



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.002.01.2017

P/17/096

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43  
kin@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/17/096 - Przekazywanie dworców kolejowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu ich przebudowy lub remontu

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

*Kontrolerzy*

1. Janusz Łęgowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r.
2. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/29/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r.
3. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/30/2017 z dnia 7 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

*Jednostka kontrolowana* Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna, Al. Jerozolimskie 142 A, 02-305 Warszawa (dalej: PKP S.A. lub Spółka).

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Prezesem Zarządu Spółki jest Pan Krzysztof Mamiński (od dnia 3 marca 2017 r.). W objętym kontrolą okresie wcześniejszym Prezesami Zarządu Spółki byli: Pan Jakub Karnowski (od dnia 11 kwietnia 2012 r. do dnia 30 listopada 2015 r.), Pan Bogusław Kowalski (od dnia 11 grudnia 2015 r. do dnia 14 grudnia 2015 r.), Pan Mirosław Pawłowski (od dnia 14 grudnia 2015 r. do dnia 7 kwietnia 2016 r. p.o. Prezesa, od dnia 7 kwietnia 2016 r. do dnia 3 marca 2017 r. Prezes Zarządu).

(dowód: akta kontroli str. 7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w objętym kontrolą okresie (lata 2013-2016).

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Na koniec 2016 r. PKP S.A. zarządzała łącznie 2 117 obiektami dworcowymi, z których 1 504 było wyłączonych z eksploatacji. W latach 2013-2016 Spółka zbyła łącznie 265 dworców i przyległych terenów kolejowych, w tym 200 dworców przekazała (zbyła) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), a także dokonała fizycznej likwidacji 124 nieczynnych obiektów dworcowych. Liczba przekazanych JST dworców, jak również tryb ich przekazania były efektem negocjacji stron, nie były więc zależne wyłącznie od PKP S.A.

Zarząd PKP S.A. opracował i przyjął do realizacji dokument pn. „Strategia i kategoryzacja dworców kolejowych PKP 2014-2020”<sup>2</sup>, który określał podstawowe założenia i cele w zakresie zarządzania dworcami kolejowymi. Działania Spółki dotyczące zbywania dworców były zgodne z jej planami rozwojowymi i przyjętą Strategią. Zarząd Spółki prowadził także analizy ekonomiczne dotyczące kosztów utrzymania i przychodów z nieruchomości dworcowych, w tym dworców wyłączonych z eksploatacji. Łączne koszty poniesione przez PKP S.A. z tytułu utrzymania wszystkich dworców kolejowych wyniosły w latach 2013-2016

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Przyjęty uchwałą nr 10 Zarządu PKP S.A. z dnia 13 stycznia 2015 r. oraz zatwierdzony przez Radę Nadzorczą PKP S.A. uchwałą nr 1067/181/VI z dnia 28 stycznia 2015 r., dalej: Strategia.

725 437 tys. zł, w tym 110 774,2 tys. zł stanowiły koszty utrzymania dworców wyłączonych z obsługi podróżnych, które były wyższe od przychodów uzyskiwanych z tych nieruchomości (deficyt w latach 2013-2016 wyniósł 84 046,1 tys. zł).

Analiza wybranej w sposób celowy próby dokumentacji 40 dworców i terenów kolejowych przekazanych do JST<sup>3</sup> (20 o największej i 20 o najmniejszej wartości) nie wykazała nieprawidłowości. Do wniosków załączony był komplet dokumentów, zgodnie z procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w Spółce. Wartość przekazywanych nieruchomości była określana na podstawie aktualnych operatów szacunkowych sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych. Jednostki organizacyjne PKP S.A. przygotowujące przekazanie nieruchomości uzyskały wymagane przepisami zgody właściwych organów.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Dobór dworców kolejowych do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego.**

Opis stanu faktycznego

PKP S.A. zarządzała zarówno dworcami wykorzystywanymi do obsługi ruchu kolejowego (pasażerskiego), jak i wyłączonymi z użytkowania. Na koniec 2013 r. w zarządzie PKP S.A. pozostawało łącznie 2 397 dworców w tym: 625 (26,1%) wykorzystywanych do obsługi ruchu kolejowego oraz 1 772 dworce wyłączone z użytkowania. W kolejnych latach nastąpiło zmniejszenie liczby dworców, którymi zarządzała PKP S.A. I tak:

- na koniec 2014 r. było to 2 283 dworców w tym 613 (26,9%) wykorzystywanych do obsługi ruchu kolejowego;
- na koniec 2015 r. było to 2 135 dworców w tym 610 (28,6%) wykorzystywanych do obsługi ruchu kolejowego;
- na koniec 2016 r. było to 2 117 dworców w tym 613 (29%) wykorzystywanych do obsługi ruchu kolejowego.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Liczba dworców wyłączonych z użytkowania, zagospodarowanych na inne cele użytkowania, w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w 2013 r. 1 424 (co stanowiło 80,4% dworców wyłączonych z użytkowania);
- w 2014 r. 1 295 (77,5%);
- w 2015 r. 1 201 (78,8%);
- w 2016 r. 1 100 (73,1%).

