



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4114-002-01/2014
I/14/006

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/006 – Przygotowanie i realizacja projektu „Budowa połączenia kolejowego MPL »Katowice« z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice – Pyrzowice; Prace przygotowawcze”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89049 z dnia 7 lutego 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Wiesław Pietrzyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89076 z dnia 10 marca 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Regon 017319027
Kierownik jednostki kontrolowanej	Remigiusz Paszkiewicz, Prezes Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-9)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba kontroli skontrolowała działalność PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.¹, której celem było wykonanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej dla zadania „Budowa połączenia kolejowego MPL „Katowice” z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice – Pyrzowice”. Cel kontrolowanej działalności nie został osiągnięty, czego przyczyną, jak ustalono w toku kontroli, był sprzeciw społeczności lokalnych, które nie zgadzały się na planowaną trasę połączenia kolejowego. Sprzeciw miał zasadniczy wpływ na przebieg postępowania administracyjnego w sprawie wydania – kluczowej dla całego przedsięwzięcia – decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Żądanie przez organ prowadzący postępowanie w tej sprawie uzupełnienia złożonej wraz z wnioskiem dokumentacji stało się źródłem sporu pomiędzy PKP PLK a wykonawcą. Podjęte przez PKP PLK próby ugodowego rozwiązania sporów ze społecznościami lokalnymi i z wykonawcą zakończyły się niepowodzeniem², co w rezultacie przesądziło o przerwaniu realizacji zaplanowanego zadania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Z poczynionych podczas kontroli ustaleń wynika, że prace nad przygotowaniem dokumentacji od początku przebiegały z opóźnieniem w stosunku do przyjętego harmonogramu. Ryzyko przekroczenia terminu zakończenia prac projektowych

¹ Zwana dalej „Spółką” lub „PKP PLK”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna oraz ocenę opisową, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania jednostki w zakresie objętym kontrolą.

wzrosło na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, prowadzonego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach³. Uzyskanie tej decyzji było warunkiem wydania decyzji o lokalizacji linii kolejowej i pozwolenia na budowę. Po upływie dziewiętnastu miesięcy od daty wszczęcia postępowania, pod wpływem masowych protestów mieszkańców gmin Ożarówice i Bobrowniki oraz opinii Zespołu Roboczego Komisji Krajowej Ocen Oddziaływania na Środowisko⁴, RDOŚ zażądał od PKP PLK uzupełnienia przedłożonego raportu o oddziaływaniu na środowisko⁵, m.in. o analizę siedmiu wariantów przebiegu trasy rozpatrywanych w 2007 r. przez samorząd województwa śląskiego. Zakres uzupełnienia Raportu stał się przedmiotem sporu pomiędzy PKP PLK a wykonawcą, który zażądał dodatkowego wynagrodzenia za część prac wymienionych w żądaniu RDOŚ, ponieważ jego zdaniem wykraczały one poza przedmiot umowy. Zawarta z wykonawcą ugoda, uwzględniająca postulaty mieszkańców gminy Ożarówice, nie doszła do skutku ze względu na stanowisko Centrum Unijnych Projektów Transportowych⁶. W tej sytuacji Spółka odstąpiła od umowy z wykonawcą i wystąpiła jednocześnie z wnioskiem do CUPT o rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu 1. W dniu 29 września 2009 r. PKP PLK zawarły z konsorcjum⁷: Pöyry Infra GmbH (pełniącą obowiązki Lidera Konsorcjum), Poyry Infra Sp. z o.o. z Krakowa i DB International GmbH, umowę⁸ na wykonanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej dla zadania „Budowa połączenia kolejowego MPL »Katowice« z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice – Pyrzowice”. Cena brutto za wykonanie przedmiotu Umowy wynosiła 63 860 973,00 zł (63 462 204,00 zł przed wzrostem stawki podatku VAT), a cena netto 52 018 200,00 zł. Umowę zawarto po przeprowadzeniu przez Spółkę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹.

