



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2011 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

P/10/063
KKT-4101-04-01/2010

Szanowny Panie Ministrze,
WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury kontrolę wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego¹. Kontrolą objęto działalność Ministra Infrastruktury, w latach 2009 – 2010 (do 30 września), w zakresie wypełniania zadań związanych z zapewnieniem właściwego funkcjonowania infrastruktury transportu kolejowego², w świetle zagospodarowania przez PKP S.A. zbędnych nieruchomości kolejowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 17 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Ministra w zbadanym obszarze, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe zbadanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wypełnianie przez Ministra zadań, ustalonych w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz.

¹ Tj. nieruchomości, które nie zostały przeznaczone do przekazania spółkom kolejowym, utworzonym na podstawie art. 14, 15 i 19 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o PKP” oraz nieruchomości niezagospodarowanych przez PKP S.A., przeznaczonych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego, zwanych dalej również „zbędnymi nieruchomościami kolejowymi”.

² Tj. zadań nałożonych na ministra właściwego ds. transportu, zwanego dalej „Ministrem”, 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.).

948 ze zm.)³, 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 euro.

Ustalenia kontroli wykazały, że Minister wypełniał w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny ww. zadania, polegające na wyrażaniu zgody lub podejmowaniu decyzji o odmowie udzielenia zgody na dokonanie przez PKP S.A. czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych⁴, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia, jako wkładu do spółki, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekraczała równowartość w złotych kwoty 50.000 euro⁵.

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 ustawy⁶.

Stwierdzono ponadto, że działania Ministra w przypadku zbadanych dwóch decyzji odmownych, dotyczących niewyrażenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych przez firmy: "POLZUG" Intermodal Polska Sp. z o.o oraz J.A. „PLATER” miały na celu zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa⁷.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że decyzja Ministra dotycząca odmowy udzielenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych przez firmę J.A. „PLATER”⁸, 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 umowy⁹. Firma J.A. „PLATER” 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 J.A. „PLATER” 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. Powyższy przykład – w świetle ustaleń kontroli - wskazuje na potrzebę zwiększenia przez Ministra nadzoru w tym obszarze.

³ Zwanej dalej „ustawą o PKP”.

⁴ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

⁵ Obliczoną na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, według stanu z dnia wystąpienia o zgodę.

⁶ 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.

⁷ W przypadku sprawy dot. firmy J.A. „PLATER”, decyzja Ministra związana była również z możliwością przeznaczenia nieruchomości gruntowych pod inwestycje związane z organizacją turnieju „EURO 2012”.

⁸ Decyzja TK5z-20c/07 z dnia 31.10.2007 r.

⁹ Ustalenia w tym zakresie znajdują się na str. 67 i 74 protokołu kontroli PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami we Wrocławiu, przeprowadzonej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, w okresie od 20 października do 30 grudnia 2010 r.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wypełnianie przez Ministra zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) w zakresie wyrażania zgody na wyłączanie zbędnych nieruchomości kolejowych z ewidencji terenów zamkniętych¹⁰, w celu zagospodarowania ich przez PKP S.A. na cele komercyjne.

Decyzje te podejmowane były w sposób legalny, gospodarny, celowy i rzetelny, 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 wyłączenia¹¹ oraz projekt decyzji Ministra w tej sprawie.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Ministra 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.

3.1. Ustalenia kontroli wskazują, że wprowadzona z inicjatywy Ministra zmiana przepisów artykułu 40 ust. 1 i 2 ustawy o PKP¹², 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 – 2010¹³.

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 przypadku gdy:

1) nabywcą jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, a przedmiotem zbycia są nieruchomości przeznaczone na cele publiczne w planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;

2) nabywcą jest właściwa miejscowo gmina, a przedmiotem zbycia są urządzenia infrastruktury technicznej¹⁴ wraz z zajętymi pod nie gruntami, jeżeli urządzenia te nie mogą być odrębnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego;

3) przedmiotem zbycia jest składnik aktywów trwałych, którego wartość rynkowa nie przekracza równowartości w złotych kwoty 5.000 euro, z zastrzeżeniem pkt 4;

4) przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być

¹⁰ W rozumieniu art. 2 pkt. 9 przywołanej ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

¹¹ 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.

