



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

Warszawa, dnia 17 marca 2011 r.

**Pani
Małgorzata Zielińska
Dyrektor PKP S.A.
Oddziału Dworce Kolejowe**

KKT-4101-04-03/2010
P/10/063

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 w PKP S.A. Oddziale Dworce Kolejowe, zwanym dalej ODK lub Oddziałem, kontrolę wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego. Kontrolą objęto działalność Oddziału, w latach 2009 – 2010 (do 30 września), w zakresie zagospodarowania zbędnych do obsługi pasażerów powierzchni kolejowych obiektów dworcowych i terenów do nich przyległych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 25 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Ocena ta wynika z nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, polegających na:

1. Braku efektywnych działań ze strony ODK w zakresie zagospodarowania na cele komercyjne znacznej części powierzchni zarządzanych nieruchomości dworcowych, niewykorzystywanych do obsługi pasażerów.
2. Nieopracowaniu kompleksowej strategii i planów marketingowych dotyczących możliwości wykorzystania na cele komercyjne powierzchni kolejowych nieruchomości dworcowych, zbędnych do obsługi pasażerów oraz dysponowaniu programami funkcjonalno – użytkowymi jedynie dla 17 spośród 83 zarządzanych dworców.
3. Niepełnej realizacji planów przychodów z najmu i dzierżawy powierzchni nieruchomości dworcowych, wykorzystywanych na cele komercyjne.
4. Niedostatecznym przygotowaniu ODK, pod względem organizacyjnym i kadrowym, do efektywnej realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem powierzchni kolejowych nieruchomości dworcowych, niewykorzystywanych do obsługi pasażerów.

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

5. Nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej objętych kontrolą 19 umów, związanych z oddawaniem do odpłatnego korzystania zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych.
6. Podpisaniu ze strony ODK, niektórych umów najmu i dzierżawy przez pracowników niewłaściwie umocowanych do składania oświadczeń woli w imieniu PKP S.A.
7. Niskiej skuteczności działań windykacyjnych wobec kontrahentów zalegających z terminowym regulowaniem opłat czynszowych.
8. Zawarciu przez ODK ugody sądowej z MARCPOL J.V. Sp. z o.o. na niekorzystnych warunkach, zaakceptowanych przez Zarząd PKP S.A., w wyniku której Oddział zrezygnował z dochodzenia odszkodowania w wysokości 7.057,9 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania przez tę spółkę z powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna.

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

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efektywność działań Oddziału w zakresie zagospodarowania na cele komercyjne zbędnych do obsługi pasażerów powierzchni kolejowych nieruchomości dworcowych.

Ustalenia kontroli wykazały, że pomimo zarządzania i administrowania przez Oddział 83 najważniejszymi dworcami kolejowymi w Polsce², wykorzystanie ich powierzchni zbędnej do obsługi pasażerów było nieefektywne. Na przeznaczone do komercyjnego zagospodarowania w 2009 r. 87 tys. m² powierzchni nieruchomości dworcowych, zagospodarowane zostało 63 tys. m² (tj. 72,4 %), a w 2010 r. na 84,7 tys. m² - jedynie 55,5 tys. m² (tj. 65,5 %)³. Na relatywnie niski stopień zagospodarowania zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości wpływało przede wszystkim⁴ niedostosowanie poziomu zatrudnienia w Oddziale do realizowanych zadań, niezapewnienie odpowiednich kwalifikacji zawodowych pracowników oraz nieopracowanie kompleksowej strategii i planów marketingowych działań w omawianym zakresie.

1.1. Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego PKP S.A. określającego strukturę oraz przedmiot i zakres działania ODK⁵, realizacja zadań ustalonych dla wydziałów, tj. funkcjonalnych komórek organizacyjnych Oddziału, wymagała co najmniej czteroetatowej obsady personalnej⁶. Stwierdzono, że w przypadku wydziałów planowania i analiz ekonomicznych, windykacji należności oraz kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego ODK nie zapewnił wymaganej wielkości zatrudnienia⁷. Wg złożonych w tej sprawie

² 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.

³ Do dnia 30 września, bez uwzględnienia dokonanej w 2010 r. sprzedaży nieruchomości dworcowych o powierzchni 3,645 m².

⁴ 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 wyłączenia dworców z eksploatacji w związku z przeprowadzanymi w tych obiektach remontami.

⁵ Obowiązujący regulamin organizacyjny ODK, stanowił załącznik nr 3 do regulaminu organizacyjnego PKP S.A., wprowadzonego zarządzeniem nr 6 Zarządu PKP S.A. z dnia 19 sierpnia 2009 r. Uprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny ODK stanowiący załącznik nr 5 do regulaminu organizacyjnego PKP S.A., wprowadzonego zarządzeniem nr 9 Zarządu PKP S.A. z dnia 18 grudnia 2007 r. (ze zm.).

⁶ Wg regulaminu organizacyjnego ODK: „wydział tworzy się, jeśli dla realizacji zadań komórki organizacyjnej wymagane jest zatrudnienie czteroetatowej obsady, łącznie z kierującym”.

