

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4101-04/2010

Nr ewid. 148/2011/P/10/063/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego

Warszawa wrzesień 2011 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego

Dyrektor

Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski



Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia

21.09.2011

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

tel. 22 444-50-00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych:	4
1. Wprowadzenie.....	5
1.1. Temat i numer kontroli	5
1.2. Ogólne tło badanej problematyki	5
1.3. Cel kontroli	6
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli	6
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Stan zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z funkcjonowaniem transportu kolejowego ...	19
3.2.2. Nadzór Zarządu PKP S.A. nad zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych	22
3.2.3. Realizacja „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych	29
3.2.4. Zabezpieczenie interesów PKP S.A. w umowach: sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych	32
3.2.5. Windykacja należności ze: sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych	37
3.2.6. Przebieg prac nad uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości kolejowych.....	43
3.2.7. Zagospodarowanie zbędnych nieruchomości kolejowych w drodze przekazania jednostkom samorządu terytorialnego	45
3.2.8. Likwidacja zbędnych budynków i budowli kolejowych	46
3.2.9. Stan utrzymania i zagospodarowania zbędnych budynków i budowli kolejowych oraz powierzchni dworcowych niewykorzystywanych do obsługi pasażerów.....	47
3.2.10. Wypełnianie przez Ministra Infrastruktury zadań, związanych z zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych	54
3.2.11. Finansowe rezultaty kontroli	64
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	65
4.1. Przygotowanie kontroli.....	65
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	66
5. Załączniki	70

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych:

- **Grupa PKP** – grupa obejmująca PKP S.A. i 17 spółek kapitałowych, w których PKP S.A. posiada akcje lub udziały i zajmuje wobec nich pozycję dominującą
- **komercjalizacja PKP** – przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe w spółkę akcyjną, w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem
- **komercyjne zagospodarowywanie nieruchomości** – zagospodarowanie nieruchomości w sposób niezwiązany z funkcjonowaniem transportu kolejowego
- **likwidacja majątku zbędnego** – fizyczna likwidacja budynków i budowli
- **Minister** – minister właściwy do spraw transportu
- **nieruchomości strategiczne** – ustalone przez Zarząd Spółki nieruchomości, których zagospodarowanie ma znaczenie strategiczne dla funkcjonowania PKP S.A.
- **PKP lub p.p. PKP** – Przedsiębiorstwo Państwowe „Polskie Koleje Państwowe”
- **PKP S.A. lub Spółka** – Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna
- **PKP PLK S.A.** – PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna
- **ODK** – PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe
- **OGN** – PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami
- **RDK** – PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe Rejon Dworców Kolejowych
- **restrukturyzacja PKP S.A.** – działania zmieniające strukturę przedsiębiorstwa Spółki utworzonej w drodze komercjalizacji PKP, polegające m.in. na: zmianie poziomu zatrudnienia; utworzeniu spółek przewozowych, spółki zarządzającej liniami kolejowymi i innych spółek; gospodarowaniu mieniem poprzez: wnoszenie do spółek, sprzedaż, oddawanie do odpłatnego korzystania oraz zbywanie majątku zbędnego
- **spółka kolejowa** – spółka utworzona w ramach restrukturyzacji PKP S.A.
- **„Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013” lub „Strategia”** - dokument określający kierunki polityki transportowej państwa, przyjęty uchwałą nr 66/2007 Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2007 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 61/2008 Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2008 r.
- **ustawa o NIK** – ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz.1701 ze zm.)
- **ustawa o PKP** – ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84 poz. 948 ze zm.)
- **wspólne przedsięwzięcie gospodarcze** – przedsięwzięcie gospodarcze realizowane przez PKP S.A. z innymi podmiotami, na bazie nieruchomości kolejowych
- **zbędna nieruchomość kolejowa** – nieruchomość, która nie została przeznaczona do przekazania spółkom kolejowym, utworzonym na podstawie art. 14, 15 lub 19 ustawy o PKP, lub nieruchomość niezagospodarowana przez PKP S.A., przeznaczona na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Wykorzystanie nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego
- P/10/063 (*kontrola planowa, koordynowana, przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK*)

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

Wdrożony w 2001 r. proces restrukturyzacji kolei w Polsce miał zapewnić wzrost efektywności funkcjonowania transportu kolejowego. Miał również utworzyć podstawy do działania w warunkach gospodarki wolnorynkowej nowo powstałym spółkom kolejowym wykorzystującym mienie byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP. Utworzona w celu realizacji tych zadań PKP S.A. wstąpiła w stosunki prawne, których podmiotem było państwowe przedsiębiorstwo PKP i wraz z mieniem przejęła całość zadłużenia tego przedsiębiorstwa. PKP S.A. zobowiązana została, poza spłatą zadłużenia, do restrukturyzacji nadmiernego zatrudnienia oraz wyposażania utworzonych spółek kolejowych w składniki potrzebne do prowadzenia działalności. Proces ten miał być sfinansowany w drodze zagospodarowania przez PKP S.A. przejętego mienia¹, w tym przede wszystkim w wyniku sprzedaży i oddania do odpłatnego korzystania majątku zbędnego do prowadzenia działalności produkcyjnej².

Ustalenia kontroli przeprowadzonych dotychczas przez NIK³, w zakresie restrukturyzacji majątkowej i finansowej PKP S.A. wskazywały, że Spółka nieprawidłowo realizowała te zadania. Sytuacja ta doprowadziła do ponoszenia przez PKP S.A. kosztów utrzymania nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego. Zaniedbania w tym zakresie wpływały negatywnie na poziom jej zadłużenia i sytuację ekonomiczną spółek Grupy PKP⁴. Sytuacja ta prowadziła również do pogarszania się stanu technicznego i obniżania wartości przejętych przez PKP S.A. w drodze komercjalizacji budynków i budowli.

¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. PKP S.A. posiadała m.in.: ok. 103 tys. nieruchomości gruntowych o powierzchni 105 tys. ha oraz ok. 35 tys. budynków o powierzchni 6.183 tys. m².

² Spłata zadłużenia miała następować także w drodze zbywania akcji lub udziałów utworzonych spółek kolejowych.

³ Dane w tym zakresie przedstawione zostały w informacjach o wynikach kontroli: P/04/73 „Gospodarka majątkiem przez PKP S.A.” (nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT - wrzesień 2005 r.); P/07/070 „Stan techniczny i przygotowanie kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów” (nr ewid. 76/2008/P07070/KKT - październik 2008 r.) oraz P/09/059 „Gospodarka finansowa spółek Grupy PKP” (nr ewid. 1/2010/P09059/KKT - styczeń 2010 r.).

⁴ Stan zadłużenia długoterminowego PKP S.A. na koniec 2008 r. wynosił ok. 5,3 mld zł, a Grupy PKP - ok. 6,8 mld zł.

1.3. Cel kontroli

Dokonanie oceny gospodarowania nieruchomościami kolejowymi, niewykorzystywanymi do prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

1/ Wykonywanie przez PKP S.A. zadań⁵ w zakresie:

- wykorzystania na cele komercyjne nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego,
- zabezpieczenia interesów Spółki w umowach: sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych,
- windykacji należności z tytułu zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości,
- uregulowania stanu prawnego nieruchomości kolejowych,
- realizacji wspólnych przedsięwzięć gospodarczych na bazie nieruchomości kolejowych,
- przekazywania zbędnych nieruchomości: Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym,
- utrzymania i likwidacji wyłączonych z eksploatacji budynków i budowli kolejowych.

2/ Wypełnianie przez Ministra Infrastruktury zadań w zakresie funkcjonowania i rozwoju infrastruktury transportu kolejowego, w świetle wykorzystania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych.

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

- Badaniami objęto lata 2009 – 2010 (do 30 września)
- Kontrolę przeprowadzono od 1 października do 30 grudnia 2010 r. w: Ministerstwie Infrastruktury oraz 14 jednostkach organizacyjnych PKP S.A.⁶, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

⁵ Ustalonych przepisami art. 39 ust. 1 - 4 ustawy o PKP, z wyłączeniem zadań związanych z wnoszeniem do spółek składników materialnych i niematerialnych niezbędnych do prowadzenia działalności, o których mowa w art. 17 ust. 1 tej ustawy.

⁶ PKP S.A. Centrali Spółki; 6 OGN (w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu); ODK oraz 6 RDK (w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność PKP S.A. w zakresie zagospodarowania nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego (poprzez ich zbycie lub oddanie do odpłatnego korzystania). Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- niski stopień zagospodarowania tego majątku (przede wszystkim nieruchomości gruntowych, wynoszący ok. 5 – 6 % rocznych planów),
- nieskuteczna windykacja opłat czynszowych za oddane dotychczas przez Spółkę mienie do odpłatnego korzystania innym podmiotom gospodarczym,
- skutki finansowe, jakie obciążają budżet państwa z powodu nieefektywnej gospodarki nieruchomościami kolejowymi.

Zasadniczymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości w działaniach Spółki było: nieuregulowanie stanu prawnego wszystkich nieruchomości kolejowych, niezakończenie inwentaryzacji mienia podlegającego komercyjnemu zagospodarowaniu, nieuregulowanie zasad oddawania do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości, niedostateczne wypełnianie umów najmu i dzierżawy w zakresie dotyczącym zabezpieczenia interesów PKP S.A. oraz brak dostatecznego nadzoru Zarządu Spółki nad funkcjonowaniem podległych jednostek organizacyjnych.

Skutki nieprawidłowego wykonywania zadań przez PKP S.A. to przede wszystkim:

- brak zdolności do uregulowania przez Spółkę przypadającego na lata 2009-2010 zadłużenia w kwocie 1.066 mln zł, wpływami z zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych (wpływy wyniosły tylko 204 mln zł) i w konsekwencji obciążenie budżetu państwa splatą zadłużenia Spółki
- dopuszczenie do bezumownego korzystania przez podmioty zewnętrzne z istotnych składników mienia kolejowego (głównie powierzchni dworców kolejowych)
- zagrożenie dla działalności zamkniętych funduszy inwestycyjnych, utworzonych do realizacji projektów gospodarczych z wykorzystaniem nieruchomości kolejowych
- niecelowe ponoszenie kosztów utrzymania nieruchomości zbędnych dla działalności produkcyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Infrastruktury w zakresie wykorzystania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie niedostatecznego nadzoru nad realizacją, przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w części dotyczącej spłaty zadłużenia PKP S.A.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Działania podejmowane przez PKP S.A. w celu komercyjnego zagospodarowania nieruchomości, nie doprowadziły do zbycia lub oddania do odpłatnego korzystania przeważającej części zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego działek, budynków, budowli oraz powierzchni użytkowych. Wg stanu na 30 września 2010 r. Spółka nie zagospodarowała przeznaczonych na cele komercyjne: ponad 40 tys. nieruchomości gruntowych o powierzchni ok. 24 tys. ha, 14,8 tys. budynków oraz 22,5 tys. budowli. Nie wynajęła przeszło 191 tys. m² powierzchni użytkowej, zbędnej do obsługi pasażerów w 675 obiektach dworcowych. Wykorzystanie nieruchomości kolejowych w przedstawionym wyżej zakresie spowodowane było - poza istotnymi czynnikami zewnętrznymi - nieprawidłowościami w działaniach Spółki, w wyniku których realizacja planu zagospodarowania poszczególnych rodzajów majątku zbędnego wynosiła od 5 do 67 %. W najmniejszym stopniu zagospodarowane zostały w badanym okresie nieruchomości gruntowe oraz budowle. Nie wynajęto również ponad 60 % zbędnej do obsługi pasażerów powierzchni dworców kolejowych (*str. 19–20*).

2.2.2. PKP S.A. nie zrealizowała założeń przyjętych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w części dotyczącej spłaty zadłużenia powstałego w wyniku komercjalizacji oraz restrukturyzacji PKP. Zadłużenie to miało zostać uregulowane z wpływów pochodzących z komercyjnego zagospodarowania nieruchomości kolejowych. Przypadająca na lata 2009-2010 spłata tego zadłużenia - w kwocie 1.066 mln zł - nie została sfinansowana zgodnie z tymi założeniami, ponieważ Spółka z tytułu zbycia i oddania do odpłatnego korzystania nieruchomości, uzyskała jedynie ok. 204 mln zł⁷. Nieuzyskanie przez PKP S.A. zaplanowanej w ramach Strategii kwoty 862 mln zł - poza istotnymi czynnikami zewnętrznymi, związanymi z niekorzystną sytuacją na rynku nieruchomości - spowodowane było brakiem efektywnych działań w tym obszarze ze strony Zarządu Spółki (*str. 29 - 32*).

2.2.3. Zespół do spraw dokonania oceny alokacji majątku trwałego pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP⁸, pomimo ponad czteroletniej działalności - nie zakończył pracy w terminie wyznaczonym przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy. Nie została tym samym sporządzona ostateczna inwentaryzacja zbędnych nieruchomości kolejowych, w celu określenia ich przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania. W tej sytuacji Zarząd PKP S.A. nie posiadał pełnej wiedzy, które nieruchomości z przejętych w 2001 r., w wyniku komercjalizacji PKP, były niezbędne do funkcjonowania nowo utworzonych

⁷ W tym: 122,2 mln zł w 2009 r. (25%) oraz szacunkowo ok. 81,6 mln zł w 2010 r. (14%).

⁸ Zwany dalej również *Zespołem*, powołany uchwałą nr 263 Zarządu PKP S.A. z dnia 5 czerwca 2006 r.

spółek kolejowych, a które mienie - jako zbędne do dalszego funkcjonowania kolei - podlegać miało komercyjnemu zagospodarowaniu. Stan ten nie tylko utrudniał zagospodarowanie zbędnego mienia, ale także uniemożliwiał skuteczne zrealizowanie zadań ustalonych przepisami ustawy o PKP, polegających na przekazaniu nowo utworzonym spółkom nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności (*str. 21-22*).

2.2.4. Niewystarczający był nadzór Zarządu Spółki nad pracami polegającymi na zagospodarowaniu zbędnych nieruchomości kolejowych przez zarządzające nimi bezpośrednio jednostki organizacyjne. Przede wszystkim Zarząd nie określił precyzyjnie zasad oddawania do odpłatnego korzystania nieruchomości. Stan ten stwarzał mechanizm korupcyjogenny w obszarze zawierania umów najmu lub dzierżawy, w związku z brakiem jednoznacznych kryteriów sposobu załatwiania tych spraw (*str.22 - 29*).

2.2.5. PKP S.A. nie uzyskała pełnego prawa do dysponowania przeznaczonymi na cele komercyjne nieruchomościami strategicznymi. Występowały przypadki, w których dotychczasowi najemcy pomimo zakończenia umowy, nie zwalniali zajmowanych nieruchomości (*str. 25 - 26*). Ponadto na części nieruchomości strategicznych ustanowione zostały hipoteki zabezpieczające interesy Skarbu Państwa, w związku z poręczeniem spłaty kredytów oraz wykupu wyemitowanych przez Spółkę obligacji. Sytuacja ta może stanowić zagrożenie dla działalności dedykowanych PKP S.A. zamkniętych funduszy inwestycyjnych, przeznaczonych do realizacji projektów gospodarczych z wykorzystaniem tych nieruchomości (*str.12 – 13 27 – 29*).

2.2.6. Spółka nie zakończyła w badanym okresie wdrażania przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym⁹ dla zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, z uwagi na brak możliwości ich realizacji w świetle obowiązujących uregulowań prawnych. W rezultacie dochodziło do wstrzymania rozpoczętych inwestycji (*na przykład budowy osiedla mieszkaniowego na terenach kolejowych w centrum Warszawy*), a tym samym nieefektywnych działań w zakresie zagospodarowania nieruchomości (*str. 26 - 29*).

2.2.7. Na posiadanych przez PKP S.A. ok. 104 tys. działek gruntowych o powierzchni 104,3 tys. ha, ok. 33 tys. o powierzchni 25,3 tys. ha, nie posiadało uregulowanego stanu prawnego¹⁰. Brak prawa wieczystego użytkowania do tych nieruchomości utrudniał, a w wielu przypadkach uniemożliwiał PKP S.A., skuteczne działania w zakresie ich zagospodarowania. Nieruchomości te nie mogły być, bowiem przedmiotem sprzedaży, jak również nie spełniały

⁹ Tj. przedsięwzięcie o wartości mającej znaczenie strategiczne dla wykonania przez PKP S.A. finansowego planu zagospodarowania nieruchomości kolejowych, przeznaczonych na cele komercyjne.

¹⁰ Wg stanu na dzień 30 września 2010 r.,

warunków umożliwiających wniesienie ich do spółek lub funduszy inwestycyjnych¹¹. Na ich bazie Spółka nie mogła również realizować w pełni z innymi podmiotami wspólnych przedsięwzięć gospodarczych (str. 43 - 45).

2.2.8. PKP S.A. nie wykonała obowiązków wynikających z zawartych z Ministrem Finansów umów poręczenia spłaty kredytów oraz wykupu wyemitowanych obligacji.

Nie ustanowiono bowiem hipotek na rzecz Skarbu Państwa, przewidzianych postanowieniami umów. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli Spółka ustanowiła hipoteki jedynie na 12 nieruchomościach o wartości 289,8 mln zł, co stanowiło ok. 19 % wartości przekraczających 1,6 mld zł zobowiązań, wynikających z tych umów. Należy jednak zaznaczyć, że ustanowienie hipotek na zbędnych nieruchomościach kolejowych, w zasadzie uniemożliwiłoby ich sprzedaż lub wniesienie do wspólnych przedsięwzięć gospodarczych. Tym samym spełnienie przez PKP S.A. postanowień umów, może prowadzić do sytuacji, w której zadłużenie Spółki obejmujące m.in. poręczone przez Skarb Państwa zobowiązania finansowe, nie będzie spłacane w wyniku zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, lecz w drodze przeznaczania na ten cel środków budżetowych (str. 12 -13).

2.2.9. Ustalenia kontroli wykazały niską skuteczność działań windykacyjnych PKP S.A. i nieprzestrzeganie wewnętrznych procedur postępowania wobec kontrahentów zalegających z terminowym regulowaniem opłat czynszowych. Wielkość przeterminowanych należności PKP S.A. z tytułu zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości kolejowych wynosiła w 2009 r. 811.305 tys. zł i wzrosła o 0,8% w stosunku do roku poprzedniego, a wg stanu na 30 września 2010 r. wynosiła 787.495 tys. zł¹². Utrudnieniem (a pewnych przypadkach uniemożliwieniem) windykacji były przypadki bezumownego wykorzystywania przez podmioty zewnętrzne powierzchni dworcowych (str. 37 - 43).

2.2.10. Możliwości prowadzenia przez Spółkę uzasadnionych ekonomicznie działań w obszarze komercyjnego zagospodarowania nieruchomości ograniczały przepisy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustalały one obowiązek sprzedaży nieruchomości kolejowych, które w zbadanym okresie cieszyły się niewielkim zainteresowaniem, w drodze przetargów¹³. Stan ten powodował, że działania PKP S.A. w zakresie zbycia niewykorzystywanych nieruchomości, generujących wysokie koszty utrzymania, były nieefektywne. Na zorganizowanych łącznie 1.151 przetargów, jedynie w 150 postępowaniach wpłynęły oferty od potencjalnych nabywców. W tej sytuacji koszty utrzymania

¹¹ Bez uzyskania do nich przez PKP S.A. prawa wieczystego użytkowania.

¹² W podanych kwotach ujęte zostały należności nieściągnięte po likwidatorach p.p. PKP.

¹³ Z wyjątkami przewidzianymi w art. 40 ustawy o PKP.

nieruchomości przeznaczonych na cele komercyjne¹⁴ przewyższyły, w latach 2009 – 2010 (do 30 września), o ponad 263 mln zł przychody uzyskane z ich zagospodarowania (*str. 31 - 32*).

2.2.11. NIK ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania PKP S.A. w zakresie:

- wylaniania kontrahentów oraz zabezpieczenia interesów Spółki w skontrolowanych umowach sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych (*str. 32 -37*),
- zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych w drodze przekazania na rzecz jednostek samorządowych (*str. 45 - 46*),
- likwidacji majątku zbędnego (*str. 46 - 47*).

2.2.12. Minister Infrastruktury prawidłowo wypełniał zadania ustalone w art. 18 ust. 2 ustawy o PKP, w zakresie wydawania zgody na dokonanie przez PKP S.A. czynności prawnych związanych z zagospodarowaniem na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych, o wartości rynkowej przekraczającej w złotych równowartość kwoty 50.000 euro. W jednym przypadku stwierdzono jednak, że decyzja Ministra dotycząca odmowy udzielenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości dworcowych we Wrocławiu, została przez PKP S.A. jedynie pozornie zrealizowana. Stwierdzono bowiem, że nieruchomości te wykorzystywane były na cele komercyjne bez sporządzenia pisemnej umowy. Prawidłowo realizowane były także zadania w zakresie wyrażania zgody na wyłączanie zbędnych nieruchomości kolejowych z ewidencji terenów zamkniętych¹⁵, w celu zagospodarowania ich przez PKP S.A. na cele komercyjne (*str. 55 - 56*).

2.2.13. Minister Infrastruktury w sposób niedostateczny sprawował nadzór nad realizacją postanowień, przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, określającej kierunki polityki transportowej państwa, w części dotyczącej spłaty zadłużenia przejętego przez PKP S.A. w wyniku komercjalizacji p.p. PKP oraz powstałego w procesie restrukturyzacji tej spółki. Ustalenia kontroli wykazały, że dane przyjęte w Strategii nie odpowiadały realnym możliwościom komercyjnego zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych. W Ministerstwie nie przeprowadzono analiz dotyczących skutków niekorzystnej sytuacji, utrzymującej się w zbadanym okresie, na rynku nieruchomości (*str. 58 -60*).

¹⁴ Tzn. koszty podstawowej działalności operacyjnej.

¹⁵ W rozumieniu art. 2 pkt. 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

2.2.14. Minister Infrastruktury nie podejmował skutecznych działań polegających na przeciwdziałaniu wyłączaniu z eksploatacji dworców usytuowanych przy czynnych liniach kolejowych tylko z przyczyn ekonomicznych, tj. bez uwzględniania potrzeb społecznych w zakresie zapewnienia właściwych warunków obsługi pasażerów. W ramach prac nad „Programem działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015” Ministerstwo Infrastruktury nie przeprowadzało analiz dotyczących tego problemu, pomimo że spośród ponad 1600 wyłączonych dworców, 970 położonych było przy czynnych liniach kolejowych. W świetle ustaleń kontroli proces wyłączania z eksploatacji przez PKP S.A. dworców kolejowych powinien podlegać szczegółowemu nadzorowi ze strony Ministra, w celu wyeliminowania przypadków, w których obiekty takie przeznaczone byłyby na cele komercyjne lub likwidowane, pomimo potrzeby ich funkcjonowania, dla zapewnienia obsługi podróżnych (*str. 60 - 61*).

2.2.15. Minister Infrastruktury nie podejmował do maja 2010 r. działań w zakresie wyeliminowania sytuacji, w której część kolejowych nieruchomości gruntowych, podlegała komunalizacji. Sytuacja ta była niekorzystna dla efektywnego gospodarowania przez PKP S.A. posiadanymi nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym (*str. 62 - 63*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Pomimo upływu 10 lat od rozpoczęcia restrukturyzacji kolei w Polsce, większość nieruchomości zbędnych do prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego, nie została zagospodarowana. Niezagospodarowanych pozostaje ponad 40 tys. działek gruntowych, ponad 14 tys. budynków oraz 22,5 tys. budowli. Spółka PKP S.A. nie zrealizowała sprzedaży nieruchomości w wielkościach założonych przez Radę Ministrów na lata 2009 – 2010. Wpływy uzyskane z tej sprzedaży były niższe od planowanych, łącznie o 862 mln zł (tj. o 81%). PKP S.A. nierzetelnie realizowała przy tym zadania w zakresie windykacji przeterminowanych należności z tytułu zagospodarowania nieruchomości, których kwota przekroczyła 787 mln zł¹⁶. Sytuacja ta spowodowała konieczność zmiany polityki transportowej Państwa w tym obszarze, co związane było ze zmniejszeniem o 810 mln zł planowanej wielkości środków, jakie PKP S.A. miała pozyskać do 2015 r. z zagospodarowania nieruchomości, w celu obsługi posiadanego zadłużenia. Sytuacja ta doprowadziła do stanu, w którym oddłużenie kolei następuje w części ze środków budżetowych, pomimo dysponowania przez PKP S.A. znacznym majątkiem, niewykorzystywanym do działalności produkcyjnej. Spółka nie wypełniła przy tym postanowień umów gwarancyjnych, dotyczących poręczenia przez Skarb Państwa spłaty

¹⁶ Wg stanu na dzień 30 września 2010 r.

zaciągniętych przez PKP S.A. zobowiązań na kwotę 1,6 mld zł, w drodze ustanowienia hipotek na nieruchomościach. Ustanowienie hipotek, ograniczyłoby jednak w znacznym stopniu możliwości zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych, a tym samym zagrażało uruchomieniem udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji, w celu spłaty posiadanego przez PKP S.A. zadłużenia.

Mając na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, NIK sformułowała odpowiednie wnioski pokontrolne.

Pod adresem **Ministra Infrastruktury**, NIK wniosła m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu przeprowadzanie analiz działalności PKP S.A., w zakresie gospodarowania nieruchomościami, umożliwiającymi sprawowanie rzetelnego nadzoru nad celowym i gospodarnym przebiegiem tego procesu,
- ustalenie terminu zakończenia prac przez Zespół ds. dokonania oceny alokacji majątku trwałego PKP S.A. pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP,
- objęcie szczegółowym nadzorem przebiegu prac legislacyjnych związanych z opracowaniem projektu zmian ustawowych, uniemożliwiających komunalizację nieruchomości kolejowych.

Pod adresem **Zarządu PKP S.A.**, NIK wniosła m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu zwiększenie efektywności zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego,
- uregulowanie zasad oddawania nieruchomości kolejowych do odpłatnego korzystania innym podmiotom gospodarczym¹⁷,
- wyeliminowanie przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości zarządzanych i administrowanych przez Spółkę,
- doprowadzenie do uregulowania stanu prawnego posiadanych nieruchomości.

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, wyniki kontroli wskazują na potrzebę usunięcia przedstawionej powyżej bariery systemowej dotyczącej ustanowienia na rzecz Skarbu Państwa hipotek na nieruchomościach zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego. W związku z powyższym NIK wnosi o:

- podjęcie przez **Ministra Finansów** działań, które doprowadziłyby do wypełnienia lub zmiany postanowień ww. umów gwarancyjnych, w sposób umożliwiający PKP S.A. zagospodarowanie na cele komercyjne nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego.

