

Nr ewid. 187/1999/P/98/121/DTL

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat	Realizacja ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o Przedsiębiorstwie Państwowym Polskie Koleje Państwowe
Numer	P/98/121
Rodzaj	Kontrola koordynowana, planowa
Cel i tematyka	Ocena stopnia realizacji postanowień ustawy o PKP w zakresie finansowania działalności przedsiębiorstwa z budżetu państwa oraz wykonywania uprawnień Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wynikających z ww. ustawy. W szczególności ocenie poddane zostały zagadnienia dotyczące: a) ustalania podstaw i rozliczania dotacji budżetowych dla przedsiębiorstwa PKP, b) wyodrębnienia przez PKP ewidencji zdarzeń gospodarczych stosownie do postanowień ustawy o PKP, c) podejmowania działań przez Ministra TiGM w celu poprawy sytuacji finansowej PKP i wydzielenia z przedsiębiorstwa jednostek lub zorganizowanych jego części mienia.
Inicjator i okres objęty badaniami	Kontrolę, przeprowadzono z własnej inicjatywy NIK, w dniach od 5 października 1998 r. do 29 stycznia 1999 r. Badaniami objęto okres od 1996 do końca listopada 1998 r.
Jednostki kontrolowane	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Dyrekcja Generalna PKP, Dyrekcja Infrastruktury Kolejowej PKP wraz z 3 jednostkami jej podległymi, Dyrekcja Przewozów Towarowych PKP, Dyrekcja Przewozów Pasażerskich PKP, Dyrekcja Trakcji i Zaplecza Warsztatowego, Dyrekcja Nieruchomości PKP. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do informacji.

Uczestnicy kontroli Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w: Gdańsku, Krakowie i Warszawie.

Kontrole poprzednio przeprowadzone w PKP dotyczące badanych zagadnień Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 1997 r. kontrolę działalności przedsiębiorstwa PKP w zakresie pozaprzewozowym.¹, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych. Wyniki kontroli pozwoliły sformułować wnioski dotyczące między innymi obszaru niniejszej kontroli, które nie zostały zrealizowane. Zaliczały się do nich :

- wykonanie 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,
- wyodrębnienie majątku zbędnego i określenia sposobu jego zagospodarowania.

2. Synteza ustaleń kontroli

Wyniki kontroli wykazały, że przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe dotyczące gospodarki finansowej przedsiębiorstwa nie zostały wdrożone w życie. Negatywna ocena NIK dotyczy również realizacji przepisów ustawy w zakresie nadzoru Ministra TiGM nad przedsiębiorstwem i wdrażania zmian organizacyjnych w PKP.

1. Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe w art. 17 ust. 1 zobowiązywała przedstawicieli Skarbu Państwa, tj. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej i Ministra Finansów oraz Zarząd PKP do zawarcia umowy regulującej szczegółowy sposób finansowania przedsiębiorstwa z budżetu państwa, jak również zasady rozliczeń z tego tytułu. Umowa podpisana została w dniu 6 stycznia 1997 r., tj. blisko 14 miesięcy po jej ogłoszeniu. Opóźnienie w podpisaniu umowy spowodowało, że dotowanie PKP zgodnie z postanowieniami ustawy mogło nastąpić w 2 lata po wejściu jej w życie. W związku z tym w latach 1996-1997 nie było podstaw prawnych do określenia wysokości dotacji dla PKP.

Zasadniczą przyczyną tego stanu było kilkumiesięczne przygotowywanie projektu umowy przez Ministerstwo TiGM i długotrwały proces jej uzgadniania pomiędzy zainteresowanymi stronami (opis str. 20-21).

¹ Informacja DTL-41003/97, Nr ewid. 86/98 P 97119/DTL z kwietnia 1998 r.

- 1.1.** Umowa nie mogła być jednak realizowana, ponieważ w okresie obowiązywania rozdziału IV ustawy o PKP regulującego zasady gospodarki finansowej przedsiębiorstwa, przedstawiciele Skarbu Państwa i Zarządu PKP ani razu nie uzgodnili i nie podpisali protokołu (zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o PKP), stanowiącego integralną część tej umowy. Projekt tego protokołu, uzgodniony przez Ministra TiGM, Ministra Finansów i Zarząd PKP, miał stanowić podstawę do określenia w projekcie ustawy budżetowej wysokości dotacji. Sam zaś protokół miał określać między innymi: zakres rzeczowy i wysokość środków pieniężnych dotyczących inwestycji i likwidacji nieczynnych linii kolejowych i terminy ich przekazywania PKP w danym roku budżetowym, rodzaje i wartość robót związanych z utrzymaniem linii kolejowych, koszt wykonania 1 pociągokilometra, wysokość dotacji do przewozów pasażerskich oraz sposób rozliczenia się przez PKP ze środków otrzymanych z budżetu państwa (opis str. 21-22).
- 1.2.** Nie zrealizowano również bardzo istotnych postanowień umowy z dnia 6 stycznia 1997 r., do których zaliczyć należy między innymi : przedstawianie przez PKP sprawozdania z wykonania zakresu i standardu usług za poszczególne lata, przedstawianie przez PKP Ministrowi TiGM, w pełnym zakresie cztery razy w roku, raportów o przychodach, kosztach i wyniku finansowym przedsiębiorstwa z wydzieleniem działalności dotowanej z budżetu państwa i omówieniem wykonania zakresu rzeczowego przewozów pasażerskich dotowanych i zadań związanych z likwidacją nieczynnych linii kolejowych. Brak tych informacji nie pozwalał tym samym Ministrowi TiGM na dokonywanie okresowych i rocznych ocen przebiegu wykonywania zadań finansowanych z budżetu państwa, co było również wymogiem zawartym w umowie (opis str. 24).
- 1.3.** PKP nie zrealizowało przepisów zawartych w art. 19 ust. 3 ustawy o PKP. Przedsiębiorstwo nie wyodrębniło bowiem, w ramach prowadzonej rachunkowości i nie przedłożyło do uzgodnienia Ministrowi TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów, ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich oraz ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami. Tym samym nie istniała możliwość określenia wysokości dotacji przedmiotowej, która stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o PKP miała stanowić różnicę między sumą uzasadnionych kosztów krajowych przewozów pasażerskich z narzutem zysku a kwotą przychodów uzyskanych za te przewozy (opis str. 24-26).
- Ustawa budżetowa na 1998 r. ustaliła wysokość dotacji przedmiotowej na poziomie 560.000 tys. zł. Wysokość tej dotacji nie została ustalona zgodnie z ustawą o PKP. Z pobieżnych szacunków kosztów i przychodów krajowych przewozów pasażerskich

przedkładanych Ministrowi TiGM przez Zarząd PKP wynikało, że dotacja ta dla PKP winna wynosić 3.778.128 tys. zł.

W tej sytuacji dotacja przedmiotowa była przekazywana PKP do wyczerpania środków przewidzianych w ustawie budżetowej, przy zastosowaniu stawki dotacji do 1 pociągu - kilometra, określonej przez Ministra Finansów stosownie przepisów art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe.

1.4. Niewykonanie ww. przepisów ustawy o PKP, umożliwiających określenie zapotrzebowania na dotacje dla przedsiębiorstwa, było jedną z przyczyn nowelizacji ustawy o PKP w wyniku której, rozdział ustawy o PKP dotyczący gospodarki finansowej został z dniem 1 stycznia 1999 r. uchylony. Oznacza to, że przewoźnicy kolejowi nie zawierają ze Skarbem Państwa umowy, określającej zasady finansowania jego działalności z budżetu państwa. Nowe przepisy, zawarte w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, całkowicie zmieniły zasady dotowania i odnoszą się zarówno do przedsiębiorstwa PKP, jak i innych podmiotów gospodarczych realizujących przewozy pasażerów lub zarządzających infrastrukturą kolejową. Przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerów na obszarze kraju, w myśl tych przepisów, otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich (opis str. 17).

2. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powołał w dniu 23 czerwca 1998 r., na podstawie art. 38 ustawy o PKP, zespół do zbadania i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej PKP. Materiały, które przedstawione zostały Ministrowi TiGM w 6 dni po powołaniu zespołu, nie zawierały konkretnych propozycji rozwiązań wynikających z tej oceny. Minister TiGM nie zobowiązał Zarządu PKP ani do przeprowadzenia postępowania wewnętrznego mającego na celu poprawę gospodarki PKP, ani przedstawienia projektu programu uzdrowienia gospodarki PKP lub do realizacji programu zatwierdzonego przez siebie (środki te przewiduje art. 38 ust. 2 ustawy o PKP). W rezultacie wyniki pracy komisji nie przyczyniły się do poprawy wyników gospodarowania PKP (opis str. 27).

2.1. Minister TiGM, na podstawie art. 44 ustawy o PKP, podjął próbę wydzielenia z PKP jednostek organizacyjnych lub zorganizowanych części mienia tego przedsiębiorstwa. Próba wydzielenia z przedsiębiorstwa infrastruktury kolejowej nie powiodła się, na skutek sprzeciwu związków zawodowych działających w PKP i braku zdecydowanego poparcia dla koncepcji Ministra TiGM ze strony rządu.

Minister TiGM opracował projekt ustawy o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji PKP, zgodnie z zaleceniami Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, obejmujący wydzielenie infrastruktury. Projekt ten, do czasu zakończenia kontroli, nie został przedłożony przez Prezesa RM do rozpatrzenia przez Sejm RP. W efekcie Sejm pracował nad poselskim projektem ustawy nie przewidującym wydzielenia infrastruktury kolejowej z PKP (opis str. 28-29).

3. W latach 1997-1998 organy przedsiębiorstwa (Zarząd i Rada PKP), pomimo braku podstaw prawnych, przeprowadziły głębokie zmiany organizacyjne PKP. Bez zmiany statutu, który zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o PKP określa organizację i szczegółowy zakres działania PKP, organy przedsiębiorstwa zlikwidowały dyrekcje okręgowe i jednostki im podległe i powołały sektory infrastruktury, przewozów pasażerskich i towarowych oraz trakcji i zaplecza warsztatowego. Zmianę statutu sankcjonującą przeprowadzenie ww. reorganizacji Minister TiGM zatwierdził dopiero 5 miesięcy po jej przeprowadzeniu.

Pomimo, że uchwały organów przedsiębiorstwa dotyczące zmian struktury organizacyjnej PKP podejmowane były z naruszeniem prawa, Minister TiGM nie wstrzymał ich wykonania i nie zobowiązał organów przedsiębiorstwa do ich zmiany lub uchylecia (zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o PKP).

Przeprowadzenie reorganizacji PKP nie przyczyniło się do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i usprawnienia jego zarządzania. Działo się tak ponieważ zmiany te nie zostały dostatecznie przygotowane i konsekwentnie wdrożone w życie. W szczególności do końca 1998 r. nie opracowano i nie wdrożono w życie systemu rozliczeń finansowych w ramach sektorowej organizacji zarządzania. Wyposażenie nowo powołanych jednostek w majątek trwały, obrotowy i w zasoby ludzkie, w stosunku do zadań powierzonych tym jednostkom w niedostatecznym stopniu poprzedzone zostało analizą potrzeb w tym zakresie. Niekonsekwentnie realizowano również wyposażenie jednostek PKP w majątek trwały w stosunku do założeń reorganizacji.

Tak przeprowadzona reorganizacja nie służyła uporządkowaniu gospodarki majątkiem PKP, jak również racjonalizacji jego eksploatacji (opis str. 30-34).

4. PKP nie wdrożyła „Systemu Zarządzania Finansami i Wspomagania Kierownictwa”, który docelowo miał być głównym narzędziem rachunkowości zarządczej i spełniać wymogi zarówno ustawy o rachunkowości, jak i ustawy o transporcie kolejowym. Pomimo, że od zakupu systemu od firmy COMPUTRON minęło 3,5 roku, zaś koszty dostosowania systemu do potrzeb PKP zamknęły się kwotą ponad 27 mln zł., system nie jest wykorzystywany. Zdaniem PKP do wdrożenia systemu potrzeba dalszych 3 lat pracy oraz poniesienia nakładów w wysokości 31 mln zł. Ze względu na skomplikowaną

strukturę tego systemu poniesienie dodatkowych kosztów nie gwarantuje szybkiego i efektywnego jego wdrożenia (opis str. 26).