¹² 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)

¹³ Na ułatwienie procesu zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, wskazują wyniki kontroli wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego, przeprowadzonych przez NIK w IV kwartale 2010 r. w PKP S.A. Oddziałach Gospodarowania Nieruchomościami oraz Centrali tej spółki.

¹⁴ W rozumieniu art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uprzednio - Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm., a obecnie Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).

zagospodarowane jako odrębne nieruchomości, której wartość rynkowa nie przekracza równowartości w złotych kwoty 15.000 euro;

5) zbycie akcji albo udziałów następuje na zasadach określonych w art. 20 ust. 3 i 4 oraz art. 20a ustawy o PKP;

6) przedmiotem zbycia są akcje albo udziały w spółkach innych niż określone w art. 14, art. 19 i art. 20a ustawy o PKP, a także inne składniki finansowych aktywów trwałych albo licencje, patenty lub inne prawa własności przemysłowej, jeżeli odmienny niż przetarg tryb zbycia określa uchwała walnego zgromadzenia lub statut PKP SA;

7) zbycie następuje w postępowaniu likwidacyjnym, na zasadach określonych uchwałą walnego zgromadzenia i z zachowaniem odrębnych przepisów;

8) przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych następuje w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych¹⁵.

3.2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia 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 organizowania przetargu publicznego na zbycie składników aktywów trwałych¹⁶. 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, tworząc tzw. spółkę celową. 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.

Niezależnie od przedstawionych wyżej pozytywnych ocen, ustalenia kontroli wskazują na występowanie następujących nieprawidłowości:

1/. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, pod względem gospodarności, celowości i rzetelności, działania (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 PKP¹⁷.

1/1. Ustalenia kontroli wskazują, że Minister w niedostateczny sposób sprawował nadzór nad realizacją postanowień, przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii dla transportu

¹⁵ Na warunkach określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

¹⁶ Prace w tym zakresie podjęte zostały na wniosek Przewodniczącego Rady Nadzorczej PKP S.A.

¹⁷ Przeprowadzonej przez Ministra z dniem 1 stycznia 2001 r. na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o PKP.

kolejowego do roku 2013”¹⁸, 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 spłatę, w wysokości 1.066 mln zł, pochodzić będą przede wszystkim z wpływów, uzyskanych ze sprzedaży tzw. „nieruchomości strategicznych”¹⁹. Jakkolwiek dokument ten przewidywał, iż w przypadku opóźnień w procesie zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych dopuszczalne jest rolowanie²⁰ 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 zł²¹ (tj. o 22%). Fakt ten oznaczał, że dane przyjęte w Strategii nie odpowiadały realiom związanym z możliwością komercyjnego zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli 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 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 zł²², 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

¹⁸ 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., zwanej dalej „Strategią” lub „Strategią dla transportu kolejowego”.

¹⁹ Tj. nieruchomości, zbędnych dla funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce, których zagospodarowanie miało mieć strategiczny charakter dla funkcjonowania PKP S.A.

²⁰ Tj. spłacanie wcześniej zaciągniętego kredytu następnym kredytem, w tym przypadku m.in. w drodze kolejnych emisji obligacji PKP S.A., gwarantowanych przez Skarb Państwa.

²¹ Wg danych zamieszczonych w raporcie rocznym Grupy PKP za 2008 r. upublicznionym na oficjalnej stronie internetowej PKP S.A. - www.pkp.pl.

²² Podana wartość stanowi sumę cen wywoławczych w tych przetargach.

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 lipcu i sierpniu 2010 r. opracowało, a następnie przekazało do konsultacji projekt „Programu działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który ma zastąpić ww. zdezaktualizowaną²³ Strategię. Dokument ten nie został jednak do czasu zakończenia niniejszej kontroli²⁴ 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 kolejowych²⁵, jako niezbędne do prowadzenia działalności. Problem ten, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, 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 nie racjonalnej gospodarki finansowej²⁶. Na stan też negatywnie wpływa również niezakończenie prac przez funkcjonujący w ramach PKP S.A. zespół ds. dokonania oceny alokacji 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.²⁷

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 kolejowego²⁸.