¹⁷ Uregulowanie zasad oddawania nieruchomości kolejowych do odpłatnego korzystania innym podmiotom gospodarczym ma na celu wyeliminowanie korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania w tym zakresie.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Zasady gospodarowania mieniem przez PKP S.A.

Zasady gospodarowania mieniem przez PKP S.A. ustalone zostały w rozdziale 6 ustawy o PKP (art. 39 – 40a). Art. 39 tej ustawy stanowi m.in., że PKP S.A. gospodaruje mieniem, w szczególności przez wnoszenie do spółek kolejowych, sprzedaż, oddawanie do odpłatnego korzystania w drodze umów prawa cywilnego, a także przez zbywanie mienia zbędnego¹⁸. PKP S.A. może mienie zbędne przekazać również nieodpłatnie na własność jednostkom samorządu terytorialnego, na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek w dziedzinie transportu (art. 39 ust.3). Mienie, którego zagospodarowanie na tych zasadach jest niemożliwe¹⁹, a względy ekonomiczne nie uzasadniają jego utrzymywania, może zostać zlikwidowane lub przekazane nieodpłatnie Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym. Obowiązujące do dnia 5 grudnia 2008 r. przepisy art. 40 ustawy o PKP ustalały, że jeżeli w PKP S.A. ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, sprzedaż rzeczowego majątku trwałego następuje w drodze publicznego przetargu. Z dniem 6 grudnia 2008 r. nastąpiła zmiana przepisów ustawy o PKP²⁰, zgodnie z którą w przypadkach wymienionych w art. 40 ust. 2, Spółka może zbywać składniki aktywów trwałych bez przeprowadzenia przetargu. Art. 40a ustawy o PKP, umożliwia ponadto PKP S.A. dokonywanie likwidacji linii lub odcinków linii kolejowych, będących zbędnymi dla działalności PKP PLK S.A.

3.1.2. Zasady organizowania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości przez PKP S.A.

A) Do dnia 5 października 2009 r. PKP S.A. przy organizowaniu przetargów zobowiązana była kierować się zasadami, ustalonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów

¹⁸ Z zastrzeżeniem, że gospodarowanie budynkami mieszkalnymi i lokalami mieszkalnymi regulują przepisy rozdziału 7 oraz przepisy art. 81 ustawy o PKP.

¹⁹ Tzn. mienie, które nie może być wniesione do spółek kolejowych na zasadach ustalonych w art. 17 ustawy o PKP lub przekazane nieodpłatnie samorządom na cele określone w art. 39 ust. 3 tej ustawy.

²⁰ Ustawą z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 206, poz.1289).

trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji²¹. Przywołane rozporządzenie określało sposób i tryb organizowania przetargów na sprzedaż składników aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, których wartość przekraczała równowartość w złotych kwoty 5.000 euro, przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji, w której ponad połowa ogólnej liczby akcji bądź udziałów należała do Skarbu Państwa. Ustalało także przypadki, w których spółka mogła sprzedać składniki aktywów trwałych bez przeprowadzenia przetargu (§ 27)²².

B) Obowiązujące od dnia 6 października 2009 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych²³, ustala m.in.: dane i sposób zamieszczania ogłoszeń o przetargu; wymagania, jakie powinien spełniać oferent oraz jakim powinna odpowiadać oferta; termin składania ofert oraz zakończenia przetargu; warunki, w których dopuszcza się odstępnie od przetargu lub obniżenie ceny oraz tryb postępowania przy przeprowadzaniu rokowań po odstąpieniu od przetargu. Postępowanie przetargowe przeprowadzane jest w formie przetargu: ustnego nieograniczonego oraz pisemnego nieograniczonego i ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, przy czym o zastosowaniu danej formy decyduje PKP S.A. Do przeprowadzenia postępowania wystarczy złożenie jednej oferty spełniającej warunki podane w ogłoszeniu, jednak sprzedaż składnika aktywów trwałych nie może nastąpić za cenę niższą od ceny wywoławczej. Przed przystąpieniem do przetargu PKP S.A. ustala cenę wywoławczą, która nie może być niższa niż aktualna wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawcę. PKP S.A. może odstąpić od przetargu i przystąpić do rokowań²⁴ po przeprowadzeniu co najmniej jednego postępowania zakończonego wynikiem negatywnym oraz gdy sprzedaż ma nastąpić na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przetarg uważa się za zakończony wynikiem negatywnym, jeżeli żaden podmiot nie przystąpił do przetargu lub żadna oferta nie spełniła określonych w ogłoszeniu wymagań. Po odstąpieniu od przetargu przeprowadza się rokowania. Jeżeli rokowania były poprzedzone przetargiem, cena ustalona w ich wyniku nie może być niższa niż $\frac{2}{3}$ wartości rynkowej zbywanego składnika aktywów trwałych (§ 30. 1). Rozporządzenie określa ponadto szczegółowe zasady m.in.: unieważnienia

²¹ Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

²² Spółka mogła sprzedać nieruchomości bez przeprowadzenia przetargu, m.in. w przypadku gdy: sprzedaż następowała w postępowaniu likwidacyjnym, na zasadach określonych uchwałą walnego zgromadzenia oraz gdy kupującym była jednoosobowa spółka Skarbu Państwa o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, a cena sprzedaży składników aktywów trwałych nie była niższa niż ich wartość rynkowa ustalona przez rzeczoznawców.

²³ Dz.U. Nr 155, poz. 1231.

²⁴ Rokowania mogą być przeprowadzone w przypadku gdy przetarg nie został unieważniony.

przetargu (§ 12), przeprowadzania przetargu ustnego (§ 14 - § 22), przetargu pisemnego (§ 23 - § 28), rokowań (§ 29 ust. 2 i 3; § 30 - § 38) oraz warunki odstąpienia od przetargu lub ogłoszenia zaproszenia do rokowania (§ 29 ust. 2)²⁵.

3.1.3. Organizacja gospodarki nieruchomościami w PKP S.A.

Zgodnie z postanowieniami statutu, PKP S.A. zobowiązana jest do realizacji programu restrukturyzacji Polskich Kolei Państwowych, wynikającego z ustawy o PKP, a przedmiotem jej działalności jest m.in.: gospodarowanie nieruchomościami, w tym: zagospodarowanie i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, wynajem nieruchomości na własny rachunek, zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi oraz zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi. Spółka wykonuje ponadto zadania związane m.in. z zarządzaniem Grupą PKP, sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami oraz wykonywaniem przez PKP S.A. funkcji spółki dominującej w Grupie PKP. Organizację przedsiębiorstwa Spółki określa regulamin organizacyjny, nadawany uchwałą Zarządu Spółki.

W badanym okresie, gospodarką nieruchomościami w PKP S.A. zajmowały się następujące komórki i jednostki organizacyjne:

- w Centrali Spółki: Biuro Nieruchomości i Biuro Nieruchomości Strategicznych, a następnie od 15 stycznia 2010 r. Biuro Projektów Inwestycyjnych i Marketingowych,
- do 30 czerwca 2010 r. - 11 OGN z siedzibami w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, a od 1 lipca 2010 r. - 6 OGN z siedzibami w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu,
- ODK z siedzibą w Warszawie, w skład którego wchodzi 6 wykonawczych jednostek organizacyjnych - RDK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu²⁶.

1/ Do dnia 14 stycznia 2010 r. do zadań Biura Nieruchomości należało m.in.: określanie projektów kierunków i programów działania w zakresie administrowania i zarządzania nieruchomościami Spółki oraz sprawowanie nadzoru nad OGN w zakresie: zarządzania, administrowania, zagospodarowywania i utrzymania majątku, wykonywania praw i obowiązków właścicielskich i innych praw rzeczowych w imieniu PKP S.A., nadzoru nad prowadzeniem spraw geodezji

²⁵ Bez obowiązku uprzedniego przeprowadzenia przetargu i ogłoszenia zaproszenia do rokowań mogą być przeprowadzone rokowania pomiędzy PKP S.A. a Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego.

²⁶ W 2010 r. ODK, który zarządzał i administrował 83 (najważniejszymi z punktu widzenia obsługi pasażerów) kolejowymi obiektami dworcowymi, przejął od OGN pozostałe - 833 czynne dworce kolejowe.

i kartografii dla nieruchomości, nadzoru nad regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, koordynacji i realizacji zadań inwestycyjnych. Od dnia 15 stycznia 2010 r. Biuro Nieruchomości przejęło w części zadania Biura Nieruchomości Strategicznych i do zakresu działalności tej komórki organizacyjnej doszły sprawy związane z zarządzaniem, administrowaniem i gospodarowaniem nieruchomościami Spółki o znaczeniu strategicznym.

2/ Zadaniem Biura Nieruchomości Strategicznych (przekształconego z dniem 15 stycznia 2010 r. w Biuro Projektów Inwestycyjnych i Marketingowych) było m.in. określanie projektów kierunków i programów działania w zakresie zarządzania, administrowania i gospodarowania nieruchomościami Spółki o znaczeniu strategicznym, sprawowanie nadzoru nad ODK w zakresie zarządzania, administrowania i gospodarowania nieruchomościami dworców kolejowych, koordynacja i nadzór nad projektami i przedsięwzięciami zagospodarowania innych nieruchomości wskazanych przez Zarząd Spółki, opracowywanie projektów likwidacji jednostek organizacyjnych, monitorowanie i nadzorowanie realizacji postępowań likwidacyjnych.

3/ Zadaniem Biura Projektów Inwestycyjnych i Marketingowych było określanie projektów kierunków i programów działania w zakresie zarządzania, administrowania i komercjalizacji czynnych dworców kolejowych określonych przez Zarząd PKP S.A. oraz terenami wokół tych dworców, pozyskiwanie środków publicznych na finansowanie inwestycji dotyczących dworców oraz nadzorowanie związanych z nimi inwestycji, sprawowanie nadzoru nad ODK i OGN w zakresie zarządzania, administrowania i gospodarowania, w tym: efektywną komercjalizacją dworców kolejowych i pozyskiwaniem środków pomocowych na finansowanie inwestycji dworcowych oraz realizacją tych inwestycji.

4/ Podstawowym zadaniem OGN jest zarządzanie i administrowanie mieniem PKP S.A., w tym nieruchomościami na wyznaczonym obszarze działania, wykonywanie w imieniu PKP S.A. praw własności i innych praw rzeczowych w zakresie mienia PKP S.A., prowadzenie regulacji stanów prawnych nieruchomości, organizowanie i utrzymywanie w sprawności techniczno-eksploatacyjnej budynków, obiektów inżynierii lądowej i wodnej, urządzeń technicznych oraz zarządzanie i administrowanie budynkami i lokalami mieszkalnymi, z wyłączeniem nieruchomości dworcowych i terenów bezpośrednio przyległych do budynków dworcowych kolejowych należących do zakresu działania ODK, prowadzenie spraw przejętych od jednostek organizacyjnych PKP S.A. w likwidacji, niezwiązanych bezpośrednio z zarządzaniem i administrowaniem mieniem.

5/ Podstawowym zadaniem ODK jest zarządzanie i administrowanie mieniem nieruchomości dworców kolejowych PKP S.A. i terenów wokół tych dworców, przyjętych na stan lub w zarząd

przez Oddział, wykonywanie w imieniu PKP S.A. praw własności i innych praw rzeczowych oraz organizowanie i prowadzenie gospodarki tymi nieruchomościami dworcowymi.

6/ Podstawowym zadaniem RDK jest zarządzanie i administrowanie ustalonymi dla tej jednostki nieruchomościami dworców kolejowych na wyznaczonym obszarze działania, utrzymywanie w sprawności techniczno - eksploatacyjnej budynków, budowli i urządzeń technicznych, utrzymanie porządku i czystości zarządzanych nieruchomości dworców kolejowych i terenów do nich przyległych.

3.1.4. Nadzór Ministra nad gospodarowaniem nieruchomościami kolejowymi

Artykuł 5 ustawy o PKP ustala, że Minister reprezentuje w PKP S.A. Skarb Państwa. Ponieważ 100% akcji tej Spółki należy do Skarbu Państwa, Minister sprawuje w PKP S.A. funkcję Walnego Zgromadzenia, do którego kompetencji należy podejmowanie uchwał dotyczących m.in.: wyrażania zgody na rozporządzanie prawami majątkowymi, w tym zbywanie nieruchomości lub udziału w nieruchomościach PKP S.A., powoływania i odwoływania Prezesa Zarządu i innych członków Zarządu Spółki oraz Przewodniczącego i członków Rady Nadzorczej. Powyższe zadania Minister wykonuje m.in. przy pomocy Departamentu Kolejnictwa, który jest właściwy w sprawach wynikających z ustawy o PKP, z wyłączeniem spraw prowadzonych przez Departament Inwestycji Kolejowych²⁷. Departament Kolejnictwa prowadzi przy tym sprawy strategii i programów w zakresie kolejnictwa oraz sprawy wynikające z reprezentowania Skarbu Państwa przez Ministra w PKP S.A.²⁸

3.1.5. Funkcjonowanie PKP S.A. na rynku nieruchomości

PKP S.A. jest obecnie jednym z największych posiadaczy nieruchomości w Polsce. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. Spółka ta zarządzała i administrowała: ok. 103 tys. nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni przekraczającej 105 tys. ha, na których znajdowało się ok. 39 tys. obiektów inżynierii lądowej oraz przeszło 40 tys. budynków. Znaczna część tych nieruchomości nie stanowiła przy tym mienia niezbędnego do prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego i zgodnie z ustawą o PKP miała zostać zagospodarowana w sposób komercyjny. Z tytułu sprzedaży tych nieruchomości PKP S.A. uzyskała w 2008 r. ok. 99,8 mln zł.

²⁷ Departament Inwestycji Kolejowych jest właściwy m.in. w sprawach wynikających z ustawy o PKP, w zakresie nadzoru korporacyjnego i administracyjnego nad PKP PLK.

²⁸ Zadania Departamentu Kolejnictwa ustala regulamin organizacyjny Ministerstwa Infrastruktury nadany zarządzeniem nr 35 Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. M.I. Nr 15 /2009). Uprzedni zadania te regulował regulamin, nadany zarządzeniem nr 8 Ministra Infrastruktury z dnia 30 stycznia 2008 r. (Dz.Urz. M.I. Nr 2 /2008).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z funkcjonowaniem transportu kolejowego

3.2.1.1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające działania PKP S.A. podejmowane w zakresie zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości kolejowych.

Działania te nie doprowadziły do zbycia lub oddania do odpłatnego korzystania przeważającej części zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego działek gruntowych, budynków, powierzchni użytkowych oraz budowli²⁹. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że:

1/ na przeznaczone do komercyjnego zagospodarowania w 2009 r.:

- 48.713 nieruchomości gruntowych, o powierzchni 25.211,5 ha – zagospodarowane zostały 8.433 działki, o powierzchni 1.502,7 ha (tj. odpowiednio 17% oraz 6 %);
- 24.435 budynków (z wyłączeniem kolejowych obiektów dworcowych), o powierzchni 3.026,6 tys. m² - zagospodarowanych zostało 9.011, o powierzchni 1.298,1 tys. m² (tj. odpowiednio 37 % oraz 43 %);
- 1.569 wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych o powierzchni 441,9 tys. m² - zagospodarowanych zostało 773, o powierzchni 109,9 tys. m² (tj. odpowiednio 49 % oraz 25 %);
- 528 tys. m² zbędnej do obsługi pasażerów powierzchni użytkowej, zlokalizowanej na terenie 1.019 czynnych dworców kolejowych – zagospodarowanych zostało 193,3 tys. m² w 673 obiektach dworcowych (tj. odpowiednio 37 % oraz 66 %);
- 25.592 budowli - zagospodarowanych zostało 2.768 (tj. 11 %).

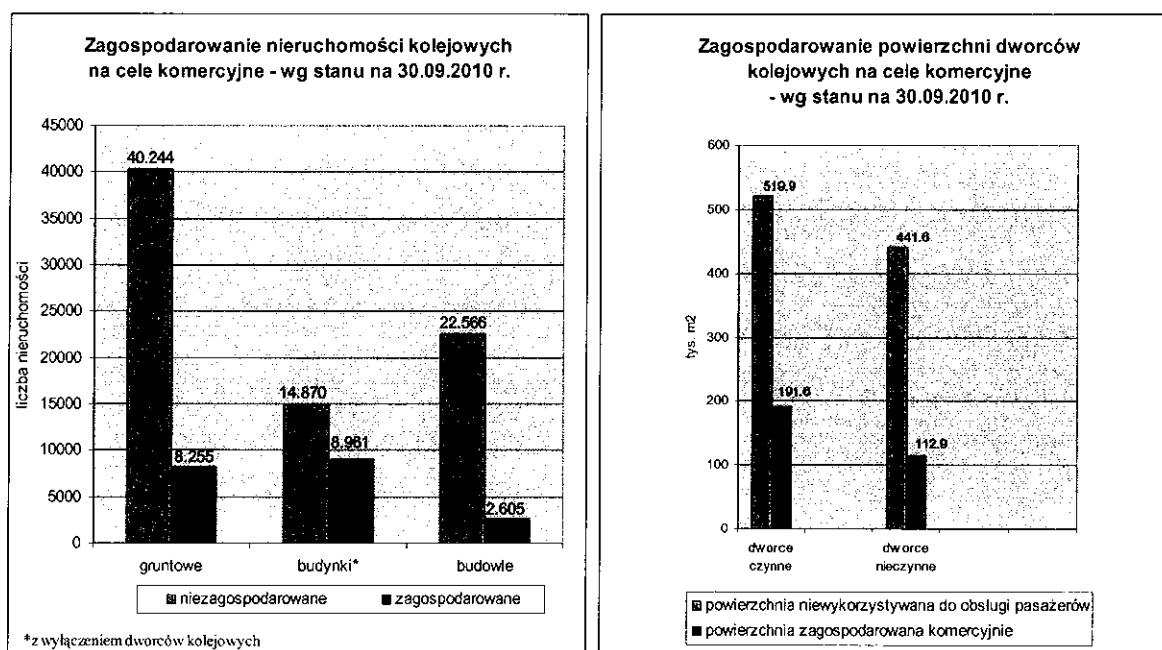
2/ na przeznaczone do komercyjnego zagospodarowania w 2010 r.:

- 48.499 nieruchomości gruntowych, o powierzchni 25.138,9 ha - zagospodarowanych zostało (do 30 września) 8.255, działek o powierzchni 1.293,9 ha (tj. odpowiednio 17 % oraz 5 %) ;
- 23.831 budynków (z wyłączeniem dworców), o powierzchni 2.997,8 tys. m² - zagospodarowanych zostało (do 30 września) 8.961, o powierzchni 1.213,7 tys. m² (tj. odpowiednio 38 % oraz 41 %);
- 1.564 wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych, o powierzchni 441,6 tys. m² - zagospodarowanych zostało (do 30 września) 786, o powierzchni 112,9 tys. m² (tj. odpowiednio 49 % oraz 25 %);

²⁹ W tym innych obiektów inżynierii lądowej.

- 519,9 tys. m² powierzchni zbędnej do obsługi pasażerów, zlokalizowanej w 1.005 czynnych dworcach kolejowych - zagospodarowanych zostało (do 30 września) 191,6 tys. m² w 675 obiektach dworcowych (tj. odpowiednio 37 % oraz 67 %);
- 25.171 budowli oraz innych obiektów inżynierii lądowej - zagospodarowanych zostało (do 30 września) 2.605 (tj. 10%).

Na poniższych wykresach przedstawiono relacje pomiędzy wielkością zagospodarowanych i niezagospodarowanych nieruchomości, niewykorzystywanych do działalności produkcyjnej.



Wykorzystanie na cele komercyjne nieruchomości kolejowych w przedstawionym wyżej stopniu³⁰ spowodowane było - poza istotnymi czynnikami zewnętrznymi - nieprawidłowościami związanymi z niedostatecznym nadzorem Zarządu PKP S.A. nad funkcjonowaniem podległych jednostek organizacyjnych.

Na niedostateczny stopień zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych wpływały także zaniedbania i uchybienia w realizacji tego procesu, jakie miały miejsce w prowadzonej od 2001 r. restrukturyzacji organizacyjnej i majątkowej PKP S.A.³¹

³⁰ Por. przypis nr 10.

³¹ Por. przypis nr 3.

3.2.1.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niezakończenie pracy przez Zespół do spraw dokonania oceny alokacji majątku trwałego pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP³².

Powołany uchwałą nr 263 Zarządu PKP S.A. z dnia 5 czerwca 2006 r. Zespół, pomimo upływu 4 lat od utworzenia nie zakończył prac związanych z ustaleniem, które nieruchomości kolejowe stanowią składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia działalności przez spółki utworzone na podstawie art. 14, 15 i 19 ustawy o PKP. Stan ten prowadził do sytuacji, w której PKP S.A. nie mogła zrealizować zadań ustalonych przepisami art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy o PKP, zgodnie z którymi do wymienionych spółek miały zostać wniesione m.in. nieruchomości niezbędne do prowadzenia działalności. Nie została tym samym sporządzona ostateczna inwentaryzacja zbędnych dla prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego gruntów, budynków i budowli, przejętych przez PKP S.A. w 2001 r. w drodze komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego PKP. Spółka nie ustaliła w pełni ich przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania. Należy przy tym zaznaczyć, że na posiadane przez PKP S.A. w 2010 r.: ok. 104 tys. nieruchomości gruntowych, o powierzchni 104,3 tys. ha oraz ok. 30 tys. budynków³³, o powierzchni ok. 4.343 tys. m², do zagospodarowania na cele komercyjne przeznaczonych było (odpowiednio): ok. 48 tys. działek gruntowych, o powierzchni ok. 25.139 ha i ok. 24 tys. budynków, o powierzchni użytkowej ok. 3.008 tys. m². Brak pełnej wiedzy Zarządu PKP S.A. na temat tego, które składniki majątkowe powinny zostać wniesione do utworzonych spółek kolejowych, a które przeznaczone na cele komercyjne, utrudniał prowadzenie działalności związanej z zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych.

W świetle dokonanych ustaleń, jako niecelową należy ocenić zmianę ww. uchwały nr 263, wprowadzonej uchwałą nr 519 Zarządu PKP S.A z dnia 2 października 2007 r., w wyniku której skreślone zostały postanowienia § 8 zmienionej uchwały, który stanowił, że Zespół zakończy pracę do 30 lipca 2006 r. przedstawiając ocenę i wnioski wynikające z wykonania ustalonych zadań³⁴. Działania te naruszały przy tym postanowienia uchwały nr 9/2006 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PKP S.A. z dnia 24 maja 2006 r.³⁵, w której organ ten zalecił

³² Zwany dalej „Zespołem”.

³³ Z wyłączeniem dworców kolejowych.

³⁴ Do zadań tych należało m.in. określenie infrastruktury kolejowej i innych nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności przez spółki kolejowe oraz przedstawienie propozycji dot. wyposażenia ich w te nieruchomości.

³⁵ Uchwała podjęta została w celu realizacji przez PKP S.A. założeń zawartych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2009”, przyjętej przez Komitet Rady Ministrów w dniu 11 maja 2006 r.

Zarządowi Spółki powołanie omawianego Zespołu oraz zakończenie jego prac do 30 lipca 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła przy tym stanowiska prezentowanego w tej sprawie przez Zarząd PKP S.A., zgodnie z którym Zarząd nie musiał powiadamiać Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy o niewykonaniu uchwały nr 9/2006 ponieważ „...wiedzieli o tym uczestniczący w pracach Zespołu przedstawiciele Ministra Infrastruktury, wykonującego funkcję Walnego Zgromadzenia PKP S.A...” oraz z uwagi na fakt, że przepis „...art. 375¹ ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych stwierdza, że Walne Zgromadzenie i Rada Nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki...”. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przedmiotowa uchwała Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy powinna być zrealizowana lub Zarząd PKP S.A. powinien podjąć działania prawne w celu anulowania albo zmiany kwestionowanych w tym wyjaśnieniu postanowień.

3.2.2. Nadzór Zarządu PKP S.A. nad zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych

3.2.2.1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niedostateczny nadzór Zarządu Spółki nad gospodarowaniem zbędnymi nieruchomościami kolejowymi przez zarządzające i administrujące nimi bezpośrednio jednostki organizacyjne³⁶.

1/ Zarząd PKP S.A. nie uregulował w pełni zasad oddawania do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych przez podległe mu jednostki organizacyjne³⁷. Procedury w tym zakresie posiadały bowiem jedynie 3 jednostki zarządzające nieruchomościami: ODK oraz 2 spośród 11 OGN, funkcjonujących do dnia 30 czerwca 2010 r., a po przeprowadzonej z dniem 1 lipca 2010 r. reorganizacji - z 6 OGN³⁸. Stan ten stwarza mechanizm korupcyjny w obszarze zawierania umów najmu lub dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych, w związku z brakiem jednoznacznych kryteriów sposobu i trybu załatwiania tych

³⁶ PKP S.A. Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami, zwane dalej „OGN” oraz PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe, zwany dalej „ODK”.

³⁷ W zakresie oddawania do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych PKP S.A. obowiązywały w PKP S.A. następujące regulacje wewnętrzne: decyzja nr 2 Członka Zarządu Dyrektora Zarządzania Nieruchomościami z 26.01.2009 r. w sprawie zasad opracowania analiz atrakcyjności nieruchomości będących w zasobie PKP S.A. oraz decyzja nr 28 Prezesa Zarządu z 19.05.2010 r. w sprawie zasad zagospodarowania niezasiadlonych lokali mieszkalnych.