5. Przedsiębiorstwo PKP opracowało rozdzielczy rachunku kosztów tzw. system „F-K BIS”. System ten nie został formalnie wdrożony w życie przez Zarząd PKP, jak również przedłożony przez PKP Ministrowi TiGM i Ministrowi Finansów, jako rozwiązanie realizujące postanowienia art. 19 ust. 3 ustawy o PKP. Pomimo że zgodnie z systemem ekonomiczno-finansowym PKP oraz założeniami ekonomicznymi rozdzielczego rachunku kosztów system „F-K BIS” miał stanowić jedno z podstawowych narzędzi w konstruowaniu planu i budżetu PKP oraz kontroli jego realizacji, żadna z tych funkcji nie była stosowana i wykorzystywana przez kierownictwa sektorów i pionów przedsiębiorstwa. Tym samym znaczne zaangażowanie pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych PKP w sporządzanie dokumentacji niezbędnej do obsługi tego systemu oraz koszty bezpośrednio poniesione na jego obsługę w wysokości 700 tys. zł. nie przyniosły efektu (opis str. 24-26).

6. Przedstawione powyżej nieprawidłowości i problemy miały niewątpliwy wpływ na pogarszającą się sytuację finansową przedsiębiorstwa .Według danych bilansu za 1998r. przedsiębiorstwo PKP zamknęło swą działalność stratą wynoszącą 1.345.091,8 tys. zł., zaś zobowiązania wyniosły 4.347.512,4 tys. zł. (w tym zobowiązania z tytułu podatków, ceł i ubezpieczeń społecznych wyniosły 693.207,6 tys. zł.). Tak więc strata na działalności w 1998r. była wyższa niż w 1997r. o 1.260.183 tys. zł., tj. o 1584,2 %, zaś zadłużenie wzrosło o 1.222.062,2 tys. zł., tj. o 39,1 % (zadłużenie z tytułu podatków ceł i ubezpieczeń społecznych wzrosło o 468.505 tys. zł., tj. o 308,5 %). W tym samym okresie koszty działalności operacyjnej wzrosły o 12,4 % przy wzroście przychodów ze sprzedaży jedynie o 1.3 %.
Zmniejszenie wpływów wynikało w głównej mierze ze spadku przewozów towarowych o 9,5% i spadku przewozów pasażerskich o 3,4%. Na wzrost kosztów zasadniczy wpływ wywarły koszty amortyzacji, koszty wynagrodzeń oraz koszty działalności finansowej (opis str. 34-36).

3. Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wykazały, że nie powiodło się stworzenie systemu finansowania PKP z budżetu państwa opartego na przepisach ustawy o PKP z dnia 6 lipca 1995 r. Uchylenie tych przepisów i zastąpienie ich przepisami zawartymi w ustawie o transporcie kolejowym z dnia 27 czerwca 1997 r., zmieniło podstawę i zasady dotowania PKP.

Pogarszające się wyniki finansowe PKP, sposób wprowadzania przez organy PKP poważnych zmian organizacyjnych, brak działań ze strony PKP skierowanych na dostosowanie wielkości majątku do zakresu świadczonych usług, świadczy o potrzebie podjęcia zdecydowanych przedsięwzięć dla poprawy istniejącej sytuacji. W tym celu sformułowane zostały szczegółowe wnioski pokontrolne pod adresem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Zarządu PKP i jednostek organizacyjnych PKP, które przedstawione zostały w rozdziale III niniejszej informacji.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli do najbardziej pilnych działań ze strony Ministra TiGM zaliczyć należy:

- opracowanie koncepcji docelowej organizacji PKP, w tym rozstrzygnięcie problemu rozdzielenia zarządu liniami kolejowymi od wykonywania przewozów kolejowych,
- przygotowanie programu naprawczego dla poprawy sytuacji finansowej PKP,
- spowodowanie realizacji przez PKP przepisów art. 23 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, tj. wyodrębnienie w ramach prowadzonej działalności ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami oraz ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym ewidencji ilości i wartości przewozów realizowanych na podstawie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Stan prawny w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. Status prawny, organizacja i funkcjonowanie p.p. PKP na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”² - do dnia wejścia w życie ustawy o transporcie kolejowym.

Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” weszła w życie - zgodnie z art. 50 - w dniu 20 listopada 1995 r., z wyjątkiem art. 9 ust. 2 oraz przepisów rozdziału 4, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 1996 r.

Zakres działania

przedsiębiorstwa PKP

Powołana ustawa w art. 1 sytuuje PKP jako przedsiębiorstwo transportu publicznego, prowadzące działalność na zasadach rynkowych, przy udziale dotacji z budżetu państwa. Art. 3 ust. 1 ustawy przyznaje PKP osobowość prawną. Organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności PKP tylko w przypadkach określonych w ustawach (art. 4). Zgodnie z art. 7 ust. 1, przedmiotem działalności PKP jest:

² Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.

- 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 upoważniała 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”, która wykonuje również zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej na obszarach kolejowych (art. 10).

Ponadto PKP może podejmować i prowadzić inną działalność, jeżeli nie ogranicza ona działalności określonej w art. 7 ust. 1 (art. 7 ust. 2).

Gospodarka finansowa PKP

Art. 14 ustawy o PKP zobowiązywał PKP do prowadzenia gospodarki finansowej na zasadach określonych w przepisach obowiązujących przedsiębiorstwa państwowe, z uwzględnieniem przepisów ww. ustawy, zawartych w rozdziale IV.

Należy tu więc powołać ustawę z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych³.

Art. 2 tej 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 ww. 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 rachunkowości⁴, 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.

³ j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 121, poz. 591, ze zm.

Art. 19 ustawy o PKP, stanowiący, iż PKP prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w odrębnych przepisach, pozostawał w zgodności z powyższymi uregulowaniami.

Art. 19 ust. 3 ustawy o PKP zobowiązywał 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.

Opodatkowanie działalności PKP również podlega zasadom, obowiązującym przedsiębiorstwa państwowe (art. 20 ust. 1 ustawy o PKP)

Szczegółowe zasady prowadzenia przez PKP gospodarki finansowej zostały określone w regulacjach wewnętrznych przedsiębiorstwa - takich, jak:

- zarządzenie Nr 19 Dyrektora Generalnego PKP z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie ustalenia zakładowego planu kont jednostek organizacyjnych p.p. PKP branży 501.⁵ Zgodnie z § 2 zarządzenia, Główny Księgowy PKP został upoważniony do wprowadzenia zmian w zakładowym planie kont, uwzględniających zmiany w przepisach o gospodarce finansowej i zasadach opodatkowania;
- zarządzenie Nr 167 Zarządu PKP z dnia 30 grudnia 1996 r. w sprawie zasad systemu ekonomiczno-finansowego p.p. PKP⁶. Określono w nim szczegółowe zasady gospodarki finansowej i materiałowej, planowania, finansowania inwestycji, ustalania cen za świadczone usługi i wynagradzania pracowników.

Finansowanie działalności PKP

Ustawa o PKP w art. 15 ustaliła, że przedsiębiorstwo to finansuje z własnych środków koszty:

- utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu,
- inwestycji i utrzymania linii kolejowych innych, niż o państwowym znaczeniu.

Natomiast udział budżetu państwa w finansowaniu zadań PKP sprowadza się do:

- realizacji inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu. Wielkość dotacji na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa;
- ponoszenia kosztów likwidacji nieczynnych linii kolejowych;
- ponoszenia części kosztów krajowych przewozów pasażerskich według zasad ustalonych w art. 16; wysokość dotacji przedmiotowej na ten cel określa corocznie ustawa budżetowa.

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, określała umowa zawarta między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra TiGM oraz Ministra Finansów, a PKP

⁵ Biuletyn PKP Nr 6, poz. 29 - zmiany nie publikowane.

⁶ Biuletyn PKP Nr 37, poz. 161.

reprezentowanym przez Zarząd PKP. Przepis ten ustalał zakres postanowień umowy oraz protokołu, podpisywanego corocznie po wejściu w życie ustawy budżetowej przez ww. ministrów oraz Zarząd PKP i stanowiącego integralną część umowy.

Projekt protokołu stanowił podstawę do określenia w projekcie ustawy budżetowej wysokości dotacji dla PKP. Spory dotyczące wykonania ww. umowy podlegały rozstrzygnięciu przez sąd (art. 18).

Organy PKP

i przedstawicielstwo

Organami PKP są: Rada PKP i Zarząd PKP (art. 23 ustawy).

Rada składa się z 9 członków (art. 24 ust. 1). Działa ona na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, zatwierdzanego przez Ministra TiGM (art. 24 ust. 5). Kompetencje Rady zostały określone w art. 27.

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. Zarząd wydaje uregulowania wewnętrzne: zarządzenia, instrukcje i regulaminy normujące organizację i działalność PKP (art. 36). Zarząd może także wstrzymać wykonanie uchwały Rady, jeżeli jej wykonanie byłoby sprzeczne z prawem lub naraziłoby PKP na poważne szkody (art. 33).

Ponadto szczegółowe kompetencje i zakres działania organów PKP - w ramach określonych przez ustawę - zostały określone w przepisach statutu p.p. PKP⁷ (rozdział 3).

Zgodnie z art. 34 ust. 1, do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu przedsiębiorstwa, są uprawnieni członkowie Zarządu oraz pełnomocnicy działający w granicach umocowania. Przepisy dotyczące udzielania pełnomocnictwa i dokonywania czynności prawnych w imieniu PKP są zawarte w art. 34 - 35 ustawy i w rozdziale 7 statutu.

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

Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa została określona w rozdziale 5 statutu, w następujący sposób.

W myśl § 13 statutu, jednostkami organizacyjnymi PKP są:

⁷ Obwieszczenia Ministra TiGM: z dnia 29 października 1996 r. w sprawie ogłoszenia statutu p.p.PKP (MP Nr 77, poz. 709) i z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie ogłoszenia zmian w statucie p.p.PKP (MP Nr 9, poz. 180); z dnia 5 listopada 1998r. w sprawie ogłoszenia zmian w statucie p.p.PKP (MP Nr 41, poz. 571); są to jednocześnie daty wejścia w życie statutu i kolejnych zmian w statucie.

- Dyrekcja Generalna PKP z siedzibą w Warszawie, stanowiąca aparat wykonawczy Zarządu PKP i wykonująca obsługę administracyjną Rady PKP,
- Dyrekcje okręgowe kolei państwowych, 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, tworzone, łączone i likwidowane na zasadach określonych w rozdziale 6 statutu, stosownie do przedmiotu działalności i potrzeb PKP (przed zmianą statutu, w § 14 były szczegółowo wymienione rodzaje tych jednostek).

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.

Prawo tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek organizacyjnych PKP przysługuje Zarządowi PKP; odnośnie jednostek wymienionych w § 13, Zarząd ma obowiązek zasięgnąć opinii Rady PKP (§ 19 statutu).

Wzajemne stosunki gospodarcze między jednostkami organizacyjnymi PKP kształtowane są według reguł cywilnoprawnych, z tym, że Zarząd PKP może nakładać na te jednostki obowiązek zawierania umów między nimi oraz określać ich treść (§ 29). Spory majątkowe, dotyczące zawierania i realizacji tych umów, rozstrzyga Komisja do Spraw Sporów Majątkowych przy Zarządzie PKP (rozdział 10 statutu).

Przepisy statutu określają również system kontroli wewnętrznej w PKP (rozdział 8), z podziałem na instytucjonalną kontrolę gospodarczą, funkcjonalną kontrolę w określonych rodzajach działalności i kontrolę specjalistyczną.

Zmiana statutu PKP, dokonana w dniu 17 marca 1998 r., nie wprowadziła zasadniczych przeobrażeń w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa. Skreślono w § 14 nazwy jednostek, działających na obszarze okręgów oraz zmieniono częściowo załącznik nr 3, zawierający wykaz jednostek organizacyjnych PKP, podległych bezpośrednio Zarządowi PKP.

Zmiany organizacyjne wprowadzające tzw. sektorową strukturę przedsiębiorstwa, były dokonywane w drodze zarządzeń, wydawanych przez Zarząd PKP na podstawie art. 36

ustawy o p.p. PKP. Zasadę tę przyjęto również dla likwidacji dyrekcji okręgowych⁸, stanowiących jednostki organizacyjne PKP na podstawie § 13 pkt. 2 statutu.

Należałoby uznać, że takie działanie nie mieści się w zakresie uprawnień Zarządu, określonych w powołanym wyżej przepisie ustawy. Wprawdzie § 19 ust. 2 statutu przyznaje Zarządowi prawo podejmowania decyzji o tworzeniu, łączeniu i likwidacji - po zasięgnięciu opinii Rady PKP - jednostek organizacyjnych wymienionych w § 13, lecz należy przyjąć, iż jest to uprawnienie podejmowania ww. decyzji w stosunku do konkretnych jednostek, które nie jest tożsame z prawem całkowitej likwidacji określonych struktur organizacyjnych, ustalonych w przepisach statutu. Zatem z formalnego punktu widzenia, zmiany organizacyjne w PKP uzyskały moc obowiązującą z dniem 5 listopada 1998r. (jest to data zatwierdzenia przez Ministra TiGM zmian w statucie PKP).

