

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-410-02/2009

Nr ewid.: 1/2010/P09059/KKT

## Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP

Warszawa styczeń 2010 r.

---

**Misją** Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

---

**Wizją** Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

---

## **Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP**

---

Dyrektor

Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych:

Krzysztof Wierzejski



Akceptuję:

Jacek Kościelniak



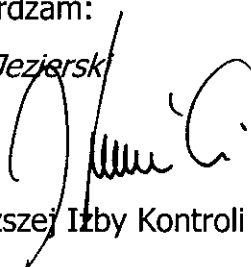
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli



dnia 25 stycznia 2010 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 22-444 50 00  
www.nik.gov.pl

# Spis treści

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. WPROWADZENIE.....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1. <b>Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....</b>   | <b>6</b>  |
| 2.2. <b>Synteza wyników kontroli.....</b>  | <b>7</b>  |
| 2.3. <b>Uwagi końcowe i wnioski .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....</b>   | <b>13</b> |
| 3.1. <b>Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań<br/>            ekonomiczno-organizacyjnych .....</b>                                  | <b>13</b> |
| 3.1.1. Stan prawny .....   | 13        |
| 3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne.....  | 15        |
| 3.2. <b>Istotne ustalenia kontroli .....</b>   | <b>22</b> |
| 3.2.1. Wyniki finansowe Grupy PKP oraz skontrolowanych spółek .....  | 22        |
| 3.2.1.1. Grupa PKP .....   | 22        |
| 3.2.1.2. Skontrolowane spółki .....  | 24        |
| 3.2.2. Działalność podstawowa skontrolowanych spółek.....  | 27        |
| 3.2.3. Zdolność do regulowania zobowiązań.....   | 30        |
| 3.2.4. Skuteczność windykacji należności .....   | 34        |
| 3.2.5. Czynniki kształtujące sytuację finansową spółek Grupy PKP .....   | 37        |
| 3.2.5.1. Problemy z funkcjonowaniem spółki PKP Przewozy<br>Regionalne.....   | 37        |
| 3.2.5.2. Wyposażenie spółek w majątek niezbędny do<br>prowadzenia statutowej działalności .....  | 39        |
| 3.2.5.3. Wykonywanie planów prywatyzacji spółek.....   | 43        |
| 3.2.5.4. Sprzedaż nieruchomości przez PKP SA.....  | 44        |
| 3.2.5.5. Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej.....   | 46        |
| 3.2.6. Działalność inwestycyjna skontrolowanych spółek .....   | 49        |
| 3.2.7. Działania restrukturyzacyjne i oszczędnościowe w Grupie<br>PKP .....  | 52        |
| 3.2.8. Funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego.....  | 54        |
| 3.2.9. Finansowe efekty kontroli .....   | 55        |
| <b>4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....</b>   | <b>58</b> |
| 4.1. <b>Przygotowanie kontroli.....</b>  | <b>58</b> |
| 4.2. <b>Postępowanie kontrolne i działania podjęte po<br/>            zakończeniu kontroli .....</b>   | <b>59</b> |
| <b>5. ZAŁĄCZNIKI.....</b>  | <b>64</b> |
| Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów .....   | 64        |
| Załącznik 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska,<br>odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w okresie<br>objętym kontrolą..... | 64        |
| Załącznik 3. Wykaz aktów prawnych, dotyczących kontrolowanej<br>działalności .....   | 66        |
| Załącznik 4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach<br>kontroli. ....  | 67        |

# 1. Wprowadzenie

**Temat kontroli:** Gospodarka finansowa spółek Grupy PKP.

**Numer kontroli:** P/09/059

W okresie od 12 maja 2009 r. do 27 października 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy (w związku z sugestią Sejmowej Komisji Infrastruktury<sup>1</sup>) kontrolę gospodarki finansowej wybranych spółek Grupy PKP w latach 2007 – 2009 (I półrocze)<sup>2</sup>.

Grupa PKP<sup>3</sup> została utworzona na podstawie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>4</sup> (zwanej dalej ustawą o komercjalizacji).

Od początku utworzenia Grupy PKP (tj. w 2001 r.) nie osiągała ona zadowalających wyników finansowych. Grupa ta ponosiła straty, rosło jej zadłużenie oraz występowały zatory płatnicze między spółkami. Do istotnej poprawy sytuacji finansowej spółek Grupy PKP nie przyczyniło się również wdrażanie rządowych programów naprawczych.