³⁸ Zasady oddawania nieruchomości kolejowych do odpłatnego korzystania uregulowane były w zasadzie jedynie w ODK (decyzją nr 58 dyrektora Oddziału Dworce Kolejowe z 16 listopada 2009 r. w sprawie zasad oddawania do odpłatnego korzystania powierzchni niezwiązanych z obsługą ruchu kolejowego) oraz OGN w Katowicach (decyzją nr 21 dyrektora Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Katowicach z 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia procedury i zasad postępowania przy zawieraniu umów najmu i dzierżawy). W OGN we Wrocławiu zasady te częściowo regulowała decyzja nr 13 dyrektora Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami we Wrocławiu z 4 grudnia 2008 r. w sprawie zasad udostępniania nieruchomości w celu umieszczania nośników reklamowych.

spraw³⁹. Dowolność postępowania przy oddawaniu do odpłatnego korzystania nieruchomości kolejowych, prowadziła również do sytuacji, w której osoby podejmujące rozstrzygnięcia w zakresie wyłonienia kontrahentów lub określenia warunków umów najmu i dzierżawy, nie miały możliwość działania według reguł ustalonych i zaakceptowanych przez Zarząd PKP S.A. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła złożonego w tej sprawie przez Zarząd Spółki wyjaśnienia, że „...*W przypadku najmu/dzierżawy tak różnorodnych obiektów, jakimi zarządza PKP S.A., utworzenie bardziej szczegółowych, „centralnych” uregulowań przyniosłoby odwrotny skutek, stanowiąc barierę w zagospodarowaniu dużej części nieruchomości*”. NIK ocenia również jako niewystarczające wydane w tych sprawach wytyczne, dotyczące jedynie części działań związanych z wyłonieniem kontrahentów oraz podpisaniem umów najmu lub dzierżawy nieruchomości kolejowych⁴⁰. Podkreślić należy, że brak omawianych procedur, tj. jednoznacznych zasad postępowania, ograniczał również w poważnym stopniu możliwość przeprowadzania kontroli tego procesu. W tej sytuacji nadzór Zarządu Spółki nad legalnością, gospodarnością, celowością i rzetelnością decyzji podejmowanych przez podległe jednostki organizacyjne, w zakresie gospodarowania zbędnymi nieruchomościami kolejowych, był niedostateczny. Wskazują na to m.in. następujące przykłady:

- OGN we Wrocławiu nie zrealizował decyzji⁴¹ TK5z-20c/07 z dnia 31.10.2007 r. Ministra, dotyczącej odmowy udzielenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych, na terenie Dworca Świebodzkiego we Wrocławiu, przez firmę P. Nieruchomości te wykorzystywane były bowiem na cele komercyjne przez wskazaną firmę, w latach 2009 - 2010, bez sporządzenia pisemnej umowy. Ponadto firma P. z tytułu korzystania z tych nieruchomości obciążona została przez OGN łącznie kwotami: 2.803 tys. zł w 2009 r. oraz 2.271 tys. zł w 2010 r., które odpowiadały opłatom czynszowym za zajmowanie tych terenów. Nadmienić przy tym należy, że zaległości firmy

³⁹ Wg kryteriów omawianych w corocznych *Sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli*, stan taki stanowi mechanizm korupcjogenny określony jako „Dowolność postępowania”, której sprzyja – „...*brak jasnych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale własnego uznania. Dowolność wynika w znacznej mierze z nieprzejrzystych nieprecyzyjnych przepisów prawa, a także nazbyt częstych jego zmian. Sprzyja jej nadmiar kompetencji – kumulowanie ich przez jedną osobę podejmującą decyzje, w szczególności niestosowanie w procesie ich podejmowania tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielania czynności między różnych urzędników, które zmniejsza ryzyko przekupstwa. Dowolności postępowania często towarzyszą inne mechanizmy korupcjogenne*”.

⁴⁰ Wytyczne zawarte zostały w pismach z: 24.07.2008 r. dot. ustalania i waloryzacji stawki czynszu i gwarancji z art. 777 Kpc; 25.06.2007 r. dot. warunków zawarcia umów na place pod skup złomu; 20.11.2006 r. dot. zasady opodatkowania podatkiem VAT równowartości naliczanego w czynszu podatku od nieruchomości; 7.08.2006 r. dot. ramowego wzoru umowy dzierżawy czynnego dworca kolejowego; 20.05.2005 r. dot. zasad rozliczania bezumownego korzystania po wygaśnięciu umowy najmu; 6.09.2004 r. dot. zabezpieczenia interesów spółki w umowach najmu i dzierżawy.

⁴¹ Wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o PKP.

P. wobec PKP S.A. z tytułu ww. bezumownych obciążeń przekroczyły w latach 2008 – 2009 kwotę 235 tys. zł, a wg stanu na dzień 30.09.2010 r. wynosiły ponad 349 tys. zł, co potwierdza celowość decyzji wydanej przez Ministra;

- OGN w Łodzi⁴² nie uregulował w sposób terminowy należności podatkowych, przysługujących Gminie Łódź, od wydzierżawionych spółce D. trzech nieruchomości gruntowych, zabudowanych następnie przez tę firmę. Do powstania ww. zaległości podatkowych doszło w wyniku niedostatecznego zabezpieczenia interesów PKP S.A. w zawartej umowie dzierżawy tych działek, w której pomimo wyrażenia zgody na ich zabudowanie, nie zobowiązano firmy D. (jako dzierżawcy) do powiadomienia OGN (jako wydzierżawiającego) o zgłoszeniu do użytkowania i otrzymaniu pozwolenia na użytkowanie budynków i budowli postawionych na tym gruncie. Brak takiego powiadomienia spowodował opóźnienie w złożeniu przez OGN deklaracji podatkowej, obejmującej wybudowane obiekty, a w konsekwencji do powstania zaległości podatkowych i naliczenia z tego tytułu odsetek. W grudniu 2009 r. OGN wywiązał się z powstałego, w okresie od stycznia 2008 r. do czerwca 2009 r., zobowiązania podatkowego w kwocie 3.161,1 tys. zł, ponosząc jednak dodatkowo koszty naliczonych odsetek w wysokości 1.178 tys. zł.
- ODK doprowadził do zawarcia na niekorzystnych warunkach ugody⁴³ ze spółką M., w wyniku której PKP S.A. zrezygnowała z dochodzenia 7.057,9 tys. zł⁴⁴, z tytułu bezumownego korzystania przez tę spółkę z powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna. Na mocy tej ugody, ODK zrzekł się wszelkich roszczeń od spółki M., wynikających z zajmowania bez umowy pomieszczeń na wymienionym dworcu⁴⁵, pod warunkiem: dokonania przez spółkę M. zapłaty 750 tys. zł na rzecz PKP S.A., uznania powództwa w toczącym się przeciwko tej spółce postępowaniu eksmisyjnym oraz nieutrudniania postępowania związanego z przejęciem przez Oddział zajmowanych bezumownie powierzchni dworcowych. Wg wyjaśnień, udzielonych w tej sprawie przez kierownictwo ODK, zawarcie ugody na niekorzystnych warunkach

⁴² Po reorganizacji OGN w Warszawie.

⁴³ Ugoda zawarta została w dniu 31 maja 2010 r. i poświadczona protokołem, z dnia 24 czerwca 2010 r., z posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie.

⁴⁴ Stanowiącej różnicę pomiędzy naliczonym przez ODK a ustalonym w ugodzie odszkodowaniem, za wynagrodzenie z tytułu bezumowne korzystanie przez spółkę M. z pomieszczeń dworca, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 kwietnia 2010 r.

⁴⁵ Umowa najmu tych powierzchni, zawarta przez PKP S.A. ze spółką M. w dniu 30 grudnia 1996r., wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r.

(związanych z rezygnacją z dochodzenia ww. roszczeń)⁴⁶ spowodowane było koniecznością szybkiego zwolnienia przez spółkę M. i jej podnajemców, zajmowanych powierzchni użytkowych na ww. dworcu, przeznaczonych do remontu w związku z przygotowaniem obiektu do obsługi pasażerów podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „EURO 2012”. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że postępowanie ODK związane z odzyskaniem nieruchomości zajmowanych bezumownie przez spółkę M. było przewlekłe oraz że Oddział zaniechał podejmowania w tym zakresie skutecznych działań, wynikających z przepisu art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴⁷. Zwraca przy tym uwagę, że przedmiotowa ugoda została zawarta, pomimo wydania w dniu 27 sierpnia 2009 r. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie prawomocnego wyroku⁴⁸, zgodnie z którym oddalone zostało powództwo spółki M., o złożenie przez PKP S.A. oświadczenia woli o przedłużeniu umowy najmu z dnia 30 grudnia 1996 r., na podstawie której spółka ta weszła we władanie zajmowanych powierzchni dworcowych. W wyroku tym Sąd uznał, że powództwo to jest bezpodstawne, ponieważ umowa najmu wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r. Pomimo tak korzystnego wyroku, potwierdzającego w sposób jednoznaczny fakt bezumownego zajmowania przez spółkę M. powierzchni dworcowych, ODK nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania nieopuszczonych przez tę spółkę nieruchomości i dopiero po upływie 6 miesięcy, złożył powództwo o jej eksmisję.

2/ PKP S.A. nie uzyskała w zbadanym okresie możliwości dysponowania w pełni przeznaczonymi na cele komercyjne nieruchomościami strategicznymi, o łącznej powierzchni 6,3 ha, zlokalizowanymi w Warszawie przy ul. Towarowej. Podkreślić przy tym należy, że są to jedne z najbardziej atrakcyjnych nieruchomości kolejowych o dużym potencjale inwestycyjnym, a tym samym o wielkiej wartości⁴⁹. Stan ten spowodowany był brakiem skutecznych działań OGN w Warszawie, w celu odzyskania terenów o powierzchni ok. 1,35 ha wchodzących w skład tych nieruchomości, zajmowanych od 1996 r. na potrzeby należącego do samorządu województwa mazowieckiego Muzeum Kolejnictwa⁵⁰. Pomimo podejmowanych przez OGN od 2008 r. działań, w celu zwolnienia i przeznaczenia na cele komercyjne omawianego terenu, kierownictwo muzeum nie wyraziło zgody na przeniesienia tego obiektu

⁴⁶ Zaakceptowanych przez Zarząd PKP S.A. uchwałą nr 334 z dnia 21 maja 2010 r.

⁴⁷ Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.

⁴⁸ Por. przypis nr 43.

⁴⁹ Pełne władanie tymi działkami, wraz z powierzchnią nad przyległą do nich kolejową linią średnicową, pozwoliłoby na uzyskanie obszaru inwestycyjnego w centrum Warszawy o powierzchni ok. 8,5 ha.

⁵⁰ Na podstawie umowy użyczenia zawartej z byłym przedsiębiorstwem państwowym PKP.

w inne, proponowane przez PKP S.A. miejsca. Kierownictwo muzeum nie przyjęło również propozycji OGN dotyczącej zawarcia czasowej umowy na korzystanie z tych nieruchomości, na nowych warunków finansowych, dostosowanych do obowiązujących obecnie opłat czynszowych⁵¹. Brak uzyskania porozumienia w tej sprawie spowodował wypowiedzenie przez OGN w lipcu 2009 r. umowy użyczenia tej nieruchomości. Wypowiedzenie to zostało jednak zakwestionowane przez kierownictwo muzeum ze względu na fakt, iż przywołana umowa przewidywała jej rozwiązanie za obopólnym porozumieniem. Stanowisko to nie zostało uznane przez OGN i po upływie okresu wypowiedzenia, jednostka ta zaczęła obciążać samorząd notami z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości zajętych na potrzeby Muzeum Kolejnictwa. Należności te nie były jednak regulowane, co spowodowało, że wartość tych obciążeń za okres 15 miesięcy wyniosła ok. 912,7 tys. zł. PKP S.A. ponosiła przy tym wysokie koszty utrzymania: nieruchomości przeznaczonych przez OGN na nową lokalizację muzeum⁵², które wynosiły ok. 358,3 tys. zł rocznie oraz nieruchomości przy ul. Towarowej w Warszawie, w wysokości ok. 1.800 tys. zł rocznie. Pomimo ponoszenia tak wysokich kosztów oraz braku porozumienia z kierownictwem Muzeum Kolejnictwa, OGN do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie skierował tej sprawy na drogę sądową⁵³.

3/ Spółka nie zakończyła w badanym okresie wdrażania poniższych przedsięwzięcia o znaczeniu strategicznym dla zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych z uwagi na brak możliwości ich realizacji w świetle obowiązujących uregulowań prawnych. Sytuacja ta prowadziła do stanu, w którym nieruchomości przeznaczone do zagospodarowania w ramach tych przedsięwzięć nie były wykorzystywane na cele komercyjne lecz generowały koszty związane z ich utrzymaniem:

3/1. W ramach realizacji tzw. wspólnych przedsięwzięć gospodarczych na bazie zbędnych nieruchomości kolejowych, PKP S.A. wraz z PKO BP Inwestycje Sp. z o.o.⁵⁴ podjęła w 2006 r. działania zmierzające do komercyjnego zagospodarowania nieruchomości przy ul. Ordona w Warszawie. Przedsięwzięcie to miało polegać na budowie osiedla mieszkaniowego, na niezagospodarowanych terenach kolejowych, położonych w centralnej części miasta, a następnie na sprzedaży budynków oraz lokali mieszkalnych i użytkowych.

⁵¹ Proponowany przez OGN czynsz miesięczny z tytułu korzystania z zajętych przez Muzeum Kolejnictwa nieruchomości wyliczony został w 2009 r. na kwotę ok. 60,8 tys. zł, natomiast władze samorządowe proponowały czynsz w wysokości ok. 42,8 tys. zł.

⁵² OGN zarezerwował na potrzeby tego muzeum tereny przy ul. Grodzieńskiej w Warszawie.

⁵³ Zarówno w sprawie odzyskania ww. naliczonych należności jak i odzyskania tych nieruchomości.

⁵⁴ PKO BP Inwestycje jest bankową spółką deweloperską z jedenastoletnim doświadczeniem w realizacji projektów na rynku budownictwa mieszkaniowego (źródło: www.pkobpinwestycje.pl).

W świetle przeprowadzonych analiz, działania w tym zakresie pozwoliłyby Spółce na uzyskanie znacznie wyższych korzyści finansowych, niż w przypadku sprzedaży tych nieruchomości. W celu realizacji przedsięwzięcia PKP S.A. miała wnieść do spółki deweloperskiej w formie aportu działki o łącznej powierzchni od 4 do 6 ha, a PKO BP Inwestycje zapewnić finansowanie budowy. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że z powodu nieuzyskania decyzji o warunkach zabudowy, projekt zagospodarowania nieruchomości przy ul. Ordon w Warszawie nie został zrealizowany. Powodem niewydania takiej decyzji przez władze Miasta St. Warszawy, był brak planu zagospodarowania przestrzennego terenów, na których miało powstać omawiane osiedle mieszkaniowe. Tym samym do czasu uzyskania omawianej decyzji realizacja przedsięwzięcia została wstrzymana.

3/2. W celu zagospodarowania nieruchomości strategicznych, w tym zbędnych dla prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego, Spółka podjęła działania, które miały umożliwić utworzenie zamkniętych funduszy inwestycyjnych, przeznaczonych do realizacji projektów gospodarczych na bazie tych nieruchomości. Za wniesione do funduszy nieruchomości PKP S.A. miała uzyskiwać certyfikaty inwestycyjne, a fundusze bezpośrednio lub za pośrednictwem spółek celowych miały te nieruchomości zagospodarować w sposób maksymalizujący ich wartość. W ramach prac związanych z utworzeniem zamkniętych funduszy inwestycyjnych organy spółki podjęły (m.in.) następujące działania:

- w dniu 26 marca 2010 r. Zarząd Spółki w przyjętej uchwale Nr 219, zaakceptował protokół końcowy dotyczący pierwszego etapu wyłonienia w drodze przeprowadzonych rokowań Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI), w celu utworzenia Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego (FIZ) dedykowanego PKP S.A. Zarząd Spółki ustalił, że do udziału w II etapie tego postępowania zaproszone zostaną: TFI PZU S.A. oraz Skarbiec TFI S.A. i zaakceptował listę nieruchomości planowanych do wniesienia do FIZ w ramach I pakietu (16 nieruchomości, o wartości szacunkowej 929,8 tys. zł). Przyjął ponadto uchwałę Nr 220 w sprawie powołania komisji do drugiego etapu postępowania ds. wyłonienia w drodze rokowań TFI;
- w dniu 17 czerwca 2010 r. Zarząd Spółki w uchwale Nr 456 przyjął rekomendację ww. komisji dotyczącą wyboru dwóch funduszy: TFI PZU S.A. oraz Skarbiec TFI S.A. Zatwierdził projekty umów dotyczących współpracy z TFI i postanowił wystąpić do Rady Nadzorczej PKP S.A. z wnioskiem o zaakceptowanie wyboru TFI w celu utworzenia FIZ. Zarząd Spółki ustalił, że zawarcie umów współpracy z wybranymi TFI nastąpi po uzyskaniu zgody: Rady Nadzorczej i Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy oraz instytucji i banków, które miały sfinansować udział PKP S.A. w tych

przedsięwzięciach. Zaakceptował również listę nieruchomości przewidzianych do zagospodarowania w ramach FIZ, w której wyszczególniono 60 nieruchomości, o wartości szacunkowej 1.103,5 tys. zł.

- w dniu 29 czerwca 2010 r. Rada Nadzorcza PKP S.A. podjęła uchwałę Nr 717/128/IV w sprawie wyrażenia opinii do wniosku Zarządu PKP S.A. na Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, który dotyczył utworzenia FIZ. Rada Nadzorcza pozytywnie zaopiniowała ten wniosek oraz wyraziła zgodę na zaciągnięcie przez PKP S.A. zobowiązań i rozporządzanie prawami majątkowymi wynikającymi z umów o współpracy z TFI, pod warunkiem akceptacji wniosku przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy⁵⁵. Poinformowała również Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury o treści uchwały Nr 717/128/IV oraz o powstałych wątpliwościach związanych z możliwością wniesienia nieruchomości do FIZ bez konieczności przeprowadzenia przetargów, w świetle przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o PKP⁵⁶. Wskazała również na „(...) pilną potrzebę zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu jednoznaczne wyłączenie konieczności zastosowania trybu przetargowego w odniesieniu do nieruchomości wnoszonych przez PKP S.A. do Funduszu Inwestycyjnego dedykowanego PKP S.A.”
- w dniu 27 lipca 2010 r. Zwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy zaakceptowało działania Zarządu PKP S.A. oraz zasady i warunki utworzenia dwóch FIZ ze wskazanymi TFI, przy czym zwróciło uwagę na: „...brak w chwili obecnej właściwych przepisów umożliwiających zrealizowanie przyjętych zobowiązań w zakresie wnoszenia rzeczowego majątku trwałego do Funduszy Inwestycyjnych Zamkniętych.”
- w dniu 31 sierpnia 2010 r. Zarząd Spółki podjął uchwałę Nr 694, w której wyraził zgodę na podpisanie z ww. TFI umów o współpracy w celu utworzenia FIZ. W uchwale zostało zastrzeżone, że umowy powinny zawierać warunki uzależniające wejście w życie ich postanowień od: zmiany ustawy o PKP „...stosownie do której w wyniku zbycia składników trwałych PKP S.A. otrzyma certyfikaty inwestycyjne, a zbycie takie będzie mogło nastąpić bez przeprowadzania przetargu” oraz „uzyskania zgód lub nie zgłoszenia zastrzeżeń przez banki finansujące PKP S.A. co do realizacji projektu polegającego na utworzenie Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego”. Zarząd Spółki przyjął również listę nieruchomości, spośród

⁵⁵ W zakresie współpracy z: TFI PZU S.A. na kwotę od 75.500 tys. zł do 1.000.000 tys. zł ; TFI Skarbiec S.A. na kwotę od 100.500 tys. zł do 1.000.000 tys. zł.

⁵⁶ Ww. przepis ustala m.in., że „Jeżeli w PKP SA ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, zbycie składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości następuje w drodze przetargu...” z wyjątkami, o których mowa w ust. 2 tego artykułu.

których miał zostać dokonany wybór nieruchomości do wniesienia tytułem opłaty za certyfikaty inwestycyjne, emitowane przez FIZ. W dwóch częściach pakietu nieruchomości przewidzianych dla FIZ wyszczególnione zostało łącznie 65 pozycji o łącznej wartości ok. 1.456.905 tys. zł. Ponadto zaakceptował umieszczenie na liście warunkowej nieruchomości, na których ustanowione zostały hipoteki, w tym m.in. na rzecz Skarbu Państwa⁵⁷;

- w dniu 31 sierpnia 2010 r. PKP S.A. podpisała umowy o współpracy w celu utworzenia FIZ z: TFI PZU S.A. oraz Skarbiec TFI S.A.

Przedstawione ustalenia wskazują, że zagospodarowanie w ramach tych projektów nieruchomości kolejowych o wielkiej wartości uzależnione jest od zdarzeń przyszłych i niepewnych, takich jak ewentualna nowelizacja ustawy lub uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego danych terenów, w sposób umożliwiający realizację zakładanych inwestycji.

Stan taki może prowadzić do sytuacji, w której projekty związane z budową na terenie Warszawy osiedla mieszkaniowego oraz zagospodarowanie nieruchomości w ramach FIZ, będą niemożliwe do wykonania lub ich realizacja będzie możliwa w innych warunkach gospodarczych, wymagających zmiany zawartych umów. Negatywny wpływ na realizację tych projektów może mieć przy tym brak możliwości dysponowania w pełni przez Spółkę posiadanymi nieruchomościami, związany z zawartymi uprzednio umowami oraz ustanowieniem na nich hipotek zabezpieczających zobowiązania wobec Skarbu Państwa.

3.2.3. Realizacja „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych

PKP S.A. nie zrealizowała założeń przyjętych przez Radę Ministrów w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, określającej kierunki polityki transportowej państwa w tym obszarze, w części dotyczącej spłaty zadłużenia przejętego przez Spółkę w drodze komercjalizacji p.p. PKP oraz powstałego w procesie jej restrukturyzacji.

Strategia ta ustalała, że w latach 2009 – 2010, PKP S.A. dokona spłaty objętego gwarancjami Skarbu Państwa, długoterminowego zadłużenia w kwocie 2.302 mln zł oraz że środki na tę spłatę, w wysokości 1.066 mln zł, pochodzić będą przede wszystkim

⁵⁷ M.in.: budynku po byłej DOKP w Krakowie o wartości szacunkowej 30 mln zł, na której ustanowiona była hipoteka kaucyjna na rzecz Skarbu Państwa oraz nieruchomość w Warszawie obejmująca tereny o powierzchni 6,3 ha po byłej stacji Warszawa Główna o wartości szacunkowej 315,6 mln zł (z czego teren o powierzchni ok. 1,5 ha zajmuje opisane uprzednio Muzeum Kolejnictwa), na której ustanowiona została hipoteka przymusowa zabezpieczająca roszczenia spółki P-x w kwocie 11.846,6 tys. zł..

z wpływów, uzyskanych ze sprzedaży „nieruchomości strategicznych”⁵⁸. Jakkolwiek dokument ten przewidywał, iż w przypadku opóźnień w procesie zagospodarowania nieruchomości kolejowych dopuszczalne jest „rolowanie”⁵⁹ przez PKP S.A. zadłużenia, w wielkościach większych od przyjętych przez Radę Ministrów, to jednak zakładał, że zadłużenie zostanie całkowicie spłacone do 2022 r. Tym samym proces komercyjnego zagospodarowania nieruchomości, w przypadku niekorzystnych warunków gospodarczych, mógł być przesuwany na kolejne lata, niemniej miał doprowadzić do spłaty zadłużenia w ustalonym terminie. Kontrola wykazała, że na założone w Strategii wpływy z komercyjnego zagospodarowania nieruchomości kolejowych w kwocie: 479 mln zł w 2009 r. oraz 587 mln zł w 2010 r., jakie miały zostać przeznaczone na spłatę zadłużenia, PKP S.A. osiągnęła odpowiednio jedynie 122,2 mln zł (25 %) oraz ok. 81,6 mln zł (14 %)⁶⁰. Tak niskie wpływy Spółka uzyskała pomimo zorganizowania: w 2009 r. 599 przetargów na sprzedaż nieruchomości o wartości ponad 550 mln zł, a w 2010 r. (do 30 września) 552 przetargów o wartości ok. 443 mln zł⁶¹, ponieważ skuteczność przetargów (związana z wyłonieniem kontrahentów) nie przekroczyła 21 %. Główną przyczyną niewyłonienia w tej drodze nabywców był powszechny brak zainteresowania przeznaczonymi na cele komercyjne nieruchomościami, czego wyrazem był fakt niezłożenia ofert zakupu w przypadku 457 (76 %) przetargów zorganizowanych w 2009 r. oraz 444 (80 %) w 2010 r. (do 30 września).

Spółka przeprowadziła w zbadanym okresie jedynie 14 rokowań dotyczących sprzedaży nieruchomości⁶², z których 10 (71 %) zakończyło się wyłonieniem kontrahentów, a tylko jedno postępowanie nie przyniosło rezultatu z uwagi na brak oferentów⁶³.

W przypadku oferowania do sprzedaży nieruchomości bez organizowania przetargów lub rokowań, na 239 takich postępowaniach, przeprowadzonych w latach 2009-2010 (do 30 września)⁶⁴ w 194 (81 %) wyłoniono nabywców.

⁵⁸ Tzn. nieruchomości, których zagospodarowanie miało mieć znaczenie strategiczne dla funkcjonowania Spółki.

⁵⁹ Tj. spłacanie wcześniej zaciągniętego kredytu następnym kredytem, a w tym przypadku m.in. w drodze kolejnych emisji obligacji PKP S.A., gwarantowanych przez Skarb Państwa.

⁶⁰ Przychody z zagospodarowania nieruchomości pomniejszone zostały o odpisy przychodu z tyt. nieodpłatnego nabycia prawa wieczystego użytkowania gruntów, o odpisy z tyt. aktualizacji wartości aktywów niefinansowych oraz o wpłaty na FWP. (W 2010 r. podano przewidywane wykonanie przychodów za cały rok. Ponadto PKP S.A. w 2010 r. wyłoniła w drodze przetargów przyszłych nabywców nieruchomości na kwotę przekraczającą 22 mln zł).

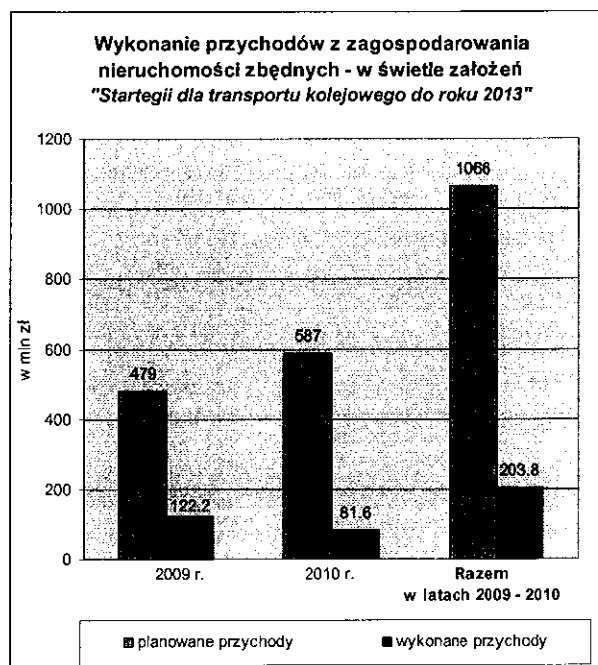
⁶¹ Podane kwoty stanowią sumy cen wywoławczych w tych przetargach.

