

Nr ewid. 86/98/P97119/DTL, Kwiecień 1998

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat Działalność przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych.

Numer P/97/119

Rodzaj Kontrola planowa - koordynowana

Inicjator Inicjatywa NIK

Cel Dokonanie oceny działań Polskich Kolei Państwowych podejmowanych w celu poprawy wyniku finansowego poprzez:

- rozwój działalności pozaprzewozowej,
- ograniczanie przewozów nierentownych,
- likwidację linii kolejowych.

Badany okres działalności i czas przeprowadzenia kontroli Kontrolę przeprowadzono w dniach od 1 kwietnia do 22 października 1997 r. Badaniami objęto działalność prowadzoną w okresie 1995 - 1997 (I kwartał). W przypadkach, kiedy badane zagadnienia były związane z realizacją decyzji podjętych w latach wcześniejszych, badaniami kontrolnymi objęto również ten okres.

Tematyka Przedmiotowym zakresem kontroli objęto głównie:

- planowanie i wykonywanie przez Polskie Koleje Państwowe (zwane dalej PKP) zadań w zakresie działalności pozaprzewozowej (nie związanej bezpośrednio z działalnością podstawową PKP).
- działalność resortu transportu i przedsiębiorstwa PKP w kierunku racjonalizowania układu sieci linii kolejowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała w przeszłości kontroli przedsiębiorstwa PKP uwzględniającej zakres objęty niniejszą kontrolą, chociaż niektóre zagadnienia

(np.: ewidencjonowanie kosztów działalności PKP i likwidowanie majątku zbędnego) były przedmiotem badań w roku 1995.¹

Jednostki objęte kontrolą Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Dyrekcja Generalna PKP, dyrekcje okręgowe PKP (wszystkie) oraz 31 jednostek wykonawczych podległych dyrekcjom okręgowym PKP. Imienny wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik do informacji.

Uczestnicy Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności NIK (jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

2.1. Działalność pozaprzewozowa

1. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż w sytuacji istotnych zmian na rynku transportowym - polegających m.in. na gwałtownym spadku popytu na przewozy osób i ładunków transportem kolejowym (w stosunku do 1989 r. PKP przewoziły w latach 1995 - 1997 o około 50% mniej pasażerów i ładunków) - kierownictwo PKP, już na początku lat 90-tych, określiło kierunki działań, których celem było zagospodarowanie składników majątku zbędnych, bądź nadmiernych z punktu widzenia rozmiarów prowadzonej działalności przewozowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że w toku faktycznej realizacji zadań zaliczanych do działalności pozaprzewozowej² przedsiębiorstwo PKP nie dokładało należytych starań do ich wykonywania w zakresie i stopniu wyczerpującym rzeczywiste i potencjalne możliwości.

W rezultacie wyniki uzyskane z tej działalności nie miały znaczącego wpływu na sytuację finansową przedsiębiorstwa.

Od 1992 r. działalność gospodarcza PKP, pomimo dotowania przez budżet państwa, była deficytowa. W 1996 r. strata wynosiła ponad 250 mln zł przy około 1.350 mln zł (licząc dotacje na kolejową służbę zdrowia) dotacji budżetowych. Ujemnym wynikiem finansowym (158 mln zł) zakończono działalność w I półroczu 1997 r.

2. Wyniki kontroli wskazują, że działalność pozaprzewozowa, pomimo iż w rocznych planach przedsiębiorstwa wymieniana była wśród zadań priorytetowych, nie była w p.p. PKP przedmiotem analiz pod kątem poszukiwania nowych i aktywizacji dotychczasowych rodzajów i form działań. W latach 1995 - 1996 nastąpiło zmniejszenie udziału przychodów z

¹ Informacja o wynikach kontroli kosztów działalności pp PKP (TŻŁ-41004-94 Nr ewid. 53/95/48 A/94).

² Działalność pozaprzewozowa przedsiębiorstwa PKP (określana również jako działalność operacyjna nie związana z przewozami) obejmuje głównie sprzedaż robót, usług i świadczeń wykonywanych przez PKP na rzecz innych podmiotów gospodarczych („na zewnątrz” przedsiębiorstwa).

działalności pozaprzewozowej w przychodach ogółem z 5,5% do 4,3%. Wyniki osiągnięte w I półroczu 1997 r. wskazują, że sytuacja w tym zakresie nie ulega poprawie .

W przedsiębiorstwie nie przeprowadzono kompleksowego przeglądu mienia przedsiębiorstwa w celu ustalenia jego składników zbędnych dla potrzeb działalności podstawowej. Było to jedną z przyczyn zaniedbywania i dewastacji mienia niewykorzystywanego, bądź nadmiernego angażowania jego części do prowadzenia działalności pozaprzewozowej, co stwarzało niebezpieczeństwo naruszenia przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o p.p. PKP (str. 31-34).

Negatywny wpływ na rozwój działalności pozaprzewozowej, przez poszczególne DOKP i ich podległe jednostki, miał także niestabilny (zmieniający się corocznie) system ekonomicznej motywacji jednostek prowadzących taką działalność. O ile w 1995 r. z uzyskanego dochodu netto 20% pozostawało do dyspozycji poszczególnych DOKP, to już w 1996 r. wypracowany dochód z tej działalności - do wysokości kwot ujętych w planie - pozostawał w gestii Dyrektora Generalnego PKP. Do dyspozycji DOKP pozostawiono 80% nadwyżki wypracowanej ponad wielkość zaplanowaną (str. 25-27). W założeniach planu na 1997 r. nie przewidziano udziału jednostek prowadzących działalność nie związaną z przewozami w dochodzie uzyskanym z tej działalności.

3. Stwierdzono, że niektóre regulacje dotyczące ogólnych zasad zawierania umów, zawarte w zarządzeniach organów statutowych PKP, nie były zgodne z obowiązującymi ustawami. Dopuszczały one m.in. do zawierania umów najmu na czas nie oznaczony, co było sprzeczne z przepisami art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP oraz możliwość rozwiązania umowy najmu w terminach niezgodnych z postanowieniami art. 667 § 2 i 672 k.c. (str. 29-31). Stwierdzono, że było to podstawową przyczyną redagowania umów najmu i dzierżawy w powyższym zakresie, niezgodnie z uregulowaniami ustawowymi. (str. 34 - 35).

4. Istotnym utrudnieniem w sprawnej realizacji działalności pozaprzewozowej przez poszczególne jednostki organizacyjne PKP były zbyt liczne i niejednolite regulacje wewnętrzne dotyczące tej działalności. Niezależnie od zarządzeń wykonawczych wydawanych przez statutowe organy PKP, różne decyzje, instrukcje i okólniki wydawali także naczelnicy dyrektorzy okręgów i naczelnicy biur w dyrekcjach okręgowych. (str. 35-36).

5. Podobne utrudnienie wynikało z faktu, że kierownicy niektórych jednostek organizacyjnych (np. naczelnicy stacji rejonowych) byli upoważnieni do zawierania umów najmu lub dzierżawy (z wyjątkiem umów najmu wagonów towarowych i umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych) w stosunku do mienia, które formalnie było na stanie innej jednostki. Z tego względu do zawarcia umowy niejednokrotnie konieczne było zaangażowanie kilku jednostek i dokonanie między nimi uzgodnień, co komplikowało procedury związane z jej zawarciem i rozliczenia uzyskanego dochodu netto. (str. 36).

6. Pełnomocnictwa, upoważniające określone osoby do dokonywania czynności prawnych w imieniu p.p. PKP, były niejednokrotnie udzielane wadliwie, w sposób sprzeczny z ustawą o p.p. PKP i statutem PKP. Występowały również przypadki dokonywania czynności prawnych przez osoby, nie mające udzielonego pełnomocnictwa (str. 38 - 40).

7. W jednostkach objętych kontrolą prowadzenie działalności pozaprzewozowej polegało głównie na oddawaniu przez te jednostki mienia PKP innym podmiotom, do odpłatnego korzystania oraz świadczeniu przez nie różnego rodzaju usług, na podstawie umów prawa cywilnego.

Zawarcie około 80% umów objętych kontrolą nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem publicznego przetargu, co stanowi naruszenie obowiązujących przepisów, ustalających dla PKP ten tryb wyboru oferty i kontrahenta jako obowiązkowy. Natomiast w wypadku przeprowadzania przetargu, najczęstszym naruszeniem procedury był brak wymaganych ogłoszeń. Podstawową przyczyną tych nieprawidłowości był fakt, że inspiratorami zagospodarowania majątku PKP byli z reguły późniejsi najemcy (str. 40-41).

Z ustaleń kontroli wynika, że co najmniej 40% umów, objętych analizą kontrolną, zostało zawartych bez uzyskania opinii radcy prawnego. Sytuacja ta przyczyniła się do nieprawidłowego redagowania umów - zarówno pod względem formalnoprawnym, jak i zabezpieczenia interesów PKP - oraz do utrudnienia realizacji uprawnień PKP, wynikających z zawartych umów (str. 41 - 42).

W rezultacie występowały nieprawidłowości świadczące o nierzetelnym i niegospodarnym dysponowaniu mieniem PKP, polegające m.in. na:

- nieustalaniu wiarygodności i wypłacalności kontrahentów, co powodowało nawiązywanie przez PKP stosunków cywilnoprawnych z podmiotami o niepewnej kondycji finansowej, a w następstwie - brak możliwości realizacji świadczeń, należnych PKP;
- niestosowaniu środków przewidzianych w przepisach prawa cywilnego, w celu zabezpieczenia płatności należnych PKP;
- niesporządzaniu protokołów zdawczo-odbiorczych przed przekazywaniem mienia PKP kontrahentom;
- braku w umowach sprecyzowanych postanowień określających: świadczenia należne PKP, zasady waloryzacji świadczeń okresowych (przede wszystkim czynszu), zasady dokonywania rozliczeń z najemcą (dzierżawcą) z tytułu korzystania przez niego na terenie PKP z mediów (woda, gaz, prąd) oraz w przypadku zwrotu mienia PKP po wygaśnięciu umowy;
- ustalaniu w umowach stawek opłat w sposób sprzeczny z zasadami określonymi przez organy PKP i dyrekcje okręgowe, co skutkowało przede wszystkim zaniżaniem kwot należnych PKP;
- nieuzasadnionym korygowaniu stawek czynszowych (przez ich obniżanie w nadmiernym stopniu lub w zbyt długim okresie) z tytułu zobowiązania się kontrahenta do dokonania remontu lub modernizacji obiektu PKP.

- braku w umowach postanowień określających kary umowne na rzecz PKP z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez kontrahenta.
- opieszałości i przewlekłości działań, dotyczących windykacji należności PKP, lub wręcz zaniechaniu windykacji,
- kontynuowaniu stosunków umownych z nierzetelnymi kontrahentami,
- nieegzekwowaniu od kontrahentów obowiązku zwrotu mienia PKP i dokonania rozliczeń.

Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe nieprawidłowości były m.in. przyczyną powstania uszczupień finansowych w kwocie 2.260.964 zł. w okresie objętym kontrolą. W wyniku zrealizowania wniosków pokontrolnych NIK przedsiębiorstwo do końca lutego 1998 r. odzyskało 103.182 zł.

2.2. Zawieszanie przewozów i likwidacja linii kolejowych

1. Dotychczasowe działania dotyczące dostosowywania układu linii kolejowych do przewidywanych potrzeb - poza uznaniem ogólnej tezy, że obecna sieć linii kolejowych jest nadmiernie rozbudowana - nie były poprzedzone określeniem ich układu docelowego. Różne propozycje w tym zakresie opracowane w DG PKP miały charakter kolejnych analiz i nie stały się wiążącymi decyzjami, poza ustaleniem wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu (rozporządzenie RM z dnia 3 września 1996 r. w sprawie określenia wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu). Wskazuje to na brak sprecyzowanej polityki transportowej w tym zakresie (str. 58 i 59).

2. Z ustaleń kontroli wynika, że decyzje o ograniczeniu, bądź całkowitym zawieszeniu przewozów na wybranych liniach lub odcinkach linii kolejowych oraz decyzje o likwidacji części z nich, podejmowane były bez szerszych rachunków ekonomicznych uwzględniających interes całej gospodarki, koszty społeczne tych przedsięwzięć a także funkcję komunikacji kolejowej w całym systemie transportowym kraju i w systemach lokalnych. Regułą było bowiem, że Minister TiGM akceptował wnioski PKP o całkowite lub częściowe zawieszenie przewozów, które uzasadniane były jedynie niezadowolającymi (w ocenie PKP) wynikami ekonomicznymi uzyskiwanymi na objętych wnioskami liniach bądź ich odcinkach (str. 54).

3. W latach 1991 - 1997 ograniczenie wykonania przewozów nastąpiło na około 4.400 km linii kolejowych, w tym na 2.728 km linii normalnotorowych. Z około 950 km linii wyznaczonych w tym okresie do fizycznej likwidacji zdołano w pełni zlikwidować jedynie około 30 km (3%). Pozostała część tych linii ulega stopniowej dewastacji. Na niektórych odcinkach zdemontowano jedynie elementy nawierzchni torowej (szyny, podkłady). Podstawową przyczyną takiego stanu był brak środków finansowych na te zadania. Wiązało się to m.in. z opóźnieniami w realizacji postanowień art. 17 ustawy o p.p. PKP, co nie pozwoliło na wydzielenie środków z budżetu państwa na likwidację linii kolejowych .

4. W kontrolowanym okresie, PKP ograniczyło przewozy na 43 odcinkach linii kolejowych. Minister TiGM niejednokrotnie wyrażał zgodę na ograniczenie obowiązku

przewozu, pomimo że wnioski PKP nie spełniały określonych przez Ministra warunków koniecznych do uzyskania tej zgody. W odniesieniu do 15 odcinków linii, na których ograniczono przewozy, brak było potwierdzenia spełnienia podstawowego warunku, tj. uzgodnień i opinii władz lokalnych (str. 55 i 56).

5. Departament Kolejnictwa, do którego zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Ministerstwa TiGM należało m.in. prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad PKP, udział w procesie restrukturyzacji nierentownych linii kolejowych oraz analiza wniosków w sprawie zawieszenia przewozów, nie dysponował dokumentami umożliwiającymi dokonanie oceny faktycznego wykonania przez PKP zadań - warunków, na podstawie których podjęta została decyzja o zawieszaniu przewozów (str. 56).

6. Nieprawidłowościom występującym w procesie racjonalizowania układu linii kolejowych sprzyjały częste zmiany organizacyjne w Dyrekcji Generalnej PKP. Kompetencje w tym zakresie należały jednocześnie do kilku komórek organizacyjnych, przy czym żadna nie wykonywała obowiązków z dostateczną rzetelnością (str. 58). Nie wywiązywał się również z obowiązków Zespół ds. linii nierentownych i mało obciążonych przewozami - powołany zarządzeniem Dyrektora Generalnego PKP w 1991 r. w celu koordynowania przedmiotowych zagadnień (str. 57).

W konsekwencji:

- podejmowane były decyzje o zawieszeniu przewozów, jak również w sprawie likwidacji linii bez dopełnienia formalnych warunków, określonych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. W szczególności dotyczy to braku uzgodnień z organami administracji rządowej i samorządowej w terenie. Bardzo często poprzestawano na wysyłaniu zapytania w sprawie planowanego zawieszenia przewozów i nie czekając na odpowiedź kierowano do MTiGM wnioski o zamknięcie linii,
- materiały przesyłane z dyrekcji okręgowych były analizowane z dużym opóźnieniem (do ostatniego dnia kontroli nie zostały rozpatrzone wnioski z 1996 r. - z danymi odnoszącymi się do roku 1995 r.),
- analizy rentowności linii/odcinków wnioskowanych do zamknięcia dokonywano według niejednorodnych kryteriów, 8-krotnie aktualizowanych przez Ośrodek Badawczy Ekonomiki Transportu (OBET), przy czym Samodzielnemu Wydziałowi Kolei Dojazdowych DG PKP nie udostępniono, ani nie zalecono żadnej z prac OBET ze wskazówkami metodycznymi,
- w rocznych planach działalności przedsiębiorstwa PKP nie określono zakresu rzeczowego zadań dotyczących zawieszania przewozów i likwidacji linii kolejowych.

3. UWAGI I WNIOSKI

W świetle całokształtu ustaleń kontroli, w tym sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa PKP, dotychczasowe efekty działań związane z zagospodarowaniem zbędnego, bądź nadmiernego majątku przedsiębiorstwa, należy uznać za niezadowalające.

Niezależnie od treści wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Rady PKP oraz Zarządu PKP i przyjętych przez wymienionych adresatów do realizacji (przedstawione w cz. III niniejszej informacji), całokształt wyników kontroli wskazuje ponadto na potrzebę podjęcia następujących działań:

1) Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien doprowadzić do:

- opracowania przez PKP we współpracy z MTiGM docelowego układu linii kolejowych nie będących liniami o państwowym znaczeniu, uwzględniającego funkcję komunikacji kolejowej w całym systemie transportowym kraju i w systemach lokalnych, w tym korzystniejsze cechy transportu kolejowego dla gospodarki i środowiska naturalnego (koszty zewnętrzne) w porównaniu z innymi rodzajami transportu, zwłaszcza samochodowego;
- rozliczania się PKP z wykonania zadań określonych przez Ministra jako warunki do spełnienia przez przewoźnika w związku z zawieszeniem przewozów kolejowych na poszczególnych liniach w latach 1995 - 1997;
- wykonania postanowień art. 17 ustawy o PKP zobowiązujących m.in. do określania corocznie zakresu rzeczowego i wysokości środków pieniężnych (w tym z budżetu państwa) dotyczących likwidacji nieczynnych linii kolejowych.

2) Organy PKP powinny podjąć - w ramach dostosowywania majątku do prognozowanych potrzeb przewozowych - bardziej zdecydowane działania mające na celu sprzedaż zbędnego majątku, obok powszechnie stosowanej formy dzierżawy lub najmu.

Zarząd PKP - w ślad za formalnymi zaleceniami, dotyczącymi działalności pozaprzewozowej i racjonalizacji linii kolejowych - powinien przede wszystkim doprowadzić do:

- wyodrębnienia majątku zbędnego i określenia sposobu jego zagospodarowania,
- wypracowania i wdrożenia stabilnego i jasnego systemu motywacyjnego dotyczącego wykonywania działalności nie związanej z przewozami,
- stosowania jednolitej metodologii liczenia rentowności linii kolejowych,
- uwzględnienia w planach rocznych efektów rzeczowych i finansowych wynikających z ograniczenia przewozów i likwidacji linii kolejowych,
- uwzględniania w decyzjach o fizycznej likwidacji linii kosztów tego przedsięwzięcia i źródeł finansowania.

Zarząd PKP powinien dokonywać uregulowań dotyczących działalności przedsiębiorstwa zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi.

Niezbędne jest również czynienie starań w kierunku skrócenia okresu wdrażania nowego systemu ewidencji finansowo-księgowej umożliwiającego (zgodnie z zapewnieniami PKP) dostarczenie danych odpowiadających wymogom art. 19 ust. 3 ustawy o PKP.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

Uwagi ogólne W okresie objętym kontrolą nastąpiła zmiana stanu prawnego, dotyczącego organizacji i działalności przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Funkcjonowanie przedsiębiorstwa określa aktualnie ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”³.

Zgodnie z art. 50 ustawy weszła ona w życie w dniu 20 listopada 1995 r., z wyjątkiem przepisów art. 9 ust. 2 oraz rozdziału 4, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1996 r. Wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”⁴. Dla określenia sytuacji prawnej przedsiębiorstwa konieczne jest więc nawiązanie do regulacji zawartych w uchylonej ustawie.

Na podstawie art. 1 tej ustawy, przedsiębiorstwo państwowe PKP zostało utworzone w celu zarządzenia i eksploatacji państwowych kolei użytku publicznego.

Przedmiot działalności PKP, określony w art. 6 ust. 1, obejmował:

- 1) przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem,
- 2) budowę, przebudowę i utrzymanie kolei,
- 3) prowadzenie spedycji międzynarodowej.

Koncepcja utworzenia przedsiębiorstwa zakładała, że będzie to podmiot o dużej samodzielności w gospodarowaniu i realizowaniu zadań ustawowych. Podstawą spełnienia tego założenia było nadanie przedsiębiorstwu w art. 2 ust. 1 osobowości prawnej, warunkującej możliwość samodzielnego uczestniczenia w stosunkach cywilnoprawnych przez dokonywanie czynności prawnych, co znalazło potwierdzenie w art. 17. Ponadto art. 3 stanowił, iż organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności PKP w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych. Ingerencja tych organów w

³ Dz.U. Nr 95, poz. 474; zm.: z 1996 r. Nr 147, poz. 687; 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 96, poz. 591. W ostatnim z wymienionych Dzienników Ustaw została ogłoszona ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym. Przepisy tej ustawy, wprowadzające zmiany w ustawie o p.p. PKP, weszły w życie z dniem 14 listopada 1997 r., a zatem nie dotyczą okresu objętego kontrolą.

⁴ Dz.U. Nr 26, poz. 138; zm.: z 1991 r. Nr 107, poz. 463.

działalność przedsiębiorstwa została więc ograniczona do sytuacji określonych w ustawie. Jednocześnie przepisy ustawy zakreślały granice samodzielności przedsiębiorstwa, powołanego do realizacji podstawowych zadań państwowych w oparciu o wydzieloną z mocy art. 16 część mienia ogólnonarodowego i korzystającego z dotacji budżetowych, przewidzianych w art. 13 ust. 3 i 4. W art. 16 zobowiązano przedsiębiorstwo do ochrony mienia - zarówno wydzielonego mu, jak i nabytego. Zadania związane z bezpieczeństwem państwa ustalono w art. 7, a zadania z zakresu administracji państwowej w art. 8 ustawy. Przewidziano szereg uprawnień o charakterze nadzorczym i decyzyjnym dla Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, który w myśl art. 46 sprawował nadzór nad PKP i realizował wobec przedsiębiorstwa funkcje organu założycielskiego. Szczegółowe uprawnienia Ministra TŻiŁ zostały określone w przepisach rozdziału 6, a także w art. 14, 15, 19 i 21 ust. 3 ustawy.

Na podstawie art. 21, organizację i funkcjonowanie PKP określał statut przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Ponadto, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 23, Dyrektor Generalny PKP wydawał zarządzenia wewnętrzne, instrukcje służbowe i regulaminy, normujące organizację i działalność PKP.

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o p.p. PKP stanowi odzwierciedlenie zmian społeczno-gospodarczych, obejmujących również założenia polityki transportowej.

Regulacje zawarte w tej ustawie zostaną omówione niżej, ze szczególnym uwzględnieniem działalności przedsiębiorstwa objętej zakresem kontroli. Powołane w tekście artykuły oznaczają przepisy tej ustawy. Ze względu na czasowy zakres kontroli, przy omawianiu poszczególnych zagadnień zostaną powołane również przepisy uchylonej ustawy.

Zakres działania przedsiębiorstwa PKP

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 1, PKP jest przedsiębiorstwem transportu publicznego, prowadzącym działalność na zasadach rynkowych. Otrzymuje dotacje z budżetu państwa na zasadach określonych w przepisach prawa budżetowego oraz w ustawie o PKP (art. 1 ust. 2).

Udział budżetu państwa w wykonaniu zadań PKP odnosi się do:

- ◆ realizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu (art. 15 ust. 1). Wielkość dotacji na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa (art. 15 ust. 2);
- ◆ ponoszenia kosztów likwidacji nieczynnych linii kolejowych (art. 15 ust. 5);
- ◆ dotacji przedmiotowej do krajowych przewozów pasażerskich (art. 16 ust. 1).

W myśl art. 17, szczegółowy sposób finansowania PKP z budżetu państwa, o którym mowa w art. 15 i 16 oraz zasady rozliczeń z tego tytułu określa umowa zawarta między Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra TiGM oraz Ministra Finansów, a PKP reprezentowanym przez Zarząd PKP. Przepis ten określa zakres postanowień umowy oraz

protokołu, podpisywanego corocznie przez ww. ministrów i stanowiącego integralną część umowy.

PKP posiada osobowość prawną (art. 3 ust. 1). Organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie jego działalności tylko w przypadkach określonych w ustawach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 przedmiotem działalności PKP jest:

- ♦ przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem,
- ♦ budowa, modernizacja, remont i utrzymywanie linii kolejowych,
- ♦ prowadzenie spedycji krajowej i międzynarodowej,
- ♦ udostępnianie linii kolejowych innym podmiotom gospodarczym,
- ♦ przygotowywanie linii kolejowych i taboru do wykonywania zadań przewozowych wynikających z potrzeb obronnych państwa, na zasadach określonych odrębnymi przepisami,

zakładanie i używanie wewnętrznej kolejowej sieci telekomunikacyjnej, na zasadach określonych przepisami o łączności.

Jest to podstawowa działalność PKP. Poza nią ustawa upoważnia PKP do prowadzenia takiej działalności jak:

- ♦ ustalanie i wypłata świadczeń określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (art. 9 ust. 1);

tworzenie i utrzymywanie „kolejowej służby zdrowia” (art. 10 ust. 1), która wykonuje również zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej na obszarach kolejowych (art. 10 ust. 3).

Działalność PKP w tym zakresie regulowała również uchylona ustawa (art. 10 i 11).

Poza tym PKP może podejmować i prowadzić inną działalność, jeżeli nie ogranicza ona działalności określonej w art. 7 ust. 1 (art. 7 ust. 2). Na podejmowanie innej działalności poza podstawową, określoną w ustawie, zezwalał też przepis art. 6 ust. 2 uchylonej ustawy.

Należy wyjaśnić, że przepisy omawianych ustaw o p.p. PKP - uchylonej i obecnie obowiązującej - nie dokonały podziału działalności przedsiębiorstwa na przewozową i pozaprzewozową. Zróżnicowanie to zostało przyjęte głównie dla potrzeb finansowo-księgowych, planowania, sprawozdawczości i organizacji przedsiębiorstwa. Dyrektor Generalny PKP wydał w tym zakresie następujące uregulowania:

- Zarządzenie Nr KF1-0320-6/94 z dnia 9 maja 1994 r. w sprawie zasad tworzenia dochodu netto z działalności pozaprzewozowej,
- Decyzję Nr 27 z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie zasad ustalania dochodu netto z działalności pozaprzewozowej w PKP.