Zgodnie z § 12 statutu w obecnym brzmieniu, w układzie terytorialnym sieć kolejowa PKP dzieli się na okręgi infrastruktury kolejowej, którymi kierują dyrekcje okręgów infrastruktury, podległe bezpośrednio Dyrekcji Infrastruktury Kolejowej. § 13 statutu określa jednostki organizacyjne PKP. Są to : Dyrekcja Generalna PKP; jednostki organizacyjne wymienione w załączniku nr 3 (w brzmieniu ustalonym ostatnią zmianą statutu), które bezpośrednio podlegają Zarządowi PKP - w tym między innymi Dyrekcja Infrastruktury Kolejowej, Dyrekcja Przewozów Pasażerskich i Towarowych, Dyrekcja Trakcji i Zaplecza Warsztatowego.

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 ustawy o PKP).

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 uchylenia. 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

⁸ Zarządzenie Nr 134 Zarządu PKP, z dnia 22 czerwca 1998 r. w sprawie postępowania związanego z zakończeniem i rozliczeniem działalności dyrekcji okręgowych kolei państwowych oraz wykonawczych jednostek organizacyjnych podległych tym jednostkom.

sprzeciw, zostanie przez Ministra podtrzymana - Zarząd może zwrócić się do sądu o rozpatrzenie sprawy.

Ponadto ustawa przyznaje Ministrowi TiGM następujące uprawnienia w stosunku do Rady PKP:

- powoływanie członków Rady, w tym przewodniczącego i wiceprzewodniczącego (art. 24 ust. 2),
- zatwierdzanie regulaminu Rady (art. 24 ust. 5),
- odwoływanie członków Rady w szczególnych sytuacjach przed upływem kadencji Rady i powoływanie nowych członków Rady na okres do końca kadencji (art. 26 ust. 2 i 3),
- dokonywanie corocznej oceny działalności Rady oraz zatwierdzanie rocznego sprawozdania finansowego PKP; w przypadku oceny negatywnej Minister TiGM może odwołać wszystkich członków Rady (art. 28),
- zatwierdzanie rocznego planu wydatków Rady (art. 29 ust. 2) oraz ustalanie wysokości wynagrodzenia jej członków (art. 29 ust. 3).

Minister TiGM rozstrzyga również spory pomiędzy Radą PKP i Zarządem PKP w sytuacjach, o których mowa w art. 33 ustawy.

Ustawa o PKP w art. 44 upoważniła Ministra TiGM - w terminie do 31 grudnia 1998 r. - do wydzielenia z PKP jednostek organizacyjnych lub zorganizowanych części mienia przedsiębiorstwa w celu:

- tworzenia z nich odrębnych przedsiębiorstw państwowych lub innych państwowych jednostek organizacyjnych,
- oddania w drodze umowy do odpłatnego korzystania, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (uprawnienia Ministra Skarbu Państwa wykonuje tu Minister TiGM).

Minister TiGM podejmuje decyzje w powyższych sprawach po zasięgnięciu opinii Rady PKP. Od decyzji tych Zarządowi przysługuje sprzeciw w trybie art. 40.

1.2. Regulacje ustawy o transporcie kolejowym

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym⁹ - zgodnie z art. 57 - uchyliła przepisy art. 13 ust. 7 i art. 15 ust. 8 ustawy o p.p. PKP, ustalając jednocześnie, iż w zakresie nie uregulowanym tą ustawą, stosuje się odpowiednio przepisy o transporcie kolejowym.

Powołana ustawa reguluje zasady i warunki eksploatacji linii kolejowych, zarządzania nimi oraz wykonywania na nich przewozów, a także eksploatacji pojazdów szynowych (art.

⁹ Dz.U. Nr 96, poz. 591 ze zm. W niniejszej części analizy omawiamy ustawę w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą.

1). Dla tematyki niniejszej kontroli najbardziej istotne są następujące nowe rozwiązania w zakresie organizacji i wykonywania transportu kolejowego, wynikające z ww. ustawy:

1. Rozdzielenie zarządzania liniami kolejowymi od wykonywania przewozów kolejowych, które ma być zrealizowane przez utworzenie odrębnych jednostek organizacyjnych lub podmiotów gospodarczych, prowadzących tylko jeden z tych rodzajów działalności (art. 10 ust. 6).

W związku z powyższym, ustawa w art. 4 pkt. 1 i 5 określa:

- zarząd kolei - jako koncesjonowany podmiot gospodarczy, uprawniony do zarządzania liniami kolejowymi,
- przewoźnika kolejowego - jako koncesjonowany podmiot gospodarczy, uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych.

Zarząd kolei jest zobowiązany do udostępniania linii kolejowych przewoźnikom kolejowym, w drodze umowy - z tym, że udostępnienie linii kolejowych zagranicznemu przewoźnikowi kolejowemu następuje, jeżeli tak stanowi umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną (art. 10 ust. 1 i 5).

Zarząd kolei jest zobowiązany w szczególności udostępnić linie kolejowe przewoźnikowi kolejowemu, na którym ciąży obowiązek wykonania zadania dotyczącego przewozu, zgodnie z przepisami Prawa przewozowego¹⁰ (art. 10 ust. 2).

Przewoźnikom kolejowym przysługuje roszczenie o zawarcie umowy o udostępnienie linii kolejowych - jeżeli zarząd kolei odmówił jej zawarcia (art. 11 ust. 2). Spory dotyczące zawarcia i wykonywania tych umów, rozstrzyga sąd gospodarczy (art. 11 ust. 1).

2. Koncesjonowanie działalności gospodarczej, polegającej na zarządzaniu liniami kolejowymi i wykonywaniu przewozów kolejowych, (art. 24). Zasady koncesjonowania określają przepisy o działalności gospodarczej,¹¹ z uwzględnieniem przepisów rozdziału 4 omawianej ustawy (art. 26).

Warunki udzielenia podmiotowi gospodarczemu koncesji na zarządzanie liniami kolejowymi określa art. 29, a na wykonywanie przewozów - art. 30 ustawy o transporcie kolejowym. Wnioskodawca ubiegający się o udzielenie koncesji, musi m.in. spełniać wymogi określające rękojmię należytego wykonywania działalności gospodarczej objętej wnioskiem, ustalone w art. 31 ustawy.

Zasady cofania koncesji oraz ograniczania jej zakresu lub przedmiotu objętej nią działalności zostały uregulowane w art. 32. Organem koncesyjnym - właściwym do udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofnięcia koncesji - jest Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, który za udzielenie koncesji pobiera opłatę, stanowiącą dochód budżetu

¹⁰ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (j.t. Dz.U. z 1995 r. Nr 119, poz. 575 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

państwa (art. 27 i 28). Wysokość i sposób uiszczania tej opłaty (z uwzględnieniem zakresu działalności objętej koncesją) ustala Minister TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia.¹²

W zakresie **finansowania transportu kolejowego** ustawa stanowi, że zarządy kolei i przewoźnicy kolejowi prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach, z uwzględnieniem przepisów rozdziału 3 tej ustawy (art. 20).

Z budżetu państwa finansowane są:

- inwestycje dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu (art. 21 ust. 1),
- koszty utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu, mających ten status wyłącznie ze względów obronnych (art. 21 ust. 3).

Inwestycje, dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu, wysokość dotacji na ich finansowanie oraz na finansowanie kosztów utrzymania linii kolejowych zaliczanych do linii o państwowym znaczeniu wyłącznie ze względów obronnych, określa corocznie ustawa budżetowa.

Zarząd kolei finansuje koszty:

- utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu - z wyjątkiem linii, mających ten status wyłącznie ze względów obronnych (art. 21 ust. 2),
- inwestycji i utrzymania linii kolejowych o lokalnym znaczeniu (art. 21 ust. 5).

Wszelkie ponoszone przez zarząd kolei koszty i nakłady, związane z inwestycjami w zakresie linii kolejowych, utrzymaniem linii, prowadzeniem i administrowaniem ruchu kolejowego, ochroną życia i mienia na obszarze kolejowym, spełnieniem dodatkowych wymagań przewoźnika związanych ze specyfiką przewozów, są uwzględniane przy ustalaniu przez zarząd opłat za udostępnianie linii kolejowych (art. 21 ust. 7). Wysokość stawki jednostkowej opłaty za udostępnianie linii kolejowych jest ustalona przez zarząd kolei (art. 21 ust. 8). Wykaz stawek jednostkowych opłat podaje się do publicznej wiadomości co najmniej na 6 miesięcy przed dniem ich wprowadzenia (art. 21 ust. 9). Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 21 ust. 10, szczegółowe zasady ustalania ww. opłat określa w drodze rozporządzenia Minister TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów¹³.

W myśl art. 22 ustawy, przewoźnicy kolejowi, wykonujący kolejowe przewozy pasażerskie, otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową z tytułu stosowanych cen urzędowych oraz na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących

¹² Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 8 maja 1998r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczenia opłaty za udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu liniami kolejowymi i wykonywaniu przewozów kolejowych (Dz. U. Nr 63, poz. 412).

¹³ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania opłat za udostępnianie linii kolejowych przewoźnikom kolejowym (Dz.U. Nr 111, poz. 711).

ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich, na zasadach określonych w przepisach Prawa budżetowego; wysokość tej dotacji określa ustawa budżetowa.

Art. 23 ustawy zobowiązuje zarządy kolei i przewoźników kolejowych do prowadzenia rachunkowości zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz do wyodrębnienia - w ramach prowadzonej rachunkowości - ewidencji kosztów i przychodów przez zarządy kolei oraz przez przewoźników kolejowych.

Podmioty gospodarcze, prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy o transporcie kolejowym równocześnie działalność w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz wykonywania przewozów kolejowych, mają dokonać jej rozdzielenia do dnia 31 grudnia 1998 r. (art. 58). Zgodnie z art. 59 ust. 1, uprawnienia do wykonywania dotychczasowej działalności przysługują tym podmiotom przez okres jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy. Złożenie wniosku o udzielenie koncesji powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 59 ust. 2), a uzyskanie świadectw, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy - w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. (art. 59 ust. 4). Zgodnie z art. 59 ust. 3 podmioty, o których mowa, zwolnione są z opłaty za udzielenie koncesji.

1.3. Zmiany w sytuacji prawnej p.p. PKP - od dnia 1 stycznia 1999 r.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. stan prawny dotyczący p.p. PKP został zmieniony przez następujące ustawy:

- 1) ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa¹⁴ (art. 106 wprowadził zmiany w ustawie o p.p. PKP, zaś art. 133 - w ustawie o transporcie kolejowym);
- 2) ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹⁵;
- 3) ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe”¹⁶

Wejście w życie przepisów powyższych ustaw w odniesieniu do p.p. PKP powoduje następujące skutki:

- a) przedsiębiorstwo to nie ma obecnie obowiązku prowadzenia dodatkowej działalności na rzecz pracowników kolejowych, ponieważ:

¹⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 668

¹⁵ Dz.U. Nr 162, poz. 1118.

¹⁶ Dz.U. Nr 162, poz. 1120.

- art. 9 ustawy o p.p. PKP, zobowiązujący przedsiębiorstwo do ustalania i wypłaty świadczeń, określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin został uchylony przez art. 164 ustawy, powołanej wyżej w pkt 1,
- art. 10 ustawy o p.p. PKP, na podstawie którego przedsiębiorstwo prowadziło i utrzymywało „kolejową służbę zdrowia”, utracił moc na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy, powołanej w pkt 3.

