



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Komunikacji
i Systemów Transportowych**

Warszawa, dnia 13 maja 2011 r.

tekst ujednolicony

**Zarząd Spółki
Polskie Koleje Państwowe S.A.**

P/10/063
KKT-4101-04-02/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadziła kontrolę działalności PKP S.A. w zakresie wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego², w latach 2009 – 2010 (do 30 września). Kontrolą objęto realizację zadań, ustalonych dla Spółki w art. 39 ust. 1 – 4 ustawy o PKP, związanych z zagospodarowaniem nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego³.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność PKP S.A. w skontrolowanym obszarze. Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe zbadanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

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

1.1. Działania Spółki związane z zagospodarowaniem nieruchomości przeznaczonych na cele komercyjne nie doprowadziły do zbycia lub oddania do odpłatnego korzystania przeważającej części zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego działek gruntowych,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² 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 lub ich części niezagospodarowanych przez PKP S.A., przeznaczonych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego, zwanych dalej również „nieruchomościami zbędnymi”.

³ Tj. z wyłączeniem zadań związanych z wnoszeniem do spółek kolejowych zespołów składników materialnych i niematerialnych niezbędnych do prowadzenia działalności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o PKP.

budynków, powierzchni użytkowych oraz budowli i innych obiektów inżynierii lądowej. 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 oraz innych obiektów inżynierii lądowej - 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 %).
- 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%).

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

Na niedostateczny stopień zagospodarowania w zbadanym okresie zbędnych nieruchomości kolejowych wpływały także zaniedbania i uchybienia w realizacji tego procesu, jakie miały miejsce w restrukturyzacji organizacyjnej i majątkowej PKP S.A.⁴ prowadzonej od 2001 r.

1.2. PKP S.A. nie realizowała założeń przyjętych przez Radę Ministrów w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”⁵, określającej kierunki polityki transportowej państwa, w części dotyczącej spłaty zadłużenia przejętego przez Spółkę w drodze

⁴ Dane w tym zakresie przedstawione zostały przez NIK (m.in.) w informacjach o wynikach kontroli: P/04/73 „Gospodarka majątkiem przez PKP S.A.”. Warszawa - wrzesień 2005 r. Nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT; P/07/070 „Stan techniczny i przygotowanie kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów” Warszawa - październik 2008. Nr ewid. 76/2008/P07070/KKT oraz P/09/059 „Gospodarka finansowa spółek Grupy PKP” Warszawa - styczeń 2010 r. Nr ewid. 1/2010/P09059/KKT.

⁵ 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”.

komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego 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 z wpływów, uzyskanych ze sprzedaży „nieruchomości strategicznych”⁶. Jakkolwiek dokument ten przewidywał, iż w przypadku opóźnień w procesie zagospodarowania nieruchomości kolejowych dopuszczalne jest „rolowanie”⁷ 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 %)⁸. Wpływy takie uzyskane zostały 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 zł⁹, ponieważ skuteczność przetargów (związana z wyłonieniem kontrahentów) była niewystarczająca - 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 nieruchomości¹⁰, z których 10 (71 %) zakończyło się wyłonieniem kontrahentów, a tylko jedno postępowanie nie przyniosło rezultatu z uwagi na brak oferentów¹¹. W przypadku oferowania do sprzedaży nieruchomości bez organizowania przetargów lub rokowań, na 239 takich postępowań, przeprowadzonych w latach 2009 - 2010 (do 30 września)¹² w 194 (81 %) wyłoniono nabywców¹³.

1.3. 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 zagospodarowania¹⁴. Koszty te wynosiły: w 2009 r. - 524.329,5 tys. zł i były wyższe od przychodów ze sprzedaży

⁶ Tzn. nieruchomości, których zagospodarowanie miało mieć znaczenie strategiczne dla funkcjonowania Spółki.

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ Podane kwoty stanowią sumy cen wywoławczych w tych przetargach.

¹⁰ W tym jedno w 2009 r.

¹¹ W przypadku 2 rokowań nie wyłoniono kontrahenta, a w 1 przypadku unieważniono/odwołano postępowanie.

¹² W tym 158 w 2009 r.