W załączniku nr 3 do Umowy zawarto opis przedmiotu zamówienia¹⁰, stanowiący trzecią część specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zatwierdzonej w dniu 27 marca 2008 r. przez ówczesnego Prezesa Zarządu Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 106-185)

Określona w OPZ trasa połączenia kolejowego ustalona została w zawartym przez Spółkę z Województwem Śląskim w dniu 14 czerwca 2007 r. Liście intencyjnym w sprawie współpracy na rzecz przygotowania realizacji połączenia kolejowego, łączącego MPL „Katowice” w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej. Obejmowała ona jeden wybrany (preferowany) wariant (nr VI) z siedmiu tras porównywanych, w sporządzonej w maju 2007 r. (na zlecenie Zarządu Województwa Śląskiego), Koncepcji powiązań komunikacją kolejową MPL „Katowice” w Pyrzowicach z aglomeracją górnośląską¹¹. W OPZ określono, że preferowana trasa miała przebiegać po istniejących liniach PKP PLK na odcinku Katowice - Chorzów Batory - Bytom¹² oraz nowym śladem na odcinku

³ Zwanego dalej „RDOŚ”.

⁴ Zwany dalej „ZRKKOŚ” (Komisja jest organem opiniodawczo-doradczym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

⁵ Zwanego dalej „Raportem”.

⁶ Zwanego dalej „CUPT”.

⁷ Zwanym dalej „Wykonawcą”.

⁸ Nr 60/005/00058/056/09/II, zwana dalej „Umową”.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej „ustawą Pzp”.

¹⁰ Zwanym dalej „OPZ”.

¹¹ Zwana dalej „Koncepcją”.

¹² Z wariantowym wyprostowaniem trasy na odcinku Chorzów Batory – Bytom.

Bytom – MPL Pyrzowice (przez Piekary Śląskie). W pkt. 3.3 OPZ określono, iż z uwagi na zdefiniowanie w zakresie ogólnym i zaakceptowanie przez władze samorządowe województwa śląskiego przedmiotowej trasy połączenia kolejowego, „(...) Wykonawca nie będzie rozpatrywał innych przebiegów trasy”, przy czym zobowiązano Wykonawcę w pkt 5.4.4., dotyczącym opisu środowiska w obszarze realizacji przedsięwzięcia, do sporządzenia wielokryterialnej oceny środowiskowej lokalizacji przedsięwzięcia, obejmującej przebieg wybranego wariantu trasy oraz przebieg tras rozpatrywanych w ramach Koncepcji.

(dowód: akta kontroli str. 142-149, 439-456)

Realizując etap V Umowy, Wykonawca opracował Raport, który zgodnie z pkt 5.5 OPZ winien być wykonany zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³, a od 15 listopada 2008 r. wg obowiązujących w tym zakresie przepisów 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 środowisko¹⁴. Raport został w dniu 13 września 2010 r.¹⁵ odebrany przez Spółkę jako zakończony, kompletny i bez wad. Wykonawca dołączył ww. Raport do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie wymogiem art. 74 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w ramach realizacji etapu VI Umowy, tj. uzyskania ww. decyzji) Wykonawca przedłożył - w dniu 15 września 2010 r. Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Katowicach.

W wyniku postępowania o wydanie ww. decyzji, prowadzonego od 22 września 2010 r. Wykonawca w dniu 16 września 2011 r. przekazał RDOŚ ujednoczony Raport, uwzględniający zmiany projektowe oraz odpowiedzi na protesty i uwagi zgłoszone w trakcie wyłożenia dokumentów do publicznej wiadomości.

