

Błędy w planowaniu i wzrost kosztów. NIK o modernizacji wybranych linii kolejowych

8.6.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli zbadała realizację przez PKP PLK S.A. ośmiu inwestycji kolejowych współfinansowanych ze środków unijnych. Łączny koszt ich modernizacji wyniósł 8,49 mld zł. Kontrola obejmująca lata 2017-2024 ujawniła nierzetelne przygotowanie dokumentacji, zaniedbania na etapie planowania, w tym błędy w programach funkcjonalno-użytkowych, oraz nieefektywny monitoring przebiegu inwestycji.

Skutkowało to znacznymi opóźnieniami - sięgającymi nawet pięciu lat - oraz wzrostem kosztów o blisko 500 mln zł, z czego prawie 30 mln zł poniesiono z winy Spółki. Dodatkowo, brak należytego zabezpieczenia placu budowy przez nierzetelnego wykonawcę doprowadził do kradzieży infrastruktury o wartości ponad 12,5 mln zł. W związku z wykrytymi nieprawidłowościami NIK rekomenduje Zarządowi PKP PLK S.A. wdrożenie działań organizacyjnych i zarządczych, aby zapewnić rzetelne planowanie i przygotowanie projektów, co pomoże zminimalizować ryzyko dalszych opóźnień i zoptymalizować koszty.

Inwestycje kolejowe powinny przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności kolei jako środka transportu i poprawienia bezpieczeństwa transportu kolejowego. Decyzje o przeznaczeniu w latach 2020-2025 środków publicznych w wysokości kilkudziesięciu miliardów złotych na modernizację lub rewitalizację nawierzchni kolejowej, urządzeń sieci trakcyjnej, a także modernizację lub budowę nowoczesnych urządzeń sterowania ruchem kolejowym, miały docelowo podnieść niezawodność systemów bezpieczeństwa i zminimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji potencjalnie niebezpiecznych, powodujących konieczność prowadzenia ruchu przy wykorzystaniu sygnałów zastępczych. Inwestycje te miały także spowodować m.in.: wzmocnienie transportu kolejowego w kraju poprzez zwiększenie długości torów, poprawę jakości przewozów pasażerskich przez osiągnięcie wyższej średniej prędkości pociągów oraz skrócenie czasu podróży. W okresie objętym kontrolą PKP PLK S.A. realizowała wieloletnie projekty inwestycyjne ujęte w Krajowym Programie Kolejowym (KPK), finansowane ze środków krajowych oraz współfinansowane ze środków UE w ramach perspektyw finansowych 2014-2020 i 2021-2027. Według stanu na 31 grudnia 2023 r. wartość łączna inwestycji ujętych w KPK wynosiła 166,4 mld zł, w tym:

1. 79,0 mld zł w zakresie perspektywy 2014-2020,
2. 76,2 mld zł w zakresie perspektywy 2021-2027,
3. 11,1 mld zł w zakresie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO).

W dokumentacji przedprojektowej inwestycji wytypowanych do kontroli, która była niezbędna do złożenia wniosku o dofinansowanie, zawarto analizy uzasadniające realizację inwestycji. Miały one przede wszystkim istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki, gdyż stanowiły połączenie ważnych ośrodków regionalnych i miały wysokie obłożenie osób podróżujących. Z analizy przedkontrolnej NIK oraz interpelacji poselskich wynikało, że realizacja projektów inwestycyjnych ujętych w KPK nie przebiegała planowo, a występujące opóźnienia bezpośrednio wpływały na uzyskanie ostatecznego efektu, tj. poprawę bezpieczeństwa i funkcjonowania transportu kolejowego w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych.

Kontrole NIK z 2015 r. i 2022 r. wykazały poważne problemy w realizacji inwestycji kolejowych przez PKP PLK S.A.: opóźnienia, brak osiągnięcia zakładanych efektów oraz nierzetelne przygotowanie dokumentacji. Przyczyną był m.in. nieskuteczny nadzór ministra transportu. Stwierdzono też ryzyko

niewykonania zadań z Krajowego Programu Kolejowego, co mogło skutkować utratą środków UE. W efekcie NIK ponownie skontrolowała inwestycje, badając czy modernizacja wybranych linii kolejowych przebiegała w sposób prawidłowy i gospodarny oraz czy PKP PLK S.A. prawidłowo i rzetelnie nadzorowała przygotowanie i realizację inwestycji kolejowych.

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. są zarządcą infrastruktury, a komórką odpowiedzialną za prowadzenie projektów jest Centrum Realizacji Inwestycji (CRI). Struktura ta dzieli Polskę na pięć regionów inwestycyjnych. Kontrola objęła lata 2017-2024 (do 23 listopada). Dotyczyła ośmiu inwestycji realizowanych przez trzy regiony CRI oraz Centralę Spółki.