²³ W obszarze dotyczącym wpływów z zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych.

²⁴ Czynności kontrolne NIK zakończyła w ministerstwie Infrastruktury w dniu

²⁵ Utworzone na podstawie art. 14, 15 i 19 ust.1 ustawy o PKP.

²⁶ Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP. Warszawa styczeń 2010 r., nr ewidencyjny 1/2010/P09059/KKT.

²⁷ 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. Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w PKP S.A. wynika, że w dniu 5 czerwca 2006 r. Zarząd PKP S.A. podjął uchwałę nr 263 w sprawie powołania takiego zespołu oraz ustalił termin realizacji jego prac na 30 lipca 2006 r., tj. zgodnie z terminem przewidzianym w uchwale NWZA. Jednak uchwałą nr 519 Zarządu PKP S.A. z dnia 2 października 2007 r. termin ten został z uchwały nr 263 wykreślony.

²⁸ 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.

1/2. Minister nie podejmował skutecznych działań mających na celu wykształcenie narzędzi ekonomicznych dla finansowania w badanym okresie 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. Ponadto dokument ten ukierunkowany jest przede wszystkim na funkcjonujące dworce kolejowe i nie odnosi się faktu, że spośród ponad 1600 dworców nieczynnych, ok. 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. Jedyne 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 zaniechania 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 przejęciem 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 spółkę²⁹.

2/. Najwyższa Izba Kontroli 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 prawa³⁰.

Pomimo występowania wieloletniej kolizji przepisów art. 34 ustawy o PKP, ustalających zasady uwłaszczenia się PKP S.A. na posiadanych bez tytułu prawnego gruntach³¹

²⁹ 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.).

³⁰ 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.).

³¹ 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.

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.), umożliwiających komunalizację tych terenów z mocy prawa³², 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 Infrastruktury³³, na zapytanie poselskie nr 2209 w sprawie zagospodarowania obiektów infrastruktury kolejowej³⁴ 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 wszczyna z urzędu wojewoda. Postępowanie to w procesie uwłaszczania PKP SA stało się 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.), 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

³² 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.

³³ Działającego z upoważnienia Ministra.

³⁴ Zamieszczonej m.in. na stronie internetowej <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2308EC1A>.

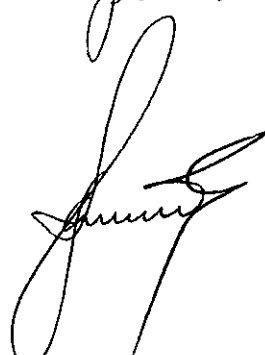
oraz że prace legislacyjne w tym zakresie, rozpoczęte na wniosek PKP S.A. do końca 2010 r. nie zostały zakończone³⁵.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu przeprowadzanie szczegółowych analiz działalności PKP S.A., w zakresie gospodarowania nieruchomościami kolejowymi przeznaczonymi na cele komercyjne, umożliwiających sprawowanie rzetelnego nadzoru nad celowym i gospodarnym przebiegiem tego procesu.
2. Ustalenie 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.
3. Objęcie szczegółowym nadzorem przebiegu prac legislacyjnych związanych z opracowaniem projektu zmian ustawowych, uniemożliwiających komunalizację nieruchomości, o których mowa w art. 34 ustawy o PKP.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

2 poważaniem


³⁵ 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.

oraz że prace legislacyjne w tym zakresie, rozpoczęte na wniosek PKP S.A.³⁵ do końca 2010 r. nie zostały zakończone³⁵.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu przeprowadzanie szczegółowych analiz działalności PKP S.A., w zakresie gospodarowania nieruchomościami kolejowymi przeznaczonymi na cele komercyjne, umożliwiającym sprawowanie rzetelnego nadzoru nad celowym i gospodarnym przebiegiem tego procesu.
2. Ustalenie 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.
3. Objęcie szczegółowym nadzorem przebiegu prac legislacyjnych związanych z opracowaniem projektu zmian ustawowych, uniemożliwiających komunalizację nieruchomości, o których mowa w art. 34 ustawy o PKP.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.



WICE DYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

Andrzej Witkowski

DYREKTOR
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

³⁵ 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.