rozszerzenie zakresu projektu na skutek wniosku PKP PLK S.A.<sup>42</sup>;
- aktualizacja terminów zadań oraz kosztów ich realizacji;
- przedłużająca się procedura przetargowa, co było spowodowane m.in. odwołaniami do Krajowej Izby Odwoławczej;
- zmiana zakresu i wartości wskaźników ze względu na: zmianę katalogu wskaźników obowiązkowych oraz zmianę definicji niektórych wskaźników (w tym wskaźnika - długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS);
- odstępianie od realizacji umowy z winy wykonawcy;
- zmiana montażu finansowego poprzez zmianę źródła finansowania wkładu krajowego z dotacji celowej na Fundusz Kolejowy oraz zwiększenie udziału tego Funduszu we wkładzie krajowym;
- wydłużenie okresu kwalifikowalności wydatków w związku ze zmianą terminów realizacji części zadań oraz wydłużenie okresu realizacji rzeczowej projektu;
- wzrost wartości projektu ogółem, zwiększenie wydatków kwalifikowalnych oraz dofinansowania z UE i budżetu państwa oraz zmniejszenie dotacji z Funduszu Kolejowego – spowodowane wprowadzeniem robót dodatkowych i uzupełniających, aktualizacją oszacowania kosztów realizacji zadania oraz wynikiem rozliczeń końcowych.

CUPT każdorazowo uzyskiwało zgodę IZ na zawarcie powyższych aneksów. O zawarciu aneksów CUPT informowało IZ jak i ministra właściwego ds. transportu.

Ostatecznie<sup>43</sup> maksymalną kwotę dofinansowania ustalono na 3 289 415,7 tys. zł, stanowiącą 76,6% kosztów realizacji projektu zaplanowanych na 4 296 301,8 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków określono: od 20 listopada 2015 r. do 30 września 2022 r.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 90,5%. W ramach umowy do końca 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. dofinansowanie w łącznej kwocie 3 017 139,1 tys. zł, tj. 91,7% przyznanego umową dofinansowania<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 5, 10, 510, 545-553, 555-562, 596-600, 603-611)

3. CUPT 29 grudnia 2017 r. zawarło z PKP PLK S.A. umowę nr POIS.05.01.00-00-0024/17 na dofinansowanie realizacji projektu pn. „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”.

Powyższa umowa obejmowała zabudowę systemu GSM-R na 13 843,914 km linii kolejowych oraz zabudowę kablem światłowodowym na 202,013 km linii kolejowych.

<sup>40</sup> Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-01 z 29 grudnia 2016 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-02 z 5 lipca 2018 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-03 z 27 września 2018 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-04 z 28 czerwca 2019 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-05 z 2 października 2019 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-06 z 12 grudnia 2019 r. oraz Aneks nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 z 31 grudnia 2021 r.

<sup>41</sup> Konieczność wyodrębnienia zadania w wyniku rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej oraz konieczność wyodrębnienia wycinki drzew i krzewów z zakresu innych zadań w celu przeprowadzenia jej w terminie wynikającym z decyzji środowiskowej.

<sup>42</sup> PKP PLK S.A. we wrześniu 2017 r. zwrócił się o rozszerzenie zakresu projektu o budowę skrzyżowania bezkolizyjnego w Józefowie na linii kolejowej nr 7 w km 233,770, o co wystąpiło Miasto Józefów.

<sup>43</sup> Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 z 31 grudnia 2021 r.

<sup>44</sup> Do 30 czerwca 2022 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. 3 041 560,2 tys. zł, tj. 92,5% dofinansowania.

Celem projektu było wprowadzenie radiołączności kolejowej w standardzie GSM-R w powiązaniu z centralizacją systemów sterowania i wdrażaniem systemów bezpiecznej kontroli jazdy pociągów.

W UoD całkowity koszt realizacji określono na 3 443 483,4 tys. zł, kwotę dofinansowania na 1 595 385,7 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków od 1 stycznia 2018 r. do 31 października 2023 r.

Umowę aneksowano 4-krotnie<sup>45</sup>. Powodem zawierania aneksów była aktualizacja harmonogramu wydatków wynikająca z zawartych umów z wykonawcami oraz zmiany montażu finansowego poprzez zmiany udziału Funduszu Kolejowego w finansowaniu wkładu krajowego.

CUPT uzyskało zgodę IZ na zawarcie powyższych aneksów<sup>46</sup>. O zawarciu aneksów CUPT informowało IZ, jak i ministra właściwego ds. transportu.

Ostatecznie<sup>47</sup> maksymalną kwotę dofinansowania ustalono na 1 266 640,6 tys. zł, stanowiącą 45% kosztów realizacji projektu planowanych na 2 817 301,5 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków: od 30 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r.

Zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD według stanu na 31 grudnia 2021 r. wyniosło 41,3%. Do 31 grudnia 2021 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. w ramach umowy 1 057 184,3 tys. zł, tj. 83,5% dofinansowania przyznanego UoD<sup>48</sup>.

Na spotkaniu 11 marca 2022 r., w którym wzięli udział przedstawiciele Ministra Infrastruktury<sup>49</sup>, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>50</sup>, PKP PLK S.A. i CUPT omówiono stan prac przedmiotowego projektu. PKP PLK S.A. zapowiedziała złożenie wniosku o fazowanie projektu i działania podjęte w celu określenia podziału projektu oraz harmonogramu pomiędzy okresy 2014-2020 i 2021-2027. Działania nadzorcze CUPT realizowane w ramach umów objętych szczegółową kontrolą NIK zostały opisane w obszarze kontroli dotyczącym nadzoru nad realizacją inwestycji i wydatkowaniem środków.

(akta kontroli str. 5, 10, 510, 519, 412, 545-553, 555-562, 596-600, 603-611)

4. CUPT 29 czerwca 2018 r. zawarło z PKP PLK S.A. umowę nr CEF/047/2016 na dofinansowanie projektu pt. „Zabudowa ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T”. Umowa obejmowała zabudowę systemu ERTMS/ETCS na czterech odcinkach linii sieci bazowej TEN-T<sup>51</sup> o łącznej długości 989,553 km.