Etap przygotowania inwestycji

Realizacja przez PKP PLK S.A. wszystkich ośmiu skontrolowanych linii kolejowych, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie przebiegała prawidłowo. Spółka nienależycie wywiązywała się z obowiązków inwestora na etapie prac przygotowawczych wszystkich skontrolowanych inwestycji. Zaniedbania i błędy Spółki zarówno na etapie opracowywania założeń projektowych, jak i w procesie kompletowania dokumentacji projektowo-technicznej doprowadziły do znacznych opóźnień w rozpoczęciu inwestycji, wzrostu kosztów i utrudnień w trakcie prowadzonych prac budowlanych. Przygotowane na potrzeby pięciu inwestycji programy funkcjonalno-użytkowe (PFU), będące kluczowym dokumentem techniczno-prawnym w procesie planowania i przygotowania inwestycji były nierzetelne. Nie uwzględniono w nich pełnego lub precyzyjnego zakresu niezbędnych robót budowlanych lub zawarto nieaktualne uwarunkowania co do stanu infrastruktury kolejowej. W efekcie niezbędne było wprowadzanie poprawek, uzgodnień lub zmian w trakcie projektowania i budowy, co powodowało zgłaszanie roszczeń finansowych wykonawców za prace nieujęte w PFU, ale niezbędne do realizacji. W konsekwencji, trzeba było aneksować umowy z wykonawcami, co wydłużało czas realizacji inwestycji oraz zwiększało wynagrodzenia wykonawców za realizację robót dodatkowych.

Określone w tym dokumencie założenia projektowe w przypadku jednej z inwestycji nie pozwalały na osiągnięcie zakładanych celów rewitalizacji linii kolejowej, gdyż przyjęto wariant przewidujący jedynie miejscową wymianę nawierzchni torowej. W konsekwencji, aby osiągnąć cele projektu dotyczące zwiększenia prędkości docelowej pociągów do 120 km/h, w trakcie realizacji inwestycji zlecono kompleksową wymianę szyn na całej modernizowanej linii. Wiązało się to z powtórным wykonaniem części robót zrealizowanych już na tym odcinku oraz przedłużeniem czasu realizacji inwestycji o prawie osiem miesięcy.

W drugiej inwestycji nie uwzględniono w PFU rzeczywistego stanu technicznego urządzeń elektroenergetycznych, co wymagało przeprowadzenia ich ponownego przeglądu, a następnie opracowania nowej dokumentacji technicznej i zlecenia robót dodatkowych. Wpłynęło to na wydłużenie terminu realizacji inwestycji prawie o pięć miesięcy.

W kolejnym przypadku przyjęto parametry nośności obiektów inżynierskich, które zostały zakwestionowane przez wykonawcę. W efekcie konieczne było uzyskanie od zewnętrznego podmiotu opinii technicznej w zakresie zastosowania właściwej metody obliczeniowej nośności. Spowodowało to rozpoczęcie robót budowlanych po upływie 18 miesięcy od przekazania placu budowy. W przypadku innej inwestycji w PFU omyłkowo ujęto prace dotyczące odwodnienia, które wykraczały poza zakres uzyskanego pozwolenia na budowę. Konsekwencją tego błędu było zgłoszenie roszczeń przez wykonawcę z tytułu utraty przez niego korzyści finansowych ze względu na brak możliwości realizacji tych robót.

Na etapie opracowywania koncepcji kolejnej inwestycjiw PFU nieprecyzyjnie ustalono zakres przedmiotowy robót do zrealizowania i sposób ich prowadzenia. W dokumentacji tej nie przewidziano budowy zbiorników retencyjnych, które ze względu na ukształtowanie terenu okazały się konieczne. Dopiero po uwagach zgłoszonych przez zarządcę linii kolejowych i Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zmieniono zakres realizowanej inwestycji. Skutkowało to zwiększeniem kosztów i wydłużeniem terminu ukończenia inwestycji o ponad dwa lata.

Spółka nienależycie wywiązywała się również z obowiązków inwestora na etapie kompletowania dokumentacji projektowo-technicznej (w tym wymaganych decyzji administracyjnych). Doprowadziło to do kolejnych opóźnień na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót, sięgających nawet czterech lat. Wynikały one głównie z długotrwałego procedowania wniosków o wydanie decyzji administracyjnych (m.in. na skutek ich wielokrotnego uzupełniania) lub konieczności pozyskania nowych decyzji w związku ze zmianą zakresu robót.