¹³ Postępowania takie nie przyniosły rezultatów w 45 przypadkach, w tym: 1 z powodu unieważnienia, 2 z powodu niewyłonienia kontrahenta oraz 28 z innych przyczyn (niezwiązanych z brakiem oferentów).

¹⁴ Bez uwzględniania kosztów utrzymania nieczynnych mocy wytwórczych (na przykład wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych).

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 %) ¹⁵.

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 uzyskaną 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 koniunktury na rynku nieruchomości i związaną z tym niską skutecznością organizowanych przetargów, podejmowała działania w celu zwiększenia przychodów z najmu i dzierżawy. Wskazuje na to wzrost liczby zawartych umów, dotyczących oddania do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych oraz zagospodarowanych w ten sposób powierzchni ¹⁶.

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 PKP ¹⁷.

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 ok. 104 tys. ha oraz ok. 30 tys. budynków ¹⁸ 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 – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – 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

¹⁵ W celu wykazania wpływu zapisów księgowych (wymaganych ustawą o rachunkowości) na prezentowane wyniki, PKP S.A. zaprezentowała 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. W drugim wariantcie różnica pomiędzy kosztami a przychodami wyniosła, odpowiednio 53.237,2 tys. zł (12 %) oraz 34.246,6 tys. zł (11,5%).

¹⁶ Liczba umów najmu i dzierżawy oraz oddanych do odpłatnego korzystania na tej podstawie powierzchni wynosiła w poszczególnych latach odpowiednio: w 2007 r.- 32 607 szt. i 12 260 ha.; w 2008 r.- 37 010 szt. i 13 726 ha; 2009 r. - 42 879 szt. i 14 161 ha; 2010r.- 43 780 szt. i 14 400 ha.

¹⁷ Zwany dalej „Zespołem”.

¹⁸ Z wyłączeniem dworców kolejowych.

z wykonania ustalonych zadań¹⁹. Działania te naruszały przy tym postanowienia uchwały nr 9/2006 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy PKP S.A. z dnia 24 maja 2006 r.²⁰, w której organ ten zalecił Zarządowi Spółki powołanie omawianego Zespołu oraz zakończenie jego prac do 30 lipca 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela przy tym stanowiska prezentowanego w tej sprawie przez obecny Zarząd Spółki, 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. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niedostateczny nadzór Zarządu Spółki nad gospodarowaniem zbędnymi nieruchomościami kolejowymi przez zarządzające i administrujące nimi bezpośrednio jednostki organizacyjne²¹.

3.1. Zarząd Spółki nie uregulował w pełni zasad oddawania do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych przez podległe mu jednostki organizacyjne²². 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 OGN²³. Stan ten – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – mógł prowadzić do powstawania mechanizmów korupcyjnych w obszarze zawierania umów najmu lub dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych, w związku z brakiem jednoznacznych kryteriów sposobu i trybu załatwiania tych spraw. 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 podziela złożonego w tej sprawie przez Zarząd Spółki wyjaśnienia, że „...W przypadku najmu/dzierżawy tak różnorodnych obiektów, jakimi zarządza

¹⁹ Do zadań tych należało m.in. określenie infrastruktury kolejowej i innych nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności przez spółki Grupy PKP oraz przedstawienie propozycji dotyczącej sposobu i zakresu wyposażenia tych spółek w nieruchomości niezbędne do prowadzenia działalności.

²⁰ 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.

²¹ PKP S.A. Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami, zwane dalej „OGN” oraz PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe, zwany dalej „ODK”.

²² 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 stycznia 2009 r. w sprawie zasad opracowania analiz atrakcyjności nieruchomości będących w zasobie PKP S.A. oraz decyzja nr 28 Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego z 19 maja 2010 r. w sprawie zasad zagospodarowania nie zasiedlonych lokali mieszkalnych.

²³ 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 nie związanych 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.