⁷ W wydziałach: planowania i analiz ekonomicznych zatrudniano 3 osoby, windykacji należności – od 2 do 3, kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego – od 1 do 2 pracowników.

wyjaśnień⁸, przyczyną tego stanu były ograniczenia w limitach etatów, przyznawanych dla Oddziału w ramach ustalanego przez Centralę PKP S.A. planu zatrudnienia, na poziomie znacznie niższym od zgłaszanych w tym zakresie potrzeb⁹. Dokonane przez NIK w ramach kontroli ustalenia wskazują, że brak właściwej obsady etatowej wymienionych komórek organizacyjnych, ograniczał możliwości właściwego wypełniania przez ODK zadań związanych z komercyjnym zagospodarowaniem zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych, w tym m.in.: sporządzania analiz ekonomiczno – finansowych komercyjnego zagospodarowania nieruchomości kolejowych; prowadzenia rzetelnych rozliczeń należności i skutecznej ich windykacji; planowania, organizowania i wykonywania kontroli oraz wykonywania zadań audytowych¹⁰.

1.2. Na 167 pracowników Oddziału realizujących w 2009 r. zadania związane bezpośrednio z gospodarowaniem nieruchomościami, zaledwie 9 (5,4%) posiadało odpowiednie, specjalistyczne wykształcenie, a w 2010 r. (do 30 września) jedynie 12 na zatrudnione 172 osoby.

Szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe pracowników w zakresie komercyjnego wykorzystania nieruchomości dworcowych odbyły w 2009 r. 32 osoby¹¹, natomiast w 2010 r. (do 30 września) na takie szkolenia pracowników nie skierowano.

Nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia oraz niedostateczne kwalifikacje zawodowe pracowników miały negatywny wpływ na efektywność działań ODK w zbadanym obszarze, ponieważ przyczyniły się do zaniechania lub nierzetelnej realizacji zadań związanych z wypracowaniem właściwej oferty zagospodarowania zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości oraz skierowaniem tej oferty do odpowiednich kontrahentów. Stan ten doprowadził do sytuacji, w której pomimo organizowania przez ODK przetargów na oddanie do odpłatnego korzystania zbędnych nieruchomości kolejowych, wielkość powierzchni zagospodarowanych komercyjnie w kolejnych latach uległa zmniejszeniu: w 2009 r. o 5,3 tys. m², a w 2010 r. o 3,9 tys. m²¹². Stwierdzono przy tym, że na ogłoszonych przez ODK, w latach 2009 – 2010 (do 30 września) 185 przetargów, jedynie 28 postępowań zakończyło się podpisaniem umów najmu nieruchomości zbędnych do obsługi pasażerów¹³. W pozostałych 157 przypadkach nie znaleziono natomiast oferentów zainteresowanych najmem lub dzierżawą pomieszczeń i powierzchni w administrowanych przez Oddział kolejowych obiektach dworcowych.

Braki w zatrudnieniu wpływały także negatywnie na funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli w Oddziale, czego wyrazem była nierzetelna realizacja zadań należących do Wydziału Kontroli Wewnętrznej i Audytu Wewnętrznego. Ze względu na niewystarczającą

⁸ Omawiane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wyjaśnienia, składane były przez członków kierownictwa i kierowników funkcjonalnych komórek organizacyjnych ODK.

⁹ Potrzeby w zakresie wielkości zatrudnienia zgłaszano na poziomie ok. 230 etatów, podczas gdy faktyczne zatrudnienie na koniec 2008 r. wynosiło 190 osób, na koniec 2009 r. – 195 osób, na koniec III kwartału 2009 r. – 199 osób i było zgodne z przydzielonym przez PKP S.A. limitem.

¹⁰ Zadania w tym zakresie nakładały na ww. wydziały postanowienia: §12 pkt 7, § 14 pkt 1 oraz § 19 ust. 1 pkt 1, 2 i 7 obowiązującego regulaminu organizacyjnego ODK.

¹¹ Szkolenia te dotyczyły: zawierania umów cywilnoprawnych w obrocie gospodarczym, zawierania umów najmu w centrach handlowych, zawierania umów najmu i dzierżawy oraz planowania marketingowego.

¹² W porównaniu z rokiem poprzedzającym.

¹³ Zgodnie z decyzjami Dyrektora ODK w sprawie wprowadzenia zasad oddawania do odpłatnego korzystania powierzchni nie związanych z obsługą ruchu kolejowego w nieruchomościach zarządzanych przez ODK, tryb przetargowy był obligatoryjny w przypadku gdy wartość rynkowa czynszu przekraczała równowartość 30 tys. EUR w skali roku dla umowy na czas nieoznaczony lub w przypadku czasu trwania umowy krótszego niż jeden rok liczonego za cały czas trwania umowy, lub w przypadku wpływu co najmniej dwóch ofert w wyniku ekspozycji na rynku. W badanym okresie, w wyniku przeprowadzonych negocjacji, zawarto ponadto 1.789 umów najmu.

obsadę kadrową Wydział ten nie realizował zadań audytowych¹⁴. Nie sporządził ponadto planu kontroli na I kwartał 2009 r., co wg złożonych wyjaśnień¹⁵ spowodowane było udziałem pracownika Wydziału w kontroli przeprowadzanej przez Centralę PKP S.A. W 2010 r. kontroler ten wykonywał z kolei zadania, które nie wchodziły w zakres działania Wydziału, w tym m.in. czynności doradcze przy tworzeniu nowego regulaminu organizacyjnego oraz związane z opracowaniem procedury udzielania zamówień. W wyniku omawianej organizacji pracy, Wydział na 11 kontroli zaplanowanych do przeprowadzenia, w okresie od kwietnia 2009 r. do września 2010 r., zrealizował zaledwie 6.