Etap realizacji inwestycji

Realizacja prac budowlanych także przebiegała z opóźnieniem w odniesieniu do pierwotnych założeń. Spowodowane to było kumulacją prac budowlanych z różnych branż wykonywanych w tym samym czasie oraz utrudnieniami w prowadzeniu dalszych robót. W przypadku jednej z inwestycji opóźnienie spowodowane było m.in. koniecznością odbudowy zniszczonej infrastruktury kolejowej wskutek wielokrotnych kradzieży i dewastacji. Wiązało się to z wydłużeniem czasu jej realizacji o osiem miesięcy i poniesieniem dodatkowych kosztów w kwocie 3,5 mln zł. Ponadto, niezinwentaryzowane kolizje urządzeń i sieci podziemnych wymagały uzgodnień z gestorami sieci lub właścicielami obiektów, co także wstrzymywało prace. Wykonawcy nie zapewnili wystarczającej liczby personelu oraz sprzętu w odniesieniu do planowanego zakresu robót i możliwości ich prowadzenia, a to również wydłużyło czas realizacji inwestycji. W przypadku jednej inwestycji **Spółka nie podjęła odpowiednich działań w celu rozwiązania umowy z nierzetelnym wykonawcą. Niezasadnie kontynuowano z nim współpracę przez ponad dwa lata, pomimo że nie wywiązywał się z płatności na rzecz podwykonawców oraz nie zrealizował żadnych zasadniczych robót w branży Sterowania Ruchem Kolejowym, teletechniki, energetyki, sieci trakcyjnej oraz branży sanitarnej. Dodatkowo, w okresie obowiązywania umowy, przez ponad 1,5 roku niewłaściwie zabezpieczał plac budowy, co doprowadziło do 31 kradzieży infrastruktury kolejowej o wartości ok. 12,5 mln zł.** Spółka odstąpiła od umowy dopiero po dwóch latach od potwierdzenia okoliczności, uzasadniających ten krok. Choć wykonawca ten znajdował się w trudnej sytuacji finansowej, Spółka podjęła wobec niego działania zmierzające do wyegzekwowania roszczeń na kwotę 17,2 mln zł dopiero po dwóch latach od odstąpienia od umowy, co niesie ze sobą ryzyko bezskutecznej egzekucji. W ocenie NIK było to działanie zdecydowanie spóźnione i niegospodarne.

W czterech inwestycjach nie korzystano w pełnym zakresie z przysługujących Inwestorowi, na podstawie zawartych z wykonawcami umów, uprawnień do stosowania sankcji za niedotrzymanie warunków kontraktowych. Pomimo posiadania przez Spółkę wiedzy o zasadności dochodzenia kar, wystąpiły przypadki zaniechania ich naliczenia na łączną kwotę 27,7 mln zł, a w dwóch inwestycjach nie podjęto niezwłocznych działań w celu dochodzenia roszczeń na kwotę 17,8 mln zł. W związku z realizacją badanych inwestycji Spółka poniosła koszty zwiększone o niemal 500 mln zł (tj. o 5,8%), w stosunku do początkowo zaplanowanych. Główną przyczyną zwiększenia nakładów było wydłużenie czasu realizacji inwestycji.

Nadzór Spółki nad realizacją inwestycji

Wdrożone w Spółce procedury oraz narzędzia służące do monitorowania przebiegu realizacji inwestycji nie przyczyniły się do podejmowania przez Zarząd Spółki skutecznych, wyprzedzających działań zaradczych w celu minimalizacji potencjalnych zagrożeń inwestycyjnych (technicznych, prawnych oraz kontraktowych). **Działający w Spółce system EPM do monitoringu i raportowania postępów prac oraz identyfikacji ryzyk nie spełniał funkcji, do której był przeznaczony. Zawarte w nim dane dotyczące realizowanych inwestycji często nie odpowiadały stanowi faktycznemu, gdyż ich nie aktualizowano na bieżąco.** Z kolei ryzyka inwestycyjne identyfikowano i ujmowano w tym systemie dopiero w momencie ich ujawnienia, co nie sprzyjało optymalnemu zarządzaniu inwestycjami.

Łączny koszt modernizacji badanych linii kolejowych wyniósł 8,49 mld zł. W stosunku do pierwotnych założeń koszty wzrosły o niemal 500 mln zł, tj. 5,8%. Główną przyczyną zwiększenia nakładów było wydłużenie czasu realizacji inwestycji, co wygenerowało koszty w wysokości 397,9 mln zł (80,1% ogółu wzrostu). Pozostałe 98,6 mln zł (19,9%) przeznaczono na roboty dodatkowe, jednakże niemal 30 mln zł z tej kwoty poniesiono z winy Spółki wskutek nierzetelnego określenia dla pięciu inwestycji zakresu robót na etapie prac przygotowawczych.

Wniosek

Do Zarządu PKP PLK S.A.:

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych, zapewniających rzetelne planowanie i przygotowanie projektów inwestycyjnych, w celu zminimalizowania ryzyka opóźnień realizacji inwestycji oraz optymalizacji ich kosztów.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/blady-w-planowaniu-i-wzrost-kosztow-nik-o-modernizacji-wybranych-linii-kolejowych.html>