Ponadto, zasady prowadzenia działalności pozaprzewozowej na dany rok są określane w planie rzeczowo-finansowym przedsiębiorstwa, wprowadzanym uchwałą Zarządu PKP i zatwierdzanym przez Radę PKP, zgodnie z kompetencjami tych organów, ustalonych w art. 27, pkt. 6 i art. 32 ust. 1, pkt. 2 ustawy.

**Nadzór
nad PKP**

Przedsiębiorstwo PKP pozostaje pod nadzorem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, który wykonuje w stosunku

do PKP funkcje organu założycielskiego, wynikające z odrębnych przepisów, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej (art. 37).

W razie stwierdzenia, że PKP prowadzi działalność wskazującą na nieracjonalność gospodarowania, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej może powołać komisję w celu zbadania stanu gospodarczego PKP, dokonania jego oceny i przedstawienia wniosków, stanowiących dla Ministra podstawę do zobowiązania Zarządu PKP do podjęcia określonych działań uzdrawiających i naprawczych (art. 38).

Minister może też wstrzymać uchwałę lub decyzję organu PKP w razie stwierdzenia jej sprzeczności z prawem, zobowiązując ww. organ do jej zmiany lub uchylecia. Od takiej decyzji Ministra organom PKP nie przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu (art. 39).

W stosunku do innych decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez Ministra, prawo wniesienia sprzeciwu przysługuje Zarządowi PKP (art. 40). Jeżeli decyzja, której dotyczy sprzeciw, zostanie przez Ministra podtrzymana - Zarząd może zwrócić się do sądu o rozpatrzenie sprawy.

Ww. uprawnienia nadzorcze organu administracji państwowej, niewątpliwie ograniczające samodzielność działania przedsiębiorstwa, są uzasadnione faktem wykonywania przez PKP zadań publicznych, przy udziale dotacji z budżetu państwa.

Organizacja PKP

Uchylona ustawa z 1989 r. o p.p. PKP w art. 19 sytuowała Dyrektora Generalnego PKP, powoływanego wówczas przez Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, jako organ zarządzający i reprezentujący, podejmujący samodzielnie decyzje i ponoszący za nie odpowiedzialność - z zastrzeżeniem zgodności ww. działań z przepisami prawa.

Szczegółowe kompetencje Dyrektora Generalnego i innych organów PKP oraz strukturę organizacyjną przedsiębiorstwa określały przepisy statutu p.p. PKP z dnia 16 lutego 1990 r.⁵ Zgodnie z tymi przepisami, Dyrektor Generalny kierował bezpośrednio działalnością Dyrekcji Generalnej PKP; tworzył, łączył i likwidował podporządkowane mu bezpośrednio jednostki organizacyjne i zakłady oraz przedstawicielstwa PKP za granicą oraz wydawał regulaminy organizacyjne - szczegółowe dla jednostek podporządkowanych mu bezpośrednio i ramowe dla innych.

Pod rządami uprzednio obowiązującej ustawy o PKP sieć kolei znajdująca się w eksploatacji PKP została podzielona na osiem okręgów kolei państwowych, zarządzanych przez naczelnich dyrektorów, podległych bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu. Naczelnicy dyrektorzy tworzyli, łączyli i likwidowali jednostki organizacyjne PKP w okręgu k.p. Jednostki te podlegały bezpośrednio dyrekcjom okręgowym, kierowanym przez naczelnich dyrektorów. W ramach dyrekcji okręgowych działały zarządy służb kolejowych, nadzorujące działalność poszczególnych jednostek organizacyjnych, w zależności od rodzaju zadań, spełnianych przez te jednostki.

⁵ Biul. PKP Nr 1, zm.: poz. 24, Nr 11, poz. 61, Nr 16, poz. 98; 1992 r. Nr 6, poz. 27, Nr 17, poz. 66; 1993 r. Nr 6, poz. 281.

Szczegółowy wykaz jednostek organizacyjnych, wraz z określeniem ich usytuowania w strukturze PKP, zawierały załączniki do statutu.

Obecnie organami PKP są: Rada PKP i Zarząd PKP (art. 23). Rada PKP składa się z 9 członków (art. 24 ust. 1). Działa ona na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, zatwierdzonego przez Ministra TiGM (art. 24 ust. 5). Zarząd PKP składa się z Prezesa Zarządu PKP - Dyrektora Generalnego PKP, jego zastępcy i 3 - 5 członków. Zarząd PKP powoływany jest przez Radę PKP na okres 3 lat (art. 30). Zarząd wykonuje uprawnienia w zakresie zarządzania PKP oraz reprezentuje je na zewnątrz (art. 31, ust. 1). Dyrektor Generalny PKP kieruje bieżącą działalnością przedsiębiorstwa (art. 31, ust. 2). Art. 32, ust. 1 określa zakres spraw wymagających uchwały Zarządu. Są to najważniejsze sprawy, dotyczące całego obszaru działalności przedsiębiorstwa.

Organizację i szczegółowy zakres działania PKP określa statut, uchwalony przez Radę PKP i zatwierdzony przez Ministra TiGM (art. 21).

Obowiązujący od dnia 29 października 1996 r. statut PKP stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra TiGM z dnia 29 października 1996 r. w sprawie ogłoszenia statutu przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe.⁶

Podział sieci kolejowej PKP na okręgi, wprowadzony przepisami poprzedniego statutu, został utrzymany.

W myśl § 13 obecnego statutu, jednostkami organizacyjnymi PKP są:

- ◆ Dyrekcja Generalna PKP z siedzibą w Warszawie, stanowiąca aparat wykonawczy Zarządu PKP i wykonująca obsługę administracyjną Rady PKP,
- ◆ Dyrekcje okręgowe kolei państwowych, obecnie podległe bezpośrednio Zarządowi PKP, których wykaz stanowi załącznik nr 2 do statutu,
- ◆ inne jednostki organizacyjne podległe bezpośrednio Zarządowi PKP, wymienione w wykazie stanowiącym załącznik Nr 3 do statutu,
- ◆ przedstawicielstwa PKP za granicą.

Ponadto, zgodnie z § 14, na obszarze okręgów działają wykonawcze jednostki organizacyjne PKP: stacje rejonowe, oddziały, zakłady taboru, wagonownie, lokomotywownie, a także inne, tworzone na zasadach określonych w rozdziale 6 statutu, stosownie do przedmiotu działalności i potrzeb PKP.

Na podstawie § 16, zakres działania i organizację wszystkich ww. jednostek organizacyjnych PKP, zasady kierowania i zarządzania tymi jednostkami, a także podporządkowania jednostek wykonawczych, określają regulaminy organizacyjne tych jednostek, wydawane w trybie i na zasadach określonych w regulaminie Zarządu PKP.

Gospodarka finansowa PKP

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o p.p. PKP nie zawierała szczegółowych uregulowań, dotyczących gospodarki

⁶ MP Nr 77, poz. 709.

finansowej przedsiębiorstwa. Art. 13 ust. 1 stanowił jedynie, że PKP prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Przepisy, o których mowa, zostały zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁷, która określa zasady gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych, działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸ oraz na podstawie innych ustaw.

Art. 2 ww. ustawy zawiera ogólną i podstawową zasadę samofinansowania przedsiębiorstw państwowych, które gospodarują wydzielonym im i nabytym mieniem, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązania.

Art. 20 tejże ustawy zobowiązuje przedsiębiorstwo do prowadzenia prawidłowej, rzetelnej i bieżącej rachunkowości, dostosowanej do przedmiotu jego działalności. Zasady prowadzenia rachunkowości określa ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹, stanowiąca kompleksowe uregulowanie prawne w tym zakresie. Krąg podmiotów, podlegających przepisom tej ustawy, obejmuje również przedsiębiorstwa państwowe, mieszczące się w zawartym w art. 2 ust. 1 pkt. 1 pojęciu „inne osoby prawne” - a więc i PKP.

Ponadto Dyrektor Generalny PKP wydał zarządzenie nr 19 z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont jednostek organizacyjnych przedsiębiorstwa PKP branży 501¹⁰. Zakładowy plan kont jednostek organizacyjnych PKP stanowił załącznik do zarządzenia. Zgodnie z § 2 zarządzenia, Główny Księgowy PKP został upoważniony do wprowadzania zmian w zakładowym planie kont, uwzględniających zmiany w przepisach o gospodarce finansowej i zasadach opodatkowania.

Omawiane zarządzenie jest aktualnie stosowane w PKP.

PKP prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach dla przedsiębiorstw państwowych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o PKP (art. 14). Mają więc nadal zastosowanie przepisy cytowanej wyżej ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych i ustawy o rachunkowości.

Art. 19 ust. 3 ustawy o PKP zobowiązuje ponadto przedsiębiorstwo do wyodrębnienia w ramach prowadzonej rachunkowości, szczegółowej ewidencji przychodów i kosztów w dziedzinach działalności określonych w tym przepisie - i przedłożenie ich do uzgodnienia Ministrowi TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Od dnia 1 stycznia 1997 r., w p.p. PKP obowiązuje Uchwała Nr 314 Zarządu PKP z dnia 30 grudnia 1996 r. w sprawie zasad systemu ekonomiczno - finansowego przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Określono w niej szczegółowe zasady gospodarki finansowej i materiałowej przedsiębiorstwa, planowania, finansowania inwestycji, ustalania cen za świadczone usługi i wynagradzania pracowników. Wszelkie inne

⁷ j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 z późn. zm.

⁸ j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.

⁹ Dz.U. Nr 121, poz. 591, z późn. zm.

¹⁰ Biul. PKP Nr 6, poz. 29 - zmiany nie publikowane.

przepisy wewnętrzne w przedsiębiorstwie powinny być zgodne z postanowieniami ww. uchwały.

Mienie PKP

W myśl ogólnej reguły, wyrażonej w art. 44 Kodeksu cywilnego¹¹, mieniem jest własność i inne prawa majątkowe.

Przedsiębiorstwo państwowe PKP, mające osobowość prawną, może być podmiotem praw zarówno o charakterze rzeczowym, jak i obligatoryjnym. Wśród praw rzeczowych na szczególną uwagę zasługują prawa PKP do nieruchomości.

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹², która weszła w życie z dniem 5 grudnia 1990 r., grunty stanowiące własność Skarbu Państwa i będące w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa - a więc także przedsiębiorstw państwowych - stały się (z mocy prawa) przedmiotem użytkowania wieczystego, a budynki, urządzenia i lokale, znajdujące się na tych gruntach - przedmiotem własności ww. osób.

Powyższe przepisy znalazły zastosowanie wobec nieruchomości kolejowych. Oznacza to, iż grunty zajęte pod budowle i urządzenia kolejowe stały się przedmiotem użytkowania wieczystego PKP, natomiast budowle i urządzenia, stanowiące składniki infrastruktury kolejowej - przedmiotem własności tego przedsiębiorstwa. Art. 42 obecnej ustawy o p.p. PKP stanowi, że nabycie tych składników następuje nieodpłatnie, zastrzegając jednak, że kwoty uiszczone przez przedsiębiorstwo przed wejściem w życie ustawy o PKP nie podlegają zwrotowi.

PKP może również nabywać użytkowanie wieczyste gruntów na podstawie umowy, zawartej ze Skarbem Państwa lub gminą, przy zastosowaniu przepisów art. 232 - 243 k.c. oraz przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.¹³ Na podstawie art. 4 tej ustawy, PKP jako osoba prawna może uzyskiwać również inne prawa do gruntów Skarbu Państwa lub gminy (łącznie z prawem własności). W praktyce jest to jednak przede wszystkim użytkowanie wieczyste.

Przepisy ustaw przyznają PKP zwolnienia od niektórych obowiązkowych świadczeń, dotyczących nieruchomości. Art. 20 ust. 2 ustawy o p.p. PKP zwalnia grunty zajęte pod linie kolejowe od opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Natomiast art. 7 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ ustanawia zwolnienie od podatku od nieruchomości (uiszczanego na rzecz gmin) wobec budowli wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego i zajętych pod nie gruntów.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zn.).

¹² Dz.U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.)

¹³ j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.

Ustawy wymienione w przypisach 10 i 11 utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 1998 r. w związku z wejściem w życie w tym dniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami Dz.U. Nr 115, poz. 741.

¹⁴ Dz.U. Nr 9, poz. 21 z późn. zm.

**Gospodarowanie
i dysponowanie
mieniem**

Art. 12 ustawym obecnie obowiązującej p.p. PKP, przyznając PKP prawo gospodarowania mieniem oraz występowania w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek, nakłada jednocześnie przedsiębiorstwo obowiązek ochrony mienia.

Analogiczne postanowienia były zawarte w art. 16 i 17 uchylonej ustawy, które jednak nie określały konkretnych możliwości dysponowania mieniem przez PKP. Natomiast art. 13 ust. 1 obecnej ustawy stanowi, iż PKP może wnieść do spółki lub innego wspólnego przedsięwzięcia kapitałowego, albo oddać, na czas oznaczony, do odpłatnego korzystania innym podmiotom, zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa lub inne mienie zaliczone do środków trwałych.

Przez zorganizowaną część mienia rozumie się taki zespół składników materialnych i niematerialnych, który może być ze struktury PKP wydzielony i może funkcjonować jako odrębne przedsiębiorstwo lub inny samodzielny podmiot (art. 2 pkt. 2).

Na podstawie art. 13 ust. 5 ustawy o p.p. PKP, do sprzedaży przez PKP środków trwałych lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa, stosuje się przepisy obowiązujące przedsiębiorstwa państwowe.

Uregulowanie to ma zasadnicze znaczenie dla prowadzenia przez PKP działalności pozaprzewozowej, ponieważ pozwala określić obowiązujący tryb pozyskiwania kontrahentów i procedurę prowadzącą do zawierania umów z podmiotami spoza PKP. Art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹⁵ wprowadza bowiem podstawową zasadę, iż przedsiębiorstwo państwowe sprzedaje mienie zaliczone zgodnie z odrębnymi przepisami do rzeczowego majątku trwałego w drodze publicznego przetargu. Zasada ta - z mocy art. 46 a ust. 3 ww. ustawy - obowiązuje również w wypadku odpłatnego oddania mienia przedsiębiorstwa państwowego do użytkowania innym podmiotom, na podstawie umów prawa cywilnego. Szczegółowe przepisy dotyczące przetargu publicznego są zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstępowania od tego przetargu.¹⁶

Zamiar dokonania czynności prawnej, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP, dotyczącej mienia wchodzącego w skład linii kolejowej o państwowym znaczeniu (określenie to zostało wprowadzone przez aktualnie obowiązującą ustawę), PKP zgłasza Ministrowi TiGM, który w terminie miesiąca od dnia otrzymania zgłoszenia, może nie wyrazić zgody na dokonanie przez PKP tej czynności (art. 13 ust. 2).

Wykaz linii kolejowych o państwowym znaczeniu zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 września 1996 r. w sprawie określenia wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu.¹⁷

¹⁵ j.t. Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 97, poz. 443.

¹⁷ Dz.U. Nr 112, poz. 538.

Ponadto do czynności prawnych, określonych w art. 13, ust. 1 ustawy o p.p. PKP, mają zastosowanie:

- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, zwłaszcza ogólne przepisy regulujące sposób dokonywania i formę czynności prawnych oraz przepisy dotyczące poszczególnych umów - przede wszystkim umów najmu i dzierżawy,
- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks Handlowy¹⁸, zwłaszcza przepisy dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i pokrywania udziałów w tych spółkach przez wnoszenie mienia tytułem aportów.

Umowa najmu została uregulowana w art. 659 - 692 k.c., z tym, że art. 680 - 692 dotyczą najmu lokali mieszkalnych i użytkowych. Przepisy szczególne, mające zastosowanie przed uregulowaniami k.c. - w odniesieniu do art. 680 - 692 - zawiera ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.¹⁹ W myśl art. 659 § 1 k.c. przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Natomiast przez umowę dzierżawy, uregulowaną w art. 693 - 709 k.c., wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nie oznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz.

Najem i dzierżawa mają charakter umów wzajemnych, odpłatnych i tworzą trwałą więź zobowiązaniową między kontrahentami. Pomimo istnienia znacznego podobieństwa dzierżawy do najmu (art. 694 k.c. nakazuje stosować do dzierżawy odpowiednio przepisy o najmie, z zachowaniem przepisów k.c. dotyczących dzierżawy) są to jednak różne kontrakty. Zasadniczą różnicę między nimi stanowi fakt, że dzierżawca ma szersze uprawnienia do korzystania z rzeczy niż najemca, może bowiem rzecz nie tylko używać, lecz ponadto pobierać z niej pożytki. Przedmiotem umowy dzierżawy mogą być więc tylko takie rzeczy lub prawa, które mają właściwość przysparzania pożytków (najczęściej nieruchomości, przedsiębiorstwa lub inne rzeczy, prawa lub ich zespoły, przynoszące dochód według zasad prawidłowej gospodarki).

Przy stosowaniu do umów zawieranych przez PKP przepisów k.c. należy jednak pamiętać, że art. 13 ust. 1 ustawy o PKP zezwala na oddanie mienia do odpłatnego korzystania innym podmiotom jedynie na czas oznaczony.

Istotne znaczenie w omawianej dziedzinie mają również przepisy wewnętrzne, wydane przez organy PKP - są to:

- zarządzenie nr 32 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 3 lipca 1995 r. w sprawie ustalenia regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym przez p.p. PKP²⁰, które obowiązywało do dnia 1 marca 1997 r. i

¹⁸ Dz.U. Nr 57, poz. 503 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.

²⁰ Biuletyn PKP Nr 13, poz. 31

zostało zastąpione przez zarządzenie nr 8 Zarządu PKP z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym przez p.p. PKP.²¹ Na podstawie ww. zarządzenia, PKP świadczy usługi telekomunikacyjne o charakterze powszechnym w zakresie usług telefonicznych, dzierżawy łączy i traktów telefonicznych, dla określonych w regulaminie jednostek organizacyjnych,

- zarządzenie nr 61 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 20 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych, zmienione zarządzeniem nr 107 Zarządu PKP z dnia 3 listopada 1997 r.²², które określa szczegółowe zasady udostępniania innym podmiotom ww. obiektów na podstawie umowy najmu,
- zarządzenie nr 66 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu kolejowych wagonów towarowych²³,
- zarządzenie nr 19 Zarządu PKP z dnia 13 maja 1996 r. w sprawie ustalenia „Instrukcji o zasadach prowadzenia centralnej sprzedaży złomu stalowego i metali kolorowych w p.p. PKP”²⁴.

Przy omawianiu czynności prawnych, dotyczących dysponowania mieniem przez PKP, należy zwrócić szczególną uwagę na uregulowanie kwestii umocowania do działania w imieniu przedsiębiorstwa.

Art. 38 Kodeksu cywilnego stanowi, że osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i opartym na niej statucie.

Szczegółowe regulacje dotyczące w tym zakresie p.p. PKP zostały zawarte:

1. w uchylonej ustawie o p.p. PKP (art. 26 i 27) i obowiązującym pod jej rządami Statucie PKP (§ 21). Na podstawie tych przepisów do dokonywania czynności prawnych w imieniu przedsiębiorstwa byli uprawnieni: Dyrektor Generalny PKP i kierownicy jednostek organizacyjnych PKP, określonych w art. 20 pkt. 2 ustawy, w zakresie działalności tych jednostek. Zastępcy Dyrektora Generalnego oraz pełnomocnicy PKP działali w granicach umocowania. Pełnomocników PKP ustanawiali i odwoływali: Dyrektor Generalny PKP i naczelnicy dyrektorzy okręgów k.p.;

2. w aktualnie obowiązującej ustawie o p.p. PKP (art. 34 i 35) i opartym na jej przepisach Statucie PKP (§ 21 i 22). Obecnie do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu przedsiębiorstwa są uprawnieni: członkowie Zarządu PKP i pełnomocnicy działający w granicach umocowania. Obowiązuje ogólna zasada, że pełnomocników ustanawia i odwołuje Zarząd. Inne niż Zarząd osoby mogą udzielić jedynie pełnomocnictw do dokonywania poszczególnych czynności oraz pełnomocnictw procesowych - i to tylko wówczas, gdy zostały do tego upoważnione przez Zarząd. Są to więc regulacje odmienne w stosunku do uprzednio obowiązujących. Natomiast istniejące aktualnie

²¹ Biul. PKP nr 2, poz. 8 (zawiera jedynie tekst zarządzenia - regulamin otrzymały wybrane jednostki PKP).

²² Biul. PKP Nr 21, poz. 60, zm. z 1997 r. Nr 25, poz. 103.

²³ Biul. PKP Nr 22, poz. 64.

²⁴ BIUL. PKP Nr 11

wymagania: udzielenia pełnomocnictwa w formie pisemnej pod rygorem nieważności oraz ujawnienia faktu udzielania i odwoływania pełnomocnictwa w rejestrze przedsiębiorstw państwowych (z wyjątkiem pełnomocnictw do dokonywania poszczególnych czynności oraz pełnomocnictw procesowych) obowiązywały również pod rządami poprzedniej ustawy. Obowiązywał także aktualny wymóg, by przy dokonywaniu czynności prawnej, obejmującej rozporządzenie prawem lub zobowiązanie do świadczenia, którego wartość przekracza granice określone w Statucie PKP, oświadczenie woli w imieniu PKP złożyły co najmniej dwie osoby.

W zakresie nie uregulowanym w przepisach ustawy o p.p. PKP, do składania oświadczeń woli i udzielania pełnomocnictw mają zastosowanie ogólne przepisy Kodeksu cywilnego.

Organizacja likwidacji linii kolejowych

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o p.p. PKP, nie regulowała spraw związanych z likwidacją linii kolejowych. Decyzje w tych sprawach były podejmowane na podstawie art. 8 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach stanowiącego, iż likwidację i rozbiórkę nieczynnych linii kolejowych użytku publicznego lub ich części, może zarządzić Dyrektor Generalny po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody. Określenie „kolei użytku publicznego” zawierał art. 2 ust. 2 ustawy o kolejach²⁵, określając je jako „koleje przeznaczone do publicznego przewozu osób i przesyłek”.

Na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego, właściwa Dyrekcja Okręgowa Kolei Państwowych przeprowadzała rozbiórkę nawierzchni i urządzeń kolejowych likwidowanej linii i przekazywała zbędne grunty właściwym rejonowym organom administracji ogólnej.

Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” uregulowała istotne problemy, związane z likwidacją nierentownych linii kolejowych. Przede wszystkim art. 2 pkt. 1 precyzyjnie określił pojęcie „linii kolejowych”. Rozumie się przez to drogi szynowe wraz z przyległym pasem gruntu, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego oraz zajęte pod nie grunty.

Obecnie sprawa likwidacji poszczególnych odcinków linii kolejowych wymaga zaangażowania zarówno Rady PKP, jak i Zarządu PKP. Zgodnie z art. 27 pkt. 9 ustawy o p.p. PKP, Rada zatwierdza projekt likwidacji linii kolejowych lub ich części. Natomiast w myśl art. 32 ust. 1 pkt. 6, sprawa likwidacji nieczynnych linii kolejowych lub ich części wymaga uchwały Zarządu PKP. Z mocy art. 8 ustawy o kolejach, obowiązywał wymóg uzyskania opinii właściwego wojewody. Przeprowadzenie faktycznej likwidacji nadal należy do zakresu zadań właściwych dyrekcji okręgowych. Podjęcie prawidłowej decyzji, kwalifikującej linię kolejową do likwidacji, powinna poprzedzać dokładna ocena rentowności tej linii. Przy dokonywaniu tej oceny należy uwzględnić prowadzoną na podstawie art. 19 ust. 3 pkt. 3

²⁵ j.t. Dz.U. z 1989 r. Nr 52, poz. 310 z późn. zm. - uchylona z dniem 14 listopada 1997 r. ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym.

ustawy, ewidencję kosztów linii kolejowych - z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania.

Przy omawianiu problematyki likwidacji nierentownych linii kolejowych należy także zwrócić uwagę na wymogi ustalone w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane²⁶. Linie kolejowe, w myśl art. 3 pkt. 1 i 3 tej ustawy, są obiektami budowlanymi. Rozbiórka obiektu budowlanego - zgodnie z art. 3 pkt. 7 - mieści się w zakresie robót budowlanych.

W myśl art. 28 warunkiem rozpoczęcia robót budowlanych jest uzyskanie przez zainteresowany podmiot ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (wyjątki ustalone w art. 29 i 30 nie dotyczą rozbiórki linii kolejowych). Wniosek o wydanie tej decyzji powinien więc złożyć dyrektor właściwego okręgu kolei państwowych, odpowiedzialny za przeprowadzenie likwidacji danej linii.

Pozwolenie na budowę zostało określone w art. 3 pkt. 12 ww. ustawy jako „decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego”. Decyzję tę wydaje „właściwy organ”, czyli - zgodnie z art. 3 pkt. 17 - organ nadzoru architektoniczno-budowlanego lub organu specjalistycznego nadzoru budowlanego, stosownie do ich właściwości, określonej w rozdziale 8 omawianej ustawy. Dla uzyskania pozytywnej decyzji, wnioskodawca musi spełnić szereg wymogów, przewidzianych w przepisach rozdziału 4 tej ustawy.

Organami nadzoru architektoniczno-budowlanego o właściwości ogólnej są: wojewoda i kierownik urzędu rejonowego (art. 84 ust. 1). W zasadzie pozwolenie na budowę wydaje kierownik urzędu rejonowego, jako organ ww. nadzoru I instancji w sprawach wynikających z ustawy - Prawo budowlane, chyba że jej przepisy stanowią inaczej (art. 84 ust. 2).

W art. 85 został ponadto ustanowiony specjalistyczny nadzór budowlany w kilku dziedzinach gospodarki, obejmujący m.in. obiekty i roboty budowlane w dziedzinie transportu, wymienione w art. 85 ust. 2 pkt. 5. Wśród nich są obiekty i roboty budowlane, usytuowane na obszarach kolejowych, z wyłączeniem budynków użyteczności publicznej oraz budynków przeznaczonych wyłącznie na pobyt ludzi, wraz z urządzeniami związanymi z tymi budynkami.

Terenowe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie transportu, ich organizację oraz szczegółowy zakres działania określił w drodze rozporządzenia Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 85 ust. 6 Prawa budowlanego²⁷. Są to okręgowi inspektorzy specjalistycznego nadzoru budowlanego, powoływani i odwoływani przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Należy wyjaśnić, że organy te nie mają uprawnień w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę i rozbiórkę. Ograniczenie ich kompetencji w tym zakresie wynika wprost z art. 86 ust. 1 pkt. 3 Prawa budowlanego. Zatem wydanie pozwolenia na rozbiórkę linii kolejowej należy do zakresu działania właściwego kierownika urzędu rejonowego.