Pomimo stwierdzenia w trakcie przeprowadzonych kontroli szeregu istotnych nieprawidłowości, Wydział nie przeprowadził kontroli sprawdzających realizację wniosków pokontrolnych i wydanych w tym zakresie zaleceń¹⁶. Podkreślić należy, że obowiązek takich działań wynikał zarówno z postanowień regulaminu organizacyjnego ODK (§ 19 ust.1 pkt 2), jak i z instrukcji dotyczącej procedur przeprowadzania kontroli. Brak ww. kontroli sprawdzających oraz niewykonywanie zadań audytowych, w poważnym stopniu ograniczał możliwość sprawowania przez kierownictwo ODK rzetelnego nadzoru nad działaniami podległych komórek funkcjonalnych i wykonawczych jednostek organizacyjnych¹⁷.

1.3. ODK nie zrealizował, nałożonych postanowieniami regulaminu organizacyjnego zadań w zakresie sporządzenia planów marketingowych w odniesieniu do zarządzanych i administrowanych, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2010 r., 83 kolejowych obiektów dworcowych. Nie wypracował również strategii działania ww. dworców, co wg złożonych wyjaśnień¹⁸ spowodowane było udziałem pracowników Oddziału w pracach zespołu powołanego w Centrali PKP S.A. do opracowania dokumentu pn. „Strategia utrzymania i funkcjonowania dworców kolejowych”. NIK nie uznała za przekonywujące tych argumentów, gdyż ww. Strategia¹⁹ odnosiła się do wszystkich (2641) kolejowych obiektów dworcowych, jakimi PKP S.A. dysponowała w czasie jej tworzenia oraz do elementów infrastruktury dworcowej zarządzanych również przez inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze²⁰. Strategia ta stanowiła ponadto koncepcję poprawy jakości usług pasażerskich w Polsce, m.in. w drodze tworzenia „nowoczesnych intermodalnych centrów obsługi z wykorzystaniem dworców kolejowych jako zintegrowanych węzłów przesiadkowych” i jakkolwiek dotyczyła również działalności ODK, to nie odnosiła się w sposób szczegółowy do zagadnień związanych z zarządzaniem, administrowanymi przez tę jednostkę, 83 kolejowymi obiektami dworcowymi. Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że regulamin organizacyjny ODK nie nakładał w sposób jednoznaczny zadań, w zakresie opracowywania planów marketingowych wykorzystania na cele komercyjne zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości, na jednostki wykonawcze, zarządzające nimi bezpośrednio tj. Rejony Dworców Kolejowych²¹. Brak realizacji tych zadań, w świetle ustaleń kontroli, wpływał negatywnie na rzetelne wypełnianie nałożonych na Oddział obowiązków w zakresie „organizacji i prowadzenia racjonalnej i efektywnej gospodarki nieruchomościami

¹⁴ Obowiązek taki wynikał z postanowień regulaminu organizacyjnego ODK.

¹⁵ Por. przypis nr 8.

¹⁶ Wydział przeprowadził w badanym okresie łącznie 14 kontroli (w tym 8 doraźnych), z których 4 dotyczyły zagadnień związanych zagospodarowaniem nieruchomości dworcowych na cele komercyjne.

¹⁷ Rejonów Dworców Kolejowych w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.

¹⁸ Por. przypis nr 8.

¹⁹ Opracowana w dniu 27 maja 2009 r. przez Biuro Strategii i Rozwoju Centrali PKP S.A.

²⁰ M.in. Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami oraz PKP PLK S.A.

²¹ Regulamin poza ogólnym określeniem, że do zadań Rejonu należy zarządzanie i administrowanie nieruchomościami dworcowymi” (§25) ustalał dla tych jednostek jedynie zadania polegające na wnioskowaniu do Dyrektora Oddziału „w zakresie komercyjnego zagospodarowania zarządzanych nieruchomości dworcowych, w tym oddanie powierzchni użytkowych nieruchomości lub ich części do odpłatnego korzystania” oraz „prowadzenie działalności dla pozyskania podmiotów w zakresie komercyjnego zagospodarowania powierzchni użytkowych nieruchomości dworcowych”.

dworcowymi, w tym działalności marketingowej”, „opracowywania programów zagospodarowania i racjonalnego wykorzystania obiektów dworcowych”, „reklamy i promocji nieruchomości dworcowych” a przede wszystkim „organizowania i prowadzenia komercyjnego zagospodarowania nieruchomości dworcowych i terenów wokół dworców”²².