Kontrolą objęto 5 spośród 9 spółek o największych przychodach ze sprzedaży w Grupie PKP<sup>5</sup>, a także działalność Ministerstwa Infrastruktury w zakresie realizacji strategii rozwoju transportu kolejowego i jej związku z gospodarką finansową spółek Grupy PKP. Ze względu na fakt, że akcje bądź udziały skontrolowanych spółek

---

<sup>1</sup> Por. Biuletyn Sejmowej Komisji Infrastruktury Nr 847/VI z dnia 25 czerwca 2008 r.

<sup>2</sup> Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

<sup>3</sup> Grupa PKP jest rodzajem grupy kapitałowej, czyli strukturą łączącą spółki za pomocą związków kapitałowych. W kontrolowanej grupie kapitałowej jednostką dominującą jest PKP SA, natomiast jednostkami zależnymi (kontrolowanymi przez jednostkę dominującą) pozostałe osiem spółek tej Grupy, tj. PKP PLK SA, PKP Energetyka SA, PKP Informatyka sp. z o.o., Telekomunikacja Kolejowa sp. z o.o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska sp. z o.o., PKP Cargo SA oraz PKP Intercity SA.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 84. poz. 948 ze zm.

<sup>5</sup> Wykaz skontrolowanych spółek zawiera Załącznik 1 do niniejszej informacji.

w całości należą do Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych<sup>6</sup>, to kontrolę w tych spółkach przeprowadzono pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności<sup>7</sup>.

Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny uwarunkowań działalności zarządów poszczególnych spółek w zakresie prawidłowości pozyskiwania i wykorzystywania środków finansowych oraz gospodarowania posiadanym majątkiem państwowym, a także wpływu tej działalności na ogólną sytuację ekonomiczno-finansową danej spółki oraz całej grupy kapitałowej.

---

<sup>6</sup> I tak, wszystkie akcje spółki PKP Intercity należą do PKP SA. Akcje spółek PKP Cargo i PKP Energetyka należą do Skarbu Państwa oraz PKP SA z tym, że na wszystkich akcjach Skarbu Państwa zostało prawo ich użytkowania oraz prawo do dokonywania na nich prawa głosu przez PKP SA. Akcje spółki PKP PLK należą do Skarbu Państwa i PKP SA, natomiast w liczbie udziałów głosów większość posiada PKP SA (72,9%).

<sup>7</sup> Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

## 2. Podsumowanie wyników kontroli

### 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia system gospodarowania majątkiem w ramach Grupy PKP. Niestabilne regulacje prawne dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej, nierzetelne realizowanie przez spółkę dominującą ustawowego obowiązku wyposażenia spółek zależnych w majątek<sup>8</sup>, niecelowe utrzymywanie zbędnych składników majątkowych, zaniechanie prywatyzacji oraz działalność spółek Grupy w ramach jej antykonkurencyjnej struktury<sup>9</sup> - nie stwarzały poszczególnym spółkom warunków do prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej.

W rezultacie powyższych uwarunkowań, wyniki finansowe większości spółek Grupy PKP były niezadowalające, a w okresie objętym kontrolą uległy dalszemu pogorszeniu. Zadłużenie ogółem Grupy PKP – według stanu na koniec 2008 r. – wynosiło 6,8 mld zł. Sytuacja taka miała miejsce mimo podejmowania przez zarządy skontrolowanych spółek działań mających na celu rozszerzenie asortymentów sprzedaży, redukcję kosztów i poprawę windykacji należności (w przypadku spółek zależnych) oraz regulowanie zobowiązań przez spółkę dominującą<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Skutkującego koniecznością wydzierżawiania od spółki dominującej (przez spółki zależne) składników majątkowych. Nie sprzyja to również inwestowaniu w rozwój tego majątku.

<sup>9</sup> Polegającej na funkcjonowaniu w tej samej grupie kapitałowej spółek zarządzających infrastrukturą kolejową i spółek przewozowych oraz sprawowaniu przez spółkę dominującą (PKP SA) nadzoru nad działalnością obu grup tych spółek (tj. spółek zależnych). Od tego założenia nie odstępiono nawet w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” (z uwzględnieniem zmian z dnia 19 lutego 2008 r.), w której m.in. przyjęto, że w celu wzmocnienia systemu zarządzania Grupą PKP, przewodniczącymi rad nadzorczych spółek tej Grupy będą członkowie kierownictwa PKP SA.

