

# Przemiany w infrastrukturze pod kontrolą NIK

W roku jubileuszu stulecia naczelnego organu kontroli państwowej, prezentujemy cykl artykułów poświęconych wpływowi działalności Najwyższej Izby Kontroli na funkcjonowanie państwa w różnych obszarach. Zamyka go opracowanie dotyczące aktywności Departamentu Infrastruktury związanej z transportem, łącznością, gospodarką morską, budownictwem, gospodarką przestrzenną i mieszkaniową.

## LESZEK KORCZAK

---

Artykuł prezentuje ustalenia kontroli przeprowadzonych w latach 1995–2018 przez funkcjonujący w strukturze Najwyższej Izby Kontroli od 2011 r. Departament Infrastruktury<sup>1</sup>. Kontynuuje on działalność prowadzoną uprzednio przez: Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności oraz Zespół Komunikacji i Łączności. Przeprowadza on kontrole dotyczące spraw

objętych działami administracji rządowej, takimi jak: transport, gospodarka morską, łączność, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa oraz zadań realizowanych przez ministrów właściwych dla tych działów, podporządkowanych im organów i innych jednostek. Działalność Departamentu w tym okresie związana była przede wszystkim z badaniem procesu przemian, jakie zachodziły w transporcie, łączności i gospodarce morskiej, pozwalających na dostosowanie tych dziedzin do wymagań członkostwa

---

<sup>1</sup> Na potrzeby artykułu przyjęto, że przez Departament Infrastruktury należy rozumieć zarówno obecną jednostkę organizacyjną NIK, jak i jednostki funkcjonujące w jej strukturze pod innymi nazwami, które prowadziły opisaną w artykule działalność kontrolną. Warto podkreślić, że zasadniczy wpływ mieli na nią dyrektorzy Departamentu, którymi byli: w latach 1988–2011 Krzysztof Wierzejski, w latach 2011–2013 Stanisław Jarosz, w 2013 r. Andrzej Witkowski, a następnie – do chwili obecnej – Tomasz Emiljan. Andrzej Witkowski jako wieloletni wicedyrektor bezpośrednio nadzorował największą liczbę najważniejszych kontroli, w tym przedstawionych w niniejszym artykule.

Polski w Unii Europejskiej, a następnie wykorzystywanie środków pomocowych na ich modernizację i rozwój. Od 2011 r. Departament przeprowadzał również kontrole w obszarach: budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, mających istotny wpływ na dostosowanie życia codziennego obywateli do standardów europejskich. Dotyczyły zagadnień kluczowych dla modernizacji i rozwoju gospodarczego oraz zabezpieczenia w tym procesie interesów Skarbu Państwa, a także spraw związanych z bezpieczeństwem pasażerów korzystających z usług przewozowych i infrastruktury, jak również zagrożeń ekologicznych lub humanitarnych, spowodowanych niewłaściwym funkcjonowaniem transportu.

### Transport drogowy i kolejowy

W latach 1995–2018 Departament Infrastruktury opracował ponad 60 Informacji o wynikach kontroli, dotyczących transportu drogowego i kolejowego w Polsce. W obszarze transportu drogowego dotyczyły one przede wszystkim: zagadnień ogólnych; szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców; wydawania praw jazdy; funkcjonowania stacji kontroli pojazdów; bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz budowy autostrad i innych dróg krajowych. Informacje związane z transportem kolejowym odniosły się głównie do: jego funkcjonowania i bezpieczeństwa; wykorzystania środków unijnych na modernizację i rozwój oraz przekształceń strukturalnych i własnościowych kolei,

jakie nastąpiły na podstawie przepisów ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe<sup>2</sup>.

### Zarządzanie drogami miejskimi

Celem kontroli była ocena działalności organów administracji rządowej i samorządowej, zarządzających w latach 1994–1995 r. drogami publicznymi na terenach miejskich. Badaniami objęto wykonywanie ustawowych zadań dotyczących organizacji zarządzania drogami oraz sposobu wykorzystania środków na ich budowę, modernizację i utrzymanie w 16 województwach. Wykazała ona, że organizacja zarządzania drogami publicznymi w miastach charakteryzowała się dużym rozproszeniem kompetencji i oddzieleniem funkcji zarządzania od finansowania budowy i utrzymania dróg. Stwierdzono, że 65% tej kategorii dróg wymagało wykonania prac remontowych. Na terenie miast były różne rodzaje dróg, więc funkcjonowało tam kilku zarządców, co utrudniało: koordynację robót drogowych, organizację ruchu oraz możliwość przesunięć środków na wykonywanie pilnych zadań.

Nieprawidłowości w działaniach zarządów polegały m.in. na: zaliczaniu ulic lokalnych do kategorii wojewódzkich; zatrudnianiu pracowników bez dostatecznych kwalifikacji; nieustalaniu obowiązkowych przeglądów dróg, nierzetelnym nadzorze nad wykonywaniem robót oraz nieegzekwowaniu terminowego pobierania opłat i kar od użytkowników

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1311.

dróg publicznych. Stwierdzono ponadto, że trwające przez 5 lat prace nad projektem nowej ustawy o drogach publicznych nie zostały zakończone, ponieważ nie rozstrzygnięto sposobu ich finansowania.

Ustalenia kontroli doprowadziły do przyspieszenia prac nad nowelizacją ustawy o drogach publicznych<sup>3</sup> i wprowadzeniem zmian w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych<sup>4</sup> w tym w zakresie: sprecyzowania przepisów ustalających zasady zaliczania dróg do kategorii wojewódzkich oraz określenia systemu zarządzania i finansowania drogownictwa<sup>5</sup>.

### **Szkolenia kierowców i dopuszczanie pojazdów do ruchu**

Kontrola służyła ocenie działalności ośrodków szkolenia i egzaminowania kierowców, stacji kontroli pojazdów (skp) oraz organów administracji publicznej w zakresie: nadzoru nad szkoleniem kierowców i dopuszczaniem pojazdów do ruchu, prawidłowością wydawania praw jazdy i dowodów rejestracyjnych. Badanie, którym objęto lata 1994–1996, wykazało, że:

- szkolenie oraz egzaminowanie kandydatów na kierowców nie przygotowywało ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym;
- nierzetelnie wykonywano badania stanu technicznego pojazdów;

- w co drugim ośrodku nauki jazdy wydawano zaświadczenia o ukończeniu kursu, mimo niezrealizowania pełnego programu szkolenia, a w co trzecim rozpoczynano część praktyczną (jazdy) bez wymaganego przygotowania teoretycznego;

- ustalenia w 61 stacjach kontroli pojazdów wykazały, że 58 z nich nie było odpowiednio przygotowanych do wypełniania funkcji, a stacje niejednokrotnie dopuszczały pojazdy do ruchu, pomimo nieprzeprowadzenia wymaganych badań;

- wojewodowie wydawali upoważnienia do działalności stacjom, które nie spełniały wymagań oraz nie egzekwowali zwrotu pieczętek po wygaśnięciu upoważnień;

- minister właściwy do spraw transportu (dalej: Minister)<sup>6</sup> wydawał z opóźnieniem: zarządzenia, programy i instrukcje dotyczące funkcjonowania ośrodków szkolenia i egzaminowania kierowców oraz skp.

Ustalenia kontroli NIK doprowadziły m.in. do zaktualizowania przez Ministra ówczesnego Programu szkolenia kursowego w zakresie przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz zwiększenia nadzoru nad działalnością wojewodów w zbadanym obszarze<sup>7</sup>.

### **Budowa i eksploatacja autostrad oraz dróg krajowych**

Proces budowy i eksploatacji autostrad był przedmiotem wnikliwych badań

<sup>3</sup> Zmiany ujęte zostały w tekście jednolitym ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. nr 71 poz. 838).

<sup>4</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 123 poz. 780, ze zm. (ustawę uchylono 1.1.2006).

<sup>5</sup> *Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach*, nr ewid. 71/96/P96061, Warszawa 1996 r.

<sup>6</sup> Używane w artykule określenie „Minister”, któremu w tym samym fragmencie artykułu nie została przypisana inna właściwość, odnosi się zawsze do ministra właściwego do spraw transportu.

<sup>7</sup> *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemów szkolenia i egzaminowania kierowców, wydawania praw jazdy i dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego*, nr ewid. 55/97/P96062/DTL, Warszawa 1997 r.

Departamentu Infrastruktury, których rezultaty zostały przedstawiane w 7 Informacjach o wynikach kontroli opracowanych w latach 1998–2010. Po przeprowadzeniu w latach 1998–2003 trzech kontroli tych zagadnień<sup>8</sup>, które wykazały nieprawidłowości zarówno na etapie przygotowania, jak i budowy autostrad<sup>9</sup>, NIK na przełomie 2005 i 2006 r. wdrożyła kolejne trzy kontrole, które dotyczyły zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawartych z koncesjonariuszami autostrad<sup>10</sup>. Ujawniły one takie same nieprawidłowości na dalszych etapach prac związanych z budową i eksploatacją autostrad A1, A2 i A4.