ODK nie realizował również w sposób dostateczny zadań związanych z wdrażaniem do realizacji programów funkcjonalno – użytkowych na administrowanych dworcach²³. Stwierdzono, że na zarządzane 83 kolejowe obiekty dworcowe, Oddział posiadał tylko 17 takich programów (20,5%). Ustalono przy tym, że łączny koszt programów opracowanych przez firmy zewnętrzne przekroczył w zbadanym okresie 451 tys. zł (netto), przy czym w pewnych przypadkach realizacja zadań przewidzianych tymi opracowaniami nie przyniosła zakładanych rezultatów²⁴.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepełną realizację przez Oddział planów przychodów z najmu i dzierżawy nieruchomości dworcowych wykorzystywanych na cele komercyjne.

Oddział nie zrealizował w zbadanym okresie planów przychodów z najmu i dzierżawy zarządzanych nieruchomości dworcowych. Z tytułu zagospodarowania na cele komercyjne nieruchomości dworcowych uzyskał w 2009 r. przychody w kwocie 55.733 tys. zł, które były niższe od planowanych o 2.167 tys. zł (tj. o 3,7%). W 2010 r. (do 30 września) uzyskał przychody w kwocie 37.907 tys. zł, która była niższa o 7.000 tys. zł (tj. o 15,6%) od zaplanowanej. Wg złożonych wyjaśnień²⁵ przyczyną niepełnej realizacji planu przychodów w 2009 r. była pogarszająca się sytuacja gospodarcza kontrahentów wynajmujących na cele komercyjne powierzchnie w obiektach ODK, co w konsekwencji powodowało rezygnację lub ograniczanie działalności przez tych przedsiębiorców. Powodem znaczącego przeszacowania przychodów z najmu i dzierżawy w 2010 r. był z kolei brak znajomości, na etapie tworzenia planu przez ODK, szczegółowych harmonogramów wyłączeń z eksploatacji największych obiektów dworcowych na potrzeby prowadzenia inwestycji oraz remontów głównych²⁶. Uzyskanie przychodów niższych o 7 mln zł od zaplanowanych spowodowane było w głównej mierze rozwiązaniem w 2010 r. części umów najmu i dzierżawy powierzchni użytkowych w tych obiektach. Oddział nie wypracował jednak alternatywnego planu zintensyfikowania działań w celu zagospodarowania zbędnych do obsługi pasażerów powierzchni na pozostałych, czynnych obiektach dworcowych, pomimo że wyłączane z eksploatacji dworce generowały średniomiesięcznie w 2009 r. przychody z działalności komercyjnej w wysokości ok. 2,4 mln zł.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób prowadzenia przez Oddział dokumentacji dotyczącej objętych kontrolą 19 umów, związanych z oddawaniem do odpłatnego korzystania nieruchomości oraz stwierdzone przypadki niewłaściwego umocowania pracowników ODK do składania oświadczeń woli w imieniu PKP S.A., przy podpisywaniu umów najmu.

3.1. Analiza kontrolna przechowywanej w ODK dokumentacji przetargowej, związanej z podpisaniem 19 umów najmu, wykazała jej niekompletność. Stwierdzono następujące braki wymaganych w procedurach załączników do tych umów: w 15 przypadkach

²² Tj. zadań ustalonych m.in. dla Wydziału Marketingu w § 15 pkt 1,2,4 i 8 regulaminu organizacyjnego ODK.

²³ Nałożonych na Wydział marketingu w § 15 pkt 6 obowiązującego regulaminu organizacyjnego.

²⁴ Na przykład, ustalonych w programie funkcjonalno – użytkowym dla dworca kolejowego Tarnów Główny przygotowanym (za kwotę 30 tys. zł netto) a następnie realizowanym przez firmę doradczą Cushman & Wakefield Polska Sp. z o.o.

²⁵ Por. przypis nr 8.

²⁶ M.in. dworce kolejowe w Gdyni, Katowicach, Wrocławiu, Warszawie Centralnej i Wschodniej, Przemyśle, Elblągu oraz Malborku.

regulaminów świadczenia usług na dostawę mediów, w 3 – kopii umów na dostawę energii elektrycznej oraz kopii umowy na wywóz nieczystości i karty informacyjnej.

Występowały przypadki, w których umowy zawierały błędy lub ich postanowienia były nieprecyzyjne. Przykładowo - w umowie nr D4h-612-341/2009 nałożono na najemcę obowiązek zawarcia oraz dostarczenia do ODK kserokopii umowy na dostawę energii elektrycznej, pomimo że kontrahent nie korzystał z tej energii; - w karcie informacyjnej do umowy nr DR4mb-612-468/2010 z dnia 2 czerwca 2010 r. oraz w protokole zdawczo-odbiorczym przedmiotu najmu do umowy nr D4h-612-18/2009 z dnia 15 lutego 2009 r. nie umieszczono dat będących potwierdzeniem stanu faktycznego w nich ustalonego; - protokół z przeprowadzonych negocjacji do umowy nr D5e-612-602/2010 z dnia 28 lipca 2010 r. zawierał istotny błąd co daty sporządzenia.

