



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 16 luty 2011 r.

**Pani
Halina Laskowska
Dyrektor
PKP S.A. Oddziału Gospodarowania
Nieruchomościami w Warszawie**

P/10/063
LWA-4101-31-01/10

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie skontrolowała działalność PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Warszawie, zwanego dalej „Oddziałem” lub „OGN”, w zakresie wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 12 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Pani Dyrektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Oddziału w zakresie wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego. Podstawę tej oceny ogólnej stanowią oceny jednostkowe badanych zagadnień wynikające z następujących ustaleń dokonanych w toku kontroli:

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

² Tj. nieruchomości zwanych dalej „nieruchomościami zbędnymi”, które nie zostały przeznaczone do przekazania spółkom kolejowy, utworzonym na podstawie art. 14, 15 i 19 *ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”* (Dz.U. Nr 84 poz.948 ze zm.) oraz nieruchomości niezagospodarowanych przez PKP S.A., przeznaczonych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie efektywność zagospodarowania przez OGN nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego.

Na 30 września 2010 r. Oddział zagospodarował na te cele w drodze: sprzedaży, najmu, dzierżawy oraz w inny sposób jedynie:

- 1 067 spośród 6 597 (16,2%) działek gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 363,581 ha (10,7% powierzchni ogółem działek gruntowych), 10.7
- 538 spośród 1 213 (44,4%) budynków (z wyłączeniem dworców) o łącznej powierzchni 210,517 tys. m² (83,9% pow. ogółem budynków),
- 124 spośród 189 (65,6%) wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych o łącznej powierzchni 5,062 tys. m² (15,6% pow. ogółem wyłączonych z eksploatacji dworców),
- 233 spośród 490 (47,5%) budowli oraz innych obiektów inżynierii lądowej.

Brak skutecznych działań w zakresie zagospodarowania „nieruchomości zbędnych” powodował, że przyjęty na 2010 r. plan przychodów zbycia komercyjnego składników majątku trwałego i mieszkań wykonany został do 30 września 2010 r. w wysokości tylko 18,7%, a wykonanie planu na 2008 r. nie przekroczyło 28%. Przekroczenie w 2009 r. wykonania omawianego planu o 562,5% miało charakter nadzwyczajny, ponieważ było związane z niezaplanowaną sprzedażą 3 nieruchomości zabudowanych obiektami wielkiej wartości, należącymi do podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału ds. ekonomiczno-finansowych, głównymi przyczynami niewykonania planu przychodów ze sprzedaży były: przedłużające się procedury podziałowe, wyceny nieruchomości nieuwzględniające kryzysu na rynku nieruchomości, nieatrakcyjna lokalizacja sprzedawanych terenów oraz brak uzgodnień Spółek z Grupy PKP na komercyjny obrót (około 10% zaplanowanych nieruchomości).

Wyniki kontroli wskazują, że jednym powodów niskiej efektywności zagospodarowania „nieruchomości zbędnych” było nieuregulowanie ich stanu prawnego. Na 30 września 2010 r. Oddział posiadał 4 336 nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, co stanowiło 65,7% (6 597) ogólnej liczby nieruchomości gruntowych.

Przychody ogółem z tytułu zagospodarowania przez OGN nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego wyniosły 665 175,3 tys. zł w 2009 r. i 79 917,9 tys. zł w 2010 r. (do 30 września), a koszty odpowiednio: 563 208 tys. zł i 75 680,4 tys. zł. Koszty związane z utrzymaniem nieruchomości przeznaczonych do zagospodarowania wynosiły w tym okresie 76 319,9 tys. zł

i 64 462 tys. zł. W efekcie koszty utrzymania np. wyłączonych przez PKP S.A. z eksploatacji dworców kolejowych wynosiły w 2009 r. i 2010 r. (9 miesięcy) odpowiednio 622,7 tys. zł oraz 249,0 tys. zł i przewyższały przychody z zagospodarowania tych obiektów o 361,8 tys. zł oraz o 183,8 tys. zł.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie przez Oddział procesu windykacji należności ze: sprzedaży, najmu lub dzierżawy „nieruchomości zbędnych”.

Na 30 września 2010 r. kwota przeterminowanych o ponad 2 miesiące należności OGN z tytułu zagospodarowania nieruchomości przekraczała 109 047,6 tys. zł i była wyższa o 16,5% niż kwota należności na koniec 2009 r. Wzrost zaległości spowodowany był m. in. przewlekłym prowadzeniem postępowań windykacyjnych przez Oddział.