W ocenie NIK umowy te nie zabezpieczały właściwie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad. Stwierdzono m.in., że podczas negocjacji umowy dotyczącej autostrady A1 wystąpił mechanizm korupcyjny, polegający na tym, że Minister w odniesieniu do najważniejszych jej postanowień podejmował decyzje wbrew opiniom ekspertów lub poza wiedzą zespołów negocjacyjnych. Izba stwierdziła ponadto, że koncesjonariusz nie zgromadził środków niezbędnych do realizacji

tego przedsięwzięcia. Również koncesjonariusz autostrady A4 nie wywiązał się ze zobowiązań dotyczących finansowania, budowy i eksploatacji autostrady, a Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją powierzonych mu zadań. Umożliwiło to koncesjonariuszowi prowadzenie rozliczeń w sposób niezgodny z przepisami, co doprowadziło do zaniżenia rzeczywistych przychodów z opłat pobieranych za przejazdy autostradą o 20,6 mln zł. Nieprawidłowości ustalone w toku tej kontroli oszacowano na 165,2 mln zł. W związku z potencjalnym wyrządzeniem przez koncesjonariusza szkody w mieniu Skarbu Państwa, NIK skierowała do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Z kolei kontrole zmian wprowadzonych w latach 2003–2006, w umowach koncesyjnych dotyczących budowy i eksploatacji autostrad A2 oraz A4 wykazały, że pogłębiły one niekorzystne dla Skarbu Państwa postanowienia tych umów. W rezultacie wystąpiło poważne zagrożenie dla zbilansowania wpływów i wydatków Krajowego Funduszu Drogowego<sup>11</sup> finansującego

<sup>8</sup> Por. informacje o wynikach kontroli pt.: *Realizacja ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce*, nr ewid. 175/98 P97122/DTL, Warszawa 1998 r.; *Budowa autostrad w Polsce*, nr ewid. 23/2001/P00128/DTL, Warszawa 2001 r.; *Budowa autostrad w Polsce*, nr ewid. 185/2003/P/03/066/KKT, Warszawa 2003 r.

<sup>9</sup> Kontrole wykazały m.in.: opóźnienia w realizacji inwestycji, brak właściwego systemu ich finansowania, niedostateczny nadzór nad budową autostrad oraz niegospodarne wydatkowanie środków publicznych w tym procesie.

<sup>10</sup> Por. informacje o wynikach kontroli pt.: *Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ-południe*, nr ewid. 119/2006/P/05/064/KKT, Warszawa 2006 r.; *Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę autostrad A2 i A4*, nr ewid. 151/2006/1/06/001/KKT, Warszawa 2006 r.

<sup>11</sup> Zwanego w dalszej treści artykułu KFD.

budowę autostrad; doszło też do przeniesienia na stronę rządową ryzyka związanego z budową autostrad. Wysokość zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z realizacji zmian wprowadzonych w umowach dotyczących autostrad A2 i A4 sięgnęła 22.131 mln zł. NIK negatywnie oceniła ponadto rekomendowanie przez ministra przepisów, zawartych następnie w ustawie uchwalonej przez Sejm RP<sup>12</sup>, na podstawie których wprowadzono te zmiany.

Skierowane przez NIK wnioski do Ministra, dotyczące m.in.: rozważenie możliwości rozwiązania lub renegocjowania umów koncesyjnych w celu zrównoważenia w nich pozycji Skarbu Państwa i koncesjonariuszy, w większości nie zostały zrealizowane<sup>13</sup>.

Cykl przedstawionych badań związanych z inwestycjami autostradowymi zamyka kontrola przeprowadzona w czasie, gdy już ich odcinki koncesyjne udostępniono użytkownikom, a w Polsce nastąpiła zmiana systemu pobierania opłat drogowych od „samochodów ciężarowych”<sup>14</sup>. Wyniki tej kontroli wskazują na istotność wcześniejszych ustaleń i wniosków NIK oraz skutki ich niedostatecznej realizacji.

### Rozliczenia państwa z koncesjonariuszami

W Polsce do 2005 r. za przejazd autostradami pobierane były zarówno opłaty za korzystanie z infrastruktury dróg krajowych

(tzw. opłaty winietowe), jak i za przejazd autostradami – zaliczonymi do tej kategorii dróg publicznych (tzw. myto). System ten był niezgodny z przepisami obowiązującymi w UE, które ustalały, że nie można pobierać zarówno opłaty za przejazd, jak i za korzystanie z infrastruktury. W celu dostosowania poboru opłat drogowych do prawa europejskiego, ustawą z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (KFD) oraz ustawy o transporcie drogowym<sup>15</sup>, wprowadzono przepisy zwalniające z opłat za przejazd autostradami pojazdy samochodowe, za które uiszczona została opłata winietowa. Pojazdy te mogły poruszać się autostradami za okazaniem zakupionej karty opłaty drogowej (winiety), a koncesjonariuszowi przysługiwał z tego tytułu zwrot utraconych środków finansowych (rekompensata).

Celem kontroli była ocena prawidłowości rozliczeń z tytułu rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów samochodowych oraz działań administracji w zakresie: zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych i zbilansowania wpływów i wydatków KFD, w związku z wypłatami rekompensat. Kontrolą przeprowadzoną w Ministerstwie Infrastruktury oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) objęto lata 2008–2009.

<sup>12</sup> Ustawa z 28.7.2005 o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, Dz.U. z 2005r. nr 155 poz. 1297 – akt jednorazowy.

<sup>13</sup> Źródło: *Informacje o wynikach kontroli*, wskazane w przypisie 12.

<sup>14</sup> Określenie zostało umownie przyjęte na potrzeby artykułu, ponieważ opłatami objęto pojazdy określone w ustawie o drogach publicznych, początkowo o masie powyżej 3,5 ton, a następnie równej lub wyższej niż 12 ton.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 155 poz. 1297 – akt jednorazowy.

NIK negatywnie oceniła działania Ministra oraz Generalnego Dyrektora DKiA jeśli chodzi o rozliczanie rekompensat. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły: niepodjęcia skutecznych działań w celu zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A1, A2 i A4 oraz nierzetelnego nadzoru nad realizacją tych umów. Skutkiem ujawnionych nieprawidłowości było wypłacenie w latach 2007–2009 koncesjonariuszom autostrad A2 i A4 rekompensat zawyżonych o ok. 200 mln zł oraz nieusunięcie zagrożenia kolejnych niezasadnych wypłat.

Ponadto, według uzyskanych ekspertyz, zawarty przez ministra aneks nr 6 do umowy dotyczącej autostrady A2, w którym ustalono zasady rozliczania rekompensat, opierał się na nierzetelnie sporządzonym przez koncesjonariusza modelu finansowym przedsięwzięcia. Ujawniono przy tym, że pomimo powzięcia przez ministra wiedzy na ten temat (w IV kwartale 2007 r.) sprawa nie została rozstrzygnięta w trybie przewidzianym w umowie koncesyjnej, tj. arbitrażu. Ustalono jednak, że Minister ze względu na działanie pod wpływem błędu przy podpisywaniu aneksu nr 6 uchylił się od skutków oświadczenia woli wyrażonego w tym aneksie, co spowodowało usunięcie postanowień umowy, ustalających sposób obliczania wielkości rekompensat.

Pomimo braku tych postanowień, GDDKiA wypłacała jednak rekompensaty, z zastrzeżeniem, że ich kwoty mogą stanowić „świadczenie nienależne”. Z kolei nadpłata środków z tytułu rekompensat, przekazanych koncesjonariuszowi autostrady A4, która wyniosła 31.122 tys. zł, została zwrócona do KFD na warunkach niekorzystnych dla Skarbu Państwa (w ratach i bez odsetek wynoszących 1.487 tys. zł).

NIK zwróciła się do Ministra m.in. o: pilne uregulowanie zasad rozliczania rekompensat z koncesjonariuszem autostrady A2 oraz o podjęcie działań w celu zwrotu nienależnie wypłaconych mu środków<sup>16</sup>. Sprawa realizacji tego wniosku toczyła się przez wiele lat, aż do zaangażowania w nią Komisji Europejskiej, która w 2017 r. uznała, że kwota nadpłaty (która wzrosła do ponad 1 mld zł) stanowi nienależną pomoc publiczną. Komisja stwierdziła, że koncesjonariusz miał prawo do rekompensaty za zwolnienie samochodów ciężarowych z opłat za przejazdy tym odcinkiem autostrady A2, jednak przedstawił nierzetelne (zawyżone) prognozy ruchu. Na tej podstawie 29 listopada 2017 r. wydano sądowy nakaz zwrotu do budżetu państwa ok. 1,36 mld zł<sup>17</sup>.

### Zarządzanie drogami publicznymi

Kontrolą objęto elektroniczny system poboru opłat za przejazd drogami krajowymi

<sup>16</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za bezpłatne przejazdy autostradami*, nr ewid. 151/2010/P09062/KKT, Warszawa 2006 r.

<sup>17</sup> Kwotę tę stanowi łączna wielkość nadpłaty rekompensat (894,9 mln zł) i należnych od niej odsetek (472,6 mln zł), kwota znajduje się jednak w depozycie, ponieważ decyzja Komisji Europejskiej została zaskarżona przez koncesjonariusza.

o nazwie viaTOLL, stanowiący zasadniczą część Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO), który od 1 lipca 2011 r. zastąpił winiety. Opłacie podlegały pojazdy samochodowe o masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od masy całkowitej. Do elementów tworzących system zaliczały się bramownice usytuowane przy drogach publicznych oraz urządzenia umieszczone w pojazdach, służące do komunikowania się z aparaturą na bramownicach.