Umowę aneksowano 2-krotnie<sup>52</sup>. Powodem podpisania pierwszego aneksu było wprowadzenie w ramach finansowania krajowego środków z Funduszu Kolejowego. Natomiast zawarcie drugiego aneksu podyktowane było zmianą wzoru UoD<sup>53</sup>. Ostatecznie szacunkową maksymalną kwotę kosztów kwalifikowalnych ustalono na

<sup>45</sup> Aneks nr POIS.05.01.00-00-0024/17-01 z 8 października 2018 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0024/17-02 z 23 września 2019 r., Aneks nr POIS.05.01.00-00-0024/17-03 z 12 grudnia 2019 r. oraz Aneks nr POIS.05.01.00-00-0024/17-04 z 30 listopada 2021 r.

<sup>46</sup> CUPT uzyskało zgodę IZ na zawarcie dwóch pierwszych aneksów o umowy o dofinansowanie. W pozostałych przypadkach zmiany wprowadzone aneksem, które dotyczyły źródła finansowania wkładu krajowego z dotacji celowej na Fundusz Kolejowy oraz dostosowania zapisów umownych do nowego wzoru do dofinansowanie – zgodnie z ustaleniami z Ministerstwem Rozwoju, nie wymagały zgody IZ.

<sup>47</sup> Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0024/17-04 z 30 listopada 2021 r.

<sup>48</sup> Do 30 czerwca 2022 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A. - 1 145 902,7 tys. zł, tj. 90,5% dofinansowania.

<sup>49</sup> Dalej: MI.

<sup>50</sup> Dalej: MFIPR.

<sup>51</sup> Linia E 20 Kunowice – Warszawa Gołąbki, Sulejówek Miłosna – Terespol (linie kolejowe 2 i 3) o łącznej długości 658,419 km; linia E 59 Poznań – Wrocław (linie kolejowe 271, 273) o długości 167,875 km; linia E 30 Podłęże – Rzeszów (linia 91) o długości 139,860 km oraz linia E 30 Węgliniec – Zgorzelec (linie 278, 274) o długości 28,399 km.

<sup>52</sup> Aneks nr 1 z 10 października 2019 r. oraz aneks nr 2 z 4 stycznia 2022 r. Podpisanie aneksów wynikało ze zmian systemowych i zostało zainicjowane ogólnie przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

<sup>53</sup> O zmianie wzoru UoD IZ poinformowała CUPT pismem z 21 maja 2021 r. (znak DPI-XIX.6041.23.2021).

936 793,6 tys. zł, maksymalne dofinansowanie na 926 574,2 tys. zł, a termin realizacji umowy określono na 31 grudnia 2023 r.<sup>54</sup>

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. zaawansowanie rzeczowej realizacji UoD wynosiło 48,9%, na realizację projektu wydatkowano 457 584,9 tys. zł, a dofinansowanie przekazane przez CUPT wynosiło 450 004,4 tys. zł, tj. 48,0% dofinansowania przyznanego UoD<sup>55</sup>.

Na spotkaniu 11 marca 2022 r., w którym wzięli udział przedstawiciele MI, MFiPR, PKP PLK S.A. i CUPT stwierdzono opóźnienia w pracach oraz realizację kamieni milowych na poziomie poniżej 50%. Zapowiedziano złożenie wniosku o wydłużenie realizacji projektu do końca 2024 r. Działania nadzorcze CUPT realizowane w ramach umów objętych szczegółową kontrolą zostały opisane w obszarze 2 kontroli dotyczącym nadzoru nad realizacją inwestycji i wydatkowaniem środków.

(akta kontroli str. 5, 10, 217, 412, 510, 519, 545-553, 555-562, 596-600, 603-611, 647-659)

Do weryfikacji realizacji założonych osiągnięć umów objętych szczegółową kontrolą realizowanych ze środków POIiŚ ustalone zostały docelowe wskaźniki produktu odnoszące się do budowy systemu ERTMS/ETCS/GSM-R:

- 1) w umowie nr POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” wynoszący 62,00 km<sup>56</sup>. Osiągnięcie tego wskaźnika przewidziano w UoD w 2017 r. Termin ten był czterokrotnie zmieniany i ostatecznie ustalony aneksem nr POIS.05.01.00-00-0006/15-04 z 27 września 2018 r. na rok 2022. Pismem z 15 marca 2022 r. PKP PLK S.A. zwróciła się do CUPT o wyrażenie zgody na aneksowanie umowy obejmujące m.in. zmianę roku osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika na 2023 r.<sup>57</sup>;
- 2) w umowie nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” na 149,800 km<sup>58</sup>. W UoD o dofinansowanie przewidziano osiągnięcie powyższego wskaźnika w 2020 r. Termin ten był dwukrotnie zmieniany i ostatecznie ustalony w aneksie nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 z 31 grudnia 2021 r. na 2022 r.<sup>59</sup>  
Ponadto aneksem nr POIS.05.01.00-00-0010/16-02 z 5 lipca 2018 r. wprowadzono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS” z terminem jego osiągnięcia w 2021 r. Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0010/16-07 ustalono termin osiągnięcia powyższego wskaźnika w 2022 r.;
- 3) w umowie nr POIS.05.01.00-00-0024/17 z 29 grudnia 2017 r. ustalono wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” oraz wskaźnik „Długość linii kolejowych wyposażonych w system GSMR” wynoszące 13 842,91 km z terminem osiągnięcia w 2023 r.<sup>60</sup>

Zmiany terminów osiągnięcia wskaźników związane były ze zmianami harmonogramów realizacji umów.

<sup>54</sup> Termin złożenia ostatniego raportu końcowego – dotyczącego prac na linii E 20.

<sup>55</sup> Do 30 czerwca 2022 r. CUPT przekazało PKP PLK S.A 532 365 5 tys. zł, tj. 56,8% dofinansowania.

<sup>56</sup> Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0006/15-02 z 13 maja 2017 r. rozszerzono „Zestawienie wskaźników do monitorowania postępu rzeczowego Projektu” (stanowiące załącznik nr 12 do UoD) o wskaźnik produktu „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS w województwie łódzkim”, którego wielkość i termin osiągnięcia pokrywały się ze wskaźnikiem „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS”.