3.2. Ustalenia kontroli wykazały, że 4 spośród 19 zbadanych umów zostały podpisane ze strony ODK przez osoby, którym nie zostały udzielone w tym zakresie pełnomocnictwa notarialne, wymagane w świetle postanowień § 2 ust. 1 uchwały nr 584 Zarządu PKP S.A. z dnia 14 listopada 2006 r. Były to umowy: nr D4a-612-202/2009 z dnia 13 marca 2009 r. - podpisana w sposób nieuprawniony przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. zarządzania Rejonem Dworców Kolejowych; nr D4d-612-711/2009 z dnia 25 września 2009 r. - podpisana (jw.) przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. marketingu; nr D4h-612-388/2009 z dnia 3 czerwca 2009 r. - podpisana (jw.) przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Rejonem Dworców Kolejowych, nr D4b-612-636/2009 z dnia 26 sierpnia 2009 r. - podpisana (jw.) przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Rejonem Dworców Kolejowych. Ponadto umowa najmu nr D4a-612-202/2009 z dnia 13 marca 2009 r. została zmieniona aneksem nr 1 z dnia 13 maja 2009 r. oraz aneksem nr 2 (obowiązującym od 01.07.2009 r.) - bez daty, które zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Rejonem Dworców Kolejowych, pomimo że nie zostało udzielone temu pracownikowi pełnomocnictwo notarialne.

Podpisanie ww. umów przez osoby nie posiadające pełnomocnictw udzielonych w formie przewidzianej w § 2 ust. 1 przywołanej uchwały Nr 584 może powodować wątpliwości, co do ważności ich postanowień. Umowy te (w przypadku ich dalszego obowiązywania) wymagają potwierdzenia ze strony Zarządu PKP S.A., zgodnie z przepisem art. 103 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Oddziału w zakresie egzekwowania opłat czynszowych od kontrahentów, wynajmujących i dzierżawiących zbędne do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowe.

Wielkość zaległych należności, z tytułu opłat czynszowych za najem i dzierżawę administrowanych przez ODK nieruchomości dworcowych ulegała w 2009 r. zwiększeniu o 5.079,2 tys. zł (40 %) i wynosiła 17.718,9 tys. zł²⁷. W strukturze tych zaległości największy udział (39%) miały należności przeterminowane powyżej 360 dni, które zwiększyły się w 2009 r. o 3.444,8 tys. zł (99,4 %) i osiągnęły poziom 6.911,7 tys. zł.

W następnym roku ogólna kwota zaległości czynszowych zmniejszyła się o 1.425,3 tys. zł (8%). Nie nastąpiło to jednak w wyniku poprawy skuteczności podejmowanych przez ODK działań windykacyjnych, lecz w głównej mierze wynikało to z faktu zdjęcia z ewidencji księgowej kwot wynikających z ugód zawartych z dłużnikami²⁸. Ponadto wielkość przeterminowanych należności, z tytułu komercyjnego zagospodarowania nieruchomości dworcowych, przekraczała na dzień 30 września 2010 r. kwotę 16.293 tys. zł²⁹.

²⁷ W stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.

²⁸ Na przykład – nie można uznać za efektywne działania windykacyjne ugody opisanej w pkt 5 niniejszego wystąpienia.

²⁹ Wg przedstawionych przez ODK danych, migrowanych do systemu Windykacja w dniu 8 października 2010 r.

Ustalenia kontroli wykazały, że negatywny wpływ na powstawanie tak wysokich zaległości czynszowych miała duża fluktuacja kadr i braki kadrowe w Wydziale Windykacji Należności³⁰. W okresie objętym kontrolą działania windykacyjne prowadzone były przez zespół składający się z dwóch do trzech osób, w tym zatrudnianych okresowo na umowę zlecenia. Systematycznie zmniejszała się liczba upomnień i wezwań do zapłaty, kierowanych do kontrahentów zalegających z płatnościami³¹. Inną przyczyną niskiej skuteczności windykacji były trudności techniczne, spowodowane testowaniem i wdrażaniem od początku 2010 r. nowego systemu księgowo – finansowego (SAP). Przerwy w dostępie do danych kontrahentów spowodowały zakłócenia w przepływie informacji, co uniemożliwiło monitowanie i raportowanie windykacji należności z tego systemu, a tym samym podejmowanie płynnych działań w tym zakresie.

Zdaniem NIK, negatywny wpływ na windykację należności miało również nieustalenie sprecyzowanych zadań w tym zakresie dla jednostek wykonawczych - Rejonów Dworców Kolejowych, współpracujących bezpośrednio z kontrahentami. Postanowienia regulaminu organizacyjnego ODK³² były bowiem w tym zakresie niespójne, gdyż nie zaliczały zagadnień związanych z windykacją należności do zadań i zakresu działania Rejonu (§ 26). Nie przypisywały także takich obowiązków „Kierownictwu Rejonu” (§ 27) oraz „Kierującemu Rejonem” (§ 28 ust.1)³³. Ogólne obowiązki w tym zakresie nakładały natomiast na „Zarządcę Rejonu”, do którego zadań należały: *„bieżący nadzór i kontrola wykorzystywania i użytkowania nieruchomości dworcowych zgodnie z ich przeznaczeniem, przepisami prawa i zawartymi przez Oddział umowami, oraz nadzór nad windykacją należności”* (§ 28 ust. 2 pkt 13)³⁴ oraz na „Administradora nieruchomości”, który miał brać *„współudział w windykacji należności z nieruchomości dworcowych od ich użytkowników”* (§ 34 ust. 1 pkt 4).