Zespół Roboczy Krajowej Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko na wniosek RDOŚ przedstawił stanowisko¹⁶ w sprawie wydania przedmiotowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. ZRKKOOŚ uznał, że akta sprawy nie pozwalały na sformułowanie środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia i zarekomendował RDOŚ wezwanie Inwestora do uzupełnienia Raportu. RDOŚ w związku z powyższym stanowiskiem ZRKKOOŚ wezwał Wykonawcę w piśmie z 8 maja 2012 r. do uzupełnienia Raportu. Zakres uzupełnień obejmował m.in. przedstawienie w analizach wariantów przedsięwzięcia rozpatrywanych w Koncepcji (z uwzględnieniem ich lokalizacji), jasno sformułowanych kryteriów oceny, przyjętych wskaźników, uzasadnienia dla eliminacji poszczególnych wariantów oraz o wielokryterialną analizę wariantowej lokalizacji inwestycji z jasno sformułowanymi kryteriami, przyjętymi wagami i uzasadnieniem przyjęcia kryteriów wykluczających. W piśmie tym RDOŚ wezwał także do przedstawienia uzasadnienia wyboru proponowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko, po przeprowadzeniu wielokryterialnej analizy wariantów, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 7 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 124-185, 538-540, 833-885, 950-974)

Wykonawca do dnia odstąpienia od Umowy (28 marca 2014 r.) nie przedłożył RDOŚ uzupełnionego Raportu w zakresie wynikającym z ww. wezwania, pomimo iż Spółka w okresie od czerwca 2012 r. do grudnia 2013 r. wielokrotnie wzywała Wykonawcę do wykonania uzupełnień Raportu i przeprowadziła kontrole jego działań

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwana dalej „ustawą Poś”

¹⁴ Dz. U. z 2013, poz. 1235 ze zm., zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

¹⁵ Protokół odbioru Nr IRRK23-3-0815-POliŚ7.1-20.2/106/10

¹⁶ Posiedzenia w dniach 19 i 28 marca 2012 r.

w tym zakresie. Według Wykonawcy, zakres uzupełnienia Raportu przewidziany w wezwaniu RDOŚ wykraczał poza zakres przewidziany w Umowie, a w związku z tym Wykonawca oczekiwał zlecenia zamówienia dodatkowego na wykonanie dodatkowych analiz.

(dowód: akta kontroli str. 980-1054, 1068-1100, 1176-1178)

2. Umowa na wykonanie dokumentacji (po zmianach) ustalała jej realizację w podziale na 15 etapów i zadań szczegółowych, z których etap dziesiąty opracowania dokumentacji przetargowej (na wykonanie robót budowlanych), kończący realizację Umowy, miał zostać wykonany do 600 dni od daty podpisania Umowy, tj. do 22 maja 2011 r.

Do 28 marca 2014 r., tj. odstąpienia od realizacji Umowy, Wykonawca wykonał oraz przekazał Spółce opracowania i dokumentacje objęte dziesięcioma etapami i zadaniami szczegółowymi¹⁷, za które należna Wykonawcy cena stanowiła 88,0 % wartości netto zamówienia, tj. 45 759 018,00 zł. Spółka odebrała opracowania i dokumentację wykonaną w ramach ośmiu etapów i zadań szczegółowych¹⁸ na kwotę 35 111 715,00 zł netto (67,5% wartości netto zamówienia), za wykonanie których wypłaciła łączne wynagrodzenie w wysokości netto 23 708 405,73 zł (31 662 747,18 zł brutto), stanowiące 45,6% wartości netto zamówienia. Powyższe wynikało z naliczenia przez Spółkę kar umownych w łącznej kwocie 11 403 249,27 zł z tytułu opóźnień w realizacji: etapu Ia o 12 dni (14 400,00 zł), etapu Ib o 208 dni (249 600,00 zł), etapu V o 164 dni (186 960,00 zł) i etapu IXa o 269 dni (10 952 289,27 zł). Opóźnienia te liczone do dnia przekazania części dokumentacji dla etapu projektowania, mimo że całość wymaganej Umową dokumentacji dla etapu Ia, V i IXa Spółka otrzymywała w terminie późniejszym. Zakończenie przez Wykonawcę sukcesywnie przekazywanych Spółce opracowań i dokumentacji, aż do uzyskania ich kompletności zgodnej z wymaganiami Umowy, dla etapu Ia (*Wykonanie map do realizacji umowy i dokumentów do podziału nieruchomości*) nastąpiło w dniu 23 lipca 2010 r.¹⁹, dla etapu V (*Opracowanie Raportu*) w dniu 9 września 2010 r.²⁰, a dla etapu IXa (*Opracowanie dokumentacji projektowej*) w dniu 18 listopada 2011 r.²¹, tj. odpowiednio: z opóźnieniem 147, 195 i 270 dni w stosunku do wymaganych Umową terminów: 26 lutego 2010 r. (etap Ia i V) i 21 lutego 2011 r. (etap IXa).