²⁶ Dz.U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

²⁷ Rozporządzenie MTiGM z dnia 18 sierpnia 1995 r. w sprawie terenowych organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w dziedzinie transportu kolejowego (Dz.U. Nr 103, poz. 513).

Natomiast inspektorzy, o których mowa wyżej, realizują określone w rozporządzeniu zadania w zakresie nadzoru nad prowadzeniem robót budowlanych związanych z rozbiórką linii.

Grunt zajęty pod linię kolejową i będący przedmiotem użytkowania wieczystego PKP, który następnie w związku z likwidacją linii stał się dla PKP zbędny, powinien zostać zwrócony właścicielowi, którym z reguły jest Skarb Państwa. Możliwe są tu następujące rozwiązania:

- w sytuacji, gdy użytkowanie wieczyste powstało z mocy samego prawa na podstawie art. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - zrzeczenie się tego prawa przez PKP na podstawie art. 2 b ww. ustawy,
- w przypadku powstania tego prawa na skutek zawarcia umowy między Skarbem Państwa a PKP - rozwiązanie umowy w myśl art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Od likwidacji nierentownych linii kolejowych należy odróżnić ograniczenie przewozu na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe²⁸, które polega na całkowitym lub częściowym zawieszeniu przewozu, wyłączeniu z przewozu określonych kategorii przesyłek, relacji przewozowych lub punktów odpraw, zawieszeniu przewozu we wskazanych dniach albo uzależnieniu przewozu od spełnienia określonych warunków. Całkowita likwidacja linii kolejowej jest z reguły poprzedzona ww. ograniczeniem.

Upoważnienie do ograniczenia przewozu z określonych przyczyn otrzymał Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, a w odniesieniu do lokalnego transportu zbiorowego - wojewoda, (art. 8 ust. 1 pkt. 1) oraz przewoźnik - (art. 8 ust. 1 pkt. 2) - za zgodą i na warunkach ustalonych przez: Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (wojewodę) - w odniesieniu do przewoźników, dla których jest organem założycielskim lub zarząd gminy - w odniesieniu do lokalnego transportu zbiorowego. Zgoda nie jest wymagana, jeżeli ograniczenie obowiązku przewozu następuje na okres nie dłuższy niż 7 dni.

Wynika stąd, że zawieszenie przewozu wykonywanego przez PKP może nastąpić za zgodą i na warunkach określonych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, który - w myśl art. 37 ust. 2 ustawy o p.p. PKP - wykonuje w stosunku do tego przedsiębiorstwa funkcje organu założycielskiego wynikające z odrębnych przepisów, o ile przepisy ww. ustawy nie stanowią inaczej.

Koszty likwidacji linii kolejowych	W art. 15 ust. 5 ustawy o p.p. PKP ustalono, iż koszty likwidacji nieczynnych linii kolejowych są finansowane z budżetu państwa. Likwidacja tych linii może być finansowana także z innych źródeł (art. 15 ust. 6). Podstawowy ciężar finansowy związany z omawianą działalnością ponosi więc budżet państwa. W
---	---

²⁸ j.t. Dz.U. z 1995 r. Nr 119, poz. 575 z późn. zm.

związku z powyższym, do finansowania tej działalności mają zastosowanie postanowienia art. 17, ustalające obowiązek zawarcia umowy, określającej szczegółowy sposób finansowania PKP z budżetu państwa i zasady rozliczeń z tego tytułu, między Skarbem Państwa - reprezentowanym przez Ministra TiGM oraz Ministra Finansów - a PKP, reprezentowanym przez Zarząd. W myśl art. 17 ust. 2 pkt. 2, umowa ta - poza innymi postanowieniami - powinna określić zasady wykorzystania środków pieniężnych na likwidację nieczynnych linii kolejowych. Jak wspomniano wyżej, integralną częścią umowy jest protokół, podpisywany corocznie, po wejściu w życie ustawy budżetowej, przez Ministra TiGM, Ministra Finansów oraz Zarząd PKP.

W zakresie dotyczącym likwidacji nieczynnych linii kolejowych, protokół ten określa - w ramach dotacji ustalonej corocznie w ustawie budżetowej - zakres rzeczowy i wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na ten cel oraz terminy ich przekazywania PKP w danym roku budżetowym (art. 17 ust. 5 pkt. 1), jak również sposób rozliczania się przez PKP ze środków pieniężnych otrzymanych z budżetu państwa (art. 17 ust. 5 pkt. 5).

**Zabezpieczenie
i zagospodarowanie
mienia po
dokonaniu
likwidacji linii
kolejowych**

Odrębne zagadnienia wiążą się z problematyką przeznaczenia i zagospodarowania mienia, pozostałego po likwidacji nierentownych linii kolejowych. Aktualnie obowiązująca ustawa o p.p. PKP stwarza w tym zakresie szerokie możliwości. Jak już wspomniano, na podstawie art. 13 ust. 1, PKP może wnieść do spółki lub innego wspólnego przedsięwzięcia kapitałowego, albo oddać na czas oznaczony do odpłatnego korzystania innym podmiotom - zorganizowane części mienia przedsiębiorstwa lub inne mienie, zaliczone do środków trwałych. Możliwa jest też sprzedaż mienia uzyskanego z omawianej działalności. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z art. 13 ust. 5 ustawy o p.p. PKP, do sprzedaży środków trwałych stosuje się przepisy obowiązujące przedsiębiorstwa państwowe, a więc przede wszystkim wymienione wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu.

Omawiany zakres spraw regulowały w okresie objętym kontrolą następujące zarządzenia wewnętrzne organów przedsiębiorstwa:

- ◆ zarządzenie Nr 29 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie zbywania przez PKP zbędnych środków trwałych, pochodzących z całkowitej lub częściowej likwidacji linii kolejowych bądź ograniczenia infrastruktury PKP,
- ◆ zarządzenie Nr 19 Zarządu PKP z dnia 13 maja 1996 r. w sprawie ustalenia „Instrukcji o zasadach prowadzenia centralnej sprzedaży złomu stalowego i metali kolorowych w przedsiębiorstwie państwowym PKP Z 8”.

Likwidacja nieczynnej linii kolejowej jest rozwiązaniem ostatecznym. Możliwe jest jednak również zagospodarowanie takiej linii przez:

- ♦ wydzierżawienie jej jednemu lub kilku podmiotom gospodarczym (art. 13, ust. 1 ustawy o p.p. PKP),
- ♦ sprzedaż linii podmiotowi gospodarczemu w drodze przetargu (art. 13, ust. 5),
- ♦ nieodpłatne przekazanie linii w drodze umowy na rzecz jednostki państwowej, samorządowej lub Skarbu Państwa (art. 13, ust. 6).

Jak wynika z przedstawionych ustaleń, stan prawny dotyczący tematu kontroli wynika z licznych i różnorodnych przepisów, co tłumaczy obszerność niniejszej „Analizy”.

Przedsiębiorstwo państwowe PKP stoi obecnie przed kolejnymi zmianami, wynikającymi z ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym.

2. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE

Proces przeobrażeń ustrojowych i gospodarczych spowodował m.in. spadek popytu na przewozy osób i ładunków transportem kolejowym. W latach 1995 - 1997 PKP przewoziły o około 50% mniej pasażerów i towarów niż w roku 1989. W tej sytuacji prawidłowością jest powstanie nadwyżki szeroko rozumianego majątku przedsiębiorstwa w stosunku do wykonywanych zadań przewozowych. Zmniejszenie przewozów w połączeniu z kosztami ponoszonymi na utrzymanie nadmiernego majątku, były głównymi przyczynami złej sytuacji ekonomicznej PKP.

Na początku lat dziewięćdziesiątych wyodrębniono ze struktur PKP 75 tzw. zakładów zaplecza, w których zatrudnionych było łącznie 64 tys. osób. W przedsiębiorstwie zaniechano eksploataowania ponad 80% ze 112 stacji rozrządowych oraz 50% z 436 stacji manewrowych. O około 25% zmniejszono liczbę lokomotyw i wagonów.

Prezes Rady Ministrów powołał w maju 1993 r. międzyresortowy zespół do spraw restrukturyzacji PKP, wyznaczając mu zadania związane z dostosowaniem PKP do zmieniających się warunków gospodarczych. Możliwości podejmowania różnorodnych działań „odchudzających” PKP ze zbędnego majątku stworzyły postanowienia ustawy o PKP z 1995 r. - choć również poprzednia ustawa o PKP z 1989 r. nie wykluczała prowadzenia takich działań (art. 25 ustawy o PKP z 1989 r.).

Od 1996 r. przedsiębiorstwo realizuje program przekształceń organizacyjnych - nazywany II etapem restrukturyzacji PKP.²⁹

W ostatnim okresie (27 czerwca 1997 r.) uchwalona została przez Sejm RP ustawa o transporcie kolejowym, której regulacje zbliżają prawo polskie do wymogów Unii Europejskiej m.in. poprzez oddzielenie zarządzania infrastrukturą od wykonywania

²⁹ Rozpoczęty od 1 lipca 1996 r., pilotażem we Wschodniej DOKP II etap restrukturyzacji PKP ma doprowadzić do utworzenia przedsiębiorstwa zarządzanego w układzie sektorów i pionów funkcjonujących na zasadach handlowych w ramach własnych budżetów ale zintegrowanych wobec strategicznych celów całego przedsiębiorstwa (Uchwała Zarządu PKP Nr 85 z dnia 28 czerwca 1996 r.)

przewozów. Przepisy tej ustawy regulują także zasady udostępnienia infrastruktury kolejowej innym, niż PKP, przewoźnikom. W konsekwencji może to doprowadzić do ograniczenia monopolistycznej pozycji PKP, jako przewoźnika i poprawy wykorzystania infrastruktury PKP.

Niezależnie od wymienionych przedsięwzięć, kierownictwo PKP od kilku lat upatrywało możliwość efektywnego zagospodarowania nadmiernych bądź zbędnych składników majątku trwałego poprzez rozwój tzw. działalności pozaprzewozowej i racjonalizację układu sieci kolejowej. Działalność ta polegała głównie na odpłatnym udostępnianiu składników mienia PKP do korzystania innym podmiotom gospodarczym i ograniczeniu przewozów na nierentownych odcinkach linii kolejowych, a następnie ich likwidacji.

W podejmowanych działaniach w tym zakresie występuje jednak szereg uwarunkowań wynikających głównie z faktu, że:

- nadmierne, w stosunku do potrzeb, mienie PKP w znacznej części nadal wykorzystywane jest do działalności podstawowej (przewozowej),
- całkowicie zbędne składniki majątku są z reguły mało atrakcyjne dla potencjalnego dzierżawcy z uwagi na ich specjalistyczne pierwotne przeznaczenie i umiejscowienie na terenach PKP (utrudniona dostępność),
- ekonomiczny, z punktu widzenia PKP, aspekt ograniczania przewozów napotyka na negatywne stanowisko administracji lokalnej, zwłaszcza w przypadkach eliminowania przewozów pasażerskich,
- na fizyczną likwidację linii kolejowych PKP nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi.

W obszarze działalności przedsiębiorstwa PKP występuje stosunkowo znaczna złożoność funkcjonalna (drogi kolejowe, telekomunikacja, energetyka) i organizacyjna (wieloszczeblowa struktura zarządzania). Ma to istotne znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia organizacji i nadzoru nad działalnością pozaprzewozową. W związku z tym, omawiana działalność jest regulowana - obok przepisów ogólnie obowiązujących - szeregiem zarządzeń, decyzji, wytycznych, instrukcji i okólników wydawanych zarówno przez kierownictwo PKP, jak też naczelników dyrektorów okręgów i naczelników komórek organizacyjnych (służb) w dyrekcjach okręgowych. W rezultacie kierownicy kilkuset jednostek wykonawczych na terenie poszczególnych DOKP prowadzili działalność pozaprzewozową przy zastosowaniu nawet kilkudziesięciu regulacji wewnętrznego kierowania.

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1. Działalność pozaprzewozowa

3.1.1. Planowanie działalności pozaprzewozowej

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1995 - 1997 planowanie działalności pozaprzewozowej nie było poprzedzone analizami możliwości przedsiębiorstwa w tym zakresie. Zawarte w rocznych planach rzeczowo-finansowych przedsiębiorstwa PKP wielkości kwot dochodu netto z działalności pozaprzewozowej (dla poszczególnych DOKP) określone były w oparciu o wyniki uzyskane w roku poprzednim.³⁰

Zarówno jednak w planach obowiązujących w latach wcześniejszych, tj. 1992 - 1994, jak i w planie dotyczącym roku 1995, nie były jednoznacznie określone zarówno źródła uzyskiwania przychodów, jak też tytuły ponoszenia kosztów, tj. składniki niezbędne do dokonania wyliczenia dochodu netto.

Postanowieniami planu na 1995 r. - zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego PKP w dniu 30 czerwca 1995 r. - jednostki organizacyjne PKP uprzedzone zostały natomiast o tym, że:

- ◆ Działalność pozaprzewozowa jest prowadzona wg. zasad pełnego bilansowania kosztów i przychodów oraz wyliczania dochodu netto z tej działalności. Koszty działalności pozaprzewozowej, w tym wynagrodzenia i pochodne, nie mogą być zaliczane do działalności podstawowej.
- ◆ Szczegółowe zasady wyliczania dochodu netto z działalności pozaprzewozowej są podane w odrębnym zarządzeniu.
- ◆ Dochód netto z działalności pozaprzewozowej, wypracowany przez DOKP, w 10% pozostaje do dyspozycji Naczelnego Dyrektora Okręgu, w 10% przeznaczony jest dla jednostki (jednostek), które go wypracowały. Pozostała część - 80% dochodu netto pozostaje w dyspozycji Dyrektora Generalnego PKP. Dyrektor Generalny PKP rozdziela środki wypracowane z działalności pozaprzewozowej (dochód netto) na poszczególne DOKP wg.:
 - a) udziału w wypracowanym dochodzie,
 - b) uzasadnionych szczegółowo potrzeb.
- ◆ Dochody netto z działalności pozaprzewozowej wypracowane i niewykorzystane w 1995 r. mogą być wykorzystane w roku następnym, z tym że obowiązuje zasada bilansowania dla poszczególnych DOKP i jednostek pozadyrekcyjnych strat i zysków z działalności pozaprzewozowej uzyskanych w poszczególnych latach, co oznacza, że strata poniesiona w 1995 r. jest bilansowana z ewentualnym zyskiem osiągniętym w latach następnych, począwszy od 1995 roku.

³⁰ W okresie wcześniejszym roczne plany przedsiębiorstwa nie określały wysokości kwot w odniesieniu do działalności pozaprzewozowej. Zobowiązywały natomiast wszystkie jednostki organizacyjne PKP do „dalszego rozwoju działalności pozaprzewozowej dla uzyskania maksymalnych dochodów”.

- ◆ Dochody ze sprzedaży złomu nie stanowią dochodu z działalności pozaprzewozowej FERPOLU³¹, lecz doliczane są do dochodu z tej działalności DOKP posiadającej ten złom w ewidencji.

Podobnie jak w latach poprzednich, jednostki poinstruowane zostały, że realizacja zadań pozaprzewozowych powinna polegać na „rozwoju działalności pozaprzewozowej dla uzyskania maksymalnych dochodów z tej działalności” (pkt. 2.1. lit. c ustaleń planu na 1995 r.).

Z ustaleń kontroli wynika, że „odrębne zarządzenie” określające szczegółowe zasady wyliczania dochodu netto z działalności pozaprzewozowej, deklarowane w planie na 1995 r. jako istniejące, wydane zostało dopiero w dniu 30 listopada 1995 r. Była to decyzja Nr 27 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie zasad ustalania dochodu netto z działalności pozaprzewozowej PKP za 1995 r.

Wprawdzie zasady w niej określone obowiązywały od 1 stycznia 1995 r. (11 miesięcy wstecz), to w ocenie NIK, praktyczne oddziaływanie tych uregulowań na realizację zadań działalności pozaprzewozowej (a także podstawowej) trwało tylko przez około 5 miesięcy, tj. do dnia zatwierdzenia przez Radę PKP planu rzeczowo-finansowego na 1996 r. (uchwała Nr 13, Rady PKP z dnia 22 kwietnia 1996 r.).

Według ustaleń zawartych w planie PKP na 1996 r. jednostki organizacyjne PKP wzorem lat ubiegłych zobowiązane były m.in. do „istotnego zwiększenia zakresu i efektywności działalności pozaprzewozowej” - jednakże w wymiarze finansowym założono osiągnięcie dochodu netto na poziomie wykonania roku poprzedniego.

W 1996 r. zostały utrzymane w mocy, obowiązujące w 1995 r. warunki wykorzystania przez jednostki podległe wypracowanego przez nie dochodu, ale zmieniony został udział jednostek w jego podziale. O ile w 1995 r. do dyspozycji DOKP pozostawało 20% wypracowanego dochodu netto, to w 1996 r. kierownictwo PKP ustaliło że:

- wypracowany przez DOKP dochód, do wysokości kwot ujętych w planie, pozostaje w dyspozycji Prezesa Zarządu - Dyrektora Generalnego PKP.

Nadwyżka uzyskanego dochodu ponad wielkość planowaną: w 80% pozostaje w dyspozycji Dyrektora Naczelnego Okręgu; w 20% pozostaje w dyspozycji Prezesa Zarządu - Dyrektora Generalnego PKP. DOKP będą mogły wykorzystać te nadwyżki na: dofinansowanie gospodarki mieszkaniowej; realizację programu poprawy warunków pracy załóg; inwestycje ulepszeniowe - pod warunkiem uzyskania decyzji Dyrektora Generalnego PKP na wprowadzenie inwestycji do planu.

Postanowieniami planu na 1996 r. zmieniono również, ustalone w listopadzie 1995 r. zasady wyliczania dochodu netto. Na ostateczny wynik działalności pozaprzewozowej

³¹ FERPOL - jednostka organizacyjna DG PKP zajmująca się centralnymi zakupami i sprzedażą na rzecz PKP.

nie rzutowały już efekty finansowe ewidencjonowane w 1995 r. w poz. „usługi zakładowych obiektów socjalnych”, a ponadto o 2 pozycje kosztowe zmniejszono tytuły kosztów uwzględnione w 1995 r. przy obliczaniu dochodu z działalności pozaprzewozowej.

Określone w planie na 1996 r. zasady ewidencjonowania działalności pozaprzewozowej przez jednostki wykonawcze uległy radykalnym zmianom w 1997 r.

Plan rzeczowo-finansowy i budżet przedsiębiorstwa PKP na 1997 r. (zatwierdzony uchwałą nr 53 Rady PKP z dnia 14.04.1997 r.), nie wyszczególniał działalności pozaprzewozowej, natomiast obok działalności podstawowej (przewozowej) obejmował, jako odrębne: działalność operacyjną nie związaną z przewozami, działalność pomocniczą, pozostałą działalność operacyjną, działalność finansową oraz działalność inwestycyjną.

Wyodrębniona w planie na 1997 r. „działalność operacyjna nie związana z przewozami” została zaplanowana dla poszczególnych DOKP w wymiarze finansowym określającym limity przychodów i kosztów, a także wynik - ustalony dla wszystkich DOKP w wysokości 141.746,52 tys. zł.

Plan na 1997 r., w odróżnieniu od planów na lata 1995 i 1996, nie zawierał żadnych wytycznych - jeżeli chodzi o zakres zadań, jakie winny być zrealizowane i ewidencjonowane w tej pozycji planu. Ustalono, że ogólne wytyczne w tym zakresie zawierał dokument pn.: „F1 - System ekonomiczno-finansowy p.p. PKP” wdrożony uchwałą Nr 314 Zarządu PKP z dnia 30 grudnia 1996 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1997 r.

Do istotnych zmian, wprowadzanych przez kierownictwo PKP w rocznych planach, a dotyczących zagadnień prowadzenia działalności nie związanej z działalnością podstawową, zaliczyć należy również to, że plan PKP na 1997 r., w odróżnieniu od planu na rok poprzedni, nie zawierał zapisów odnośnie zasad premiowania DOKP za realizowanie zadań nie związanych z działalnością podstawową. Zgodnie z jego postanowieniami, system motywacyjny, mający na celu osiągnięcie ponadplanowych efektów z działalności gospodarczej ogółem, miał zostać określony w odrębnej uchwale Zarządu PKP³², jednakże do końca III kw. 1997 r. nie został wdrożony.

Z ustaleń kontroli wynika, że oddziaływanie naczelných organów przedsiębiorstwa PKP na prowadzenie - jak określały ustawy o PKP³³ - innej działalności znajdowało odzwierciedlenie nie tylko w założeniach rocznych planów, ale też było regulowane różnego rodzaju decyzjami podejmowanymi w toku realizacji planu. To dodatkowe oddziaływanie dotyczyło głównie problemu zagospodarowania wypracowanych środków i zostało uwzględnione częściowo w analizie prawnej niniejszej informacji, a także przy omawianiu konkretnych sytuacji, ustalonych w wyniku kontroli jednostek podległych Dyrekcji Generalnej PKP.

³² zapis rozdziału 1 pkt 7 planu na 1997 r. zaatwierdzonego uchwałą Nr 53 Rady PKP z dnia 14 kwietnia 1997 r. „System oceny zakładów i załóg oraz motywacyjny za ponadplanowe efekty działalności gospodarczej określony zostanie w odrębnej uchwale Zarządu PKP, po uzgodnieniu z organizacjami związkowymi”.

³³ upoważnienie wynikające zarówno z ustawy o PKP z 1989 r. jak i obowiązującej z 1995 r.

Dyrekcje Okręgowe PKP - jak wynika z ustaleń kontroli - realizowały bezpośrednio oraz poprzez ok. 400³⁴ jednostek im podległych, wyznaczone w rocznych planach zadania zaliczane do działalności pozaprzewozowej.

Z wyjątkiem Wschodniej DOKP, pozostałe dyrekcje nie dokonywały podziału, wyznaczonych w planach na 1995 i 1996 r. kwot dochodu netto na jednostki wykonawcze, a w 1997 r. - również przychodów i kosztów.

Regułą było, że o założeniach planu przedsiębiorstwa, którym objęte były DOKP, zarówno komórki organizacyjne dyrekcji, jak i jednostki niższego szczebla tzw. (WORG-i) dowiadywały się w wyniku przekazania im przez biuro ekonomiczno-finansowe dyrekcji okręgowej wycinków tych planów, obejmujących określone sfery działalności (w tym pozaprzewozową).

Główni księgowi DOKP, odpowiedzialni za analizowany odcinek pracy, w składanych w toku kontroli wyjaśnieniach podawali, że na opisany powyżej tryb postępowania zasadniczy wpływ miał:

- w Centralnej DOKP - „fakt, że charakter planu i jego konstrukcja uniemożliwiały sprawne rozliczanie zadań w tak dużej liczbie jednostek wykonawczych. Np. działalność pozaprzewozowa korygowana jest o zapas materiałowy, załadunek własny, przychody z przewozu pasażerów, należności - elementy te występują tylko w niektórych jednostkach worg, co wyklucza możliwość dokonywania analizy porównawczej. Tylko niektórych jednostek dotyczy również sprzedaż złomu. W tych okolicznościach plan mógłby być rozłożony tylko na nieliczne jednostki wykonawcze, które wytwarzają dochód z działalności pozaprzewozowej. Uznałem, że większe efekty przyniesie centralne sterowanie realizacją planu.”
- w Dolnośląskiej DOKP: „obowiązujący dotychczas w PKP system ewidencji księgowej uniemożliwiał odnoszenie przychodów i kosztów działalności pozaprzewozowej na poszczególne - wyodrębnione organizacyjnie - służby i jednostki WORG. Koszty badanej działalności ponoszone i ewidencjonowane były bowiem przez kilka jednostek WORG (np. oddziały budynków, oddziały zasilania elektroenergetycznego i stacje rejonowe PKP), natomiast przychody uzyskiwały i prowadziły ich ewidencję stacje rejonowe PKP. Część kosztów działalności pozaprzewozowej (np. koszty likwidacji środków trwałych) i część przychodów (np. przychody ze sprzedaży materiałów, nadwyżki majątku trwałego) były ewidencjonowane w centrali DDOKP. W rezultacie obowiązujący system ewidencji księgowej pozwalał na wyliczenie wyniku finansowego działalności operacyjnej nie związanej z przewozami tylko na szczeblu Dolnośląskiej DOKP”.

³⁴ 400 - jest średnią liczbą jednostek działających w latach 1995 - 1997 na zasadach wewnętrznego ograniczonego rozrachunku gospodarczego (w nomenklaturze PKP zwane WORG) podległych 8 okręgom PKP)

- w Śląskiej DOKP: „Eksplloatowany informatyczny system finansowo-księgowy PKP „F-K”, pozwala wprowadzić na wygenerowanie pojedynczego konta syntetycznego i analitycznego jednostki worg, lecz bez nazwy konta analitycznego wszędzie tam, gdzie Zakładowy Plan Kont PKP ich nie wyszczególnia lub nie określa czego mogą dotyczyć.
System F-K nie ma możliwości sporządzania jakichkolwiek zestawień uwzględniających stany wybranej grupy kont z podziałem na poszczególne jednostki worg, np. kont przychodów w porównaniu z kontami kosztów, w celu określenia wielkości dochodu. Takie sprawozdanie - możliwe jest do sporządzenia w sposób odręczny przez wprowadzenie pojedynczych danych z systemu do przygotowanych formularzy, co wymaga znacznego nakładu pracy i co jest działaniem niecelowym z uwagi na fakt rozliczania dochodu z działalności pozaprzewozowej w skali Okręgu. Taki zestawienie stanów kont nie pozwoli na określenie rodzajów świadczonych, np. usług, których koszty lub przychody na danym koncie zostały zarejestrowane”.
- Północna DOKP uznała natomiast, że plan zadań w zakresie działalności pozaprzewozowej został przekazany służbom do realizacji w postaci dyrektywy zawartej w materiale na Prezydium P.DOKP w dniu 28.13.1996 r., w znaczeniu, że wysokość zadań służb miała być na poziomie ich wykonania w roku poprzednim - ponieważ plan dla P.DOKP (z marca 1996 r.) ustalony był przez DG PKP na poziomie wykonania roku 1995.