Kolejną przyczyną wysokiego poziomu zaległości czynszowych była niska efektywność działań zewnętrznych firm windykacyjnych, a także egzekucji komorniczej prowadzonej po wyrokach sądowych. Ogólna wartość wierzytelności przekazana przez ODK do odzyskania przez firmy zewnętrzne wyniosła, w latach 2008 - 2010 (do 30 września), 11.130,3 tys. zł, przy czym firmy windykacyjne odzyskały w tym okresie na rzecz PKP S.A. jedynie 6.804,1 tys. zł (61,1%)³⁵. W wyniku egzekucji komorniczej odzyskano tylko 4,2% (156,8 tys. zł) spośród przekazanych 139 spraw na łączną kwotę 3.735,7 tys. zł³⁶.

Oddział nie podejmował przy tym efektywnych działań w zakresie windykacji odsetek, naliczanych od zaległych opłat czynszowych. W zbadanym okresie odzyskano z tego tytułu zaledwie 24,7 tys. zł, co stanowiło 0,9% wartości należnych odsetek w kwocie 2.890,5 tys. zł. Analiza wybranych akt windykacyjnych wykazała ponadto, że dokumentacja w tych

³⁰ Omówione w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³¹ W roku 2008 wysłano 2.763 szt. takich monitów, podczas gdy w roku 2009 – 2.483, a w okresie III kwartałów roku 2010 – zaledwie 1.011 szt.

³² Stanowiący załącznik nr 3 do regulaminu organizacyjnego PKP S.A., wprowadzonego zarządzeniem nr 6 Zarządu PKP S.A. z dnia 19 sierpnia 2009 r.

³³ Poza ogólnym zadaniem związanym ze sprawowaniem bezpośredniego nadzoru *„nad pracą samodzielnych stanowisk pracy w Rejonie”* (§ 28 ust. 1 pkt 23).

³⁴ Do zasadniczych zadań Zarządcy Rejonu należało: *„bieżące organizowanie pracy oraz sprawowanie nadzoru nad utrzymaniem sprawności techniczno – eksploatacyjnej budynków, budowli i urządzeń technicznych, utrzymanie porządku i czystości zarządzanych nieruchomości dworców kolejowych i terenów wokół tych dworców”*.

³⁵ Windykacja należności przez firmy zewnętrzne wykazywała tendencję spadkową. W roku 2008 przekazano do windykacji 6.801,4 tys. zł (odzyskano 4.434,6 tys. zł), w roku 2009 – 3.547,3 tys. zł (odzyskano 1.995,1 tys. zł), a do 30 września 2010 r. na przekazane do windykacji 781,6 tys. zł, odzyskano 374,4 tys. zł.

³⁶ W roku 2008 przekazano 19 spraw na łączną kwotę 575,4 tys. zł – do końca III kwartału 2010 odzyskano z tego tytułu 22,6 tys. zł (3,9%); w roku 2009 przekazano 34 sprawy na łączną kwotę 1.976,7 tys. zł – do końca III kwartału 2010 odzyskano z tego tytułu 49,2 tys. zł (2,5%); w roku 2010 przekazano 86 spraw na łączną kwotę 1.183,6 tys. zł - do końca III kwartału 2010 odzyskano z tego tytułu 85 tys. zł (7,2%).

sprawach prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi w ODK procedurami³⁷. Znajdujące się w dokumentacji karty akt windykacyjnych były nieponumerowane i niekompletne oraz przechowywane bez zachowania porządku chronologicznego.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niegospodarne i niecelowe działania ODK, które doprowadziły do zawarcia na niekorzystnych warunkach ugody z MARCPOL J.V. Sp. z o.o.³⁸, w wyniku której PKP S.A. zrezygnowała z dochodzenia odszkodowania w kwocie 7.057,9 tys. zł, z tytułu bezumownego korzystania przez tę spółkę z powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna.

Wyniki kontroli wskazują, że w dniu 31 maja 2010 r. zawarta została pomiędzy ODK a Marcpol ugoda³⁹ dotycząca warunków zakończenia sporu sądowego w sprawie wypłaty na rzecz PKP S.A. odszkodowania w kwocie 7.807,9 tys. zł⁴⁰, 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 dworcu⁴¹, 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 udzielonych w tej sprawie wyjaśnień⁴², zawarcie przez ODK ugody na tak niekorzystnych warunkach⁴³, związanych z rezygnacją z dochodzenia roszczeń w kwocie 7.057,9 tys. zł⁴⁴, spowodowane było koniecznością szybkiego zwolnienia przez Marcpol i jego podnajemców, zajmowanych bezprawnie⁴⁵ powierzchni użytkowych na dworcu Warszawa Centralna, przeznaczonych do remontu w związku z przygotowaniami tego obiektu do obsługi pasażerów podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „EURO 2012”. Niedopuszczenie przez Marcpol do zwolnienia zajmowanych bezumownie powierzchni lub ewentualne przedłużenie się postępowania eksmisyjnego mogło, zdaniem ODK, doprowadzić do niewykonania tego remontu⁴⁶ oraz zagrażało nałożeniem na PKP S.A. przez wykonawcę zaplanowanych prac remontowych kary umownej w kwocie 11.588,7 tys. zł⁴⁷.