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 20 przypadków o najdłuższym okresie niespłacania należności lub o największej kwocie niespłaconych należności stwierdzono, że według stanu na 30 września 2010 r.:

- w 3 przypadkach nie rozwiązano umów, pomimo opóźnień w spłacie należności od 5 do 26 miesięcy, co było niezgodne z postanowieniami umów oraz Instrukcji „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”³, określających obowiązek rozwiązania umowy po 60 dniach od upływie terminu wymagalności. Łączna kwota zadłużenia tych najemców wynosiła 159,6 tys. zł;
- w 2 przypadkach rozwiązano umowę dopiero po upływie od 12 do 24 miesięcy od powstania zaległości, które wynosiły 12,6 tys. zł;
- w 11 przypadkach umów nie wysłano do dłużników monitów, co było niezgodne z § 10 ust. 1 pkt 2 cyt. Instrukcji;
- w 2 przypadkach wezwania do zapłaty wysyłano po upływie roku od powstania zaległości, choć zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 4 cyt. Instrukcji należało je wysłać w terminie 52 dni po dacie wymagalności,
- w 3 przypadkach, pomimo upływu od 12 do 18 miesięcy od powstania zaległości, nie skierowano spraw na drogę postępowania sądowego wysyłając kolejne wezwania do zapłaty. Łączne zadłużenie tych firm wynosiło 1 739,2 tys. zł.

W kontrolowanym okresie pracownicy zatrudnieni w Samodzielnym stanowisku pracy do spraw kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego OGN nie przeprowadzali kontroli

³ § 23 pkt a Instrukcji „Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe”³, stanowiącej załącznik do Uchwały nr 637 Zarządu PKP SA z 27 listopada 2007 r

prawidłowości windykacji należności z tytułu: sprzedaży, najmu i dzierżawy „nieruchomości zbędnych”.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stan zabezpieczenia i utrzymania przeznaczonych przez OGN do zagospodarowania w sposób komercyjny budynków, w tym wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych.

Ogłędziny zarządzanych przez Oddział 10 nieruchomości niezwiązanych z prowadzeniem ruchu kolejowego wykazały, że w 1 przypadku nieruchomość nie była zabezpieczona przed kradzieżami, dewastacją i niszczeniem z powodu wyłamanych drzwi wejściowych, w 5 nieruchomościach stwierdzono brak zabezpieczenia przed niszczeniem (m. in. odpadający tynk i farba, grzyb, zacieki, nieszczelne lub powybijane okna, przeciekający dach). Było to niezgodne z przepisem art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴, według którego obiekty budowlane powinny być utrzymywane w należytych stanie technicznym i estetycznym, aby nie dopuścić do nadmiernego pogorszenia się właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Ponadto na 5 niezagospodarowanych budynkach nie zostały zamieszczone ogłoszenia o przeznaczeniu ich do sprzedaży, najmu lub dzierżawy, co zdaniem NIK ograniczało możliwość znalezienia potencjalnych nabywców lub kontrahentów zainteresowanych odpłatnym wykorzystaniem tych obiektów.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie stan zabezpieczenia interesów ekonomicznych PKP S.A. w zawartych i realizowanych przez Oddział umowach: sprzedaży, najmu i dzierżawy „nieruchomości zbędnych”.

4.1. Analiza 20 umów w zakresie ustalenia zabezpieczenia wierzytelności PKP S.A. wykazała, że w 3 umowach najmu nie ustalono zabezpieczenia wierzytelności Oddziału.

Z kolei wyniki oględzin 2 wynajmowanych nieruchomości wykazały, że w jednym przypadku najemca korzystał z zarządzanego przez OGN terenu PKP S.A., pomimo iż zawarta w tym zakresie umowa 6 miesięcy wcześniej uległa rozwiązaniu.

Ponadto stwierdzono, że w 1 przypadku Oddział nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania garażu, pomimo bezumownego korzystania z obiektu od 1999 r. i niewnoszenia opłat przez użytkownika.

4.2. Najwyższa Izba Kontroli, jako niegospodarne, ocenia działania – włączonej obecnie w strukturę Oddziału⁵ jednostki organizacyjnej PKP S.A. Oddział Gospodarowania

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623.

⁵ Z dniem 1 lipca 2010 r.

Nieruchomościami w Łodzi⁶ – związane z wydzierżawieniem nieruchomości gruntowych w Łodzi (działki nr: 71/137, 178/50 i 178/59 położonych w dzielnicy Widzew), poprzedzające sprzedaż tych nieruchomości na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą.⁷