Ponadto, na podstawie art. 13 a - 13 g ustawy o p.p. PKP, wprowadzonych przez art. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w pkt 3, PKP uzyskało uprawnienia do dysponowania składnikami mienia poprzez:

- sprzedaż własnych budynków mieszkalnych i ustanawianie odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych wraz z pomieszczeniami przynależnymi, garażami oraz niezbędnymi do korzystania z nich gruntami,
- przekazywanie w drodze umowy, nieodpłatnie, jednostce samorządu terytorialnego, spółdzielni mieszkaniowej, albo wspólnocie mieszkaniowej, urządzeń wchodzących w skład infrastruktury technicznej, wraz z niezbędnymi do korzystania z nich gruntami;

b) termin realizacji uprawnienia Ministra TiGM do wydzielenia z PKP jednostek organizacyjnych lub zorganizowanych części mienia, określony w art. 44 ustawy o p.p. PKP jako 31 grudnia 1998 r., został przedłużony do 31 grudnia 1999 r.: ponadto w powyższym przepisie wprowadzono ust. 1 a, wyłączający możliwość wydzielenia z PKP na podstawie ust. 1 jednostek organizacyjnych lub zorganizowanych części mienia, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o PKP (art. 1 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 3);

c) skreślony został rozdział 4 ustawy o PKP - „Gospodarka finansowa” (art. 106 pkt 3 ustawy wymienionej w pkt 1). Problematyka ta - zgodnie z art. 1 a ustawy o p.p. PKP - podlega obecnie przepisom ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu ustalonym przez art. 133 ustawy wymienionej w pkt 1), które stanowią, co następuje:

- zarządy kolei i przewoźnicy kolejowi prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach (w stosunku do PKP są to przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych), z uwzględnieniem przepisów ustawy o transporcie kolejowym (art. 20),
- ww. podmioty prowadzą rachunkowość na zasadach określonych w odrębnych przepisach oraz wyodrębniają ewidencję przychodów i kosztów działalności (art. 23),
- grunty zajęte pod linie kolejowe są zwolnione z opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 6 a),

- linie kolejowe, w myśl art. 5 ust. 1, dzielą się na linie o znaczeniu państwowym, linie o znaczeniu wojewódzkim i pozostałe linie. Finansowanie linii kolejowych podlega następującym zasadom, określonym w art. 21 omawianej ustawy:
 - budżet państwa - finansuje: inwestycje dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu oraz koszty utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu mających ten status wyłącznie ze względów obronnych. Powyższe inwestycje, wysokość dotacji na ich finansowanie oraz na finansowanie wymienionych kosztów utrzymania określa corocznie ustawa budżetowa;
 - zarząd kolei - finansuje: koszty utrzymania linii o państwowym znaczeniu (z wyjątkiem linii mających ten status wyłącznie ze względów obronnych) oraz inwestycje i koszty utrzymania, dotyczące linii o znaczeniu wojewódzkim i pozostałych linii;
 - inwestycje i koszty

Koszty likwidacji linii kolejowych są finansowane z budżetu państwa (art. 6 ust. 4). Przewoźnicy kolejowi, wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju, otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich. Wysokość dotacji określa ustawa budżetowa (art. 22).

Uchylenie przepisów rozdziału 4 ustawy o PKP i poddanie finansowania działalności PKP ogólnym uregulowaniom ustawy o transporcie kolejowym oznacza, że w aktualnym stanie prawnym przedsiębiorstwo to nie zawiera ze Skarbem Państwa umowy, określającej zasady finansowania jego działalności z budżetu państwa.

Niezależnie od omówionej wyżej problematyki, należy również wskazać zmiany, jakie nastąpiły z dniem 1 stycznia 1999 r. w ustawie o transporcie kolejowym w zakresie właściwości organów, uprawnionych do udzielania, zmiany i cofania koncesji na działalność gospodarczą, polegającą na zarządzaniu liniami kolejowymi i wykonywaniu przewozów kolejowych. Obecnie, zgodnie z art. 27 tej ustawy, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 133, pkt 5 ustawy powołanej w pkt 1, organem koncesyjnym - co do zasady - jest minister właściwy do spraw transportu, natomiast jeśli koncesja dotyczy prowadzenia ww. działalności na obszarze jednego województwa - organem tym jest właściwy wojewoda.

2. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

PKP jest przedsiębiorstwem zatrudniającym ok. 220 tys. osób. Majątek przedsiębiorstwa wg. stanu na 31 grudnia 1997r. zamykał się kwotą 43.303.168,2 tys. zł, przy czym umorzenie tego majątku wynosiło 55,8%. Najpoważniejszy udział w strukturze majątku miały budynki i budowle (wartość tego składnika majątku przedsiębiorstwa wynosiła

26.724.408 tys. zł i stanowiła 61,7% wartości majątku ogółem) oraz środki transportu (wartość 12.439.683,7 tys. zł, tj. 28,7% wartości majątku ogółem). Umorzenie tej części majątku wynosiło odpowiednio 48% i 66,7%. Oznacza to znaczny stopień dekapitalizacji majątku i konieczność ponoszenia poważnych kosztów na jego utrzymanie we właściwym stanie technicznym.

Od blisko 10 lat obserwuje się zmniejszenie zapotrzebowania na transport ładunków gospodarki krajowej. Zmniejszenie wolumenu towarów przeznaczonych do transportu przy jednoczesnych niekorzystnych relacjach poziomu kosztów w transporcie kolejowym i samochodowym, powoduje przejmowanie ładunków przez przewoźników drogowych. Na zwiększenie poziomu kosztów w transporcie kolejowym w znacznym stopniu oddziałują koszty utrzymania infrastruktury kolejowej, podczas gdy koszty utrzymania infrastruktury drogowej ponosi budżet państwa lub budżety gmin. Taka sytuacja powoduje, że transport kolejowy jest droższy od transportu drogowego. W efekcie następuje przejmowanie części ładunków dotychczas przewożonych drogą kolejową przez transport samochodowy. Obrazują to dane przewozów ładunków w latach 1995-1997. O ile transportem kolejowym w tym okresie przewieziono odpowiednio (dane w tys. ton) 225.348, 223.542 i 226.963 ładunków, to transportem drogowym 1.086.762, 1.091.880 i 1.110.759. Oznacza to wzrost przewozów ładunków transportem samochodowym w omawianym okresie o 2,2% i znacznie mniejszy, bo wynoszący 0,7% wzrost przewozów ładunków transportem kolejowym. Podobna sytuacja miała miejsce przy przewozach pasażerów, przy czym nastąpił globalny spadek przewozów o 7,2%. Jednakże spadek w przewozach transportem samochodowym wyniósł 5,9%, zaś w transporcie kolejowym 10,4%. W 1998 r. nastąpił dalszy spadek przewozów w transporcie kolejowym. Wg. danych za 3 kwartały 1998 r. w przewozie ładunków zanotowano spadek o 9,5% w stosunku do analogicznego okresu 1997 r. i spadek przewozów pasażerów o 3,4%. W efekcie powyższego, jak również z uwagi na nieprawidłowości i problemy poruszone w niniejszej informacji następowało znaczne pogorszenie się sytuacji finansowej przedsiębiorstwa (informacje w tym zakresie podano w punkcie 3.7 informacji).

Istotnym problemem w zarządzaniu PKP jest duża liczba związków zawodowych działających w strukturze przedsiębiorstwa. Ogółem działa tam 18 ogólnokrajowych central związkowych, w tym m.in.: Sekcja Krajowa Kolejarzy NSZZ „Solidarność”, Federacja ZZ Pracowników PKP i Związek Zawodowy Maszynistów Kolejowych w Polsce.

Zjawiskiem powodującym duże frustracje pracowników PKP jest spadek ich płac w stosunku do płac w sektorze przedsiębiorstw. W latach 1991 - 1997 stosunek ten kształtował się odpowiednio od 104% w 1991 r. do 87% w 1997 r. W efekcie występuje duży nacisk związków zawodowych na organy PKP celem podwyżki płac , niejednokrotnie przekształcany w formę strajkową. Przykładowo w czerwcu 1998r. miał miejsce 5 dniowy strajk generalny pracowników Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w Polsce.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Realizacja postanowień ustawy o PKP w zakresie gospodarki finansowej

Wyniki kontroli wskazują, że podstawowe postanowienia ustawy z dnia 6 lipca 1995 r. o p.p. PKP w zakresie gospodarki finansowej nie zostały wdrożone w życie. Przejawiało się to w :

- długotrwałym sporządzaniu i uzgadnianiu umowy pomiędzy Skarbem Państwa a Zarządem PKP w sprawie szczegółowego sposobu finansowania PKP z budżetu państwa (art.17 ustawy o PKP),
- nie podpisaniu, w okresie obowiązywania ustawy, ani jednego corocznego protokołu (stanowiącego integralną część ww. umowy) pomiędzy Skarbem Państwa a Zarządem PKP (art. 17 ust. 3 ustawy o PKP),
- nie zrealizowaniu przez PKP postanowień art. 19 ust. 3 ustawy o PKP o wyodrębnieniu i przedłożeniu do uzgodnienia Ministrowi TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów :
 - a) ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym ewidencję ilościowo-wartościową przewozów realizowanych w oparciu o uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów,
 - b) ewidencji kosztów ponoszonych na realizację inwestycji dotyczących linii kolejowych o państwowym znaczeniu finansowanych z budżetu państwa,
 - c) ewidencję kosztów linii kolejowych, z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami.

Tym samym nie stworzono systemu dotowania przedsiębiorstwa z budżetu państwa zgodnego z przepisami regulującymi te zagadnienia. Jednocześnie, ustawą z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa¹⁷, uchylono przepisy o zasadach dotowania przedsiębiorstwa z budżetu państwa zawarte w rozdziale IV ustawy o PKP.

3.2. Ustalenie zasad sposobu finansowania PKP z budżetu państwa

Pomimo, że postanowienia rozdziału IV ustawy o PKP o gospodarce finansowej przedsiębiorstwa weszły w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., umowa o szczegółowym sposobie finansowania PKP z budżetu państwa pomiędzy Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Ministra TiGM oraz Ministra Finansów) a Zarządem PKP zawarta została dopiero w dniu 6 stycznia 1997 r. Na długotrwały proces sporządzenia, uzgodnienia i

¹⁷ Patrz przypis nr 14

zawarcia umowy zasadniczy wpływ wywarły zarówno czynniki zależne od resortu transportu, jak również czynniki na które resort nie miał wpływu. Do najistotniejszych z nich należały:

1. długotrwały proces przygotowywania projektu umowy przez Ministerstwo TiGM. Pomimo zaangażowania do sporządzenia projektu umowy ekspertów konsultanta zagranicznego firmy „MERCER”, proces tworzenia projektu (od momentu rozpoczęcia prac w listopadzie 1995r. do jego przesłania do zaopiniowania przez Ministerstwo Finansów w dniu 5 marca 1996 r.) trwał ponad 5 miesięcy,
2. długotrwały proces uzgadniania tekstu projektu umowy pomiędzy przedstawicielami ministerstw finansów a transportu i gospodarki morskiej. Od momentu przekazania zatwierdzonego przez kierownictwo resortu transportu projektu umowy do ministerstwa finansów do momentu przekazania uzgodnionego tekstu do Zarządu PKP upłynęło blisko 3 miesiące.

W dniu 5 marca 1996 r. projekt umowy, zatwierdzony przez kierownictwo resortu transportu w dniu 19 lutego 1996 r., przesłany został do uzgodnień do Departamentu Finansów Gospodarki Narodowej Ministerstwa Finansów. Miesiąc później, tj. w dniu 4 kwietnia 1996r. Ministerstwo Finansów przesłało uwagi do projektu umowy. Ministerstwo TiGM w dniu 12 kwietnia 1996 r., po uwzględnieniu uwag Ministerstwa Finansów, przesłało kolejną wersję projektu umowy. Ministerstwo Finansów po upływie kolejnego miesiąca od dnia przesłania projektu przesłało dalsze uwagi, po uwzględnieniu których projekt został uzgodniony pomiędzy resortami i przesłany w dniu 27 maja 1996 r. do Zarządu PKP.

- brak zdecydowanego stanowiska Ministra Finansów co do ostatecznego kształtu umowy i długotrwały proces podpisywania uzgodnionego tekstu

W dniu 30 września 1996 r. Minister TiGM przesłał do Ministra Finansów, uzgodniony pomiędzy wszystkimi stronami i zatwierdzony przez Radę PKP, projekt umowy. Kolejnymi monitami z dnia 10 października i 5 grudnia 1996 r. Minister TiGM prosił o przyspieszenie procesu podpisania umowy. W dniu 3 stycznia 1997 r., na wniosek Ministra Finansów, wprowadzony został dodatkowy artykuł do umowy. Stanowił on, że do czasu pełnej realizacji przez PKP postanowień art. 19 ust. 3 ustawy o PKP, Ministrowie TiGM i MF określają, jaką część kosztów ustalonych na podstawie założeń do planu PKP uznaje się za koszty uzasadnione i przyjmuje do obliczenia planowanej dotacji. Dopiero po zatwierdzeniu przez Radę PKP tej poprawki, umowa podpisana została w dniu 6 stycznia 1997 r.

Jednakże fakt zawarcia umowy nie miał większego praktycznego znaczenia dla finansowania działalności PKP z budżetu państwa, bowiem w okresie obowiązywania postanowień rozdziału IV ustawy o PKP, tj. od dnia 1 stycznia 1996 r. do dnia 31 grudnia 1998 r., Minister TiGM, Minister Finansów oraz Zarząd PKP ani razu nie uzgodnili i nie podpisali protokołu do tej umowy (zgodnie z art.17 ust. 3 ustawy o PKP). Dokument ten miał określać szczegółowe warunki finansowania PKP, między innymi takie jak: koszt wykonania 1 pociągokilometra, wysokość dotacji do przewozów pasażerskich, sposób rozliczania się przez PKP ze środków otrzymanych z budżetu państwa (art. 17 ust. 5 ustawy o PKP).