Celem kontroli była ocena działań administracji rządowej związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO<sup>18</sup> oraz wskazanie barier, utrudniających funkcjonowanie elektronicznego poboru opłat drogowych (ESP). Na podstawie wyników kontroli, którą objęto lata 1998–1999, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła pozytywnie działania administracji rządowej odpowiedzialnej za uruchomienie KSPO, które spowodowały, że system wygenerował do 30 listopada 2012 r. wpływy w wysokości 1.269.083 tys. zł. KSPO zastąpił wadliwy system winietowy, w tym wyeliminował zagrożenia związane ze zbilansowaniem wpływów i wydatków KFD, z uwagi na wielkość rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom autostrad. Ocenę tę obniżyły ujawnione nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

- niepodjęciu działań w celu weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej przez objęcie urzędzeń służących

do ich naliczania prawną kontrolą metrologiczną;

- niewydaniu przepisów umożliwiających terminowe oznaczenie sieci viaTOLL znakami informującymi kierowców o poruszaniu się po drodze objętej opłatami;
- dokonaniu odbiorów technicznych bramownic i urzędzeń do poboru lub kontroli uiszczania opłaty po upływie ok. 14 miesięcy od rozpoczęcia eksploatacji ESP;
- nieuprawnionym zaliczeniu bramownic do urzędzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w konsekwencji wzniesieniu tych budowli bez uzyskania pozwolenia na budowę;
- dopuszczeniu do niezgodnego z przepisami wielokrotnego karania kierowców, którzy naruszyli obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, za przejazd po tej samej drodze.

NIK wnosila do Ministra m.in. o: wprowadzenie przepisów regulujących wymierzanie kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej, zapewniających prawidłowe ich nakładanie. Sformułowane przez Izbę wnioski nie zostały w pełni zrealizowane<sup>19</sup>.

### Transport drogowy i kolejowy w latach 1990–2004

W 2005 r. Departament Infrastruktury przygotował zbiorczą informację dotyczącą oceny podsumowującej funkcjonowanie transportu drogowego i kolejowego w Polsce, w latach 1990–2004, która została opracowana na podstawie

<sup>18</sup> W tym przede wszystkim systemu viaTOLL.

<sup>19</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych*, nr ewid.166/2013/P/12/080/KIN, Warszawa 2013 r.

wyników kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 1990–2004 oraz I półroczu 2005 r.

Wyniki kontroli dały podstawę do negatywnej oceny działalności organów administracji publicznej odpowiedzialnych za funkcjonowanie transportu samochodowego i kolejowego, w tym zwłaszcza za stan techniczny infrastruktury transportowej państwa. Do podstawowych przyczyn nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli zaliczyła m.in.:

- niedostosowanie infrastruktury kolejowej i drogowej do standardów europejskich;
- brak kompleksowego systemu sieci autostrad, dróg ekspresowych i szybkich kolei, co nie sprzyjało efektywnej alokacji przemysłu i usług, ograniczało możliwości napływu zagranicznych inwestycji;
- dopuszczenie do złego stanu technicznego infrastruktury, prowadzące do obniżenia poziomu bezpieczeństwa transportu oraz podnosiło jego koszty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne;
- brak skutecznych działań na rzecz stworzenia warunków do rozwoju transportu kombinowanego, co powodowało zmniejszenie roli Polski jako kraju tranzytowego;
- nieudaną restrukturyzację PKP, która negatywnie wpłynęła na sytuację ekonomiczną spółek kolejowych utworzonych po podziale majątku tego przedsiębiorstwa.

NIK wskazała długotrwałe zagrożenia funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego, m.in. takie jak:

- zniekształcanie struktury gałęziowej transportu lądowego (ok. 174% wzrost wykonanej pracy przewozowej transportem samochodowym i spadek ok. 37% tej pracy w transporcie kolejowym);
- duże obciążenie gospodarki narodowej kosztami zewnętrznymi transportu (zanieczyszczenie powietrza, hałas, negatywne oddziaływanie na klimat i krajobraz, wypadki, odpady eksploatacyjne);
- niedostosowanie sieci drogowej do liczby pojazdów i natężenia ruchu pojazdów;
- niewywiązywanie się rządu z obowiązku utrzymania linii kolejowych o podstawowym znaczeniu, które z uwagi na zły stan techniczny nie stanowiły alternatywy dla transportu samochodowego.

Minister powiadomił Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, że podziela zawarte w Informacji o wynikach kontroli oceny, a mając na uwadze stan krajowej infrastruktury transportowej widzi potrzebę przeprowadzenia debaty na plenarnym posiedzeniu Sejmu w celu rozpatrzenie problemów związanych z rozwojem transportu<sup>20</sup>.

### Bezpieczeństwo ruchu drogowego

W 2011 r. Departament Infrastruktury opracował zbiorczą informację na temat wyników badań bezpieczeństwa ruchu drogowego, w której uwzględniono wyniki 28 kontroli z lat 2000–2010. Na ich podstawie NIK negatywnie oceniła działalność organów administracji publicznej odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z tego zakresu. W jej następstwie utrzymywał

<sup>20</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie transportu drogowego i kolejowego w latach 1990–2004*, nr ewid.161/2005/P/05/067/KKT, Warszawa 2005 r.



się wysoki poziom zagrożenia wypadkami na drogach.

W latach 2000–2009 zdarzyło się ich w Polsce 504 598; zginęło wówczas 55 286 osób, a 637 572 zostało rannych. Straty materialne z tytułu wypadków stanowiły corocznie ok. 2,5% PKB. Izba stwierdziła, że niski poziom bezpieczeństwa na drogach pozostawał w związku: ze złym stanem technicznym dróg; nieskutecznym systemem szkolenia i egzaminowania kierowców; niedostatecznym stanem technicznym pojazdów; wadliwą organizacją ruchu drogowego; nieprawidłowym przewozem towarów niebezpiecznych oraz niewłaściwym zarządzaniem drogami na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi.

NIK uznała za konieczne podjęcie przez organy administracji drogowej działań, zmierzających m.in. do:

- doprowadzenia stanu technicznego dróg do standardów obowiązujących w UE;
- usprawnienia organizacji ruchu drogowego;
- utworzenia skutecznego systemu szkolenia kierowców;
- wyeliminowania z ruchu pojazdów w złym stanie technicznym;
- utworzenia i wdrożenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa w transporcie<sup>21</sup>.

Wyniki tej kontroli, analogicznie, jak przedstawione we wskazanej Informacji

o wynikach kontroli z 2005 r., przyczyniły się do podjęcia przez Ministra działań legislacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa transportu drogowego<sup>22</sup>.

### Bezpieczeństwo ruchu kolejowego

W 2012 r. doszło w Polsce do kilku katastrof kolejowych, w tym pod Szczekocinami, w której zginęło 16 osób a 57 zostało rannych. Wypadek miał miejsce m.in. w związku z nieprawidłowym zarządzaniem bezpieczeństwem ruchu kolejowego.

Celem kontroli NIK była ocena wykonywania zadań przez podmioty odpowiedzialne za nie, w tym działalności administracji rządowej oraz przedsiębiorstw kolejowych. NIK oceniła ją negatywnie, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, które:

- w Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Urzędzie Transportu Kolejowego (UTK) występowały w nadzorze nad modernizacją infrastruktury kolejowej przez PKP PLK SA oraz polegały na dopuszczeniu do opóźnień w implementacji prawa Unii Europejskiej;
- w PKP PLK SA polegały m.in. na: zwłocze w usuwaniu awarii na liniach kolejowych, niewystarczającym nadzorze nad przestrzeganiem procedur bezpieczeństwa ruchu kolejowego, nadużywaniu sygnału zastępczego<sup>23</sup> oraz przeciągającym się wdrażaniu zaleceń audytu w obszarze bezpieczeństwa;

<sup>21</sup> Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, nr ewid.5/2011/P/10/061/KKT, Warszawa 2011 r.

<sup>22</sup> Np. w latach 2012–2013 do ustawy z 6.9.2001 o transporcie drogowym wprowadzono 7 zmian, w tym związanych m.in. z zasadami przewozu towarów niebezpiecznych oraz funkcjonowaniem Inspekcji Transportu Drogowego.

<sup>23</sup> Sygnał zastępczy – semafor wskazujący światło czerwone z migającym białym, stosowany w sytuacjach, gdy automatyczne zabezpieczenia sterowania ruchem kolejowym nie pozwalają podać normalnego sygnału zezwalającego na jazdę.

- u przewoźników kolejowych polegały na: nieprzeprowadzeniu modernizacji taboru kolejowego, nierzetelnym wdrażaniu systemu zarządzania bezpieczeństwem na kolei oraz braku właściwego nadzoru nad pracą maszynistów.

Izba uznała, że istotną przyczyną niewykonywania zadań związanych z bezpieczeństwem był niedobór właściwie przygotowanych kadr. Zwróciła uwagę na potrzebę przyspieszenia prac, mających na celu przygotowanie nowych przepisów dotyczących warunków prowadzenia ruchu kolejowego. Wnosiła o wzmocnienie finansowe i organizacyjne UTK, rozszerzenie kompetencji prezesa tego urzędu oraz sfinalizowanie prac nad wprowadzeniem jednolitych standardów bezpieczeństwa na kolei. Wnioski NIK zostały zrealizowane lub wdrożone do realizacji<sup>24</sup>.