<sup>57</sup> Do dnia zakończenia czynności kontrolnych aneks nie został podpisany.

<sup>58</sup> Ponadto określono wskaźniki długości linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS w poszczególnych województwach, w których realizowano projekt. Terminy osiągnięcia wskaźników w UoD oraz w aneksach do umowy określono analogicznie do terminów osiągnięcia wskaźnika głównego „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS”.

<sup>59</sup> Według WoP za okres od 10 listopada 2021 r. do 31 stycznia 2022 r. powyższy wskaźnik nie został osiągnięty.

<sup>60</sup> Ponadto określono wskaźniki długości linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS w poszczególnych województwach, w których realizowano projekt.

W powyższych umowach nie określono wskaźników pośrednich, ponieważ załączniki do umów przygotowywano zgodnie z ustalonymi i przekazanymi przez IZ wzorami, w których nie przewidziano wartości pośrednich a jedynie wartości docelowe. Postępy rzeczowe realizacji projektu monitorowane były przez CUPT m.in. poprzez analizę informacji zawartych w WoP, tabelach statusowych, tabelach postępu, zestawieniach dotyczących kluczowych zakresów rzeczowych projektów (np. dotyczących uzyskiwania zezwoleń Prezesa UTK na dopuszczenie podsystemu do eksploatacji, realizacji umów przyłączeniowych do sieci trakcyjnej), informacji ujętych w systemie PKP PLK S.A.<sup>61</sup> – w zakresie dostępu przyznanego CUPT oraz informacji przekazywanych w trakcie bezpośrednich spotkań z przedstawicielami PKP PLK S.A. oraz podmiotów trzecich mających wpływ na realizację projektu.

W umowie nr CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Zabudowy ERTMS/ETCS na liniach sieci bazowej TEN-T” nie określono żadnych wskaźników produktu. Monitoring realizacji umowy odbywał się w oparciu o kamienie milowe (poszczególne etapy realizacji zadań), dla których określono orientacyjne daty zakończenia ich realizacji<sup>62</sup>.

(akta kontroli str. 5, 527-531, 532-543, 760)

### **Finansowanie zabudowy urządzeń pokładowych ETCS/GSM-R**

W pkt 2.3. Suplementu nr 1 do KPW TSI ustalono m.in., że tworzenie modelu wspierania finansowania zabudowy urządzeń pokładowych ETCS/GSM-R będzie realizowane m.in. poprzez:

- 1) Finansowanie kolejowych projektów taborowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.
- 2) Finansowanie projektów w ramach Instrumentu CEF.

W celu finansowania kolejowych projektów taborowych w ramach POIŚ 2014-2020 – CUPT przeprowadziło dwa konkursy w okresie od listopada 2016 r. do maja 2017 r., tj. przed opracowaniem Suplementu do KPW TSI. W efekcie rozstrzygnięcia tych konkursów CUPT zawarło z przewoźnikami oraz jednostkami samorządu terytorialnego 12 UoD projektów o łącznej wartości 4969 mln zł, w których łączną kwotę dofinansowania ustalono na 1880 mln zł. Umowy dotyczyły m.in. modernizacji siedmiu i zakupu: 20 lokomotyw, 108 elektrycznych zespołów trakcyjnych, dwóch spalinowych zespołów trakcyjnych i 6 zespołów z napędem hybrydowym elektryczno-spalinowym.

Średni planowany koszt zakupu nowych lokomotyw lub zespołów trakcyjnych wyniósł 24,9 mln zł, a średni koszt modernizacji lokomotywy 6,9 mln zł.

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

(akta kontroli str. 503-510, 545-553, 625-633)

<sup>61</sup> W systemie informatycznego monitorowania - wewnętrznym systemie PKP PLK S.A., w którym przedstawione są informacje na temat projektów realizowanych w ramach KPK. Dalej: EPM.

<sup>62</sup> Kamienie milowe oraz harmonogram ich realizacji zostały określone w umowie Grant Agreement (dalej: GA), podpisanej przez PKP PLK S.A. i Europejską Agencję Wykonawczą ds. Infrastruktury Klimatycznej i Środowiska (European Climate Infrastructure and Environment Executive Agency – dalej: CINEA) – podstawowym dokumencie określającym warunki i zasady realizacji projektu CEF.

Zdaniem NIK wskazane byłoby pozyskiwanie przez CUPT informacji o przyczynach nieuzyskania dofinansowania z CEF dla projektów w obszarze urządzeń ETCS i GSM-R, gdyż informacje te byłyby istotne dla kolejnych wnioskodawców aplikujących o środki z CEF.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

CUPT dokonało oceny WoD<sup>63</sup> projektu POIS.05.01.00-00-0006/15<sup>64</sup> w terminie przekraczającym o 6 dni roboczych 50-dniowy termin na dokonanie oceny WoD określony w pkt 16A Załącznika nr 2 do „Szczegółowego opisu priorytetów” POLiŚ 2007-2013<sup>65</sup>. Jednak mimo określonego w SZOP obowiązku pozyskania zgody IZ na dokonanie oceny WoD z przekroczeniem ww. terminu<sup>66</sup>, CUPT nie wystąpiło do IŻ o taką zgodę.

Wyjaśniając przyczyny tego zaniechania p.o. Dyrektora CUPT stwierdziła, że *Mając na uwadze przekroczenie terminu jedynie o 6 dni CUPT nie występowało do IZ o formalne wydłużenie terminu oceny wniosku skupiając się na działaniach zmierzających do jak najszybszego zakończenia oceny.*

NIK nie podziela argumentu przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach dotyczącego zaniechania wystąpienia do IZ o zgodę na wydłużenie terminu na dokonanie oceny WoD faktem przekroczenia powyższego terminu „jedynie o 6 dni”, gdyż rzeczywisty rozmiar tego przekroczenia był znany dopiero w momencie zakończenia oceny WoD. Natomiast zgodnie z zapisem pkt 16A załącznika nr 2 do „Szczegółowego opisu priorytetów” POLiŚ 2007-2013, CUPT zobowiązane było wystąpić o zgodę na wydłużenie terminu oceny WoD ww. projektu w momencie zagrożenia realizacji oceny wniosku w ww. 50-dniowym terminie.