(dowód: akta kontroli str. 195, 209, 220, 259, 305-435, 462-476, 481, 517, 785-790, 801, 808, 839-840, 898, 895, 1177-1178)

Wykonawca z opóźnieniem przekazał Spółce kompletne i zgodne z wymaganiami Umowy uprzednio protokolarnie odebrane opracowania i dokumentację wykonaną w ramach pozostałych etapów: etapu II (*Wykonanie badań geotechnicznych i geologicznych*), etapu III (*Opracowania prognoz społeczno-gospodarczych i analiz marketingowych*), etapu IV (*Trasowanie linii, ustalenie zakresu robót, wybór opcji*) i etapu VIII (*Opracowanie Studium Wykonalności - Faza II*). Dokumentację tę przekazano, odpowiednio: 18 listopada 2011 r.²², 22 stycznia 2010 r.²³, 23 lutego

¹⁷ Etapy: Ia, Ib, II, III, IV, V, VIII, IXa, IXb i XI.

¹⁸ Za wyjątkiem etapów IXb i XI.

¹⁹ Protokół Nr I/5/2010.

²⁰ Protokół nr IRRK23-3-0815-POIiS7.1-20.2/106/10

²¹ Protokół nr IRRK23-3-0815-POIiS7.1-20.2/296/11.

²² Protokół Nr IRRK23-3-0815-POIiS7.1-20.2/294/11.

²³ Protokół Nr IRRK23-3-0815-POIiS7.1-20.2/8/10.

2010 r.²⁴ i 16 marca 2011 r.²⁵, tj. 600, 25, 27 i 83 dni po określonym w Umowie terminie: 28 marca 2010 r., 28 grudnia 2009 r., 27 stycznia 2010 r. i 23 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 220, 259, 468-477, 494-507, 517, 785-790, 824, 831, 882)

Jak z powyższego wynika, nie zostały m.in. zrealizowane etapy VI i VII Umowy, w ramach których Wykonawca zobowiązany był do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz do przygotowania wniosku o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, tj. etapów poprzedzających wykonanie dokumentacji projektowej. Całość dokumentacji projektowej, obejmującej projekty budowlane wraz z pozwoleniem na budowę, projekty wykonawcze i przedmiary robót, miała być wynikiem etapu IX, który powinien zakończyć się do 21 lutego 2011 r. W aneksie nr 4, który wszedł w życie z dniem 8 sierpnia 2011 r., dokonano podziału etapu IX na zadania szczegółowe: projekt budowlany (IXa), projekt wykonawczy (IXb) oraz uzyskanie pozwolenia na budowę (IXc), podlegające odrębnym odbiorom i zapłatom wynagrodzenia za ich realizację, ustalonym w Umowie w kwotach odpowiednio: 20 357 415,00 zł; 10 335 303,00 zł i 626 382,00 zł, tj. łącznie 31 319 100,00 zł, jak ustalono w Umowie za wykonanie całego etapu IX. W konsekwencji Spółka dokonała odbioru projektu budowlanego przed uzyskaniem ww. decyzji, warunkujących jego wykonanie oraz bez uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie tego projektu. Za wykonanie projektu budowlanego Spółka wypłaciła Wykonawcy kwotę netto 9 405 125,73 zł (brutto 14 087 331,18 zł), po potrąceniu naliczonych kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania zadania IXa.