Liczba dworców stanowiących tzw. „pustostany” w analizowanym okresie wynosiła:

- w 2013 r. 348 (co stanowiło 19,6% liczby dworców wyłączonych z użytkowania);
- w 2014 r. 375 dworców (22,5%);
- w 2015 r. 324 dworców (21,2%);
- w 2016 r. 404 dworców (36,9%).

Liczba wyłączonych z użytkowania dworców posiadających nieuregulowany stan prawny wynosiła:

- w 2013 r. 409 (co stanowiło 23,1% liczby dworców wyłączonych z użytkowania);
- w 2014 r. 399 dworców (23,9%);
- w 2015 r. 215 dworców (14,1%);
- w 2016 r. 203 dworców (13,5%).

(dowód: akta kontroli str. 101)

<sup>3</sup> Łączna wartość 40 przekazywanych nieruchomości poddanych analizie (według operatów szacunkowych) wyniosła 51 801,5 tys. zł.

W 2013 r. Zarząd PKP S.A. zainicjował prace nad opracowaniem strategii Spółki w zakresie gospodarowania dworcami kolejowymi. Ich efektem było przyjęcie Strategii, które zawierała kluczowe wnioski, analizy zarządzania dworcami oraz nowe kierunki w tym zakresie. Wskazywała także cele, m.in. poprawę satysfakcji pasażerów i klientów; głównie poprzez wprowadzenie standardów usług minimum; poprawę efektywności i optymalizację kosztów, m.in. poprzez integrację usług utrzymania oraz wprowadzenie standardów zarządczych zgodnych z praktyką rynkową, m.in. poprzez standaryzację usług utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 16-89)

Stosownie do zapisów Strategii, wyłączona została możliwość zbywania jedynie dworców kategorii premium (19 dworców)<sup>4</sup> i wojewódzkich (15 dworców). Jednocześnie zalecane było zbywanie dworców czynnych na rzecz JST. Ważnym kryterium przekazywania dworców na rzecz JST były uwarunkowania ekonomiczne związane z ich utrzymaniem. PKP S.A. koncentrowała się na przekazywaniu dworców, w stosunku do których przychody osiągane z wynajmu nie pokrywały kosztów ich utrzymania. Ponadto przekazywano dworce, w stosunku do których w bardzo krótkiej perspektywie czasowej zachodziłaby konieczność wydatkowania znacznych środków finansowych na remont lub modernizację.

(dowód: akta kontroli str. 16-89, 103-104)

Realizując postanowienia Strategii, w przypadku każdego zbywanego dworca, w tym również na rzecz JST, Spółka poprzedzała swoje działania szczegółową analizą ekonomiczną tej transakcji. Zbycie dworca poprzedzone było analizą jego zgodności ze Strategią. Zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez ministra właściwego ds. transportu, nadzorującego PKP S.A. (dalej: Minister), w każdym przypadku zbycia czynnego dworca wymagana była akceptacja Ministra na wstępie takiej procedury.

(dowód: akta kontroli str. 16-89, 102)

Zgodnie ze Strategią, w każdym roku analizowanego okresu PKP S.A. opracowywała harmonogramy (plany) zbywania dworców kolejowych. Dotyczyły one obszaru całego kraju. Były one zatwierdzane przez Pełnomocnika Zarządu PKP S.A. ds. Nieruchomości.

W latach 2013-2016 planowano przekazać JST w różnych formach (sprzedaż, nieodpłatne przekazanie, przekazanie w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych) 391 dworców, a przekazano 200, tj. 51,2% liczby planowanej (w 2013 r. 83 z planowanych 88, w 2014 r. 45 z planowanych 124, w 2015 r. 46 z planowanych 127, w 2016 r. 26 z planowanych 52).