W latach 2014–2015 w ustawie o transporcie kolejowym zostały wprowadzone zmiany dotyczące m.in. funkcjonowania Prezesa UTK i działalności maszynistów pociągów trakcyjnych.

### **Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa na kolei**

Celem kontroli była ocena działań zarządców infrastruktury oraz jednostek Państwowej Straży Pożarnej (PSP) podejmowanych w celu usuwania skutków katastrof i zdarzeń w ruchu kolejowym, a także sprawowania przez Prezesa UTK nadzoru w obszarze ratownictwa

kolejowego. Objęto nią lata 2010–2012. NIK oceniła negatywnie działalność podmiotów odpowiedzialnych za kolejowe ratownictwo techniczne i ochronę przeciwpożarową, m.in. ze względu na brak należytej osłony ze strony służb ratownictwa technicznego, polegającej na sprawnym usuwaniu skutków wypadków i udrażnianiu linii kolejowych. Negatywna ocena dotyczyła także działalności Prezesa UTK, w odniesieniu do nadzoru nad zarządcami infrastruktury w sprawach kolejowego ratownictwa technicznego. Stwierdzono, że zarządcy a także jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego nie były odpowiednio przygotowane do wykonywania zadań ratowniczych. NIK wniosła do właściwego ministra o wprowadzenie regulacji zapewniających utrzymywanie pasów przeciwpożarowych na terenie kolejowym oraz ustanawiających funkcjonowanie kolejowego ratownictwa technicznego.

Wnioski Izby zostały w znacznej mierze niezrealizowane<sup>25</sup>.

### **Bezpieczeństwo przewozów kolejowych**

Celem kontroli była ocena stanu bezpieczeństwa kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych w latach 2016–2017.

NIK pozytywnie oceniła, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo przewozów kolejowych w Polsce,

<sup>24</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo ruchu kolejowego w Polsce*, nr ewid. 173/2013/1/12/003/KI, Warszawa 2013 r.

<sup>25</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei*, nr ewid. 186/2012/P/12/077/KIN, Warszawa 2013 r.

która doprowadziła w 2016 r. do obniżenia, w stosunku do 2015 r., liczby wypadków na liniach kolejowych (o 8,9%) oraz ofiar śmiertelnych (o 25,9%). Jakkolwiek 2016 r. był najbezpieczniejszy dla transportu kolejowego od 2012 r., ustalone nieprawidłowości wskazywały, że stan bezpieczeństwa przewozów kolejowych nie był zadowalający, ponieważ:

- średni wiek eksploatowanych pojazdów przekraczał 25 lat;
- występowały przypadki prowadzenia przez zarządców i przewoźników kolejowych działań niezgodnych z systemami zarządzania bezpieczeństwem na kolei (SMS);
- pomimo poprawy stanu techniczno-eksploatacyjnego infrastruktury zarządzanej przez PKP PLK SA<sup>26</sup>, blisko połowa linii kolejowych wymagała naprawy lub modernizacji;
- doszło do osłabienia integralności infrastruktury kolejowej w związku z wniesieniem części urządzeń podsystemu „Energia”, zasilającego państwowe linie kolejowe, do sprywatyzowanego w 2015 r. operatora systemów dystrybucyjnych PKP Energetyka SA;
- SOK (jako jednostka PKP PLK SA) nie miał jednoznacznych uprawnień

do ochrony bezpieczeństwa w pociągach i na dworcach kolejowych, należących do innych podmiotów;

- na stacjach kolejowych i w pociągach starszej generacji nie było urządzeń wspomagających wsiadanie i wysiadanie osób o ograniczonej zdolności poruszania się;
- wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez Prezesa UTK<sup>27</sup>, Państwową Straż Pożarną<sup>28</sup> oraz jednostki podległe Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego<sup>29</sup> wykazały szereg nieprawidłowości obniżających bezpieczeństwo przewozów.

Na podstawie wyników tej kontroli właściwy minister, PKP PLK SA i przewoźnicy kolejowi podjęli działania związane (odpowiednio) z: opracowaniem programu napraw i modernizacji linii kolejowych w złym stanie technicznym; zapewnieniem integralności państwowej infrastruktury kolejowej i środków pomocowych na modernizację taboru kolejowego; wyposażaniem peronów w urządzenia wspomagające wsiadanie i wysiadanie osób o ograniczonej zdolności poruszania się; wprowadzeniem uregulowań, nakładających na przewoźników pasażerskich

<sup>26</sup> PKP PLK SA zarządzała ok. 18,4 tys. km czynnych linii kolejowych, stanowiących 96% linii eksploatowanych ogółem.

<sup>27</sup> Wyniki tych kontroli wykazały nieprawidłowości dotyczące m.in.: utrzymania we właściwym stanie technicznym: nawierzchni kolejowej i podtorza – w 18 (78%) jednostkach kontrolowanych (jk); urządzeń detekcji stanów awaryjnych taboru kolejowego – w siedmiu (30%) jk; urządzeń sterowania ruchem kolejowym – w 15 (65%) jk oraz urządzeń sieci trakcyjnej w siedmiu (30%) jk.

<sup>28</sup> Kontrole 238 kolejowych obiektów dworcowych wykazały nieprawidłowości dot. nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz występowania innych zagrożeń na 175 (74%) dworcach. Stwierdzone nieprawidłowości wskazywały na niedostateczne przygotowanie części tych obiektów do prowadzenia działań ratunkowych w przypadku pożaru itp. zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym.

<sup>29</sup> Kontrole stanu technicznego 46 mostów i wiaduktów kolejowych przeprowadzone przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego wykazały nieprawidłowości w zakresie utrzymania 38 (83%) poddanych oględzinom obiektów inżynierskich. Stan techniczny 20 mostów i wiaduktów kolejowych oceniony został jako nieodpowiedni, a w jednym przypadku jako przedawaryjny.

i zarządców dworców obowiązki dotyczące: wyposażania pociągów i dworców w defibrylatory i systemy monitoringu oraz szkolenia pracowników dotyczące udzielania pierwszej pomocy<sup>30</sup>.

### Przewóz towarów niebezpiecznych

Celem kontroli była ocena skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz jednostek odpowiedzialnych za organizację i nadzór nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych. Kontrolą objęto lata 2015–2017 (I półrocze).

NIK stwierdziła, że organy administracji publicznej oraz jednostek realizujących zadania związane z przewozem drogowym takich towarów, nie zapewniały eliminacji występujących zagrożeń. W Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa nie wdrożono procedur umożliwiających realizację zadań w tym zakresie, a przyjęta koncepcja nadzoru nad przewozem drogowym towarów niebezpiecznych sprowadzała się do ograniczania ujawnionych, negatywnych zjawisk. Minister nie sprawdził prawidłowości działań podejmowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego oraz przez Transportowy Dozór Techniczny. Ponadto marszałkowie województw nierzetelnie prowadzili postępowania w sprawie zatwierdzenia projektów organizacji ruchu. Nie dokonano analizy zagrożeń związanych

z transportem towarów niebezpiecznych i nie gromadzono informacji o trasach ich przewozu. W konsekwencji w projektach organizacji ruchu nie określano odpowiedniego oznakowania tras, po jakich powinien odbywać się taki przewóz. Tak prowadzone postępowania nie eliminowały tym samym ryzyka, że transporty towarów niebezpiecznych przemieszczane będą przez centra miast lub w pobliżu obiektów ważnych dla bezpieczeństwa publicznego. Z kolei wojewodowie nie prowadzili analiz ryzyka związanego z uczestniczeniem w ruchu pojazdów przewożących tego rodzaju ładunek i nie podejmowali działań mających na celu podwyższenie bezpieczeństwa. Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Ministra działań związanych z: utworzeniem centralnego systemu monitorowania przewozów towarów niebezpiecznych, opracowaniem rekomendacji dla ograniczenia takich transportów przez obszary o dużej gęstości zaludnienia; przywróceniem kompetencji prowadzenia kontroli tego rodzaju przewozu: Państwowej Inspekcji Pracy, Inspekcji Ochrony Środowiska, TDT oraz PSP<sup>31</sup>.

### Funkcjonowanie Grupy PKP

Funkcjonująca od 2001 r. grupa kapitałowa pod nazwą Grupa PKP powstała na bazie spółek utworzonych przez PKP SA. Jednostką dominującą w Grupie jest spółka

<sup>30</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Bezpieczeństwo przewozów kolejowych*, nr ewid. 199/2017/P/17/031/KIN, Warszawa 2018 r.,

<sup>31</sup> Informacja o wynikach kontroli P/17/030: *Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych*, Warszawa 2018 r., nr ewid. 178/2011/P/11/061/KIN.

Skarbu Państwa – PKP SA, nad którą nadzór sprawuje Minister. Grupa PKP obejmuje zarówno spółki, których działalność związana jest z transportem kolejowym, jak również świadczące usługi w innych obszarach, wykorzystujące majątek PKP.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania Grupy PKP i działalności wchodzących w jej skład spółek w latach 2010–2013 (I półrocze), w świetle realizacji przepisów ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe<sup>32</sup>.