(Dowód: akta kontroli str. 254-260, 886-899)

3. W dniu 30 czerwca 2010 r. Spółka zawarła z Centrum Unijnych Projektów Transportowych umowę nr POIS.07.01.00-00-008/09-00²⁶ o dofinansowanie Projektu: „Budowa połączenia kolejowego MPL »Katowice« w Pyrzowicach z miastami aglomeracji górnośląskiej, odcinek Katowice – Pyrzowice – PRACE PRZYGOTOWAWCZE”.

W umowie o dofinansowanie określono planowany koszt realizacji Projektu w kwocie 63 462 204,00 zł, w tym podatek VAT w kwocie 11 444 004,00 zł. CUPT zobowiązało się do udzielenia dofinansowania na realizację Projektu w kwocie nie większej niż 52 018 200,00 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 750-784)

Spółka wypłaciła Wykonawcy za wykonane prace w ramach realizacji etapów i zadań szczegółowych Ia, Ib, II-V, VIII i IXa kwotę 23 708 465,71 zł netto, w tym 22 297 696,87 zł ze środków objętych umową o dofinansowanie, stanowiących koszty kwalifikowalne Projektu.

Jak przedstawiono w nin. wystąpieniu Spółka nie zakończyła realizacji Projektu w wyznaczonym umową o dofinansowanie ostatecznym terminie kwalifikowania wydatków, tj. do 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 750-790, 797-899, 1179-1181)

4. W związku z uchwałą²⁷ Zarządu Spółki z 27 marca 2014 r., pismem²⁸ z 28 marca 2014 r. poinformowano Wykonawcę, że Spółka odstępuje w całości od Umowy,

²⁴ Protokół Nr IRRK23-3-0815-PoliŚ7.1-20.2/21/10.

²⁵ Protokołem Nr IRRK23-3-0815-PoliŚ7.1-20.2/72/11.

²⁶ Zwana dalej „umową o dofinansowanie”. Do umowy zawarto dwa aneksy nr 1 z 15 marca 2011 r. i Nr 2 z 5 sierpnia 2011 r.

²⁷ Nr 226/2014.

²⁸ Nr IRRK23-3-0815-PoliŚ7.1-20.2/14/2014.

a odstąpienie to ma skutek *ex tunc* (z mocą wsteczną). Spółka podając przyczyny odstąpienia wskazała, że Wykonawca rażąco opóźnił się (o ponad 980 dni²⁹) z zakończeniem przedmiotu Umowy, dostarczył dokumentację zawierającą istotne wady oraz nie uzyskał żadnej z kilku wymaganych decyzji administracyjnych, a w szczególności nie wykonał wezwania RDOŚ do uzupełnienia Raportu. W związku z powyższym Spółka zażądała od Wykonawcy zwrotu wynagrodzenia w wysokości netto 23 708 465,73 zł.

Po odstąpieniu od Umowy Spółka wystąpiła w dniu 14 kwietnia 2014 r. do CUPT z wnioskiem o rozwiązanie umowy o dofinansowanie za porozumieniem stron.

Według wyjaśnień Dyrektora CUPT, termin zwrotu przekazanego Spółce dofinansowania w kwocie 22 297 696,87 zł oraz odsetek od tej kwoty zostanie określony w porozumieniu rozwiązującym umowę o dofinansowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 1176-1181)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podpisując aneks nr 4 Spółka umożliwiła Wykonawcy realizację projektu budowlanego w ramach etapu IX bez uprzedniego uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych (o środowiskowych uwarunkowaniach i o lokalizacji linii kolejowych).

(dowód: akta kontroli str. 254-260, 838-841)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Katowice, dnia 27 czerwca 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

²⁹ Stan na 27 marca 2014 r.