Dyrektor Biura Zarządu wyjaśnił m.in., że (...) *na taką skuteczność ich realizacji miało wpływ bardzo wiele czynników, przy czym należy szczególnie podkreślić, że prawie zawsze rozmowy z JST były bardzo trudne albowiem dotyczyły obiektów znajdujących się w stanie technicznym wymagającym wydatkowania znacznych środków finansowych na jego poprawę. Niejednokrotnie mieliśmy do czynienia z sytuacjami, że mimo aprobaty przez kierującego Gminą na przejęcie dworca kolejowego, jego zamierzenia nie uzyskiwały akceptacji Rady Gminy. Część JST wycofywała się z rozmów w sprawie przejęcia dworca z uwagi na nieaprobowanie stawianych przez nas warunków dotyczących zapewnienia w przejętym obiekcie obsługi podróżnych (wymóg udostępniania pomieszczeń na kasy biletowe, czynne poczekalnie, wc). Aby zachęcić drugą stronę do podjęcia rozmów w tym trudnym temacie, PKP S.A. rokrocznie opracowywała foldery informujące o istnieniu*

<sup>4</sup> Obsługujące ruch międzynarodowy, międzywojewódzki i regionalny, tj. w szczególności: Bydgoszcz Główna, Gdańsk Główny, Katowice, Kraków Główny, Łódź Kaliska, Poznań Główny, Szczecin Główny, Warszawa Centralna, Warszawa Wschodnia, Wrocław Główny.

możliwości przekazywania przez nas tego majątku. Ich wysłanie JST niejednokrotnie zapoczątkowywało podjęcie rozmów w tym zakresie (...).

(dowód: akta kontroli str. 102-103, 110-115)

W latach 2013-2016 Spółka dokonała fizycznej likwidacji 124 nieczynnych obiektów dworcowych oraz zbyła łącznie 265 dworców kolejowych, z tego 200 na rzecz JST w przewidzianych prawem formach – 158 (79%) przekazano nieodpłatnie na realizację zadań własnych w dziedzinie transportu, (na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>5</sup>), 16 (8%) przekazano nieodpłatnie ze względów ekonomicznych (na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o komercjalizacji), 16 (8%) sprzedano JST bez przeprowadzenia przetargów (na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o komercjalizacji oraz § 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych<sup>6</sup>, pięć dworców (2,5%) przekazano na podstawie art. 18a ustawy o komercjalizacji. Ponadto w analizowanym okresie cztery dworce w 100% zostały przekazane w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych (na podstawie art. 40. ust. 2 pkt 8 ustawy o komercjalizacji), a jeden w 2013 r. sprzedano za kwotę 150 100 zł w wyniku przeprowadzonego przetargu (na podstawie art. 40. ust. 1 ustawy o komercjalizacji). Podczas przekazywania dworców na rzecz JST w latach 2013-2016 nie stosowano trybu zbywania dworców określonego w art. 18d ustawy o komercjalizacji. W wyjaśnieniach Dyrektor Biura Zarządu PKP S.A. stwierdził, że powodem takiego stanu rzeczy był brak jakiegokolwiek zainteresowania JST przejmowaniem nieruchomości dworcowych na zasadach określonych w tym artykule, a ponadto przy negocjowaniu przez PKP S.A. przekazywania dworców w trybie art. 39 ust. 3 ww. ustawy żadna z JST nigdy, nawet wstępnie, nie chciała negocjować przejęcia od PKP S.A. tych nieruchomości w trybie art. 18d.

Nabywcami pozostałych 65 dworców kolejowych zostały osoby fizyczne lub inne osoby prawne. Z dworców przekazanych na rzecz JST, 120 zlokalizowanych było przy czynnych liniach kolejowych, 56 przy nieczynnych liniach kolejowych, a 24 przy liniach wąskotorowych.

Łączne wpływy ze sprzedaży dworców w okresie objętym kontrolą wyniosły 3 769 059,49 zł (w tym 3 618 959,49 zł sprzedaż bezprzetargowa).

(dowód: akta kontroli str. 90-104, 436)

Łączne koszty ponoszone w latach 2013-2016 przez PKP S.A. z tytułu utrzymania wszystkich dworców kolejowych wyniosły 725 437,0 tys. zł, w tym 110 774,2 tys. zł (15,3%) stanowiły koszty utrzymania dworców wyłączonych z obsługi podróży. Przychody osiągnięte przez Spółkę z tytułu administrowania dworcami, tj. przychody z tytułu udostępniania wolnych powierzchni innym podmiotom, w latach 2013-2016 wyniosły 641 390,9 tys. zł, w tym 83 845,1 tys. zł (13,1%), stanowiły przychody z dworców wyłączonych z obsługi podróży.

Koszty ponoszone przez PKP S.A.<sup>7</sup> w okresie objętym kontrolą przekraczały przychody. Deficyt w latach 2013-2016, wyniósł 84 046,1 tys. zł w przypadku dworców ogółem, a w przypadku wyłączonych z obsługi pasażerów 26 929,1 tys. zł (32%).

(dowód: akta kontroli str. 101)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 680, dalej: ustawa o komercjalizacji.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 155, poz. 1231, dalej: rozporządzenie ws. przetargów i rokowań.

<sup>7</sup> Wynagrodzenia zespołów utrzymania nieruchomości, amortyzacja, podatki i opłaty, zużycie energii, materiały, usługi utrzymaniowe, usługi eksploatacyjne, usługi ochrony i ppoż.