NIK nie uznała powyższych argumentów za przekonujące, gdyż z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika, iż ugoda została zawarta przed podpisaniem w dniu 5 lipca 2010 r. umowy wykonawczej na przeprowadzenie ww. prac remontowych oraz że ODK podejmował działania związane z odzyskaniem zajmowanych przez Marcpol nieruchomości w sposób

³⁷ Sposób prowadzenia akt windykacyjnych określono w instrukcji pn. „Zasady windykacji należności Spółki PKP S.A.”, wprowadzonej do stosowania przez jednostki organizacyjne PKP S.A. uchwałą nr 637 Zarządu PKP S.A. z dnia 27 listopada 2007 r.

³⁸ Zwanej dalej „Marcpol”.

³⁹ Poświadczona protokołem z dnia 24 czerwca 2010 r. z posiedzenia Sądu Okręgowego w Warszawie, na warunkach wypracowanych w trakcie negocjacji toczonych w imieniu PKP S.A. przez kancelarię prawną Weil, Gotshal & Manges z MARCPOL J.V. Sp. z o.o.

⁴⁰ Podano wartość roszczenia PKP S.A., po kolejnych rozszerzeniach powództwa, na dzień 30 kwietnia 2010 r.

⁴¹ 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.

⁴² Por. przypis nr 8.

⁴³ Zaakceptowanych przez Zarząd PKP S.A. uchwałą nr 334 z dnia 21 maja 2010 r.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Fakt bezumownego korzystania przez Marcpol z powierzchni dworca Warszawa Centralna, potwierdzony został prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego z dnia 27 sierpnia 2009 r.

⁴⁶ Przewidzianego do zakończenia w IV kwartale 2011 r.

⁴⁷ Zgodnie z postanowieniami podpisanej w dniu 5 lipca 2010 r. umowy, dotyczącej przeprowadzenia tego remontu, wykonawca w przypadku nieudostępnienia mu placu budowy w ustalonym terminie, miał prawo od umowy odstąpić i nałożyć na PKP S.A. karę w wysokości 20% wartości zaplanowanych prac, tj. w ww. kwocie 11.588,7 zł.

przewlekły. Zaniechał ponadto podejmowania w tym zakresie skutecznych działań, wynikających z przepisu art. 222 ust. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.). Zwraca przy tym uwagę fakt, że przedmiotowa ugoda została zawarta przez Oddział⁴⁸, pomimo wydania w dniu 27 sierpnia 2009 r. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wyroku, 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 przywołana umowa najmu wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r. Pomimo tak korzystnego wyroku, ODK nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania nieopuszczonych przez Marcpol nieruchomości i dopiero w dniu 12 marca 2010 r. (tj. po upływie 6 miesięcy), złożył powództwo o eksmisję tej spółki z powierzchni dworcowych⁴⁹.

Ustalenia kontroli wskazują również, że omawiana ugoda zawarta została przez ODK przede wszystkim w oparciu o opinię kancelarii prawnej⁵⁰, zatrudnionej do prowadzenia negocjacji z Marcpol, wg której wyliczona na podstawie operatów szacunkowych kwota odszkodowania na rzecz PKP S.A., z tytułu bezumownego zajmowania pomieszczeń na dworcu Warszawa Centralna, była wielokrotnie zawyżona, gdyż przewyższała kwoty wykazane przez biegłych powołanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie⁵¹. Kancelaria ta uzasadniała ponadto zawarcie ugody na opisanych warunkach, możliwością kasacji ww. prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego⁵². NIK nie podzieliła tej opinii ponieważ ustalenia kontroli wykazały, iż inni najemcy za korzystanie z analogicznych powierzchni na dworcu Warszawa Centralna, uiszczali czynsz naliczany według stawek ustalonych w oparciu o takie same operaty szacunkowe⁵³, jak dla powierzchni zajmowanych przez Marcpol. Tym samym nawet w przypadku kasacji wyroku⁵⁴, przywołane przez ww. kancelarię, obliczenia biegłych sądowych nie zobowiązywały Sądu do uznania roszczeń ODK z tytułu bezumownego korzystania przez Marcpol z powierzchni dworcowych, za bezzasadne lub zawyżone. W ocenie NIK podjęte w tej sprawie decyzje kierownictwa ODK, zaakceptowane przez Zarząd PKP S.A., były tym samym niecelowe i niegospodarne. Niecelowe i niegospodarne było również zamieszczenie w umowie dotyczącej remontu, zajmowanych bezprawnie przez Marcpol powierzchni dworcowych⁵⁵, postanowień dotyczących wypłaty na rzecz wykonawcy kar umownych, w przypadku nieudostępnienia mu placu budowy w ustalonym przez strony terminie. Wskazują na to okoliczności związane z wieloletnim, bezprawnym zajmowaniem tych powierzchni przez Marcpol. Zdaniem NIK, Oddział przy zawieraniu tej umowy powinien zakładać możliwość nieopuszczenia pomieszczeń zajmowanych przez Marcpol (lub jego podnajemców) na zasadach dobrowolnych, a tym

⁴⁸ Por. przypis nr 39.