Z ustaleń kontroli wynika, że w Dyrekcji Generalnej PKP nie dostrzegano problemów związanych z ewidencjonowaniem przez DOKP poszczególnych rodzajów działalności.

W postanowieniach planu rzeczowo-finansowego działalności PKP na 1996 r. w sposób jednoznaczny określono bowiem, że dyrekcje okręgowe podzielą limity kosztów na podległe jednostki i przekażą im dyspozycje w zakresie realizacji planu (p.1.16 lit. a planu na 1996 r.). W pkt. 1.16 lit. c zobowiązano natomiast dyrekcje okręgowe kolei do przekazania kopii dyspozycji, o których mowa w pkt. a, do Dyrekcji Generalnej PKP - Biura Analiz Ekonomicznych.

3.1.2. Organizacja działalności pozaprzewozowej

Regulaminy organizacyjne - zarówno Dyrekcji Generalnej jak i pozostałych objętych kontrolą jednostek - nie wskazywały w sposób jednoznaczny komórki, której zadaniem byłaby koordynacja i nadzór nad całokształtem działalności pozaprzewozowej. Pojęcie, „działalność pozaprzewozowa” znajdowało się z reguły tylko w części ogólnej postanowień regulaminów, bądź też można je było wyodrębnić w zakresie regulaminowych

obowiązków w 3 spośród 20 komórek organizacyjnych centrali okręgu kolei³⁵. Były to 2 Biura Handlowe (pasażerskie i towarowe) oraz Biuro Ekonomiczno-Finansowe.

Na przykład:

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Dolnośląskiej DOKP zagadnienia działalności w zakresie pozaprzewozowym w badanym okresie należały do zadań następujących służb:

- ◆ *Biura Handlowego Pasażerskiego, w zakresie marketingu i akwizycji m.in. usług pozaprzewozowych,*
- ◆ *Biura Handlowego Towarowego, w zakresie organizowania sprzedaży m.in. usług pozaprzewozowych,*
- ◆ *Biura Ekonomiczno-Finansowego w zakresie dokonywania oceny działalności Okręgu na podstawie prowadzonych analiz m.in. wpływów pozaprzewozowych i kosztów.*

W Centralnej DOKP pojęcie „usługi pozaprzewozowe” występowało w zakresie regulaminowych zadań Biura Handlowego Pasażerskiego i Biura Handlowego Towarowego.

Analiza kontrolna sfery organizacyjnej wykazała, że w Dyrekcjach Okręgowych PKP do dnia zakończenia kontroli obowiązywały regulaminy opracowane na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego PKP Nr 18 z dnia 21 sierpnia 1990 r. w sprawie ustalenia ramowego regulaminu organizacyjnego dyrekcji okręgowej kolei państwowych, które zostało wydane na podstawie ustawy o PKP z 1989 r. W świetle postanowień art. 49 ust. 2 ustawy o PKP z 1995 r. zarządzenie to utraciło moc w dniu 19 listopada 1996 r. Stanowi on bowiem, że „przepisy regulujące organizację i działalność PKP, wydane na podstawie ustawy o której mowa w ust. 1 pkt. 1 (zapis ten wymienia ustawę o p.p. PKP z dnia 27 kwietnia 1989 r.), zachowują moc nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy, o ile nie są z nią sprzeczne.”

Obowiązujące aktualnie unormowania, m.in. § 16 Statutu PKP z dnia 29 października 1996 r. i § 4 ust. 1 pkt. 18 regulaminu Zarządu PKP stanowią, że ustalenie regulaminów organizacyjnych oraz ich zmiany dla jednostek organizacyjnych podległych bezpośrednio Zarządowi należy do zadań i kompetencji Zarządu PKP. Do jednostek takich zaliczone są m.in. DOKP (§13 pkt. 2 Statutu PKP).

3.1.3. Zawieranie przez PKP umów prawa cywilnego i ich realizacja.

Uwagi ogólne

Z ustaleń kontroli wynika, że około 80% ogólnej kwoty przychodów z działalności pozaprzewozowej pochodziło z tytułu oddawania mienia PKP do odpłatnego korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego. Stwierdzono, że organy PKP określiły

³⁵ średnia liczba komórek organizacyjnych wchodzących w skład central DOKP.

szczegółowe zasady zawierania tych umów w zarządzeniach i wytycznych. Niektóre z nich zawierały jednak uregulowania sprzeczne z obowiązującymi przepisami ustawowymi.

1) Zarządzenie Nr 61 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych, określało postanowienia, które powinna zawierać umowa najmu - m.in. odnośnie zasad korzystania przez najemcę z obiektu oraz jego odpowiedzialności.

Zarządzenie to, spełniające niewątpliwie ważną rolę w zakresie ochrony mienia PKP i ułatwiające redagowanie umów, zawierało jednak istotny błąd, polegający na ustaleniu możliwości oddania najemcy obiektu PKP do używania na czas nie oznaczony (§ 3 ust. 1) oraz zawarcia na czas nie oznaczony umowy najmu obiektu PKP (§ 4 ust. 1) co było sprzeczne z art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP, zezwalającym na oddanie mienia PKP do odpłatnego korzystania innym podmiotom jedynie na czas oznaczony.³⁶

Błędne przyjęcie w zarządzeniu możliwości zawierania umów najmu na czas nie oznaczony w konsekwencji powodowało, że dopuszczano ewentualność wypowiedzania umów. W § 4 ust. 4 zarządzenia ustalono, iż umowa najmu zawarta na czas nie oznaczony może zostać rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniem. Natomiast w myśl § 4 ust. 5, strona może rozwiązać umowę najmu za uprzednim 14-dniowym wypowiedzeniem, w razie niedotrzymania przez drugą stronę warunków umowy. Przy uwzględnieniu, że przedsiębiorstwo PKP może zawrzeć umowę o oddanie mienia do odpłatnego korzystania jedynie na czas oznaczony - należy przestrzegać postanowień art. 673 k.c. (stanowiącego uregulowanie o charakterze bezwzględnie obowiązującym, które nie może być zmienione przez wewnętrzne przepisy PKP). Przepis ten nie dopuszcza możliwości wypowiedzania umowy najmu zawartej na czas oznaczony z zastosowaniem terminów umownych lub ustawowych. Dopuszczalne jest jedynie wypowiedzenie takiej umowy (bez zachowania terminów wypowiedzenia) przez wynajmującego w przypadkach niewłaściwego postępowania najemcy, ściśle określonych w art. 667 § 2 i 672 k.c. oraz przez najemcę w sytuacji określonej w art. 664 § 2 k.c.

Umowa najmu zawarta na czas oznaczony ma bowiem tworzyć między stronami trwałą więź zobowiązaniową, zapewniającą najemcy stabilne korzystanie z obiektu najmu, co zostało potwierdzone w orzecznictwie Sądu Najwyższego.³⁷ Konieczne jest przestrzeganie tej zasady w wewnętrznych uregulowaniach PKP.

2) Zarządzenie Nr 66 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu kolejowych wagonów towarowych. W myśl przepisów tego zarządzenia,

³⁶Przepisy zarządzenia, zezwalające na zawieranie umów na czas nie oznaczony, zostały uchylone z dniem 6 listopada 1997 r. zarządzeniem Nr 107 Zarządu PKP z dnia 3 listopada 1997 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych (Biul. „A” PKP nr 25, poz. 103).

³⁷ Patrz uchwała SN z dnia 2 kwietnia 1993 r. III CZP 39/93, która zawiera m.in. stwierdzenie, iż „tylko umowa najmu na czas nie oznaczony może ulec zakończeniu wskutek wypowiedzenia przez każdą ze stron. Umowa najmu zawarta na czas oznaczony gaśnie z chwilą nadejścia terminu końcowego, nie stosuje się zaś do niej możliwość rozwiązania za wypowiedzeniem”.

przez umowę najmu kolejowego wagonu towarowego PKP zobowiązuje się oddać najemcy wagon do używania w sposób i na czas określony w umowie (co jest zgodne z art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP), a najemca zobowiązuje się płacić kolei umówiony czynsz oraz eksploatować wagon zgodnie z warunkami umowy.

Umowę najmu zawiera w imieniu PKP dyrekcja okręgowa k.p., na której terenie położona jest stacja macierzysta wagonu. Zarządzenie określa szczegółowo reguły dotyczące uzgodnienia warunków umowy i sposobu jej zawarcia oraz obowiązki stron. Należy jednak stwierdzić, iż postanowienia § 15, ustalające, że:

- umowa najmu może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim miesięcznym wypowiedzeniem, a umowa zawarta na czas krótszy niż jeden miesiąc - za wypowiedzeniem siedmiodniowym,
- strona może wypowiedzieć umowę najmu ze skutkiem natychmiastowym w razie niedotrzymania przez drugą stronę choćby jednego z warunków umowy - są sprzeczne z omówionymi wyżej uregulowaniami k.c. o charakterze bezwzględnie obowiązującym, które nie dopuszczają swobody stron w zakresie rozwiązywania za wypowiedzeniem umowy najmu zawartej na czas oznaczony.

3) Regulamin świadczenia usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym przez p.p. PKP, wprowadzony zarządzeniem Nr 32 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 3 lipca 1995 r. (obowiązywał do 1 marca 1997 r. - został zastąpiony przez regulamin ustalony zarządzeniem Nr 38 Zarządu PKP z dnia 13 stycznia 1997 r.).

Zgodnie z ww. regulaminem oraz udzielonym PKP zezwoleniem Ministra Łączności z dnia 5 maja 1994 r. na działalność w dziedzinie telekomunikacyjnej, PKP zawiera umowy o korzystanie z usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, świadczonych przez przedsiębiorstwo przy pomocy ogólnieeksploatacyjnej sieci telekomunikacyjnej.

Regulamin szczegółowo określa krąg podmiotów, uprawnionych do korzystania z ww. usług PKP, sposób złożenia wniosku o zawarcie umowy przez zainteresowany podmiot, warunki zawarcia, realizacji i rozwiązania umowy oraz uprawnienia i obowiązki stron.

W zakresie usług telekomunikacyjnych, świadczonych przez PKP mieszczą się również w myśl § 8 ust. 2 regulaminu (uchylonego i aktualnego) usługi związane z dzierżawą łączy i traktów telefonicznych, należących do PKP. Przedmiotem tych umów jest więc oddanie mienia PKP do odpłatnego korzystania. Dlatego zapis § 11 ust. 1 (uchylonego i aktualnie obowiązującego regulaminu) regulaminu, zezwalający na zawarcie umowy na czas określony lub nie określony, w zakresie dotyczącym umów dzierżawy ww. urządzeń należy uznać za sprzeczny z art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP.

Wykorzystanie przez PKP zbędnego mienia

Wyniki kontroli wskazują, że jednostki organizacyjne PKP nie posiadały pełnego rozeznania w zakresie zbędnych składników mienia. Przyczyny takiego stanu były następujące:

- organy PKP nie ustaliły zasad określania zasobu zbędnego mienia we wszystkich jednostkach organizacyjnych przedsiębiorstwa,
- dyrekcje okręgowe PKP nie opracowały szczegółowych wytycznych zobowiązujących podległe jednostki do wnikliwego rozpoznawania rezerw mienia i możliwości ich zagospodarowania.

Stwierdzono, że:

- ◆ w Śląskiej DOKP - w latach 1995 -96 nie przeprowadzono bilansowania ani pomiaru wielkości potencjalnych rezerw, dlatego też Dyrekcja nie dysponowała zbiorczym zestawieniem czy rejestrem tych składników mienia, których wykorzystywanie mogłoby zwiększyć dochody;
- ◆ w Pomorskiej DOKP - do czasu zakończenia kontroli Dyrekcja nie dysponowała wykazem mienia, możliwego do zagospodarowania na terenie okręgu;
- ◆ we Wschodniej DOKP - nie opracowano procedur ani wytycznych, pozwalających na ustalenie zbędnych składników mienia;
- ◆ w Dolnośląskiej DOKP w latach 1995 - 1996 i w I kwartale 1997 r. Naczelny Dyrektor DOKP oraz Biuro Ekonomiczno-Finansowe i Biuro Prawno-Organizacyjne DOKP w wydanych zarządzeniach i wytycznych dotyczących działalności pozaprzewozowej formułowali pod adresem podległych służb i jednostek zalecenia i wnioski mające na celu rozwijanie tej działalności jako znaczącego źródła dochodów PKP. W żadnym z wydanych zarządzeń i wytycznych nie zostało jednak określone zadanie przeprowadzenia przeglądu mienia wszystkich jednostek organizacyjnych DDOKP w zakresie możliwości dalszego rozwoju działalności operacyjnej nie związanej z przewozami.

W objętych kontrolą jednostkach organizacyjnych podległych dyrekcjom okręgowym stwierdzono m.in. następujący stan faktyczny:

- na terenie Wschodniej DOKP:
 - od lutego 1994 r. jednostki organizacyjne WDOKP prowadziły działania zmierzające do wykorzystania budynku w Chełmie, pozostałego po zlikwidowanym przedszkolu PKP. Do dnia zakończenia kontroli czynności te nie przyniosły pozytywnego rezultatu. W trakcie kontroli ustalono, iż budynek uległ zniszczeniu i dewastacji;
 - w obrębie stacji PKP w Biłgoraju - tory bocznicowe były zdeformowane, zasypane i zarośnięte;
 - dwukondygnacyjny budynek stacji w Jasicach k/Ożarówka - zaniedbany i częściowo zdewastowany;
 - obiekty stacji nieczynnej kolejki wąskotorowej w Bogorii oraz obiekty i urządzenia kolejki wąskotorowej w Przeworsku, Jędrzejowie, Hrubieszowie i Werbkowicach - w części niewykorzystane; brak nadzoru nad

znajdującymi się tam materiałami, które nie zostały również zabezpieczone przed zniszczeniem; znaczna ilość zdewastowanego i zniszczonego taboru, urządzeń mechanicznych, transportowych i przeładunkowych;

- po likwidacji niektórych linii, podległych Zarządowi Kolei Dojazdowych w DOKP pozostały obiekty stacyjne, warsztaty i budynki mieszkalne, o łącznej powierzchni 38.082 m². 40 obiektów nadaje się do zbycia, wynajęcia lub wydzierżawienia, a 30 budynków - do przekwalifikowania na cele mieszkalne, lecz możliwości te ogranicza brak uregulowania stanu prawnego nieruchomości (brak stosownych decyzji organów administracji państwowej, wymaganych przez obowiązujące przepisy, brak aktualnych wpisów w księgach wieczystych;
- na terenie Pomorskiej DOKP:
 - Stacja Rejonowa Szczecin-Dąbie, mająca 24 niezagospodarowane obiekty, nie dysponowała wykazem niewykorzystanego mienia i nie sporządzała planu zagospodarowania usługowego i handlowego, wbrew obowiązkowi nałożonemu zarządzeniami Naczelnego Dyrektora Pomorskiej DOKP: Nr 8 z dnia 15 marca 1995 r. i Nr 39 z dnia 30 sierpnia 1996 r. w sprawie zawierania umów najmu (dzierżawy) nieruchomości, terenów i urządzeń kolejowych oraz umów na działalność reklamową, prowadzoną na terenie kolejowym przez inne podmioty gospodarcze. Niewykorzystane obiekty: place, lokale, tory i bocznice stwierdzono także w trakcie kontroli Stacji Rejonowej Stargard Szczeciński, która również nie sporządzała ww. planu;
- na terenie Północnej DOKP:
 - wyniki kontroli Stacji Rejonowej Bydgoszcz ujawniły istnienie wolnych powierzchni: placów utwardzonych (24.369 m²), nieutwardzonych (15.874 m²) oraz wagi z placem 500 m².

W wyniku takiego stanu występowały przypadki ujawnienia składników zbędnego majątku dopiero po ich wskazaniu przez podmioty spoza PKP, zainteresowane zagospodarowaniem danego obiektu.

Przy dokonywaniu oceny zagospodarowania zbędnego mienia przez jednostki organizacyjne PKP należy brać pod uwagę nie tylko ilość i obszar wykorzystanych obiektów i powierzchni, lecz również warunki funkcjonowania jednostki oraz spełniane przez nią zadania.

Świadczy o tym przykład Stacji Rejonowej Gdynia Główna , której działalność pozaprzewozowa, zwłaszcza w zakresie udostępniania obiektów innym podmiotom w celu świadczenia przez nie usług handlowo - gastronomicznych, wywołała nieprzychylnie opinie prasowe, sugerujące przesyt działalności obcych podmiotów na terenie dworców Trójmiasta, przesłaniającej podstawowe obowiązki kolei.

Również jednostka nadrzędna zwracała kierownictwu tej Stacji uwagę, że jej obiekty dworcowe przypominają niekiedy bazy ze względu na szerokie wykorzystanie przestrzeni na działalność pozaprzewozową. Komendant Komisarjatu Policji w Gdyni w pismach przesyłanych do kierownictwa Stacji stwierdził, iż „obecna zabudowa głównych ciągów komunikacyjnych stwarza zagrożenie przebywającym na dworcu, w wyniku ograniczonej przepustowości. Brak jest możliwości wprowadzenia pododdziałów zwartych, szybkiej ewakuacji, podejmowania działań prewencyjnych i obserwacji terenu, co stwarza możliwości działań przestępczych.”

Powyższe ustalenia dowodzą, że prawidłowe prowadzenie działalności pozaprzewozowej przez jednostkę organizacyjną PKP wymaga szczególnie wyważonego, racjonalnego i celowego postępowania kierownictwa jednostki.

Trzeba bowiem pamiętać, iż działalność pozaprzewozowa jest jedynie działalnością dodatkową PKP, która w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o p.p. PKP nie powinna ograniczać podstawowej działalności przedsiębiorstwa.

Rodzaje umów zawieranych przez p.p. PKP	Z ustaleń kontroli wynika, że do umów, najczęściej zawieranych przez p.p. PKP z innymi podmiotami, należały:
--	--

1. Umowy, których przedmiotem jest oddanie do odpłatnego korzystania nieruchomości wchodzących w skład mienia PKP, niejednokrotnie wraz ze znajdującymi się na ich obszarze urządzeniami i infrastrukturą.

Są to umowy najmu i dzierżawy:

- gruntów o określonej powierzchni (np. pod ogródki działkowe czy parkingi), placów, torów, ramp, bocznic, rozjazdów kolejowych,
- lokali i pomieszczeń - z przeznaczeniem na placówki handlowe, usługowe i gastronomiczne, pokoje gościnne i miejsca noclegowe, biura, garaże, magazyny,
- określonych części budynków z przeznaczeniem na umieszczenie reklam.

W umowach najmu lokali i pomieszczeń często ustalano, iż najemca - poza płaceniem czynszu - wykona na rzecz PKP inne, dodatkowe świadczenia, np. dokona remontu lub modernizacji ww. obiektów.

Powszechnie występującym zjawiskiem w tej grupie umów było utożsamianie umów najmu i dzierżawy oraz mieszanie pojęć, związanych z tymi umowami. Stąd w umowach najmu występują określenia „czynsz dzierżawny”, „dzierżawca”, „wydzierżawiający”. Często było również zawieranie umów dzierżawy, będących w rzeczywistości ze względu na ich postanowienia i przedmiot umowami najmu - i odwrotnie.

2. Umowy o oddanie do odpłatnego korzystania rzeczy ruchomych, stanowiących przedmiot własności PKP - przede wszystkim zbędno taboru (wagony towarowe,

lokomotywy), a także maszyn i urządzeń (dźwigi, wagi). Są to również umowy najmu i dzierżawy;

3. Umowy, których przedmiotem jest odpłatne świadczenie przez PKP różnego rodzaju usług na rzecz podmiotów z zewnątrz. W tej grupie charakterystyczne są tzw. „umowy bocznicowe”, mające na celu obsługę i utrzymanie przez jednostki organizacyjne PKP bocznic i rozjazdów - stanowiących przedmiot własności PKP i oddawanych przez przedsiębiorstwo do korzystania innym podmiotom (wówczas najczęściej odpowiednie postanowienia są zawarte w umowie dzierżawy), bądź stanowiących własność kontrahentów PKP;

4. Umowy o odpłatne świadczenie przez PKP usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, które należy zaliczyć do osobnej grupy ze względu na ich specyfikę oraz odrębne uregulowania prawne. Obejmują one zarówno oddanie do odpłatnego korzystania mienia PKP (dzierżawa traktów i łączy), jak i świadczenie usług telekomunikacyjnych.

Negatywnym skutkiem omówionych wcześniej wadliwych zapisów, zawartych w zarządzeniach organów PKP, regulujących zasady oddawania mienia PKP do odpłatnego korzystania, było zawarcie wielu umów na czas nie oznaczony, wbrew postanowieniom art. 13 ust. 1 ustawy o p.p. PKP.

Świadczą o tym następujące przykłady:

- *Stacja Rejonowa PKP Gdynia Główna - wśród 294 umów, aktualnych w dniu zakończenia kontroli, 215 zawarto na czas nie oznaczony,*
- *Stacja Rejonowa PKP Katowice - 123 aktualne umowy; wśród 25 zbadanych podczas kontroli - 5 zawarto na czas nie oznaczony,*
- *Stacja Rejonowa PKP Przemyśl - 170 aktualnych umów; wśród zbadanych 47 podpisanych w 1996 r. i w I kwartale 1997 r., 18 zawarto na czas nie oznaczony, a w 5 nie wskazano czasu obowiązywania,*
- *Oddział Drogowy PKP w Katowicach - 123 umowy; wśród 25 zbadanych - 5 na czas nie oznaczony,*
- *Lokomotywnia PKP w Poznaniu (od 1 lipca 1997 r. Zakład Taboru PKP) - ogółem 15 umów najmu i dzierżawy, wszystkie na czas nie oznaczony.*

Uprawnienia do zawierania umów w imieniu PKP

W toku kontroli tej materii zwrócono uwagę na dwie odrębne kwestie:

- 1) zakres kompetencji określonych służb i jednostek organizacyjnych PKP do zarządzania i dysponowania mieniem - m.in. przez oddawanie jego składników innym podmiotom do odpłatnego korzystania na podstawie zawieranych umów,
- 2) uprawnienia do reprezentowania przedsiębiorstwa PKP przy dokonywaniu w jego imieniu czynności prawnych, związanych z zawieraniem umów.

Ad.1) Podstawowe regulacje w tym zakresie wynikają z przepisów określających organizację PKP i zasady zarządzania jego mieniem, zawartych w ustawie o p.p. PKP, statucie PKP, regulaminach jednostek organizacyjnych i zarządzeniach organów PKP. Odnosnie kompetencji do zawierania umów najmu kolejowych wagonów towarowych obowiązuje zasada ustalona w § 3 zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu kolejowych wagonów towarowych: umowę zawiera w imieniu PKP ta dyrekcja okręgowa k.p. na której terenie położona jest stacja macierzysta wagonu.

Natomiast zarządzenie nr 61 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych nie ustaliło jednostek organizacyjnych uprawnionych do oddawania w najem ww. obiektów.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie były zawarte w zarządzeniach i wytycznych naczelnich dyrektorów okręgów k.p. Z reguły umowy zawierała ta jednostka organizacyjna, która była użytkownikiem mienia. Na przykład w zarządzeniu nr 1/93 Naczelnego Dyrektora Centralnego Okręgu K.P. z dnia 11 stycznia 1993 r. w sprawie zasad gospodarowania terenami, obiektami i urządzeniami kolejowymi na terenie Centralnego Okręgu K.P., postanowiono, że umowy dotyczące mienia znajdującego się w ewidencji służby drogowej zawierają Stacje Rejonowe PKP, jeżeli nieruchomość znajduje się w obrębie Stacji.

Z ustaleń kontroli wynika, że brak jednolitych uregulowań w tym zakresie - przy złożonej strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa - powodował, iż niejednokrotnie dla zawarcia umowy konieczne było zaangażowanie kilku jednostek organizacyjnych i dokonanie między nimi uzgodnień, zwłaszcza gdy jedna z nich zawierała umowę dotyczącą mienia objętego ewidencją drugiej. Występowały przypadki braku takich uzgodnień, np. Stacja Rejonowa zawierająca umowę najmu pomieszczenia nie występowała do Oddziału Budynków o zezwolenie na dokonanie przez najemcę czynności przewidzianych w umowie - remontu czy modernizacji pomieszczenia.