<sup>10</sup> Do głównych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości w działalności skontrolowanych spółek (zwłaszcza w wymiarze finansowym) należy zaliczyć nieskuteczną restrukturyzację finansową, organizacyjną i własnościową w obrębie Grupy PKP, a także pogorszenie koniunktury gospodarczej w kraju. W zakresie restrukturyzacji transportu kolejowego były realizowane – do czasu zakończenia kontroli - następujące programy, przyjęte przez Radę Ministrów: program dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP (z dnia 16 grudnia 2003 r.), strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP (z dnia 22 lutego 2005 r.) oraz strategia dla transportu kolejowego do roku 2013 (z dnia 17 kwietnia 2007 r. W dniu 19 lutego 2008 r. Rada Ministrów wprowadziła do tej ostatniej strategii zmiany, które dotyczyły spółki Przewozy Regionalne oraz obsługi zadłużenia zewnętrznego PKP SA. W rezultacie nierzetelnego i niekonsekwentnego wdrażania tych programów (przez kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu) nie zostały osiągnięte zakładane w nich cele.

## 2.2. Synteza wyników kontroli

- 1) W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007 - 2009 (I półrocze) nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej zarówno całej Grupy PKP [str. 22 - 23]<sup>11</sup>, jak i skontrolowanych spółek [str. 24 - 26]. Dotyczyło ono wyników finansowych na działalności podstawowej (operacyjnej), finansowej i gospodarczej<sup>12</sup>. Ponadto, we wszystkich skontrolowanych spółkach następowało pogorszenie płynności finansowej [str. 24 - 34].
- 2) Stwierdzone pogorszenie efektywności gospodarowania (wskaźników rentowności) było m.in. skutkiem – oprócz dekonjunktury gospodarczej – niecelowych zaniechań prywatyzacyjnych, nierzetelnego wyposażenia przez spółkę dominującą spółek zależnych w majątek do prowadzenia działalności statutowej, niecelowego utrzymywania niewykorzystywanych (zbędnych) składników majątkowych oraz nieracjonalnego zatrudnienia [str. 24, 28, 39, 43, 44].
- 3) NIK pozytywnie ocenia pod względem celowości i rzetelności podejmowanie działań przez zarządy skontrolowanych spółek, dotyczących egzekwowania należności oraz funkcjonowania kontroli i audytu wewnętrznego. Stwierdzono, że należności długoterminowe występowały tylko w spółce dominującej (PKP SA), które zmniejszyły się z 10.034,3 mln zł w 2001 r. do 3.318,1 mln zł w 2008 r., tj. o 66,9%. Należności długoterminowe od jednostek niepowiązanych zwiększyły się w tym okresie prawie czterokrotnie, jednak stanowiły one na koniec 2008 r. tylko 0,4% należności netto ogółem. Należności krótkoterminowe

---

<sup>11</sup> Strony w kwadratowych nawiasach oznaczają miejsca, w których szerzej omówiono poszczególne zagadnienia.

<sup>12</sup> W 2007 r. łączna strata skontrolowanych spółek na sprzedaży wyniosła 398,8 mln zł, osiągając zysk na działalności gospodarczej w kwocie 55,0 mln zł (stratę poniosła jedynie PKP PLK SA). W 2008 r. strata na sprzedaży wzrosła do kwoty 1.333,0 mln zł (przy zbliżonych przychodach ze sprzedaży), natomiast zysk z działalności gospodarczej wyniósł 455, 1 mln zł. Wynik ten był jednak skutkiem sprzedaży udziałów jednostek podporządkowanych, z których największy wpływ miało zbycie przez PKP SA udziałów spółki Przewozy Regionalne (na rzecz Skarbu Państwa w związku z usamorządowaniem tej spółki, a zatem wynik ten był następstwem zdarzeń jednorazowych). W I półroczu 2009 r. nastąpiło dalsze pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek, szczególnie zaś w spółce PKP Cargo, w której strata na działalności gospodarczej zwiększyła się prawie 4-krotnie w stosunku do wyniku za I półrocze 2008 r.

tylko 0,4% należności netto ogółem. Należności krótkoterminowe skontrolowanych spółek na koniec I półrocza 2009 r. wynosiły łącznie 2.833 mln zł. Najwyższa kwota tych należności (1.185 mln zł na koniec czerwca 2009 r.) dotyczyła PKP PLK SA, z czego 567 mln zł stanowiły należności przeterminowane<sup>13</sup> [str. 34 - 36, 54].