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 kolejowych²⁴. 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 niewystarczający. Wskazują na to m.in. następujące przykłady:

- OGN we Wrocławiu nie zrealizował decyzji²⁵ TK5z-20c/07 z dnia 31.10.2007 r. ministra właściwego ds. transportu, dotyczącej odmowy udzielenia zgody na zagospodarowanie w sposób komercyjny nieruchomości kolejowych, na terenie Dworca Świebodzkiego we Wrocławiu, przez firmę J.A. „PLATER”. Nieruchomości te wykorzystywane były bowiem na cele komercyjne przez wskazaną firmę, w latach 2009 - 2010, bez sporządzenia pisemnej umowy. Ponadto firma J.A. „PLATER” 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 J.A. „PLATER” 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 - zdaniem Najwyższej Izby Kontroli - potwierdza celowość decyzji wydanej przez ministra²⁶;
- OGN w Łodzi²⁷ nie uregulował w sposób terminowy należności podatkowych, przysługujących Gminie Łódź, od wydzierżawionych Dell Products Poland Sp. z o.o. 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 Dell (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

²⁴ Wytyczne te zawarte zostały w następujących, pismach: - KNN1d-612-3/08 z 24 lipca 2008 r. dot. ustalania i waloryzacji stawki czynszu i gwarancji z art. 777 Kpc, - KNN6h-233-16/2007 z 25 czerwca 2007 r. dot. warunków zawarcia umów placów pod skup złomu, - KFR4-3111-1649/2006 z 20 listopada 2006 r. dot. zasady opodatkowania podatkiem VAT równowartości naliczanego w czynszu podatku od nieruchomości, - KNN1f-612/52/2006 z 7 sierpnia 2006 r. dot. ramowego wzoru umowy dzierżawy czynnego dworca kolejowego, - KFR4-3111-377/2005 z 20 maja 2005 r. dot. zasad rozliczania bezumownego korzystania po wygaśnięciu umowy najmu, - KPN1a-078/65/2004 z 6 września 2004 r. dot. zabezpieczenia interesów spółki w umowach najmu i dzierżawy.

²⁵ Wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o PKP.

²⁶ Sprawa bezumownego wykorzystywania na cele komercyjne tych nieruchomości zbada została w sposób szczegółowy w ramach kontroli przeprowadzonej przez NIK w OGN we Wrocławiu, w okresie od 20 października do 30 grudnia 2010 r. i opisana na str. 67 i 74 podpisanego przez kierownika tej jednostki protokołu kontroli.

²⁷ Po reorganizacji OGN w Warszawie.

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. zł²⁸.

• ODK doprowadził do zawarcia na niekorzystnych warunkach ugody²⁹ z Marcpol J.V. Sp. z o.o.³⁰, w wyniku której PKP S.A. zrezygnowała z dochodzenia odszkodowania w kwocie 7.057,9 tys. zł³¹, z tytułu bezumownego korzystania przez tę spółkę z powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna. Na mocy tej ugody, ODK zrzekł się wszelkich roszczeń odszkodowawczych od Marcpol, wynikających z zajmowania bez umowy pomieszczeń na wymienionym dworcu³², pod warunkiem: dokonania przez Marcpol 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 (związanych z rezygnacją z dochodzenia ww. roszczeń)³³ spowodowane było koniecznością szybkiego zwolnienia przez Marcpol i jego podnajemców, zajmowanych powierzchni użytkowych na ww. dworcu, przeznaczonych do remontu w związku z przygotowaniami tego obiektu do obsługi pasażerów podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „EURO 2012”. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że postępowanie ODK związane z odzyskaniem nieruchomości zajmowanych bezprawnie przez Marcpol 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 cywilny³⁴. Zwraca przy tym uwagę, że przedmiotowa ugoda została zawarta, pomimo wydania w dniu 27 sierpnia 2009 r. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie prawomocnego wyroku³⁵, zgodnie z którym oddalone zostało powództwo firmy Marcpol, 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 Marcpol powierzchni dworcowych, ODK nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania nieopuszczonych przez Marcpol nieruchomości i dopiero po upływie 6 miesięcy, złożył powództwo o eksmisję tej spółki³⁶.

²⁸ Sprawa powstania ww. zaległości podatkowych i konieczności zapłaty odsetek zbada została w sposób szczegółowy w ramach kontroli przeprowadzonej przez NIK w OGN w Warszawie, w okresie od 27 października 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. i opisana na str. 41 - 55 podpisanego przez kierownika tej jednostki protokołu kontroli.

²⁹ Ugoda zawarta została w dniu 31 maja 2010 r. i poświadczona protokołem, z dnia 24 czerwca 2010 r., z posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie

³⁰ Zwanej dalej „Marcpol”.