⁶² W tym jedno w 2009 r.

⁶³ W przypadku 2 rokowań nie wyłoniono kontrahenta, a w 1 przypadku unieważniono/odwołano postępowanie.

⁶⁴ W tym 158 w 2009 r.

Na poniższym wykresie przedstawiono relację pomiędzy wysokością wpływów z zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych założoną w „Strategii”, a uzyskaną przez PKP S.A.



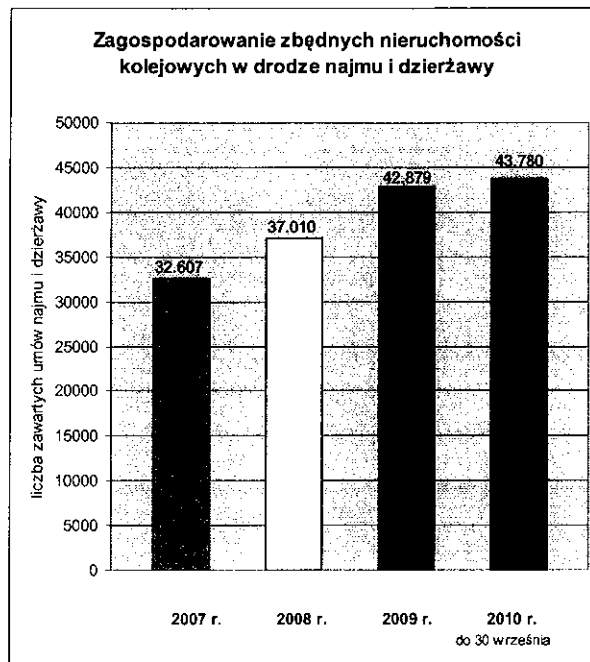
3.2.3.1. Ustalenia kontroli wykazały, że ponoszone przez PKP S.A. koszty podstawowej działalności operacyjnej dotyczące nieruchomości przeznaczonych na cele komercyjne, przewyższały znacznie przychody uzyskiwane z ich zagospodarowania⁶⁵. Koszty te wynosiły: w 2009 r. - 524.329,5 tys. zł i były wyższe od przychodów ze sprzedaży i zrównanych z nimi o 145.741 tys. zł (28 %), a w 2010 r. (do 30 września) - 380.593,1 tys. zł i były wyższe od przychodów o 117.851,5 tys. zł (31 %) ⁶⁶. Stwierdzono ponadto, że w kwocie 378.588,5 tys. zł uzyskanej z tytułu przychodów z zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości w 2009 r., przychody z najmu i dzierżawy wynosiły 300.923,9 tys. zł (tj. 79 %). Analogicznie w 2010 r. (do 30 września) w kwocie 262.741,6 tys. zł uzyskanej z zagospodarowania nieruchomości na cele komercyjne, ponad 213.185 tys. zł (tj. 81 %) stanowiły przychody z najmu i dzierżawy. Stan taki miał miejsce, ponieważ Spółka z uwagi na załamanie się

⁶⁵ Bez uwzględnienia kosztów utrzymania nieczynnych mocy wytwórczych.

⁶⁶ PKP S.A. prezentuje powyższe dane również w drugim wariantcie, w którym koszty działalności operacyjnej pomniejszone zostały o amortyzację prawa wieczystego użytkowania gruntów i wyniosły: 431.861,7 tys. zł w 2009 r. oraz 296.988,2 tys. zł do 30 września 2010r. Różnica pomiędzy kosztami, a przychodami w tym wariantcie wynosi odpowiednio 53.237,2 tys. zł oraz 34.246,6 tys. zł.

koniunktury na rynku nieruchomości i związaną z tym niską skutecznością organizowanych przetargów, podejmowała działania w celu zwiększenia przychodów z najmu i dzierżawy⁶⁷.

Na poniższym wykresie przedstawiono wzrost liczby umów najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych, jaki nastąpił w latach 2007 – 2010.



3.2.4. Zabezpieczenie interesów PKP S.A. w umowach: sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości zabezpieczenie interesów PKP S.A. w skontrolowanych umowach sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych. Pozytywnie ocenia również działania jednostek organizacyjnych Spółki związane z wyłanianiem nabywców: gruntów, budynków i budowli niewykorzystywanych do prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego.

Należy jednak zaznaczyć, że Zarząd Spółki nie uregulował w pełni zasad oddawania do odpłatnego korzystania nieruchomości, a wewnętrzne procedury wyłaniania najemców lub dzierżawców oraz zawierania z nimi umów, miały jedynie 3 jednostki zarządzające bezpośrednio nieruchomościami⁶⁸. Stan ten prowadził do powstawania nieprawidłowości przy realizacji umów najmu i dzierżawy oraz do ograniczenia możliwości rzetelnego

⁶⁷ W latach 2007 – 2010 wzrosła liczba umów najmu i dzierżawy oraz oddanych na tej podstawie powierzchni nieruchomości kolejowych, która wynosiła: w 2007 r. - 32 607 szt. dot. 12 260 ha.; w 2008 r.- 37 010 szt. dot. 13 726 ha.; w 2009 r. - 42 879 szt. dot. 14 161 ha.; w 2010r. (do 30 września) - 43 780 szt. dot. 14 400 ha.

⁶⁸ Por. pkt 3.2.2.1 na str. 22 - 23 niniejszej Informacji.

przeprowadzania kontroli wewnętrznych w tym zakresie. Brak ustalenia kryteriów i trybu oddawania do odpłatnego korzystania nieruchomości PKP S.A. stwarzał mechanizm korupcyjny⁶⁹ w tym obszarze oraz prowadził do sytuacji, w których nieruchomości kolejowe wykorzystywane były bezumownie lub nie były udostępniane w ofercie publicznej.

W okresie objętym kontrolą PKP S.A. zawarła łącznie 513 umów sprzedaży nieruchomości⁷⁰ (264 w 2009 r. i 249 do września 2010 r.) oraz 19.435 umów najmu i dzierżawy (10.977 w 2009 r. oraz 8.458 do 30 września 2010 r.).

1/ Wyłaniając nabywców zbędnych nieruchomości kolejowych, PKP S.A. stosowała w sposób prawidłowy przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. *w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*, a następnie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. *w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez PKP S.A. przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych*⁷¹ (w zakresie: ogłaszania, dokumentowania, pobierania wadium, dokonywania wyceny, a także zachowywania terminów do przeprowadzenia poszczególnych czynności w postępowaniach). Wszystkie zbadane przypadki sprzedaży nieruchomości poprzedzone były uzyskaniem zgody Zarządu PKP S.A., a w przypadkach przewidzianych art. 18 ust. 2 i 4 ustawy o PKP - zgody Ministra Infrastruktury.

Wycenę przeznaczonych do sprzedaży nieruchomości sporządzali rzeczoznawcy, a ceny wywoławcze w organizowanych przez Spółkę przetargach były wyższe od sporządzonej wyceny. Obniżenie ceny wywoławczej następowało w sposób uzasadniony, w przypadku małego zainteresowania przetargiem - skutkującego brakiem ofert ze strony potencjalnych nabywców⁷². Decyzje o obniżeniu ceny wywoławczej podejmował przy tym każdorazowo Zarząd Spółki. Przetargi spotykały się jednak z małym zainteresowaniem, a uzyskiwane w ich drodze ceny sprzedaży były w większości równe cenie wywoławczej lub niewiele wyższe⁷³.

Zawarte w tych sprawach umowy były datowane oraz podpisane przez osoby upoważnione. Nie stwierdzono przy tym przypadków zawierania umów o wartości niższej niż cena uzyskana w postępowaniu przetargowym. Należności z tytułu sprzedaży były każdorazowo wpłacone przez nabywców, przed podpisaniem aktu notarialnego. Nie stwierdzono również przypadków

⁶⁹ Por. przypis nr 39.

⁷⁰ Z wyłączeniem sprzedaży lokali mieszkalnych.

⁷¹ Por. pkt 2 na str. 13-14 niniejszej Informacji - *Zasady organizowania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości przez PKP S.A.*

⁷² Por. rozdział 3.2.3 na str. 29 – 31 niniejszej informacji - *Realizacja „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, w zakresie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych.*

⁷³ Na przykład: w 8 na 13 skontrolowanych w Centrali Spółki postępowaniach przetargowych cena wywoławcza zwiększona była o wartość jednego postąpienia.

zmiany umowy aneksem, w sposób nieodpowiadający warunkom na jakich wyłoniony został kontrahent w drodze przetargu lub rokowań.

Jako szczególnie pozytywne należy przy tym ocenić działania PKP S.A. związane z uzyskaniem bardzo wysokiej ceny sprzedaży nieruchomości gruntowych w Łodzi, na których to dzierżawiąca je spółka D. wybudowała fabrykę. W wyniku oddania do odpłatnego korzystania tych nieruchomości oraz zezwolenia na ich zabudowanie przez ww. firmę, cena zbędna dla działalności w zakresie transportu kolejowego gruntu znacznie wzrosła, co umożliwiło Spółce uzyskanie ok. 75 mln zł z tytułu sprzedaży 3 działek o powierzchni ok. 45,4 ha⁷⁴.

2/ W odróżnieniu od umów sprzedaży, część skontrolowanych umów najmu i dzierżawy⁷⁵ zbędnych nieruchomości kolejowych wykazywała uchybienia lub nieprawidłowości, związane zarówno ze sposobem wyłaniania przez PKP S.A. kontrahentów, jak i rzetelnością nadzoru ze strony OGN i ODK nad wypełnianiem ich postanowień. Na przykład:

- na skontrolowanych w Centrali Spółki łącznie 8 umów najmu i dzierżawy nieruchomości, w 5 z nich wybór najemcy polegał na przedłużeniu dotychczasowych umów⁷⁶. Należy jednak zaznaczyć, że podpisanie tych umów każdorazowo poprzedzały negocjacje stawki czynszu. W pozostałych przypadkach wybór dokonywany był w otwartym przetargu. Zawarcie umów poprzedzone było m.in. sporządzeniem analiz ekonomicznych kosztów ponoszonych w związku z administrowaniem przez PKP S.A. daną nieruchomością, w oparciu o operat szacunkowy, sporządzony w celu ustalenia stawki czynszowej. Skontrolowane umowy zawierały postanowienia, które zabezpieczały windykację przez PKP S.A. wynikających z nich należności, w tym: o naliczaniu kar umownych i odsetek karnych – w przypadku nie wywiązywania się kontrahenta z umowy; ustanowieniu kaucji w wysokości 2 lub 3 - krotności czynszu; zobowiązywały najemcę lub dzierżawcę do złożenia notarialnego oświadczenia o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w konsekwencji ewentualnych zaległości czynszowych. W dwóch skontrolowanych przypadkach, ustalony czynsz dzierżawny nieruchomości nie pokrywał kosztów utrzymania nieruchomości ponoszonych przez PKP S.A.⁷⁷

⁷⁴ Szacunkowa wartość tych nieruchomości przed wybudowaniem ww. fabryki kształtowała się na poziomie ok. 9 mln zł.

⁷⁵ W badanym okresie PKP S.A. zawarła 11.558 umów najmu i dzierżawy nieruchomości kolejowych.

⁷⁶ Umowy te zawierane były przez zarządzające bezpośrednio nieruchomościami OGN. Stan ten powodował, że ww. nieruchomości nie były udostępniane kontrahentom w ofercie publicznej.

⁷⁷ Sprawy te dotyczyły umów dzierżawy: lokalu i działek w Katowicach przy ul. Stara Kłodnicka 43, gdzie przychody z czynszu w 2009 r. wyniosły 11,5 tys. zł przy technicznym koszcie wytworzenia 13,8 tys. zł oraz ośrodka wypoczynkowego w Suścu, gdzie miesięczne koszty utrzymania wyniosły 18 tys. zł, a średni czynsz miesięczny w okresie obowiązywania umowy 17,5 tys. zł. Umowa ta została przez PKP S.A. rozwiązana.

- kontrola działalności OGN we Wrocławiu ujawniła, że 19 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 67,1 tys. m² i powierzchni budynków 854,5 m² zajmowanych było przez 6 przedsiębiorców bez aktualnych umów najmu lub dzierżawy⁷⁸. Podmioty te, z tytułu bezumownego zajmowania nieruchomości kolejowych, zostały obciążone przez OGN we Wrocławiu: w 2009 r. kwotą 4.742,9 tys. zł oraz w 2010 r. (do 30 czerwca) kwotą 3.646,2 tys. zł. Wymienieni kontrahenci zadłużeni byli wobec PKP S.A. łącznie na kwotę 1.536,5 tys. zł. W 2 przypadkach umowy najmu nieruchomości zostały podpisane pomimo niewywiązania się przez najemcę z obowiązku wpłaty kaucji zabezpieczającej. Nie wyegzekwowano od tych kontrahentów również obowiązku dostarczenia w ciągu 14 dni od wejścia w życie umowy notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji, w przypadku nieuregulowania należnych opłat czynszowych. W przypadku 4 skontrolowanych umów najmu i dzierżawy, zawartych z kontrahentami wyłonionymi w trybie bezprzetargowy, OGN nie udokumentował przeprowadzenia ewentualnych analiz cen rynkowych wynajmowanych powierzchni użytkowych. W przypadku 2 spośród 3 zbadanych postępowań przetargowych dotyczących oddania do odpłatnego korzystania nieruchomości nie udokumentowano sposobu ustalenia ceny wywoławczej stawki czynszu;
- kontrola działalności OGN w Warszawie wykazała, że na skontrolowanych łącznie 20 umów najmu i dzierżawy nieruchomości kolejowych, w 3 przypadkach nie zostały w sposób dostateczny zabezpieczone interesy PKP S.A. Stwierdzono, że w jednym przypadku były najemca korzystał z nieruchomości PKP S.A., pomimo iż zawarta z nim umowa została 6 miesięcy wcześniej rozwiązana. W drugim przypadku OGN nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania garażu zajmowanego bezumownie i niewnoszenia opłat z tego tytułu przez użytkownika od 1999 r. Ponadto umowa dzierżawy poprzedzająca sprzedaż nieruchomości w Łodzi firmie D.⁷⁹, została zawarta⁸⁰ i realizowana była w sposób niegospodarny⁸¹. W umowie tej nie zamieszczono zapisów zapewniających PKP S.A. możliwość podwyższenia czynszu dzierżawnego, w chwili powstania zobowiązania podatkowego (z tytułu podatku od nieruchomości), w związku z wybudowaniem przez firmę D. na omawianym gruncie budynków i budowli. W wyniku braku takich postanowień, ponoszone przez PKP S.A. koszty utrzymania ww. nieruchomości

⁷⁸ W tym omówiona na str. 23-25 niniejszej Informacji sprawa dot. bezumownego korzystania z powierzchni użytkowych na terenie nieczynnego dworca Świebodzińskiego przez firmę P.

⁷⁹ Omówiona uprzednio, na str. 34 niniejszej Informacji.

⁸⁰ Umowa ta podpisana została w dniu 14 listopada 2006 r. pomiędzy firmą D. a OGN w Łodzi, który z dniem 1 lipca 2010 r. włączony został w strukturę organizacyjną OGN w Warszawie.

⁸¹ Jak omówiono na str. 24 niniejszej Informacji, OGN w Łodzi nie uregulował w sposób terminowy należności podatkowych od wydzierżawionych firmie D. nieruchomości i z tego tytułu poniósł koszty naliczonych odsetek w wysokości ok. 1.178 tys. zł

przewyższyły, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 25 czerwca 2009 r., o ponad 1.062 tys. zł przychody uzyskane z ich dzierżawy⁸².

- kontrola działalności OGN w Poznaniu ujawniła 5 przypadków dopuszczenia przez PKP S.A. do bezumownego korzystania przez przedsiębiorców z nieruchomości kolejowych, przy czym w 3 przypadkach dotychczasowi najemcy zajmowali te nieruchomości pomimo upływu 9-ciu miesięcy od dnia wygaśnięcia tych umów. Szczególnym przykładem była tu sprawa dotycząca bezumownego korzystania z nieruchomości kolejowych przez firmę T.S., która od 2008 r. odmawiała OGN w Poznaniu przyjęcia warunków nowej umowy, wykluczającej zwrot nakładów poniesionych przez najemcę na przystosowanie nieruchomości do użytkowania. NIK zwróciła ponadto uwagę na brak skutecznych działań ze strony Oddziału, w celu dostosowanie do cen rynkowych, stawki czynszu za najem placu o powierzchni 1.374 m², położonego przy ul. Towarowej w Poznaniu. Nieruchomość ta wynajmowana była od 1988 r. z przeznaczeniem na garaże dla sprzętu przeładunkowego i transportowego, przy czym zgodnie z umowa czynsz ulegał zmianie w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Tak ustalony czynsz w 2009 r. wynosił 0,53 zł/m², a w 2010 r. 0,55 zł/m².

- kontrola działalności OGN w Katowicach wykazała prawidłowe zabezpieczenie interesów PKP S.A. w zbadanych 4 umowach najmu nieruchomości kolejowych podpisanych w okresie od stycznia 2009 r. do września 2010 r. Umowy te zawarte zostały z zachowaniem zasad wynikających z regulacji wewnętrznych Oddziału, na warunkach wynikających z przeprowadzonych przetargów lub negocjacji. Zawierały zapisy zabezpieczające windykację należności, w postaci obowiązku wnoszenia kaucji przez kontrahenta i naliczania odsetek ustawowych w przypadku nieterminowej zapłaty czynszu. Umowy zawierały również postanowienia stwarzające możliwość ich rozwiązania bez wypowiedzenia w przypadku opóźnienia przez najemcę zapłaty czynszu i opłat za dwa pełne okresy rozliczeniowe. NIK stwierdziła jednak przypadki, w których OGN nie egzekwował postanowień umów zabezpieczających interesy PKP S.A., tj. nie rozwiązywał umów bez wypowiedzenia z dłużnikami, po bezskutecznym upływie 60 dni od daty wymagalności należności czynszowych. Występowały także przypadki dopuszczania do bezumownego korzystania z nieruchomości przez byłych najemców.

⁸² Koszty utrzymania nieruchomości wynosiły w tym okresie ok. 3.168 tys. zł, a przychody z tytułu dzierżawy ok. 2.106 tys. zł.

Omawiane sytuacje generowały dodatkowe obciążenia finansowe OGN m.in. z tytułu naliczania i odprowadzania podatku VAT oraz prowadziły do powstawania wysokich, trudno ściągalnych należności. Analiza 13 spraw dotyczących zalegania najemców z zapłatą należności ponad 60 dni wykazała, że w ośmiu przypadkach rozwiązania umów nie dokonano a w 3 dalszych, umowy rozwiązano z opóźnieniem od 5 do 21 miesięcy. Przeteterminowane należności OGN, powstałe za okres kontynuowania tych umów⁸³ do 30 września 2010 r. lub do dnia ich rozwiązania wyniosły ogółem ok. 283,6 tys. zł. W 2 przypadkach dłużnicy - odpowiednio od 1 czerwca 2003 r. do 31 grudnia 2010 r. oraz od 1 lutego do 31 grudnia 2010 r. korzystali bezumownie z wynajętych wcześniej nieruchomości, a wierzytelności OGN powstałe z tego tytułu wynosiły łącznie na dzień 30 września 2010 r. ok. 35 tys. zł.

3.2.5. Windykacja należności ze: sprzedaży, najmu i dzierżawy zbudowanych nieruchomości kolejowych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność działań windykacyjnych PKP S.A. i nieprzestrzeganie przez jednostki organizacyjne Spółki wewnętrznych procedur postępowania wobec kontrahentów zalegających z terminowym regulowaniem opłat czynszowych. Kontrola wykazała, że wielkość przeteterminowanych należności PKP S.A. z tytułu zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości kolejowych była bardzo wysoka. Ponadto kwota tych należności w 2009 r. wzrosła z 804.279 tys. zł do 811.305 tys. zł, tj. o 7.026 tys. zł (0,8%), a wg stanu na 30 września 2010 r. wynosiła 787.495 tys. zł⁸⁴. Stwierdzono przy tym, że 90% tej kwoty stanowiły w 2009 r. należności przeteterminowane powyżej 180 dni. Sytuacja w tym zakresie nie uległa znaczącej poprawie również w 2010 r. (do 30 września), gdzie należności przeteterminowane powyżej 180 dni stanowiły 82%.

W 2009 r. nastąpił wzrost przeteterminowanych należności we wszystkich analizowanych przedziałach czasowych. Kwota należności przeteterminowanych:

- w okresie powyżej 30 do 90 dni wzrosła z 11.113 tys. zł do 24.227 tys. zł (tj. o 118 %)
- w okresie powyżej 90 do 180 dni wzrosła z 8.732 tys. zł do 22.707,3 tys. zł (tj. o 160 %).

Jakkolwiek kwoty tych należności wg stanu na 30 wrzesień 2010 r. uległy w poszczególnych przedziałach czasowych zmniejszeniu (odpowiednio) - do 21.646 tys. zł oraz do 20.462 tys. zł, to jednak przekraczały w analizowanych przedziałach blisko

⁸³ Liczonego od dnia kiedy postanowienia umów pozwalały na ich rozwiązanie bez wypowiedzenia.

⁸⁴ W podanych kwotach ujęte zostały należności nieściągnięte po likwidatorach p.p. PKP.

dwukrotnie ich wielkość na dzień 31 grudnia 2008 r. Wpływ na powstanie tak znacznych zaległości płatniczych z tytułu odpłatnego korzystania z nieruchomości kolejowych miały nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem przez podległe jednostki organizacyjne, przyjętych w Spółce zasad egzekwowania od kontrahentów opłat czynszowych. Na przykład:

- przeprowadzone w Centrali Spółki badania szczegółowe 7 losowo wybranych postępowań dotyczących windykacji przeterminowanych należności z tytułu oddania do odpłatnego korzystania nieruchomości PKP S.A. wykazały, że prowadzące te postępowania OGN nie przestrzegały zapisów § 10 i § 12 „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”, wprowadzonych uchwałą Zarządu PKP S.A nr 637 z dnia 27 listopada 2007 r. OGN nie stosowały przewidzianych w tej uchwale zasad postępowania lub wykonywały je z naruszeniem ustalonych terminów⁸⁵ oraz nie wykorzystywały przewidzianych w umowach zabezpieczeń, ograniczających możliwość nieuzasadnionego wzrostu zaległości czynszowych. M.in. - OGN w Gdańsku prowadził windykację kwoty 228,9 tys. zł z tytułu 16 nieopłaconych przez dłużnika faktur w latach 2009 - 2010, podczas gdy postanowienia zawartej z kontrahentem umowy dawały wynajmującemu możliwość jej rozwiązania przy zaległościach przekraczających dwa miesiące. Nadzór Centrali Spółki nad windykacją należności, sprowadzał się do kwartalnych ocen ilości czynności windykacyjnych i kształtowania się poziomu przeterminowanych należności oraz omawiania tych wyników z dyrektorami OGN. Prawidłowość windykacji należności z tytułu oddania do odpłatnego korzystania nieruchomości Spółki nie była ponadto, w latach 2009 – 2010 (do 30 września), przedmiotem badania ze strony kontroli wewnętrznej Centrali Spółki, a wnioski audytu wewnętrznego w tym zakresie (sformułowane już w 2007 r.) nie zostały zrealizowane;
- NIK negatywnie ocenia prowadzenie przez OGN w Warszawie procesu windykacji poddanych kontroli 20 należności ze : sprzedaży, najmu i dzierżawy nieruchomości zbędnych. Ustalono, że łączna kwota przeterminowanych o ponad 2 miesiące należności z tytułu zagospodarowania nieruchomości przekraczała na dzień 30 września 2010 r. 109.047, 6 tys. zł i była wyższa o 16,5% niż kwota tych należności na koniec 2009 r. Wzrost zaległości płatniczych ze strony kontrahentów spowodowany był m.in. przewlekłym prowadzeniem postępowań windykacyjnych. Badanie dokumentacji dotyczącej 20 przypadków o najdłuższym okresie niespłacenia na rzecz PKP S.A. należności lub o największej kwocie wykazało (wg stanu na 30 września 2010 r.), że :

⁸⁵ M.in. do przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z dłużnikiem, wysłania wezwania do zapłaty, wysłania monitu itp.

- w 3 przypadkach nie rozwiązano umów najmu lub dzierżawy z kontrahentami, pomimo opóźnień w spłacie należności łącznie na kwotę 159,6 tys. zł, wynoszącej od 5 do 26 miesięcy, co było niezgodne z postanowieniami umów oraz instrukcji ustalającej zasady windykacji należności w PKP S.A.⁸⁶; w 2 przypadkach rozwiązano umowę po upływie 12 i 24 miesięcy od powstania zaległości płatniczych; w 2 przypadkach wezwania do zapłaty wysłano po upływie roku od powstania zaległości⁸⁷; w 3 przypadkach pomimo upływu od 12 do 18 miesięcy od powstania zaległości, nie skierowano spraw na drogę sądową (wysyłając kolejne wezwania do zapłaty) pomimo zadłużenia przekraczającego łącznie 1.739 tys. zł. Ponadto pracownicy zatrudnieni w samodzielnym stanowisku pracy ds. kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego nie przeprowadzali kontroli prawidłowości windykacji należności z tytułu sprzedaży, najmu i dzierżawy nieruchomości;
- kontrola OGN we Wrocławiu wykazała, że działania tej jednostki w zakresie windykacji należności z tytułu zagospodarowania komercyjnego nieruchomości były nieskuteczne. Kwota przeterminowanych należności, która na koniec 2009 r. wynosiła 72.226 tys. zł wzrosła w 2010 r. (do 30 czerwca) o ponad 1.245 tys. zł. Należy również podkreślić, że w kwocie zaległości płatniczych przekraczających (na dzień 30 września 2010 r.) 73.471 tys. zł, ponad 43.404 tys. zł (59%) stanowiły należności przeterminowane powyżej 360 dni.
 - kontrola OGN w Poznaniu wykazała, że w 5 przypadkach nie wyegzekwowano od najemców wymaganego umową oświadczenia o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (kpc)⁸⁸, co mogło powodować czasochłonność i długotrwałość postępowania egzekucyjnego. NIK negatywnie ocenia egzekwowanie przez OGN od 10 najemców zabezpieczeń należności czynszowych. Stwierdzono, że pomimo ustanowienia w tych umowach zabezpieczeń płatności czynszu w formie kaucji zabezpieczającej, bądź klauzuli egzekucyjnej o poddaniu się egzekucji w trybie ww. art. 777 kpc Oddział nie podejmował skutecznych działań w celu wyegzekwowania od najemców umownych form zabezpieczeń. W dwóch przypadkach kontrahenci nie dokonali wpłaty kaucji

⁸⁶ Ww. umowy oraz § 23 pkt a) instrukcji „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”, stanowiącej załącznik do uchwały nr 637 Zarządu PKP SA z dnia 27 listopada 2007 r. ustalały obowiązek rozwiązania umowy z kontrahentem, który po upływie 60 dni od terminu wymagalności, nie dokonał spłaty przeterminowanych należności.