Podstawowymi przyczynami niemożności przygotowania i podpisania stosownego protokołu do zawartej umowy były :

- nie wyodrębnienie przez PKP, w ramach prowadzonej rachunkowości, ewidencji kosztów i przychodów wynikających z postanowień art.19 ust.3 ustawy o PKP,
- brak możliwości budżetu państwa na sfinansowanie PKP w zakresie ustalonym przez ustawę o PKP.

Niewyodrębnienie przez PKP ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich oraz ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami spowodowało, że nie było możliwości określenia wysokości dotacji przedmiotowej, która stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o PKP miała stanowić różnicę między sumą uzasadnionych kosztów krajowych przewozów pasażerskich z narzutem zysku a kwotą przychodów uzyskanych za te przewozy.

Drugim czynnikiem uniemożliwiającym uzgodnienie protokołu była zbyt duża rozbieżność pomiędzy potrzebami finansowymi prezentowanymi przez Zarząd PKP a możliwościami finansowymi budżetu państwa. Z szacunku kosztów i przychodów krajowych przewozów pasażerskich prezentowanego przez Zarząd PKP, dotacja przedmiotowa dla PKP winna wynosić np. w 1998r. 3.778.128 tys. zł w wariantcie „potrzeb” lub 1.200.000 tys. zł w wariantcie „realistycznym”¹⁸, podczas gdy ustawa budżetowa ustaliła wysokość tej dotacji na poziomie 560.000 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce przy ustalaniu dotacji na inwestycje dotyczące linii kolejowych o państwowym znaczeniu. Potrzeby prezentowane przez Zarząd PKP na 1998r. zamykały się kwotą w wersji „potrzeb” w wysokości 1.474.866 tys. zł i wersji „realistycznej” 594.530 tys. zł. Ustawa budżetowa ustaliła wysokość dotacji na poziomie 227.000 tys. zł. W okresie obowiązywania postanowień rozdziału IV ustawy o PKP ani razu ustawa budżetowa nie przewidywała dotacji na likwidację nieczynnych linii kolejowych, pomimo że zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o PKP koszty likwidacji tych linii finansowane miały być z budżetu państwa. W latach 1991 - 1997 decyzje o fizycznej likwidacji linii kolejowych objęły 941 km tzw. szlaku kolejowego, w tym 435 km linii kolei dojazdowych. W stosunku do łącznej długości linii wyłączonych w tym okresie z eksploatacji linie wyznaczone

¹⁸ Wariant „realistyczny” to taki, który PKP uznawało za minimalny do prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa .

do fizycznej likwidacji stanowiły 26,9%. Ogółem w omawianym okresie zlikwidowano fizycznie, łącznie z przekazaniem gruntu administracji państwowej jedynie 25 km linii.¹⁹

Uzgodnieniu i podpisaniu protokołu nie służyły również postanowienia zawarte w art. 17 ust. 4 i art. 16 ust. 4 ustawy o PKP. Przepisy te stanowiły bowiem, że podstawą do określenia w projekcie ustawy budżetowej wysokości dotacji dla PKP, jest projekt protokołu uzgodniony przez Ministra TiGM, Ministra Finansów oraz Zarząd PKP zaś wysokość tej dotacji określa ustawa budżetowa. Spowodowało to, że wstępnie uzgodniona pomiędzy stronami w 1997 r. dotacja przedmiotowa na 1998 r. w wysokości 895 mln zł (co można było uznać za projekt protokołu), zmieniona została ustawą budżetową do wysokości 560 mln zł. Stało się to podstawą do zakwestionowania przez PKP wysokości dotacji, niepodpisania protokołu na 1998 r., jak również wystąpienie Zarządu PKP na drogę sądową o ustalenie należnej dotacji.

Dodatkowym czynnikiem, który utrudniał proces uzgadniania protokołu pomiędzy PKP a Skarbem Państwa było niestaranne przygotowywanie dokumentów przez przedsiębiorstwo. I tak przykładowo pierwszy projekt protokołu z dnia 21 kwietnia 1997 r. opracowany przez PKP nie zawierał między innymi :

- rocznych kosztów utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu (załącznik nr 4),
- zakresów robót utrzymaniowych na liniach kolejowych o państwowym znaczeniu (załącznik nr 5)
- sieci połączeń dla przewozów aglomeracyjnych, regionalnych i międzyregionalnych (załączniki nr 6, 8, 10),
- w załącznikach nr 7, 9, 11 nie było danych określających liczbę pasażerów podróżujących na podstawie biletów sprzedanych przez konduktorów, bezpłatnych dla pracowników PKP, bezpłatnych wynikających z umów z poszczególnymi instytucjami, bezpłatnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254, ze zm.).

Wymienione powyżej czynniki spowodowały, że system rozliczeń pomiędzy budżetem państwa a przedsiębiorstwem był nieprecyzyjny. W odniesieniu do dotacji przedmiotowej do deficytowych kolejowych przewozów pasażerskich sytuacja taka sprawiała, że miała ono „charakter” dotacji podmiotowej, ponieważ była uznaniowa i nie odzwierciedlała wielkości strat ponoszonych przez PKP na tego rodzaju usługach. Było to też jedną z przyczyn konieczności finansowania znacznej części kosztów przewozów pasażerskich z zysków wypracowanych na przewozach towarów.

¹⁹ Dane pochodzą z punktu 3.3 „Informacji o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa PKP w zakresie pozaprzewozowym, zawieszania przewozów oraz likwidacji linii kolejowych” z kwietnia 1998 r.

Według szacunkowych danych PKP za 9 miesięcy 1998r. przychody z ruchu pasażerskiego(łącznie z dotacją) zamknęły się kwotą 1.623.870,1 tys. zł., zaś koszty tej działalności, obliczone na podstawie obrachunku kosztów za I półrocze 1998r., wyniosły 2.883.437,4 tys. zł. Oznacza to stratę na przewozach pasażerskich równą 1.259.567,3 tys. zł. W tym samym okresie przychody z ruchu towarowego wyniosły 3.878.219 tys. zł. zaś koszty 3.377.080,7 tys. zł. Zysk ze świadczenia tych usług zamknął się kwotą 501.138,3 tys. zł., która tym samym stanowiła źródło pokrycia części strat związanych ze świadczeniem przewozów pasażerskich.

W efekcie braku określenia zasad finansowania PKP z budżetu państwa zgodnie z postanowieniami ustawy o PKP, dotacje przyznawane były przedsiębiorstwu zgodnie z możliwościami budżetu państwa określonymi w ustawie budżetowej. Rozliczanie zaś dotacji przedmiotowej odbywało się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 maja 1991 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych (Dz. U. Nr 43, poz. 191, z 1994 r. Nr 140, poz.792) oraz corocznie ustalonej w rozporządzeniu Ministra Finansów²⁰ stawki dotacji do przewozów pasażerskich.

Niepodpisanie w żadnym z lat obowiązywania rozdziału IV ustawy o PKP, protokołu stanowiącego integralną część umowy z dnia 6 stycznia 1997 r., spowodowało również niezrealizowanie bardzo istotnych postanowień tej umowy.

Zgodnie z art. 28 umowy z dnia 6 stycznia 1997 r., PKP w terminie do 15 lutego każdego roku, winna przedstawiać sprawozdanie z wykonania zakresu i standardu usług. Art. 37.1. umowy nakładał również na Zarząd PKP przekazywanie do Ministerstwa TiGM i Ministerstwa Finansów cztery razy w roku w odstępach kwartalnych, raporty o przychodach, kosztach i wyniku finansowym PKP z wydzieleniem działalności dotowanej z budżetu państwa i omówienia wykonania zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych, przewozów pasażerskich dotowanych oraz zadań związanych z likwidacją nieczynnych linii kolejowych. W żadnym z lat obowiązywania przepisów rozdziału IV ustawy o PKP, Zarząd przedsiębiorstwa nie przedłożył ww. sprawozdań i raportów w zakresie ustalonym w umowie. Tym samym Minister TiGM nie miał możliwości dokonywania okresowych oraz rocznych ocen przebiegu wykonania zadań finansowanych z budżetu państwa i wykorzystania dotacji na podstawie przekazywanych przez PKP raportów, stosowanie do postanowień zawartych w art. 37.2. umowy.

²⁰ Przykładowo na 1998 r. ustalona została stawka dotacji w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 1998 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych do pasażerskich przewozów autobusowych i kolejowych (Dz. U. Nr 74, poz. 481).

3.3. Realizacja postanowień art. 19 ust. 3 ustawy o PKP

Obowiązujący w PKP system ekonomiczno-finansowy nie pozwala na wyodrębnienie kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, jak również kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami. System ten pozwala jedynie na ujmowanie kosztów według rodzajów zużytych dóbr materialnych i niematerialnych, według miejsc powstawania kosztów oraz celu ich poniesienia, tj. według rodzajów działalności. Nie odpowiadał tym samym, wymogom stawianym rachunkowości przedsiębiorstwa, w art. 19 ust. 3 ustawy o PKP.

Zarząd PKP, w korespondencji z Ministrem TiGM, wielokrotnie informował, że systemem finansowym, który realizuje postanowienia art. 19 ust. 3 ustawy, jest tzw. „System FK-BIS”²¹. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że Zarząd PKP w formalny sposób nie przedłożył tego systemu do uzgodnienia Ministrowi TiGM w porozumieniu z Ministrem Finansów, co wymagane było przepisami ustawy. Tym samym nie mógł stanowić realizacji postanowień art. 19 ust. 3 ustawy o PKP.

Z kontroli jednostkowych przeprowadzonych w sektorach infrastruktury, przewozów towarowych i pasażerskich, sektorze trakcji i zaplecza warsztatowego oraz dyrekcji nieruchomości wynika ponadto, że system ten, pomimo znacznego zaangażowania się ich jednostek w jego obsługę, znajdował się w fazie pilotażowo-eksperymentalnej i nie był formalnie wdrożony do użytkowania.

Podstawą przetwarzania danych w latach 1997-1998 w systemie FK-BIS była decyzja Nr 18 Prezesa Zarządu PKP z dnia 28 kwietnia 1997 r. o powołaniu Zespołu ds. popularyzacji i wdrażania dla potrzeb sieci PKP modułu systemu ekonomicznego Fk BIS. Żaden inny dokument, dotyczący wdrożenia tego systemu, nie został wydany przez stosowne organy PKP.

Istotą konstrukcyjną modułu FK-BIS jest realizacja rozdzielczego rachunku kosztów w wyniku bezpośredniego przyporządkowania kosztów do wykonywanej pracy.

Dane do przetwarzania zbierane są na najniższym stanowisku pracy, gdzie ewidencjonowane są nie w formie kosztowej, lecz w postaci jednostki technicznej pracy określonego typu wykonywanej na rzecz wskazanej jednostki organizacyjnej PKP. Źródłem danych pierwotnych, niezbędnych do przetwarzania w FK-BIS są decyzje techniczno-eksploatacyjne powstające na szczeblu podstawowym. Są to wszelkie dyspozycje pracy eksploatacyjnej, tj. np. karty pracy, dzienniki robót,

²¹ System FK-BIS jest elementem rachunkowości zarządczej i działa na podstawie danych źródłowych pobieranych z systemu ewidencji finansowo-księgowej (FK). System ten alokuje koszty na miejsca ich powstawania a następnie grupuje koszty przewozów na koszty przewozu towarów i pasażerów.

wykazy godzinowe, kontrolki, protokoły itp. Po sporządzeniu powyższej dokumentacji, komórki techniczne zobowiązane są do przetworzenia danych źródłowych zbiorczo na sektory i piony, zaś komórki ekonomiczno-finansowe wprowadzić je do modułu FK-BIS. Dane te podlegają ostatecznemu przetworzeniu w Ośrodku Informatyki w Lublinie, do którego przyjeżdżają przedstawiciele wszystkich jednostek organizacyjnych PKP. W 1997r. przetwarzanie danych w systemie odbywało się co miesiąc, począwszy od lipca 1997r., zaś w 1998r. co kwartał.

Zgodnie z systemem ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstwa (F-1) oraz założeniami ekonomicznymi rozdzielczego rachunku kosztów modułu FK-BIS, moduł ten miał stanowić podstawowe narzędzie kontrolingu, wspomagające prace w zakresie konstruowania planu i budżetu, kontroli jego realizacji oraz wskazywania kierownictwu przedsiębiorstwa i poszczególnych jednostek organizacyjnych odchyleń i koniecznych korekt. Żadna z tych funkcji nie była jednak wykorzystywana przez kierownictwa poszczególnych jednostek organizacyjnych. Planowanie kosztów i analiza ich wykonania w dalszym ciągu ograniczała się do układu rodzajowego kosztów i w praktyce odnosiła się do kosztów generowanych jedynie przez te jednostki.