Wyniki kontroli wykazały, że dokonana w 2009 r. sprzedaż⁸ ww. nieruchomości poprzedzona była podpisaniem pomiędzy PKP S.A. OGN w Łodzi a spółką, 14 listopada 2006 r., umowy ich dzierżawy. W umowie tej (pomimo wyrażenia przez PKP S.A. zgody na zabudowanie dzierżawionego terenu) nie zobowiązano spółki do powiadomienia właściciela gruntu o zgłoszeniu do użytkowania i otrzymaniu pozwolenia na użytkowanie budynków i budowli wybudowanych na tym terenie. Stan ten spowodował opóźnienie w złożeniu przez OGN w Łodzi deklaracji podatkowej dot. podatku od nieruchomości o około 8 miesięcy oraz powstanie zaległości podatkowych, od których naliczane były odsetki. Łączna kwota odsetek przysługujących Gminie Łódź, z tytułu nieterminowego uiszczania przez OGN w Łodzi podatku od dzierżawionych przez spółkę nieruchomości wyniosła (za rok 2008 i 6 miesięcy 2009 r.) ok. 500,7 tys. zł. Zaległości podatkowe nie zostały w pełni uregulowane przez OGN, a zobowiązania PKP S.A. z tego tytułu na 14 grudnia 2010 r. wynosiły 618,7 tys. zł.

Ponadto w umowie tej nie zawarto zapisu zapewniającego możliwość odpowiedniej zmiany stawki czynszu dzierżawnego, w momencie powstania obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości, naliczanego od wybudowanych przez spółkę na dzierżawionym gruncie budynków i budowli. Nieprecyzyjny zapis zamieszczony w § 7 pkt 2 umowy *„Wysokość stawki czynszu może ulec zmianie w przypadku pojawienia się nowych obciążeń publiczno – prawnych o wysokość tych obciążeń”* spowodował pomiędzy jej stronami spór interpretacyjny, a w konsekwencji brak wyrażenia zgody przez spółkę na podpisanie aneksu zwiększającego wysokość czynszu, w sposób pokrywający zwiększone zobowiązania podatkowe.

Sprawa zmiany wysokości stawki czynszu dzierżawnego, w związku ze zwiększeniem kwoty podatku od nieruchomości, naliczanego od wybudowanych budynków i budowli oraz braku zgody na podpisanie przez Spółkę stosownego aneksu do umowy, nie została skierowana przez OGN w Łodzi na drogę sądową. PKP S.A. zaniechała w tym zakresie działań, pomimo że zgodnie z § 21 umowy wszelkie spory związane z jej wykonaniem

⁶ Zwany dalej OGN w Łodzi.

⁷ Zwanej dalej spółką.

⁸ Na podstawie umowy kupna-sprzedaży zawartej 25 czerwca 2009 r. pomiędzy PKP S.A. a spółką.

miały być rozstrzygane przez właściwy rzeczowo sąd. Stan ten spowodował, że od 1 stycznia 2008 r. do 25 czerwca 2009 r. koszty utrzymania ww. nieruchomości (3 168 tys. zł) przewyższały przychody netto z tytułu dzierżawy (2 106 tys. zł) o kwotę ok. 1 062 tys. zł.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sposób przeprowadzenia w 2010 r. reorganizacji Oddziału oraz związanym z nią: przejęciem zadań realizowanych przez zlikwidowany OGN w Łodzi i przekazaniem czynnych dworców kolejowych do PKP S.A. Oddziału Dworce Kolejowe⁹.

Z dniem 1 lipca 2010 r., na mocy Zarządzenia Zarządu PKP S.A. w sprawie zmian organizacyjnych dotyczących jednostek organizacyjnych PKP S.A. Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami¹⁰, OGN w Łodzi został połączony z OGN w Warszawie. Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli Oddział nie sporządził protokołów zdawczo-odbiorczych przejęcia składników majątkowych oraz umów, należności i zobowiązań od włączonego w nową strukturę organizacyjną OGN w Łodzi oraz nie opracował projektów planów rzeczowo-finansowych dla całego, nowoutworzonego Oddziału, pomimo że Harmonogram wdrożenia tych zmian¹¹ przewidywał obowiązek ich sporządzenia odpowiednio do 10 i do 31 lipca 2010 r. Oddział nie posiadał też centralnego rejestru nieruchomości i umów związanych z ich zagospodarowaniem, który obejmowałby także nieruchomości byłego OGN w Łodzi.

Również reorganizacja Oddziału przeprowadzana na podstawie Decyzji nr 16 Prezesa Zarządu – Dyrektora Generalnego z 26 marca 2010 r., związana z przekazaniem czynnych dworców kolejowych do ODK, nastąpiła ze znacznym opóźnieniem. Pomimo zobowiązania OGN w tej decyzji do właściwego przygotowania się do tej reorganizacji i przekazania ODK do 15 grudnia 2010 r. posiadanych 119 czynnych dworców kolejowych, Oddział w ww. terminie przekazał jedynie składniki majątkowe wchodzących w skład 40 czynnych dworców kolejowych.

Niezależnie od negatywnych ocen przedstawionych powyżej obszarów działalności Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie:

I. Działania OGN związane z wyłanianiem kontrahentów do zagospodarowania „nieruchomości zbędnych”, pomimo ustalonych w tym zakresie nieprawidłowości.