⁸⁷ Wg § 10 ust. 1 pkt 4 ww. instrukcji należało je wysłać w terminie do 52 dni po dacie wymagalności

⁸⁸ Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

zabezpieczającej na łączną kwotę ok. 8.400 zł⁸⁹, a w przypadku 8 umów, w których wymagano złożenia odpisu oświadczenia o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 kpc (w formie aktu notarialnego), najemcy nie przesłali do OGN tych oświadczeń.

NIK ocenia ponadto negatywnie przypadki nienaliczania przez OGN odsetek z tytułu opóźnień w spłacie należności przez najemców nieruchomości kolejowych. Spośród 352 zbadanych faktur, wystawionych z tytułu opłat wynikających z umów najmu zbędnych nieruchomości kolejowych, w 269 (76,4%) przypadkach należności uiszczane były przez najemców z opóźnieniem, a Oddział nie naliczał umownych odsetek, pomimo iż pracownicy Wydziału Finansów i Rachunkowości mieli w kartach charakterystyki stanowiska pracy przypisany taki obowiązek. Łączna wartość nienaliczonych z tego tytułu odsetek wyniosła 19,3 tys. zł. W trakcie kontroli na powyższe należności zostały wystawione noty odsetkowe.

- kontrola OGN w Katowicach wykazała wzrost przeterminowanych należności z tytułu najmu i dzierżawy nieruchomości kolejowych, w latach 2009 - 2010 (do 30 września), oraz nieprzestrzeganie w Oddziale ustalonych zasad prowadzenia postępowań windykacyjnych wobec dłużników. Należności przeterminowane OGN z ww. tytułu wynoszące w 2008 r. ok. 18.074 tys. zł, wzrosły do 21.286,9 tys. zł na koniec 2009 r. i do 20 573,6 tys. zł na koniec września 2010 r. Przy wzroście wartości tych należności ogółem o 13,8 %, należności przeterminowane dotyczące bieżącej działalności OGN (tj. przeterminowane o 31 - 360 dni) wzrosły blisko trzykrotnie z 1.580,7 tys. zł do 4.681,8 tys. zł. W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach wskazywano, że w powyższej populacji znajdowały się należności (długi) przejęte po likwidowanych zakładach, co do których Oddział planuje podjąć kroki w celu ich windykowania. Szczegółowa analiza postępowań dot. windykacji 20 przeterminowanych należności wykazała, że w 16 przypadkach (tj. 80 %) w Oddziale nie przestrzegano postanowień instrukcji „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”. W ocenie NIK konsekwencją nieprzestrzegania tych zasad były opóźnienia w egzekwowaniu należności, a także zmniejszenie skuteczności ich windykacji. Stwierdzono m.in, że:

⁸⁹ OGN w trakcie trwania kontroli wyegzekwował od najemców ww. kaucje zabezpieczające oraz założył rejestr wpłaconych kaucji i przesłanych oświadczeń w formie aktu notarialnego o poddaniu się egzekucji.

- w 13 przypadkach, nie zostały sporządzone notatki służbowe z rozmów telefonicznych z dłużnikami, a w 3 dalszych ich sporządzenie nastąpiło z opóźnieniem 20 do 50 dni w stosunku do wymaganego terminu (21 dni od daty wymagalności należności),
- w 11 postępowaniach, nie wysłano do dłużników monitów w sprawie należności, a w 5 kolejnych monity wysłano z opóźnieniem 76 do 498 dni w stosunku do wymaganego terminu (28 dni od daty wymagalności należności),
- w 13 postępowaniach, nie wysłano do dłużników upomnień w sprawie uregulowania należności (termin wymagany 45 dni od daty wymagalności należności),
- w 11 monitach skierowanych do 9 dłużników nie wyszczególniono niezapłaconych należności (daty wystawienia i nr faktury), a w 4 również zapisów przypominających termin i kwotę kolejnej płatności,
- w 12 postępowaniach wezwania dłużników o zapłatę należności wysłano od 13 do 545 dni po wymaganym terminie,
- w 14 skierowanych do dłużników wezwaniach, w tym 7 przedsądowych, nie ujęto wymagalnych należności wynikających z 15 faktur wystawionych na kwotę ok. 20,4 tys. zł, co tłumaczono brakiem w Wydziale Windykacji OGN bieżących informacji o wymagalnych należnościach z uwagi na otrzymywanie takich informacji po 15-tym dniu następnego miesiąca,
- w 9 postępowaniach mimo braku zapłaty należności nie pojęto dalszych czynności windykacyjnych wobec dłużników. W 4 tych przypadkach dłużnicy ostatecznie zapłacili należności 132 - 363 dni po terminie wymagalności, a w pozostałych 5 wnioski o skierowanie windykacji na drogę sądową przesyłano do kancelarii prawniczej z opóźnieniem od 91 do ponad 2000 dni, od wymaganego terminu,
- w przypadku 2 dłużników skierowane do nich wezwanie i monit, wysłano na nieaktualne adresy, pomimo że pół roku wcześniej poinformowali oni Oddział o zmianach adresu. Wyjaśniano to m.in. nieuwagą pracownika i brakiem w Wydziale Windykacji Należności aktualnych danych adresowych,
- w jednym przypadku wystąpiło zawyżenie o ok. 4.7 tys. zł (tj. o spłatę dokonaną przez dłużnika na rachunek bankowy Oddziału 30 grudnia 2009 r.) kwoty wierzytelności zgłoszonej w wysokości ok. 72,4 tys. zł (+ odsetki 2.2 tys. zł) w dniu 15 stycznia 2010 r. do sądu w związku z prowadzonym postępowaniem upadłościowym dłużnika. Zgłoszoną wierzytelność ponadto błędnie zakwalifikowano do kategorii III i IV, zamiast do kategorii IV i V (wg klasyfikacji PKP S.A),

- w jednym przypadku stwierdzono brak działań windykacyjnych drugiej raty kaucji zabezpieczającej (kwoty 4,2 tys. zł) określonej w umowie najmu, która miała być wniesiona przez najemcę do 15 maja 2007 r. Z powodu nie wywiązywania się najemcy z obowiązku zapłaty czynszu rozwiązano z nim umowę z dniem 15 maja 2008 r., jednakże fizyczny zwrot przedmiotu najmu nastąpił dopiero po ponad 2 latach, a kwota przeterminowanych należności OGN do 30 września 2010 r. wzrosła do 199,4 tys. zł. Wg złożonych wyjaśnień, naruszanie przez pracowników Wydziału Windykacji Należności postanowień obowiązującej instrukcji windykacji należności tłumaczono głównie dużą liczbą obsługiwanych przez nich jednocześnie spraw oraz dużą liczbą zadań do wykonania.

W kontekście zabezpieczenia interesów ekonomicznych i prawnych w procesie windykacji przez OGN w Katowicach należności PKP S.A. NIK negatywnie ocenia także wielomiesięczne opóźnienia w wystawianiu przez OGN not odszkodowawczych, określających zobowiązania podmiotów korzystających z nieruchomości kolejowych bezumownie. Stwierdzono m.in., że:

- 4 noty odszkodowawcze na łączną kwotę 107,5 tys. zł z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości (przez 3 podmioty), wystawione zostały po upływie 4 - 12 miesięcy od dat rozpoczęcia okresów rozliczeniowych objętych notami,
- opłaty za bezumowne korzystanie z działki (o pow. 8.217 m²) przez właściciela stacji transformatorowej w Pawłowicach, za okres od 1 stycznia 2004 r. do 13 lipca 2009 r. naliczono w kwietniu 2008 r. (za lata 2004 - 2007) oraz w grudniu 2008 r. (za 2008 r.). Stwierdzono również, że podmiot ten również w dwóch innych przypadkach korzystał przez okres ponad 1,5 roku bezumownie z majątku PKP SA, a OGN do czasu kontroli NIK nie skierował tych spraw na drogę sądową.
- w dniu 31 grudnia 2009 r. wystawiono notę odszkodowawczą na kwotę 11,7 tys. zł za bezumowne korzystanie przez przedsiębiorcę z nieruchomości w 2009 r., zawyżając ją o ok.1.961 zł. Konsekwencją tego stanu było zawyżenie salda należności w księgach rachunkowych OGN.

W wyjaśnieniu dot. sprawy nieterminowego wystawiania not odszkodowawczych za bezumowne korzystanie z nieruchomości kolejowych stwierdzono, że kwestia ta nie została w sposób formalny uregulowana w PKP S.A. oraz że postanowienia zawieranych umów (w przypadku korzystania z nieruchomości przez kontrahenta po wygaśnięciu umowy) „w sposób jednoznaczny nie przesądzają, że nota powinna

być wystawiona”, a jedynie stwarzają taką możliwość. Brak uregulowania zasad postępowania w przypadku bezumowne korzystanie z nieruchomości kolejowych może prowadzić, w świetle dokonanych ustaleń, do powstawania mechanizmów korupcyjnych⁹⁰.

- kontrola OGN w Krakowie wykazała, że w 6 skontrolowanych przypadkach windykacja przeterminowanych należności z tytułu oddania do odpłatnego korzystania nieruchomości kolejowych prowadzona była niezgodnie z regułami określonymi w instrukcji „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”. Sposób prowadzenia akt windykacyjnych dłużnika, sprzeczny był z zasadami określonymi w § 23 tej instrukcji (akta niezłączone lub nieponumerowane, niekompletne, często bez zachowanej chronologii, brudnopisy gromadzone w aktach). OGN nie przestrzegał przy tym terminów podejmowania odpowiednich działań w przypadku braku spłaty należności w terminie ich wymagalności, ustalonych w § 10 i § 12 instrukcji oraz nie dokumentował takich działań. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły m.in. dokumentowania przeprowadzenia rozmów telefonicznych, przypominających o dokonaniu zapłaty, wysłania monitów, upomnień, wezwań do zapłaty, pism wypowiedzających umowę.

3.2.6. Przebieg prac nad uregulowaniem stanu prawnego nieruchomości kolejowych

Podejmowane od 2001 r. działania Spółki nie doprowadziły do pełnego uregulowania stanu prawnego nieruchomości, przejętych w drodze komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego PKP. Na posiadane przez PKP S.A., wg stanu na 30 września 2010 r., ok. 104 tys. działek gruntowych o powierzchni 104,3 tys. ha, ok. 33 tys. nieruchomości (31%) o powierzchni 25,3 tys. ha, nie posiadało uregulowanego stanu prawnego⁹¹. Należy jednak zaznaczyć, że wielkość powierzchni działek o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się w 2009 r.⁹² o ok. 3,7 tys. ha (12%)⁹³ oraz że w 2010 r. (do 30 września) PKP S.A. uzyskała prawo wieczystego użytkowania do nieruchomości o powierzchni ok. 1,8 tys. ha (6%)⁹⁴. Negatywnie należy ocenić, iż do dnia 30 września 2010 r. Spółka nie przygotowała

⁹⁰ Por. przypis nr 39.

⁹¹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. na ok. 103 tys. działek gruntowych o powierzchni ok. 105 tys. ha, ok. 37,5 tys. działek o powierzchni ok. 31 tys. ha nie miało uregulowanego stanu prawnego.

⁹² W stosunku do 2008 r.

⁹³ W 2009 r., na posiadane przez PKP S.A. ok. 104 tys. nieruchomości gruntowych o powierzchni ok. 104,7 tys. ha, ponad 34 tys. (33 %) działek, o powierzchni ok. 27,2 tys. ha (26%) nie posiadało uregulowanego stanu prawnego.

⁹⁴ W stosunku do 2009 r.

i nie złożyła wniosków o uwłaszczenie w stosunku do 7.101 (21%) nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Nieuregulowanie przez PKP S.A. stanu prawnego wszystkich posiadanych nieruchomości kolejowych w poważnym stopniu spowodowane były przewlekłością postępowań prowadzonych przez wojewodów oraz nieskładaniem przez właściwych starostów wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa do tych nieruchomości⁹⁵. W tej sytuacji - na przykład OGN w Warszawie, posiadał 4.336 nieruchomości gruntowych o nieuregulowanym stanie prawnym, co stanowiło 65,7% ogólnej liczby (6.597) zarządzanych przez tę jednostkę nieruchomości gruntowych.

Innym problemem związanym z brakiem możliwości uzyskania przez PKP S.A. tytułu prawnego do posiadanych nieruchomości były przypadki komunalizowania gruntów kolejowych. Szczególnie intensywny przebieg tego procesu występował w województwie małopolskim, gdzie wg stanu na 30 września 2010 r. postępowaniem komunalizacyjnym objętych było 888 działek o łącznej powierzchni przekraczającej 642 ha. Dla 435 działek o łącznej powierzchni ok. 295 ha zostały przy tym wydane przez Wojewodę Małopolskiego decyzje komunalizacyjne. W odniesieniu do 356 działek o łącznej powierzchni ok. 250 ha OGN w Krakowie złożył odwołanie do Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, natomiast w odniesieniu do 193 działek o powierzchni ok. 149 ha prowadzone były postępowania sądowe. Postępowania uwłaszczeniowe prowadzone na wniosek PKP S.A. zostały jednak zawieszono do czasu rozstrzygnięcia postępowania komunalizacyjnego. Brak jednoznacznych przepisów prawa w omawianym zakresie⁹⁶, umożliwiającym odmienny sposób ich interpretacji prowadził do sytuacji, w której podjęte na przykład przez OGN w Gdańsku⁹⁷ działania w zakresie „odkomunalizowania” 25 działek o łącznej powierzchni ok. 4,4 ha usytuowanych pod liniami kolejowymi, które przejęte zostały przez Skarb Państwa w 1990 r., okazały się nieskuteczne. NIK pozytywnie ocenia składanie przez PKP S.A. odwołań od omawianych decyzji komunalizacyjnych dotyczących terenów kolejowych.

3.2.6.1. Ustalenia kontroli wykazały, że na ok. 46,7 tys. zbędnych nieruchomości kolejowych o powierzchni 27,6 tys. ha (którymi Spółka zarządzała i administrowała w zbadanym okresie) 20.759 (44 %) o powierzchni 14,6 tys. ha (53%) nie miało

⁹⁵ Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365, ze zm.).

⁹⁶ Zagadnienia z tym związane omówione zostały na str. 63-64, w pkt 3.2.10.6. niniejszej Informacji.

⁹⁷ Uprzednio – do 1 lipca 2010 r. OGN w Bydgoszczy.

uregulowanego stanu prawnego. Fakt niezyskania przez PKP S.A. tytułu prawnego do znacznej części posiadanych działek gruntowych, przejętych w drodze komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego PKP, wpływał negatywnie na działania w zakresie zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych. Nieruchomości te⁹⁸ nie mogły być bowiem przedmiotem sprzedaży, jak również nie spełniały warunków umożliwiających wniesienie ich do spółek lub funduszy inwestycyjnych. Na bazie takich nieruchomości Spółka nie mogła też w pełnym zakresie realizować z innymi podmiotami wspólnych przedsięwzięć gospodarczych.

3.2.7. Zagospodarowanie zbędnych nieruchomości kolejowych w drodze przekazania jednostkom samorządu terytorialnego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PKP S.A. w zakresie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych w drodze przekazania na rzecz jednostek samorządowych. Przekazując zbędne nieruchomości kolejowe, w trybie art. 39 ustawy o PKP lub art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹⁹, Spółka zmniejszała koszty utrzymania zbędnych nieruchomości kolejowych, które nie zostały zagospodarowane na cele komercyjne oraz kompensowała zobowiązania finansowe wobec władz samorządowych. Ustalenia kontroli wykazały, że w latach 2009-2010 (do 30 września), PKP S.A. doprowadziła do zawarcia w tym zakresie 313 transakcji dotyczących nieruchomości o szacunkowej wartości 60.219 tys. zł¹⁰⁰. Kwota uregulowanych w tej drodze zaległości podatkowych wyniosła w tym okresie ok. 32.905 tys. zł, przy czym Spółka uzyskała dodatkowe korzyści związane z nieponoszeniem kosztów utrzymania tych nieruchomości, które wynosiły w 2009 r. 1.412 tys. zł, a w 2010 r. (do 30 września) ok. 416 tys. zł. Należy jednak zaznaczyć, że w pewnych przypadkach jednostki organizacyjne Spółki, z uwagi na możliwość uregulowania zobowiązań podatkowych w drodze przeniesienia na rzecz gminy praw do posiadanych zbędnych nieruchomości kolejowych, w sposób planowy nie dokonywały rozliczeń z tytułu podatku od nieruchomości¹⁰¹. Działania takie, prowadzące do zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania zobowiązań podatkowych NIK ocenia jako niecelowe i niegospodarne.

⁹⁸ Bez uzyskania do nich przez PKP S.A. prawa wieczystego użytkowania.

⁹⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

¹⁰⁰ W badanym okresie Spółka nie przekazywała nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub państwowych jednostek organizacyjnych.

¹⁰¹ Wg złożonych wyjaśnień, sytuacja taka miała miejsce w przypadku nieregulowania przez OGN w Łodzi zobowiązań podatkowych, związanych z zawarciem umowy dzierżawy nieruchomości z firmą D., omówionych na str. 25 niniejszej Informacji.

3.2.8. Likwidacja zbędnych budynków i budowli kolejowych

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PKP S.A. w zakresie likwidacji majątku zbędnego. Ustalenia kontroli wykazały, że Spółka przeprowadzała analizy stanu technicznego wyłączonych z eksploatacji budynków i budowli, dokonując ich klasyfikacji, przy uwzględnieniu m.in. stopnia technicznego zużycia oraz celowości i opłacalności remontu. W wyniku tych analiz poszczególne obiekty zostały zakwalifikowane przez OGN do remontu, likwidacji lub zbycia. Dane uzyskane w drodze takiej kwalifikacji służyły do opracowywania rocznych planów remontów, inwestycji, likwidacji i sprzedaży, przez poszczególne jednostki organizacyjne zarządzające i administrujące bezpośrednio nieruchomościami kolejowymi. Opracowany został również wieloletni plan likwidacji zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego budynków i budowli. Zgodnie z tym planem PKP S.A., w latach 2008-2011, miała przeprowadzić likwidację 2.387 obiektów, w tym 120 nieczynnych dworców kolejowych¹⁰². Wartość księgową przewidzianego do likwidacji w tym okresie majątku zbędnego wyniosła 6.268 tys. zł, przy wartości miesięcznego odpisu z tytułu ich amortyzacji w kwocie 41 tys. zł oraz szacowanych kosztach likwidacji (pomniejszonych o odzyski materiałów) w wysokości 49.301 tys. zł. Wg przyjętych przez PKP S.A. założeń, w pierwszej kolejności likwidacji miały podlegać obiekty nieużytkowane od wielu lat, o stanie technicznym zagrażającym życiu i zdrowiu osób, których koszty utrzymania, związane głównie z opłatami lokalnymi, dozorem i zabezpieczeniem były wysokie. W dalszej kolejności do likwidacji przeznaczone zostały obiekty wyłączone od wielu lat z eksploatacji, które z uwagi na mało atrakcyjną lokalizację nie znalazły nabywców lub najemców. Spółka na przeznaczonych do likwidacji w 2009 r.:

- 386 budynków (w tym 40 dworców kolejowych) zlikwidowała 510 (tj. 138%)
- 165 obiektów inżynierii lądowej zlikwidowała 370 (tj. 224%).

Stwierdzono przy tym, że plan likwidacji zbędnych obiektów kolejowych w 2010 r. (do 30 września) był w znacznym stopniu zrealizowany, gdyż na przeznaczonych do likwidacji:

- 387 budynków (w tym 43 dworce kolejowe) zlikwidowano 192 (tj. 50 %)
- 182 obiektów inżynierii lądowej zlikwidowano 139 (tj. 76 %).

Należy przy tym zaznaczyć, że jakkolwiek PKP S.A. w związku z realizacją omawianych zadań ponosiła wysokie koszty likwidacji zbędnych budynków i budowli¹⁰³, to działania te eliminowały zarówno koszty utrzymania tych obiektów i zagrożenia dla życia

¹⁰² Plan opracowany został dla 11 OGN funkcjonujących w ramach ówczesnej struktury organizacyjnej PKP S.A.

¹⁰³ Łączne koszty likwidacji tych nieruchomości wyniosły w latach 2009 – 2010 (do 30 września) 5.843 tys. zł.

lub zdrowia osób przebywających w ich obszarze, jak i prowadziły do poprawy estetyki nieruchomości kolejowych. Pozytywnie należy również ocenić, że proces likwidacji majątku zbędnego uregulowany był w sposób szczegółowy przez PKP S.A. w przepisach i instrukcjach wewnętrznych¹⁰⁴.

3.2.9. Stan utrzymania i zagospodarowania zbędnych budynków i budowli kolejowych oraz powierzchni dworcowych niewykorzystywanych do obsługi pasażerów

3.2.9.1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stan zabezpieczenia i utrzymania przez PKP S.A. niewykorzystywanych do działalności w zakresie transportu kolejowego budynków i budowli, w tym wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych¹⁰⁵. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w OGN, zarządzających bezpośrednio tymi obiektami wykazały, że obiekty te w przeważającej mierze były w złym stanie technicznym i estetycznym. Pomimo, że niewykorzystywane do działalności produkcyjne budynki, powierzchnie użytkowe i budowle generował wysokie koszty utrzymania¹⁰⁶, OGN nie podejmowały intensywnych działań w celu ich zagospodarowania. Należy jednak zaznaczyć, że w wielu przypadkach były to obiekty trudno-zbywalne lub nienadające się do wykorzystania na cele komercyjne. Występowały ponadto przypadki, w których PKP S.A. nie wykonywała obowiązkowych przeglądów budowlanych tych obiektów, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁰⁷. Na niekorzystny stan utrzymania i zagospodarowania zbędnych budynków i budowli kolejowych wskazują m.in. następujące ustalenia kontroli:

- oględziny 10 administrowanych przez OGN w Warszawie wyłączonych z eksploatacji budynków i budowli wykazały, że w 1 przypadku nieruchomość nie była zabezpieczona przed kradzieżami, dewastacją i niszczeniem z powodu wyłamanych drzwi wejściowych, a w 5 budynkach stwierdzono brak zabezpieczenia przed niszczeniem (m. in. odpadający

¹⁰⁴ Zasady likwidacji majątku zbędnego regulowały m.in. następujące dokumenty: uchwała nr 880 Zarządu PKP S.A. z dnia 23 października 2003 r. w sprawie likwidacji środków trwałych; decyzja nr 34 Członka Zarządu – Dyrektora Finansowego z dnia 30 października 2003 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu likwidacji środków trwałych; instrukcja procesowa – zasady administrowania i zabezpieczenia obiektów wyłączonych z eksploatacji i przeznaczonych do rozbiórki z dnia 14 stycznia 2009 r.; decyzja nr 2 Członka Zarządu – Dyrektora Zarządzania Nieruchomościami z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad opracowania analiz atrakcyjności nieruchomości będących w zasobie PKP S.A. (zmienioną decyzją nr 11 z dnia 11 lutego 2010 r.).

¹⁰⁵ Por. dane zamieszczone na str. 19 - 20 niniejszej Informacji, w pkt 3.2.1. „Stan zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych...”.

¹⁰⁶ Koszty utrzymania nieczynnych mocy produkcyjnych PKP S.A. wyniosły w 2009 r. ok. 25.952 tys. zł, a za 9 miesięcy 2010 r. ok. 22.689 tys. zł.

¹⁰⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm., zwanej dalej „Prawo budowlane”.

tynk i farba, grzyb, zacieki, nieszczelne lub powybijane okna, przeciekający dach). Działalność OGN w zakresie administrowania tymi obiektami była niezgodna z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, według którego obiekty budowlane należy m.in. użytkować w sposób zgodny z ich przeznaczeniem oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia się ich właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Ponadto na 5-ciu podanych oględzinom budynkach kolejowych niezagospodarowanych komercyjnie, nie zamieszczono ogłoszeń o przeznaczeniu ich do sprzedaży, najmu lub dzierżawy.