Umowy o oddanie mienia PKP do odpłatnego korzystania były więc zawierane zarówno przez dyrekcje okręgowe k.p., jak i przez jednostki organizacyjne, podległe dyrekcjom okręgowym k.p. - przede wszystkim Stacje Rejonowe, a także Oddziały Drogowe, Oddziały Automatyki i Telekomunikacji, Oddziały Budynków (aktualnie Zakłady Nieruchomości), Lokomotywnie (obecnie Zakłady Taboru). Dyrekcje Okręgowe zawarły m.in. niżej wymienione umowy:

- *Centralna DOKP w latach 1991 - 92 (kontynuowane w latach następnych): 2 umowy najmu pomieszczeń i miejsc reklamowych na stacji Warszawa-Centralna i 2 umowy dzierżawy (jedna - wagonu barowego w składzie pociągu pasażerskiego, druga - terenów stacyjnych w celu ustawiania ławek z reklamami),*
- *Zachodnia DOKP: umowa najmu powierzchni dla zainstalowania tablic reklamowych na dworcach i terenach przydworcowych z dnia 9 października 1991 r., umowy najmu pomieszczeń: z dnia 18 kwietnia 1994 r. i 15 listopada 1995 r.,*
- *Dolnośląska DOKP: umowa dzierżawy terenu stacji Opole - Wschód o powierzchni 10 tys. m² z dnia 18 listopada 1995 r.*
- *Wykazująca dużą aktywność w omawianym zakresie Śląska DOKP, która zawierała m.in. umowy ramowe z klientami planującymi prowadzenie działalności gospodarczej na stacjach (szczegółowe umowy zawierały Stacje Rejonowe), umowy o komisaryczny odbiór po naprawach wagonów i cystern należących do innych podmiotów, o dokonywanie awizacji transportów węgla i koks do portów morskich, umowy najmu pomieszczeń w gmachu Dyrekcji: pokoi gościnnych, ścian na reklamy, dachu pod urządzenia transmisyjne.*

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowa część zadań z zakresu działalności pozaprzewozowej była realizowana przez jednostki organizacyjne podległe dyrekcjom okręgowym k.p. Realizowały one między innymi:

- *Lokomotywnia PKP w Poznaniu: umowy najmu i dzierżawy pomieszczeń, placów, powierzchni na działalność reklamową; umowy o świadczenie usług przy wykorzystaniu własnych maszyn - obsługa trakcyjna, przewozy samochodowe, praca z użyciem dźwigu i Specjalnego Pociągu Ratunkowego, odbiór techniczny robót, badania techniczne olei silnikowych i przyrządów pomiarowych, dostarczanie wody gospodarczej dla potrzeb targowisk i ogródków działkowych, prace budowlane, montażowe i modernizacyjne na rzecz innych podmiotów. Z ustaleń kontroli wynika, iż mimo prowadzenia działalności pozaprzewozowej w tak różnorodnych formach, w lokomotywowni tej nadal istnieje majątek zbędny i nie w pełni wykorzystywany na cele działalności podstawowej.*
- *Stacja Rejonowa Bytom: 70 umów najmu i dzierżawy obiektów (w tym 32 umowy najmu terenów pod garaże); 9 umów najmu powierzchni na cele reklamowe; 26 umów „bocznicowych”;*

- *Stacja Rejonowa Gdynia Główna: 294 umowy najmu i dzierżawy placów, pomieszczeń i powierzchni, wykorzystywanych na działalność handlową, gastronomiczną, reklamową;*
- *Stacja Rejonowa Konin: 314 umów najmu, dzierżawy i „bocznicowych”;*
- *Stacja Rejonowa Warszawa Wschodnia; 450 umów najmu i dzierżawy różnych obiektów;*
- *Stacja Rejonowa Wrocław Główny: 354 umowy najmu i dzierżawy pomieszczeń biurowych, placów, ramp, torów, bocznic, magazynów, wag;*
- *Oddział Drogowy w Katowicach: 123 umowy najmu i dzierżawy terenów, gruntów, pomieszczeń, maszyn i urządzeń; umowy o sprawowanie nadzoru technicznego nad bocznicami i obiektami;*
- *Oddział Automatyki i Telekomunikacji w Poznaniu: umowy o świadczenie przez PKP usług telekomunikacyjnych: 417 z osobami fizycznymi i 139 - z osobami prawnymi;*

Ad.2) Przepisy regulujące dokonywanie czynności prawnych w imieniu PKP zostały szczegółowo omówione w „analizie prawnej”. W trakcie kontroli stwierdzono naruszenia tych przepisów, polegające na wadliwym udzielaniu pełnomocnictw i zawieraniu umów w imieniu przedsiębiorstwa przez osoby nie mające wymaganych uprawnień.

Na przykład:

- ◆ *Pełnomocnictwa dla osób występujących w imieniu PKP na terenie Centralnego Okręgu K.P. zostały udzielone w następujący sposób:*
 - A. *Pełnomocnictwa Zarządu PKP „do dokonywania czynności prawnych w imieniu PKP w zakresie działania CDOKP i do udzielania dalszych pełnomocnictw” otrzymali: od 4 kwietnia 1996 r. dwaj zastępcy dyrektora naczelnego i główny księgowy CDOKP, a od 11 maja 1996 r. - naczelnny dyrektor CDOKP.*
 - B. *W oparciu o upoważnienia wynikające z ww. pełnomocnictwa, naczelnny dyrektor CDOKP udzielił pełnomocnictw:*
 - *dla dwóch zastępców naczelnego dyrektora CDOKP, nie precyzując obszaru upoważnienia i określając w nich równorzędny własnemu zakres kompetencji: „do dokonywania czynności prawnych w imieniu PKP w zakresie działalności CDOKP”,*

- *naczelnikom zarządów w CDOKP oraz ich zastępcom, na czas zajmowania stanowiska: „do dokonywania czynności prawnych w imieniu PKP w zakresie działania CDOKP, z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw”.*

C. Naczelnicy zarządów, w oparciu o ww. upoważnienie, udzielili dalszych pełnomocnictw kierownikom nadzorowanych jednostek do dokonywania czynności prawnych w imieniu PKP w zakresie działania danej jednostki.

Art. 34 aktualnie obowiązującej ustawy o PKP stanowi, że do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu PKP są uprawnieni członkowie Zarządu PKP oraz pełnomocnicy działający w granicach umocowania. W myśl art. 35 ust. 1, pełnomocników PKP ustanawia i odwołuje Zarząd PKP.

Natomiast inne niż Zarząd osoby - zgodnie z § 21 ust. 5 obecnego Statutu PKP - mogą udzielać jedynie pełnomocnictw do dokonywania poszczególnych czynności oraz pełnomocnictw procesowych.

Z przepisów tych wynika, że pełnomocnictwa omówione w pkt. B i C zostały udzielone wadliwie. Należy je bowiem uznać za pełnomocnictwa ogólne w rozumieniu przepisów k.c., gdyż upoważniają do dokonywania wszelkich czynności prawnych w imieniu podmiotu prawnego, ograniczając jedynie obszarowo zakres działania. Pełnomocnictwa te zostały potraktowane w PKP tak, jak pełnomocnictwa do dokonywania określonych czynności, gdyż żadne z nich nie zostało wpisane do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Wymóg ujawnienia w tym rejestrze udzielenia i odwołania pełnomocnictwa, przewidziany w art. 35 ust. 3 ustawy o p.p. PKP, nie dotyczy pełnomocnictwa do dokonywania poszczególnych czynności oraz pełnomocnictwa procesowego. W rejestrze nie zostało również ujawnione pełnomocnictwo ogólne dla głównego księgowego CDOKP, prawidłowo udzielone przez Zarząd PKP.

- ♦ *W trakcie kontroli Pomorskiej DOKP stwierdzono w omawianym zakresie następujące nieprawidłowości:*

- 1) podpisanie w imieniu PKP 18 umów najmu wagonów, zawartych przez DOKP przed 28 października 1996 r., przez jedną osobę; ponadto 3 z ww. umów podpisały osoby nie mające pełnomocnictw do ich zawarcia. Przepis § 21 ust. 3 obowiązującego wówczas Statutu PKP z dnia 16 lutego 1990 r., stanowiący wykonanie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o p.p. PKP, przewidywał dla skutecznego dokonania w imieniu PKP czynności prawnej, obejmującej rozporządzenie prawem lub zobowiązanie się do świadczenia o wartości wyższej niż 50 mln zł (5 tys. zł po denominacji) wymóg złożenia oświadczenia woli przez co najmniej dwóch pełnomocników;*
- 2) podpisanie w dniu 22 stycznia 1996 r. dwóch umów najmu wagonów (w liczbie odpowiednio 50 i 60 wagonów) przez jedną osobę - naczelnika Biura Handlowo -Towarowego DOKP. Aktualnie obowiązujące: ustawa o p.p. PKP*

(art. 34 ust.2) i Statut PKP (§ 21 ust. 2) przewidują warunek wymieniony w pkt. 1) z tą różnicą, że odnosi się on do przedmiotu czynności prawnej o wartości powyżej 100 tys. ECU.

Zarówno pod rządami uchylonych (odnośnie sytuacji opisanej w pkt. 1) jak i obecnie obowiązujących (co do sytuacji w pkt. 2) przepisów, oddanie w najem choćby jednego wagonu krytego (licząc skrajnie jego wartość nawet w cenie złomu) wymagało złożenia oświadczenia woli przez co najmniej dwóch pełnomocników PKP.

Umowy zawierane przez Oddział Budynków PKP we Wrocławiu w okresie od 1 stycznia 1995 r. do 29 października 1996 r. podpisywali członkowie kierownictwa tej jednostki, nie mający upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu PKP. Dopiero w dniu 30 października 1996 r. naczelny dyrektor Dolnośląskiej DOKP udzielił ww. osobom stosownego pełnomocnictwa.

**Tryb wyboru
kontrahenta
i oferty**

Wyniki kontroli wskazują, że zasada wyboru oferty w drodze publicznego przetargu była potwierdzana w zarządzeniach i wytycznych naczelných dyrektorów okręgów k.p. Jednak akty te niejednokrotnie wprowadzały możliwość odstępiania od przetargu w innych wypadkach, niż przewidziane w § 28 obowiązującego w tym zakresie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstępiania od przetargu. Na przykład Zarządzenie Nr 21 Naczelnego Dyrektora Wschodniej DOKP z dnia 21 lipca 1994 r. w sprawie przeprowadzania przetargów na odpłatne oddanie gruntów, obiektów i pomieszczeń PKP do używania innym podmiotom oraz kompetencji do zawierania w tym zakresie umów prawa cywilnego, zmienione zarządzeniami Nr 30 z dnia 29 listopada 1995 r. i Nr 7 z dnia 23 lutego 1996 r., dopuszcza możliwość zawierania umów najmu placów, ramp i torów bez przetargu pod warunkiem, że umowy te będą zawierane na czas określony nie przekraczający 1 miesiąca, a gotowość zawarcia umowy najmu zgłasza nie więcej niż jeden podmiot gospodarczy. Niedopuszczalne „korygowanie” przepisów ww. rozporządzenia prowadziło do znacznego zróżnicowania sposobu dysponowania mieniem i procedury zawierania umów w jednostkach organizacyjnych podległych dyrekcjom poszczególnych okręgów k.p. W rezultacie ponad 80 % zbadanych w toku kontroli umów najmu i dzierżawy nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem przetargu publicznego.

Na przykład:

- *Wśród 354 umów najmu różnych obiektów, zawartych przez Stację Rejonową Wrocław Główny i aktualnych w końcu I kwartału 1997 r., tylko 19 (5,3%*

ogólnej liczby) zawarto po przeprowadzeniu przetargu. Pozostałe umowy zostały zawarte w drodze przyjęcia oferty zgłoszonej z inicjatywy najemcy.

- *W Oddziale Budynków PKP we Wrocławiu (od 1 stycznia 1997 r. Zakład Nieruchomości PKP) 60 umów najmu obiektów na cele działalności handlowej, objętych badaniami kontrolnymi, zawarto bez przeprowadzenia przetargu.*
- *Stacja Rejonowa Konin generalnie zawierała umowy najmu i dzierżawy bez zachowania procedury przetargowej. Na 314 umów, aktualnych w czasie przeprowadzania kontroli, tylko 1 została zawarta po przeprowadzeniu przetargu. W jednostce tej nie sporządzono na okoliczność odstąpienia od przetargu ani jednej notatki służbowej, wymaganej w takiej sytuacji zgodnie z wytycznymi Naczelnego Dyrektora Zachodniej DOKP.*
- *Stacja Rejonowa Bydgoszcz, która w dniu zakończenia kontroli realizowała 124 umowy, w żadnym z przypadków pozyskiwania najemców i dzierżawców nie przeprowadzała przetargów.*
- *W trakcie kontroli 36 umów najmu, zawartych przez Stację Rejonową Gorzów Wielkopolski stwierdzono nagminne nieprzestrzeganie omawianego obowiązku.*

W wypadkach pomijania procedury przetargowej, sposobem pozyskania kontrahenta było najczęściej zamieszczanie ogłoszeń: w prasie, na tablicach ogłoszeń w obiektach kolejowych, a nawet przez ogłoszenia megafonowe na stacjach. Chętni zgłaszali się również z własnej inicjatywy, po uzyskaniu z różnych źródeł informacji o zbędnych składnikach mienia PKP.

Odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia przetargu było najczęściej tłumaczone przez kierowników jednostek PKP niskim stopniem atrakcyjności niektórych obiektów kolejowych, a w związku z tym - brakiem uzasadnienia dla ponoszenia kosztów z tytułu zorganizowania przetargu.

Argument ten był podnoszony także w wypadkach, gdy przetarg wprawdzie zorganizowano, ale sposób jego ogłoszenia nie spełniał wymogów § 10 ww. rozporządzenia Rady Ministrów.

I tak:

Stacja Rejonowa Gniezno przyjęła zasadę, że ogłoszenia o zamiarze udostępnienia obiektów o „małej atrakcyjności i nieznacznej wartości” umieszcza się jedynie na tablicach ogłoszeń stacji.

W Zakładzie Taboru PKP w Poznaniu brak ogłoszeń o przetargach w prasie był uzasadniany niewielką powierzchnią obiektów lub ich mało atrakcyjnym

usytuowaniem, w związku z czym koszty ogłoszeń przewyższały wysokość rocznego czynszu.

Z ustaleń kontroli wynika, że w przedsiębiorstwie PKP nie ma jeszcze wypracowanych metod marketingu w zakresie rozpoznania rynku dla prowadzenia przez PKP działalności pozaprzewozowej. Szczególną rolę powinny tu spełniać terenowe agencje handlowe PKP (przedstawicielstwa terenowe Biur Handlowych poszczególnych Dyrekcji Okręgowych k.p.).

Udział radcy prawnego w ustalaniu formy prawnej i warunków umów Wyniki kontroli wskazują, że pomoc prawna przy zawieraniu umów przez jednostki organizacyjne PKP nie była udzielana w wystarczającym zakresie. Co najmniej 40% umów objętych analizą kontrolną, zostało zawartych bez uzyskania opinii radcy prawnego. Około 30% jednostek nie miało możliwości uzyskania opinii radcy prawnego ze względu na brak zapewnienia bezpośredniej obsługi prawnej. Dotyczy to nawet dużych Stacji Rejonowych, gdzie stwierdzano liczne błędy formalnoprawne dotyczące zarówno zawierania, jak i realizacji umów, a także brak należytego zabezpieczenia interesów przedsiębiorstwa.

Na przykład:

- *żadna z 80 różnych umów, zawartych w latach 1995 - I kwartał 1997 przez Stację Stargard Szczeciński, nie była opiniowana przez radcę prawnego,*
- *wśród 36 umów najmu, poddanych analizie w trakcie kontroli Stacji Gorzów Wielkopolski, 29 zostało zawartych bez uzyskania ww. opinii.*

O możliwości pozytywnego rozwiązania tego problemu świadczą następujące przykłady:

- *podpisywanie umów przez Stację Poznań Główny było z reguły poprzedzone uzgodnieniami z radcami prawnymi,*
- *Stacja Gdynia Główna była obsługiwana przez własny referat prawny, który prowadził doradztwo prawne również dla Lokomotywni: Gdynia - Grabówek i Gdynia - Cisowa, Wagonowni Gdynia, stacji: Gdynia - Port, Gdańsk Główny i Tczew,*
- *wzory umów najmu, zawieranych przez Stację Konin, były opiniowane przez radcę prawnego i stosowane po uwzględnieniu jego uwag.*

Zaznaczyć należy, że jednostki nie mające własnej obsługi prawnej miały możliwość korzystania z pomocy radców prawnych dyrekcji okręgowych.

Zabezpieczenie interesów PKP

**przy zawieraniu
nieprawidłowości
umów**

W trakcie kontroli stwierdzono w tym zakresie
dotyczące braku:

- 1) ustalenia wiarygodności i wypłacalności kontrahentów,
- 2) zabezpieczenia płatności należności i zwrotu mienia PKP,
- 3) ustalenia zasad płatności czynszu i jego okresowej waloryzacji oraz innych świadczeń pieniężnych należnych PKP.

Ad. 1) Problem ustalenia wiarygodności drugiej strony umowy nie był w jednostkach organizacyjnych PKP właściwie doceniany, o czym świadczą wyniki kontroli dokumentacji wybranych umów m.in. w takich jednostkach organizacyjnych jak:

- *Stacja Gorzów Wielkopolski, w której nie dołączono ani jednego wyciągu z rejestru handlowego do 36 zbadanych w trakcie kontroli umów najmu. Brak majątku i wysokie zadłużenie najemców potwierdzili w 2 wypadkach komornik i radca prawny, usiłujący bezskutecznie odzyskać należności PKP;*
- *Stacja Szczecin-Dąbie: na 30 sprawdzonych umów w 28 stwierdzono brak informacji o wiarygodności kontrahentów;*
- *Stacja Stargard Szczeciński - brak ww. informacji w 21 sprawdzonych umowach. Słabą kondycję finansową kontrahentów potwierdził komornik sądowy.*

Jednostki zawierające umowę z reguły nie żądały również innych dokumentów potwierdzających wypłacalność danego podmiotu, takich jak zaświadczenia o braku zaległości w płaceniu podatków lub opinie banków prowadzących rachunki bieżące i udzielających kredytów.

Ad.2) Z ustaleń kontroli wynika, że w sytuacji braku pewności co do wiarygodności kontrahentów, nie żądano od nich również zabezpieczenia należności PKP, np. w postaci weksli, kaucji, poręczenia czy innych form zabezpieczenia stosowanych w obrocie cywilnoprawnym.

Zarządzenia Generalnego Dyrektora PKP: Nr 61 z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu pomieszczeń, placów, ramp i innych obiektów kolejowych (§ 5) i Nr 66 z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie warunków najmu kolejowych wagonów towarowych (§ 7 ust. 1) wprowadzają obowiązek sporządzania protokołu zdawczo-odbiorczego przed przekazaniem obiektu kontrahentowi. Czynność ta ma służyć ustaleniu stanu ilościowego i jakościowego

przekazywanego mienia, co stanowi podstawę określenia wzajemnych świadczeń stron i pozwala stwierdzić po wygaśnięciu umowy, czy najemca zwrócił obiekt w stanie wymaganym przez ww. przepisy i postanowienia umowy.

Brak protokołu zdawczo-odbiorczego stwierdzono w dokumentacji umów w wielu jednostkach organizacyjnych, takich jak Stacje Rejonowe: Gorzów Wielkopolski, Stargard Szczeciński, Szczecin-Dąbie, Kraków-Prokocim, Konin. Z kolei przy zawieraniu umów najmu wagonów przez Północną DOKP pracownicy wydający najemcom wagony towarowe nie opisywali w protokołach stanu technicznego oraz inwentarza wagonów, co dotyczyło 27 z 28 zbadanych umów.

W myśl § 4 ust. 2 pkt. 5 cyt. wyżej zarządzenia Nr 61, w umowie najmu należy zamieścić zobowiązanie najemcy do płacenia ustawowych odsetek w przypadku opóźnienia w uregulowaniu należności pieniężnych. W trakcie kontroli stwierdzono powszechnie występujący w umowach brak ww. zapisu. Należy jednak mieć na uwadze, że brak ten nie powoduje niemożności dochodzenia od dłużnika ustawowych odsetek za opóźnienie w uiszczeniu należności. W sprawach nie uregulowanych w umowie stosuje się bowiem bezwzględnie obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego, do których należy art. 481 k.c., stanowiący, że w wypadku opóźnienia się dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody, a opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi; jeżeli stopa odsetek nie była z góry oznaczona (tj. jeżeli strony nie ustaliły jej w umowie), należą się odsetki ustawowe.

Natomiast dla skutecznego dochodzenia zapłaty kary umownej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania o charakterze niepieniężnym, konieczne jest ustalenie w umowie zarówno obowiązku zapłaty tej kary, jak i jej wysokości (art. 483 ust. 1 k.c.). Zgodnie z powyższym wymogiem, obowiązek ustalenia w umowach kar umownych przewiduje zarówno § 13 ust. 2 zarządzenia Nr 61 - za opóźnienie w przekazaniu PKP obiektu przez najemcę po zakończeniu najmu (w wysokości 10-krotnego czynszu najmu za czas bezprawnego korzystania z obiektu, lecz nie mniej niż za okres 1 miesiąca), jak i § 17 ust. 2 zarządzenia Nr 66 - za zwłokę w przekazaniu PKP wagonu przez najemcę po zakończeniu najmu (w wysokości określonej przez strony, lecz nie niższej niż 5% czynszu rocznego najmu za każdy dzień zwłoki).

Z przytoczonych regulacji wynika, że w wypadku niesolidności dłużników, PKP powinno otrzymać z tytułu kar umownych znaczące kwoty. Zatem brak zastrzeżenia tych kar w umowach stanowi istotne uchybienie, które stwierdzono m.in. w działalności:

- *Północnej DOKP - w 20 umowach najmu wagonów,*

- *Stacji Rejonowej Konin, gdzie z reguły nie wprowadzano ww. zapisów w umowach najmu obiektów PKP,*
- *Oddziału Drogowego PKP w Katowicach, gdzie brak tego zapisu stwierdzono w 25 umowach, wybranych dla celów kontroli spośród 123 realizowanych przez tę jednostkę.*

Ad.3) Szczegółowe zasady ustalania czynszu w umowach zawieranych przez PKP zostały określone w cyt. wyżej dwóch zarządzeniach Dyrektora Generalnego PKP, a mianowicie:

- w § 4 ust. 2 pkt. 3 zarządzenia Nr 61, stanowiącym, że w umowie należy ustalić wysokość czynszu i innych opłat związanych z najmowanym obiektem, łącznie z podatkiem VAT, oraz określić zasady indeksacji ceny,
- w § 4 pkt. 5 i § 5 zarządzenia Nr 66, według których czynsz najmu wagonów może być ustalony kwotowo lub przez wskazanie warunków do jego ustalenia, z uwzględnieniem kosztów przystosowania wagonów do ustalonych warunków najmu w zależności od deklarowanych i rzeczywistych wielkości przewozów w okresie najmu. Natomiast § 9 przewiduje zwolnienia z obowiązku płacenia czynszu lub jego obniżenie w określonych okolicznościach.

Z ustaleń kontroli wynika, że konkretne wskaźniki odnośnie wysokości czynszu i jego okresowej waloryzacji, uzasadnionej zmianą stosunków gospodarczych (przede wszystkim inflacją) były określone w zarządzeniach, wytycznych i cennikach robót, usług i świadczeń wydawanych na szczeblu Dyrekcji Okręgowych dla jednostek pozostających pod ich nadzorem.

W aktach tych ustalano ww. opłaty jako umowne, negocjowane przez strony, z uwzględnieniem przez jednostki PKP kosztów własnych, kosztów wydziałowych, ogólnozakładowych (obejmujących m.in. podatki) i marży zysku. Jako podstawę waloryzacji świadczeń polecano przyjmować okresowy (np. kwartalny) wskaźnik wzrostu cen towarów nieżywnościowych trwałego użytku, publikowany przez Prezesa GUS. Niektóre Dyrekcje Okręgowe odrębnie ustalały niższe stawki dot. terenów o niskiej atrakcyjności, co miało sprzyjać ich zagospodarowaniu. Taką metodę przyjęła np. Centralna DOKP, polecając w zarządzeniu nr BF1a-0350-2/93 z dnia 3 lutego 1993 r. (aktualnym w okresie objętym kontrolą) stosować w niektórych jednostkach organizacyjnych sposób waloryzacji, dający tempo waloryzacji stawek czynszowych znacznie niższe od wzrostu cen towarów nieżywnościowych trwałego użytku.

I tak np.

Ze wskaźników GUS wynika, że ceny tych towarów w I kwartale 1997 r. w porównaniu do I kwartału 1996 r. wzrosły o ok. 10,7%, podczas gdy według metody przyjętej przez CDOKP stawki wyjściowe czynszów za analogiczny okres wzrosły tylko o 3%.

Jest oczywiste, że zasady określania świadczeń pieniężnych, należnych PKP z tytułu zawieranych umów, powinny zapewnić przedsiębiorstwu otrzymanie realnego wynagrodzenia. Przyjmowanie warunków umów, niekorzystnych w tym zakresie dla PKP, jest podstawą zarzutu braku gospodarności i celowości działań, podejmowanych w imieniu przedsiębiorstwa.

Stwierdzone w tym zakresie uchybienia polegały na:

- zaniżaniu w umowach wysokości opłat należnych PKP w stosunku do wskaźników ustalonych w zarządzeniach i wytycznych Dyrekcji Okręgowych,
- braku w umowach precyzyjnych postanowień określających należne PKP świadczenia, co pozwala na ich dowolne korygowanie przez kontrahentów w trakcie realizacji umów,
- braku określenia w umowach zasad okresowej waloryzacji opłat,
- braku określenia zasad rozliczenia z najemcą w wypadku zainstalowania urządzeń w obiekcie najmu.

Powyższe nieprawidłowości stwierdzono m.in. w trakcie kontroli następujących jednostek:

- ⇒ *Stacji Rejonowej Bytom, realizującej 70 umów - w 32 umowach najmu powierzchni pod garaże, zawartych w większości w 1993 r., do czasu kontroli nie korygowano stawek czynszu;*
- ⇒ *Stacji Rejonowej Katowice, gdzie przy ustalaniu stawek czynszu nie sporządzano kalkulacji kosztów, a w umowach nie określano zasad rozliczania się z najemcą w wypadku zainstalowania przez niego urządzeń ulepszających obiekt najmu, oraz sankcji za nieterminowe przekazanie PKP obiektu po wygaśnięciu umowy;*
- ⇒ *Stacji Rejonowej Kraków-Prokocim, która w 25 umowach najmu zawartych od 1 stycznia 1996 r. do 31 marca 1997 r. nie określiła zasad weryfikacji czynszu. Na początku 1997 r. aneksami dokonano weryfikacji jedynie 9 wcześniej zawartych umów;*
- ⇒ *Oddziału Drogowego PKP w Wągrowcu, gdzie 16 umów z 48 aktualnie realizowanych nie zawierało zapisu odnośnie zmiany stawek czynszowych,*
- ⇒ *Zakładu Nieruchomości PKP we Wrocławiu, gdzie w 18 zbadanych umowach spośród 60 aktualnych nie określono sposobu obliczania wskaźnika inflacji i nie wyznaczono terminów waloryzacji czynszu. Stawki czynszu były nadmiernie obniżane z tytułu dokonywanych przez najemców remontów. W następstwie stosowania niektórych stawek czynszu na poziomie niewspółmiernie niższym od wielkości stawek określonych przez Urząd Miejski we Wrocławiu i odnoszących się do lokali Gminy Wrocław, a także wskutek niepełnej waloryzacji badanych stawek czynszu i niewłaściwej kompensaty czynszu z kosztami najemców, potencjalne przychody Zakładu Nieruchomości PKP we Wrocławiu zostały uszczuplone w latach 1995 - 1997 (I półrocze) o kwotę prawie 235 tys. zł.*

⇒ *Stacji Rejonowej Wrocław Główny, której potencjalne przychody zostały uszczuplone w latach 1992 - 1996 tylko z tytułu niepełnej waloryzacji stawek czynszu określonych w 18 umowach najmu objętych badaniem, o kwotę ponad 654 tys. zł.*

W składanych wyjaśnieniach dotyczących przyczyn ww. nieprawidłowości kierownicy jednostek PKP stwierdzali, że dążenie do zamieszczenia w umowach warunków zgodnych z wewnętrznymi regulacjami PKP zniechęca potencjalnych kontrahentów. Podnosili też argument o niskiej atrakcyjności obiektów PKP. Jednak podczas kontroli niejednokrotnie stwierdzono, że „niska atrakcyjność” jest spowodowana opuszczeniem i zaniedbaniem obiektów lub wręcz ich dewastacją.