NIK negatywnie oceniła organizację i funkcjonowanie Grupy PKP, przede wszystkim ze względu na niedostateczną realizację zadań związanych z zarządzaniem holdingiem przez spółkę dominującą, tj. PKP SA, która do października 2012 r. nie wypracowała strategii działalności Grupy i nie zawierała ze spółkami zależnymi umów holdingowych. Ustalono, że w Grupie PKP:

- nie skoordynowano działań spółek związanych z nabyciem pociągów Pendolino do przewozów pasażerskich, co doprowadziło do zakupu nieuzasadnionego ekonomicznie;
- niektóre spółki nie zostały wyposażone w mienie niezbędne do prowadzenia działalności, co wymuszało na nich konieczność dzierżawienia tego majątku;
- nie doprowadzono do zagospodarowania zbytecznego majątku kolejowego;

- nie zakończono procesu restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w spółkach;

- występowały przypadki naruszenia ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>33</sup> przy korzystaniu z usług doradczych w holdingu oraz ponoszenia przez spółki strat z działalności gospodarczej.

NIK zwróciła się do Ministra m.in. o: podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu wnoszenia do spółek Grupy PKP mienia niezbędnego do prowadzenia działalności oraz zapewnienie decydującego wpływu państwa na zarządzanie infrastrukturą energetyczną, telekomunikacyjną i informatyczną, potrzebną do prowadzenia ruchu kolejowego, w przypadku wdrożenia procesu prywatyzacji spółek, do których dyspozycji przekazano tę infrastrukturę. Jakkolwiek wskazane wnioski w znacznej mierze zostały wdrożone do realizacji, to ich wykonanie nastąpiło ze znacznym opóźnieniem, co spowodowało m.in., że sprywatyzowanie PKP Energetyka SA nastąpiło bez wydzielenia z tej spółki infrastruktury energetycznej, koniecznej do prowadzenia ruchu kolejowego<sup>34</sup>.

### Wybór dostawcy szybkich pociągów

Celem tej kontroli była ocena prawidłowości przeprowadzonego w 1998 r. przetargu na wybór dostawcy składów szybkich pociągów z wychylnym nadwoziem

<sup>32</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1311.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1986.

<sup>34</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP*, nr ewid. 202/2014/P/13/083/KIN, Warszawa 2015 r.

oraz ekonomicznego uzasadnienia wprowadzenia tego rodzaju pociągów do eksploatacji przez PKP.

Badany przetarg ustalał potrzeby finansowe związane z zakupem pociągów na poziomie 250 mln dolarów (ówcześnie ok. 0,9 mld zł). Zakładano przy tym, że PKP przy korzystaniu z dotacji zmodernizuje do 2005 r. linię kolejową E-65 kosztem ok. 4,3 mld zł, tak aby wyłoniony w przetargu włoski pociąg Pendolino (z wł. „wahadełko”)<sup>35</sup> mógł na poszczególnych odcinkach tej trasy osiągać prędkości od 160 do 250 km/godz.

W ocenie NIK ogłoszenie i przeprowadzenie przetargu było niecelowe i niegospodarne, a postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia na Pendolino przeprowadzone z rażącym naruszeniem przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Niecelowość postępowania wynikała głównie z tego, że PKP nie były przygotowane na sfinansowanie tego zamierzenia i funkcjonowały wówczas ze stratą, sięgającą ok. 1 mld zł. Pomimo uzyskania informacji o nieprawidłowo przeprowadzonym przetargu, przekazanych PKP w 1998 r. m.in. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, postępowanie o udzielenie zamówienia na pociągi Pendolino nie zostało wstrzymane. W związku z powyższym, w grudniu 1998 r. w czasie kontroli

poinformowano Prezesa Zarządu PKP i Ministra o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody w mieniu PKP. W odpowiedzi na to zawiadomienie Prezes Zarządu PKP stwierdził, że przeprowadził weryfikację sformułowanych zarzutów wobec zamawiającego i nie znalazł podstaw do unieważnienia przetargu.

W wystąpieniach pokontrolnych: do Ministra oraz Prezesa Zarządu PKP Izba sformułowała wnioski dotyczące m.in. wstrzymania działań zmierzających do zakupu 16 pociągów Pendolino i unieważnienia przetargu.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister poinformował NIK, że otrzymał od Zarządu PKP zapewnienie o wycofaniu się z zawarcia umowy kupna, a Prezes Zarządu PKP przesłał do wiadomości NIK uchwałę o unieważnieniu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia na dostawę 16 pociągów<sup>36</sup>.

Po upływie prawie 15 lat Departament Infrastruktury ponownie badał działania związane z nabyciem Pendolino – tym razem przez PKP Intercity SA. NIK stwierdziła, że dokonany zakup pociągów, dla których maksymalna prędkość eksploatacyjna wynosi od 220 do 250 km/godz., był działaniem niecelowym i niegospodarnym, ponieważ dokonano tego pomimo nieprzystosowania infrastruktury

<sup>35</sup> Budowanie pociągów z wychylnym nadwoziem jest rozwiązaniem technicznym, pozwalającym na zwiększenie prędkości podróżowania bez konieczności budowania dodatkowych torowisk przystosowanych dla kolei dużych prędkości. Przez wychylenie nadwozia pociąg jest bowiem w stanie pokonywać bezpiecznie z wyższą prędkością łuki zaprojektowane dla pociągów tradycyjnych, nie powodując przy tym dyskomfortu podróży dla pasażerów.

<sup>36</sup> Informacja o wynikach kontroli prawidłowości przeprowadzenia przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” przetargu na wybór dostawcy składów szybkich pociągów z wychylnym nadwoziem, nr ewid. 8/2000/198003/DTL, Warszawa 2000 r.

kolejowej do uzyskiwania prędkości powyżej 200 km/godz.

Warto podkreślić, że mimo nazwy Pendolino pociągi nie miały wychylnego nadwozia, a tym samym nie mogły uzyskać dużych prędkości na łukach linii kolejowych. Ich cena była przy tym znacznie wyższa od ceny pociągów, dla których maksymalna prędkość wynosiła do 200 km/godz. Znacznie wyższe były również koszty utrzymania, które ponaddwukrotnie przekraczały koszty serwisowania pociągów produkowanych w Polsce.

### **Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych**

Długoletnia stagnacja w budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej przyczyniła się do zmniejszenia liczby wykonawców projektów inwestycyjnych i robót budowlanych. Przeprowadzona w 2012 r. kontrola NIK wykazała przy tym: opóźnienia w przygotowywaniu strategicznych dokumentów dotyczących budowy infrastruktury kolejowej, brak środków umożliwiających właściwą absorpcję funduszy z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), a w konsekwencji ryzyko utraty części środków pomocowych UE przeznaczonych na realizację zadań określonych w „Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (WPIK)<sup>37</sup>.

Celem kontroli była ocena, czy WPIK był prawidłowo przygotowany i realizowany

w sposób umożliwiający osiągnięcie zaplanowanych efektów. Izba stwierdziła, że stopień przygotowania do realizacji inwestycji w ramach WPIK nie gwarantował pełnego wdrożenia tego programu do końca 2015 r., tj. w okresie kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Ustalono również, że niepełne wykonanie objętych programem inwestycji doprowadziło do obniżenia w listopadzie 2013 r. kwot zaplanowanych na ich realizację ze środków POIiŚ o 5,4 mld zł, a na koniec 2015 r. do niewykorzystania 5,9 mld zł. Nie zakończono ponadto 73 projektów spośród 153 ujętych w tym planie.

Wyniki kontroli przyczyniły się do wdrożenia przez Ministra działań mających na celu zapewnienie: planowania adekwatnego do możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje, większej stabilności dokumentów programowych oraz terminowego przekazywania PKP PLK SA środków budżetowych na ich realizację<sup>38</sup>.

### **Transport zwierząt gospodarskich**

W 1998 r. Najwyższa Izba Kontroli upubliczniła informację o wynikach kontroli, która jako jedna z pierwszych zwróciła uwagę społeczeństwa i władz na potrzebę zapewnienia humanitarnego traktowania zwierząt podczas transportu.

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych dla zapewnienia im właściwych

<sup>37</sup> Por. Informacja o wynikach kontroli: *Inwestycje infrastrukturalne PKP PLK SA*, nr ewid. 2/2013/P/12/078/KIN.

<sup>38</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Realizacja Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych*, nr ewid. 159/2016/P/15/032/KIN, Warszawa 2016 r.

warunków przewozu oraz działalności przewoźników, przedsiębiorstw handlu zwierzętami i służb weterynaryjnych w tym zakresie.

Wyniki kontroli, którą objęto lata 1996–1997 wskazały, że: 70% zbadanych punktów skupu, 48% baz zbiorczych zwierząt, 100% drogowych przejść granicznych oraz 40% firm przewozowych nie zapewniało zwierzętom właściwych warunków sanitarnych, opieki lekarskiej, żywienia oraz zabezpieczenia przed powstawaniem urazów w czasie transportu. Ustalone nieprawidłowości polegały na: złym stanie obiektów do gromadzenia zwierząt, eksploatowaniu ramp niewyposażonych w koryta do pojenia i karmienia (bez ujęć wody), skupowaniu zwierząt bez nadzoru weterynaryjnego, długotrwałym (powyżej 2 dni) przetrzymywaniu zwierząt bez karmienia.

Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez ministrów właściwych do spraw transportu i gospodarki morskiej oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej prac umożliwiających Polsce ratyfikację Konwencji europejskiej o ochronie zwierząt w transporcie międzynarodowym z 1968 r. oraz podpisania i ratyfikacji konwencji Rady Europy dotyczących prawnej ochrony zwierząt.

Miały również wpływ na wydanie rozporządzeń w sprawie: warunków transportu zwierząt, maksymalnego czasu ich przewozu, przedziału wiekowego zwierząt

i sposobu postępowania ze zwierzętami chorymi lub padłymi oraz warunków weterynaryjnych, wymaganych przy prowadzeniu działalności polegającej na zarobkowym przewozie zwierząt i organizowaniu spédów<sup>39</sup>.

### **Przystosowanie komunikacji dla niepełnosprawnych**

Kontrola miała umożliwić ocenę: stopnia dostępności transportu publicznego dla osób niepełnosprawnych<sup>40</sup>, wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na ten cel oraz działalności administracji rządowej w tym zakresie w latach 1995–1999.

Izba stwierdziła, że administracja rządowa, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) oraz PKP i PKS nie wywiązywały się należycie z obowiązku udzielania pomocy w komunikacji osobom niepełnosprawnym. Pomimo że został on określony w ustawach, jako likwidowanie barier transportowych i architektonicznych oraz ułatwianie dostępu do środków transportu, administracja rządowa nie wykorzystwała dostępnych jej środków do poprawy warunków podróży osób niepełnosprawnych.

Przedsiębiorstwa transportu publicznego nie były przygotowane do ich obsługi na dworcach i w czasie podróży. PKP na 5701 pociągów posiadały 28 wagonów w różnym stopniu dostosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych,

<sup>39</sup> *Informacja o wynikach kontroli nadzoru nad warunkami transportu zwierząt gospodarskich*, nr ewid. 174/98 P97121/DTL, Warszawa 1998 r.

<sup>40</sup> Pomimo posługiwania się określeniem „osoby niepełnosprawne” kontrola dotyczyła szerszej kategorii pasażerów, których obecnie nazywamy „osobami o ograniczonej zdolności poruszania się”.



a autobusy niskopodłogowe do przewozu osób na wózkach posiadały 4 skontrolowane przedsiębiorstwa. Na 75% dworców PKP i 83% dworców PKS nie udzielano osobom niepełnosprawnym pomocy ułatwiającej podróże.

Jedną z przyczyn niedostatecznego wyposażenia PKP i PKS w pojazdy przystosowane do przewozu osób niepełnosprawnych było nieprzygotowanie przez właściwego ministra przepisów stymulujących produkcję i zakup tego rodzaju pojazdów. Ponadto PFRON w niskim stopniu współfinansował działania PKP i PKS na rzecz osób niepełnosprawnych.

Wyniki kontroli miały wpływ na: podjęcie prac rządowych związanych z realizacją obowiązków wobec niepełnosprawnych podróżnych oraz wprowadzenia przepisów dotyczących wyposażenia pojazdów komunikacji publicznej, uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych<sup>41</sup>.

## Transport lotniczy

### Prywatyzacja i restrukturyzacja PLL LOT

Udział LOT w krajowym rynku lotniczych przewozów pasażerskich przekraczał 55% w 2000 r. Wraz z pojawieniem się na tym rynku innych przewoźników, po wejściu Polski do Unii Europejskiej, udział ten zmniejszał się i w 2015 r. wynosił ok. 21%. W grudniu 2012 r. spółka uzyskała 400 mln zł środków pomocy publicznej na ratowanie działalności w formie pożyczki udzielonej przez Skarb Państwa. Fakt uzyskania tych środków podlegał notyfikowaniu w Unii

Europejskiej, przy czym w lipcu 2014 r. Komisja Europejska uznała, że pomoc ta była zgodna z unijnymi zasadami pomocy państwa.

Celem kontroli była ocena działań Ministra Skarbu Państwa oraz organów PLL LOT w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji tej spółki w latach 2012–2014.

NIK stwierdziła, że realizowany plan restrukturyzacji przyniósł poprawę sytuacji finansowej spółki we wspomnianym okresie, co skutkowało uzyskaniem przez LOT pierwszy raz od 2007 r. zysku na działalności podstawowej. W ocenie Izby, uzyskiwane wyniki nie dawały jednak podstaw do stwierdzenia, że istnienie spółki nie było zagrożone oraz że osiągnięta ona trwała rentowność. Prowadzone do 2013 r. działania w zakresie restrukturyzacji spółki były bowiem nieadekwatne zarówno do sytuacji, w jakiej się znajdowała, jak i wyzwań stawianych przez otoczenie rynkowe. Poza przyczynami niezależnymi, na sytuację w jakiej znalazły się PLL LOT wpływały działania kolejnych zarządów spółki związane z nierealnym planowaniem wysokości przychodów i kosztów. W konsekwencji doprowadziło to do stanu, w którym spółka na koniec 2012 r. pozostała bez aktywów mogących być przedmiotem zbycia, zastawu czy zabezpieczenia, z ponad 300 mln zł zobowiązań wymagalnych, których nie była w stanie spłacić.

NIK negatywnie oceniła ponadto sposób zamawiania przez PLL LOT usług doradczo-konsultingowych,

<sup>41</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Przystosowanie komunikacji pasażerskiej dla osób niepełnosprawnych*, nr ewid. 146/2000/P99055/DTL, Warszawa 2000 r.

w tym niestosowanie wewnętrznych regulacji mających na celu zapewnienie gospodarności i transparentności zakupów. Wyniki kontroli miały wpływ na podjęcie przez Ministra Skarbu Państwa działań mających na celu doprowadzenie do wypracowania przez Zarząd PLL LOT wiarygodnego scenariusza kontynuacji działalności, obejmującego wybór modelu rozwoju i źródeł finansowania<sup>42</sup>.

### Działalność „Portów Lotniczych”

Celem kontroli była ocena prawidłowości gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa państwowego Porty Lotnicze (PL) w latach 1998–2000 oraz przygotowania do wydzielenia z jego struktur Agencji Ruchu Lotniczego.

Kontrola wykazała, że mimo bardzo dobrych wyników finansowych osiągniętych przez PL, przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności gospodarczej na zasadach rachunku ekonomicznego. Skutki finansowe ujawnionych przez NIK działań nierzetelnych, niegospodarnych i podjętych z naruszeniem prawa wyniosły 49,03 mln zł. Nieracjonalne gospodarowanie majątkiem, przez kierownictwo PL polegało na:

- poręczeniu przez PL kredytu na ponad 13 mln zł prywatnej spółce (wykorzystano tym samym mienie państwowe do przypisania korzyści osobom prywatnym);
- *quasi* kredytowaniu partnerów handlowych w drodze opóźnień w windykacji

należności (15,3 mln zł), a także nienaliczaniu należnych od nich odsetek w kwocie 6,3 mln zł;

- zaakceptowaniu zapisów w układzie pracy zagrażających stabilności ekonomicznej PL, ze względu na zapewnienie bardzo wysokich odpraw dla zwalnianych pracowników;
- rozpoczęciu przetargu na wykonanie Terminalu II w Porcie Lotniczym Warszawa–Okęcie (o wartości 1.600 mln zł) bez odpowiednich źródeł finansowania tej inwestycji;
- stosowaniu znaczących upustów za świadczenie usług (w 1998 r. – 63,46 mln zł, w 1999 r. – 71,25 mln zł, w 2000 r. – 9,38 mln zł), bez przejrzystych zasad ich udzielania.

Przedsiębiorstwo nie zostało ponadto należycie przygotowane do wydzielenia Agencji Ruchu Lotniczego z jego struktur.

Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Radę Ministrów działań związanych z wypracowaniem programu polityki państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz aktualizacją przepisów dotyczących PL oraz zaliczaniem dotacji celowych dla spółek eksploatujących porty lotnicze w poczet akcji Skarbu Państwa<sup>43</sup>.

### Wydawanie koncesji, certyfikatów i zezwoleń

Organem właściwym do wydawania koncesji, zezwoleń i certyfikatów uprawniających

<sup>42</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Restrukturyzacja i prywatyzacja Polskich Linii Lotniczych LOT SA*, nr ewid. 16/2016/P/14/036/KIN, Warszawa 2004 r.

<sup>43</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Działalność przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”*, nr ewid. 188/2001/P00130/KKT, Warszawa 2001 r.

do prowadzenia w Polsce działalności w lotnictwie cywilnym jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC). Sprawuje on przy tym nadzór nad zgodnością wykonywania przez podmioty gospodarcze działalności lotniczej z warunkami udzielonych uprawnień. Nadzór nad Prezesem ULC sprawuje Minister.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała działalność obu organów w zakresie wydawania dokumentów uprawniających podmioty gospodarcze do prowadzenia działalności w lotnictwie cywilnym oraz wypełniania obowiązków przez przewoźników lotniczych i podmioty zarządzające lotniskami. Kontrola dotyczyła lat 2011–2013.