Brak decyzji o wdrożeniu tego systemu do praktyki spowodował również zaniechanie prac na dalszym jego rozwoju. Pomimo zaawansowania prac nad aplikacjami modułu, sięgającego 80%, dotyczącymi między innymi kosztów linii i odcinków, kosztów taboru, pojazdów trakcyjnych, kosztów budynków i budowli, planowania, inwestycji czy rozliczeń wewnętrznych, żadna z tych aplikacji nie została zakończona i wdrożona do praktyki.

Tym samym znaczne zaangażowanie pracowników wszystkich jednostek organizacyjnych PKP w sporządzanie dokumentacji niezbędnej do obsługi tego systemu, jak również pracowników odpowiedzialnych za przetwarzanie danych nie przyniosło efektów. Koszty bezpośrednie poniesione w latach 1997-1998 na opracowywanie i przetwarzanie danych w module FK-BIS oszacowane zostały w toku kontroli na poziomie 700 tys. zł. Należy je uznać za nieuzasadnione.

Przedsiębiorstwo PKP nie zdołało również dostosować do wymagań ustawowych ewidencji przychodów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym ewidencji ilościowo-wartościowej przewozów realizowanych w oparciu o uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów. Stwierdzono, że dotychczas stosowany system nie zapewnia rzetelnych danych w zakresie ewidencji wpływów z tytułu sprzedaży biletów wg taryfy ulgowej (z wyodrębnieniem ulg ustawowych i handlowych) oraz rodzajów przewozów (aglomeracyjne, regionalne i międzyregionalne). Ostatnie z tych zadań zostało ujęte w umowie zawartej w dniu 6 stycznia 1997 r. pomiędzy PKP a Skarbem Państwa.

W sprawozdaniu KF-4 pn.: "Miesięczne sprawozdanie z wykonywania wpływów przewozowych" we wpływach z przewozu pasażerów wyodrębniane były jedynie wpływy za bilety miesięczne odcinkowe normalne, bilety miesięczne odcinkowe ulgowe i inne bilety. Przykładowo w sprawozdaniu za okres od 1.07 do 30.09.98 r. podano, że z tytułu sprzedaży biletów miesięcznych normalnych wpływy wyniosły 534,2 tys. zł., z tytułu biletów miesięcznych ulgowych 152,7 tys. zł., zaś z tytułu sprzedaży biletów „innych” 317.925,6 tys. zł. W pozycji „bilety inne” zbiorczo ujęte są wpływy zarówno z tytułu sprzedaży jednorazowych biletów ulgowych, jak i normalnych.

Na negatywną ocenę NIK zasługuje również wdrażanie przez PKP „Systemu Zarządzania Finansami i Wspomagania Kierownictwa”, zwanego dalej FMIS. System ten docelowo miał być głównym narzędziem rachunkowości zarządczej i spełniać wymogi zarówno ustawy o rachunkowości, jak i ustawy o transporcie kolejowym w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych. Pomimo, że od momentu zakupu systemu od firmy COMPUTRON minęło ponad 3,5 roku, zaś poniesione koszty zamknęły się kwotą bliską 27 mln zł., prace nad nim nie doprowadziły do jego wdrożenia. Z ustaleń kontroli wynika, że w celu wdrożenia tego systemu do eksploatacji należy ponieść dodatkowo koszty w wysokości ponad 31 mln zł., zaś przewidywany termin rozpoczęcia jego eksploatacji planowany jest za 3 lata. Według opinii Biura Rachunkowości Finansowej DG PKP z września 1998 r., odpowiedzialnego za określanie zasad wewnętrznej gospodarki finansowej przedsiębiorstwa, z uwagi na bardzo skomplikowaną strukturę zakupionego systemu, dotychczasowe prace nad dostosowaniem jego do potrzeb PKP, nie gwarantują szybkiego i efektywnego jego wdrożenia do praktyki gospodarczej.

3.4. Nadzór Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nad PKP

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister TiGM niewłaściwie sprawował nadzór nad PKP, do którego zobowiązywały go postanowienia art. 37 ustawy. Świadczy o tym, między innymi, niepodjęcie przez Ministra TiGM skutecznych działań, przewidzianych w art. 38 ustawy, wówczas kiedy od kilku lat, w tym również w okresie obowiązywania ustawy, działalność PKP przynosiła straty, a w 1998 r. nastąpiło załamanie finansowe tego przedsiębiorstwa. Za takie działania nie można uznać realizacji decyzji nr 29 z dnia 23 czerwca 1998 r., zgodnie z którą powołano zespół do zbadania i oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej PKP, bowiem wyznaczony zbyt krótki termin na przeprowadzenie prac (3 dni) spowodował, iż w efekcie przedstawiona został bardzo ogólnikowa ocena tej materii, a końcowe wnioski nie zawierały konkretnych propozycji poprawy stanu finansowego przedsiębiorstwa PKP.

W dokumencie pt. "Ocena sytuacji ekonomiczno-finansowej PKP" sporządzonym w dniu 29 czerwca 1998 r. przez zespół powołany decyzją nr 29 Ministra TiGM zamieszczone zostały następujące wnioski:

1/ Brak właściwego nadzoru nad kształtowaniem się kosztów. Wzrost kosztów znacznie przekroczył wzrost przychodów. O braku nadzoru świadczy również to, że PKP nie były w stanie podać wielkości kosztów w podziale na poszczególne rodzaje przewozów.

2/ Działania w zakresie pozyskiwania ładunków nie dały wystarczających efektów, przy czym PKP pozyskały dodatkowo w niektórych grupach ładunków ok. 2 mln ton, jednak spadek per saldo wynosił 10,7 mln ton.

3/ Pozytywnie należy ocenić przyjęte działania w zakresie windykacji należności w celu poprawy płynności finansowej przedsiębiorstwa.

4/ Pomimo złej sytuacji finansowej- pięciokrotnego wzrostu straty finansowej w stosunku do roku ubiegłego, dalszego spadku przewozów, spadku wydajności pracy- znacznie przekroczono dopuszczalny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, ustalony przez Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na 1998 r., w ramach działań Komisji Trójstronnej.

5/ Przedstawiony program działań, jakie zostały i jakie będą podejmowane w najbliższym czasie dla poprawy sytuacji finansowej PKP w bieżącym roku, nie gwarantuje poprawy tej sytuacji. Program jest hasłowy, nie zawiera harmonogramu wskazanych działań oraz kosztów i efektów jego wdrożenia, a także osób odpowiedzialnych za jego realizację.

O niewłaściwym nadzorze Ministra TiGM świadczył również sposób wprowadzania w 1998 r. przez Zarząd PKP istotnych zmian organizacyjnych. Stosownie do postanowień art. 21 ust. 2 ustawy Minister TiGM zatwierdza statut PKP, uchwalony przez Radę PKP. Od 1 lipca tego roku powołano nowe struktury organizacyjne (tzw. sektory i pionry) i zlikwidowano dotychczas funkcjonujące dyrekcje okręgowe i jednostki im podległe. Powołanie nowych struktur nie było przewidziane w statucie przedsiębiorstwa na etapie dokonywanych zmian. Usankcjonowanie tego stanu nastąpiło dopiero w dniu 5 listopada 1998 r., tj. w 5 miesięcy po wprowadzonej reorganizacji, kiedy to Minister TiGM na wniosek Rady PKP z dnia 23 października 1998 r. zatwierdził zmianę statutu przedsiębiorstwa.

3.5. Wydzielanie przez Ministra TiGM jednostek lub zorganizowanych części mienia PKP (art. 44 ustawy o PKP)

W okresie objętym badaniami kontrolnymi Minister TiGM w ograniczonym zakresie wykorzystywał uprawnienia, wynikające z art. 44 ustawy, umożliwiające wydzielenie z PKP jednostek lub zorganizowanych części mienia tego przedsiębiorstwa.

W trakcie obowiązywania tego przepisu, tj. od 1 stycznia 1996 r. do 31 grudnia 1998 r. Minister TiGM wydzielił jedynie jednostki organizacyjne kolejowej służby zdrowia i Inspekcji Sanitarnej PKP, ale dokonał tego nie z własnej inicjatywy, a w wyniku zmian zasad finansowania służby zdrowia oraz ujednolicenia organizacji inspekcji sanitarnej w kraju.

Wydzielenie jednostek kolejowej służby zdrowia nastąpiło w związku ze zmianą zasad finansowania ochrony zdrowia z systemu budżetowego na finansowanie ubezpieczeniowe, wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 r. postanowieniami ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, ze zm.). Minister TiGM postanowieniem nr 2/98 z dnia 22 września 1998 r. wszczął postępowanie w sprawie wydzielenia jednostek organizacyjnych kolejowej służby zdrowia w celu utworzenia państwowych jednostek organizacyjnych. W jego wyniku, zarządzeniami od nr 6 do nr 68 z dnia 30 listopada 1998 r., Minister TiGM utworzył 64 samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Wydzielenie jednostek organizacyjnych Inspekcji Sanitarnej PKP nastąpiło w wyniku zmiany ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 2, z 1998r., poz. 575, ze zm.), w wyniku której nastąpiło ujednolicenie inspekcji sanitarnej w kraju i powołanie kolejowych inspektoratów sanitarnych przez wojewodów w porozumieniu z Głównym Inspektorem Sanitarnym. Minister TiGM postanowieniem nr 3/98 z dnia 22 września 1998 r. wszczął postępowanie w sprawie wydzielenia jednostek organizacyjnych Inspekcji Sanitarnej PKP w celu utworzenia państwowych jednostek organizacyjnych. W jego wyniku Minister TiGM zarządzeniami od nr 72 do nr 88 z dnia 31 grudnia 1998 r. utworzył 16 Kolejowych Stacji Sanitarно - Epidemiologicznych.

Nie powiodła się podjęta przez Ministra TiGM próba wydzielenia ze struktur PKP infrastruktury kolejowej. Zasadniczymi przyczynami tego stanu był zdecydowany sprzeciw związków zawodowych działających w przedsiębiorstwie oraz brak docelowej koncepcji restrukturyzacji PKP i jednolitego poglądu zarówno rządu, jak i posłów na ostateczny kształt organizacyjny PKP.

Zgodnie z zaleceniem KERM z dnia 6 sierpnia 1998 r., Minister TiGM zobowiązany został do przygotowania projektu ustawy o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji p.p.PKP, przyjmując jako podstawę zasadę oddzielenia infrastruktury kolejowej od działalności przewozowej. Projekt taki sporządzony został i przesłany do Kancelarii RM w dniu 25 września 1998 r. i rozpatrywany był na posiedzeniach KERM w dniach 22 października i 5 listopada 1998 r. Równolegle Minister TiGM przesłał do konsultacji projekt wydzielenia infrastruktury kolejowej z PKP zarówno organom PKP, jak i związkom zawodowym działającym w przedsiębiorstwie. Wszystkie nadesłane odpowiedzi związków zawodowych zdecydowanie sprzeciwiały się proponowanym zmianom, zaś Rada PKP popierając projekt obwarowała go szeregiem warunków. Należały do nich między innymi:

- zmiana podstawy prawnej wydzielenia infrastruktury. Rada zaproponowała stosowny zapis w ustawie o restrukturyzacji PKP,*
- utworzenie silnego i kompetentnego organu do kreowania polityki kolejowej państwa,*
- zmianę ustawy o PKP, z uwagi na fakt, że redagowana była ona dla zintegrowanego przedsiębiorstwa.*

W wyniku sprzeciwu związków zawodowych i braku zdecydowania ze strony administracji rządowej w forsowaniu koncepcji podziału przedsiębiorstwa PKP, projekt ustawy o restrukturyzacji PKP autorstwa Ministra TiGM nie został przedłożony do rozpatrzenia przez Sejm RP. Aktualnie Sejm RP rozpatruje poselski projekt ustawy o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji p.p.PKP z dnia 14 października 1998 r., który nie przewiduje wydzielenia infrastruktury kolejowej z PKP.

3.6. Reorganizacja PKP w latach 1997-1998

Wyniki kontroli wskazują, że wprowadzenie w latach 1997-1998 istotnych zmian organizacyjnych w ramach II etapu restrukturyzacji PKP, polegających na podziale przedsiębiorstwa na sektory i piony, nie doprowadziło do poprawy zarządzania przedsiębiorstwem i efektywniejszego wykorzystania jego majątku. Wynikało to w głównej mierze z :

- braku systemu rozliczeń w ramach sektorowej organizacji zarządzania przedsiębiorstwem na etapie wprowadzanych zmian,
- ograniczenia samodzielności sektorów i pionów w dysponowaniu środkami finansowymi wypracowanymi przez poszczególne jednostki,

- braku koncepcji co do wyposażenia nowo powstałych jednostek w majątek i zasoby ludzkie niezbędne do wykonywania przypisanych tym jednostkom zadań.