(akta kontroli str. 5, 412, 527-542, 571-582)

OCENA CZĄSTKOWA

Dofinansowanie ze środków POLiŚ i CEF udzielone przez CUPT zgodnie z zawartymi UoD, zabezpieczało potrzeby PKP PLK S.A. w zakresie wdrażania systemów ETCS i GSM-R. CUPT poprzedziło zawarcie UoD weryfikacją założeń dofinansowywanych projektów przedstawionych przez PKP PLK S.A. Jednak realizacja UoD projektów wdrażających systemy ETCS i GSM-R nie była w pełni skuteczna, gdyż zagrożone jest osiągnięcie planowanych efektów rzeczowych na koniec 2023 r. w dwóch z czterech kontrolowanych UoD.

<sup>63</sup> Wniosek o dofinansowanie projektu POIS.05.01.00-00-0006/15 złożony 5 sierpnia 2011 r. oceniany był na podstawie Instrukcji Wykonawczej Instytucji Pośredniczącej II stopnia, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, okres programowania 2007-2013, Priorytety VI, VII, VIII, wersja 4.0 z 25 października 2010 r.

<sup>64</sup> W wyniku oceny ww. wniosku CUPT zawarło umowę nr POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r.

<sup>65</sup> „Szczegółowy opis priorytetów” POLiŚ 2007-2013, wersja 3.6 z 15 czerwca 2011 r. pn. „Organizacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”, dalej SzOP.

<sup>66</sup> Zgodnie z pkt 16A Załącznika nr 2 do „Szczegółowego opisu priorytetów” POLiŚ 2007-2013, Instytucje odpowiedzialne za ocenę projektów dokonują oceny w możliwie najszybszym terminie od momentu złożenia wniosku przez wnioskodawcę. Całkowity czas oceny nie powinien przekroczyć 70 dni roboczych w przypadku projektów konkursowych i 50 dni roboczych dla projektów indywidualnych i systemowych. Termin ten w uzasadnionych przypadkach może być wydłużony za zgodą instytucji zarządzającej nie dłużej jednak niż o 30 dni roboczych.

## 2. Nadzór nad realizacją inwestycji i wydatkowaniem środków.

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad realizacją objętych kontrolą UoD ze środków POIiŚ 2014-2020 w okresie objętym kontrolą prowadzony był przez CUPT w oparciu o IW, obejmującą m.in. procedury:

- przygotowania i zawierania aneksu do UoD projektów złożonych w trybie pozakonkursowym/ złożonych w trybie konkursowym;
- weryfikacji WoP beneficjenta i dokonywania płatności na rzecz beneficjenta/ deklarowania wydatków;
- przeprowadzania wizyty monitoringowej;
- przygotowania i przeprowadzania kontroli;
- monitorowania wdrażania udzielonych zaleceń pokontrolnych.

Natomiast nadzór nad realizacją UoD CEF/047/2016 prowadzony był przez CUPT na podstawie procedur<sup>67</sup> dotyczących m.in.:

- przygotowywania i zawierania umów i aneksów do UoD;
- monitorowania, rozliczania i kontroli projektów, w tym w zakresie weryfikacji wniosku o płatność okresową oraz przygotowania i przeprowadzenia audytu finansowego.

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

Podstawowym dokumentem określającym warunki realizacji projektów CEF (także objętego kontrolą projektu CEF/047/2016) były umowy podpisywane przez beneficjenta i CINEA (Grant Agreement<sup>68</sup>). Na podstawie GA, pomiędzy CUPT a PKP PLK S.A., zawarto UoD, w której określone zostały prawa i obowiązki stron na poziomie krajowym, w szczególności dotyczące weryfikacji kwalifikowalności wydatków. Aneksy do umowy CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. wynikały ze zmian systemowych<sup>69</sup> i ich podpisanie zostało zainicjowane ogólnie przez MFiPR.

(akta kontroli str. 5, 513-519, 527-543, 555-562)

W ramach bieżącego nadzoru nad realizacją UoD pracownicy CUPT analizowali informacje przekazywane przez PKP PLK S.A. m.in.:

- w WoP oraz w raportach kwartalnych wypełniając listy sprawdzające<sup>70</sup> i weryfikując m.in. kwalifikowalność wydatków przedstawionych przez PKP PLK S.A. jako poniesionych na realizację przedmiotu UoD, zgodność wykonanych prac z projektem, problemy i opóźnienia występujące w toku realizacji projektów;

<sup>67</sup> „Procedury dotyczące zarządzania pomocą finansową Unii Europejskiej w sektorze transportu w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility, CEF), przekazane przez Ministerstwo Rozwoju pismem z 28 grudnia 2016 r.; „Procedury dotyczące realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzone przez Dyrektora CUPT 7 lipca 2017 r., a następnie „Podręcznik procedur CUPT dotyczących realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzony przez p.o. Dyrektora CUPT 24 listopada 2020 r. – dalej: Procedury CEF.

<sup>68</sup> Dalej: „GA”.

<sup>69</sup> Aneksem nr 1 z 10 października 2019 r. wprowadzono środki z Funduszu Kolejowego. Natomiast aneks nr 2 z 4 stycznia 2022 r. podyktowany był zmianą wzoru UoD.