W latach 2013-2016 koszty związane z przekazywaniem obiektów dworcowych wyniosły 1 480,4 tys. zł, z tego łączne koszty przekazania obiektów dworcowych do JST wyniosły 1 223,1 tys. zł (w 2013 r. 480,9 tys. zł, 2014 r. 461,2 tys. zł, 2015 r. 138,4 tys. zł, 2016 r. 142,6 tys. zł), a łączne koszty dotyczące obiektów dworcowych których nie udało się przekazać wyniosły 257,4 tys. zł (w 2013 r. 68,3 tys. zł, 2014 r. 104,9 tys. zł, 2015 r. 37,4 tys. zł, 2016 r. 46,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 435)

Dyrektor Biura Zarządu PKP S.A. wyjaśnił m.in. że (...) *na wydatki te składały się koszty: podziałów geodezyjnych, wyceny nieruchomości oraz pozyskania dokumentów źródłowych w postaci wypisów i wyrysów, ksiąg wieczystych. (...)* Z uwagi na ponoszenie przez nas tych kosztów zazwyczaj staraliśmy się aby koszt sporządzenia aktu notarialnego ponosiły JST.

(dowód: akta kontroli str. 104 )

Zaległości w regulowaniu podatku od nieruchomości przez PKP S.A. wyniosły:

- na dzień 31 grudnia w 2013 r. łącznie 13 225,5 tys. zł;  
występowały one w województwach: kujawsko-pomorskim (w wyniku przekazania budynku dworca Śliwice na rzecz Gminy Śliwice zobowiązanie zmniejszono o 64 520 zł), lubelskim, lubuskim (w wyniku przekazania budynku dworca Łęknica na rzecz Gminy Miejskiej Łęknica zobowiązanie zmniejszono o 27 819 zł), łódzkim, małopolskim, mazowieckim, opolskim, podlaskim, pomorskim (w wyniku przekazania budynków dworców: Sierakowice na rzecz Gminy Sierakowice zobowiązanie zmniejszono o 33 523,2 zł; Kartuzy na rzecz Gminy Kartuzy zobowiązanie zmniejszono o 204 468 zł; Czernichów na rzecz Gminy Czernichów zobowiązanie zmniejszono o 99 264,36 zł), śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim;
- na dzień 31 grudnia 2014 r. łącznie 2 629,6 tys. zł;  
występowały one w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim (w wyniku przekazania budynku dworca Gącz na rzecz Gminy Janowiec Wielkopolski zobowiązanie zmniejszono o 48 000 zł), lubelskim, łódzkim, mazowieckim, opolskim, pomorskim, śląskim (w wyniku przekazania budynku dworca Wisła Uzdrawisko na rzecz Gminy Wisła zobowiązanie zmniejszono o 223 945 zł), warmińsko-mazurskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim;
- na dzień 31 grudnia 2015 r. łącznie 2 071,7 tys. zł;  
występowały one w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, pomorskim (w wyniku przekazania budynku dworca Lisewo Malborskie na rzecz Gminy Lichnowy zobowiązanie zmniejszono o 95 118,8 zł), śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim;
- na dzień 31 grudnia 2016 r. łącznie 2 086,4 tys. zł;  
występowały one w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, pomorskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim.

(dowód: akta kontroli str. 90)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Przekazywanie i zbywanie budynków dworców kolejowych.

### 2.1. Analiza dokumentów w zakresie przekazywania wybranych dworców kolejowych do JST

Opis stanu faktycznego

Analiza wybranych 40 spraw z lat 2013-2016 dotyczących przekazywania nieruchomości kolejowych nie wykazała nieprawidłowości. Przekazanie 34 nieruchomości nastąpiło w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o komercjalizacji, w tym m.in.:

- budynek dworca Przeworsk Wąskotorowy i Dynów oraz 22 działki stanowiące część linii wąskotorowej Przeworskiej Kolei Dojazdowej nr 1016 odc. Przeworsk Wąskotorowy – Dynów o wartości 10 563,4 tys. zł, przekazane Powiatowi Przeworskiemu;
- budynek dworca Toruń Główny – dz. 83/5 wraz z prawem własności zabudowy o wartości 4 130 tys. zł, przekazany Gminie miejskiej Toruń;
- część linii kolejowej (dz. nr 161, 446, 354, 497, 154/2, 154/3, 309, 96, 613, 382, 552) Jędrzejów Wąskotorowy – Szczucin na odcinku Jędrzejów Wąskotorowy – Umianowice wraz z budynkiem stacji kolejowej Jesionna – Jędrzejowska Kolejka Dojazdowa o wartości 3 648 tys. zł, przekazane Gminie Jędrzejów;
- działka nr 180 wraz z prawem własności zabudowy, w tym budynek dworca stacji Umianowice o wartości 2.747 tys. zł, przekazane Gminie Kije;
- mienie stanowiące linię wąskotorową Krotoszyńska Kolejka Wąskotorowa na odc. Pleszew Wąskotorowy – Pleszew Miasto, tj. prawo użytkowania wieczystego 47 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 9,0030 ha, wraz z prawem własności budynków, budowli i urządzeń, w tym budynków nieczynnych dworców kolejowych: Pleszew Wąskotorowy i Pleszew Miasto o wartości 4 763,7 tys. zł, przekazane Gminie Pleszew;
- prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych obejmujących 70 działek stanowiących część Kaliskiej Kolei Dojazdowej na linii wąskotorowej o długości 74,876 km na odcinku Opatówek Wąskotorowy – Turek z odgałęzieniem Żelazków – Russów, tj. prawo użytkowania wieczystego 70 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 87,8087 ha wraz z prawem własności budynków i budowli, w tym budynków nieczynnych dworców kolejowych: Opatówek Wąskotorowy, Zbiersk i Turek o wartości 10 812,9 tys. zł, przekazane Powiatowi Kaliskiemu.

Trzy nieruchomości zbyto w trybie § 29 rozporządzenia ws. przetargów i rokowań:

- nieruchomość gruntowa położona w Rudzie Śląskiej z prawem własności znajdującej się na niej zabudowy, w tym budynku dworca kolejowego Ruda Chebzie za cenę 924,5 tys. zł (§ 29 ust. 2);
- nieruchomość zabudowana budynkiem dworca w miejscowości Liniewo o wartości 39,8 tys. zł, zbyta Gminie Liniewo (§ 29 ust.2);
- nieruchomość zabudowana budynkiem dworca w miejscowości Krzanowice Południowe, o wartości 33,7 tys. zł, zbyta Gminie Krzanowice (§ 29 ust.1).

Przekazanie dwóch nieruchomości nastąpiło w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o komercjalizacji:

- nieruchomość zabudowana budynkiem dworca w miejscowości Kamieńsk o wartości 35,6 tys. zł, przekazana Gminie Kamieńsk;
- nieruchomość zabudowana budynkiem dworca w miejscowości Sieniawa o wartości 115 tys. zł, przekazana Gminie Łagów.

Jedną nieruchomość zabudowaną budynkiem dworca w miejscowości Gącz o wartości 89,1 tys. zł przekazano w trybie art. 39 ust. 3 oraz art. 40 ust. 2 pkt 8

ustawy o komercjalizacji na warunkach określonych w art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>8</sup> Gminie Janowiec Wielkopolski

We wszystkich poddanych kontroli sprawach przygotowano aktualne operaty szacunkowe. Stosownie do procedur wewnętrznych<sup>9</sup> wnioski o przekazanie nieruchomości JST zawierały konieczne załączniki i zgody właściwych organów PKP S.A. W przypadku nieruchomości położonych przy użytkowanych liniach kolejowych lub liniach kolejowych czasowo wyłączonych z użytkowania, PKP S.A. każdorazowo w aktach notarialnych nakładała na nowych właścicieli nieruchomości obowiązki związane z prawem swobodnego dostępu do urządzeń i torów kolejowych oraz koniecznością udostępnienia pomieszczeń do obsługi podróżnych (kasa biletowa i poczekalnia). Zbywając nieruchomości o wartości rynkowej przekraczającej równowartość kwoty 50 tys. euro uzyskiwano zgody Ministra, stosownie do obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 ustawy o komercjalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 90-95, 116-121, 133-137, 146-429)

## **2.2. Nadzór nad przekazywaniem dworców kolejowych do JST.**

Nadzór nad zadaniami związanymi z przekazywaniem dworców kolejowych JST (zbywaniem odpłatnym i przekazaniem nieodpłatnym) został przypisany do właściwych komórek organizacyjnych funkcjonujących w ramach PKP S.A. Centrala. Uchwałą nr 959 z dnia 10 grudnia 2012 r. Zarząd PKP S.A. wprowadził nowy Regulamin Organizacyjny Spółki. Stosownie do jego postanowień, w PKP S.A. Centrala powstał Departament Geodezji i Współpracy z Samorządami (§ 28), który realizował zadania m.in. w zakresie: współpracy ze Skarbem Państwa i JST w zakresie zagospodarowania nieruchomości Spółki, opracowywania i wdrażania kompleksowych planów zagospodarowania nieruchomości, w tym nieczynnych dworców i linii kolejowych oraz współpracy z Departamentem Sprzedaży Nieruchomości w zakresie zbywania odpłatnego nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub JST. Zadania Departamentu Geodezji i Współpracy z Samorządami realizowane były przez wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy, wchodzące w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Departamentu, Dyrektorów Regionalnych ds. Geodezji i Współpracy z Samorządami wchodzących w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Departamentu, wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy wchodzące w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami. Wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy podlegały bezpośrednio właściwym Dyrektorom Regionalnym ds. Geodezji i Współpracy z Samorządami, którzy kierowali, organizowali i koordynowali realizację zadań Departamentu w obszarze działania właściwego Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami. Nadzór nad realizacją zadań sprawował Dyrektor Departamentu.