- 4) Spółka dominująca, tj. PKP SA, rzetelnie regulowała zobowiązania z tytułu obsługi zaciągniętych kredytów i wyemitowanych przez nią obligacji. Nie wystąpiła konieczność spłaty tych zobowiązań przez Skarb Państwa, który jest ich gwarantem na kwotę ok. 5 mld zł. W ocenie NIK istnieje jednak zagrożenie dla terminowej spłaty zadłużenia w latach 2010 - 2011 (w kwocie 2.695 mln zł) w przypadku nieosiągnięcia zakładanych przychodów z poszczególnych źródeł, w tym z tytułu prywatyzacji spółki PKP Intercity oraz sprzedaży nieruchomości [str. 30 - 31].
- 5) Niecelowa bądź nierzetelna była natomiast działalność PKP SA w zakresie sprzedaży nieruchomości zbędnych, prywatyzacji spółek zależnych oraz wyposażenia spółek zależnych w niezbędny majątek. I tak:
  - niecelowe było niewystawienie do sprzedaży 233 nieruchomości zbędnych, mających uregulowany stan prawny (o wartości 62 mln zł) w 2007 r. oraz 180 takich nieruchomości (o wartości 164 mln zł) w 2008 r. [str. 44 - 46];
  - nierzetelnie wykonywane były w latach 2007 – 2008 plany wpływów ze sprzedaży akcji i udziałów. Zaplanowane z tego tytułu przychody w łącznej kwocie 129,3 mln zł zostały zrealizowane w 11,8%. Decyzje prywatyzacyjne w ramach ofert publicznych zostały natomiast po raz kolejny odłożone na następne lata [str. 43 - 44];
  - nie był wykonywany ustawowy obowiązek wniesienia do spółek Grupy PKP – utworzonych na podstawie art. 14 i 15 ustawy o komercjalizacji - wkładów niepieniężnych w postaci składników

---

<sup>13</sup> W ogólnej kwocie należności krótkoterminowych spółki PKP PLK przeważały należności z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury (781 mln zł). Spośród spółek Grupy PKP należności te dotyczyły głównie PKP Cargo SA (364 mln zł) oraz PKP Intercity SA (180 mln zł). Należności krótkoterminowe w jednostkach spoza Grupy PKP na koniec I półrocza 2009 r. wynosiły 627 mln zł i przede wszystkim dotyczyły spółki Przewozy Regionalne.

materialnych i niematerialnych. I tak, według stanu na dzień 31 marca 2009 r. aż 71,3% powierzchni działek (wchodzących w skład linii kolejowych) miało uregulowany stan prawny, to jednak do czasu zakończenia kontroli nie zostały one wniesione do PKP PLK SA (w formie wkładów niepieniężnych). W przypadku spółki przewozowej PKP Cargo wniesiono zaledwie 0,02% nieruchomości niezbędnych dla jej funkcjonowania, zaś spółki PKP Intercity - 0,25%. Reszta składników majątkowych nadal była objęta umowami dzierżawy<sup>14</sup> [str. 39 - 41].

- 6) Nierzetelna i niegospodarna była działalność inwestycyjna spółek PKP SA oraz PKP PLK SA z powodu niepełnego wykorzystania środków na finansowanie inwestycji. Głównymi przyczynami niskiego wykorzystania tych środków (w tym środków publicznych) było nieterminowe rozpoczynanie i prowadzenie robót (opóźnienia w postępowaniach przetargowych, w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych bądź konieczność wykonywania robót dodatkowych). Na przykład:
- w 2007 r. PKP PLK SA dysponowała środkami na inwestycje w kwocie 2.279 mln zł, a wykorzystwała 2.090 mln zł (tj. 91,7%), natomiast w 2008 r. z przeznaczonej na ten cel kwoty 3.341 mln zł – wykorzystwała 2.502 mln zł, tj. 74,9%. Nierzetelna i niecelowa była również działalność tej spółki w zakresie składania wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Świadczy o tym fakt, że do czasu zakończenia kontroli, na 35 projektów ujętych na liście podstawowej, które dotyczyły PKP PLK SA, spółki ta złożyła do Komisji Europejskiej zaledwie jeden wniosek [str. 49 - 51];
  - w 2007 r. plan inwestycyjny PKP SA (124,6 mln zł) został wykonany w 78% (a bez uwzględnienia środków z Funduszu Schengen –

---

<sup>14</sup> Główną przyczyną niewykonania omawianego obowiązku (nałożonego ustawą o komercjalizacji) jest konieczność (w obecnym stanie prawnym) poniesienia przez PKP SA wysokich kosztów podatkowych. Poniesienie tych wydatków miałoby z kolei negatywny wpływ na realizację przez tę spółkę zadań, dotyczących spłaty zadłużenia po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP.

w 63%), natomiast w 2008 r. (77,2 mln zł) - w 33%<sup>15</sup> [str. 51].