- NIK negatywnie oceniła wypełnianie przez OGN w Poznaniu postanowień art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane¹⁰⁸. W wyniku badania 11 dokumentacji dotyczących kontroli obiektów budowlanych stwierdzono brak 1 protokołu kontroli okresowej budowlanej, 18 protokołów kontroli przewodów kominowych, 5 protokołów kontroli instalacji gazowej oraz 5 protokołów kontroli instalacji elektrycznej. Stwierdzono ponadto, że w protokołach z kontroli okresowych nie zamieszczono danych dotyczących osób dokonujących kontroli, a także danych umożliwiających zapoznanie się z protokołami z poprzednich kontroli i wykonania robót remontowych. Oddział prowadził książki obiektu budowlanego niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁰⁹. Stwierdzono m.in., że nie zamieszczono w nich: wykazu dokumentacji; informacji o pozwoleniu na użytkowanie; planów sytuacyjnych obiektów określających usytuowanie miejsc przyłączy do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczanego za pomocą tych sieci oraz informacji o przeprowadzonych remontach i przebudowach mimo, iż takie prace były wykonywane. W książkach obiektów budowlanych nie wpisywano dokumentacji, o której mowa w art. 60 Prawa budowlanego, w tym dokumentacji budowy i dokumentacji powykonawczej, która zgodnie z dyspozycją art. 63 przywołanej ustawy powinna być w dyspozycji zarządcy obiektu budowlanego. W jednej książce obiektu budowlanego stwierdzono brak wpisu dotyczącego instalacji gazowej, która faktycznie była w budynku. W toku przeprowadzanych przez NIK oględzin budynków i budowli zarządzanych przez OGN wystąpiła m.in. konieczność wykonania zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich, budynków wieży wodnej i wieży ciśnieniowej, w Kostrzynie n. Odrą

¹⁰⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1134.

oraz studni zasowy wodnej. Stwierdzono również m.in. spękania i zarysowania ścian oraz uszkodzenia elewacji i brak zgodnego z obowiązującymi przepisami zabezpieczenia schodów (w budynku nieczynnego dworca kolejowego w Czeluścinie i magazynie w Bogdańcu), a także spękania ścian i wybicia jednego z okien zamurowanych w celu uniemożliwienia osom trzecim dostępu do wnętrza wieży ciśnień w Kostrzynie n.Odrą. W trakcie trwania kontroli Oddział podjął stosowne działania w kierunku ich usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

- oględziny administrowanych przez OGN we Wrocławiu 8 losowo wybranych dworców kolejowych¹¹⁰, o łącznej powierzchni użytkowej 1.662 m² (usytuowanych przy czynnych liniach kolejowych) wykazały, że:
 - w każdym ze skontrolowanych dworców występowały powierzchnie niezagospodarowane, a OGN nie podejmował wystarczających działań w celu ich zagospodarowania (na przykład: poprzez reklamę w prasie, ogłoszenia na strona internetowych, złożenie ofert w biurach pośredniczących w najmie nieruchomości). Łącznie przeszło połowa niewykorzystywanej do obsługi pasażerów powierzchni użytkowej skontrolowanych dworców, tj. 6.152 m² (52,7%) była niezagospodarowana;
 - występowały przypadki, w którym zarządzane i administrowane przez OGN obiekty dworcowe były w złym stanie technicznym i estetycznym, na przykład: dworzec w Chojnowie (złuszczona farba na ścianach i suficie, ściany pokryte graffiti, mury zagrzybione i zawilgocone w wielu miejscach); wyłączony z eksploatacji dworzec w Jaworze (ściany i sufity zawilgocone i zagrzybione, część pomieszczeń zdemolowana). Przed budynkami dworcowymi w Nysie i Prudniku, na placach należących do PKP S.A. ustawione były znaki wyznaczające postój TAXI i wiaty przystankowe przewoźników autobusowych, pomimo że podmioty te nie podpisały z OGN umów dotyczących korzystania z tych terenów.
- NIK negatywnie ocenia wypełnianie przez OGN w Krakowie zadań w zakresie zabezpieczenia i utrzymywania zbędnych nieruchomości kolejowych. Oględziny 12 obiektów dworcowych, wyłączonych z eksploatacji wykazały, że: budynki 3 dworców nie zostały poddane od wielu lat okresowym rocznym przeglądom stanu technicznego a 2 pięcioletnim przeglądom; stan 10 budynków dworcowych budził zastrzeżenia z uwagi na stopień zużyci lub degradacji obiektów. Działalność OGN

¹¹⁰ Kolejowe obiekty dworcowe w: Bolesławcu, Chojnowie, Jaworze, Jaworzynie Śląskiej, Prudniku, Nysie, Brzegu i Olawie.

w zakresie administrowania tymi obiektami była niezgodna z przepisami art. 62 ust.1 i art. 5 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Stwierdzono ponadto, że:

- dworzec w Słomnikach, który poddany został remontowi w latach 2009-2010 (w ramach którego wymieniono pokrycie dachowe, odnowiono elewację zewnętrzną i wymalowano z zewnątrz stolarkę drzwiową i okienną) miał zawilgocone i zaniedbane wnętrza,
 - OGN nie podjął działań w stosunku do sygnalizowanych w 2006 r. przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nieprawidłowości dot. budynków nieczynnych dworców w Staroniwie i Czudcu, wpisanych do wykazu Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Przemyślu. Stwierdzono, że obiekt w Staroniwie, zgodnie z ustaleniami przeglądu stanu technicznego, wymagał remontu, a dworzec w Czudcu ulegał degradacji przez 24 lata. Brak działań OGN w celu właściwego zabezpieczenia i utrzymania tych zabytków w jak najlepszym stanie, stanowił naruszenie art.5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹¹¹,
 - występowały przypadki, podawania przez OGN nierzetelnych danych dot. komercyjnego zagospodarowania nieruchomości¹¹².
- NIK negatywnie ocenia wypełnianie przez OGN w Gdańsku zadań w zakresie zabezpieczenia i utrzymywania zbędnych budynków i budowli kolejowych. Kontrola 10 nieczynnych obiektów wykazała, że Oddział nie przeprowadził rocznych przeglądów budowlanych 2 budynków oraz pięcioletniego przeglądu kolejowej centrali telefonicznej, co stanowiło naruszenie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. Stwierdzono nierzetelne prowadzenie skontrolowanej dokumentacji tych obiektów, polegające na nieumieszczeniu wpisów dot. przeprowadzonych w nich remontów oraz wykonania protokołów odbioru. W przypadku 9 obiektów dokumentacja nie zawierała wpisów dot. pozwolenia na ich użytkowanie. Poddany oględzinom budynek nieczynnego magazynu nie był zabezpieczony przed dostępem osób niepowołanych,
 - przeprowadzona kontrola OGN w Katowicach wykazała ograniczony zakres i skuteczność działań podejmowanych przez tę jednostkę, w zakresie zagospodarowania

¹¹¹ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

¹¹² M.in. w ewidencji budynku: nieczynnego dworca Słomniki i Wolbrom nie wykazano mieszkań lokatorskich; nieczynnego dworca w Chrzanowie wykazano, że powierzchnia tego obiektu (271,6 m²) została zagospodarowana komercyjnej, podczas gdy powierzchnia ta nie była zagospodarowana.

na cele komercyjne oraz utrzymania i zabezpieczenia 11 zabudowanych nieruchomości w tym 2 dworców. Wyniki oględzin tych obiektów wykazały m.in. że:

- spośród 9 obiektów wykazanych kontrolerom NIK jako pustostany¹¹³, 3 były w całości zagospodarowane¹¹⁴, 3 wykorzystane były częściowo (w tym 2 na mieszkania)¹¹⁵, a 1 obiekt¹¹⁶ był częściowo zajęty bez tytułu prawnego przez byłego najemcę od 2005 r., wskutek czego brak było dostępu do znajdujących się w nim pomieszczeń. Pozostałe 3 obiekty¹¹⁷ były niewykorzystywane. Ujęcie jako pustostanów zagospodarowanych w całości budynków w Mysłowicach Wesoła i w Bytomiu, wyjaśniano błędami powstałymi przy przetwarzaniu danych posiadanej przez OGN ewidencji obiektów, a budynku w Sosnowcu niezakończeniem przebudowy obiektu na archiwum kolejowe,
- brak na 6 obiektach (lub w ich otoczeniu) ogłoszeń o przeznaczeniu ich do sprzedaży, najmu lub dzierżawy. W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach jako przyczynę podawano niszczenie wywieszanych ogłoszeń przez osoby trzecie lub w wyniku niekorzystnych warunków atmosferycznych,
- w przypadku 3 obiektów, które mogły być zagospodarowane w drodze sprzedaży lub wynajęcia, brak w Oddziale decyzji o sposobie ich zagospodarowania oraz skutecznych działań w tym zakresie. W złożonych wyjaśnieniach powyższe uzasadniano nieatrakcyjnym położeniem budynku ekspedycji w Chorzowie w sąsiedztwie czynnych torów kolejowych oraz nieuregulowaniem stanu prawnego budynku biurowego w Mysłowicach i budynku stacji Katowice-Murcki. Wskutek tego budynek w Mysłowicach (znajdujący się w centrum miasta, posiadający dogodny dojazd wraz z parkingiem) oraz budynek w Chorzowie (wyposażony w media, do którego prowadziła droga dojazdowa) nie przynosiły żadnych przychodów, a budynek stacji w Katowicach-Murcki, w którym na cele mieszkaniowe wykorzystywano 120 m² jego powierzchni, generował przychody ponad 2 krotnie niższe od kosztów jego utrzymania.

¹¹³ Przedstawiony kontroli NIK wykaz obejmował 1424 pustostanów.

¹¹⁴ Budynek stacji Mysłowice Wesoła, budynek biurowy w Sosnowcu i budynek biurowy wchodzący w skład kompleksu byłej lokomotywowni kolei wąskotorowych w Bytomiu.

¹¹⁵ Budynek stacji Chorzów Stary w którym wynajmowano pomieszczenia spółce grupy PKP S.A oraz budynki stacji Katowice Murcki i stacji Zabrze Mikulczyce wykorzystywane częściowo na mieszkania.

¹¹⁶ Budynek biurowy w Mysłowicach przy ul. Katowickiej

¹¹⁷ Budynek biurowy w Dąbrowie Górniczej, budynek ekspedycji w Chorzowie i budynek socjalno-bytowy w Rudzie Śląskiej.

- niedostateczny stan utrzymania i zabezpieczenia 5 obiektów, wskutek czego ich stan techniczny ulegał pogorszeniu m.in. w wyniku dewastacji. Dotyczyło to części pomieszczeń budynków stacji Katowice Murcki i Zabrze Mikulczyce oraz budynku socjalno-bytowego w Rudzie Śląskiej, a także: budynku biurowego w Dąbrowie Górniczej, który od pożaru w 2000 r. nie był remontowany (nieogrodzony obiekt, nie miał m.in. dachu i stropów, a dostęp do niego w trakcie oględzin zabezpieczony był jedynie taśmą ostrzegawczą); budynku dworca kolejowego w Rudzie Śląskiej Chebziu, który po opuszczeniu pomieszczeń kas biletowych przez poprzedniego użytkownika, od 1 stycznia 2010 r. był niezabezpieczony, co skutkowało widocznymi śladami dewastacji, postrzeganej w odbiorze społecznym szczególnie negatywnie, w związku z niedawnym remontem tego obiektu.

3.2.9.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ODK w zakresie wykorzystania na cele komercyjne, zbędnych do obsługi pasażerów, powierzchni kolejowych obiektów dworcowych i terenów do nich przyległych.

1/ Pomimo zarządzania i administrowania przez Oddział 83 najważniejszymi dworcami kolejowymi w Polsce¹¹⁸, wykorzystanie ich powierzchni zbędnej do obsługi pasażerów było nieefektywne. Na przeznaczone do komercyjnego zagospodarowania w 2009 r. 87,4 tys. m² takiej powierzchni, zagospodarowane zostało 62,9 tys. m² (tj. 72 %), a w 2010 r. na 84,7 tys. m² jedynie 56 tys. m² (tj. 66,1%)¹¹⁹. Na niski stopień zagospodarowania zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych wpływało przede wszystkim¹²⁰: niedostosowanie poziomu zatrudnienia w Oddziale do realizowanych zadań, niezapewnienie odpowiednich kwalifikacji zawodowych pracowników oraz nieopracowanie kompleksowej strategii i planów marketingowych działań w omawianym zakresie. Kontrola wykazała m.in., że na 167 pracowników ODK realizujących w 2009 r. zadania związane bezpośrednio z gospodarowaniem nieruchomościami dworcowymi, zaledwie 9 (5,4%) posiadało odpowiednie wykształcenie, a w 2010 r. (do 30 września) jedynie 12 na zatrudnione 172 osoby. Szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe w zakresie komercyjnego wykorzystania nieruchomości dworcowych odbyło w 2009 r.

¹¹⁸ Tj. dworcami usytuowanymi w największych aglomeracjach miejskich oraz miastach o kluczowym znaczeniu w lokalnym węzle komunikacyjnym, których wielkość odprawy stanowi około 35% ogółu przewozów pasażerskich, co oznacza, że rocznie z obiektów tych korzystało ponad 420 mln osób.

¹¹⁹ Do dnia 30 września, przy uwzględnieniu dokonanej w 2010 r. sprzedaży nieruchomości o powierzchni 3,645 m².

¹²⁰ Poza niezależnymi od PKP S.A. czynnikami obniżającymi zainteresowanie potencjalnych kontrahentów działalnością na bazie zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych, do których wg wyjaśnień kierownictwa Oddziału należy zaliczyć: małą atrakcyjność ich lokalizacji, ograniczenie rodzajów działalności możliwych do prowadzenia (m.in. z uwagi na zakaz sprzedaży alkoholu), zły stan techniczny obiektów, konieczność wyłączania dworców z eksploatacji w związku z przeprowadzanymi w tych obiektach remontami.

32 pracowników, natomiast w 2010 r. (do 30 września) na szkolenia takie pracowników nie skierowano. Pomimo organizowania przez ODK licznych przetargów na oddanie do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych, wielkość powierzchni zagospodarowanych komercyjnie w kolejnych latach uległa znacznemu zmniejszeniu¹²¹. Na ogłoszonych przez ODK, w latach 2009-2010 (do 30 września) 185 takich przetargów, jedynie 28 postępowań zakończyło się podpisaniem umów najmu. W pozostałych 157 przypadkach nie było oferentów zainteresowanych najmem lub dzierżawą kolejowych nieruchomości dworcowych. Ze względu na niewystarczającą obsadę kadrową Wydział Kontroli Wewnętrznej i Audytu Wewnętrznego ODK nie realizował zadań audytowych. W wyniku niewłaściwej organizacji pracy na 11 kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia przez ten wydział, w okresie od kwietnia 2009 r. do września 2010 r., zrealizowanych zostało zaledwie 6. ODK nie zrealizował ponadto, nałożonych postanowieniami regulaminu organizacyjnego zadań w zakresie sporządzenia planów marketingowych w odniesieniu do zarządzanych 83 kolejowych obiektów dworcowych. Nie realizował również w sposób dostateczny zadań związanych z wdrażaniem do realizacji programów funkcjonalno – użytkowych na tych dworcach. Stwierdzono, że na 83 kolejowe obiekty dworcowe, Oddział posiadał tylko 17 takich programów (20,5%), w tym jedynie 4 z nich opracował we własnym zakresie, a w pozostałych przypadkach zlecił ich wykonanie firmom zewnętrznym. Łączny koszt programów opracowanych przez te firmy przekroczył 451 tys. zł (netto), przy czym w pewnych przypadkach realizacja zadań przewidzianych tymi opracowaniami nie przynosiła zakładanych rezultatów¹²².

2/ NIK ocenia negatywnie niepełną realizację planów przychodów z najmu i dzierżawy nieruchomości przeznaczonych przez ODK na cele komercyjne. Przychody te w 2009 r. wyniosły 55.733 tys. zł i były o 2.167 tys. zł niższe od wartości planowanych (tj. o 3,7%). W okresie III pierwszych kwartałów 2010 r. plan przychodów z tego tytułu zrealizowano natomiast w kwocie 37.907 tys. zł, tj. o 7.000 tys. zł (15,6%) mniej niż zaplanowano. Wg złożonych w tej sprawie wyjaśnień przyczyną niepełnej realizacji planowanych przychodów w 2009 r. była pogarszająca się sytuacja gospodarcza kontrahentów wynajmujących powierzchnie w obiektach ODK, co powodowało ograniczanie działalności przez tych przedsiębiorców. Powodem znaczącego przeszacowania przychodów

¹²¹ Wielkość wynajmowanych lub wydzierżawianych na cele komercyjne powierzchni kolejowych nieruchomości dworcowych zmniejszyła się w 2009 r. o 5,3 tys. m² (tj. o 7,8% w stosunku do 2008 r.), a w 2010 r. (do 30 września) o 9,2 tys. m² (tj. o 13,5% w stosunku do 2009 r.).

¹²² Na przykład, ustalonych w programie funkcjonalno – użytkowym dla dworca Tarnów Główny przygotowanym (za kwotę 30 tys. zł netto) a następnie realizowanym przez firmę doradczą.

w 2010 r. był z kolei brak znajomości przez ODK, na etapie tworzenia planu działalności, szczegółowych harmonogramów wyłączeń w 2010 r. największych obiektów dworcowych¹²³ na potrzeby prowadzenia inwestycji oraz remontów głównych. Uzyskanie przychodów niższych o 7 mln zł od zaplanowanych spowodowane było w głównej mierze rozwiązanych w roku 2010 części umów najmu i dzierżawy w tych obiektach.

3.2.9.2. NIK ocenia pozytywnie oceniana działania podejmowane przez PKP S.A. w celu poprawy funkcjonowania dworców kolejowych. Kontrola wykazała, że PKP S.A. w związku z wdrażaniem „Programu rewitalizacji dworców kolejowych” opracowała zasady utworzenia i funkcjonowania spółki zajmującej się dworcami kolejowymi, która następnie (w lipcu 2009 r.) została zawiązana i zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym pod firmą Dworzec Polski S.A. Ponadto w dniu 23 lutego 2010 r. Zarząd Spółki zaakceptował „Koncepcję zmian organizacyjnych w PKP S.A. w związku z wdrażaniem programu rewitalizacji dworców kolejowych” zgodnie, z którą 833 czynne dworce kolejowe, zarządzane przez OGN, zostały przekazane do ODK jako jednostki wyspecjalizowanej w zarządzaniu kolejowymi obiektami dworcowymi. NIK pozytywnie ocenia tę *Koncepcję*, która określiła m.in. system zintegrowanych węzłów przesiadkowych, podmiot zarządzający czynnymi dworcami kolejowymi i związane z tym zmiany organizacyjne w Spółce, źródła finansowania dworców kolejowych, wstępną analizę ekonomiczno-finansową oraz rekomendacje i harmonogram realizacji zadań prowadzących do poprawy funkcjonowania i wizualizacji dworców kolejowych. Szczególną uwagę przy tym zwraca, że *Koncepcja* przewiduje m.in. organizację sprzedaży biletów kolejowych z wykorzystaniem jednolitego systemu informatycznego, system rejestracji tej sprzedaży oraz rozliczania pomiędzy przewoźnikami pasażerskimi.

3.2.10. Wypełnianie przez Ministra Infrastruktury zadań, związanych z zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministra Infrastruktury, w zakresie wypełniania zadań związanych z zagospodarowaniem zbędnych nieruchomości kolejowych, w latach 2009 – 2010 (do 30 września)¹²⁴, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹²³ M.in. dworce kolejowe w: Gdyni, Katowicach, Wrocławiu, Warszawie (Dworzec Centralny i Warszawa Wschodnia), Przemyślu, Elblągu oraz Malborku.

¹²⁴ Tj. zadań związanych z zapewnieniem właściwego funkcjonowania infrastruktury transportu kolejowego nałożonych na Ministra przepisem § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. Nr 216, poz.1594) w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz.437 ze zm.).

3.2.10.1. Minister wypełniał w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny zadania ustalone w art. 18 ust. 2 ustawy o PKP, w zakresie wydawania zgody na dokonanie przez PKP S.A. czynności prawnych związanych z zagospodarowaniem na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych, o wartości rynkowej przekraczającej równowartość w złotych kwoty 50.000 euro¹²⁵. Sporządzona w tych sprawach dokumentacja obejmowała, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2c ustawy o PKP, wnioski zawierające informacje określające: przedmiot rozporządzenia z wyszczególnieniem danych ewidencyjnych identyfikujących składniki aktywów trwałych; wartość rynkową przedmiotu rozporządzenia; sposób rozporządzenia; podmiot na rzecz którego następowało rozporządzenie; uzasadnienie gospodarcze czynności prawnej oraz załączniki, o których mowa w art. 18 ust. 2d przywołanej ustawy¹²⁶. Stwierdzono ponadto, że działania Ministra w przypadku zbadanych dwóch decyzji odmownych, dotyczących niewyrażenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych przez firmy: P. oraz J.A. miały na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa¹²⁷. Ustalenia kontroli wskazały jednak, że decyzja Ministra dotycząca odmowy udzielenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych przez firmę P.¹²⁸, została przez PKP S.A. jedynie pozornie zrealizowana. Kontrola przeprowadzona w PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami we Wrocławiu, ujawniła bowiem, że nieruchomości te wykorzystywane są na cele komercyjne przez wskazaną firmę bez sporządzenia pisemnej umowy¹²⁹. Firma P. z tytułu korzystania z tych nieruchomości obciążona została przez PKP S.A. kwotami: 2.803 tys. zł w 2009 r. oraz 2.271 tys. zł w 2010 r., które odpowiadały opłatom czynszowym za ich najem lub dzierżawę. Nadmienić przy tym należy, że zaległości firmy P. wobec PKP S.A. z tytułu ww. bezumownych obciążeń przekraczały w latach 2008-2009 kwotę 235 tys. zł, a wg stanu na dzień 30.09.2010 r. wynosiły już ponad 349 tys. zł, co potwierdza celowość wydanej przez Ministra decyzji.

¹²⁵ Obliczoną na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.

¹²⁶ Załączniki te obejmowały: dokumenty potwierdzające prawo do przedmiotu rozporządzenia, wartość rynkową przedmiotu rozporządzenia, o której mowa w ust. 2c pkt 2: wycenę rzeczoznawcy albo oświadczenie wnioskodawcy - jeżeli wartość przedmiotu rozporządzenia można ustalić na podstawie opublikowanych cenników lub notowań giełdowych albo jeżeli koszt wyceny przewyższa 20% wartości bilansowej przedmiotu rozporządzenia, projekt umowy, na podstawie której ma być dokonane rozporządzenie, inne dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku.

¹²⁷ W przypadku sprawy dot. firmy P., decyzja Ministra związana była również z możliwością przeznaczenia nieruchomości gruntowych pod inwestycje związane z organizacją turnieju „EURO 2012”.

¹²⁸ Decyzja TK5z-20c/07 z dnia 31.10.2007 r.

¹²⁹ Por. pkt 3.2.2.1. na str. 23 -24 niniejszej Informacji.

3.2.10.2. Minister realizował w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny zadania, o których mowa w art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³⁰ w zakresie wyrażania zgody na wyłączenie zbędnych nieruchomości kolejowych z ewidencji terenów zamkniętych¹³¹, w celu zagospodarowania ich przez PKP S.A. na cele komercyjne. Decyzje te podejmowane były w oparciu o niezbędne dokumenty, obejmujące informacje w zakresie: danych właściciela nieruchomości i jej użytkownika, występowania na działce będącej przedmiotem wniosku elementów linii kolejowej, a także dokonanych uzgodnień w sprawach wyłączenia nieruchomości z obszaru terenu zamkniętego. Dokumentacje tych decyzji zawierały również uzasadnienie dotyczące zbędności danego gruntu dla prowadzenia działalności w zakresie transportu kolejowego przez spółki Grupy PKP, mapy z projektem podziału nieruchomości, notatkę w sprawie wyłączenia¹³² oraz projekt decyzji Ministra w tej sprawie.

3.2.10.3. Minister podejmował działania legislacyjne, mające na celu umożliwienie efektywnej realizacji zadań w zakresie gospodarowania mieniem PKP S.A., ustalonych w art. 39 ustawy o PKP, dotyczących sprzedaży i wnoszenia do spółek nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego. Ustalenia kontroli wskazały, że wprowadzona z inicjatywy Ministra zmiana przepisów artykułu 40 ust. 1 i 2 ustawy o PKP¹³³, określająca przypadki w których PKP S.A. może zbyć składniki aktywów trwałych bez przeprowadzenia przetargu wpłynęła pozytywnie na uproszczenie procesu zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, w latach 2009-2010. Zgodnie z brzmieniem tych przepisów, przed wprowadzeniem wskazanej zmiany, sprzedaż rzeczowego majątku trwałego PKP S.A. mogła następować jedynie w drodze przetargu publicznego, którego zasady regulowały przepisy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Dokonana zmiana umożliwia zbycie składników aktywów trwałych PKP S.A., bez przeprowadzenia przetargu, w 8 przewidzianych w ustawie przypadkach. NIK oceniła również, jako celowe i gospodarne działania Ministra związane z przygotowaniem w 2010 r. projektu zmian legislacyjnych artykułu 40 ust. 2 ustawy o PKP, w zakresie dotyczącym dalszego rozszerzenia katalogu przypadków, w których PKP S.A. może odstąpić od

¹³⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

¹³¹ W rozumieniu art. 2 pkt. 9 przywołanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

¹³² Notatki zawierały dane dotyczące m.in.: występowania elementów linii kolejowej na gruncie, zagospodarowania działki, infrastruktury technicznej, czynności planowanych do podjęcia po wyłączeniu nieruchomości z ewidencji.

¹³³ Obowiązująca od dnia 6 grudnia 2008 r. – wprowadzona ustawą z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 206, poz.1289)

organizowania przetargu publicznego na zbycie składników aktywów trwałych¹³⁴. W przygotowanym projekcie proponuje się zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia takiego przetargu jeżeli: „w wyniku zbycia składników aktywów trwałych PKP S.A. otrzyma składniki finansowych aktywów trwałych, w tym certyfikaty inwestycyjne emitowane przez dedykowany PKP S.A. Fundusz Inwestycyjny, jeżeli odmienny niż przetarg tryb zbycia określa Uchwała Walnego Zgromadzenia lub Statut PKP S.A.” oraz gdy „w wyniku zbycia składników aktywów trwałych PKP S.A. otrzyma akcje albo udziały w Spółkach innych niż określone w art. 14, art. 19 i art. 20a, jeżeli zbycie składników aktywów trwałych następuje do Spółek, których wspólnicy lub akcjonariusze zostali wybrani przez PKP S.A. w drodze publicznego ogłoszenia oraz odmienny niż przetarg tryb zbycia określa Uchwała Walnego Zgromadzenia lub Statut PKP S.A.”. Powyższe zmiany mają umożliwić PKP S.A. wnoszenie nieruchomości do Zamkniętych Funduszy Inwestycyjnych, a także spółek tworzonych przez PKP SA w celu realizacji inwestycji wraz z partnerem zewnętrznym. Jako uchybienie w działalności Ministra należy jednak ocenić fakt, że prace legislacyjne w tym zakresie zostały podjęte dopiero po wdrożeniu przez PKP S.A. prac związanych z wyłonieniem w drodze przetargów Zamkniętych Funduszy Inwestycyjnych oraz działań w zakresie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych z partnerem zewnętrznym. Stan ten wskazuje na brak dostatecznego nadzoru ze strony Ministra nad realizacją przez PKP S.A. przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym dla zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, w tym zapewnieniem rzetelnych analiz możliwości realizacji tego procesu.

3.2.10.4. NIK negatywnie ocenia, pod względem gospodarności, celowości i rzetelności, działania Ministra, w obszarze realizowania polityki transportowej państwa, związane z zagospodarowaniem nieruchomości kolejowych, zbędnych dla funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego, przejętych przez PKP S.A. w drodze komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego PKP¹³⁵. Ustalenia kontroli wykazały, że Minister w sposób niedostateczny sprawował nadzór nad realizacją postanowień, przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, określającej kierunki polityki transportowej państwa, w części dotyczącej spłaty zadłużenia przejętego przez PKP S.A. w drodze komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego PKP oraz powstałego w procesie restrukturyzacji tej spółki. Strategia ta ustalała, że w latach 2009 – 2010, PKP S.A. dokona spłaty, objętego gwarancjami Skarbu Państwa, długoterminowego zadłużenia w kwocie 2.302 mln zł oraz że środki na tę

¹³⁴ Prace w tym zakresie podjęte zostały na wniosek Przewodniczącego Rady Nadzorczej PKP S.A.