³¹ Stanowiącej różnicę pomiędzy naliczonym przez ODK a ustalonym w ugodzie odszkodowaniem, za bezumowne korzystanie przez Marcpol J.V. Sp. z o.o. z pomieszczeń dworca, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 kwietnia 2010 r.

³² Umowa najmu tych powierzchni, zawarta przez PKP S.A. z Marcpol J.V. Sp. z o.o. w dniu 30 grudnia 1996r., wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r.

³³ Zaakceptowanych przez Zarząd PKP S.A. uchwałą nr 334 z dnia 21 maja 2010 r.

³⁴ Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.

³⁵ Por. przypis nr 37.

³⁶ Sprawa dotycząca okoliczności bezumownego zajmowania przez Marcpol powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna oraz ww. ugody, zbada została w sposób szczegółowy w ramach kontroli przeprowadzonej przez NIK w ODK, w okresie 5 października 2010 r. do dnia 30 grudnia 2010 r. i opisana na str. 140 – 146 podpisanego przez kierownika tej jednostki protokołu kontroli.

3.2. 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 wartości³⁷. 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 Kolejnictwa³⁸. 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 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 czynszowych³⁹. 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 Muzeum Kolejnictwa⁴⁰, 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 sądową.

4. Na posiadane przez PKP S.A., wg stanu na 30 września 2010 r., ok. 105 tys. działek gruntowych o powierzchni 104,3 tys. ha, ok. 33 tys. nieruchomości (31%) o powierzchni 25,3 tys. ha, nie miało uregulowanego stanu prawnego. Należy jednak zaznaczyć, że wielkość powierzchni działek o nieuregulowanym stanie prawnym zmniejszyła się w 2009 r.⁴¹ o ok. 3,7 tys. ha (12%)⁴² 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%)⁴³. Negatywnie należy ocenić, iż do dnia 30 września 2010 r. Spółka nie przygotowała i nie złożyła wniosków o uwłaszczenie w stosunku do 7.101 (21%) nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

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 uregulowanego stanu prawnego. Fakt nieuzyskania przez PKP S.A. tytułu prawnego do znacznej części posiadanych działek gruntowych, przejętych w drodze komercjalizacji

³⁷ 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.

³⁸ Na podstawie umowy użyczenia zawartej z byłym przedsiębiorstwem państwowym PKP.

³⁹ Proponowany przez OGN czynsz miesięczny z tytułu korzystania z zajętych przez Muzeum Kolejnictwa nieruchomości wyliczony został na kwotę 60,8 tys. zł.

⁴⁰ OGN zarezerwował na potrzeby tego muzeum tereny przy ul. Grodzieńskiej w Warszawie.

⁴¹ W stosunku do 2008 r.

⁴² 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.

⁴³ W stosunku do 2009 r.

przedsiębiorstwa państwowego PKP, wpływał negatywnie na działania w zakresie zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych. Nieruchomości te⁴⁴ 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.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, jako nierzetelny sposób realizacji przez PKP S.A. zawartych z Ministrem Finansów umów poręczenia zaciągniętych przez Spółkę kredytów i wyemitowanych obligacji, w związku z niepełnym ustanowieniem hipotek na rzecz Skarbu Państwa, przewidzianych ich postanowieniami.

W celu sfinansowania procesu restrukturyzacji, ustalonego przepisami ustawy o PKP, Spółka zaciągnęła w latach 2001 – 2004 kredyty oraz wyemitowała obligacje, o łącznej wartości 1,6 mld zł, których spłata i wykup objęte zostały gwarancjami ze strony Skarbu Państwa. W konsekwencji realizacji uchwał, podjętych przez Radę Ministrów w sprawach udzielenia tych gwarancji⁴⁵, pomiędzy Ministrem Finansów a PKP S.A. podpisane zostały umowy gwarancyjne, które miały zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa, w przypadku nie wywiązania się Spółki z ww. zobowiązań. Umowy te przewidywały, że PKP S.A. poza innymi zabezpieczeniami udzielonego przez Skarb Państwa poręczenia spłaty kredytów i wykupu obligacji, ustanowi na rzecz gwaranta hipoteki na nieruchomościach, do których posiada tytuły prawne⁴⁶. Ustalenia kontroli ujawniły, że przewidziane w umowach o udzielenie gwarancji terminy ustanowienia ww. hipotek nie zostały przez Spółkę dotrzymane:

- termin złożenia przez PKP S.A. kompletnych wniosków o ustanowienie hipotek, dotyczących zabezpieczenia umowy gwarancyjnej zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a PKP S.A. w dniu 27 kwietnia 2001 r.⁴⁷, upłynął 30 grudnia 2003 r.,
- termin złożenia przez PKP S.A. kompletnych wniosków o ustanowienie hipotek, dotyczących zabezpieczenia umowy gwarancyjnej zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a PKP S.A. w dniu 30 stycznia 2004 r., upłynął 31 marca 2004 r.,
- termin złożenia przez PKP S.A. kompletnych wniosków o ustanowienie hipotek, dotyczących zabezpieczenia umowy gwarancyjnej zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a PKP S.A. w dniu 16 grudnia 2004 r., upłynął 31 stycznia 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że do czasu zakończenia niniejszej kontroli PKP S.A. ustanowiła hipoteki, do których w świetle ww. umów gwarancyjnych była zobowiązana, jedynie na 12 nieruchomościach o wartości 289,8 mln zł, co stanowiło ok. 19 % wartości zobowiązań wynikających z tych umów. Należy jednak zaznaczyć, że omawiane hipoteki były dodatkowym zabezpieczeniem gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa oraz że Minister Finansów nie podejmował w tej sprawie działań mających na celu pełną realizację postanowień przywołanych powyżej uchwał Rady Ministrów. Ponadto, w świetle wyjaśnień złożonych przez Zarząd Spółki, ustanowienie hipotek na zbędnych nieruchomościach kolejowych ograniczałoby praktycznie możliwości ich zbycia lub realizacji na ich bazie przedsięwzięć gospodarczych z innymi podmiotami.

⁴⁴ Bez uzyskania do nich przez PKP S.A. prawa wieczystego użytkowania.

⁴⁵ W dniach: 30 kwietnia 2001 r. oraz 20 stycznia i 7 grudnia 2004 r.

⁴⁶ Poza weksłami własnymi in blanco wraz z deklaracjami wekslowymi, aktami notarialnymi – w których PKP S.A. poddała się egzekucji na rzecz gwaranta, w trybie art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.) oraz ustanowieniem zabezpieczenia na akcjach i udziałach w spółkach zależnych.

⁴⁷ Wynikającej z Umowy Kredytu Terminowego z dnia 7 maja 2001 r.

6. 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 była wysoka. 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. zł⁴⁸. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła przy tym, że 90% tej kwoty stanowiły w 2009 r. należności przeterminowane powyżej 180 dni. Sytuacja w tym zakresie nie uległa znaczącej poprawie również w 2010 r. (do 30 września), gdzie należności przeterminowane powyżej 180 stanowiły 82%.

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

- 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 września 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 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, zasad egzekwowania od kontrahentów opłat czynszowych przyjętych w Spółce. 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 „Zasad windykacji należności Spółki PKP”, wprowadzonych uchwałą Zarządu PKP S.A nr 637 z dnia 27 listopada 2007 r. W ww. przypadkach OGN nie stosowały przewidzianych w tej uchwale zasad postępowania lub wykonywały je z naruszeniem ustalonych terminów⁴⁹ oraz nie wykorzystywały przewidzianych w umowach zabezpieczeń, ograniczających możliwość nieuzasadnionego wzrostu zaległości czynszowych. Na przykład: 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 tym kontrahentem umowy dawały wynajmującemu możliwość jej rozwiązania przy zaległościach przekraczających dwa miesiące.

Nadzór nad windykacją należności ze strony Centrali Spółki, sprowadzał się jedynie do kwartalnych ocen ilości podejmowanych 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 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 w 2007 r.) nie zostały zrealizowane.

Niezależnie od przedstawionych negatywnych ocen skontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie poniższe działania PKP S.A., związane z zagospodarowaniem na cele komercyjne zbędnych nieruchomości kolejowych.

⁴⁸ W podanych kwotach ujęte zostały należności nieściągnięte po likwidatorach p.p. PKP.

⁴⁹ M.in. do przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z dłużnikiem, wysłania wezwania do zapłaty, wysłania monitu itp.