⁴⁹ Wezwanie w sprawie opuszczenia i opróżnienia przez Marcpol zajmowanych bezumownie powierzchni dworcowych, skierowane zostało przez ODK do tej firmy pismem z dnia 17 października 2009 r.

⁵⁰ Por. przypis nr 39.

⁵¹ Przed ww. Sądem toczyła się sprawa z powództwa PKP S.A. o zapłatę odszkodowania przez Marcpol.

⁵² Na prawomocny wyrok z dnia 27 sierpnia 2009 r. Marcpol wniósł skargę kasacyjną.

⁵³ Ustalenia kontroli wykazały, że wg operatu szacunkowego średniomiesięczna wartość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej zajmowanej bezumownie przez Marcpol wynosiła 161,8 zł, a dla analogicznych nieruchomości dworcowych zajmowanych przez innych najemców, kształtowała się w 2006 r. i 2009 r. (odpowiednio): od 295 zł do 425 zł oraz od 295 zł do 425 zł - dla powierzchni w holu głównym; od 190 zł do 280 zł oraz od 250 zł do 310 zł - dla powierzchni w galerii wschodniej przy wejściach podziemnych i od 105 zł do 120 zł oraz od 90 zł do 100 zł dla pozostałej części tej galerii; od 25 zł do 40 zł oraz od 23 zł do 50 zł dla powierzchni magazynowych zlokalizowanych na poziomie 2 itp.

⁵⁴ W wydanej na rzecz ODK opinii, kancelaria prawna nie podała przesłanek, które mogłyby uzasadniać kasację prawomocnego wyroku z dnia 27 sierpnia 2009 r.

⁵⁵ Por. przypis. Nr 47.

samym przewidywać możliwość rozpoczęcia remontu po opróżnieniu powierzchni dworcowych lub zakończeniu postępowania eksmisyjnego.

Niezależnie od negatywnej oceny ogólnej skontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia:

1. Umieszczanie przez ODK w umowach najmu i dzierżawy nieruchomości dworcowych klauzul, umożliwiających zwiększenie czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez GUS, jak również w przypadku wzrostu obciążeń publicznoprawnych lub wprowadzenia nowych obciążeń ponoszonych w związku z przedmiotem umów, o ich wysokość.

2. Działania przygotowawcze podejmowane w związku z przejmowaniem do zarządzania i administrowania od PKP S.A. OGN 833 czynnych dworców kolejowych.

W związku z decyzją nr 16 Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego PKP S.A. z dnia 26 marca 2010 r.⁵⁶, w piśmie z dnia 15 kwietnia 2010 r. skierowanym do Rejonów Dworców Kolejowych, Dyrektor Oddziału w sposób precyzyjny ustalił zasady realizacji wyżej przywołanej decyzji. Szczegółowo opisano procedury obowiązujące zarówno podczas prac przygotowawczych, poprzedzających przejmowanie nieruchomości i innych składników majątku rzeczowego, związane z przejmowaniem umów przychodowych i kosztowych, przejmowaniem dokumentacji, a także informacji o prowadzonych zadaniach inwestycyjnych.

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

- 1) Podjęcie działań w celu dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników do poziomu zapewniającego prawidłową realizację zadań ustalonych dla Oddziału.
- 2) Uwzględnianie w planach przychodowych z najmu i dzierżawy nieruchomości przeznaczonych na cele komercyjne skutków finansowych, wynikających z wyłączeń obiektów dworcowych, na których przewidziano prace inwestycyjne lub remontowe.
- 3) Opracowanie strategii i planów marketingowych obejmujących działania związane z efektywnym wykorzystaniem na cele komercyjne zbędnych do obsługi pasażerów nieruchomości dworcowych.
- 4) Zwiększenie nadzoru nad wypełnianiem przez pracowników procedur ustalonych w decyzji nr 58 z dnia 16 listopada 2009 r. Dyrektora ODK, odnoszących się do katalogu obligatoryjnie wymaganych dokumentów przetargowych.
- 5) Konwalidację umów najmu nieruchomości, podpisanych w imieniu ODK przez osoby nieuprawnione, w drodze ich potwierdzenia przez Zarząd PKP S.A.
- 6) Poprawę skuteczności działań w zakresie windykacji należności z tytułu opłat czynszowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Dyrektor 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 Pani Dyrektor prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych Najwyższej

⁵⁶ W sprawie określenia składników majątku wchodzących w skład czynnych dworców kolejowych, zgodnie z zakresem prac przygotowawczych w części obejmującej przejęcie składników majątku i umów wraz z niezbędną dokumentacją.

Izby Kontroli 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 ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.