Wyniki analizy umów zawartych przez PKP prowadzą do wniosku, że w wielu wypadkach PKP występuje w roli partnera słabszego, któremu druga strona dyktuje warunki umowy. Wystarczy przytoczyć tu zawarte w jednym z ww. wyjaśnień stwierdzenie, iż „wysokość stawki czynszu była ustalana w zależności od determinacji najemcy, wykazanej w negocjacjach”.

Realizację świadczeń pieniężnych należnych PKP utrudniały również:

- ◆ brak ujednoliconych zasad rozliczania się z najemcami i dzierżawcami z tytułu korzystania przez nich z mediów (woda, gaz, energia elektryczna).
- ◆ fakt częstego obniżania wysokości czynszu z tytułu zadeklarowanych przez kontrahentów remontów i modernizacji obiektów PKP.

Typowy przykład stanowi tu umowa najmu pomieszczeń na Dworcu Centralnym, o powierzchni 3.548 m², zawarta 1 grudnia 1992 r. między Centralną DOKP a spółką z o.o. „MARCPOL”, w której ustalono obniżenie stawki czynszu o 50% z tytułu przyszłych kosztów dokonania przez ten podmiot modernizacji obiektów dworca. Przy tak korzystnych dla kontrahenta postanowieniach dotyczących czynszu, w umowie nie określono terminów ostatecznej realizacji robót. Do czasu zakończenia kontroli, tj. przez 4,5 roku od zawarcia umowy, roboty nie zostały rozpoczęte, choć z tytułu obniżenia czynszu płatności na rzecz PKP uległy zmniejszeniu o ok. 209 tys. zł.

Przy zmianie od 30 grudnia 1996 r. postanowień umownych, przedstawiciele CDOKP zaakceptowali niekorzystne finansowo dla PKP zapisy w zakresie czynszu „zawieszonego” na poczet prac modernizacyjnych. Stawka czynszu liczonego na poczet prac modernizacyjnych od 1 stycznia 1997 r. (30 zł miesięcznie) ustalona została w oparciu o wielkość czynszu określonego jeszcze w 1992 r.

W trakcie kontroli stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie wnoszenia opłat należnych PKP za bieżące utrzymanie na rzecz innych podmiotów bocznic kolejowych. Opłaty te określa zarządzenie Nr 35 Zarządu PKP z dnia 5 sierpnia 1996 r. w sprawie

jednolitych zasad ustalania stawek za bieżące utrzymanie bocznic kolejowych³⁸. Stawki opłat, wprowadzone tym zarządzeniem, obowiązują od 1 stycznia 1997 r. Jednostki PKP wprowadziły te stawki z opóźnieniem, tłumaczonym wątpliwościami w interpretacji zarządzenia.

Taka sytuacja miała miejsce np. na obszarze Śląskiej DOKP, gdzie wpływy z tytułu ww. opłat były w I kwartale 1997 r. niższe od należnych, np. w Stacji Rejonowej Katowice - o 43.015 zł, w Stacji Rejonowej Katowice - Muchowiec o 81.635 zł.

Problemy związane z zawieraniem umów były jednak rozwiązywane także pozytywnie, o czym świadczą następujące przykłady:

- *Stacja Rejonowa Gdynia Główna - mająca 296 aktualnie realizowanych umów - zabezpieczała interesy przedsiębiorstwa przez terminową waloryzację czynszów o GUS-owski wskaźnik wzrostu cen i usług. W niektórych umowach uzgodniono stawki czynszu wielokrotnie wyższe od przeciętnie stosowanych na obszarze Północnej DOKP. Od 1996 r. wprowadzono do 241 umów (81,4% ogólnej liczby) postanowienie, iż w razie zwłoki z zapłatą czynszu dłużej niż 5 dni, najemca zapłaci za każdy następny dzień odsetki umowne w kwocie równej dziesięciokrotnej wysokości odsetek ustawowych;*
- *Stacja Rejonowa Warszawa-Wschodnia - realizowała 450 umów, w których prawidłowo określono warunki najmu, wysokość czynszu, klauzule dotyczące jego waloryzacji, czas obowiązywania umowy, zasady jej rozwiązania. Umowy zobowiązywały najemców do wnoszenia opłat czynszowych z góry, a nieterminowe płatności powodowały naliczanie odsetek i ewentualne rozwiązanie umowy.*

Wyniki kontroli wskazują, iż pod względem właściwego zabezpieczenia interesów PKP należy pozytywnie ocenić również umowy o świadczenie przez PKP usług telekomunikacyjnych, zawierane przez Oddziały Automatyki i Telekomunikacji.

W umowach tych były ustalane opłaty należne od abonentów w związku z zainstalowaniem i korzystaniem z telefonu, które powinny być regulowane w określonym terminie od dnia otrzymania przez abonenta faktury. Określano także odpowiedzialność abonentów za szkody, jakie mogą powstać w związku z niewłaściwym używaniem urządzeń (m.in. odnośnie ponoszenia kosztów naprawy). Na prawidłowe zabezpieczenie interesów PKP w dziedzinie usług telekomunikacyjnych wpłynął przede wszystkim fakt szczegółowego uregulowania tej dziedziny działalności w cytowanym wyżej Regulaminie świadczenia przez

³⁸ Biul. PKP Nr 19 z 14.08.1996 r.

PKP usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, do którego został załączony cennik opłat za usługi.

Umowy te są więc łatwe do opracowania (z reguły według ustalonego wzoru), a w negocjacjach z klientem nie ma wątpliwości dotyczących ceny usług i zasad waloryzacji należności.

**Realizacja
uprawnień PKP
wynikających
z umów**

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich jednostkach organizacyjnych PKP występowały (w różnym stopniu) trudności, związane z uzyskaniem od kontrahentów należnych PKP świadczeń. Należy stwierdzić, iż trudności związane z realizacją umów wynikały z reguły z wcześniejszych zaniedbań i błędów, popełnionych przy ich zawieraniu. Najczęściej dotyczyło to umów zawartych z przypadkowymi kontrahentami, wybranymi bez zachowania procedury ustalonej w obowiązujących przepisach i bez sprawdzenia ich wiarygodności finansowej.

Oczywistym skutkiem zaistnienia ww. nieprawidłowości była niemożność odzyskania od dłużników kwot należnych PKP. Ponadto stwierdzone wielokrotnie w trakcie kontroli zaniechanie działań w zakresie windykacji należności (co dotyczy zwłaszcza wystawiania wezwań do zapłaty i kierowania spraw na drogę sądową), prowadzenie tych działań w sposób opieszwały i przewlekły oraz kontynuowanie więzi kontraktowej z nierzetelnymi podmiotami - powodowały korzystanie z mienia PKP przez kontrahentów, zalegających przez długi czas z płatnością czynszu (w skrajnych przypadkach nawet ponad rok). W wielu wypadkach, pomimo przeprowadzenia postępowania sądowego i uzyskania wyroku korzystnego dla PKP, nie było możliwe odzyskanie należności, gdyż organy egzekucyjne umarzały postępowanie z powodu upadłości lub faktycznej niewypłacalności dłużnika.

Powyższe sytuacje ilustrują następujące przykłady:

- w Oddziale Drogowym PKP w Katowicach - na dzień 31.12.1996 r. wysokość wymagalnych od kontrahentów należności wynosiła 1.175 tys. zł, a na koniec I kwartału 1997 r. - 904 tys. zł. Dla porównania należy podać, że wysokość dochodów uzyskanych z tytułu zawartych umów wynosiła: w 1995 r. - 184,6 tys. zł, a w 1996 r. - 121,2 tys. zł. Do dłużników skierowano 21 wezwań do zapłaty w dniu 19.04.1996 r. i 86 w dniu 18.10.1996 r. Wezwania dotyczyły należności, których termin płatności upłynął w latach 1994 - 1996, a w skrajnym wypadku jeden z dłużników zalegał z zapłatą 8.981,83 zł od dnia 21.09.1990 r. Oddział nie prowadził windykacji zaległych należności w drodze postępowania sądowego;
- w Stacji Rejonowej Szczecin-Dąbie - wraz ze wzrostem liczby zawieranych umów (109 na początku 1995 r., 120 na koniec I kwartału 1997 r.) i dochodów z działalności pozaprzewozowej (w 1996 r. o 20,6% w stosunku do 1995 r.) nastąpił jednak również istotny wzrost kwot należnych Stacji z tytułu nieuregulowanych przez dłużników opłat: z 45.162,93 zł na koniec 1995 r. do 58.151,29 zł na dzień

31.12.1996 r., tj. o 28,8% i 61.074,05 zł na koniec I kwartału 1997 r. (dalszy wzrost o 5% w stosunku do końca 1996 r.).

Szczególne sytuacje stwierdzono w trakcie kontroli Stacji Rejonowej Gorzów Wielkopolski, a mianowicie:

- *jeden z podmiotów gospodarczych, który zawarł ze Stacją umowę najmu, nie zapłacił należnego PKP czynszu od 31.08.1993 r. do 28.02.1994 r. (czyli do momentu wygaśnięcia umowy) w łącznej wysokości 1.680,45 zł. W ciągu tego okresu wysłano do ww. 3 wezwania do zapłaty. Do dnia zakończenia kontroli NIK dłużnik nie uiścił należności. Radca prawny, któremu przekazano sprawę w dniu 23.04.1994 r., nie skierował jej na drogę postępowania sądowego, lecz zaproponował wystąpienie do Pomorskiej DOKP o podjęcie decyzji w sprawie spisania w straty PKP ww. kwoty ze względu na upadłość kontrahenta i jego wysokie zadłużenie. Sąd Rejonowy w Poznaniu nie potwierdził jednak upadłości, a Stacja nie wystąpiła do Pomorskiej DOKP o spisanie należności w straty. Sprawa nadal nie jest rozstrzygnięta. Z tytułu innej umowy najmu Sąd Rejonowy w Gorzowie Wielkopolskim zasądził na rzecz Stacji wyrokiem z dnia 27.10.1995 r. kwotę 3.076, 27 zł wraz z odsetkami. Radca prawny przesłał Stacji tytuł wykonawczy w dniu 24.06.1997 r.*

Zaległości w regulowaniu opłat należnych PKP dotyczą także klientów korzystających z usług telekomunikacyjnych. Występują one - w różnym stopniu - w każdej z jednostek PKP, świadczących te usługi.

Na przykład:

w Oddziale Automatyki i Telekomunikacji w Poznaniu zaległości z tytułu nieuregulowania opłat za korzystanie z telefonu wynosiły na dzień 31.12.1996 r. 34.307, 21 zł, w tym komornicy prowadzą postępowanie egzekucyjne co do łącznej sumy 7.719,90 zł, a w toku postępowania sądowego są sprawy dotyczące łącznej kwoty 13.064,87 zł.

W trakcie kontroli w Oddziale Automatyki i Telekomunikacji Warszawa-Wschód stwierdzono zaległości w uiszczaniu opłat w wysokości 3.268,89 zł na dzień 31.12.1995 r. i 4.523,61 zł na dzień 31.12.1996 r. Stwierdzono również brak egzekwowania odsetek od zaległych kwot, w związku z czym w Oddziale wyjaśniono, że przyjęto metodę uzyskiwania ugody z dłużnikami, polegającą na egzekwowaniu wyłącznie opłat podstawowych. Większe efekty przynosiły bowiem ponaglenia telefoniczne, niż wysyłanie not odsetkowych, które „stwarzało kłopotliwe sytuacje”.

Szczególną uwagę zwraca fakt, iż najbardziej zadłużona wobec Oddziału z tytułu nieplacenia należności za używanie telefonu była Rada Okręgu Centralnego Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych, zalegająca na dzień 31.05.1997 r. z płatnością kwoty 4.236,14 zł. Pomimo niewnoszenia opłat, związek zawodowy przez cały okres objęty kontrolą korzystał z telefonu (tylko w 1995 r. nastąpiło krótkotrwałe zablokowanie).

Przyczyną takiego stanu rzeczy był m.in. brak stosownych porozumień między przedsiębiorstwem PKP a działającymi w nim związkami zawodowymi, powodujący wydawanie przez organy PKP sprzecznych wytycznych i ogólną dezorganizację rozliczeń finansowych między ww. podmiotami..

Regulamin świadczenia przez PKP usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, przewiduje w § 15 ust. 1 pkt. 3 możliwość rozwiązania umowy przez PKP z powodu nieuregulowania przez użytkownika należności wynikających z umowy w ciągu kolejnych dwóch miesięcy lub niewykonania innych czynności wynikających z umowy. Jednak sankcją najczęściej stosowaną przez Oddziały Automatyki i Telekomunikacji za nieuregulowanie opłat za usługi telekomunikacyjne było zablokowanie lub wyłączenie telefonu. Zapisy odnośnie tej sankcji były zamieszczane w umowach.

**Realizacja zwrotu
mienia PKP po
wygaśnięciu umowy**

Art. 675 Kodeksu cywilnego stanowi, że po zakończeniu najmu najemca jest obowiązany zwrócić rzecz w stanie nie pogorszonym (nie ponosi jednak odpowiedzialności za zużycie rzeczy, będące następstwem prawidłowego użytkowania).

Obowiązek zwrotu obiektu najmu został określony również w cytowanych wyżej zarządzeniach Dyrektora Generalnego PKP.

1. § 13 ust. 1 zarządzenia Nr 61 stanowi, iż po zakończeniu najmu najemca jest obowiązany zwrócić najmowany obiekt w stanie nie pogorszonym i po usunięciu z niego wzniesionych przez siebie budowli lub zainstalowanych urządzeń i składowanych rzeczy, chyba że w odrębnej umowie przewidziano możliwość zatrzymania ich przez kolej za zapłatą uzgodnionej sumy nie wyższej od ich wartości w chwili zwrotu. Z § 13 ust. 2 zarządzenia wynika wspomniany już wyżej obowiązek zawarcia w umowie zapisu odnośnie zapłaty przez najemcę kary umownej za opóźnienie w przekazaniu PKP obiektu. Przepisy zarządzenia nie przewidują natomiast obowiązku sporządzania protokołu zdawczo-odbiorczego przy zwrocie mienia PKP przez kontrahenta.

Sporządzenie takiego protokołu byłoby korzystne ze względu na:

- potwierdzenie realizacji przez kontrahenta obowiązku zwrotu mienia w stanie wymaganym przez ww. przepisy,
- ustalenie podstaw dochodzenia roszczeń PKP w wypadku braku zwrotu części mienia lub pogorszenia jego stanu,
- ułatwienie rozliczeń między kontrahentami.

2. § 16 Zarządzenia Nr 66 ustala obowiązek zwrócenia wagonu przez najemcę, w stanie szczegółowo określonym w tym przepisie, w terminie 3 dni po wygaśnięciu umowy. W myśl § 17 ust. 1, przy zwrocie wagonu przez najemcę sporządza się protokół, który jest potwierdzeniem odbioru wagonu.

Naruszenia ww. przepisów tego zarządzenia (stwierdzone jednak tylko w nielicznych jednostkach organizacyjnych PKP) sprzyjały korzystaniu przez kontrahentów z mienia PKP po wygaśnięciu umowy, a w skrajnych sytuacjach powodowały nawet przepadek mienia PKP.

Jako charakterystyczny należy tu podać przykład Północnej DOKP, która wynajęła podmiotowi „WĘGŁOKOKS” S.A. w Katowicach 10 wagonów na okres od listopada 1993 r. do stycznia 1997 r., z których 7 najemca nie zwrócił PKP po wygaśnięciu umowy. DOKP zażądała zapłaty za nie zwrócone wagony w wysokości kwoty 92.284,47 zł.

Tymczasem wartość tych wagonów, ustalona w wycenie sporządzonej metodą rynkową przez Wagonownię PKP w Gdyni Filię w Gdańsku i zaakceptowanej przez najemcę w protokole zdawczo-odbiorczym z dnia 9.01.1996 r., wynosiła 748.000 zł. Dopiero przeprowadzana kontrola NIK spowodowała, że nadzorujący Biuro Handlowe Towarowe zastępca naczelnego dyrektora DOKP zarządził wznowienie postępowania, mające na celu wyegzekwowanie i prawidłowe obliczenie odszkodowania za niezwrócenie wagonów. Ponadto ustalono, że wpływy PKP za powyższy wynajem zostały zaniżone o 28.442,80 zł na skutek bezpodstawnie udzielonego przez DOKP najemcy 20-30% rabatu w całym okresie trwania najmu. Stwierdzono też niezadowalającą skuteczność nadzoru Biura Handlowego - Towarowego tej DOKP w zakresie prawidłowości przekazywania wagonów najemcom i zwrotnego ich przyjmowania.

Pracownicy PKP, wydający najemcom i przyjmujący od nich na stacjach wagony towarowe, nie opisywali w protokołach zdawczo-odbiorczych stanu technicznego oraz inwentarza wagonów. Powyższa nieprawidłowość, odnosząca się do 27 z 28 zbadanych umów (stanowiących 58% wszystkich umów najmu wagonów towarowych, zawartych przez Północną DOKP), nie pozwala na ustalenie rzeczywistych efektów wynajmu przez PKP wagonów kolejowych. Znacznym wpływom za ich wynajem towarzyszyły bowiem brak rozeznania ponoszonych kosztów napraw i ewentualnego uzupełnienia wyposażenia w oddawanych przez najemców wagonach.

**Realizacja
planu rzeczowo -
finansowego**

Według danych zawartych w sprawozdaniach z działalności gospodarczej przedsiębiorstwa (rocznych za lata 1995 i 1996 oraz za I półrocze 1997 r.), jednostki organizacyjne PKP objęte planowaniem zrealizowały wyznaczone im kwoty dochodu netto z działalności pozaprzewozowej: w 1995 r. - w 142%, w 1996 r. - w 103,6% - przyjmując

pierwszą wersję zatwierdzonego planu - i w 128,3% według założeń planowych zweryfikowanych w sierpniu 1996 r.³⁹.

W I półroczu 1997 roku, wykonanie dochodów planu rocznego działalności operacyjnej nie związanej z przewozami wyniosło 30,2% w skali całego przedsiębiorstwa i 46,3% w Dyrekcjach Okręgowych.⁴⁰

Ocena zawartości zarówno części opisowej, jak i tabelarycznej analiz działalności PKP (w tym rocznych) dowodzi, że działalność pozaprzewozowa, pomimo wskazania jej dużego dla PKP znaczenia w założeniach planowych, w dokumentach analitycznych była traktowana marginalnie. Brakowało w nich jakiegokolwiek ustosunkowania się np. do przyczyn niewykonania planu przez 4 z 8 Dyrekcji Okręgowych w 1995 r., jak również do kilkukrotnego przekroczenia wyznaczonych planem wielkości przez Północną DOKP w 1995 r. i Południową DOKP w 1996 r.

Odnosić należy, że Dyrekcja Generalna PKP zobowiązała DOKP do składania miesięcznych informacji z tego zakresu i jednostki te wywiązywały się z tego obowiązku.

3.2. Ograniczanie przewozów

Działania Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej	Według postanowień regulaminów organizacyjnych Ministerstwa TiGM ⁴¹ , sprawy związane z ograniczeniem przewozów na liniach kolejowych należały do Departamentu Kolejnictwa.
--	--

Do obowiązków tego departamentu należało m.in.:

- ◆ inicjowanie zmian wykorzystania lokalnych linii kolejowych,
- ◆ udział w procesie restrukturyzacji nierentownych linii kolejowych, analiza wniosków w sprawie zawieszania przewozu osób i przesyłek towarowych na liniach kolejowych,
- ◆ opiniowanie propozycji zgłaszanych w sprawie przedsięwzięć rozwojowych i modernizacyjnych linii kolejowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym badaniami szczegółowymi (lata 1995 - 1997), a także w okresie wcześniejszym (od 1992 r.) Minister TiGM nie korzystał z

³⁹ Uchwałą Zarządu PKP Nr 125/96 z dnia 12 sierpnia 1996 r. - zmieniono plan dochodu z działalności pozaprzewozowej ustalony w planie rocznym ze 155.836,9 tys. zł do wysokości 105.741,97 tys. zł wyjaśniając że, bazą do przyjęcia skorygowanego planu na rok 1996 jest:

1. dochód z działalności pozaprzewozowej osiągnięty w 1995 r., pomniejszony o wartość ujawnionych w wyniku inwentaryzacji środków trwałych,
2. uwzględnienie zakładanej 19% inflacji w 1996 roku.

⁴⁰ Plan na 1997 r. w zakresie działalności operacyjnej nie związanej z przewozami wyszczególniał DOKP i inne wyodrębnione organizacyjnie sfery, np.: służbę zdrowia, socjalno-bytową. W 1995 r. i 1996 r. - dochód netto z działalności pozaprzewozowej planowano tylko dla DOKP.

⁴¹ W latach 1992 - 1997 r. Regulamin organizacyjny Ministerstwa nadawano 3 razy tj.: w 1992 r. - zarządzeniem Nr 97 Ministra TiGM, z 21 października 1992 r.; w 1994 r. - zarządzeniem Nr 20 Ministra TiGM, z 23 maja 1994 r.; w 1997 r. - zarządzeniem Nr 4 Ministra TiGM z 28 lutego 1997 r.

upoważnienia art. 8 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo przewozowe, zgodnie z którym może zdecydować sam o ograniczeniu przewozów kolejami. Minister działając na podstawie art. 8 ust. 1 pkt. 2 powołanej ustawy wyrażał zgodę na ograniczenia przewozów na wniosek PKP.

Prowadząc czynności kontrolne w MTiGM stwierdzono, że Departament Kolejnictwa kompletował wprawdzie dokumentację w sprawie zawieszania przewozów (wnioski PKP i związaną z nimi korespondencję), jednakże nie prowadził ich rejestru.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1992 - 1996:

- ◆ Minister wyraził zgodę na ograniczenie przewozów na 134 odcinkach linii kolejowych, w tym normalnotorowych 91, (67,9%) i 43 wąskotorowych (32,1%);
- ◆ na podstawie ww. decyzji zawieszono przewozy na liniach kolejowych o łącznej długości 2.853 km, w tym na liniach normalnotorowych o łącznej długości 1.627 km, co stanowiło 57,0%;
- ◆ całkowite zawieszenie przewozów nastąpiło na 113 odcinkach o łącznej długości 2.373 km linii kolejowych, co stanowiło 83,2% długości linii na których zawieszono przewozy;
- ◆ zawieszenie przewozów towarów nastąpiło na 7 odcinkach o łącznej długości 168 km linii kolejowych, co stanowiło 5,9%;
- ◆ zawieszenie przewozów osób nastąpiło na 14 odcinkach linii kolejowych o długości 312 km, tj. 10,9%.

W okresie objętym szczegółowymi badaniami kontrolnymi (1995 - 1997) proces ograniczania przewozów wg. danych resortu tigm przedstawiał się następująco:

- ◆ Minister TiGM wydał 10 decyzji o zawieszaniu przewozów na 43 odcinkach linii kolejowych, w tym 28 na normalnotorowych (65,1%) i 15 na wąskotorowych (34,9%);
- ◆ na podstawie ww. decyzji zawieszono przewozy na liniach kolejowych o łącznej długości 949 km (w tym na normalnotorowych o długości 487 km);
- ◆ całkowite zawieszenie przewozów nastąpiło na 34 odcinkach linii kolejowych o łącznej długości 759 km, co stanowiło 80,0% długości linii na których zawieszono przewozy;
- ◆ zawieszenie przewozów towarów nastąpiło na 4 odcinkach linii kolejowych o łącznej długości 84 km, co stanowi 8,8%;
- ◆ zawieszenie przewozów osób nastąpiło na 5 odcinkach linii kolejowych o łącznej długości 106 km, tj. 11,2%.

Uzasadnieniem ograniczenia wyszczególnionych wyżej przewozów były - zgodnie z analizowaną dokumentacją - przyczyny ekonomiczne tj. niska (w ocenie przewoźnika) rentowność tych linii bądź jej odcinków.

W 1992 r. Ministerstwo TiGM poinstruowało Dyrektora Generalnego PKP o tym, że wnioski w sprawie ograniczenia przewozów kierowane do Ministra w celu zatwierdzenia winny zawierać:

1. opinie właściwych terenowych sejmików samorządowych;
2. uzasadnienie poparte rachunkiem ekonomicznym;

3. informacje o realnej możliwości wprowadzenia alternatywnego przewozu;
4. jednoznaczne stanowisko (wyrażenie zgody lub odmowa) władz terenowych oraz zainteresowanych podmiotów gospodarczych co do przejęcia linii, jako kolei użytku niepublicznego, partycypacji w kosztach ich utrzymania i eksploatacji, bądź komercjalizacji przewozów.⁴²

Jako uzasadnienie tych uwarunkowań Minister powołał co następuje:

- ◆ „Stosownie do zapisów art. 77 ust. 1 pkt. 8, 10 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, sejmiki samorządowe posiadając uprawnienia do wyrażania opinii w istotnych sprawach dla województwa, powinny wyrażać również opinię w sprawach ograniczenia obowiązku przewozów - dlatego też ...na niektórych liniach kolejowych wnioski o zawieszenie przewozów powinny być zaopiniowane przez te organy”;
- ◆ „Z ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach administracji ogólnej ... nie wynika obligatoryjny obowiązek uzgadniania przez wojewodów wniosków o ograniczeniu przewozów... Jednakże ze względu na fakt, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo przewozowe... zawieszenie przewozu następuje za zgodą i na warunkach ustalonych przez Ministra Transportu - Minister w szczególnie uzasadnionych przypadkach... może zalecić skierowanie wniosku... do zaopiniowania przez właściwych wojewodów”.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1992 - 1997 na 15 przypadków podjęcia decyzji o wyrażeniu zgody na ograniczenie przewozów, w 8 przypadkach Ministerstwo kwestionowało złożone przez PKP wnioski z uwagi na niewystarczające udokumentowanie zamierzonych ograniczeń przewozów. Badania kontrolne dokumentów dotyczących tych przypadków wykazały, że poprzestawano z reguły na etapie określenia wobec przewoźnika dodatkowych wymogów. Oto przykłady:

1. *W decyzji TT3P-07/19/92 z dnia 24 lipca 1992 r. Podsekretarz Stanu Ministerstwa T. Szozda wyraził zgodę na zawieszenie przewozów na 4 odcinkach linii kolejowej o łącznej długości 242 km, jednocześnie podkreślił, że ... wprowadzenie ograniczenia obowiązku przewozu na liniach Jędrzejowskiej Kolei Dojazdowej uzależnia od zapewnienia zabezpieczenia mienia tej kolei przed grabieżą lub zniszczeniem... z prośbą o pisemną deklarację w tej sprawie przed wydaniem decyzji o zawieszeniu przewozów przez Dyrektora PKP.*
Minister nie wyraził ponadto zgody na ograniczenie przewozów na 2 odcinkach linii kolejowej: Laski Małe - Zawady Tworki i Czajcze - Wysoka Wąsk. ... z uwagi na brak jednoznacznych opinii odpowiednich władz terenowych i samorządów terytorialnych w tej sprawie... Rozpatrzenie wniosku w odniesieniu do tych linii

⁴² Pismo Nr TT4k-07/24/92 z dnia 19 lutego 1992 r. podpisane przez Pana Bogusława Liberadzkiego - wówczas podsekretarza stanu w MTiGM.

uzależniano od uzyskania opinii stanowiska wojewódzkich konserwatorów zabytków.

