



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 11 lutego 2011 r.

**Pan
Tadeusz Szulc**

**Dyrektor
PKP S.A. Oddziału
Gospodarowania Nieruchomościami
we Wrocławiu**

P/10/063
LWR-4101-24-01/2010

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 Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w PKP S.A. Dolnośląskim Oddziale Gospodarowania Nieruchomościami we Wrocławiu, zwanym dalej „Oddziałem” lub „OGN we Wrocławiu”, kontrolę wykorzystania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne, niezwiązane z prowadzeniem ruchu kolejowego w latach 2009- 2010 (do 30 września)².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 stycznia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Oddziału w zakresie efektywności zagospodarowania nieruchomości, sankcjonowania tzw. „bezumownego” korzystania z nieruchomości PKP S.A., przeprowadzonych postępowań na ich najem lub dzierżawę, windykacji należności, zagospodarowania nieruchomości poddanych oględzinom w trakcie kontroli, stanu likwidacji majątku zbędnego, a także w zakresie postępu prac nad regulowaniem statusu prawnego nieruchomości

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 kolejowym, utworzonych 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.

kolejowych. Przedstawionej oceny nie zmienia pozytywnie ocenione przez NIK prawidłowe wyłanianie kontrahentów Spółki, a także zagospodarowanie nieruchomości zbędnych poprzez ich przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu zaległości podatkowych PKP S.A.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania OGN we Wrocławiu w zakresie zagospodarowania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego. Administrowane i zarządzane przez Oddział nieruchomości kolejowe na obszarze województw dolnośląskiego i opolskiego na dzień 30.09.2010 r. zagospodarowane zostały w drodze sprzedaży, najmu lub dzierżawy oraz w inny sposób:

- 2.386 spośród 7.543 (31,6%) działek gruntowych niezabudowanych o łącznej powierzchni 155, 5353 ha (38% z wyłączeniem tzw. trudnych działek do zagospodarowania i 3, 5% powierzchni ogółem działek gruntowych),
- 441 spośród 5273 (8,4%) budowli oraz innych obiektów inżynierii lądowej.
- 182 spośród 261 (69,7 %) wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych o łącznej powierzchni 39,2 tys. m²,
- 2.949 spośród 5.698 (51,7%) budynków (z wyłączeniem dworców) o łącznej powierzchni 456,9 tys. m²

Szczególnie, uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczą zagospodarowania przez OGN niezabudowanych działek gruntowych, budowli i obiektów inżynierii lądowej oraz budynków. Wprawdzie znaczącą część powierzchni działek stanowią grunty trudne do wykorzystania komercyjnego (lasy, rowy, drogi wewnętrzne, tereny po zlikwidowanych liniach kolejowych, czy działki zlokalizowane w bezpośredniej bliskości z torami kolejowymi), jak również obiekty inżynierii lądowej i obiekty techniczne użytkowane przez służby obsługi kolei (stąd ich lokalizacja również nie sprzyja komercyjnemu wykorzystaniu), to zdaniem NIK stopień ich zagospodarowania (z wyłączeniem działek trudnych do zagospodarowania) na poziomie 38% ogólnej powierzchni działek i 8,4% obiektów inżynierii lądowej należy ocenić jako niski. Również w przypadku zagospodarowania budynków (z wyłączeniem dworców) ich zagospodarowanie jedynie w 51% ocenić należy jako niezadowolające.

2. Negatywnie ocenia Najwyższa Izba Kontroli ujawnione w wyniku kontroli przypadki tzw. „bezumownego” korzystania z nieruchomości PKP S.A. Kontrola wykazała bowiem, iż 19 nieruchomości o łącznej powierzchni terenu 67,1 tys. m² i powierzchni budynków 854,5 m²