1/. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sposób wyłaniania kontrahentów oraz zabezpieczenia interesów Spółki w skontrolowanych umowach sprzedaży, najmu i dzierżawy zbędnych nieruchomości kolejowych⁵⁰.

1.1. Ustalenia kontroli wykazały, że PKP S.A. wyłaniając nabywców zbędnych nieruchomości kolejowych, 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 komercjalizacji⁵¹, 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 trwałych⁵² (w zakresie: ogłaszania, dokumentowania, pobierania wadium, dokonywania wyceny, a także zachowywania terminów do przeprowadzenia poszczególnych czynności w postępowaniach). Wszystkie zbadane przypadki sprzedaży nieruchomości przez OGN poprzedzone były uzyskaniem zgody Zarządu PKP S.A., a w przypadkach przewidzianych art. 18 ust. 2 i 4 ustawy o PKP - zgody Ministra Infrastruktury.

W 13 zbadanych postępowaniach dotyczących sprzedaży nieruchomości, ich wycenę powierzono biegłym rzeczoznawcom, którzy sporządzili operaty szacunkowe, a ceny wywoławcze w ogłoszonych przetargach były wyższe od sporządzonej wyceny. Obniżenie ceny wywoławczej w postępowaniach następowało w sposób uzasadniony⁵³, w przypadku małego zainteresowania przetargiem skutkującego brakiem ofert ze strony potencjalnych nabywców. Decyzje o obniżeniu ceny wywoławczej podejmował przy tym każdorazowo Zarząd Spółki. Zbadane przetargi spotykały się z małym zainteresowaniem potencjalnych nabywców (tylko w jednym przetargu uczestniczył więcej niż jeden oferent), a uzyskiwane ceny były w większości (8 skontrolowanych przetargach) równe cenie wywoławczej lub niewiele wyższe⁵⁴.

1.2. W okresie objętym kontrolą PKP S.A. zawarła łącznie (z wyłączeniem sprzedaży mieszkań) 513 umów sprzedaży nieruchomości (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 września 2010 r.). Mimo znacznego zwiększenia liczby postępowań na sprzedaż nieruchomości liczba podpisywanych umów sprzedaży w praktyce pozostała na niezmiennym poziomie. Badaniem objęto 21 umów (sprzedaży, najmu i dzierżawy) zawartych w latach 2009 - 2010.

Umowy sprzedaży (13 szt.), zawierane były po przeprowadzeniu postępowania przetargowego z kontrahentem wyłonionym w tym przetargu, w formie aktu notarialnego. Zawarte umowy zabezpieczały interes ekonomiczny Spółki, nie stwierdzono 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. Umowy spełniały wymogi formalne tj. były datowane oraz podpisane przez osoby upoważnione. Nie stwierdzono przypadków zmiany umowy sprzedaży aneksem, w sposób nie odpowiadający warunkom na jakich wyłoniony został kontrahent w drodze przetargu lub rokowań.

W odniesieniu do skontrolowanych umów najmu i dzierżawy (8 szt.) stwierdzono, że w 5 z nich wybór najemcy polegał na przedłużeniu dotychczasowych umów (każdorazowo podpisanie umowy poprzedzały negocjacje stawki najmu), a w pozostałych przypadkach wybór dokonywany był w otwartym przetargu. Zawarcie umów poprzedzone było sporządzeniem analiz ekonomicznych kosztów ponoszonych w związku z posiadaniem danej nieruchomości lub ustaleniem kosztu dzierżawy, w oparciu o operat szacunkowy na ustalenie stawki czynszu.

⁵⁰ Do szczegółowego badania wybrano próbę 21 postępowań, w tym: 13 dot. sprzedaży nieruchomości i 8 dot. dzierżawy i najmu nieruchomości (dobór celowy w oparciu o kryterium wartościowe).

⁵¹ Por. przepis nr 15.

⁵² Por. przepis nr 19.

⁵³ W dwóch zbadanych postępowaniach.

⁵⁴ Cena zwiększona była o wartość jednego postąpienia.