Działalność Prezesa ULC NIK oceniła negatywnie. Stwierdzono, że wydawał certyfikaty uprawniające do wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym z naruszeniem przepisów ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze<sup>44</sup> oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń wykonawczych. Ponadto ULC przeprowadzał nierzetelnie certyfikację na wszystkich etapach tego procesu. W szczególności nieprawidłowo weryfikował kompletność dokumentacji przedstawianej przez podmioty ubiegające się o certyfikaty. Prezes ULC nie zapewnił przy tym należytej organizacji tego urzędu. W rezultacie do wykonywania działalności lotniczej dopuszczane były podmioty, które nie spełniały warunków określonych w przepisach i nie gwarantowały bezpiecznego jej wykonywania. Izba negatywnie oceniła ponadto

sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez uprawnione podmioty działalności lotniczej. Powodował on, że przez wiele lat utrzymywano ich infrastrukturę w niewłaściwym stanie technicznym. Negatywnie oceniono także nadzór Ministra nad działalnością Prezesa ULC oraz wydawanie aktów wykonawczych do ustawy – Prawo lotnicze.

Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Ministra działań związanych z dostosowaniem przepisów wykonawczych dotyczących certyfikacji do przepisów tej ustawy oraz zwiększenia nadzoru nad działalnością Prezesa ULC<sup>45</sup>.

## Obszar łączności

Obecna działalność Departamentu Infrastruktury w obszarze łączności skupiona jest na funkcjonowaniu Poczty Polskiej SA i przemianach jakie zachodzą na zliberalizowanym rynku pocztowym, jednak w minionych latach nastawiona była szczególnie na badania związane z działalnością Telekomunikacji Polskiej SA.

## Zabezpieczenie interesów klientów TP SA

Celem kontroli była ocena działalności Telekomunikacji Polskiej SA (TP SA) pod względem wywiązywania się z obowiązku świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym. Kontrolą objęto lata 1994–1995. Stwierdzono, że TP SA prowadziła działalność z naruszeniem interesów klientów w wyniku

<sup>44</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.

<sup>45</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających*, nr ewid.172/2014/P/13/080/KIN, Warszawa 2016 r.

nierzetelnego rekompensowania wkładów kontrahentom uczestniczącym w rozbudowie sieci i urzędzeń telekomunikacyjnych oraz nieprawidłowego obciążania abonentów za przeprowadzone rozmowy telefoniczne. Klienci TP SA mieli utrudniony dostęp do sieci telefonicznej, co przejawiało się długim oczekiwaniem na przyznanie abonamentu oraz ograniczonymi możliwościami korzystania z aparatów ogólnodostępnych. Nierzetelnie rozpatrywane były skargi i reklamacje na działalność usługową.

W związku z wynikami kontroli minister właściwy do spraw łączności dokonał przeglądu niezrealizowanych uchwał Walnego Zgromadzenia TP SA oraz sfinalizował prace umożliwiające rozliczanie kosztów działalności z podziałem na jej rodzaje<sup>46</sup>.

### **Komercjalizacja i restrukturyzacja Poczty Polskiej**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania krajowego rynku usług pocztowych do wymogów wspólnotowych, w tym do zasad prowadzących do jego liberalizacji. Działania podjęto w okresie poprzedzającym akcesję, czego wyrazem było uchwalenie ustawy z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe<sup>47</sup>. Ograniczyła w poważnym stopniu zakres usług pocztowych, zastrzeżonych uprzednio do realizacji przez Poczta Polską (PP), jako operatora publicznego. Zmniejszenie obszaru zastrzeżonego umożliwiło rozwój

konkurencji, co związane było jednak ze znacznym osłabieniem pozycji PP, jako operatora publicznego, zobowiązanego do utrzymywania 8240 placówek pocztowych.

Celem kontroli była ocena działalności ministra właściwego do spraw administracji i łączności oraz organów Poczty Polskiej w procesie jej komercjalizacji i restrukturyzacji. Kontrolą objęto lata 2008–2011. NIK negatywnie oceniła wykonywanie zadań związanych z restrukturyzacją PP, ponieważ:

- większość celów restrukturyzacji nie została osiągniętych, gdyż zadania prowadzące do ich realizacji wykonywano z opóźnieniem i w niepełnym zakresie;
- nie przeprowadzono działań restrukturyzacyjnych, które zapewniałyby jej stabilizację finansową oraz wypracowywanie nadwyżki finansowej pozwalającej na rozwój;
- restrukturyzacja organizacyjna i zatrudnienia została przeprowadzona w stopniu niepozwalającym na usprawnienie funkcjonowania struktury PP, poprawę jakości usług pocztowych, racjonalizację sieci placówek oraz optymalizację przychodów i kosztów;
- restrukturyzacji towarzyszyły działania niegospodarne, w tym: wydatkowanie 7.713 tys. zł. na zakup 3 strategii działalności, które nie zostały zrealizowane oraz nabycie za 13.306 tys. zł Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami, który działał niewłaściwie, w sposób

<sup>46</sup> Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów klientów Telekomunikacji Polskiej SA, nr ewid.52/96/A 9563, Warszawa 1996 r.

<sup>47</sup> Dz.U. z 2008 r. nr 189 poz. 1159, ze zm. – ustawa uchylona została 1.1.2013.

uniemożliwiający wykorzystanie zaplanowanych funkcji.

W latach 2008–2009 działalność przedsiębiorstwa przynosiła straty. Ponadto Poczta Polska była zmuszona ograniczyć o ponad 50% nakłady na inwestycje, w tym na wprowadzanie nowoczesnych technologii. Zasadnicze działania restrukturyzacyjne, które zostały podjęte w 2011 r. pozwoliły na wypracowanie przez spółkę zysku za ten rok przekraczającego 100 mln zł.

Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Ministra działań legislacyjnych pozwalających na umożliwienie rozwoju Poczty Polskiej SA<sup>48</sup>.

### Funkcjonowanie numeru 112

W 2002 r. Parlament Europejski i Rada Europy wydały dyrektywę nr 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej prawami użytkowników<sup>49</sup>. Zobowiązała ona państwa członkowskie UE do stworzenia od 1 maja 2004 r. warunków prawnych, technicznych i organizacyjnych umożliwiających abonentom korzystanie z jednego europejskiego numeru alarmowego 112 w sytuacjach wymagających pomocy świadczonej przez służby ratunkowe.

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności organów administracji

rządowej<sup>50</sup> w latach 2007–2009 dotyczącej wdrażania numeru alarmowego 112 oraz jego działania<sup>51</sup>.

NIK negatywnie oceniła działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w badanym obszarze. Stwierdzono, że Minister w wyniku niespójnych czynności prowadzonych od połowy 2005 r. nie opracował ostatecznej koncepcji funkcjonowania numeru alarmowego 112. Nie przygotował w terminie, w ramach implementacji przepisów UE, uregulowań prawnych pozwalających na sprawne i efektywne wykorzystywanie tego numeru w sytuacjach wymagających interwencji służb powołanych do niesienia pomocy.

Uruchomione przez Ministra w 2008 r. zastępcze rozwiązanie techniczne nie zapewniło odpowiednich warunków do efektywnego i sprawnego obsługiwanie wywołań kierowanych pod numer 112 przez Państwową Straż Pożarną (PSP) i Policję. Pozytywnie oceniono natomiast działania Komendantów Głównych PSP i Policji oraz wojewodów.

Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji prac legislacyjnych, których celem było uporządkowanie procesu budowy systemu powiadamiania ratunkowego z zastosowaniem numeru alarmowego 112<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Komercjalizacja i restrukturyzacja Poczty Polskiej*, nr ewid.119/2012/P/11/064/KIN, Warszawa 2012 r.

<sup>49</sup> Dz.U. UE. L. 2002.108.51.

<sup>50</sup> Kontrolą objęto: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), urzędy wojewódzkie, PSP oraz Policję.

<sup>51</sup> W latach 2007–2009.

<sup>52</sup> *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, nr ewid. 144/2010/P/09/061/KKT, Warszawa 2010 r.

## Gospodarka morska i żegluga śródlądowa Rozwój portów morskich

Celem kontroli była ocena działalności administracji rządowej, podmiotów zarządzających portami oraz PKP PLK SA w latach 2009–2011, związanej z poprawą warunków funkcjonowania portów morskich.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność skontrolowanych jednostek. Podstawą do tej oceny były ustalenia wskazujące na prawidłowe wykonywanie przez nie zadań. Kontrola wykazała, że nastąpiła poprawa: stanu technicznego drogowej infrastruktury dostępu do portów morskich; konkurencyjności polskich portów na międzynarodowym rynku usług transportowych i stanu technicznego infrastruktury portowej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na: braku skuteczności działań Ministra służących wsparciu rozwoju transportu intermodalnego; niedostosowaniu przez administrację morską do obowiązujących wymogów parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury umożliwiających dostęp do portów od strony morza; nierzetelnych działaniach administracji morskiej związanych z przekopem przez Mierzęcę Wiślaną oraz nieterminowym wykonywaniu zadań inwestycyjnych przez PKP PLK SA, dotyczących połączeń kolejowych z portami.

Wyniki kontroli przyczyniły się m.in. do podjęcia przez Ministra: działań zmierzających do poprawy warunków rozwoju portów morskich; ostatecznej decyzji w sprawie realizacji programu „Budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (tj. przekopu przez Mierzęcę Wiślaną)<sup>53</sup>; wzmocnienia nadzoru nad inwestycjami portowymi realizowanymi przez urzędy morskie i PKP PLK SA<sup>54</sup>.

### Żegluga śródlądowa

Rozwój żeglugi śródlądowej miał przyczynić się do realizacji celu, jakim było przejście na mniej energochłonne, ekologiczne i bezpieczniejsze formy transportu.