zajmowanych było przez 6 przedsiębiorców bez aktualnych umów najmu czy dzierżawy. Podmioty te były ponadto zadłużone wobec PKP S.A. na łączną kwotę 1.536,5 tys. zł. Wprawdzie podmioty te zostały obciążone przez Oddział kosztami nielegalnego zajmowania powierzchni (oszacowane przez OGN ewentualne przychody z tytułu ich dzierżawy najemcom w przypadku ich wyłonienia w trybie postępowań przetargowych) na łączną kwotę 4.742,9 tys. zł w 2009 r. i 3.646,2 tys. zł w 2010 r. (do 30 września), nie mniej w ocenie NIK działanie takie sankcjonowało nielegalne użytkowanie nieruchomości PKP S.A. i czerpanie z tego tytułu pożytków, które oparte zostały na hipotetycznie oszacowanej wielkości przychodów z tytułu ich najmu. PKP S.A. została przy tym pozbawiona od blisko ponad 5 lat prawa swobodnego dysponowania własnymi nieruchomościami. Działania eksmisyjne zostały przy tym podjęte przez Oddział w stosunku do 3 byłych kontrahentów Oddziału (w 2 przypadkach uzyskano wyroki eksmisyjne, w 1 przypadku nieruchomość w miejscowości Miłkowice od dnia 1 grudnia 2010 r. została zwolniona przez byłego najemcę).

Największe powierzchniowo nieruchomości zajmowane w opisanym trybie zlokalizowane były w centrum Wrocławia w obiektach Dworca Świebodzkiego oraz terenach do niego przyległych i obejmowały teren o powierzchni blisko 51,2 tys. m². Znamiennym pozostaje w tym miejscu, iż wprawdzie na dzierżawę przedmiotowego terenu zostały ogłoszone przetargi w grudniu 2006 r. (nierozstrzygnięty) oraz w lutym 2007 r., który wyłonił dzierżawcę (poprzedni dzierżawca terenu) nie mniej z powodu nie wyrażenia zgody przez Ministra Transportu na wydzierżawienie tego terenu wskazanemu przez PKP S.A. oferentowi, przedmiotowa umowa dzierżawy terenu nie została zawarta. Rozstrzygnięcia nie przyniósł także kolejny przetarg ogłoszony w lutym 2008 r. Pomimo tego Oddział nie podjął skutecznych działań w celu odzyskania terenu zajmowanego bezumownie przez trzech byłych kontrahentów. Działania Oddziału sankcjonujące de facto nielegalne korzystanie z terenu PKP S.A. ograniczyły się do przesyłania im faktur za jego użytkowanie i uzyskaniu z tego tytułu przychodów za 2009 r. w wysokości 3.876,5 tys. zł, a za III kwartały 2010 r. – 2.534,8 tys. zł (z uwzględnieniem zadłużenia nielegalnych najemców terenu). W ocenie NIK powyższym działaniem, wbrew zapisom art. 39 ustawy o komercjalizacji PKP, zgodnie, z którym *PKP S.A. gospodaruje mieniem przez oddawanie do odpłatnego korzystania w drodze umów prawa cywilnego*³, doprowadzono do bezumownego ukształtowania stosunków pomiędzy podmiotami nielegalnie zajmującymi teren PKP S.A. a Oddziałem. Podmioty te zajmowały

³ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” Dz. U. nr 84, poz. 948 ze zm.

bowiem nieruchomości PKP S.A. za które Oddział comiesięcznie wystawiał faktury jak za ich dzierżawę. Tym samym zjawisku temu oprócz jego nielegalności sprzyjać może w ocenie NIK powstawanie mechanizmów o charakterze korupcyjnym.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stan, zabezpieczenie i utrzymanie poddanych w trakcie kontroli oględzinom 8 losowo wybranych dworców kolejowych, pozostających w zarządzie OGN w przypadku dworców „czynnych” do grudnia 2010 r. (przekazanych w grudniu 2010 r., zgodnie ze zmianami organizacyjnymi PKP S.A. do Oddziału Dworce Kolejowe w Warszawie) o łącznej powierzchni użytkowej 11.662 m². Dworce kolejowe w Bolesławcu, Chojnowie, Jaworze, Jaworzynie Śląskiej, Prudniku, Nysie, Brzegu i Oławie poddano ocenie pod kątem sposobu utrzymania, zagospodarowania i zabezpieczenia powierzchni ogólnodostępnych, powierzchni oddanych w najem komercyjny, powierzchni niezagospodarowanych (pustostanów) oraz częściowo powierzchni lokali mieszkalnych zlokalizowanych w obrębie budynków dworcowych. W każdym ze skontrolowanych dworców stwierdzono powierzchnie, które pozostawały niezagospodarowane, a Zarządca nie podejmował wystarczająco efektywnych działań (np. poprzez reklamę w prasie, ogłoszeń na stronach internetowych powszechnych portali internetowych lub złożenie oferty w biurze pośrednictwa nieruchomości) aby oddać je w najem na zasadach rynkowych lub wykorzystać w inny sposób. Łącznie powierzchnie niewykorzystywane stanowiły aż ponad połowę (52, 7%) powierzchni użytkowej kontrolowanych dworców, tj. 6.152 m². Kontrola ujawniła także przypadki nierzetelnego gospodarowania posiadanym majątkiem, niskiej efektywności jego zagospodarowania, zaniechania likwidacji majątku zbędnego lub niedostatecznego zabezpieczenia interesów PKP S.A. w umowach z komercyjnymi najemcami powierzchni dworcowych. I tak na przykład:

- na dworcu w Bolesławcu jeden z najemców pobierał bez wiedzy i zgody Oddziału opłaty za korzystanie z toalet (w formie automatu wrzutowego) pomimo finansowania przez Oddział kosztów ich utrzymania,
- dworzec w Chojnowie pozostawał w bardzo złym stanie estetycznym – złuszczone farba na ścianach i suficie, ściany pokryte graffiti, mury zagrzybione i zawilgocone w wielu miejscach; obiekt nie był zamykany na noc ani nie był dozorowany,
- dworzec w Jaworze był wyłączony z obsługi podróżnych, chociaż znajdował się przy czynnej linii kolejowej. Budynek dworcowy był zaniedbany, ściany i sufity zagrzybione i zawilgocone, część pomieszczeń zdemolowana,
- budynek główny dworca w Jaworzynie Śląskiej pozostawał wprawdzie w należyтым stanie technicznym i estetycznym, jednakże poza nim w skład kompleksu dworcowego wchodził drugi wolnostojący budynek; w całości pustostan, mocno zniszczony, zawilgocony, z odpadającymi elementami elewacji. Wynajęcie lub inne zagospodarowanie obiektu było mocno utrudnione ze względu na jego posadowienie na peronie pomiędzy dwoma czynnymi torami kolejowymi, bez drogi dojazdowej – mimo to OGN nie podjął decyzji o jego likwidacji,
- czynny dworzec w Prudniku nie posiadał zaplecza sanitarnego ani toalet. Na tyłach budynku dworcowego postawiono w 2008 r. „tymczasową” toaletę przenośną typu TOY-TOY, której utrzymanie kosztowało Oddział 300 zł/miesięcznie. Ponadto z placu dworcowego należącego do PKP korzystało TAXI oraz

przewoźnicy prywatni (wiata, słupek z rozkładem jazdy), pomimo że podmioty te nie posiadały umowy najmu lub dzierżawy terenu z PKP S.A.

- przed budynkiem dworcowym w Nysie, podobnie jak w Prudniku, na placu należącym do PKP ustawione były słupki TAXI i wiaty przystankowe przewoźników prywatnych, pomimo że podmioty te nie posiadały umowy najmu ze Spółką.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli większości uchybień w zarządzaniu skontrolowanymi dworcami można było uniknąć, gdyby ich stan techniczny, estetyczny i bieżące utrzymanie były rzetelnie i regularnie nadzorowane przez pracowników OGN – zarządców. Tymczasem w Oddziale nie wypracowano dostatecznych mechanizmów i algorytmów takiego nadzoru (np. w formie regulaminu, zarządzenia czy pisemnego polecenia służbowego), co zdaniem NIK należy ocenić negatywnie.