Skontrolowane umowy zawierały postanowienia, które zabezpieczały windykację wynikających z nich należności przez PKP S.A., w tym postanowienia: o naliczaniu kar umownych, odsetek karnych, ustanowieniu kaucji w wysokości 2 - 3 krotności czynszu, a także notarialne oświadczenia najemców lub dzierżawców o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w konsekwencji ewentualnych zaległości czynszowych.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że ustalony czynsz dzierżawny nieruchomości nie pokrywał kosztów utrzymania tych nieruchomości ponoszonych przez PKP S.A.:

- dzierżawy lokalu wraz z pomieszczeniami przynależnymi i udziałem w częściach wspólnych, a także udziału w prawie użytkowania wieczystego działek położonych w Katowicach przy ul. Stara Kłodnicka 43. Sporządzona przez PKP S.A. analiza ekonomiczna wykazała, że przychody z dzierżawy w 2009 r. wyniosły 11,5 tys. zł przy technicznym koszcie wytworzenia 13,8 tys. zł. Umowa ta została rozwiązana, a nieruchomość sprzedana w dniu 17 czerwca 2010 r.
- dzierżawy ośrodka wypoczynkowego w Suścu. Sporządzona przez PKP S.A. analiza ekonomiczna wykazała, że miesięczne koszty utrzymania ośrodka wyniosły 18 tys. zł, a średni czynsz dzierżawny w okresie 13 miesięcy obowiązywania umowy 17,5 tys. zł. Umowa ta została wypowiedziana, a ośrodek zwrócony PKP S.A. w dniu 25 czerwca 2010 r.

2/. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania PKP S.A. związane z zagospodarowaniem 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 podatkowa⁵⁵, 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. zł⁵⁶. 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.

3/. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania PKP S.A. w zakresie likwidacji majątku zbędnego.

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 kolejowych⁵⁷.

⁵⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

⁵⁶ W badanym okresie Spółka nie przekazywała nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub państwowych jednostek organizacyjnych.

⁵⁷ Plan opracowany został dla 11 OGN funkcjonujących w ramach ówczesnej struktury organizacyjnej PKP S.A.

Wartość księgowa 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, dozorowaniem 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.

Ustalenia kontroli wykazały, że 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 budowli⁵⁸, to działania te eliminowały zarówno koszty utrzymania tych obiektów i zagrożenia dla życia 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 wewnętrznych⁵⁹

4/. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia 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 w 2009 r. zasady utworzenia i funkcjonowania spółki zajmującej się dworcami kolejowymi, która następnie została zawiązana i zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym pod firmą Dworzec Polski S.A.⁶⁰. 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 organizacyjnej wyspecjalizowanej w zarządzaniu kolejowymi obiektami dworcowymi. Najwyższa Izba Kontroli 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,

⁵⁸ Łączne koszty likwidacji tych nieruchomości wyniosły w latach 2009 – 2010 (do 30 września) 5.843 tys. zł.

⁵⁹ 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.).

⁶⁰ W lipcu 2009 r.

system rejestracji tej sprzedaży oraz rozliczenia pomiędzy przewoźnikami pasażerskimi. Pozytywnie należy również ocenić założenia dotyczące wprowadzenie tzw. opłaty dworcowej⁶¹, w związku z niewydolnością funkcjonowania dotychczasowego systemu finansowania eksploatacji i utrzymania powierzchni ogólnodostępnych na dworcach, opierającego się na umowach najmu zawieranych z przewoźnikami.

Przedstawiając Zarządowi PKP S.A. powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie efektywności zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości zbędnych dla funkcjonowania transportu kolejowego.
2. Ustalenie harmonogramu działań i terminu zakończenia prac „Zespołu do spraw dokonania oceny alokacji majątku trwałego pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP”.
3. Uregulowanie zasad oddawania nieruchomości kolejowych do odpłatnego korzystania przez inne podmioty gospodarcze.
4. Zwiększenie nadzoru nad egzekwowaniem opłat z tytułu komercyjnego zagospodarowania nieruchomości kolejowych i windykacji przeterminowanych należności.
5. Wyeliminowanie przypadków bezumownego korzystania z zarządzanych i administrowanych nieruchomości kolejowych.
6. Doprowadzenie do uregulowania stanu prawnego posiadanych nieruchomości.
7. Podjęcie 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.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Zarządu PKP S.A. o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach 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 Zarządowi PKP S.A. prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

⁶¹ Tj. obowiązkowej opłaty za korzystanie z powierzchni ogólnodostępnych na dworcach pobieranej w ramach opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.