¹³⁵ Przeprowadzonej przez Ministra z dniem 1 stycznia 2001 r. na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o PKP.

spłatę, w wysokości 1.066 mln zł, pochodzić będą przede wszystkim z wpływów, uzyskanych ze sprzedaży tzw. „nieruchomości strategicznych”¹³⁶. Jakkolwiek dokument ten przewidywał, iż w przypadku opóźnień w procesie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych dopuszczalne jest rolowanie¹³⁷ przez PKP S.A. zadłużenia, w wielkościach większych od przyjętych przez Radę Ministrów, to jednak zakładał, że zostanie ono całkowicie spłacone do 2022 r. Podkreślić także należy, że omawiane zadłużenie - wbrew założeniom przyjętym w Strategii - wzrosło w 2008 r. z planowanych 5,3 mld zł do 6,8 mld zł¹³⁸ (tj. o 22%). Fakt ten oznaczał, że dane przyjęte w Strategii nie odpowiadały realiom związanym z możliwością komercyjnego zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, co wskazywało w sposób jednoznaczny na potrzebę jej nowelizacji.

Departament Kolejnictwa - realizujący zadania Ministra m.in. w obszarze prowadzenia spraw z zakresu nadzoru nad poprawnością przebiegu procesów związanych z zagospodarowaniem przez PKP S.A. zbędnych nieruchomości kolejowych, nie podejmował działań w celu zapewnienia efektywności przebiegu tego procesu. Nie przeprowadzał przy tym analiz dotyczących sytuacji utrzymującej się w zbadanym okresie na rynku nieruchomości, uzasadniając brak działań w tym obszarze - nienależeniem takich zadań przez Ministra na tę komórkę organizacyjną. Zwraca przy tym uwagę fakt, że bieżący monitoring pozyskiwania przez PKP S.A. wpływów z zagospodarowania nieruchomości kolejowych, wdrożony został w Ministerstwie Infrastruktury, dopiero w 2010 r. Należy także zaznaczyć, że Departament Kolejnictwa nie przeprowadzał takich działań, pomimo iż z danych przekazywanych przez PKP S.A. do Ministerstwa Infrastruktury wynikało, że założenia Strategii były w obszarze dotyczącym komercyjnego zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, nieprecyzyjne lub zdezaktualizowały się już w 2008 r. Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika bowiem, że na 119 przetargów ogłoszonych w 2007 r., dotyczących sprzedaży nieruchomości o łącznej wartości 100,4 mln zł, rozstrzygnięte zostały jedynie 62 (tj. 52 %), a uzyskane z tego tytułu przychody wyniosły 66 mln zł, co stanowiło 70 % założonej wielkości środków ze sprzedaży nieruchomości, jaka miała być przeznaczona na spłatę zadłużenia. W 2008 r. na zorganizowanych 188 przetargów na łączną wartość 201,6 mln zł, rozstrzygniętych zostało jedynie 92, tj. mniej

¹³⁶ Tj. nieruchomości, zbędnych dla funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, których zagospodarowanie miało mieć strategiczny charakter dla funkcjonowania PKP S.A.

¹³⁷ Tj. spłacanie wcześniej zaciągniętego kredytu następnym kredytem, w tym przypadku m.in. w drodze kolejnych emisji obligacji PKP S.A., gwarantowanych przez Skarb Państwa.

¹³⁸ Wg danych zamieszczonych w raporcie rocznym Grupy PKP za 2008 r. upublicznionym na oficjalnej stronie internetowej PKP S.A. - www.pkp.pl.

niż połowa, a uzyskane z tego tytułu przychody wyniosły 98,4 mln zł, co stanowiło 45 % zakładanej w Strategii kwoty ze sprzedaży nieruchomości jaka miała być przeznaczona na spłatę zadłużenia. Pomimo zwiększenia w 2009 r. oferty sprzedaży i ogłoszenia 599 przetargów, na kwotę ok. 550 mln zł¹³⁹, PKP S.A. znalazła jedynie 121 nabywców nieruchomości (20%) i uzyskała z tego tytułu wpływy w wysokości ok. 134,3 mln zł. Kwota ta stanowiła jedynie 28 % przeznaczonych na spłatę zadłużenia wpływów z zagospodarowania nieruchomości, które zaplanowane zostały na 479 mln zł. W świetle tych danych uwagę zwraca fakt, że nawet przygotowana w 2009 r. bardzo duża oferta sprzedaży nieruchomości kolejowych była niedostosowana do realiów rynkowych, z uwagi na brak potencjalnych ich nabywców.

Pomimo tak niskiej realizacji planu sprzedaży zbędnych nieruchomości kolejowych, Ministerstwo Infrastruktury dopiero w 2010 r. (lipcu i sierpniu) opracowało, a następnie przekazało do konsultacji projekt „Programu działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który ma zastąpić ww. zdezaktualizowaną¹⁴⁰ Strategię. Dokument ten nie został jednak do czasu zakończenia niniejszej kontroli¹⁴¹ przyjęty i zatwierdzony przez Radę Ministrów. Stan ten wskazuje na brak rzetelnych założeń polityki finansowej Ministerstwa Infrastruktury, w zakresie ustalenia wpływów z zagospodarowania, w latach 2009-2010, zbędnych nieruchomości kolejowych. Sytuacja ta powodowała, że gwarantowane przez Skarb Państwa zadłużenie PKP S.A. spłacane było w znacznej mierze z innych źródeł, w tym m.in. z wpływów uzyskiwanych z najmu i dzierżawy składników majątkowych, które zgodnie z postanowieniami art. 17 ustawy o PKP, miały zostać wniesione do spółek kolejowych¹⁴², jako niezbędne do prowadzenia działalności. Problem ten jest niezwykle istotny dla właściwego funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, gdyż brak właściwej realizacji postanowień Strategii w obszarze zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych uniemożliwiał rzetelną realizację przywołanego, ustawowego obowiązku wyposażenia spółek kolejowych w majątek, a tym samym prowadzenia przez nieracjonalnej gospodarki finansowej¹⁴³. Na stan też negatywnie wpływa również niezakończenie prac przez funkcjonujący w ramach PKP S.A. Zespół ds. dokonania oceny alokacji

¹³⁹ Podana wartość stanowi sumę cen wywoławczych w tych przetargach.

¹⁴⁰ W obszarze dotyczącym wpływów z zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych.

¹⁴¹ Protokół kontroli Ministerstwa Infrastruktury podpisany został w dniu 17 stycznia 2011 r.

¹⁴² Utworzone na podstawie art. 14, 15 i 19 ust.1 ustawy o PKP.

¹⁴³ Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP. Warszawa styczeń 2010 r., nr ewidencyjny 1/2010/P09059/KKT.

majątku trwałego tej spółki, pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP, z punktu widzenia przedmiotu ich działania, w którym uczestniczą m.in. osoby wskazane przez Ministra. Zwraca przy tym uwagę, że podjęta przez Ministra - działającego jako Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PKP S.A. – uchwała nr 9/2006 z dnia 24 maja 2006 r., przewidywała zakończenie prac tego Zespołu do 30 lipca 2006 r.¹⁴⁴

Należy również zaznaczyć, że opracowany w Ministerstwie Infrastruktury projekt „Programu działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który ma ustalać kierunkowe zamierzenia Rządu w zakresie dalszej restrukturyzacji sektora kolejowego w Polsce, będzie w zasadzie pierwszym syntetycznym dokumentem, odnoszącym się zarówno do zagadnień komercyjnego zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, jak i do sprawy wyposażanie spółek kolejowych w składniki majątkowe niezbędne do ich funkcjonowania. W świetle przyjętych w tym projekcie założeń PKP S.A. ma uzyskać, w latach 2010 – 2015, z tytułu zagospodarowania nieruchomości na cele komercyjne wpływy w wysokości 1.150 mln zł, co oznacza redukcję o ok. 810 mln zł środków finansowych z tego tytułu, zaplanowanych do pozyskania w Strategii dla transportu kolejowego¹⁴⁵.

3.2.10.5. Minister nie podejmował skutecznych działań mających na celu wykształcenie narzędzi ekonomicznych dla zapewnienia finansowania funkcjonowania kolejowych obiektów dworcowych, w celu ograniczenia przypadków wyłączania przez PKP S.A. z eksploatacji dworców, znajdujących się przy czynnych liniach kolejowych. Ustalenia kontroli wykazały, że obiekty takie niejednokrotnie były wyłączane z eksploatacji tylko z przyczyn ekonomicznych, tj. bez uwzględniania potrzeb społecznych w zakresie zapewnienia właściwych warunków obsługi pasażerów. Ministerstwo Infrastruktury nie przeprowadzało przy tym analiz dotyczących tego problemu. Jakkolwiek w projekcie „Programu działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, przewidziano możliwość wprowadzenia tzw. „opłaty dworcowej”, co pozwoliłoby na finansowanie utrzymania dworców czynnych, już nawet od 2011 r., to jednak z uwagi na zakwestionowanie przez Ministra Finansów założeń przejęcia przez Skarb Państwa infrastruktury kolejowej po 2015 r. termin realizacji zadań w tym obszarze może ulec dalszemu przesunięciu.

¹⁴⁴ Uchwała ta podjęta została w celu realizacji przez PKP S.A. założeń zawartych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2009”, przyjętej przez Komitet Rady Ministrów w dniu 11 maja 2006 r. Zarząd PKP S.A. podjął uchwałę nr 263 w sprawie powołania takiego zespołu, jednak uchwałą nr 519 z dnia 2 października 2007 r. uchylił termin zakończenia jego prac z dniem 30 lipca 2006 r.

¹⁴⁵ Przy uwzględnieniu wpływów z zagospodarowania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, uzyskanych w latach 2007 – 2009 oraz założeniu, iż w 2010 r. PKP S.A. uzyska zakładany poziom sprzedaży nieruchomości zbędnych.

Ponadto dokument ten ukierunkowany jest przede wszystkim na funkcjonujące dworce kolejowe i nie odnosi się do faktu, że spośród ponad 1600 dworców nieczynnych, 967 położonych jest przy czynnych liniach kolejowych. Podzielając na podstawie wyników kontroli - zawarte w tym dokumencie stwierdzenie, o treści: *„Ze względu na permanentny przez lata brak wystarczających środków finansowych, wiele obiektów wymaga niezwłocznych i kompleksowych prac modernizacyjnych w celu radykalnej poprawy ich estetyki i stanu technicznego. Jedynie bardzo niewielka część dworców kolejowych jest przystosowana do obsługi pasażerów o ograniczonych możliwościach ruchowych. Ponadto pasażerowie zwracają uwagę na niewystarczający poziom bezpieczeństwa osobistego na dworcach i przystankach. Należy podkreślić, że ich zły stan staje się obecnie problemem większym niż likwidowane stopniowo zaniedbania w zakresie taboru pasażerskiego i w istotnym stopniu determinuje wizerunek transportu kolejowego w Polsce”*, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że proces wyłączania z eksploatacji przez PKP S.A. dworców kolejowych powinien podlegać szczegółowemu nadzorowi ze strony Ministerstwa Infrastruktury, w celu wyeliminowania przypadków, w których obiekty takie przeznaczone byłyby na cele komercyjne lub likwidowane, pomimo potrzeby ich funkcjonowania, dla zapewnienia właściwych standardów obsługi pasażerów. W świetle ustaleń kontroli, rzetelnej analizy ze strony Ministerstwa Infrastruktury wymaga również proces związany z zakładanym w tym projekcie przejściem przez Skarb Państwa dworców tzw. grupy E, w skład której wchodzi ponad 1600 dworców nieczynnych, w przypadku ich niezagospodarowania przez PKP S.A. lub dalszego administrowania tymi obiektami przez tę spółkę¹⁴⁶.

3.2.10.6. NIK negatywnie ocenia, pod względem gospodarności i celowości niepodjęcie przez Ministra do maja 2010 r. działań w zakresie wyeliminowania sytuacji, w której część gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową, w tym zbędnych nieruchomości kolejowych, będących bez tytułu prawnego w posiadaniu PKP S.A., podlegała komunalizacji z mocy prawa¹⁴⁷. Pomimo występowania wieloletniej kolizji przepisów art. 34 ustawy o PKP, ustalających zasady uwłaszczenia się PKP S.A. na posiadanych bez tytułu

¹⁴⁶ W świetle zadań nałożonych na Ministra w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. Nr 216, poz. 1594), w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm.).

¹⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust.1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 ze zm.).

prawnego gruntach¹⁴⁸ oraz przepisów art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 ze zm.), umożliwiającą komunalizację tych terenów z mocy prawa¹⁴⁹, Minister - do maja 2010 r. - nie podejmował działań w celu wyeliminowania tej sytuacji, niekorzystnej dla zagospodarowania m.in. zbędnych nieruchomości kolejowych.

Z odpowiedzi udzielonej w dniu 29 sierpnia 2008 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury¹⁵⁰, na zapytanie poselskie nr 2209 w sprawie zagospodarowania obiektów infrastruktury kolejowej¹⁵¹ wynikało przy tym, że przeprowadzone do 2004 r. nowelizacje przepisów ww. ustaw, w celu umożliwienia uzyskania przez PKP S.A. tytułu prawnego dla wszystkich przejętych w ramach komercjalizacji nieruchomości nie rozwiązały istniejącego problemu. W ramach tej odpowiedzi Sekretarz Stanu stwierdził m.in., że: *„W obowiązującej wykładni przepisów prawa powstała paradoksalna sytuacja, w której znaczna część gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową będących bez tytułu prawnego w posiadaniu PKP SA podlega komunalizacji z mocy prawa, co w sposób nieuzasadniony wyłącza możliwość uwłaszczenia PKP SA tymi gruntami. Podjęta przez ustawodawcę próba zneutralizowania wadliwego sformułowania art. 34 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe przez zamieszczenie w tej ustawie nowego art. 34a nie powiodła się, bowiem Trybunał Konstytucyjny w interpretacyjnym wyroku z dnia 12 kwietnia 2005 r. (...) stwierdził, że przepis ten dotyczy mienia Skarbu Państwa, które nie podlegało komunalizacji z mocy prawa (...)Kolejna próba ustawodawcy przez zamieszczenie jako normy kompetencyjnej art. 17a ust. 1 i 2 w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, zobowiązującego gminy do przekazania w terminie do dnia 31 grudnia 2005 r. wojewodom spisów inwentaryzacyjnych nieruchomości, które stały się z mocy prawa ich własnością, przyniosła skutek wręcz odwrotny, tj. nasilenie się problemu komunalizacji mienia PKP SA, bowiem zgodnie z wprowadzonymi zapisami ust. 3 tegoż artykułu w stosunku do nieruchomości nieobjętych spisami przekazanymi do wyżej określonego terminu postępowanie w sprawie potwierdzenia nabycia przez gminy własności nieruchomości wszczyną z urzędu wojewoda. Postępowanie to w procesie uwłaszczania PKP SA stało się*

¹⁴⁸ Wg przepisu art. 34 ust.1 ustawy o PKP, grunty te z dniem wejścia w życie ustawy miały stać się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego PKP S.A.

¹⁴⁹ Przepisy te, w niektórych przypadkach, interpretowane były przez władze samorządowe, że ww. grunty kolejowe z dniem wejścia w życie tej ustawy stały się z mocy prawa mieniem właściwych gmin i miast.

¹⁵⁰ Działającego z upoważnienia Ministra.

¹⁵¹ Zamieszczonej m.in. na stronie internetowej <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2308EC1A>.

zagadnieniem wstępnym, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a., skutkującym do czasu jego rozstrzygnięcia zawieszaniem postępowań uwłaszczeniowych PKP SA. Z dotychczasowej praktyki wynika, że zagadnienie wstępne kończy się najczęściej wydaniem przez wojewodę decyzji komunalizacyjnej. PKP SA, będąc jedynie posiadaczem bez tytułu prawnego do skomunalizowanych nieruchomości, nie może się nimi uwłaszczyć, gdyż przepisy art. 34 i 35 ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" odnoszą się wyłącznie do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, a przepisy art. 200 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...), dopuszczające uwłaszczenie PKP SA nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, nie mogą mieć zastosowania z uwagi na brak udokumentowanego prawa zarządu. Tym samym grunty, co do których istnieją trudności w uwłaszczeniu z powodu braku możliwości wykazania się przez PKP SA skonkretyzowanym tytułem prawnym zarządu nieruchomością, przy jednoczesnym zgłaszaniu pretensji przez miejscową gminę nadal mają nieuregulowany stan prawny".

Ustalenia kontroli wykazały, że pomimo udzielenia na zapytania poselskie tej odpowiedzi, wskazującej na szczegółową znajomość problemu komunalizacji nieruchomości kolejowych, Minister nie podejmował w 2009 r. działań w celu usunięcia ww. kolizji przepisów prawnych oraz że prace legislacyjne w tym zakresie, rozpoczęte na wniosek PKP S.A. do końca 2010 r. nie zostały zakończone¹⁵².

¹⁵² Projekt założeń do zmiany ustawy o PKP oraz ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.) dot. m.in. wprowadzenia zapisów, stanowiących, iż tereny zamknięte nie będą zaliczane do gruntów podlegających komunalizacji, przekazany został przez Ministerstwo Infrastruktury w dniu 20.12.2010 r. do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych.

3.2.11. Finansowe rezultaty kontroli¹⁵³

1/ Finansowe rezultaty niniejszej kontroli – pozostające w związku z ujawnionymi przez NIK nieprawidłowościami – wyniosły łącznie 2.201.588.361 zł. Na kwotę tę złożyły się:

- uszczuplenie środków lub aktywów ogółem w kwocie 890.548.961 zł
- kwoty nienależnie uzyskane 8.389.100 zł
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa 1.178.000 zł
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami 272.300 zł
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości 1.301.200.000 zł

2/ Korzyści finansowe uzyskane w wyniku kontroli wyniosły 71.723 zł (jest to kwota skorygowanych należności z tytułu najmu nieruchomości, którą OGN w Gdańsku ma odzyskać w wyniku działań naprawczych podjętych w drodze realizacji wniosków pokontrolnych NIK).

¹⁵³ Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe, jakie uzyskane zostały lub zostaną w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania. Faktycznymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości są m.in. kwoty uzyskane, wydatkowane lub uszczuplenia środków będące wynikiem działań lub zaniechań uznanych za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne. Przez potencjalne skutki finansowe lub sprawozdawcze rozumie się m.in. skutki działań lub zaniechań uznanych w wyniku postępowania kontrolnego za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a także kwoty błędów w sprawozdaniach rocznych, w przypadku, gdy skutki te faktycznie nie zaistniały, ale zaistnieją lub, w przypadku nieusunięcia nieprawidłowości, mogą zaistnieć w przyszłości.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola przeprowadzana została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009 - 2011:

- „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” (*priorytet*);
- „Procesy restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji sektorów gospodarki, podmiotów Skarbu Państwa i komunalnych” (*obszar kontrolny*).

W ramach badań kontrolnych uwzględnione zostały ponadto zagadnienia, takie jak: badanie obszarów zagrożonych występowaniem korupcji oraz analiza funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej. Zgodnie z założeniami kontrolą objęte zostały wszystkie jednostki organizacyjne i wykonawcze PKP S.A. uczestniczące w procesie zagospodarowania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne oraz Ministerstwo Infrastruktury realizujące zadania związane z nadzorem nad procesem restrukturyzacji tej Spółki. Kontrola miała charakter całościowej, gdyż obejmowała zarówno kontrolę prawidłowości jak i wykonania zadań. Podstawowe mierniki kontroli, pozwalające na dokonanie oceny kontrolowanych zagadnień określały przepisy prawa, ustalające zadania i kompetencje Ministra Infrastruktury oraz PKP S.A. w obszarze gospodarowania mieniem. Przyjęto zatem, że należy uznać za istotną każdą nieprawidłowość, występującą przy wypełnianiu zadań związanych ze sprzedażą, najmem i dzierżawą nieruchomości PKP S.A. na cele komercyjne niezwiązane z działalnością w zakresie transportu kolejowego. Założono przy tym, że będzie to tym bardziej istotne, ponieważ legalne, gospodarne, celowe i rzetelne działania w zakresie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, powinny umożliwić zarówno spłatę zadłużenia przez PKP S.A. jak i polepszyć warunki obsługi pasażerów, m.in. w wyniku pozyskania środków na rewitalizację dworców kolejowych. Przyjęto również, że prowadzenie przez jednoosobową spółkę Skarbu Państwa obrotu atrakcyjnymi terenami inwestycyjnymi i budynkami stanowi obszar narażony szczególnie na możliwości powstawania mechanizmów korupcjogennych. Stan ten wskazywał, iż żadna z nieprawidłowości w tym obszarze nie powinna być pominięta, jako nieistotna dla oceny kontrolowanej jednostki. Biorąc powyższe pod uwagę założono dla nieprawidłowości stanowiących naruszenie obowiązującego prawa, rygorystyczne (niskie) progi istotności. Ponadto dokonując ogólnej oceny kontrolowanej działalności postanowiono uwzględnić, że niniejsza kontrola miała na celu zapewnienie właściwej gospodarki zbędnymi dla transportu kolejowego nieruchomościami,

które mogą być jednak wykorzystane w innych gałęziach gospodarki oraz zabezpieczenie interesów PKP S.A. w umowach sprzedaży, najmu i dzierżawy, którymi objęte zostało kilkadziesiąt tysięcy działek, budynków i budowli. Jakkolwiek kontrola ta była kontynuacją prowadzonych od wielu lat przez NIK badań procesu restrukturyzacji kolei, w tym gospodarowania mieniem, to w odróżnieniu od uprzednio przeprowadzonych kontroli¹⁵⁴, ukierunkowana została na zagadnienia zagospodarowania nieruchomości zbędnych do prowadzenia działalności produkcyjnej przez PKP S.A. i utworzone na podstawie ustawy o PKP spółki kolejowe.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 15 skontrolowanych jednostek 12 protokołów kontroli podpisanych zostało bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia zgłoszone do treści protokołów kontroli przeprowadzonych w: Centrali Spółki, ODK oraz OGN w Katowicach, uwzględnione zostały w całości. Do kierowników wszystkich jednostek objętych kontrolą skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, przy czym 2 delegatury NIK skierowały wystąpienia również do organu sprawującego nadzór nad jednostkami skontrolowanymi¹⁵⁵.

Do 6 z ogółem 17 wystąpień pokontrolnych zostały zgłoszone zastrzeżenia, które przyjęte zostały częściowo w drodze uchwał komisji odwoławczych lub rozstrzygających¹⁵⁶.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowane zostały łącznie 64 wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

1/ Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Infrastruktury, dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu przeprowadzanie szczegółowych analiz działalności PKP S.A., w zakresie gospodarowania nieruchomościami kolejowymi przeznaczonymi

¹⁵⁴ Por. przypis nr 3.

¹⁵⁵ Delegatury NIK w Warszawie i Wrocławiu, po kontrolach przeprowadzonych we właściwych miejscowo RDK skierowały wystąpienie pokontrolne również do dyrektora ODK.