**7) NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności i celowości działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu w zakresie:**

- nadzoru nad działalnością PKP SA dotyczącą wyposażenia spółek zależnych w niezbędny majątek do prowadzenia statutowej działalności. Spółki te nie zostały wyposażone - mimo obowiązku określonego w ustawie o komercjalizacji - w niezbędny majątek i zmuszone były go dzierżawić od PKP SA (w okresie objętym kontrolą poniosły one z tego tytułu koszty nie mniejsze niż 660 mln zł). Ponadto, mimo 9-letniego okresu obowiązywania przywołanej ustawy, kolejni ministrowie, będący jednocześnie Walnym Zgromadzeniem Wspólników PKP SA nie zapewnili tej spółce warunków do wykonania omawianego obowiązku<sup>16</sup> [str. 42];
- zapewnienia stabilizacji ustalania warunków dostępu do infrastruktury kolejowej. Coroczne zmiany zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury utrudniają przewoźnikom prowadzenie stabilnej polityki w ramach wewnętrznych regulacji dotyczących organizacji przewozów i ruchu kolejowego oraz wieloletniej polityki wobec klientów. Brak uregulowań, umożliwiających ustalenie na wieloletnie okresy stawek dostępu do infrastruktury w wysokości zapewniającej konkurencyjność transportu kolejowego może być również jedną z barier prywatyzacji spółek kolejowych (koszty dostępu wynoszą obecnie ok. 25% kosztów operacyjnych przewoźników) [str. 46 - 48];

---

<sup>15</sup> Planowane zaś środki na finansowanie inwestycji dworcowych były ok. 2-, a nawet 3-krotnie mniejsze od zakładanych w „Strategii utrzymania i funkcjonowania dworców kolejowych”.

<sup>16</sup> Przekazanie spółkom zależnym przedmiotowego majątku wymagałoby zapłacenia przez PKP SA podatku w wysokości ok. 6 mld zł, co miałoby negatywny wpływ na jej zdolność do spłaty zadłużenia zewnętrznego. W „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” zakładano, że z dniem 1 stycznia 2008 r. wejdą w życie zmiany ustawy o komercjalizacji dotyczące m.in. zwolnienia PKP SA z podatku dochodowego od wartości wnoszonych aportów do spółek zależnych. Stosowny projekt zmian tej ustawy, który byłby zgodny z prawem wspólnotowym, nie został – do czasu zakończenia kontroli - przesłany do Sejmu RP.

- przygotowania koncepcji funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej. Koncepcja taka nie została opracowana pomimo upływu 2 lat od przyjęcia „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” (zakładającej wydzielenie PLK SA z Grupy PKP) i upływu 9 lat od uchwalenia ustawy o komercjalizacji. Dotychczas PKP PLK SA nie ma właścicielskiego umocowania prawnego do zarządzania tą infrastrukturą. Ponadto, wynikający z obecnych uregulowań prawnych status tej spółki, jedynie jako użytkownika linii kolejowych (na podstawie umów odpłatnego korzystania), nie zapewnia warunków do pełnej realizacji obowiązków zarządcy kolei, określonych w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>17</sup> [str. 54]
- 8) Finansowe skutki nieprawidłowości, ujawnionych w toku postępowania kontrolnego, wyniosły ogółem 1.140.862 tys. zł, natomiast korzyści finansowe - 3.500 tys. zł [str. 55 - 57].

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Aktualne uwarunkowania działalności zarządów spółek Grupy PKP, w tym funkcjonowanie w tej samej grupie kapitałowej spółek zarządzających infrastrukturą kolejową i spółek przewozowych, niestabilny i antymotywacyjny systemem regulacji warunków dostępu do infrastruktury kolejowej<sup>18</sup>, a także nierzetelne realizowanie ustawowego obowiązku wyposażenia spółek zależnych w majątek niezbędny do prowadzenie działalności statutowej<sup>19</sup> nie sprzyjają efektywnemu gospodarowaniu w spółkach tej Grupy. Istnieją również

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz.94 ze zm.

<sup>18</sup> Opłaty nie mogą służyć do wyrównywania zysków i premiowania niższej efektywności. Na przykład, PKP Cargo SA została zmuszona do świadczenia nierentownych usług trakcyjnych na rzecz spółek przewozów pasażerskich, zwłaszcza dla PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o.