Tymczasem sieć dróg wodnych w Polsce, ukształtowana przez naturalny układ rzek oraz połączenia kanałowe zbudowane głównie w XVIII i XIX wieku, wynosiła 3659 km. Zaledwie 10% ich długości spełniało wymagania techniczno-eksploatacyjne, a standardy stawiane drogom wodnym o znaczeniu międzynarodowym, tj. pozwalające na eksploatację statków o tonażu powyżej 1000 t, spełniało w Polsce zaledwie 5,6% ich długości (łącznie 206 km).

Celem kontroli była ocena działalności administracji rządowej dotyczącej wykonywania ustawowych zadań związanych z rozwojem i funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej. Objęto nią lata 2011–2013.

NIK uznała, że działalność Ministra, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki

<sup>53</sup> OW 2019 r. wdrożone zostało do realizacji zadanie pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – Część I”.

<sup>54</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Warunki rozwoju portów morskich*, nr ewid. 177/2011/P/11/063/KIN, Warszawa 2012 r.

Wodnej (KZGW) oraz dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie przyczyniała się do poprawy warunków jej rozwoju. Zaniechania, bądź spóźnione i nieskuteczne działania tych podmiotów skutkowały zahamowaniem rozwoju żeglugi śródlądowej oraz regresem tej gałęzi transportu.

Mimo przyjętych w dokumentach rządowych założeń o wspieraniu żeglugi śródlądowej, faktycznie następowała degradacja stanu technicznego dróg wodnych oraz dekapitalizacja floty. Należy jednak nadmienić, że Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej we współpracy z KZGW prowadziło działania zmierzające do tego, aby w perspektywie finansowej 2014–2020 na zadania związane z poprawą stanu infrastruktury śródlądowego transportu wodnego zostały przyznane większe niż dotychczas środki pomocowe<sup>55</sup>.

Na regres żeglugi śródlądowej wpływał zły stan techniczny dróg wodnych. Ponadto sieć ta nie tworzyła jednolitego systemu komunikacyjnego. Do najistotniejszych utrudnień należały: zbyt małe głębokości torów wodnych, niewłaściwe parametry obiektów mostowych oraz awarie jazów i śluz. Degradacja śródlądowych dróg wodnych oznaczała dla armatorów nieopłacalność inwestowania w budowę nowej floty. W rezultacie nie następowała odnowa floty do przewozów

towarowych, a większość taboru żeglugi śródlądowej ulegała dekapitalizacji. Nieterminowo realizowano inwestycje infrastrukturalne w ramach Programu dla Odry – 2006, w którym zakładano modernizację tej drogi wodnej w latach 2002–2016. Do 2013 r. zaawansowanie finansowe całego programu wynosiło 52,6%. Wyniki kontroli przyczyniły się do podjęcia przez Ministra działań związanych z: opracowaniem wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych śródlądowego transportu wodnego; rozszerzeniem zakresu wspierania armatorów żeglugi śródlądowej oraz nowelizacją przepisów dotyczących klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych<sup>56</sup>.

### **Budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa**

#### **Nadzór budowlany**

Celem kontroli była ocena działalności organów nadzoru budowlanego pod kątem prawidłowości realizacji zadań nałożonych ustawą z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>57</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że system funkcjonowania organów nadzoru budowlanego nie zapewniał prawidłowej realizacji zadań, związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego. Pomimo upływu 10 lat od istotnej zmiany przepisów ustawy, przez przeniesienie niektórych kompetencji organów administracji

<sup>55</sup> Udział środków na ten cel planowany był na poziomie 1,38% całkowitej alokacji na projekty transportowe.

<sup>56</sup> Informacja o wynikach kontroli: *Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej*, nr ewid. 188/2013/P/13/079/KIN, Warszawa 2014 r.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2010 r. nr 243 poz. 1623, ze zm.

architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano w pełni ich struktury organizacyjnej do obowiązków nałożonych ustawą. Niekorzystny wpływ na efektywność działania organów nadzoru budowlanego miał również brak pełnej ich niezależności od organów administracji publicznej szczebla powiatowego.

NIK pozytywnie oceniła wykonywanie wielu zadań przez organy nadzoru budowlanego wyższego szczebla, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast negatywnie realizację zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Kontrola wykazała, że postępowania administracyjne realizowali przewlekłe oraz że nie posiadali pełnych informacji o liczbie rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Niepełna, a często nieprawidłowa realizacja zadań przez powiatowe organy nadzoru budowlanego powodowała, że funkcjonujący system nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa nie gwarantował poprawnej realizacji robót budowlanych oraz eliminowania uchybień w trakcie użytkowania obiektów.

Wyniki kontroli przyczyniły się do wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa rozwiązań systemowych, służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane<sup>58</sup>.

### Lokale komunalne w budynkach mieszkalnych

Celem kontroli była ocena prowadzonej w gminach gospodarki lokalami, stanowiącymi zasób gminy i racjonalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Objęto nią lata 2009–2011.

NIK negatywnie oceniła gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych. Działania gmin nie doprowadziły do racjonalnego wykorzystania własnego zasobu i nie zapewniły poprawy warunków mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji ekonomicznej. Nie posiadały pełnych informacji o wielkości i stanie technicznym istniejącego zasobu lokali oraz o sposobie ich wykorzystania. Nie przestrzegały także ustalonych przepisami prawa zasad najmu i sprzedaży mieszkań oraz nierzetelnie weryfikowały uprawnienia do najmu. Zmniejszała się przy tym liczba lokali w zasobie gmin, przy równoczesnym zwiększeniu kwoty odszkodowań wypłacanych mieszkańcom z tytułu niezapewnienia lokalu socjalnego.

Wyniki kontroli przyczyniły się do wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej rozwiązań: wpływających na poprawę sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych, które nie mogły zaspokoić swoich potrzeb oraz umożliwiających weryfikację kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej z zasobów gminy<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania komunikacji miejskiej, nr ewid. 2/2007/P/05/068/KK, Warszawa 2007 r.

<sup>59</sup> Informacja o wynikach kontroli: Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych, nr ewid. 185/2012/P/2/069/KIN, Warszawa 2013 r.



### Przestrzeń gminy dobrem publicznym

Od jakości najbliższego otoczenia zależy nie tylko poziom i komfort życia, ale również bardzo często zdrowie mieszkańców, jednak w Polsce od lat występowały zjawiska sprzyjające narastaniu chaosu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych. Wyniki przeprowadzonych w latach 2010–2016 ponad 40 kontroli były podstawą do opracowania przez Departament Infrastruktury Informacji o wynikach kontroli: „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym”.

Izba stwierdziła, że funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnił racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Źle nią zarządzano, a chaos przestrzenny negatywnie wpływał na jakość życia mieszkańców. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niezbędna była zmiana systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, aby:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy było wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej;
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odgrywały główną rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego, a ich opracowanie było obligatoryjne dla terenów objętych ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin;

- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie były sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Informację o wynikach kontroli przesłano do najwyższych organów władzy państwowej<sup>60</sup>.

### Zakończenie

Analiza przedstawionych wyników kontroli przeprowadzonych i koordynowanych przez Departament Infrastruktury wskazuje, że stanowiły one istotny wkład w działalność NIK i miały wpływ na poprawę funkcjonowania państwa, w tym dostosowywania tak ważnych działów administracji rządowej, jak: transport, gospodarka morska, łączność, budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa do standardów Unii Europejskiej. Efekty tej pracy to ponad 100 Informacji o wynikach kontroli, opracowanych przez Departament na podstawie ustaleń własnych i innych jednostek organizacyjnych, w tym przede wszystkim delegatur Najwyższej Izby Kontroli. To również istotne rezultaty finansowe badań, które tylko w ostatnich 10 latach przyniosły m.in. korzyści finansowe w kwocie 2,8 mln zł<sup>61</sup>. To także 70 sformułowanych przez Izbę w ciągu 15 lat wniosków *de lege ferenda*, uzasadnionych ustaleniami kontroli przeprowadzonych i koordynowanych przez Departament Infrastruktury,

<sup>60</sup> Informacja o wynikach kontroli: *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, nr ewid.193/2016/KIN, Warszawa 2017 r.

<sup>61</sup> *Syntetyczny raport okresowy wszystkich kontroli jednostkowych Departamentu Infrastruktury, za okres od 1.01.2008 r. do 19.12.2018 r.*, opracowany w Wydziale Teleinformatyki Departamentu Gospodarczego NIK.

mających na celu usunięcie luk i sprzeczności w prawie.

Pewien niedosyt pozostawia jednak niedostateczny sposób ich wykorzystania, ponieważ: 26 wniosków zostało zrealizowanych, 3 znajdują się w trakcie procesu legislacyjnego, a 41 nie zostało wdrożonych

do realizacji przez organy administracji państwowej<sup>62</sup>.

oprac. LESZEK KORCZAK  
Departament Infrastruktury NIK

---

<sup>62</sup> Źródło: Prowadzony przez NIK elektroniczny rejestr wniosków *de lege ferenda* – „Ferenda II”.

**Słowa kluczowe:** infrastruktura, transport, łączność, budownictwo, gospodarka przestrzenna

**Key words:** infrastructure, transport, communication, construction, spatial management