<sup>70</sup> WoP dotyczące projektów dofinansowanych ze środków POIiŚ 2014-2020 weryfikowane były na podstawie listy sprawdzającej stanowiącej załącznik do IW. Raporty kwartalne dotyczące projektu dofinansowanego ze środków CEF weryfikowane były na podstawie listy sprawdzającej - załącznika nr 1 do „Procedur dotyczących realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzonych przez Dyrektora CUPT 7 lipca 2017 r., a następnie listy sprawdzającej stanowiącej załącznik nr 4.2.1 do „Podręcznika procedur CUPT dotyczących realizacji projektów w ramach Instrumentu Łącząc Europę (CEF)”, zatwierdzonego przez p.o. Dyrektora CUPT 24 listopada 2020 r.

począwszy od 2021 r. w celu rozszerzenia zakresu monitoringu umowy nr POIS.05.01.00-00-0024/17 wprowadzono tzw. Tabelę postępu, stanowiącą załącznik do WoP, obejmującą informacje dotyczące m.in. wykonania poszczególnych etapów budowy systemu GSM-R;

- w tabelach statusowych, przekazywanych przez PKP PLK S.A. co miesiąc od sierpnia 2018 r., obejmujących informacje dotyczące realizacji poszczególnych projektów, w tym m.in. dane o postępowaniach przetargowych, umowach w realizacji, umowach zakończonych, wykupie gruntów, postępie rzeczowo-finansowym, kamieniach milowych, efektach rzeczowych, nakładach i wydatkach poniesionych w ramach realizacji projektów;
- w zestawieniach dotyczących kluczowych zakresów rzeczowych projektów mających wpływ na termin ich zakończenia, np. uzyskiwania zezwoleń Prezesa UTK na dopuszczenie podsystemu do eksploatacji, czy podłączenia do sieci trakcyjnej;
- w systemie EPM PKP PLK S.A. (w zakresie dostępu przyznanego CUPT);
- w trakcie bezpośrednich spotkań (także z udziałem przedstawicieli podmiotów trzecich, np. IZ, ministra właściwego ds. transportu, UTK), na których przedstawiciele PKP PLK S.A. udzielali wyjaśnień w zakresie realizacji projektów i które dokumentowano notatkami służbowymi.

W przypadku niepełnych danych lub wątpliwości co do rzetelności przekazanych informacji pracownicy CUPT zwracali się do PKP PLK S.A. o przekazanie uzupełnień lub wyjaśnień w wymaganym zakresie.

(akta kontroli str. 527-543, 571-581, 603-611, 667-757, 760)

W realizacji czterech umów objętych kontrolą wystąpiły problemy, a w szczególności:

- a) w ramach UoD POIS.05.01.00-00-0006/15 opóźnienia w realizacji zadania pn. „Zaprojektowanie i zabudowa półsprzęgu interfejsu po stronie istniejących urządzeń sterowania ruchem kolejowym wyprodukowanych przez firmę Bombardier Transportation (ZWUS) Polska Sp. z o.o. (...)”, wystąpiły wskutek wstrzymania negocjacji oraz procedury zawarcia umowy z wykonawcą<sup>71</sup>, do czasu wyjaśnienia wpływu planowanych do zastosowania rozwiązań, na bezpieczeństwo prowadzenia ruchu kolejowego;
- b) w zakresie UoD POIS.05.01.00-00-0010/16 :
  - unieważnienie postępowań przetargowych oraz opóźnienia w przeprowadzeniu postępowań przetargowych, w związku ze złożeniem przez wykonawców odwołań od wyników postępowania do Krajowej Izby Odwoławczej;
  - niesprzyjające warunki atmosferyczne i terenowe do prowadzenia robót budowlano-montażowych;
  - problemy z dostawą materiałów sypkich;
  - występujące kolizje z niezidentyfikowanymi w dokumentacji obiektami (urządzenia, kable, studnie, bunkry);
  - nocne zamknięcia torowe na stacji Dęblin z uwagi na konieczność dostawy węgla z kopalni Bogdanka do elektrowni w Kozienicach;
  - brak wystarczającej mocy w sieci energetycznej do przeprowadzenia odbiorów końcowych;
  - ograniczenia w realizacji i odbiorze robót związane z pandemią COVID-19;
- c) w ramach UoD POIS.05.01.00-00-0024/17:
  - opóźnienie terminu zawarcia umów z wykonawcami spowodowane wydłużeniem postępowań przed Krajową Izbą Odwoławczą oraz uprzednich

<sup>71</sup> Umowa z wykonawcą została ostatecznie zawarta 19 czerwca 2017 r.

- kontroli postępowań przetargowych prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych;
- niezgodnienie z wykonawcą od 2018 r. harmonogramu rzeczowo-finansowego;
  - brak niezbędnej infrastruktury światłowodowej w tym w szczególności brak kabli światłowodowych lub wolnych włókien w istniejących kablach, co skutkowało złożeniem przez wykonawcę roszczeń oraz powodowało ryzyko wydłużenia czasu realizacji umowy i zwiększenia kosztów jej wykonania;
  - kolizje międzyprojektowe powodujące ryzyko wydłużenia realizacji projektu; w WoP z 22 listopada 2021 r. PKP PLK S.A. poinformowała o wstrzymaniu prac na wybranych liniach kolejowych o łącznej długości 900 km z powodu nieusuwalnych kolizji z innymi projektami; w wyjaśnieniach z 6 maja 2022 r. PKP PLK S.A. poinformowała CUPT o całkowitym wyłączeniu z realizacji 697 km linii kolejowych, częściowym wyłączeniu z prac (obejmującym kabel światłowodowy) na około 284 km linii kolejowych oraz zmianie lokalizacji prac na odcinku około 42 km linii kolejowych;
  - nie wywiązywanie się przez wykonawcę z płatności wobec podwykonawców;
  - niewystarczające zaangażowanie wykonawcy powodujące małe postępy prac.
- d) odnośnie UoD CEF/047/2016, która była podzielona na 10 zadań obejmujących 54 kamienie milowe stwierdzono, iż nie zrealizowano w terminach określonych na ich osiągnięcie 18 kamieni milowych, obejmujących m.in.:
- opracowanie szczegółowych projektów technicznych urządzeń SRK oraz modernizację Lokalnych Centrów Sterowania<sup>72</sup>,
  - zakończenie modernizacji urządzeń SRK i Lokalnych Centrów Sterowania<sup>73</sup>,
  - opracowanie szczegółowych projektów technicznych w odniesieniu do ETCS oraz tymczasowe poświadczenie weryfikacji podsystemu na etapie projektowania<sup>74</sup>,
  - rozpoczęcie zabudowy ETCS<sup>75</sup>,
  - ewaluację procesu zarządzania zmianami<sup>76</sup>,
  - zakończenie opisu testów operacyjnych i uzyskanie wyników<sup>77</sup>,
  - weryfikację podsystemu<sup>78</sup>,

<sup>72</sup> Kamień milowy (dalej: KM) nr 2 w zadaniu nr 1 pn. „Modernizacja urządzeń SRK i Lokalnych Centrów Sterowania” na linii kolejowej E20 Kunowice – Terespol (bez węzła warszawskiego) z terminem realizacji do 30 czerwca 2019 r.