<sup>19</sup> Do czasu zakończenia kontroli nie określono nawet finalnego zakresu wyposażenia poszczególnych spółek w taki majątek. Do realizacji tego celu nie zostały także stworzone odpowiednie warunki przez Rząd RP, w tym ministra właściwego do spraw transportu. Wynika to z faktu, iż przekazanie majątku wymagałoby ponoszenia przez spółkę dominującą wysokich kosztów podatkowych. Tymczasem Rząd nie przygotował w tym zakresie projektu stosownej nowelizacji ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe.

zagrożenia dla regulowania zobowiązań przez PKP SA. Spółka ta spłaca bowiem znaczną część zadłużenia, zaciągając kredyty i emitując obligacje. Odsuwa to w czasie spłatę długu, ale jednocześnie powoduje jego wzrost.

W związku z powyższą sytuacją, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez Ministra Infrastruktury (tj. ministra właściwego do spraw transportu) stosownych działań mających na celu:

- 1) zwiększenie nadzoru nad działalnością spółki dominującej (PKP SA) oraz zapewnienie tej spółce prawno-ekonomicznych warunków do realokacji majątku między spółkami Grupy PKP przy jednocześnie pełnym wykonaniu przez nią ustawowego obowiązku określonego w art. 17 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”;
- 2) stabilizację zasad ustalania opłat z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej;
- 3) organizacyjne i własnościowe wydzielenie ze struktury Grupy PKP zarządcy infrastruktury kolejowej.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Ministra Infrastruktury, będącego jednocześnie Walnym Zgromadzeniem Wspólników Spółki PKP SA, o rozważenie zasadności ograniczania zakresu działalności tej spółki w miarę postępującej prywatyzacji spółek Grupy PKP oraz sprzedaży zbędnego majątku.

### 3. Ważniejsze wyniki kontroli

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

##### 3.1.1. Stan prawny

Problematykę funkcjonowania spółek kolejowych określa **ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>20</sup>**, zwana dalej ustawą o komercjalizacji. Ustawa ta określała komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego PKP, w drodze przekształcenia w spółkę akcyjną (PKP SA), a następnie restrukturyzację tej spółki, polegającą na utworzeniu przedsiębiorstw kolejowych, przystosowanych do prowadzenia działalności w warunkach gospodarki rynkowej. Właściwe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw - tworzonych jako spółki prawa handlowego<sup>21</sup>, miało zapewnić ich wyposażenie w majątek niezbędny do działalności. Proces ten miał doprowadzić do prywatyzacji wymienionych spółek, z wyjątkiem spółki zarządzającej państwową siecią kolejową (PKP PLK SA).

W okresie obowiązywania powyższej ustawy wprowadzano istotne zmiany, które dotyczyły sytuacji finansowej i majątkowej PKP SA, w szczególności:

- ustawą z dnia 28 marca 2003 r.<sup>22</sup>, która określiła m.in. zasady restrukturyzacji finansowej zobowiązań publiczno-prawnych, polegające na ich umorzeniu na warunkach określonych ustawowo. Po wprowadzeniu tej zmiany, PKP SA mogła wyemitować obligacje o wartości nominalnej do 6.000 mln zł i mogła zawierać umowy restrukturyzacyjne z wierzycielami wierzytelności cywilnoprawnych, z wyjątkiem zobowiązań objętych poręczeniami lub gwarancjami Skarbu Państwa. Na podstawie omawianej zmiany, grunty wchodzące w skład linii kolejowych, które nie mogą być wniesione w formie

---

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) określa tworzenie, organizację, funkcjonowanie, rozwiązywanie, łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych.

<sup>22</sup> Dz.U. Nr 80, poz. 720.

wkładu niepieniężnego z powodu nieuregulowanego stanu prawnego, zostaną oddane PKP PLK SA (przez PKP SA) do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy. PKP SA została zobowiązana do wnoszenia PLK SA w formie wkładów niepieniężnych gruntów będących przedmiotem umowy niezwłocznie po uregulowaniu stanu prawnego poszczególnych działek ewidencyjnych;

- ustawą z dnia 25 kwietnia 2008 r.<sup>23</sup> określono zasady i kwoty przekazania PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. rekompensaty z tytułu wykonywania przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych w okresie od dnia 1 października 2001 r. do 30 kwietnia 2004 roku. Ponadto, ustawa określiła zasady udzielania pożyczek na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK SA oraz przeniesienia udziałów PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. na rzecz samorządów województw;
- ustawą z dnia 24 października 2008 r.<sup>24</sup> wprowadzono zmiany umożliwiające realizację zawartych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” nowych rozwiązań. Celem tych zmian było m.in. usprawnienie restrukturyzacji majątkowej PKP SA, w tym procedury zbywania udziałów mniejszościowych w spółkach spoza Grupy PKP oraz regulację stanów prawnych nieruchomości oraz wzmocnienie funkcji PKP SA w zakresie zadań koordynacyjnych i regulacyjnych między spółkami.