⁹ Zwany dalej ODK.

¹⁰ Zarządzenie Nr 5 Zarządu PKP S.A. z 23 kwietnia 2010 r.

¹¹ Wprowadzony Decyzją Nr 23 Prezesa Zarządu - Dyrektora Generalnego z 28 kwietnia 2010 r.

Analiza 8 z 333 przeprowadzonych w latach 2009-2010 (do 30 września) postępowań przetargowych i rokowań wykazała, że w 7 zbadanych postępowaniach, prowadzonych w trybie przetargu ustnego, ustalona cena wywoławcza nie była niższa niż aktualna wartość rynkowa podana przez rzeczoznawcę majątkowego, a w 1 postępowaniu w trybie rokowań cena nie była niższa niż 2/3 wartości rynkowej. W badanych postępowaniach przetargowych stwierdzono, że ogłoszenia lub obwieszczenia o przetargach zawierały informacje określone w rozporządzeniach wykonawczych.¹² Oferenci przed przystąpieniem do przetargu wpłacali wadium w wysokości 10% ceny wywoławczej sprzedawanego składnika aktywów trwałych, w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu, a licytator, niezwłocznie po zakończeniu licytacji, sporządzał protokół z jej przebiegu. Sprzedaż nie następowała za cenę niższą od ceny wywoławczej zamieszczonej w ogłoszeniu o przetargu.

Stwierdzono jednak, że w żadnym z 8 analizowanych przypadków Komisja Przetargowa nie została powołana decyzją Dyrektora OGN, pomimo że obowiązek taki wynikał z postanowień uchwały Zarządu PKP S.A. ustalającej Zasady i tryb sprzedaży przez Spółkę Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna nieruchomości i innych aktywów trwałych¹³.

Wbrew obowiązkowi, określone w § 3 ust. 1 i 3 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na sprzedaż składników aktywów trwałych*, w czterech badanych postępowaniach przetargowych oferenci i osoby wchodzące w skład komisji przetargowej, nie złożyły przewidzianych oświadczeń umożliwiających stwierdzenie, że nie występowały w ich przypadku okoliczności zagrażające bezstronności przeprowadzanego postępowania przetargowego.

Analiza 12 spośród 1 929 umów na zagospodarowanie nieruchomości wykazała, iż umowy sprzedaży zawarte zostały przez OGN z kontrahentami wyłonionym w trybie przewidzianym przepisami ww. rozporządzeń w sprawie organizowania przetargów i rokowań. Umowy te podpisane zostały na warunkach określonych w rozstrzygniętych postępowaniach przetargowych lub w rokowaniach, a ustalone w nich ceny transakcyjne były zbliżone do średnich cen rynkowych sprzedaży, najmu lub dzierżawy nieruchomości na danym obszarze.

¹² *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji* (Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.) oraz *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na sprzedaż składników aktywów trwałych* (Dz. U. Nr 155, poz. 1231).

¹³ Uchwała nr 803 Zarządu PKP S.A. z 19 października 2009 r.

II. Działania OGN w zakresie zagospodarowania „zbędnych nieruchomości” w drodze przekazania Skarbowi Państwa i jednostkom samorządowym.

W wyniku podpisania, w okresie 2008-2010 (do 30 września), 31 umów dotyczących przekazania nieruchomości, w trybie art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁴, nastąpiło wygaśnięcie zobowiązań podatkowych OGN na kwotę 24 273,9 tys. zł.

III. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Oddział gospodarnie realizował zadania związane z likwidacją majątku zbędnego. W latach 2009-2010 r. zlikwidowanych zostało 422 obiektów o łącznej wartości 1 217, 3 tys. zł, a przeprowadzona likwidacja wpłynęła korzystnie na obniżenie należności z tytułu uiszczanego przez OGN podatku od nieruchomości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu poprawienia efektywności zagospodarowania na cele komercyjne „nieruchomości zbędnych”.
2. Podjęcie działań zmierzających do obniżenia poziomu zaległości z tytułu sprzedaży, najmu lub dzierżawy „nieruchomości zbędnych”, w tym przyspieszenia procesu windykacji i prowadzenie jej zgodnie z postanowieniami Instrukcji "Zasady windykacji należności Spółki Polskie Koleje Państwowe".
3. Powoływanie Komisji Przetargowych w trybie określonym w „Zasadach i trybie sprzedaży przez Spółkę Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna nieruchomości i innych aktywów trwałych”.
4. Podjęcie działań zmierzających do właściwego zabezpieczenia i utrzymania stanu technicznego „nieruchomości zbędnych”.
5. Przestrzeganie obowiązku ustalania we wszystkich umowy najmu i dzierżawy właściwych zabezpieczeń wierzytelności Oddziału.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Dyrektor, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z 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

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu.

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