<sup>73</sup> KM nr 3 nr 2 w zadaniu nr 1 pn. Modernizacja urządzeń SRK i Lokalnych Centrów Sterowania, na linii kolejowej E20 Kunowice – Terespol (bez węzła warszawskiego) z terminem realizacji do 20 grudnia 2020 r.

<sup>74</sup> KM nr 7 w zadaniu nr 2 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E20 Kunowice – Terespol (bez węzła warszawskiego) z terminem realizacji do 17 lutego 2021 r.; KM nr 19 w zadaniu nr 4 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E30 Podłężę – Rzeszów z terminem realizacji do 5 lipca 2020 r.; KM nr 31 w zadaniu nr 6 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E59 Wrocław – Poznań z terminem realizacji do 29 maja 2019 r.

<sup>75</sup> KM nr 8 w zadaniu nr 2 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E20 Kunowice – Terespol (bez węzła warszawskiego) z terminem realizacji do 9 kwietnia 2021 r.

<sup>76</sup> KM nr 9 w zadaniu nr 2 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E20 Kunowice – Terespol (bez węzła warszawskiego) z terminem realizacji do 30 lipca 2021 r.; KM nr 21 w zadaniu nr 4 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E30 Podłężę – Rzeszów z terminem realizacji do 31 grudnia 2020 r.; KM nr 33 w zadaniu nr 6 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E59 Wrocław – Poznań z terminem realizacji do 16 października 2020 r.; KM nr 45 w zadaniu nr 8 pn. „Zabudowa ETCS” na liniach kolejowych nr 274 i 278 Węglińiec – Zgorzelec z terminem realizacji do 27 marca 2020 r.

<sup>77</sup> KM nr 22 w zadaniu nr 4 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E30 Podłężę – Rzeszów z terminem realizacji do 31 marca 2021 r.; KM nr 46 w zadaniu nr 8 pn. „Zabudowa ETCS” na liniach kolejowych nr 274 i 278 Węglińiec – Zgorzelec z terminem realizacji do 2 listopada 2020 r.

<sup>78</sup> KM nr 23 w zadaniu nr 4 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E30 Podłężę – Rzeszów z terminem realizacji do 30 czerwca 2021 r.; KM nr 47 w zadaniu nr 8 pn. „Zabudowa ETCS” na liniach kolejowych nr 274 i 278 Węglińiec – Zgorzelec z terminem realizacji do 20 lipca 2021 r.

- autoryzację odcinka linii kolejowej przez właściwy urząd<sup>79</sup>.

Do przyczyn niewykonania kamieni milowych należy zaliczyć w szczególności kolizje międzyprojektowe wymuszające opóźnienia w realizacji omawianej UoD z powodu:

- braku dokumentacji powykonawczej projektów powiązanych, niezbędnej do zakończenia procesu projektowania w ramach ww. UoD;
- niewykonanie przez PKP PLK S.A. systemu GSM-R, koniecznego do przeprowadzenia testów systemu ETCS.

W przypadku stwierdzenia problemów w realizacji ww. umów pracownicy CUPT, którzy weryfikowali WoP:

- zwracali się do PKP PLK S.A. o wyjaśnienia oraz przedstawienie działań zaradczych;
- żądali od PKP PLK S.A. aktualizacji danych m.in. o opóźnieniach, stanie prac, kolizjach międzyprojektowych i ryzykach w realizacji projektu;
- przeprowadzali dodatkowe wizyty monitoringowe, w wyniku których PKP PLK S.A. wydawane były rekomendacje;
- przekazywali informacje o powyższych problemach przedstawicielom IZ, ministra właściwego ds. transportu oraz UTK w ramach spotkań organizowanych w celu omówienia stanu realizacji projektów.

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

Mimo powyższych działań CUPT opóźnienia w realizacji umów objętych kontrolą ulegały zwiększeniu. Okres kwalifikowalności wydatków UoD nr POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r. zmieniany był 5-krotnie<sup>80</sup>, UoD nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. 3-krotnie<sup>81</sup>, a UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17-00 z 29 grudnia 2017 r. 1-krotnie<sup>82</sup>. Ponadto PKP PLK z uwagi na niezadowolający postęp w realizacji prac zapowiedziała w odniesieniu do UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17-00 z 29 grudnia 2017 r. złożenie wniosku o fazowanie projektu, a w odniesieniu do umowy nr CEF/047/2016 z 29 czerwca 2018 r. złożenie wniosku o wydłużenie realizacji projektu do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 412, 527-542, 571-581, 596-600, 603-610, 614-615, 618-623, 625-633)

<sup>79</sup> KM nr 24 w zadaniu nr 4 pn. „Zabudowa ETCS” na linii kolejowej E30 Podłęże – Rzeszów z terminem realizacji do 31 października 2021 r.; KM nr 48 w zadaniu nr 8 pn. „Zabudowa ETCS” na liniach kolejowych nr 274 i 278 Węgliniec – Zgorzelec z terminem realizacji do 20 listopada 2021 r.

<sup>80</sup> Aneksami nr: POIS.05.01.00-00-0006/15-01 z 30 marca 2016 r., POIS.05.01.00-00-0006/15-03 z 5 kwietnia 2018 r., POIS.05.01.00-00-0006/15-04 z 27 września 2018 r. oraz POIS.05.01.00-00-0006/15-06 z 22 października 2020 r. zmieniono termin kwalifikowalności wydatków z 31 marca 2018 r. ostatecznie na 29 sierpnia 2022 r. Przy czym PKP PLK S.A. wnioskiem z 15 marca 2022 r. wystąpiła o zmiany w UoD, w tym zmianę terminu kwalifikowalności wydatków do 31 marca 2023 r. Wniosek do dnia zakończenia kontroli był rozpatrywany przez CUPT.