Pomimo, że proces podziału przedsiębiorstwa na sektory i pionowy został w zasadzie zakończony w lipcu 1998 r., to jednak do końca 1998 r. nie opracowano i nie wdrożono w życie systemu rozliczeń w ramach sektorowej organizacji zarządzania. Spowodowane to było w głównej mierze brakiem jakichkolwiek efektów pracy zespołu, powołanego w dniu 15 maja 1997 r., do spraw opracowania ww. rozliczeń. Wprawdzie w dniu 29 grudnia 1998 r. Zarząd PKP uchwałą nr 396 wprowadził w życie wytyczne w sprawie sposobu rozliczeń wewnętrznych, tym niemniej nie określały one w sposób precyzyjny zasad wzajemnych rozliczeń. Przede wszystkim nie określono jednoznacznie zasad ustalania cen na świadczone usługi, ograniczając się do stwierdzenia : „ ceny powinny obejmować koszty bezpośrednie oraz uzasadnioną część kosztów pośrednich przypadającą na okres wykonywanej usługi.”

Brak systemu rozliczeń pomiędzy nowo powstałymi jednostkami, jak również brak rozdzielnego rachunku kosztów powodowały, że sektory i pionowy nie znały faktycznych kosztów swojej działalności, co oznaczało brak możliwości efektywnego gospodarowania powierzonym majątkiem i zasobami ludzkimi.

Pogarszająca się sytuacja finansowa przedsiębiorstwa w 1998 r. spowodowała, że Zarząd PKP ograniczył możliwości dysponowania środkami pieniężnymi jednostkom organizacyjnym PKP. Zarządzeniem Nr 138 Zarządu PKP z dnia 29 czerwca 1998 r.²² wprowadzono system, w którym żadna z jednostek nie mogła swobodnie dysponować uzyskanymi wpływami i wszystkie decyzje związane z regulowaniem własnych zobowiązań należały do kompetencji Dyrekcji Generalnej PKP, bądź Biur Dochodów w Łodzi lub Krakowie. Tym samym poszczególne jednostki PKP miały ograniczony wpływ zarówno na sferę przychodową, jak i kosztową swojej działalności.

Wyniki kontroli wskazują, że powołanie sektorów i pionów w przedsiębiorstwie nie zostało poprzedzone analizą potrzeb wyposażenia tych jednostek w majątek trwały i obrotowy, jak również w zasoby ludzkie stosownie do zadań im powierzonych.

Decyzją nr 29 Prezesa Zarządu PKP z dnia 2 grudnia 1996 r. w sprawie zasięgu działania Dyrekcji Nieruchomości, budynki biurowe oraz budowle związane z funkcjonowaniem sieci technicznych (cieplnych, wodociągowych, gazowych, itp.) przypisane zostały Dyrekcji Nieruchomości. Zgodnie z kolejną decyzją nr 7 Prezesa Zarządu PKP z dnia 28 marca 1998 r. z zasięgu działania Dyrekcji Nieruchomości wyłączono budynki biurowe wraz z gruntami, na których mieściły się siedziby dyrekcji okręgowych kolei państwowych. Nieruchomości te przekazano ponownie właściwym dokp. Zgodnie z zarządzeniem nr 134 Zarządu PKP z dnia

²² Zarządzenie w sprawie zadań i sposobu organizowania systemu zarządzania finansami i gospodarowania środkami pieniężnymi w przedsiębiorstwie państwowym PKP.

22 czerwca 1998 r. w sprawie postępowania związanego z zakończeniem i rozliczeniem działalności dokp oraz wykonawczych jednostek organizacyjnych podległych tym dyrekcjom, ww. nieruchomości przekazane zostały do sektora infrastruktury. W listopadzie 1998 r. zgodnie z telefonogramem służbowym nr 794N ustalono kolejne zasady podziału majątku, zgodnie z którymi budynki siedzib byłych dokp powinny zostać przejęte ponownie przez Dyрекcję Nieruchomości, a sieci służące do rozprowadzania wody, kanalizacji, energii cieplnej itp. powinna przejąć jednostka PKP korzystająca w największym stopniu z tych sieci. Zgodnie z tym telefonogramem w okręgach infrastruktury kolejowej miały powstać kolejne komisje ds. kwalifikacji i przekazywania nieruchomości. Należy przypomnieć, że zgodnie z zarządzeniem nr 134 Zarządu PKP z dnia 22 czerwca 1998 r. w sprawie postępowania związanego z zakończeniem i rozliczeniem działalności dyrekcji okręgowych kolei państwowych oraz wykonawczych jednostek organizacyjnych podległych tym dyrekcjom²³, likwidowane jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa przekazały nowopowstałym jednostkom wszystkie aktywa i pasywa, w tym również rzeczowy majątek trwały.

Stwierdzono ponadto, że wyposażenie jednostek w majątek odbywało się niezgodnie z założeniami II etapu restrukturyzacji PKP, jak również przepisów regulujących zasady działania nowo powstałych jednostek.

Pomimo że „Założenia II etapu restrukturyzacji PKP”, przyjęte do realizacji uchwałą nr 60 Zarządu PKP z dnia 7 maja 1996 r., zakładały wyposażenie sektorów przewozów pasażerskich i towarowych w wagony, to wagony towarowe i część wagonów pasażerskich przekazane zostały do sektora trakcji i zaplecza warsztatowego. I tak przykładowo : na 25 zakładów przewozów pasażerskich 3 z nich wyposażone zostały w wagony (wagony te znajdowały się w ewidencji środków trwałych tych jednostek) zaś pozostałe nie. Na 6708 wagonów będących w dyspozycji sektora przewozów pasażerskich, 506 były własnością sektora a pozostałe sektora trakcji i zaplecza warsztatowego. Tak przeprowadzony podział majątku dokonany został zarówno wbrew ww. założeniom II etapu restrukturyzacji, jak również pozytywnym ocenom pilotażu procesu restrukturyzacji prowadzonego w byłej Wschodniej DOKP w 1997 r. W ramach tego pilotażu zakłady przewozów pasażerskich w Radomiu i Lublinie wyposażone zostały w wagony pasażerskie i taki podział majątku spowodował racjonalizację gospodarki taboru. Zakłady te po utworzeniu sektora przewozów pasażerskich nadal pozostały właścicielem wagonów.

²³ zwanego w dalszej części informacji „zarządzeniem nr 134 z dnia 22 czerwca 1998 r.”

W praktyce gospodarczej PKP miały również miejsce sytuacje, w których użytkownikiem części nieruchomości, z czym wiązało się ponoszenie kosztów ich utrzymania i eksploatacji, była jedna jednostka organizacyjna PKP, podczas gdy przychody z dzierżawy lub wynajmu tych obiektów przejmowane były przez inną jednostkę.

Dyrekcja Okręgowa Infrastruktury Kolejowej w Gdańsku pismami z dnia 25 i 27 listopada 1998 r. zwróciła się do 3 zakładów przewozów towarowych z Gdańska, Gdyni i Olsztyna o przekazanie 5 umów dzierżawy torów, ramp kolejowych lub placów, które znajdowały się w ewidencji środków trwałych jednostek jej podległych. Żadna z jednostek sektora przewozów towarowych umów tych nie przekazała.

Zgodnie z zarządzeniem nr 6 Zarządu PKP z dnia 19 stycznia 1998 r. w sprawie używania przez jednostki organizacyjne PKP nieruchomości administrowanych przez Dyrekcję Nieruchomości, podstawą używania tych nieruchomości jest zawarcie stosownego porozumienia pomiędzy jednostkami. Według stanu na dzień 30 września 1998 r. podpisano ogółem około 62% porozumień w stosunku do wymaganej ich liczby.

Tak przeprowadzona reorganizacja przedsiębiorstwa nie służyła uporządkowaniu gospodarki majątkiem PKP, jak również racjonalizacji jego eksploatacji.

Zarząd PKP nie śledził również kosztów i efektów wprowadzanej reorganizacji. Jedynymi kosztami reorganizacji, które podlegały analizie były koszty realizacji „Paktu Gwarancji Pracowniczych w okresie II etapu restrukturyzacji PKP”. W odniesieniu do pozostałych kosztów i efektów ograniczano się jedynie do ogólnych sformułowań typu :

- ograniczono koszty zarządzania, zatrudnienia i zapasów magazynowych, bez podania konkretnych danych w tym zakresie,
- ograniczono ilość stanowisk kierowniczych, poprawiono przepływ informacji, czy uproszczono struktury organizacyjne również bez wyliczenia konkretnych efektów wprowadzonych zmian.

Do efektów restrukturyzacji zaliczano również ograniczenie wielkości zatrudnienia, prezentując na przykład w dokumencie pn. „Restrukturyzacja PKP - stan wdrożeń i zamierzenia” dane porównawcze wielkości zatrudnienia w stosunku do 1990 r.

O niewłaściwym przygotowaniu tak istotnych zmian organizacyjnych świadczył również sposób ich wprowadzenia pod względem zgodności z postanowieniami ustawy o PKP zawartymi w rozdziale 5 „Organizacja”. Stosownie do postanowień art. 21 ust. 2 ustawy Minister TiGM zatwierdza statut PKP, uchwalony przez Radę PKP. Od 1 lipca 1998 r. Zarząd PKP powołał nowe struktury organizacyjne, które nie były przewidziane w statucie przedsiębiorstwa na etapie dokonywanych zmian. Usankcjonowanie tego stanu nastąpiło

dopiero w dniu 5 listopada 1998 r., tj. w 5 miesięcy po wprowadzonej reorganizacji, kiedy to Minister TiGM na wniosek Rady PKP z dnia 23 października 1998 r. zatwierdził zmiany do statutu PKP.

Podobna sytuacja wystąpiła przy powoływaniu Dyrekcji Trakcji i Zaplecza Warsztatowego. Utworzenie tej jednostki organizacyjnej nastąpiło z dniem 1 lipca 1997 r., podczas gdy zmiana statutu sankcjonująca tę zmianę nastąpiła w dniu 11 kwietnia 1998 r.

W przedsiębiorstwie PKP nie w pełni prawidłowo przebiegał również proces przejmowania majątku trwałego przez nowo utworzone jednostki. Dotyczyło to w pierwszym rzędzie braku kompletnej dokumentacji inwentaryzacyjnej przejętego majątku trwałego, jak również nie w pełni rzetelnego nadzoru nad prawidłowością jego przejęcia.

Pomimo, że zgodnie z zarządzeniem nr 134 Zarządu PKP z dnia 22 czerwca 1998 r., przy przejmowaniu środków trwałych jednostka przekazująca winna sporządzić dowody „PT” w 4 egzemplarzach, z których 1 przekazany powinien być do Dyrekcji Infrastruktury Kolejowej w dokumentacji inwentaryzacyjnej tej jednostki brak było dowodów PT na przejęte środki trwałe.

Dyrekcja nie posiadała w ogóle danych o majątku trwałym przejętym przez Dyrekcję Okręgu Infrastruktury Kolejowej w Warszawie, jak również występowały przypadki braków opisów środków trwałych w innych podległych jednostkach, nieraz o dużej wartości. Przykładowo :

- *z losowo wybranych 55 środków trwałych (budynków) Zakładu Infrastruktury Kolejowej w Lublinie 45 obiektów nie posiadało nazwy i opisu,*
- *W Zakładzie Infrastruktury Kolejowej w Krakowie brakowało nazwy i nie opisane były między innymi następujące pozycje środków trwałych : nr 00012 o wartości początkowej 147.754,82 zł, nr 00014 o wartości początkowej 125.724,37 zł, nr 00130 o wartości początkowej 338.939,87 zł, nr 00175 o wartości początkowej 1.002.378,68 zł, itd.*

W Dyrekcji Trakcji Zaplecza Warsztatowego w Krakowie wbrew „Wytycznym w sprawie prowadzenia postępowania związanego z przekształceniem lokomotywni, wagonowni, zakładów taboru oraz samochodowni, w wykonawcze jednostki organizacyjne p.n. Zakład Taboru” wprowadzonych w życie zarządzeniem nr 34 Zarządu PKP z dnia 17 marca 1998 r. zbiorcze „PT” na każdą grupę środków trwałych wystawione i podpisane zostały z datą wcześniejszą niż wykonano tabulogramy i potwierdzono ich zgodność z zapisem w książkach inwentarza. Miało to miejsce w 25 z 27 nowo powołanych jednostkach. Jednocześnie, zgodnie z ww. wytycznymi, nie przeprowadzono inwentaryzacji przejętych środków trwałych.