Zasady zarządzania infrastrukturą kolejową, utrzymania i korzystania z tej infrastruktury oraz instrumenty regulacji transportu kolejowego określa **ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym**<sup>25</sup>. Kwestie udostępniania infrastruktury kolejowej i opłaty za korzystanie z tej infrastruktury określają przepisy art. 29 - 36 ustawy. Art. 35 zobowiązuje ministra właściwego do spraw transportu do określenia – w drodze rozporządzenia - szczegółowych warunków dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej i zasad ustalania opłat. Aktualnie obowiązuje w tym zakresie **rozporządzenie Ministra Infrastruktury**

---

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 97, poz. 624.

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 206, poz. 1289.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 ze zm.

**z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej<sup>26</sup>.**

Zasady rachunkowości, tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów oraz ogłaszania tych sprawozdań, a także problematykę skonsolidowanych sprawozdań finansowych grupy kapitałowej regulują przepisy **ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>27</sup>**. Rozdział 4 powyższej ustawy określa wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego (art. 28 - 44). W rozdziale 5. określono sprawozdania finansowe jednostki (art. 45 - 54). Stosownie do art. 45 ust. 2 – sprawozdanie finansowe składa się z bilansu, rachunku strat i zysków oraz informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego dodatkowych informacji i objaśnień. W rozdziale 6. określono skonsolidowane sprawozdanie grupy kapitałowej (art. 55 - 63d). Stosownie do art. 59 – dane jednostki zależnej konsoliduje się metodą konsolidacji pełnej, o której mowa w art. 60 tej ustawy. Metoda konsolidacji pełnej polega na sumowaniu, w pełnej wartości, poszczególnych pozycji odpowiednich sprawozdań finansowych jednostki dominującej i jednostek zależnych, dokonaniu wyłączeń i korekt, o których mowa w dalszej treści tego przepisu. Wyłączeniu podlegają m.in. wzajemne należności i zobowiązania oraz inne rozrachunki o podobnym charakterze jednostek objętych konsolidacją (art. 60 ust. 6).

### **3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne**

W 2001 r., w ramach komercjalizacji, rozpoczęła działalność spółka pn. Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (PKP SA), wstępując we wszystkie prawa i obowiązki b. Przedsiębiorstwa Państwowego PKP (p.p. PKP), w tym przejmując jego zaległe zobowiązania o wartości 7,2 mld zł. W tym samym roku z PKP SA wydzielono 24 spółki zależne, tworząc Grupę PKP<sup>28</sup>.