¹⁵⁶ Zastrzeżenia zgłoszone zostały do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Zarządu PKP S.A. oraz kierowników: ODK, RDK w Warszawie, OGN w Katowicach, OGN w Poznaniu i OGN w Warszawie. Ostatecznie proces rozpatrywania zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, zakończony został w dniu 9 sierpnia 2011 r. (*uchwałą Komisji Rozstrzygającej nr 37/2011 r., która dotyczyła wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Zarządu PKP S.A.*).

na cele komercyjne, umożliwiającym sprawowanie rzetelnego nadzoru nad celowym i gospodarnym przebiegiem tego procesu

- ustalenia terminu zakończenia prac przez zespół ds. dokonania oceny alokacji majątku trwałego PKP S.A. pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP, w celu określenia m.in. zasobu zbędnych nieruchomości kolejowych, które podlegać będą zagospodarowaniu na cele komercyjne
- objęcia szczegółowym nadzorem przebiegu prac legislacyjnych związanych z opracowaniem projektu zmian ustawowych, uniemożliwiających komunalizację nieruchomości, o których mowa w art. 34 ustawy o PKP

2/ Wnioski pokontrolne skierowane do Zarządu PKP S.A., dotyczyły:

- podjęcia działań mających na celu zwiększenie efektywności zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego
- ustalenia harmonogramu działań i terminu zakończenia prac „Zespołu do spraw dokonania oceny alokacji majątku trwałego pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP”
- uregulowania zasad oddawania nieruchomości kolejowych do odpłatnego korzystania przez inne podmioty gospodarcze
- zwiększenia nadzoru nad egzekwowaniem opłat z tytułu komercyjnego zagospodarowania nieruchomości kolejowych i windykacji przeterminowanych należności
- wyeliminowania przypadków bezumownego korzystania z zarządzanych i administrowanych nieruchomości kolejowych
- doprowadzenia do uregulowania stanu prawnego posiadanych nieruchomości
- podjęcia w porozumieniu z Ministrem Finansów działań, mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z zawartych umów poręczenia przez Skarb Państwa spłaty zaciągniętych kredytów i wykupu wyemitowanych obligacji PKP S.A., w drodze ustanowienia hipotek na nieruchomościach kolejowych

3/ Wnioski pokontrolne skierowane do kierowników OGN, ODK i RDK dotyczyły m.in.:

- zintensyfikowania działań w celu poprawy efektywności zagospodarowania nieruchomości kolejowych, przeznaczonych na cele komercyjne

- zapewnienia pełnego przestrzegania wewnętrznych uregulowań, dotyczących wyłaniania najemców i dzierżawców nieruchomości kolejowych
- egzekwowania na każdym etapie postępowań przetargowych uregulowań wewnętrznych w zakresie wymogów stawianych oferentom, w tym w szczególności w zakresie wpłaty kaucji zabezpieczającej oraz składania notarialnych oświadczeń o poddaniu się egzekucji przez najemców lub dzierżawców nieruchomości
- dokonywania kontroli przestrzegania przez najemców i dzierżawców nieruchomości kolejowych postanowień zawartych umów
- wyeliminowania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości kolejowych oraz zapewnienia dysponowania nieruchomościami PKP S.A. wyłącznie przez podmioty legitymujące się umowami najmu lub dzierżawy
- podjęcia skutecznych działań windykacyjnych przeterminowanych wierzytelności pochodzących ze sprzedaży, najmu i dzierżawy nieruchomości zagospodarowanych na cele komercyjne, w tym wyegzekwowanie należności z tytułu bezumownego korzystania z tych nieruchomości
- przestrzegania obowiązku ustalania we wszystkich umowy najmu i dzierżawy właściwych zabezpieczeń wierzytelności PKP S.A. oraz rzetelnego egzekwowania tych postanowień
- egzekwowania od kontrahentów należnych odsetek z tytułu nieterminowego uiszczenia czynszu
- podjęcia działań w celu urealnienia stawek czynszu za najem lub dzierżawę nieruchomości kolejowych
- podjęcia działań w celu dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do poziomu zapewniającego prawidłową realizację ustalonych zadań
- opracowania strategii i planów marketingowych obejmujących działania związane z efektywnym wykorzystaniem na cele komercyjne zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych
- opracowania planu zagospodarowania wolnych powierzchni dworcowych niezwiązanych z obsługą pasażerów oraz prowadzenie ewidencji gospodarowania nieruchomościami wykorzystywanymi na cele komercyjne

- zapewnienia rzetelnego przeprowadzania kontroli okresowych budynków oraz prawidłowe dokumentowanie tych kontroli
- podjęcia działań w celu właściwego zabezpieczenia i utrzymania stanu technicznego administrowanych obiektów
- zintensyfikowania działań dotyczących uregulowania stanu prawnego nieruchomości PKP S.A. oraz zmierzających do odkomunalizowania działek usytuowanych pod czynnymi liniami kolejowymi.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali NIK o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, w tym o działaniach podjętych w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. Z treści tych odpowiedzi wynikało, że: zrealizowane zostały 24 wnioski pokontrolne, 21 znajdowało się w realizacji, a 19 wniosków niezrealizowano¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Wg stanu na dzień 18 lipca 2011 r.:

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1/ Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK przeprowadził kontrolę w: Ministerstwie Infrastruktury, PKP S.A. Centrali – Zarządzie Spółki oraz ODK¹⁵⁸

2/ Delegatury NIK w: Gdańsku, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie oraz Wrocławiu przeprowadziły kontrolę we właściwych miejscowo:

OGN w: Gdańsku¹⁵⁹, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu

RDK w: Gdańsku¹⁶⁰, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu

2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Jednostka kontrolowana	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
Ministerstwo Infrastruktury	p. Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury
PKP S.A.	Zarząd PKP S.A.: p. Andrzej Wach Prezes Zarządu - Dyrektor Generalny; p. Maria Wasiak Członek Zarządu - Dyrektor Promocji i Spraw Socjalnych; p. Paweł Pieśniewski Członek Zarządu - Dyrektor Finansowy; p. Paweł Olczyk Członek Zarządu - Dyrektor Zarządzania Nieruchomościami; p. Jacek Prześluga Członek Zarządu - Dyrektor Rewitalizacji Dworców Kolejowych (od 18.12.2009 r.)
	Dyrektorzy OGN: w Gdańsku - p. Tomasz Czabański; w Katowicach – p. Małgorzata Kosek ; w Krakowie – p. Paweł Chmielewski (od 27.02.2010 r.), a uprzednio p. Halina Kurtyka ; w Poznaniu – p. Roman Biniszkiwicz; w Warszawie – p. Halina Laskowska ; we Wrocławiu – p. Tadeusz Szulc.
	ODK – p. Małgorzata Zielińska Dyrektor ODK
	Kierownicy RDK – zastępcy dyrektora ODK ds. zarządzania RDK: w Gdańsku p. Adam Neuman - zastępca Dyrektora ODK, w Katowicach p. Barbara Piaszczak (od 7.09.2010 r.), a uprzednio p. Aleksandra Koniak (do 31.08.2010 r.); w Krakowie p. Halina Kurtyka (od 1.09.2010 r.), a uprzednio p. Waldemar Grzyb; w Poznaniu – p. Tomasz Nowak, a uprzednio p. Ryszard Pluciński; w Warszawie – p. Grzegorz Filochowski (od 1 kwietnia 2010 r.), a uprzednio p. Paweł Szychman; we Wrocławiu – p. Teresa Kalisz (od 15.06.2009 r.), a uprzednio p. Ryszard Pluciński.

¹⁵⁸ W jednostce centralnej tego Oddziału.

¹⁵⁹ Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Bydgoszczy.

¹⁶⁰ Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Gdańsku.

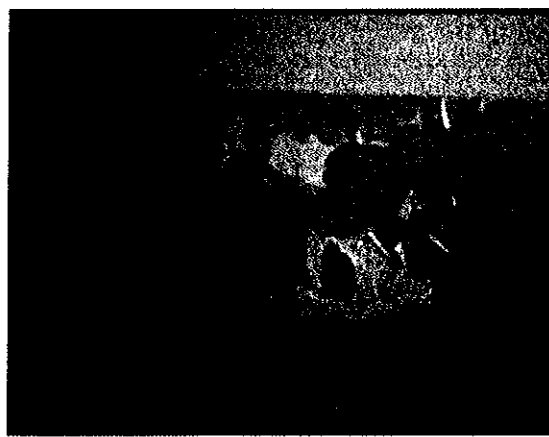
3. Zdjęcia przedstawiające stan utrzymania i zagospodarowania poddanych oględzinom przez NIK zbędnych dla działalności produkcyjnej PKP S.A. budynków i budowli kolejowych oraz powierzchni dworcowych niewykorzystywanych do obsługi pasażerów¹⁶¹

1/ Nieczynny dworzec kolejowy Czachówek Wschodni.

Budynek składał się z części mieszkalnej która była wynajmowana oraz z części dworcowej, która była nieużytkowana. Wynajmowana część budynku utrzymana była przez najemcę w dobrym stanie. Nieużytkowana część dworcowa nie była zabezpieczona przed kradzieżami, dewastacją i niszczeniem. Drzwi wejściowe były wyłamane. W oknach zamontowane były kraty. Ze ścian w części nieużytkowanej budynku odpadała farba, występował grzyb i zacieki. Dach budynku nie był uszkodzony. Na terenie przyległym do dworca panował ład i porządek. Część nieużytkowana budynku nie była wyposażona w urządzenia zapewniające ochronę p-poż. Na budynku nie było zamieszczonych ogłoszeń o przeznaczeniu go do sprzedaży, najmu lub dzierżawy. Powierzchnie zewnętrzne nie były wykorzystywane na cele reklamowe.

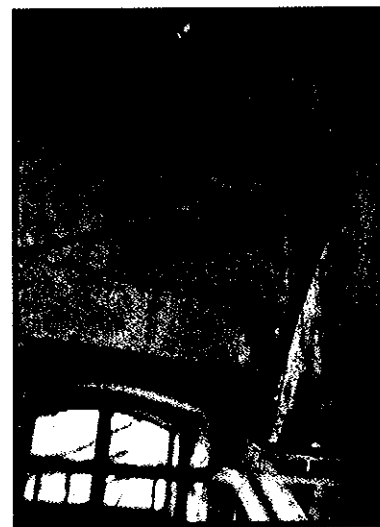
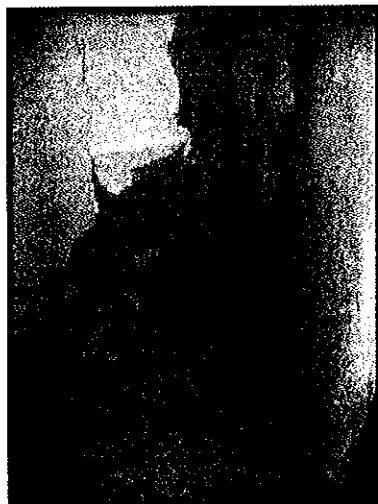


¹⁶¹ W załączniku przedstawiono wybrane materiały (zdjęcia wraz z opisem stanu zbędnych dla działalności w zakresie transportu kolejowego nieruchomości) z przeprowadzonych przez NIK oględzin ponad 120 obiektów kolejowych.



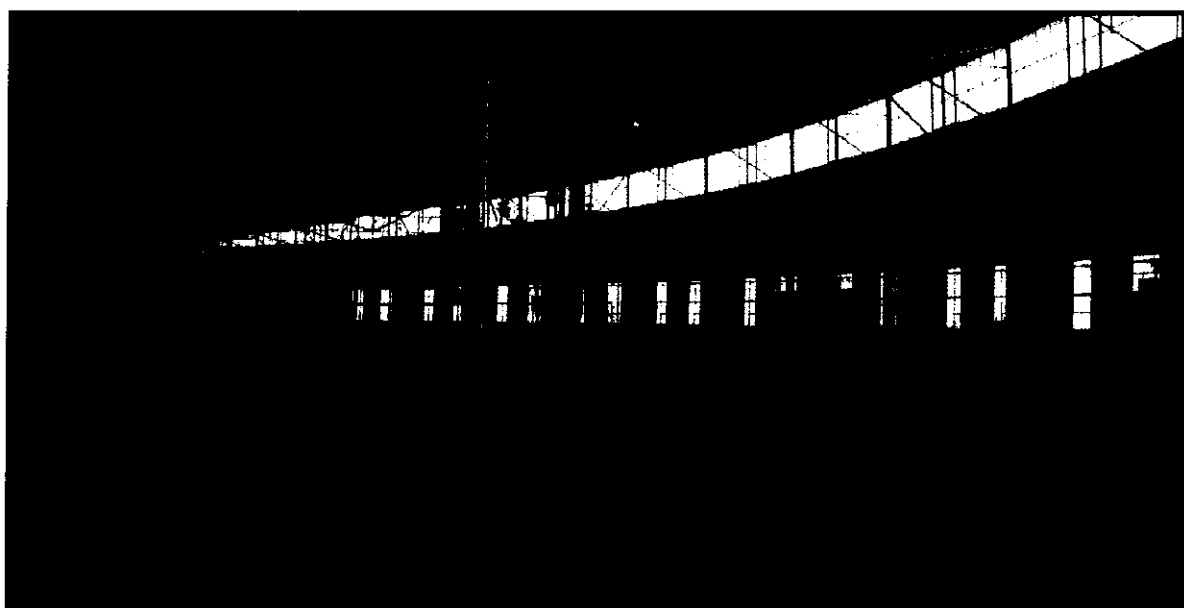
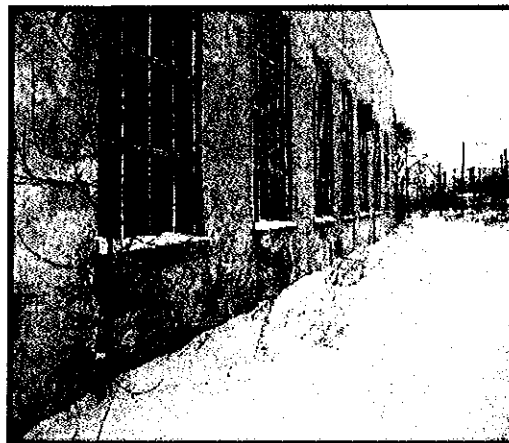
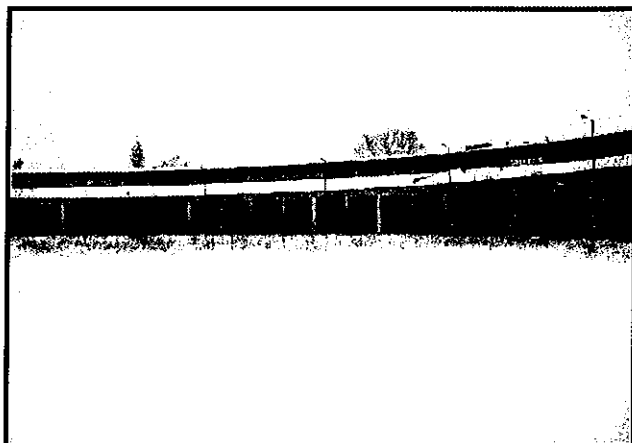
2/ Niezagospodarowany budynek przy ul. Armatniej 10 w Warszawie.

Budynek był zabezpieczony przed kradzieżami i dewastacją poprzez trwałe zaślepienie otworów okiennych na parterze budynku oraz zamontowanie stalowych drzwi. Drzwi wejściowe były zamknięte. Budynek wyłączony był z eksploatacji. Okna na piętrze były bez szyb. Klatka schodowa budynku była zaśmiecona. Z ścian na klatce schodowej odpadał tynk i farba, występował grzyb i zacieki. W pokojach na parterze i na terenie przyległym do budynku panował ład i porządek. Na ścianach nie występował grzyb i zacieki. Dach obiektu był poważnie uszkodzony. Budynek nie był wyposażony w urządzenia zapewniające ochronę p-poż. Dopływ wody i prądu do budynku był odcięty. Na budynku nie było zamieszczonych ogłoszeń o przeznaczeniu go do sprzedaży, najmu lub dzierżawy. Powierzchnie zewnętrzne nie były wykorzystywane na cele reklamowe, ponieważ budynek nie znajdował się na terenie ogólnie dostępnym.

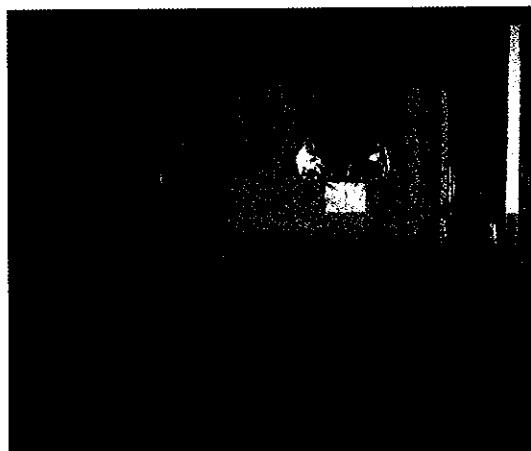
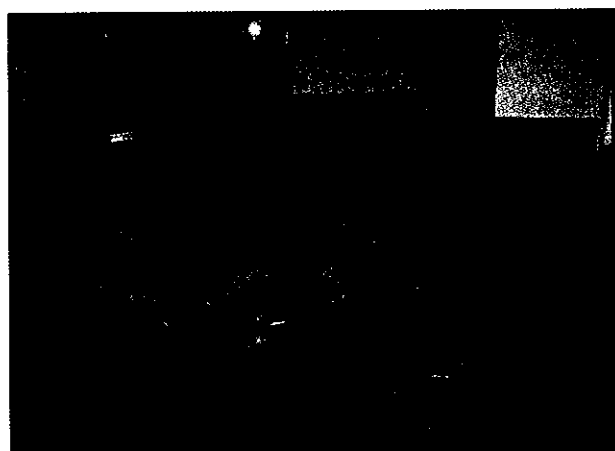
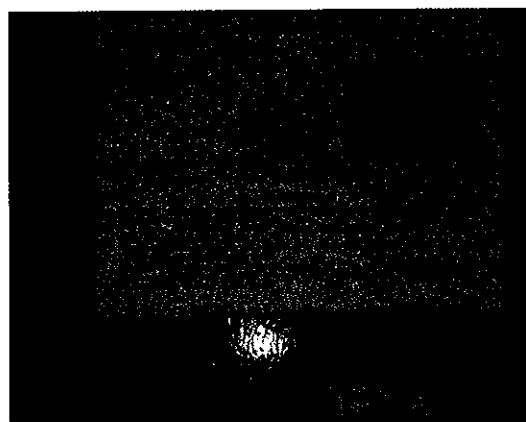
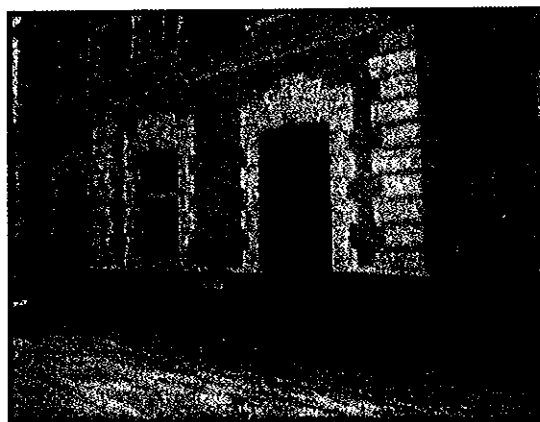


3/ Dęblin – niezagospodarowana hala wachlarzowa parowozowni.

Obiekt inżynierii lądowej o kubaturze 56.000 m^3 i powierzchni użytkowej 6.758 m^2 . Rok budowy obiektu 1943. Jednokondygnacyjny, całkowicie wyłączony z ruchu i niezagospodarowany. Z protokołu oceny stanu technicznego (przeгляд pięcioletni – 2005 r.) wynika, że zużycie obiektu (fundamenty, ściany konstrukcyjne, ścianki działowe - murowane, strop, więźba dachowa) wynosiło od 20-30 % i stan tych elementów określono, jako zadowalający. Zużycie stolarki okiennej i drzwiowej określono na 80-90 % (brak drzwi wewnętrznych). Podłogi, posadzki, tynki wewnętrzne zużyte w 50 %. Ściany wewnętrzne zniszczone, odchodzący lakier i farba, zacieki i zawilgocenia spowodowane nieszczelnym pokryciem dachowym, zły stan rynien i rur spustowych, widoczne uszkodzenia pokrycia dachowego. Obiekt niezabezpieczony przed wejściem osób postronnych, powybijane szyby i brak całych skrzydeł okiennych umożliwiały dostęp do wnętrza obiektu.



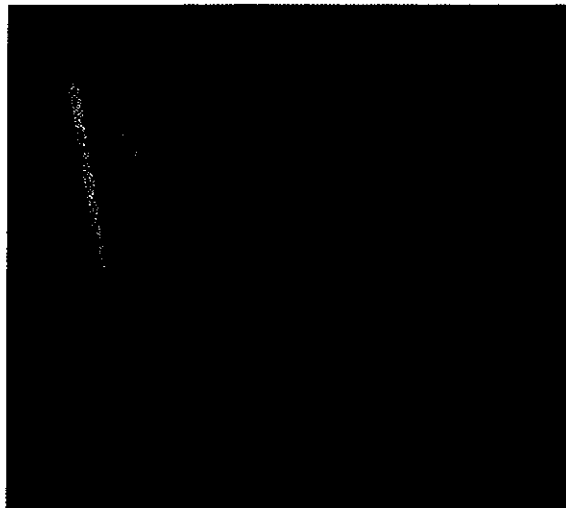
4/ Boguchwała - obiekt dwukondygnacyjny, według książki obiektu wybudowany w 1900r. Wpisany do rejestru zabytków. Kubatura 2.338 m³. Wyłączony z obsługi ruchu pasażerskiego w 1987r., ogrzewanie piecowe. Wyłączone zostało zasilanie w energię elektryczną. Na drugiej kondygnacji znajdowały się 4 lokale mieszkalne. Pozostała powierzchnia nie była użytkowana. Ostatni przegląd techniczny (roczny) przeprowadzony został w grudniu 2009 r. z zaleceniami zlikwidowania graffiti, wyregulowania i odmalowania stolarki okiennej i wymiany drzwi wejściowych od strony torów, a także naprawienia pokrycia wiaty od strony torów.



5/ Zagospodarowane komercyjnie (wynajęte) pomieszczenia biurowo - magazynowe w budynku przy ul. Ordona 2a w Warszawie.

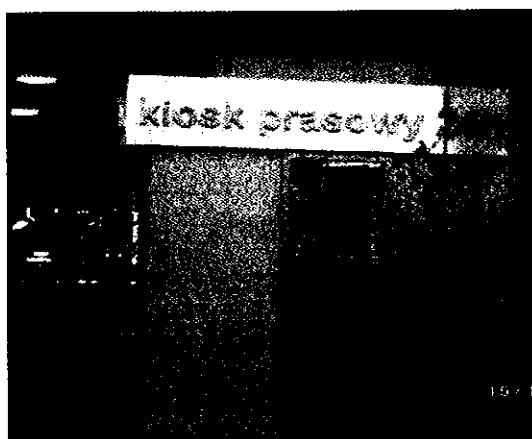
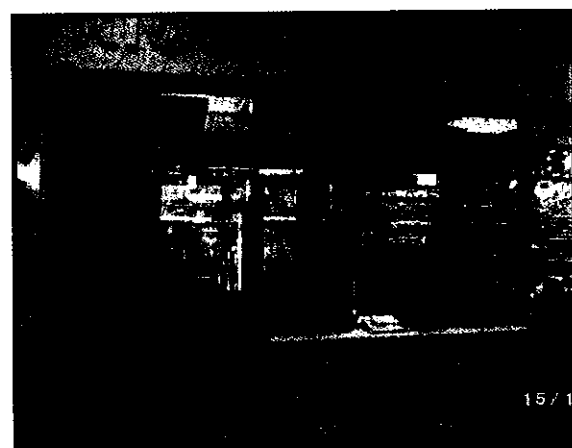
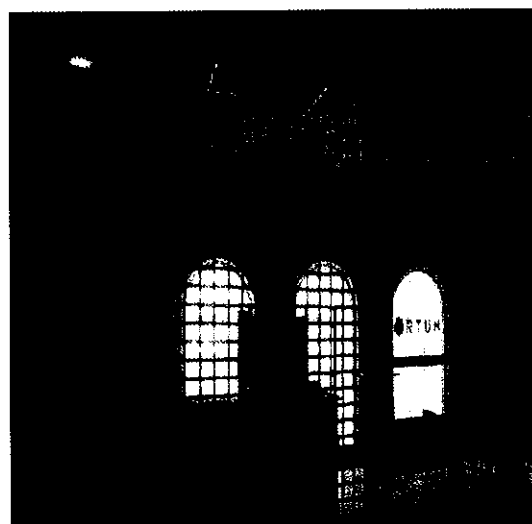
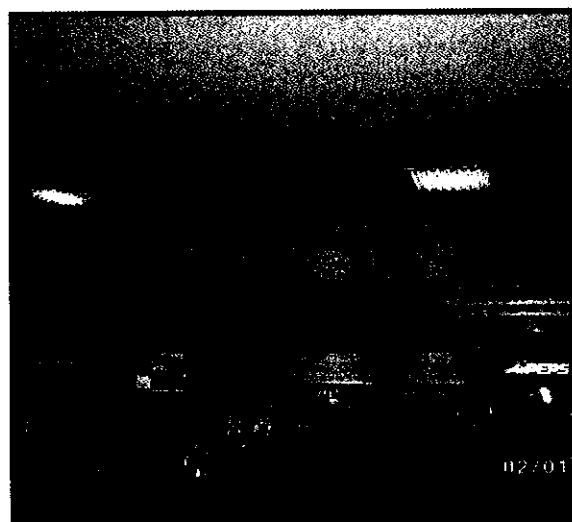
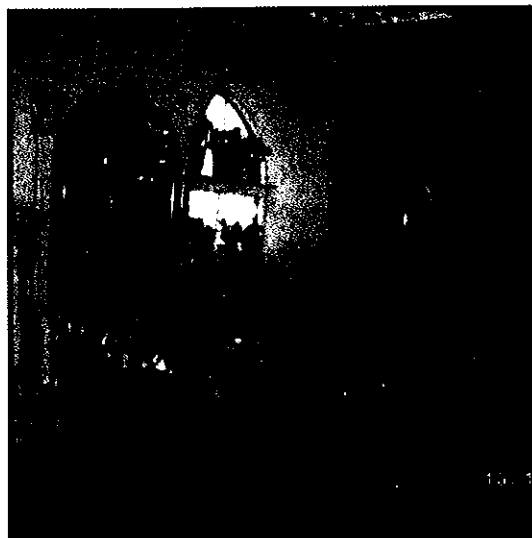
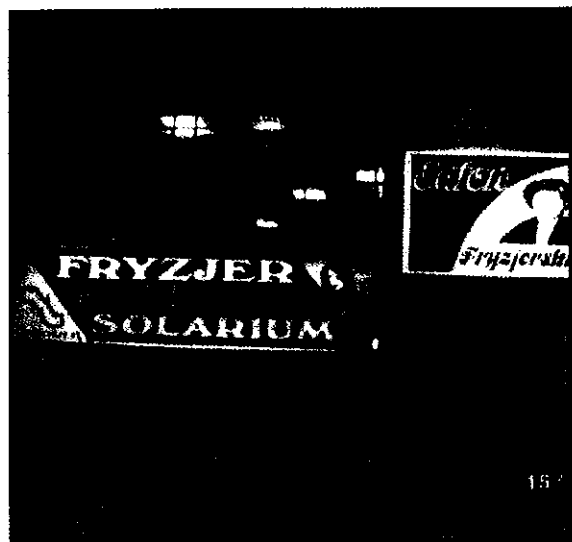
Budynek był właściwie zabezpieczony przed kradzieżami i dewastacją. W pomieszczeniu biurowym zamontowane były stalowe drzwi. Budynek był chroniony. W pomieszczeniu biurowym oraz na terenie do niego przyległym panował ład i porządek. W magazynie panował porządek. Na ścianach magazynu widoczne były zacieki. Wewnątrz magazynu znajdowała się rynna, po której ciekła woda z dachu. Ściana wzdłuż rynny była mokra.

W pomieszczeniu gospodarczym znajdującym się w magazynie na ścianach był widoczny grzyb, podwieszany sufit był uszkodzony. Kopia dachu magazynu zbudowana była ze szkła, które w widoczny sposób było obciążone śniegiem. Złączenia między taflami szkła były nieszczelne, przez złącze na szczycie dachu do wnętrza magazynu wpadał śnieg. W pomieszczeniu biurowym nie było urządzeń zapewniających ochronę p-pož. W magazynie znajdowały się dwie gaśnice, które nie były zainstalowane w widocznym miejscu.



6/ Zagospodarowane komercyjnie powierzchnie użytkowe na terenie czynnego dworca kolejowego Gdańsk Główny

Zbędne dla obsługi pasażerów powierzchnie i pomieszczenia dworcowe zagospodarowane były w sposób estetyczny, a na ich terenie panował ład i porządek.



4. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

- 1) Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84 poz.948 ze zm.)
- 2) Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.)
- 3) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz.60 ze zm.)
- 4) Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz..191 ze zm.)
- 5) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- 6) Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
- 7) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz.1037 ze zm.)
- 8) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.)
- 9) Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)
- 10) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm.)
- 11) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2001 r. w sprawie sposobu potwierdzania posiadania przez przedsiębiorstwo państwowe PKP gruntów będących własnością Skarbu Państwa, w tym rodzajów dokumentów stanowiących dowód w tych sprawach (Dz. U. Nr 4, poz.29)
- 12) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargów na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji (Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.)
- 13) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych (Dz.U. Nr 155, poz. 1231)
- 14) Rozporządzenie Ministra Kultury z (Dz.U. Nr 150, poz.1579) z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich i architektonicznych, a także innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych.

7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Finansów
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