<sup>81</sup> Aneksami nr: POIS.05.01.00-00-0010/16-02 z 5 lipca 2018 r., POIS.05.01.00-00-0010/16-04 z 28 czerwca 2019 r. oraz POIS.05.01.00-00-0010/16-07 z 31 grudnia 2021 r. zmieniono okres kwalifikowalności wydatków z 31 marca 2021 r. ostatecznie na 30 września 2022 r.

<sup>82</sup> Aneksem nr POIS.05.01.00-00-0024/17-01 z 8 października 2018 r. zmieniono termin kwalifikowalności wydatków z 31 października 2023 r. na 31 grudnia 2023 r.

W ramach nadzoru nad realizacją UoD w okresie objętym kontrolą CUPT przeprowadziło 135 kontroli i audytów finansowych w PKP PLK S.A., dotyczących realizacji 11 umów obejmujących m.in. budowę systemów ERTMS/ETCS/GSM-R. W odniesieniu do czterech objętych kontrolą UoD, CUPT przeprowadziło 66 kontroli, z których:

- pięć zostało przeprowadzonych na miejscu inwestycji w trakcie realizacji projektów,
- 61 przeprowadzono w zakresie zawierania umów i aneksów do umów (z tego 28 kontroli ex-ante i 33 ex-post).

W efekcie kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do czterech objętych kontrolą UoD CUPT sformułowało 31 zaleceń pokontrolnych, z których według stanu na 1 lipca 2022 r. 28 zostało zrealizowanych, a trzy były w trakcie realizacji monitorowanej przez CUPT.

(akta kontroli str. 10, 193, 217, 510, 660-666)

W efekcie uznania określonych wydatków za niekwalifikowalne, dokonywano korekty kwot wypłacanych PKP PLK S.A. na podstawie WoP. CUPT w latach 2017-2021 naliczyło w odniesieniu do czterech<sup>83</sup> z 11 UoD obejmujących budowę systemów ERTMS/ETCS/GSM-R, w tym dwóch z czterech badanych UoD, korekty finansowe w łącznej kwocie 70 053,7 tys. zł<sup>84</sup>.

(akta kontroli str. 503-510, 634-638)

W przedstawionych do kontroli 80 WoP składanych w ramach trzech objętych kontrolą UoD dofinansowanych ze środków POliŚ<sup>85</sup> PKP PLK S.A. podała wartości wskaźników produktu dotyczących budowy systemów ERTMS/ETCS<sup>86</sup> (osiągnięte w okresie sprawozdawczym, osiągnięte od początku realizacji projektu [narastająco], jak i procentowy stopień realizacji tych wskaźników) na poziomie „0”.

P.o. Zastępcy Dyrektora CUPT wyjaśniła, że *osiągnięte wskaźniki produktu powinny zostać wykazane najpóźniej we wniosku o płatność końcową dla przedmiotowych projektów. Wszystkie te projekty są w dalszym ciągu realizowane. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że charakter wdrażania urządzeń przytorowych ETCS (możliwość zabudowy systemu po zakończeniu wszystkich innych prac zasadniczych, w tym w warstwie srk) powoduje, że jest to ostatni etap realizacji projektów. Dodatkowo, dopuszczenie systemu przez UTK możliwe jest jedynie po zakończeniu prac na całości odcinka objętego projektem. Wyjaśniła ponadto, że mając powyższe na uwadze nie było możliwe wykazywanie wartości pośrednich wskaźnika „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS”. Wymóg informowania jest spełniony poprzez wskazanie wartości „0” do momentu uzyskania dopuszczenia do eksploatacji. Wyjaśniła też, że efekt działań podjętych przez beneficjenta widoczny jest w terminach osiągnięcia poszczególnych etapów projektu, natomiast ocena przyjętych rozwiązań może zostać przeprowadzona przez CUPT na etapie rozliczenia kosztów.*

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 4 UoD CUPT zobowiązane było monitorować realizację dofinansowanego projektu na podstawie WoP, a w szczególności osiągnięcie

<sup>83</sup> POIS.05.01.00-00-0007/15 z 27 października 2015 r. na dofinansowanie realizacji „Projektu poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – FAZAII”; POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 7 Warszawa Wschodnia Osobowa - Dorohusk na odcinku Warszawa - Otwock - Dęblin - Lublin, etap I”; POIS.05.01.00-00-0024/17-00 z 29 grudnia 2017 r. na dofinansowanie realizacji projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”; POIS.05.01.00-00-0027/17 z 22 czerwca 2018 r. na dofinansowanie „Prac na linii kolejowej nr 8, odcinek Warka – Radom (Lot C, D, E)”.

<sup>84</sup> Kwota po uwzględnieniu korekt wynikających z odwołań i wyjaśnień PKP PLK S.A.

<sup>85</sup> Umowa nr POIS.05.01.00-00-0006/15 z 5 października 2015 r., umowa nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r. Oraz umowa nr POIS.05.01.00-00-0024/17 z 29 grudnia 2017 r.

<sup>86</sup> Wskaźnik *Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS* (we wszystkich badanych umowach o dofinansowanie ze środków POliŚ) oraz wskaźnik *Długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS* (w umowie nr POIS.05.01.00-00-0010/16 z 25 lipca 2016 r.).

wskaźników projektu przez PKP PLK S.A. Zdaniem NIK prezentowanie osiągniętych wartości wskaźnika jedynie w odniesieniu do linii kolejowych dopuszczonych do eksploatacji powoduje, iż wskaźnik służy jedynie do odnotowania tego faktu, a nie monitorowania rzeczywistych postępów w realizacji projektu. Wykazywanie zaawansowania realizacji wskaźników produktu „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ERTMS” oraz „Długość linii kolejowych wyposażonych w system ETCS” na poziomie „0” powodowało, iż powyższe wskaźniki nie mogły być wykorzystywane do monitorowania postępu rzeczowego prac, pomimo iż w tym celu zostały ustalone.