Pozytywnie natomiast ocenia się podjęcie przez Pana Dyrektora, już w trakcie kontroli, działań mających na celu zminimalizowanie skutków poprzednich zaniedbań oraz usunięcie istniejących nieprawidłowości. I tak, w przypadku dworca w Bolesławcu zwrócono się bezzwłocznie do wykonawcy remontu tego obiektu z reklamacją prac dekarских pokrycia dachowego, gdyż w trakcie kontroli ujawniono zacieki wokół zewnętrznej rynny spustowej. Z kolei za zaniedbania wynikłe w czasie kontroli w Prudniku, Nysie i Brzegu: Zarządca oraz Administrator Rejonu Administrowania i Utrzymania Nieruchomości w Nysie zostali ukarani: Zarządca karą nagany a Administrator potrąceniem premii regulaminowej w wysokości 50%.

4. Negatywnie ocenić należy podejmowane przez OGN działania zmierzające do likwidacji majątku zbędnego. Kontrola wykazała bowiem, iż w 2009 r. zlikwidowano tylko 42 budynki z łącznej liczby 159 przeznaczonych do likwidacji (26,4% planu), zaś do 30 września 2010 r. zlikwidowano jedynie 7 obiektów z łącznej liczby 147 zaplanowanych do likwidacji (4,8% planu). Niewątpliwie likwidacja majątku zbędnego wymaga nakładów finansowych, nie mniej zdaniem NIK rosnące koszty zabezpieczania tych obiektów uzasadniają prowadzenie przez OGN skuteczniejszych działań w tym zakresie.

5. Uwagi NIK dotyczą także regulowania statusu prawnego budynków (z wyłączeniem kolejowych obiektów dworcowych). Wprawdzie na koniec września 2010 r. status prawny uregulowano dla 2.925 budynków o łącznej powierzchni 245,17 tys. m² nie mniej stanowiło to zaledwie 51% ogółu tych budynków.

Nieskuteczne również okazały się działania Oddziału skutkujące odkomunalizowaniem 115 nieruchomości o łącznej powierzchni 64,3538 ha. Wprawdzie OGN podejmował działania polegające na wyczerpywaniu w każdym z tych przypadków trybu odwoławczego niemniej nieudowodnienie przez PKP S.A. prawa do zarządu danej nieruchomości skutkowało niekorzystnym orzeczeniem sądów.

6. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niedostatecznie zabezpieczano interesy PKP S.A. w trakcie przeprowadzanej procedury wyłaniania najemców i dzierżawców nieruchomości PKP S.A. Kontrola wykazała bowiem, iż w 2 przypadkach umowy najmu nieruchomości zostały podpisane pomimo nie wywiązania się przez najemcę z obowiązku wpłaty kaucji zabezpieczającej. W przypadku tych umów OGN nie wyegzekwował także dostarczenia w ciągu 14 dni od wejścia w życie umów, notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji przez najemcę lokalu. Powyższe zaniechania naruszyły zatwierdzony Regulamin przetargu oraz postanowienia zawartych umów. Również jako nieprawidłowe ocenia NIK ujawnione przypadki niedokumentowania przez Oddział sposobu wyliczenia minimalnych stawek czynszu nieruchomości oddawanych w najem lub dzierżawę. We wszystkich zbadanych umowach najmu/dzierżawy nieruchomości zawartych w trybie bezprzetargowym (4 umowy) nie udokumentowano przeprowadzanych analiz cen rynkowych wynajmowanych powierzchni. W 2 przypadkach (spośród 3 zbadanych) postępowań przetargowych na najem nieruchomości w dokumentacji przetargowej nie stwierdzono dokumentów potwierdzających sposób ustalenia ceny wywoławczej stawki za najem nieruchomości. Zaniechania w tym obszarze sprzyjać mogą - w ocenie NIK - powstawaniu mechanizmów o charakterze korupcyjnym.