3.7. Sytuacja finansowa PKP w latach 1997-1998

Według danych PKP za 9 miesięcy 1998 r. działalność przedsiębiorstwa zamknęła się stratą w wysokości 1.090.872,1 tys. zł, tj. była wyższa o 944.149,1 tys. zł niż w analogicznym okresie 1997 r. Znacznie wzrosło też zadłużenie PKP, które z kwoty 2.251.900 tys. zł w III kwartale 1997 r. osiągnęło kwotę 3.768.500 tys. zł. Pogłębianie się w 1998 r. straty finansowej PKP w stosunku do 1997 r. wynikało ze znacznie szybszego wzrostu kosztów działalności w stosunku do uzyskanych przychodów. I tak koszty działalności w ciągu 9 miesięcy 1998 r. wzrosły o 14,9 % w stosunku do analogicznego okresu 1997 r., podczas gdy przychody jedynie o 1,3 %. Zmniejszenie przyrostu wpływów wynikało w głównej mierze ze spadku przewozów towarów o 9,5 % w stosunku do 1997 r. i spadku przewozów pasażerów o 3,4 %.

W odniesieniu do kosztów działalności, zasadniczy wpływ na ich wzrost wywarły koszty amortyzacji (o 620.600 tys. zł wyższe niż w 1997 r., tj. o 49,3 %), koszty wynagrodzeń (o 317.500 tys. zł wyższe niż w 1997 r., tj. o 14,1 %) oraz koszty finansowe działalności (o 93.900 tys. zł wyższe niż w 1997 r., tj. o 158,1 %).

Wzrost kosztów amortyzacji wynikał w głównej mierze ze zmiany przepisów regulujących te zagadnienia²⁴, jak również z uwagi na brak skutecznych działań przedsiębiorstwa dla pozbycia się zbędnego majątku, niezasadnie obciążającego koszty działalności PKP.

Wzrost kosztów wynagrodzeń wynikał bezpośrednio z polityki płacowej realizowanej przez Zarząd PKP. Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, zasady wynagradzania pracowników PKP ustalane są według układu zbiorowego, a ich wzrost kształtowany jest na podstawie ustaleń komisji trójstronnej ds. społeczno-gospodarczych działającej w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.). Stwierdzono, że w pierwszych trzech kwartałach 1998 r. PKP przekroczyło orientacyjne wskaźniki przyrostu wynagrodzeń, ustalone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie wskaźników przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w 1998 r. (Dz. U. Nr 144, poz. 965) odpowiednio o 9,79 punkta, 6,34 i 5,6. Na tak znaczne przekroczenie omawianego wskaźnika zasadniczy wpływ miały :

- zaliczenie w ciężar wynagrodzeń tzw. świadczeń przejazdowych nieproporcjonalnie do upływającego czasu. W I kwartale 1998 r. wynagrodzenia z tego tytułu obciążone

²⁴ § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. Nr 6, poz. 35, ze zm.) uchylił rozporządzenie Ministra Finansów z 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34, ze zm.) z wyjątkiem przepisów § 10, który obowiązywał do końca 1997 r.

zostały kwotą 35.371 tys. zł przy przewidywanym koszcie całego 1998 r. w wysokości 36.600 tys. zł,

- jednorazowa wypłata dodatku transportowego zgodnie z „Protokołem ustaleń” przyjętych na spotkaniu w dniu 19 marca 1998 r. pomiędzy przedstawicielami 15 związków zawodowych a przedstawicielami Zarządu PKP. Z tego tytułu wypłacono 18.568 tys. zł,
- realizacja postanowień „Paktu Gwarancji Pracowniczych w okresie II etapu restrukturyzacji PKP”, zawartego w dniu 19 marca 1998 r. W ciągu 3 kwartałów 1998 r. z tego tytułu wypłacono ogółem 54.073 tys. zł, a przyrost przeciętnego wynagrodzenia w poszczególnych kwartałach wynikający z tych wypłat wynosił odpowiednio 1,83 %, 2,31 % i 2,45 %. Uwzględniając nawet argumentację PKP o niezaliczaniu ww. wypłat do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, stanowiącego podstawę oceny kształtowania się przyrostu tych wynagrodzeń, należy stwierdzić, że i tak przedsiębiorstwo przekroczyło zakładane wskaźniki.

Stwierdzono również, że „Pakt Gwarancji Pracowniczych w okresie II etapu restrukturyzacji PKP”, zawarty w dniu 19 marca 1998 r. pomiędzy przedstawicielami 15 związków zawodowych a przedstawicielami Zarządu PKP, zawierał postanowienia naruszające obowiązujące prawo.

W „Pakcie Gwarancji Pracowniczych...” z dnia 19 marca 1998 r. znalazły się między innymi następujące postanowienia :

- *w § 6 paktu zawarto nieprawdziwe stwierdzenie, że działania adaptacyjne wobec pracowników PKP będą wspierane przez budżet państwa w zakresie określonym przez ustawę o restrukturyzacji PKP. W momencie podpisywania paktu nie istniała ustawa o restrukturyzacji PKP,*
- *w § 21 zapisano natomiast, iż Zarząd PKP gwarantuje, że do czasu uchwalenia przez Sejm RP ustawy o restrukturyzacji PKP nie będą wydzielone z PKP jednostki organizacyjne w celu ich prywatyzacji lub przekształcenia w inne podmioty gospodarcze. Tym sformulowaniem Zarząd PKP przekroczył swoje kompetencje naruszając postanowienia art. 44 ustawy o PKP, który stanowił, że Minister TiGM może w terminie do 31 grudnia 1998 r. wydzielić z PKP jednostki organizacyjne lub zorganizowane części mienia tego przedsiębiorstwa.*

Wzrost kosztów finansowych działalności spowodowany był w głównej mierze zwiększeniem obciążeń wynikających z obsługi kredytów zaciąganych przez przedsiębiorstwo w 1998r. dla sfinansowania swojej działalności. Przedsiębiorstwo zmuszone było do zaciągania kredytów, celem regulowania bieżących zobowiązań. Według stanu za 9 miesięcy 1998r. kredyty bankowe długoterminowe wynosiły 1.451.789,9 tys. zł i były wyższe o 10,8%

niż na początku 1998r., zaś kredyty krótkoterminowe 167.567,6 tys. zł i były wyższe o 235,2%. Zwiększenie kwot kredytów powodowało zwiększenie kosztów ich obsługi.

Według danych zawartych w rachunku zysków i strat przedsiębiorstwa za 1998 r., koszty finansowe zamknęły się kwotą 255.046,1 tys. zł., tj. były wyższe niż w 1997r. o 34,3%, przy czym odsetki do zapłacenia wzrosły o 94,7% (z 25.125,4 tys. zł. w 1997r. do 48.930,4 tys. zł. w 1998 r.).

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne zakończono 29 stycznia 1999 r. Wszystkie protokoły kontroli zostały, bez zgłoszenia zastrzeżeń, podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek.

W związku z ustaleniami kontroli, do kierowników skontrolowanych jednostek, NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi wnioski, zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w poszczególnych jednostkach pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków pokontrolnych wobec niżej wymienionych podmiotów :

2.1. Pod adresem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej:

- podjęcie doraźnych działań dla poprawy sytuacji finansowej PKP, poprzedzonych dokładną analizą przyczyn nieprawidłowości w działalności przedsiębiorstwa,
- podjęcia działań mających na celu rozdzielenie w przedsiębiorstwie PKP zarządzania liniami kolejowymi od przewozów kolejowych, stosownie do postanowień art. 10 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym,
- spowodowania realizacji przez PKP przepisów art. 23 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591, ze zm.) polegających na wyodrębnieniu w ramach prowadzonej działalności :
 - a) ewidencji kosztów linii kolejowych, z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami,
 - b) ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym ewidencji ilości i wartości przewozów realizowanych na podstawie

uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów.

2.2. Pod adresem Prezesa Zarządu PKP:

- dostosowania rachunkowości przedsiębiorstwa do wymogów określonych w art. 23 ust. 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym, ze szczególnym uwzględnieniem:
 - a) ewidencji kosztów linii kolejowych, z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami,
 - b) ewidencji przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, w tym ewidencji ilości i wartości przewozów realizowanych na podstawie uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów, wynikających z odrębnych przepisów,
- podjęcia decyzji co do wdrożenia bądź zaniechania stosowania systemu „FK-BIS” i aplikacji z nim związanych,
- podjęcia działań dyscyplinujących dostosowanie i wdrożenie w życie Systemu Zarządzania Finansami i Wspomagania Kierownictwa (FMIS), poprzez sporządzenie końcowego kosztorysu przedsięwzięcia, zapewnienia źródeł jego finansowania oraz określenie harmonogramu wdrożenia i konsekwentne jego egzekwowanie,
- dostosowania wyposażenia jednostek organizacyjnych PKP w majątek trwały i obrotowy w stosunku do zadań im powierzonych,
- prowadzenia bieżącej analizy kosztów reorganizacji przedsiębiorstwa i analizy efektywności wprowadzanych rozwiązań,
- dostosowania postanowień „Paktu Gwarancji Pracowniczych...” z dnia 19 marca 1998 r. do obowiązującego prawa.

2.3. Pod adresem jednostek organizacyjnych PKP:

- zakończenia procesu podziału i przekazywania pasywów i aktywów zarówno od jednostek likwidowanych, jak i pomiędzy sektorami i pionami, w tym szczególnie majątku trwałego,
- intensyfikowania działalności kontrolnej w zakresie prawidłowości przekazywania i przejmowania aktywów i pasywów pomiędzy jednostkami,
- uzupełnienia danych w ewidencji środków trwałych, stosownie do wymagań prawa w tym zakresie,
- prowadzenia bieżącego nadzoru działalności zakładów nieruchomości w zakresie zawierania porozumień dotyczących oddawania w użytkowanie jednostkom organizacyjnym PKP administrowanych obiektów,

- zakończenia wyposażania punktów sprzedaży biletów w kasy fiskalne.

3. Wszystkie skontrolowane jednostki poinformowały NIK o przystąpieniu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.1. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował, m.in. o :

- przygotowywaniu decyzji o powołaniu zespołu resortowego do zbadania sytuacji ekonomiczno-finansowej PKP,
- opracowywaniu rządowego programu poprawy sytuacji finansowej PKP oraz projektu ustawy o restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji PKP, uwzględniającego rozdzielenie zarządzania liniami od wykonywania przewozów kolejowych.

3.2. Kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych PKP poinformowali, m.in. o :

- podjęciu kontroli gospodarki środkami trwałymi, w związku z procesami restrukturyzacji przedsiębiorstwa,
- wprowadzeniu nowego wzoru formularza KF-4, zawierającego między innymi wszystkie informacje finansowe niezbędne do otrzymania dotacji przedmiotowej na 1999 r., ustalenia właściwego podziału przychodów z przewozów pasażerskich na rodzaje biletów jednorazowych i okresowych oraz pozostałych przychodów i świadczeń,
- poprawy struktury zatrudnienia poprzez ograniczenie zatrudnienia na stanowiskach nierobotniczych,
- przeprowadzenie przeglądu zatrudnienia na wszystkich stanowiskach pracy pod kątem obciążenia pracą,
- przeprowadzeniu i zakończeniu kontroli przez Dyрекcję Okręgu Infrastruktury Kolejowej w Warszawie w jednostkach jej podległych pod kątem sprawdzenia prawidłowości przejęcia majątku z zapisami w księgach rachunkowych. Poinformowano o zakończeniu podziału aktywów i pasywów do końca 1998 r.,
- ukaraniu, poprzez obniżenie premii kwartalnej w 1999 r., z-cy dyrektora Dyrekcji Okręgu Infrastruktury Kolejowej w Warszawie za niewywiązanie się z obowiązku udzielenia odpowiedzi Najwyższej Izbie Kontroli, na wystąpienie z dnia 10 października 1997 r. w sprawie niedotrzymania przez MARCPOL warunków umowy dzierżawy z dnia 30 grudnia 1996 r.

3.3. Zarząd PKP poinformował m.in. o :

- wprowadzeniu od 1 kwietnia 1999 r. zmian do zakładowego planu kont, umożliwiającego ewidencję przychodów ze sprzedaży usług przewozowych

stosownie do postanowień art. 23 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym. Jednocześnie wprowadzony zostanie nowy wzór formularza sprawozdania z przychodów przewozowych,

- przekazanie majątku trwałego i obrotowego użytkowanego przez jednostki organizacyjne PKP, niezbędnego do wykonywania zadań im powierzonych, nastąpi do końca 1999 r.,
- decyzji Zarządu PKP o stosowaniu przez przedsiębiorstwo PKP modułu systemu rachunkowości zarządczej F-K BIS do czasu wdrożenia Systemu Zarządzania Finansami i Wspomagania Kierownictwa - FMIS.

Warszawa, dnia lipca 1999 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, dnia lipca 1999 r.

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 09 lipca 1999 r.