(akta kontroli str. 3-4, 7-10, 412, 571-575)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Postanowieniami pkt 12 podrozdziału 2.1. Suplementu do KPW TSI, do końca 2021 r. PKP PLK S.A. była zobowiązana podpisać umowy z operatorami w zakresie korzystania z roamingu GSM – GSM-R oraz począwszy od 2019 r. PKP PLK S.A. co 6 miesięcy powinna informować m.in. CUPT o postępach w tym zakresie. CUPT nie otrzymywało powyższych informacji, ani nie występowało o nie do PKP PLK S.A.

P.o. Dyrektora CUPT wyjaśniła, że planowane wykorzystanie roamingu nie będzie mogło zostać wsparte ze środków UE, co oznacza, że CUPT nie nadzoruje i nie monitoruje tej części procesu wdrażania systemu GSM-R i nie odpowiada za decyzje systemowe podejmowane przez organy administracji centralnej.

NIK nie podziela stanowiska Pani Dyrektora, gdyż dotychczasowy brak możliwości finansowania ze środków UE zapewnienia roamingu GSM – GSM-R na sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. nie zmienił ww. postanowień Suplementu do KPW TSI i nie świadczy o tym, że CUPT przestało być zobowiązane do monitorowania postępu we wdrażaniu roamingu GSM – GSM-R na ww. liniach. Zgodnie z § 2 pkt 1 ppkt 1 i 2 Statutu CUPT przedmiotem działalności CUPT było wdrażanie programów i projektów rozwoju infrastruktury transportowej współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz opracowywanie, wdrażanie i inicjowanie rozwiązań organizacyjnych i systemowych wspierających realizację projektów transportowych. Zatem według powyższych przepisów rola CUPT nie została ograniczona jedynie do działań związanych z finansowaniem ze środków UE projektów infrastruktury transportowej.

Należy też zauważyć, że zgodnie z pkt B.4.1. WoD projektu „Budowa infrastruktury systemu ERTMS/GSM-R na liniach kolejowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w ramach NPW ERTMS”, na dofinansowanie którego CUPT zawarło umowę nr POIS.05.01.00-00-0024/17, celem ww. projektu jest likwidacja bariery technicznej w radiołączności kolejowej w granicach Polski będących wewnętrznymi granicami Unii Europejskiej w powiązaniu z wprowadzeniem radiołączności kolejowej w standardzie GSM-R na wszystkich modernizowanych liniach kolejowych. Bez zawarcia ww. umów roamingowych nie można mówić o pełnej likwidacji bariery technicznej w radiołączności kolejowej, ani wprowadzenia radiołączności kolejowej w standardzie GSM-R na wszystkich modernizowanych liniach (nie tylko finansowanych ze środków UE).

O wykorzystaniu roamingu GSM – GSM-R w cyfryzacji łączności na kolei CUPT informowało w swoim biuletynie informacyjnym nr 3/2019 z marca 2019 r.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Biuletyn udostępniony na stronie CUPT: <https://www.cupt.gov.pl/publikacje/biuletyn-cupt/> (data dostępu 30 sierpnia 2022 r.).

Mając na uwadze komplementarność UoD nr POIS.05.01.00-00-0024/17 z zawieraniem umów roamingowych, zapisy Statutu CUPT oraz rolę CUPT określoną przez Ministra Infrastruktury w Suplemencie do KPW TSI, CUPT miało obowiązek domagać się od PKP PLK S.A. informacji o zawieraniu umów z operatorami GSM.  
(akta kontroli str. 596-600, 603-611)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia wywiązywanie się CUPT z obowiązków wynikających z kontrolowanych umów zawartych na dofinansowanie ze środków POIiŚ, jako niepełne. Mimo szerokiego zakresu pozyskiwanych danych, wskaźniki produktu dotyczące budowy systemów ERTMS/ETCS służące do monitorowania postępu rzeczowego (z racji przyjmowania wartości „0”) nie dostarczały odpowiedniej informacji o stopniu osiągnięcia założonych efektów realizacji kontrolowanych UoD.

Przeprowadzane kontrole i monitoring szerokiego zakresu danych nie stanowiły skutecznego narzędzia nadzoru nad terminowością realizacji UoD i nie przyczyniły się do realizacji czterech kontrolowanych UoD w pierwotnie zakładanym terminie. CUPT nie będąc wyposażonym w bezpośrednie narzędzia wpływu na PKP PLK S.A. wspierał się udziałem przedstawicieli IZ, ministra właściwego ds. transportu oraz UTK w organizowanych przez siebie spotkaniach z tym beneficjentem. Jednakże stosowanie uwag i zaleceń CUPT dotyczących przeciwdziałania występującym problemom i ryzykom w toku realizacji dofinansowanych projektów, było w całości uzależnione od ich uwzględnienia przez PKP PLK S.A. W związku z przekładaniem przez PKP PLK S.A. terminów zakończenia realizacji rzeczowej poszczególnych projektów poza okresy ich realizacji określone w UoD, CUPT zawierało aneksy do tych umów wydłużające okresy kwalifikowania wydatków, celem zapewnienia, że całość zakontraktowanej kwoty dofinansowania zostanie wykorzystana.

CUPT nie egzekwowało przekazywania przez PKP PLK S.A. informacji o zawieraniu umów roamingu GSM – GSM-R, co było postępowaniem nierzetelnym, niezgodnym z rolą przypisaną CUPT w KPW TSI.

NIK natomiast ocenia pozytywnie działania CUPT związane z weryfikacją wydatków ponoszonych w ramach badanych umów oraz rozszerzenie zakresu pozyskiwanych informacji otrzymywanych od PKP PLK S.A. o dane zawarte w tabelach statusowych (od 2018 r.) oraz w tabelach postępu (od 2021 r.).

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- |         |  |
|---------|--|
| Uwagi   | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.  |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Egzekwowanie od PKP PLK S.A. informacji o umowach zawartych w zakresie roamingu GSM – GSM-R.</li><li>2. Stosowanie w każdym przypadku mechanizmów zapewniających terminowe rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie.</li></ol> |

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 19 września 2022 r.

Kontroler  
Jerzy Bazylewicz  
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury  
p.o. Dyrektora  
Marek Maj

/-/

.....  
*podpis*

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury  
p.o. Dyrektor  
Marek Maj

MMaj

.....  
*podpis*