2. *Decyzją nr TK1b-078/82/94 z dnia 15.09.1994 r. nie wyrażono zgody na zawieszenie przewozów na Gdańskiej Kolei Dojazdowej z powodu nieprzestrzegania przez PKP koncepcji zmian organizacyjnych na tej kolei w przypadku proponowanego ograniczenia przewozów (z możliwością uruchomienia sezonowego ruchu pasażerskiego oraz obsługi klientów w oparciu o odpowiednie umowy z PKP).*

W piśmie podkreślono, że zaniechanie przewozów na tej linii ... wymaga przeprowadzenia odrębnego rozpoznania i przestrzegania m.in. wymiernych korzyści dla PKP wynikających z zawieszenia przewozów...

Zaznaczono, że MTiGM zamierza przeprowadzić lustrację działalności kolei dojazdowej w terenie oraz zasięgnąć informacji na temat obsługi transportowej regionu.

3. *W decyzji nr TK1b-0510/44/96 z dnia 17.05.1996 r., uzależniono wykonanie decyzji w sprawie zawieszenia przewozów na Pomorskiej Kolei Dojazdowej od istniejących możliwości wykonania przez PKS oraz uzgodnienia z tym przewoźnikiem przejęcia obsługi komunikacyjnej danego regionu. Ponadto Minister zwrócił uwagę że..., zgoda na zawieszenie przewozu osób zobowiązuje PKP do prowadzenia zastępczej komunikacji autobusowej ... do czasu ustalenia innej formy zaspokajania potrzeb komunikacyjnych lokalnej społeczności.*

W Ministerstwie nie było żadnych dokumentów świadczących o wywiązaniu się przewoźnika z poleceń zawartych w powołanych wyżej pismach. Nie było też dowodów na to, że Ministerstwo przeprowadziło „lustrację działalności Gdańskiej Kolei Dojazdowej w terenie” - co deklarowało w piśmie cytowanym w przykładzie wyszczególnionym w poz. 2.

Na podstawie dokumentacji uzyskanej w Departamencie Kolejnictwa ustalono, że w okresie 1995 - I półrocze 1997 Minister wyraził zgodę na ograniczenie przewozów pomimo braku uzgodnień z władzami terenowymi. Dotyczyło to takich przypadków, kiedy samorządy otrzymały do zaopiniowania wystąpienia PKP.

Stwierdzono brak uzgodnień w sprawie całkowitego zawieszenia przewozów m.in. na Grójeckiej Kolei Dojazdowej o długości 72 km - wąski tor i na 10 odcinkach Pomorskiej Kolei Dojazdowej o długości 294 km - wąski tor oraz na 4 odcinkach linii normalnotorowej o długości 91 km;

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie kwestionował uzasadnień wniosków i wydawał pozytywne decyzje zgodnie z sugestią PKP odnośnie zawieszenia przewozów z przyczyn ekonomicznych na odcinkach linii, na których procent pokrycia kosztów dochodami wynosił powyżej 50%. Na przykład

Pruszcz Bag. - Więcborg (50,6%); Golczewo Pom. - Płock (53,1%); Resko Pom. - Woronowo (56,5%); Malczyce - Malczyce Port (77,0%).

Przykładem niewystarczającego zaangażowania urzędu Ministra w analizowanie całokształtu procesu racjonalizowania układu sieci kolejowej jest w ocenie NIK wyrażenie w ostatnim okresie zgody na nieodpłatne przekazanie na rzecz Gminy Szklarska Poręba mienia PKP wchodzącego w skład linii kolejowej Nr 311 Jelenia Góra - Granica państwa (13,288 km). Krytyczna ocena powyższej decyzji wynika z faktu, że w ministerstwie uzasadniano potrzebę zaliczenia tego odcinka do linii o państwowym znaczeniu, a następnie po upływie 8 miesięcy od daty uzyskania takiego statusu odcinek ten w ocenie ministerstwa okazał się „zbędny dla PKP ze względu na niewielką pracę przewozową i ponoszone przez PKP koszty”.⁴³

**Działania
Dyrekcji
Generalnej
PKP**

1. W Dyrekcji Generalnej PKP zagadnienia związane z procesem zamykania linii nierentownych⁴⁴ należały w latach 1991 - 1997 do regulaminowych obowiązków kilku komórek organizacyjnych. Występowały przy tym nawet ponad roczne okresy, kiedy tak samo sformułowane zadania przypisane były

dwóm a nawet trzem komórkom.

Dotyczyło to m.in. obowiązku koordynowania i analizowania prac związanych z zamykaniem linii nierentownych.

I tak:

- *w okresie od 16.09.1991 r. do 1.05.1995 r. w DG PKP funkcjonował Zespół ds. linii nierentownych i mało obciążonych pracą przewozową, do którego - zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego powołującą ten zespół - należała „koordynacja” - obejmująca całokształt procesu zawieszania przewozów.*
- *Na podstawie Regulaminu organizacyjnego DG PKP, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 60 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 24 września 1993 r. w tej sprawie oraz decyzji podejmowanych przez organy PKP, zakres kompetencji niżej wymienionych komórek organizacyjnych został ustalony w następujący sposób:*
- *Do Biura Planowania Strategicznego od 1.09.93 do 22.02.96 należała koordynacja prac związanych z zamykaniem linii nierentownych i przygotowywanie wniosków w tym zakresie;*

⁴³ Wykaz linii kolejowych o państwowym znaczeniu zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 września 1996 r. (Dz.U. Nr 112 poz. 538), opisany odcinek wymieniony jest w poz. 83.

⁴⁴ W tekście informacji stosowano określenia występujące w analizowanej w toku kontroli dokumentacji, takie m.in. jak „zamykanie linii”, „zawieszanie przewozów” - choć w istocie czynności te ustawa Prawo przewozowe (w art. 8) określa jako „ograniczenie przewozów”.

- Decyzją Nr 2 Prezesa Zarządu PKP z dnia 23 lutego 1996 r. w sprawie zmiany w wewnętrznej strukturze DG PKP z Biura Analiz Ekonomicznych wyłączono Wydział Restrukturyzacji i włączono do Biura Strategii, które otrzymało nazwę: „Biuro Strategii i Restrukturyzacji”.

Do zakresu działania Biura Strategii i Restrukturyzacji należały od 23 lutego 1996 r. do 1 sierpnia 1997 r. sprawy koordynacji prac związanych z zamykaniem linii nierentownych oraz zagospodarowaniem majątku zbędnego;

Do zakresu działania Naczelnego Biura Handlowego Towarowego od 1 września 1993 r. i w czasie kontroli należały m.in. sprawy:

- wnioskowania ograniczeń przewozowych,
- wprowadzania ograniczeń przewozowych;

- Decyzją Nr 2 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 6 stycznia 1995 r. ustalono zakres zadań i wewnętrzną strukturę organizacyjną Biura Analiz Ekonomicznych, powierzając mu „prowadzenie analiz ekonomiczno-finansowych linii kolejowych uwzględniających ich obciążenie i rentowność”. Zakres tych obowiązków zmieniono zarządzeniem Nr 58 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 17.11.1995 r. przez wprowadzenie zapisu dotyczącego „koordynacji prac związanych z zamykaniem linii nierentownych, w tym prowadzenie analiz ekonomiczno-finansowych linii uwzględniających ich obciążenie i rentowność oraz przygotowania w tym zakresie.”

Ponadto, choć z przytoczonych wyżej zapisów nie wynika podział kompetencji w zakresie zawieszania przewozów na liniach normalno- i wąskotorowych, to „opracowywanie analiz i wniosków dotyczących otwierania i zamykania stacji, przystanków osobowych oraz zamykania linii” należało również (od 23.04.1990 r.) do Samodzielnego Wydziału Kolei Dojazdowych - komórki organizacyjnej DG PKP.

2. Z ustalenia kontroli wskazują, że wyniki prac w zakresie ograniczania przewozów na liniach nierentownych, nie znajdowały potwierdzenia w zadaniach ustalanych w rocznych planach działalności przedsiębiorstwa PKP. Z analizy planów rzeczowo-finansowych i budżetu PKP dotyczących lat 1996 - 1997 wynika, że kierownictwo przedsiębiorstwa nie zwymiarowało zadań dotyczących zawieszania przewozów - tak w odniesieniu do linii normalno - jak i wąskotorowych. Określono jedynie - jako wspólny dla wszystkich jednostek organizacyjnych i to tylko w planie na 1995 r. - kierunek takiej działalności w formie następującej:

Podstawowym i wspólnym celem działań wszystkich komórek i jednostek organizacyjnych PKP jest poprawa jego sytuacji finansowej i ekonomicznej w 1995 r. szczególnie przez:

- a) dostosowanie ilościowej i jakościowej oferty przewozowej w ruchu pasażerskim i towarowym do zmieniającego się popytu na usługi PKP tak, aby zapewnić najwyższą jakość tych usług przy możliwie najniższych kosztach,
- b) dostosowanie majątku trwałego do aktualnych potrzeb przewozowych w tym poprzez zamykanie i likwidację nierentownych linii kolejowych oraz sprzedaż i likwidację zbędnych środków trwałych (pkt. 2.1 planu na 1995 r.).

3. Zgodnie z ustaleniami kontroli, zadania koordynacji i analizy działalności związanej z ograniczeniami przewozów z przyczyn ekonomicznych prowadzone były w sposób niezgodny z formalnymi uregulowaniami. Stwierdzono mianowicie, że funkcjonowanie Zespołu ds. linii nierentownych i mało obciążonych przewozami sprowadzało się - jak określił to w złożonym wyjaśnieniu sekretarz tego Zespołu - do podpisywania przez jego członków „gotowych opracowanych wcześniej w poszczególnych dyrekcjach okręgowych i później przeze mnie materiałów.”

W wyjaśnieniu sekretarz Zespołu ds. linii nierentownych podał ponadto, że: *„Nie istniał regulamin pracy Zespołu ds. linii nierentownych i mało obciążonych przewozami. Zasady współpracy z równoległe pracującymi zespołami we wszystkich DOKP wytworzyła praktyka. ... niewielka praktycznie użyteczność Zespołu była dodatkowym powodem jego rozwiązania. Chciałbym zaznaczyć, że prace zespołów we wszystkich DOKP są kontynuowane. Ja jestem odbiorcą analiz rentowności linii i wniosków dot. zawieszzeń”*.

Funkcjonujący formalnie od 1991 do 1995 r. Zespół ds. linii nierentownych - zgodnie z decyzją Dyrektora Generalnego o jego powołaniu⁴⁵ - winien swoją działalnością obejmować całokształt zagadnień dotyczących zawieszania przewozów na liniach normalno- i wąskotorowych. Zobowiązany był m.in. do koordynacji i analizy zakresu: ekonomicznego, społecznego, technicznego i zmian własnościowych w odniesieniu do linii nierentownych.

Wymienione zagadnienia, w świetle ustaleń kontroli, pozostają ciągle aktualne i stanowią, w ocenie NIK, istotny problem w działalności gospodarczej PKP, podczas gdy jednym z elementów uzasadniających rozwiązanie Zespołu ... było wskazanie, że: „Zadania dla których Zespół został powołany już się zdezaktualizowały.”

Niezgodność powyższego stwierdzenia ze stanem rzeczywistym, potwierdza fakt, że ten zakres zadań pozostawał nadal w obszarze obowiązków regulaminowych komórek organizacyjnych DG PKP (m.in. Biura Handlowego Towarowego, Biura Strategii, Biura Analiz Ekonomicznych).

4. Według wyników kontroli, podjęcie przez PKP prac w zakresie badań ekonomicznych, związanych z funkcjonowaniem linii kolejowych, wiązało się ze wskazaniami Banku Światowego, który w roku 1990 warunkował możliwość uzyskania

⁴⁵ Decyzja Dyrektora Generalnego PKP z dnia 16.09.1991 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Linii Nierentownych i mało obciążonych pracą przewozową (Nr KHT2-900.13/91) Zespół został rozwiązany na podstawie pisma Biura Analiz Ekonomicznych Nr KEK3-075/31/95 z dnia 24.04.1995 r. skierowanego do „K” (Dyrektora Generalnego PKP), które zostało przez niego podpisane dnia 27.04.1995 r.

transzy kredytu przez PKP podjęciem działań zmniejszających koszty, w tym w szczególności zalecił zbadanie wielkości kosztów związanych z funkcjonowaniem linii nierentownych i ich sukcesywne zamykanie.⁴⁶

W 1991 r. przedsiębiorstwo objęło tzw. analizą rentowności linie kolejowe o długości 5118 km w tym normalnotorowe o długości 3869 km⁴⁷.

Przedstawiania rachunku ekonomicznego przy składaniu wniosku o ograniczenie przewozów z przyczyn ekonomicznych żądał również od przewoźnika Minister TiGM⁴⁸.

Dyrekcja Generalna dysponowała danymi określającymi procentowy wskaźnik wpływów w stosunku do kosztów w odniesieniu do linii bądź odcinków linii kolejowych objętych badaniem rentowności. Zgodnie z ustaleniami kontroli, dane te - określane przez Dyrekcje Okręgowe PKP na podstawie zmienianych kilkakrotnie w latach 1992 - 1995 metodologii liczenia kosztów i wpływów - były szacunkowe i nieporównywalne. I tak:

Koszty, wpływy i rentowność linii liczone były w DOKP na podstawie tzw. metody KF⁴⁹, oraz pracy OBET⁵⁰: „Metoda określania kosztów i wpływów dla stacji i odcinków na sieci PKP”, OBE2-993, z marca 1993 r. Praca była testowana na wybranych liniach, następnie poprawiona w oparciu o uwagi z DOKP. Jej ostatnia wersja „Aktualizacja metody określania kosztów i wpływów dla stacji i odcinków na sieci PKP”, PBE2-1121/96 z listopada 1996 r. została również przesłana do DOKP i na jej podstawie opracowano analizy rentowności linii za rok 1996.

Ustalenia kontroli w powyższym zakresie, potwierdziła Dyrektor Biura Rachunkowości Finansowej DG PKP, podając w złożonym wyjaśnieniu że: „Obecna ewidencja finansowo-księgowa nie pozwala na określenie rentowności konkretnej linii kolejowej, jak również ustalenie korzyści osiągniętych z tytułu zawieszenia przewozów bądź likwidacji linii. Zakłada się, że powyższą informację będzie można pozyskać po uruchomieniu systemu FMIS”⁵¹.

Dyrekcje Okręgowe zgłaszały do DG PKP zastrzeżenia odnośnie prawidłowości ustalania wskaźnika rentowności linii. Oto przykłady z korespondencji w tej sprawie:

⁴⁶ Pierwszym działaniem było przyjęcie Uchwały Rady Ministrów Nr 70 z dnia 14.05.1991 r. (MP Nr 19 z 1991 r.), którą podpisał ówczesny Premier K. Bielecki w sprawie ograniczenia przewozów na niektórych odcinkach linii normalno i wąskotorowych. Rada Ministrów uchwaliła zawieszenie przewozów na 611 km linii normalno- i wąskotorowych, uznała też za możliwe utrzymanie przez Dyrektora Generalnego pp PKP przewozów na niektórych odcinkach linii kolejowych objętych decyzją „jeżeli w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstwa zostanie odzyskana rentowność linii przed 31.12.1991 r.”

⁴⁷ Dane wg pisma Dyrektora Generalnego PKP do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej Nr KHT 2-900/68/91 z 13 grudnia 1991 r.

⁴⁸ Pisma m.in. do Dyrektora Generalnego PKP: Nr TT4k-07/24/92 z 19.02.1992 r. i Nr TKS-Ln/79/93 z 22.11.1993 r.

⁴⁹ KF- Biuro Finansowo Księgowe w DG PKP

⁵⁰ OBET - Ośrodek Badawczy Ekonomiki Transportu

⁵¹ W piśmie DG PKP z dnia 19.12.1996 r. Nr KF/3011/26/96 do MTiGM w sprawie realizacji zobowiązań PKP wynikających z art. 19 ustawy o p.p. PKP podano; „Szczegółową ewidencję kosztów i przychodów wg wymogów ustawy zapewni dopiero będący w fazie opracowania, komputerowy system zarządzania finansami „FMIS”. Pełne wdrożenie systemu planuje się na rok 1999”.

Śląska DOKP (w piśmie HT2d-742/24/95 z 27.09.95): „Prezentowane wielkości kosztów i wpływów obliczone wg. metody OBE2-1089/94 pozwalają na wyciągnięcie wniosków, iż przewozy na badanych liniach są nierentowne. Jednak zdaniem tut. HT wniosek taki nie może stanowić podstawy podjęcia działań zmierzających do zawieszenia przewozów, z uwagi na wątpliwości co do precyzyjności obliczeń w zastosowanej metodzie. Uzyskane wielkości, dotyczące kosztów i wpływów różnią się zasadniczo od wielkości liczonych poprzednią metodą. Np.: w Służbie Trakcji i Wagonów koszty te są 7 razy większe od kosztów analogicznego okresu ub. roku.

Południowa DOKP (w piśmie nr BF1R-0350/21/95 z 5.10.95): „Obydwie metody w ich oryginalnym stanie nie nadają się do bezpośredniego stosowania z uwagi na ich nieprzystosowanie do obowiązującej statystyki PKP, braku wskazania aktualnych stanowisk kosztów oraz braku rozdziału kosztów na poszczególne odcinki linii kolejowych, ...Podział kosztów na ruch pasażerski i towarowy napotyka na szereg trudności, ...Obliczenie wpływów, zwłaszcza za przewozy pasażerskie nową metodą OBET jest praktycznie niemożliwe...”.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1993 - 1996, OBET na zlecenie DG PKP oprócz opracowania pt.: „Metoda określania kosztów i wpływów dla stacji i odcinków sieci PKP” wykonał 5 innych prac, w ocenie NIK merytorycznie związanych z zagadnieniami określania rentowności linii kolejowych, lecz nie stwierdzono, aby wykorzystano je jako podstawę do zmiany sposobu stosowanych wyliczeń. Średni koszt jednego opracowania wynosił ok. 27.000 zł.

Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza fakt, iż w związku z opracowaniem pt.: „Analiza możliwości zmniejszenia deficytu linii kolejowych przez zastosowanie nowych rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych, formalnoprawnych i technicznych”⁵², nie wydano merytorycznym jednostkom jakichkolwiek zaleceń dotyczących zapoznania się z nim i wykorzystania zawartych w nim wniosków.

Działania Dyrekcji Okręgowych	Działalność Dyrekcji Okręgowych PKP w zakresie ograniczania nierentownych przewozów sprowadzała się generalnie do wykonywania wytycznych i zaleceń DG PKP w zakresie:
--	---

- ◆ ewidencjonowania kosztów ponoszonych na objęty analizą odcinek linii oraz wpływów uzyskiwanych w ruchu towarowym, pasażerskim, z przesyłek bagażowych i działalności pozaprzewozowej;
- ◆ wykorzystania tych danych w rozmowach i korespondencji na szczeblu wojewodów, (również posłów i senatorów), a przede wszystkim samorządów lokalnych. Celem było udokumentowanie braku zasadności ekonomicznej utrzymywania bezpośrednio przez PKP działalności przewozowej na niektórych

⁵² Praca OBET Nr PBE-1-1030 marzec 1994

liniach oraz inspiracja do poszukiwania innych form finansowania kosztów utrzymania linii kolejowej albo zaspokojenia potrzeb przewozowych (po likwidacji komunikacji kolejowej);

- ♦ przekazywania wyników (analiz ekonomicznych, uzgodnień z organami władzy terenowej i własnym stanowiskiem) do DG PKP w celu podejmowania dalszych działań.

Aczkolwiek wyniki kontroli wykazały zróżnicowaną w poszczególnych dyrekcjach okręgowych formę organizacyjną pilotowania spraw linii nierentownych, a także stopień zaangażowania się ich w problematykę zagadnień związanych z ograniczeniem przewozów, to nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości i uchybień w relacji z zaleceniami nadrzędnych organów PKP.

Wyniki kontroli wskazują natomiast na niewystarczającą inicjatywę własną niektórych dyrekcji okręgowych w zakresie podejmowania skutecznych działań w kierunku efektywnego zagospodarowania nierentownych linii - choć zagadnienie to było przedmiotem ciągłego zainteresowania kierownictw.

Przykładowo:

- *Północna DOKP nie podjęła do dnia zakończenia kontroli działań zmierzających do zamknięcia dla przewozów nierentowanego odcinka linii Wejherowo-Gniewino o długości 24 km (strata PKP wyniosła 75 tys. zł, co stanowiło 80,6% kosztów poniesionych w II półroczu 1996 r. na jej utrzymanie) i odcinka linii Szczytno - Wielbark o długości 21 km (strata 497 tys. zł, co stanowiło 94,7% kosztów utrzymania linii). Biuro Strategii Dyrekcji Generalnej PKP, w opracowaniu pn. „Określenie racjonalnego układu linii kolejowych w Polsce”, zakwalifikowało te odcinki do likwidacji w 1995 r.*
- *Od 1995 r. Wschodnia DOKP prowadziła badania rentowności m.in. linii kolejowej Bąkowiec - Azoty (24,6 km), która od dnia 1 sierpnia 1993 r. była wyłączona z eksploatacji. Tylko w 1996 r. (wg. danych WDOKP) na utrzymanie tej linii wydatkowano 187.266 zł - wyjaśniając, że „działań zmierzających do jej likwidacji nie podejmowano z uwagi na to, że gęstość linii na obszarze WDOKP jest rzadka”;*
- *Centralna DOKP nie przeprowadziła w 1996 r. badań przyczyn spadku efektywności takich m.in. linii jak: Małkinia - Siedlce, na której deficyt wzrósł z 831 tys. zł w 1994 r. do 2.000 tys. zł w 1995 r., linii Ostrołęka - Małkinia, na której deficyt wyniósł w 1994 r. 675 tys. zł, oraz linii Piotrków Tryb. - Bełchatów, na której deficyt wzrósł z 1.472 tys. zł w 1994 r. do 1.785 tys. zł w 1995 r.*

W Dolnośląskiej, Gdańskiej i Centralnej DOKP nie funkcjonowały w praktyce zespoły ds. linii nierentownych - powołane formalnie w 1991 r., które w strukturze okręgu miały być organem koordynującym działania w zakresie zawieszania przewozów i likwidacji linii kolejowych.

W okręgach tych zadania w zakresie zawieszania przewozów były realizowane samodzielnie - w ramach regulaminowych obowiązków - przez komórki finansowe dyrekcji. Skutkowało to tym, że przy wnioskowaniu o zawieszenie przewozów w zasadzie jedynym motywem ze strony tych DOKP była deficytowość linii.

Według ustaleń kontroli, na pozytywną ocenę zasługuje aktywność Południowej i Pomorskiej DOKP w zakresie działań dotyczących racjonalnego zagospodarowania układu linii kolejowych na swoich obszarach.

Oto udokumentowana w toku kontroli działalność Południowej DOKP:

- ◆ Zespół ds. Linii Nierentownych w okresie 1992 - 1996 sporządził 88 szczegółowych analiz obejmujących zarówno linie regionalne jak i o państwowym znaczeniu;
- ◆ Zespół ds. Linii Nierentownych poza zadaniami wyznaczonymi przez DG PKP, których realizacja stanowiła ok. 65% działalności Zespołu, wykonywał ponadto zadania wyznaczone przez kierownictwo PDOKP (15%), a także analizy i prace podejmowane z własnej inicjatywy (20%).

Stwierdzono przy tym, że praca Zespołu w Południowej DOKP była przydatna i pomocna w podejmowaniu szeregu decyzji dotyczących funkcjonowania komunikacji kolejowej na terenie Polski południowo-wschodniej.

Przykładowo:

- *Działając w kierunku zmniejszenia strat przewozowych PDOKP w okresie lipiec - sierpień 1994 r. zamierzała zawiesić ruch pasażerski na linii kolejowej Chabówka - Nowy Sącz. Analiza efektów ekonomicznych tego działania dokonana przez Zespół wykazała, że dla tej linii eksperyment ten będzie nieopłacalny, ponieważ utrata wpływów PKP przewyższy znacząco koszty utrzymania i eksploatacji linii;*
- *Analiza efektywności linii kolejowej Zagórz - Łupków dokonana na podstawie danych eksploatacyjnych 1995 r. z uwzględnieniem zmniejszenia infrastruktury przez likwidację nadmiernej liczby posterunków ruchu i zmniejszenia zatrudnienia, wykazała, że działania PDOKP w tym względzie przyczynią się do poprawy rentowności linii;*
- *Analiza rentowności linii Nowy Sącz - Chabówka została przedstawiona przez PDOKP Wojewodzie Nowosądeckiemu w maju 1996 r. wraz z informacją, że na zaniżanie rentowności miały wpływ koszty opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, związanych z przebiegiem tej linii i nieumorzeniem przez samorządy w 1995 r. 51% wysokości podatku od nieruchomości. W wyniku ciągłego spadku rentowności linii, PDOKP podjęła decyzje dotyczące:*
 - *likwidacji zbędnych torów i rozjazdów kolejowych na stacjach w liczbie 13 torów stacyjnych i 26 rozjazdów,*

- zamknięcia dla odprawy przesyłek wagonowych stacji Dobra k/Limanowej i stacji Piszczowa,
- przeniesienia sprzedaży biletów na pociągi pasażerskie do agencji lub dokonywania sprzedaży biletów w pociągach,
- przekwalifikowania kategorii przejazdów kolejowych strzeżonych na niestrzeżone,

Z ustaleń kontroli wynika, że wnioski poszczególnych DOKP o ograniczenie przewozów (a także o likwidację fizyczną linii kolejowych) były konsultowane z organami administracji rządowej i samorządowej. Najczęściej stosowaną formę uzgodnień, były pisemne wystąpienia oraz tzw. spotkania robocze przedstawicieli PKP i zainteresowanych przedstawicieli władz administracji terenowej i organizacji społecznych.