Pozytywnie ocenić przy tym należy wyłanianie przez OGN kontrahentów do zagospodarowania zbędnych nieruchomości kolejowych. Kontrola 16 spośród 32 skutecznych postępowań przetargowych przeprowadzonych w latach 2009 – 2010 nie wykazała przypadków nieprzestrzegania przepisów prawa ustalających sposób wyłaniania kontrahentów do zagospodarowania nieruchomości. Wszystkie badane przetargi były zorganizowane w sposób rzetelny, a ceny transakcyjne zostały ustalone w oparciu o operaty szacunkowe sporządzone przez rzeczoznawcę. Ogłoszenia o postępowaniach zostały umieszczone na stronach internetowych oraz w ogólnodostępnej prasie codziennej. Również zawarcie umów poprzedzone zostało przeprowadzeniem odpowiedniego postępowania oraz wydaniem stosownego zezwolenia przez zarząd PKP S.A. lub Ministra Infrastruktury. Nie stwierdzono przypadków zawarcia umowy naruszającej interes PKP S.A. z powodu zbyt niskiej ceny oraz dokonywania nieuzasadnionej zmiany w drodze aneksu niezgodnego z rozstrzygnięciami umowy. Również ceny transakcyjne odpowiadały cenie ustalonej w postępowaniu przetargowym.

7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania windykacyjne w stosunku do dłużników, którzy nie regulowali należności ze sprzedaży, najmu lub dzierżawy

nieruchomości kolejowych. Analiza 20 przypadków najdłuższego w dniach niespłacenia należności oraz największych kwotowo niespłaconych należności wykazała wprawdzie, iż w OGN podejmowano szereg czynności zmierzających do odzyskania należności, takich jak: wysyłanie do dłużników wezwań do zapłaty bez zbędnej zwłoki, składanie pozwów do właściwego sądu, a w przypadku upadłości dłużnika zgłaszanie należności na listę wierzytelności oraz powtarzane w przypadku bezskuteczności postępowania egzekucyjnego składanie do komornika wniosków o wszczęcie egzekucji. Jednak pomimo tych działań kwota niespłaconych należności z tytułu zagospodarowania nieruchomości przez podmioty spoza grupy PKP na dzień 30.09.2010 r. wynosiła 73.471,8 tys. zł, tj. o 1.245,5 tys. zł więcej niż na koniec 2009 r. Z kwoty tej aż 43.404,6 tys. zł (59,1%) stanowiły należności przeterminowane powyżej 360 dni.

8. Pozytywnie ocenia NIK zagospodarowanie przez OGN zbędnych nieruchomości kolejowych w drodze przekazania jednostkom samorządu terytorialnego. Poprzez przekazanie 82 nieruchomości OGN w latach 2008 – 2010 (do 30 września) uregulowano kwotę 17.515,2 tys. zł tytułem zaległości w podatku od nieruchomości w trybie art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴. Roczny koszt utrzymania przekazanych nieruchomości wynosił 958,9 tys. zł.

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

- 1. Zintensyfikowanie działań dotyczących zagospodarowania nieruchomości kolejowych na cele komercyjne niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie transportu kolejowego, w szczególności działek gruntowych niezabudowanych oraz powierzchni wyłączonych z eksploatacji dworców kolejowych.*
- 2. Egzekwowanie na każdym etapie przeprowadzanych postępowań przetargowych uregulowań wewnętrznych w zakresie wymogów stawianych oferentom, w tym w szczególności w zakresie wpłaty kaucji zabezpieczającej oraz składania notarialnych oświadczeń o poddaniu się egzekucji przez najemców nieruchomości.*

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

3. *Wprowadzenie obowiązku dokumentowania przeprowadzanych analiz cen rynkowych wynajmowanych powierzchni w przypadkach zawierania umów najmu lub dzierżawy nieruchomości w trybie bezprzetargowym.*
4. *Podjęcie skutecznych działań windykacyjnych niespłaconych należności pochodzących ze sprzedaży, najmu lub dzierżawy nieruchomości kolejowych zagospodarowanych na cele komercyjne, w tym wyegzekwowanie należności PKP S.A. z tytułu nieuprawnionego korzystania z nieruchomości w tzw. „bezumownym” trybie.*
5. *Zapewnienie dysponowania nieruchomościami PKP S.A. wyłącznie przez podmioty legitymujące się aktualnymi umowami cywilnoprawnymi najmu lub dzierżawy.*
6. *Zapewnienie pełnej realizacji planów dotyczących likwidacji majątku zbędnego pozostającego w zarządzie OGN we Wrocławiu.*
7. *Zintensyfikowanie działań dotyczących regulowania stanu prawnego nieruchomości PKP S.A.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie 14 dni od daty 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 treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje osobom upoważnionym prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.