Załącznikiem do Regulaminu Organizacyjnego Spółki był Ramowy Regulamin Organizacyjny PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami, który określał strukturę organizacyjną Oddziału. W ramach powyższej struktury w każdym

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

<sup>9</sup> Procedura procesowa obrót nieruchomościami niemieszkalnymi PP-KNN-02 z 1 października 2008 r., zatwierdzona do stosowania przez Członka Zarządu Dyrektora Zarządzania Nieruchomościami:

- Decyzja nr 2 Dyrektora Zarządzającego ds. Nieruchomości z dnia 12 lutego 2014 r w sprawie przyjęcia Procedury zbywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przez PKP S.A.;
- Decyzja Nr 67 Dyrektora Zarządzającego ds. Nieruchomości z dnia 17 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia procedury zbycia nieruchomości przez PKP S.A.;
- Uchwała nr 265 Zarządu PKP S.A. z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia zasad zbycia nieruchomości przez spółkę PKP S.A.



Oddziale powstał Wydział Współpracy z Samorządami, który realizował w szczególności następujące zadania:

1. współpraca ze Skarbem Państwa, JST w zakresie zagospodarowania nieruchomości;
2. sporządzanie wykazów mienia proponowanego do przekazania JST oraz Skarbowi Państwa i przygotowywania propozycji w tym zakresie, w rozliczeniu z zaległościami podatkowymi PKP S.A.;
3. sporządzanie wykazów mienia i przygotowywania propozycji w zakresie nieodpłatnego przekazania, w tym zagospodarowania nieczynnych linii kolejowych, JST, Skarbowi Państwa oraz państwowym jednostkom organizacyjnym.

Uchwałą nr 555 z dnia 19 września 2013 r. Zarząd PKP S.A. zmienił Uchwałę Nr 959 Zarządu PKP S.A. z dnia 10 grudnia 2012 r. Wprowadzono m.in. zmiany w Regulaminie Centrali Spółki w zadaniach Departamentu Geodezji i Współpracy z Samorządami, a także uchylono Ramowy Regulamin Organizacyjny PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami i przyjęto Szczegółowy Regulamin Organizacyjny Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami, który w § 21 określał zadania Wydziału Współpracy z Samorządami, podległego Departamentowi Geodezji i Współpracy z Samorządami PKP S.A. Centrali. Do zakresu działania Wydziału Współpracy z Samorządami należały m.in. sprawy:

1. wypracowywania wspólnie z JST oraz przedstawicielami Skarbu Państwa, propozycji w zakresie zagospodarowania zbędnego mienia PKP S.A. (dot. również nieruchomości, których zagospodarowanie realizowane było w innych departamentach PKP S.A. Centrali, w tym m.in. niesprzedanych lokali mieszkalnych);
2. sporządzania i bieżącej aktualizacji (monitoringu) harmonogramów dotyczących zagospodarowania dworców kolejowych i linii kolejowych zbędnych z punktu widzenia działalności prowadzonej przez spółki Grupy PKP, będących przedmiotem planowanego zbycia na rzecz JST;
3. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie przeniesienia zbędnych nieruchomości na rzecz JST, w rozliczeniu za zaległości PKP S.A. z tytułu podatku od nieruchomości w trybie art. 66 ustawy - Ordynacja podatkowa;
4. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz JST, Skarbu Państwa oraz państwowych jednostek organizacyjnych w trybie art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o komercjalizacji, w tym m.in. nieruchomości po zlikwidowanych liniach kolejowych oraz dworców objętych harmonogramami, o których mowa w pkt 2 powyżej oraz innych nieruchomości zbędnych z punktu widzenia prowadzonej działalności;
5. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zbycia na rzecz JST dworców kolejowych w trybie art. 18d ustawy o komercjalizacji;
6. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zrzeczenia się zbędnych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz zamiany nieruchomości z JST w trybie art. 15 i 16 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup>;
7. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zbycia zbędnych nieruchomości stanowiących czynne linie kolejowe na rzecz JST w trybie art. 18a ustawy o komercjalizacji;
8. przygotowywania i kompletowania dokumentacji oraz realizacji działań niezbędnych do sfinalizowania transakcji zbycia nieruchomości (w formie aktu notarialnego) oraz sporządzania wniosków na Zarząd PKP S.A. dotyczących wyrażenia zgody na przekazywanie zbędnych nieruchomości JST, Skarbowi

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.