Tylko w około 20% osiągnięta była zbieżność stanowisk. W pozostałych przypadkach negatywne opinie przedstawicieli podmiotów spoza PKP były motywowane generalnie tym, że „ograniczenie przewozów spowoduje niezadowolenie społeczne mieszkańców i zahamuje rozwój gminy”. Negatywne były też stanowiska organów władzy terenowej odnośnie propozycji partycypacji w kosztach utrzymania ruchu kolejowego na nierentownych liniach kolejowych.

Realizacja zadań w zakresie zawieszania przewozów (wg. danych DG PKP)

Na podstawie uzyskanej w toku kontroli dokumentacji, sporządzonej i kompletowanej w trzech komórkach organizacyjnych DG PKP, tj.: Biura Strategii, Biura Handlowego Pasażerskiego i Samodzielnego Wydziału Kolei Dojazdowych, wyliczono długość linii kolejowych, na których w latach 1991 - 1997 ograniczono przewozy. Wyniki przedstawia poniższa tabela:

Długość linii, na których zawieszono przewozy w latach			
1991 - 1994		1995 - 1996/7	
km		km	
1. linie normalnotorowe ogółem	1998,0	1. linie normalnotorowe ogółem	730,0
w tym:		w tym:	
- zawieszenia częściowe (pasaż.)	150,0	- zawieszenia częściowe (pasaż.)	215,0
- zawieszenia częściowe (tow.)	122,0	- zawieszenia częściowe (tow.)	17,0
2. linie wąskotorowe ogółem	1011,6	2. linie wąskotorowe ogółem	662,3
w tym zawieszenia częściowe (pasaż.)	201,0	w tym zawieszenia częściowe (pasaż.)	201,0
RAZEM (1+ 2)	3009,6	RAZEM (1+2)	1392,3

Ogółem w latach 1991 - 1997 zawieszono przewozy na liniach o długości 4401,9 km, w tym na liniach normalnotorowych o długości 2728 km (62%). Wśród

ograniczeń tzw. częściowych decyzje o ograniczeniu przewozów pasażerskich dotyczyły 768 km (17,5%). Całkowite zawieszenie przewozów nastąpiło w tym okresie na liniach o długości 3.494,9 km (79,4%) - co było równoznaczne z wyłączeniem z eksploatacji 13,3% długości linii kolejowych w stosunku do stanu istniejącego w roku 1990 (26.228 km)⁵³.

Szczegółowa analiza dokumentacji związanej z procesem zawieszania przewozów na liniach normalnotorowych w latach 1995 - 1996 wykazała, że podstawą podejmowania decyzji o zawieszaniu na szczeblu DG PKP były wnioski poszczególnych Dyrekcji Okręgowych PKP.

Do wniosków DOKP dołączane były różnorodne, wymagane przez DG PKP, materiały dokumentujące zasadność ograniczenia przewozów, w tym (poza nazwą odcinka linii) informujące o kosztach i wpływach, zakresie uzgodnień z władzami terenowymi, zamierzeniach odnośnie wprowadzenia komunikacji zastępczej. W tym okresie z reguły - pomimo występowania przez DOKP do władz terenowych o wyrażenie przez nie zgody na zawieszenie przewozów - do wniosków nie dołączano ich stanowiska. Dotyczyło to 25 z 28 odcinków linii na których w latach 1995 - 1996 zawieszono przewozy, po uzyskaniu zgody Ministra TiGM.

W 1994 r. w DG PKP opracowany został dokument pn. „Określenie racjonalnego układu linii kolejowych w Polsce”.

W pierwszej wersji ww. opracowania sumę długości linii przeznaczonych do pozostawienia w eksploatacji oceniono na ok. 17 tys. km, a długość linii nie zakwalifikowanych do układu racjonalnego („do zaniechania”) - na ok. 6 tys. km. W drugiej wersji z 1995 r. rozważono jako potrzebne następujące wielkości: 15.681 km - dla przewozów pasażerskich i 18.763 km - dla przewozów towarowych.

W opracowaniu zaznaczono, że: „z istniejącego układu linii (z torem normalnym szerokim) o łącznej długości ok. 23 tys. km, wybrano te które powinny pozostać, rokując możliwość racjonalnej tj. względnie efektywnej eksploatacji przy obecnych i spodziewanych relacjach ekonomicznych. Nie rozważano linii wąskotorowych, jako ewidentnie kończących swą służbę handlową wskazując, że *„PKP powinny zaniechać eksploatacji linii istniejących, nie zakwalifikowanych do układu racjonalnego”*.

3.3. Likwidacja linii kolejowych

1. Według danych Dyrekcji Generalnej PKP, w latach 1991 - 1997 decyzje o fizycznej likwidacji linii kolejowych⁵⁴ objęły 941 km tzw. szlaku kolejowego, w tym 435 km linii kolei dojazdowych (wąskotorowych). W stosunku do łącznej długości linii wyłączonych w tym

⁵³ Rocznik statystyczny - „linie kolejowe eksploatowane” stan na 31.12.1990 r.

⁵⁴ Unormowania prawne dotyczące podejmowania decyzji o likwidacji linii kolejowych opisane zostały w rozdziale „analiza stanu prawnego”.

okresie z eksploatacji (tj. takich, na których zawieszano całkowicie przewozy pasażerów i ładunków) linie wyznaczone do fizycznej likwidacji stanowiły 26,9%.

Finałem realizacji podjętych decyzji winno być przekazanie właściwym rejonowym organom rządowej administracji ogólnej gruntów po zlikwidowanej linii, a więc całkowite wyeliminowanie z ewidencji PKP majątku związanego z określoną linią kolejową.

Zgodnie z postanowieniami rocznych planów rzeczowo finansowych, likwidowanie linii kolejowych miało (obok działalności pozaprzewozowej i ograniczania przewozów) skutkować poprawą kondycji finansowej PKP.

W toku kontroli (w DG PKP) stwierdzono, że zadania z zakresu likwidowania linii kolejowych nie zostały w rocznych planach zwymiarowane ani pod względem rzeczowym ani też finansowym. Nie były również rozliczone w rocznych analizach z wykonania planu przedsiębiorstwa. Na podstawie dokumentacji znajdującej się w DG PKP - w tym materiałów Naczelnego Zarządu Utrzymania Kolei, do którego regulaminowych obowiązków należało m.in. przygotowywanie zarządzeń dotyczących fizycznej likwidacji i rozbiórki linii oraz prowadzenie spraw dotyczących odpłatnego lub nieodpłatnego przekazywania nieczynnych linii kolejowych samorządom lokalnym - stwierdzono, że do 1997 r. nie rejestrowano stanu faktycznego wykonania przez poszczególne DOKP wydanych decyzji w sprawie likwidacji linii kolejowych.

O braku wystarczającego i udokumentowanego rozpoznania przebiegu procesu likwidacji linii kolejowych świadczy m.in. fakt zbierania i opracowywania stosownych danych w IV kwartale 1996 r. w trybie pilnym.

Oto wybrana korespondencja dotycząca ustalania osiągnięć i potrzeb w zakresie likwidowania linii kolejowych.

- ◆ *Pismo Biura Strategii i Restrukturyzacji DG PKP do Naczelnego Zarządu Utrzymania Kolei z dnia 14 sierpnia 1996 r. „W związku z poleceniem KW dotyczącym przygotowania przez KSR wykazu 500 km linii do likwidacji w 1997 roku z uwzględnieniem wydanych już wcześniej decyzji o likwidacji, uprzejmie proszę o przekazanie KSR wykazu linii, na które wydane zostały już zarządzenia o likwidacji, w tym linii, na których dokonano już fizycznej likwidacji i rozbiórki. Sprawę prosimy traktować jako pilną”.*
- ◆ *Pismo Naczelnego Zarządu Utrzymania Kolei do Zarządów Drogowych wszystkich DOKP: „Naczelny Zarząd Utrzymania Kolei zwraca się z prośbą o nadesłanie w terminie do 30 sierpnia br. wykazu linii kolejowych, na których dokonano fizycznej likwidacji i rozbiórki wraz z przekazaniem gruntu po zlikwidowanej linii władzom administracji państwowej w okresie 1991 - 1996”.*
- ◆ *Pismo Biura Strategii i Restrukturyzacji do Zastępcy Prezesa Zarządu PKP z dnia 29 października 1996 r.: „Zgodnie z poleceniem Pana Prezesa, Biuro Strategii i Restrukturyzacji przedkłada do akceptacji wykazy nieczynnych już linii kolejowych proponowanych przez poszczególne dokp do fizycznej likwidacji w roku 1997. Wykazy zawierają propozycję likwidacji linii, na które już wcześniej wydano zarządzenia o likwidacji (zał.:1) jak również propozycje likwidacji nieczynnych już linii, na które zarządzeń o likwidacji jeszcze nie wydano (zał.: 2). W przypadku akceptacji załączonego materiału proszę Pana Prezesa o określenie terminu, w którym materiał ten będzie prezentowany Zarządowi PKP”.*
- ◆ *Na posiedzeniu Zarządu PKP w dniu 2 grudnia 1996 r. ustalono: należy opracować program likwidacji linii kolejowych w perspektywie do 2000 r., zakładając, że do końca 2000 roku musi być zlikwidowane minimum 2 tys. km linii*

oraz na rok 1997 przygotować program likwidacji ok. 500 km linii kolejowych PKP. Uchwałą Zarządu Nr 193 z dnia 22 lipca 1997 r. uznano potrzebę fizycznej likwidacji w latach 1997 - 2000, 1801,441 km linii, na których wcześniej, decyzją Dyrektora Generalnego PKP zawieszono całkowicie przewozy. W § 2 i 3 odnotowano, że „uchwałą podejmuje się w celu włączenia kosztów likwidacji linii zawartych w załączonych wykazach do planu rzeczowo finansowego p.p. PKP na poszczególne lata. Środki finansowe o których mowa w § 2, zgodnie z ustawą o PKP z dnia 6 lipca 1995 r. art. 15, ust. 5 powinny być pozyskane z budżetu państwa”

Dyrekcja Generalna PKP dysponowała wprawdzie danymi określającymi koszty likwidacji linii kolejowych, jednakże w świetle ustaleń kontroli były to wartości przybliżone - oszacowane przez poszczególne DOKP.

Ustalenia kontroli nie dają jednoznacznych podstaw do kwestionowania przedstawionych kwot kosztów likwidacji. Jednak zważywszy na wyniki dokonanych wyliczeń, uzyskane dane należy uznać za nie w pełni wiarygodne ze względu na stopień tolerancji przy dokonywaniu szacunków tych kosztów.

Oto przykład:

- *według dokumentacji przedłożonej przez Biuro Strategii i Restrukturyzacji PKP na posiedzeniu kierownictwa które odbyło się w dniu 2 grudnia 1996 r. (pismo Nr KsR3-01233/27/96);*
- *koszt fizycznej likwidacji 183,022 km linii wyniesie ok. 74 mln nowych zł.;*
- *przewidywany koszt likwidacji 319,245 km linii na które nie wydano jeszcze zarządzeń o likwidacji wyniesie ok 13 mln zł.(nowych).*

Z danych powołanych w powyższym piśmie wynika, że w pierwszym przypadku koszt likwidacji 1 km wynosi 404.323 zł. natomiast w drugim (w dodatku wymagającym jeszcze szeregu uzgodnień) - 40.721 zł., a więc dziesięciokrotnie mniej.

Odnosić należy, że według uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień „Zakładowy Plan Kont za lata 1991 -97 nie przewidywał i nie przewiduje rejestracji kosztów obejmujących: poniesione koszty przekazania gruntów (w tym rekultywacji), wskazanie kwot i źródeł finansowania likwidacji linii oraz wskazanie kosztów likwidacji - linii, budowli, urządzeń wg. DOKP i łącznie w latach 1991 - 97.”

W świetle powyższego, niemożliwe było również ustalenie i zwymiarowanie (tak przez PKP, jak i w toku kontroli) efektów ekonomicznych wynikających z procesu likwidacji linii kolejowych.

Materiały przesłane z DOKP w II półroczu 1996 r. (dla opisanych wyżej potrzeb Zarządu PKP) wskazywały, że wg stanu na koniec III kw. 1996 r., decyzje o likwidacji linii kolejowych, wydane w latach 1991 - 1996, wykonano w pełnym zakresie (tj. łącznie z przekazaniem gruntu administracji państwowej) jedynie w odniesieniu do ok. 3% (ca 25 km) linii objętych likwidacją.

Z informacji zebranych z DOKP wynikało, że po zlikwidowanych liniach w ewidencji majątku PKP pozostały nadal 4 obszary gruntu o łącznej powierzchni 451,2 hektara wraz z

położonymi na nich budowlami inżynieryjnymi. Oto główne przyczyny przedstawionego wyżej stanu (wg deklaracji DOKP):

- *Południowa DOKP (23,7 ha) - „Zarząd Drogowy kilkakrotnie występował w sprawie przekazania (1991, 1993, 1994, 1996). Urząd Gminy nie wykazał zainteresowania. Dopiero w 1996 r. pragnie przejąć ale po uregulowaniu przez PDOKP prawa użytkowania wieczystego. Za ww. tereny nieprzekazane PKP nie ponosiły opłat. Brak środków finansowych na uregulowanie”;*
- *Północna DOKP - „5,60 ha w obrębie gminy i miasta Unisław (brak decyzji wojewody potwierdzającej prawa użytkowania wieczystego - proces uwłaszczenia w toku”;*
- *Dolnośląska DOKP - „nie przekazano żadnych gruntów do gmin, ponieważ brak jest uregulowania uwłaszczenia gruntów. (dotyczyło - 129,6 ha);*
- *Pomorska DOKP - „po zlikwidowanej nawierzchni linii pozostaje grunt PKP o powierzchni 243,8 ha, w całości nie przekazany jeszcze organom administracji. Wobec wyrażonej chęci przejęcia przez gminy 56,72 ha gruntu PKP na odcinku Połczyn Zdrój - Złocieniec wystąpiliśmy do KD pismem Nr D6g-210/36/96 z dnia 8 maja 1996 r. z wymaganymi danymi i wnioskiem o nieodpłatne przekazanie tego mienia PKP. Na pozostałe grunty brak zainteresowania. Poza tym leżą tu jeszcze nasze obiekty inżynieryjne i teren nie został zrekultywowany z powodu braku środków.”*

Odnotować należy, że podejmowane przez kierownictwo PKP indywidualne decyzje o likwidacji linii kolejowych nie określały terminów realizacji wymienionych w nich zadań. Nie określały też sposobu i źródeł finansowania takich inwestycji.

2. Wyniki kontroli przeprowadzonych w poszczególnych DOKP wskazują, że wykonywanie decyzji o likwidacji linii kolejowych odbywało się generalnie tzw. „systemem gospodarczym” i polegało na rozbiórce nawierzchni (demontażu szyn). Czynności te podejmowane były z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do daty wydania zarządzeń DG PKP o likwidacji linii, a te z kolei - w stosunku do daty wydania decyzji o całkowitym ograniczeniu przewozów. W pojedynczych przypadkach wystąpiły sytuacje odwrotne, polegające na tym, że formalne decyzje o likwidacji podejmowano po zakończeniu rozbiórki nawierzchni.

Przykładowo:

- *W Północnej DOKP, wg stanu na koniec lipca 1997 r. nie rozpoczęto żadnych prac likwidacyjnych w odniesieniu do 4 odcinków linii o łącznej długości 85,3 km, których fizyczną likwidację zarządził Dyrektor Generalny PKP w okresie od 29 czerwca 1994 r. do 2 października 1995 r.*
- *W Dolnośląskiej DOKP w przypadku linii nr 177 Głubczyce-Piotrowice Głubczyckie decyzję o likwidacji podjęto po 4 latach od momentu formalnego zawieszenia przewozów, zaś w przypadku odcinka linii 284 Lwówek Śl. - Lubomierz - przedmiotową decyzję wydano po prawie 3 latach. Mimo upływu 5 lat od daty formalnej decyzji likwidującej, fizycznie istniał - do zakończenia kontroli - w stanie*

technicznym wykluczającym eksploatację odcinek linii nr 304 Łagiewniki Dzierżoniowskie - Kondratowice.

- *Reprezentatywnym przykładem długotrwałości procedur administracyjnych związanych z podejmowaniem decyzji w sprawie eliminowania zbędnego dla PKP majątku w postaci linii kolejowych była niewątpliwie linia nr 291 Wałbrzych Szczawienko - Boguszów Gorce Wschód nieczynna na 81% długości od początku lat osiemdziesiątych, a do końca 1994 r. pozbawiona nawierzchni torowej. Decyzję o zawieszeniu przewozów na tej trasie wydano 15 grudnia 1995 r., natomiast do dnia zakończenia kontroli nie zdecydowano o likwidacji tej linii, mimo definitywnej rezygnacji z jej eksploatacji.*

Ustalenia kontroli wskazują, że wystąpiły przypadki omijania przez niektóre DOKP wymaganej przepisami procedury uzgodnień formalnych przed przystąpieniem do fizycznej likwidacji linii.

I tak:

- *W Południowej DOKP w 1996 r. dokonano rozbiórki linii Basznia - Kaplisze o długości 3,832 km, nie występując o uzyskanie stosownej zgody do naczelnych organów PKP. Jako uzasadnienie legalności podjęcia tej decyzji Biuro Ekonomiczno Finansowe PDOKP przedłożyło Zarządzenie nr 29 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie zbywania przez PKP zbędnych środków trwałych pochodzących z całkowitej lub częściowej likwidacji linii kolejowych, bądź ograniczenia infrastruktury PKP⁵⁵*
- *W Śląskiej DOKP likwidacji linii kolejowej Wójkowice - Brzeziny Śląskie (4,395 km) dokonano w okresie 1989 - 1992 na podstawie decyzji Zastępcy Naczelnego Dyrektora ŚLDOKP z dnia 11 marca 1991 r. Wykonanie likwidacji zostało natomiast formalnie zarządzane przez DG PKP z dniem 21 kwietnia 1993 r. (Biuletyn PKP Nr 9/93).*

Przyczyny takiego postępowania (według złożonych w toku kontroli wyjaśnień) to przede wszystkim: potrzeba pozyskania materiałów nawierzchniowych do remontów czynnych linii i torów stacyjnych, ochrona mienia PKP przed kradzieżami, potrzeba udostępnienia terenu na inne inwestycje.

W świetle ustaleń kontroli przeprowadzonych w Dyrekcjach Okręgowych PKP skala naruszeń obowiązujących procedur związanych z likwidacją linii nie była znacząca. Oprócz wymienionych wyżej przypadków wskazujących na naruszenie zasad legalności stwierdzono ponadto (również nieliczne) podejmowanie czynności likwidacyjnych pomimo braku uzgodnień z przedstawicielami samorządów lokalnych i wojewodów.

Z ustaleń kontroli wynika, że o niewielkim zakresie wykonania decyzji o fizycznej likwidacji linii kolejowych decydował głównie niedostatek środków finansowych.

Problem ten występował we wszystkich Dyrekcjach Okręgowych PKP z wyjątkiem Wschodniej DOKP, która nie realizowała zadań likwidacyjnych.

⁵⁵ Według § 3.1. tego zarządzenia „Decyzje o uznaniu środków trwałych za zbędne i przeznaczone do likwidacji i rozbiórki podejmuje naczelny dyrektor okp na podstawie wniosku komisji”.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne zakończone zostało 22 października 1997 r. Wszystkie protokoły kontroli zostały, bez zgłaszania zastrzeżeń, podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek. W związku z ustaleniami kontroli do kierowników skontrolowanych jednostek oraz w 5 przypadkach do kierowników jednostek nadrzędnych NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto, Delegatura NIK w Lublinie i Wrocławiu działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK (Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.) oraz art. 256 § 2 kpk zawiadomiły właściwe prokuratury rejonowe, że skutkiem niedopełnienia obowiązków przez osoby zajmujące się sprawami majątkowymi było dopuszczenie do znacznych strat, uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa niegospodarności. Delegatura w Lublinie stwierdziła, że we Wschodniej DOKP dopuszczono do dewastacji budynku po byłym przedszkolu PKP zlokalizowanym w Chełmie przy ul. Chopina 3, co spowodowało znaczną szkodę w mieniu przedsiębiorstwa.

Delegatura we Wrocławiu, w toku kontroli Stacji Rejonowej Wrocław Główny ujawniła natomiast fakt zaniechania stosowania, przewidzianych w umowach najmu lokali i powierzchni w obiektach PKP, klauzul waloryzacyjnych czynszu najmu. W konsekwencji tego nastąpiło przedawnienie roszczeń z tytułu należnych tej Stacji czynszów za lata 1992 - 1993 w wysokości co najmniej 162.294 zł i utrata możliwości ich dochodzenia na drodze sądowej.

Wynikiem kontroli było też stwierdzenie zaniechania przez jednostki wymaganych prawem działań windykacyjnych, skutkujące uszczupleniami finansowymi w kwocie 2.260.964,08 zł.

2. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w dyrekcjach okręgowych PKP i jednostkach im podległych stanowiły podstawę sformułowania pod adresem ich kierownictw wniosków pokontrolnych, które dotyczyły w szczególności:
 - egzekwowania rzetelnego wykonywania obowiązków określonych w regulaminach organizacyjnych,
 - zbilansowania rezerw i możliwości wzrostu przychodów z działalności pozaprzewozowej,
 - dokonania weryfikacji i zaktualizowania umów najmu i dzierżawy, zwracając szczególną uwagę na należyte zabezpieczenie interesów PKP,
 - prawidłowego dokumentowania finansowych skutków działalności pozaprzewozowej, ograniczania przewozów i likwidacji linii kolejowych,
 - zabezpieczenia niezagospodarowanego majątku przed dewastacją i kradzieżą,

- *zwiększenia zainteresowania w kierunku należytego zabezpieczenia interesów PKP w działaniach prowadzonych w celu (szeroko rozumianego) zagospodarowania niewykorzystanych składników majątku PKP.*

Wyniki kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Dyrekcji Generalnej PKP pozwoliły na sformułowanie wniosków pokontrolnych wskazujących na potrzebę:

pod adresem Ministra TiGM;

- *usprawnienia procesu rozpatrywania wniosków PKP o zawieszenie przewozów,*
- *kontrolowania wykonania przez PKP warunków uznanych za niezbędne do pozytywnego rozpatrzenia wniosków o zawieszenie przewozu,*
- *spowodowania zmiany rozporządzenia RM z dnia 3 września 1996 r. w sprawie określenia wykazu linii kolejowych o państwowym znaczeniu w związku z przeznaczeniem do likwidacji niektórych odcinków tych linii.*

pod adresem Rady PKP;

- *uwzględnienia w ramach statutowych obowiązków Rady, zagadnień dotyczących działalności pozaprzewozowej p.p. PKP.*

pod adresem Zarządu PKP;

- *podjęcia bardziej skutecznych działań (w tym w sferze nadzoru) dla maksymalizacji dochodów z działalności pozaprzewozowej,*
- *wprowadzenia mechanizmów stymulujących rozwój działalności pozaprzewozowej,*
- *przeanalizowania stosowanych kryteriów ekonomicznych zamykania linii, w celu większego ich zobiektywizowania,*
- *wzmożenie ze strony Zarządu PKP nadzoru nad przebiegiem:*
- *procesu zawieszania przewozów, zwłaszcza pasażerskich,*
- *procesu fizycznej likwidacji linii kolejowych.*

W jednym przypadku kierownik skontrolowanej jednostki (Naczelnik Stacji Rejonowej Gdynia Główna) zgłosił zastrzeżenie do oceny zawartej w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenie, po przeprowadzeniu procedury odwoławczej zostało uznane.

3. Według stanu na dzień 15 stycznia 1998 r. skontrolowane jednostki w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne poinformowały NIK o odzyskaniu 103.182,08 zł tj. 4,6 % stwierdzonej kwoty uszczupień z tytułu zaległych dla PKP należności od jej kontrahentów. Na podstawie udzielonych odpowiedzi NIK uznała,

że spośród 202 wniosków pokontrolnych zrealizowano 141 a pozostałe są w trakcie realizacji.

- Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował m.in. o wprowadzeniu nowych zasad wydawania zgód na ograniczanie przewozów. Są one wydawane w formie decyzji administracyjnych, które uzgadnia pod względem formalnoprawnym i rejestruje Departament Prawny. (Prawo przewozowe - nie określa jednoznacznie sposobu postępowania w takich przypadkach).
- Przewodniczący Rady PKP w nadesłanej odpowiedzi podzielił negatywne uwagi NIK informując, że złożone zapewnienia Zarządu PKP o realizacji m.in. zadań pozaprzewozowych nie zostały w pełni zaakceptowane przez Radę PKP i z tego powodu Rada pozbawiła premii uznaniowej członków Zarządu za IV kwartał 1997 r.
- Prezes Zarządu - Dyrektor Generalny PKP poinformował o przystąpieniu do:
 - przygotowania (w ramach restrukturyzacji PKP) mechanizmów stymulujących poprawę wyników przedsiębiorstwa,
 - usprawnienia procedur przygotowywania wniosków o ograniczenie przewozów,
 - poprawy wiarygodności metod stosowanych do określania efektywności infrastruktury liniowej.
 - opracowania planu likwidacji linii kolejowych i wykazów linii nierentownych przewidzianych do zawieszenia przewozów,
- Dyrektorzy okręgów PKP oraz kierownicy skontrolowanych jednostek im podległych informowali przede wszystkim o przystąpieniu do przeglądu zawartych umów najmu i dzierżawy pod kątem uaktualnienia wysokości stawek. Deklarowali też podejmowanie działań eliminujących występowanie negatywnych zjawisk dotyczących m.in. braku rozpoznania majątku nadającego się do zagospodarowania oraz zabezpieczenia niewykorzystywanych składników majątku przed dewastacją i kradzieżą.

Warszawa, dnia kwietnia 1998 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej
i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia **30** kwietnia 1998 r.