Państwa i państwowym jednostkom organizacyjnym w trybie i na zasadach określonych w pkt 3-8 powyżej.

Uchwałą Nr 383 z dnia 30 czerwca 2015 r. Zarządu PKP S.A. (obowiązującą od dnia 1 sierpnia 2015 r.), zmieniającą Uchwałę Nr 959 Zarządu PKP S.A. z dnia 10 grudnia 2012 r. wprowadzono następujące zmiany: w związku z likwidacją Departamentu Geodezji i Współpracy z Samorządami zadania należące do zlikwidowanego Departamentu przypisano Departamentowi Sprzedaży i Współpracy z Samorządami (§ 23). Zgodnie z wprowadzonymi zmianami do zadań tego Departamentu należały m.in. sprawy: współpracy ze Skarbem Państwa i JST w zakresie zagospodarowania nieruchomości Spółki, wnioski, analizy i opiniowanie wniosków do Zarządu PKP S.A. w sprawie obrotu nieruchomościami.

Zadania Departamentu Sprzedaży i Współpracy z Samorządami realizowane były przez:

- wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy – wchodzące w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Departamentu,
- Dyrektorów Regionalnych ds. Sprzedaży Nieruchomości i Współpracy z Samorządami – wchodzących w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Departamentu,
- wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy – wchodzące w skład wewnętrznej struktury organizacyjnej Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami.

Wydziały, zespoły, samodzielne stanowiska pracy podlegały bezpośrednio właściwym Dyrektorom Regionalnym ds. Sprzedaży i Współpracy z Samorządami, którzy bezpośrednio kierowali, organizowali oraz koordynowali realizację zadań Departamentu w obszarze działania właściwego Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami.

Jednocześnie w Szczegółowym Regulaminie Organizacyjnym Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami wprowadzono zmianę, zgodnie z którą Wydział Współpracy z Samorządami podlegał Departamentowi Sprzedaży i Współpracy z Samorządami PKP S.A. Centrali, przy czym zakres jego zadań nie uległ zmianie.

Uchwałą Nr 106 z dnia 23 marca 2016 r. Zarząd PKP S.A. wprowadził nowy Regulamin Organizacyjny Spółki Polskie Koleje Państwowe S.A., obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2016 r. (do chwili obecnej). Stosownie do postanowień tego regulaminu zadania z zakresu współpracy z samorządami w PKP S.A. Centrali zostały przypisane do Biura Obrotu Nieruchomościami (§ 22), które m.in. realizuje zadania w zakresie:

- organizacji obrotu i komercjalizacji oraz koordynacji i nadzoru nad obrotem i komercjalizacją nieruchomości należących do Spółki,
- współpracy ze Skarbem Państwa i JST w zakresie zagospodarowania nieruchomości Spółki.

W załączniku nr 3 do nowego Regulaminu ustalono brzmienie nowego Szczegółowego Regulaminu Organizacyjnego PKP S.A. Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami. Zgodnie z jego postanowieniami zadania z zakresu współpracy z samorządami w PKP S.A. Oddziałach Gospodarowania Nieruchomościami zostały przypisane Wydziałowi Współpracy z Samorządami (§ 16). Zasadnicza zmiana, która została wprowadzona w nowym Regulaminie w zakresie zarządzania nieruchomościami polegała na zlikwidowaniu bezpośredniej podległości pionowej Biura w Centrali nad wydziałami w Oddziałach, co było konsekwencją zastąpienia dotychczasowego zarządzania pionowego zarządzaniem obszarowym. Realizacja zadań Oddziału spoczywa zatem obecnie na kierownictwie Oddziału.

Do zakresu działania Wydziału Współpracy z Samorządami należą w szczególności sprawy:

1. wypracowywania, wspólnie z JST oraz przedstawicielami Skarbu Państwa propozycji w zakresie zagospodarowania zbędnego mienia PKP S.A. (dot. również nieruchomości, których zagospodarowanie realizowane jest w innych biurach PKP S.A. Centrali, w tym m. in. niesprzedanych lokali mieszkalnych);
2. sporządzania i bieżącej aktualizacji (monitoringu) harmonogramów dotyczących zagospodarowania dworców kolejowych i linii kolejowych zbędnych z punktu widzenia działalności prowadzonej przez spółki Grupy PKP, będących przedmiotem planowanego zbycia na rzecz JST;
3. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie przeniesienia zbędnych nieruchomości na rzecz JST w rozliczeniu za zaległości PKP S.A. z tytułu podatku od nieruchomości w trybie art. 66 ustawy - Ordynacja podatkowa;
4. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz JST, Skarbu Państwa oraz państwowych jednostek organizacyjnych w trybie art. 39 ust. 3 i 4 ustawy o komercjalizacji, w tym m.in. nieruchomości po zlikwidowanych liniach kolejowych oraz dworców objętych harmonogramami, o których mowa w pkt 2 powyżej oraz innych nieruchomości zbędnych z punktu widzenia prowadzonej działalności;
5. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zbycia na rzecz JST dworców kolejowych w trybie art. 18d ustawy;
6. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zrzeczenia się zbędnych nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz zamiany nieruchomości z JST w trybie art. 15 i 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
7. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zbycia zbędnych nieruchomości, stanowiących czynne linie kolejowe na rzecz JST w trybie art. 18a ustawy o komercjalizacji;
8. przygotowywania propozycji i wniosków w zakresie zbycia nieruchomości zbędnych z punktu widzenia działalności prowadzonej przez spółki Grupy PKP w trybie mieszanym, obejmującym tryb i zasady określone w pkt 3-7 powyżej i innych form zbycia;
9. przygotowywania i kompletowania dokumentacji oraz realizacji działań niezbędnych do sfinalizowania transakcji zbycia nieruchomości (w formie aktu notarialnego) oraz sporządzania wniosków na Zarząd PKP S.A. dotyczących wyrażenia zgody na przekazywanie zbędnych nieruchomości JST, Skarbowi Państwa i państwowym jednostkom organizacyjnym w trybie i na zasadach określonych w pkt 3-8 powyżej;
10. opracowywania rocznych planów rzeczowo-finansowych w zakresie zbywania nieruchomości na rzecz JST oraz sporządzanie wymaganych sprawozdań z realizacji zadań planowych.

(dowód: akta kontroli str. 8-15)

W latach 2013-2016 Departamenty odpowiedzialne za przekazywanie nieruchomości w cyklach kwartalnych przedkładały Pełnomocnikowi Zarządu ds. Nieruchomości informację o realizacji przyjętych harmonogramów przekazywania dworców. Powyższe informacje stanowiły podstawę do sporządzenia dalszych analiz w zakresie zarządzania procesem przekazywania majątku.

(dowód: akta kontroli str. 8-15, 138-145)

W okresie objętym kontrolą w PKP S.A. nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych dotyczących zagadnień przekazywania dworców do JST.

W Centrali PKP S.A. i Oddziałach Spółki w latach 2013-2016 nie prowadzono kontroli wewnętrznych i audytów wewnętrznych obejmujących swoim zakresem zagadnienia związane z przekazywaniem budynków dworców kolejowych do JST.

W okresie objętym kontrolą właściwe komórki organizacyjne PKP S.A. nie zgłaszały propozycji tematów kontroli wewnętrznych lub audytów wewnętrznych związanych z przekazywaniem budynków dworców kolejowych na rzecz JST. Tym samym, w przygotowywaniu rocznych planów audytu lub kontroli poziom istotności przedmiotowych ryzyk nie determinował uwzględniania tematów kontroli lub audytów wewnętrznych obejmujących omawiane kwestie. Zagadnienie dotyczące przekazywania dworców kolejowych JST w latach 2013-2016 nie były również przedmiotem audytów i kontroli doraźnych zleczanych przez Zarządy PKP S.A.

(dowód: akta kontroli, str. 100-109)

W roku 2016 do PKP S.A. wpłynął jeden wniosek o udostępnienie informacji na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>11</sup>, w zakresie nieruchomości PKP zbytych na rzecz JST za cały okres istnienia Spółki. W odpowiedzi na wniosek przekazano następujące informacje: zestawienie nieruchomości, które zostały przekazane nieodpłatnie na rzecz JST i Skarbu Państwa za lata 2010-2015 oraz zestawienie nieruchomości, które zostały sprzedane na rzecz JST i Skarbu Państwa za lata 2008-2015.

Odnosnie dokumentacji dotyczącej skarg i wniosków za lata 2013-2015, Zastępca Dyrektora Biura Zarządu PKP S.A. wyjaśnił, m.in. że (...) *przed rokiem 2016 nie istniał Zespół Skarg, Wniosków i Informacji Publicznej, a skargi i wnioski były obsługiwane przez poszczególne biura merytoryczne. Z uwagi na powyższe, dokumentacja z lat 2013-2015 jest rozproszona i jej zebranie nie jest możliwe w wyznaczonym czasie.*

(dowód: akta kontroli, str. 105-106, 122-132)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność skontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>12</sup> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 30 czerwca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Kontroler  
Jarosław Florkiewicz  
Główny specjalista kp.

  
.....  
podpis

Dyrektor  
Tomasz Emiljan

  
.....  
podpis

<sup>11</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.