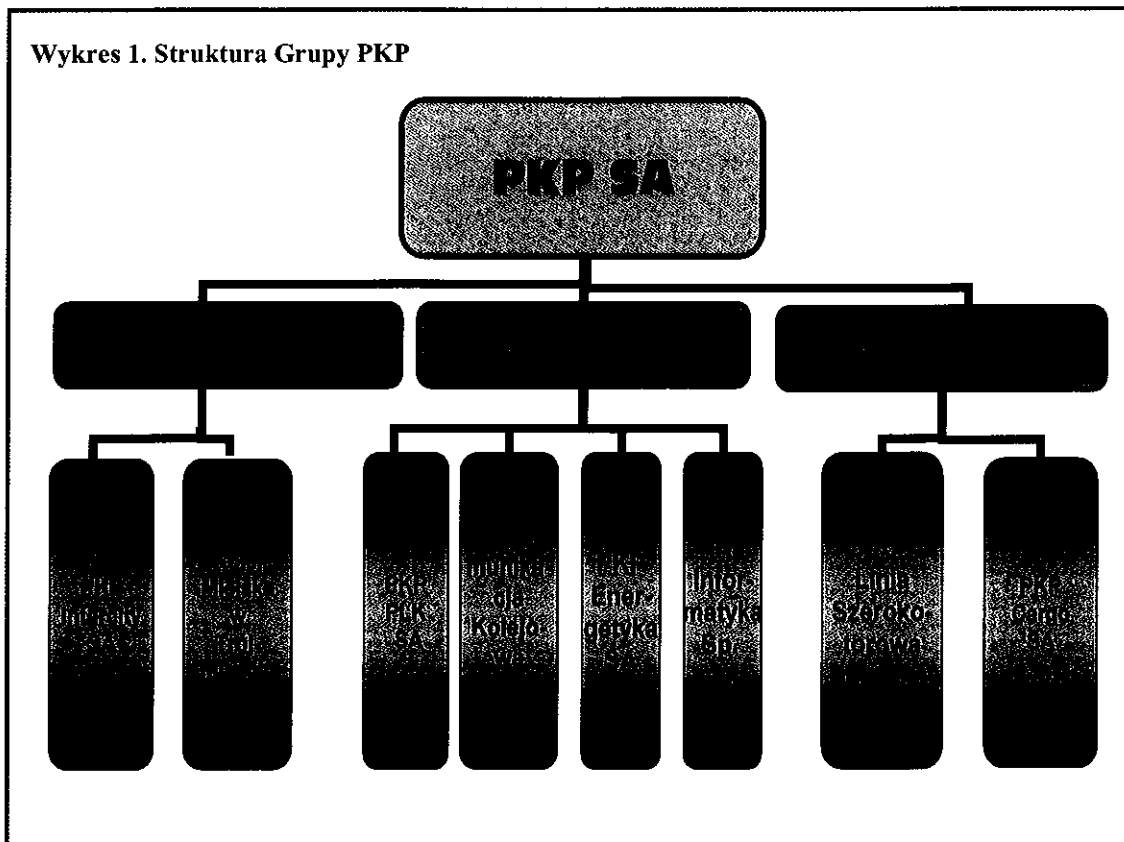
---

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 274.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>28</sup> Zob. wykres 1. Według stanu na koniec 2008 r. w skład Grupy wchodziły PKP SA (jako spółka dominująca) oraz spółki operatorskie obsługujące przewozy pasażerskie (PKP Intercity SA oraz Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o.), przewozy towarowe (PKP Cargo SA i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.) i infrastrukturę kolejową (PKP Polskie Linie Kolejowe SA, PKP Energetyka SA, Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o.o. oraz PKP Informatyka Sp. z o.o.).

Wykres 1. Struktura Grupy PKP



Spółki zależne nie zostały obciążone zaległymi zobowiązaniami p.p. PKP. Założono bowiem, że zaległe zobowiązania p.p. PKP zostaną spłacone przez PKP SA ze środków uzyskanych ze sprzedaży majątku, w tym głównie nieruchomości oraz udziałów i akcji spółek Grupy PKP. Ze względu na trudności z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, a także przygotowania spółek zależnych do prywatyzacji, środki uzyskane ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające w stosunku do potrzeb, określonych w pierwotnych harmonogramach spłaty zobowiązań. W tej sytuacji PKP SA zmuszona była do konwersji wymagalnych zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe oraz zaciągnięcia kredytów i wyemitowania obligacji, gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Uwagę zwraca fakt, że w strukturze organizacyjnej Grupy PKP nie rozdzielono pod względem własnościowym zarządzania infrastrukturą kolejową od świadczenia usług przewozowych. Współistnienie w tej Grupie operatorów infrastruktury kolejowej oraz przewoźników pozostaje w sprzeczności z wymogami skutecznej konkurencji na rynku usług kolejowych.

Istniejąca struktura organizacyjna nie wymusza bowiem na spółkach poprawy efektywności gospodarowania. Wynika to z jednej strony z braku dostatecznych bodźców do obniżania kosztów działalności poszczególnych spółek (np. poprzez

racjonalizację zatrudnienia), a z drugiej – na skutek dominującej pozycji na rynku – nie skłania ich do oferowania potencjalnym klientom odpowiedniej jakości usług. Ponadto, PKP SA nie przekazała poszczególnym spółkom majątku niezbędnego do prowadzenia statutowej działalności. W rezultacie zmuszone są one do dzierżawienia tego majątku od tej Spółki. Ma to m.in. negatywny wpływ na stan techniczny tego majątku, ponieważ dzierżawcy nie mają bodźców do inwestowania w utrzymanie i rozwój użyczzonego mienia<sup>29</sup>.

Skutecznej konkurencji na rynku usług kolejowych nie sprzyjają również niektóre decyzje regulacyjne, uprzywilejowujące podmioty z Grupy PKP. Dotyczy to zwłaszcza warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Ustalane opłaty z tego tytułu nie mogą służyć do wyrównywania zysków bądź premiować niższą efektywność gospodarowania, lecz powinny zachęcać do wzrostu produktywności przewozów kolejowych. Opłaty za korzystanie z dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce stanowią ponad 30% kosztów przewozu i należą do najwyższych w Europie (np. w 2009 r. stawki te były w Niemczech ok. dwukrotnie niższe niż w Polsce). Tak wysokie stawki są jedną z przyczyn spadku kolejowych przewozów towarowych, a także utrudniają zastępowanie transportu samochodowego kolejowym.

Do zmiany powyższych uwarunkowań funkcjonowania Grupy PKP nie doprowadziło wdrażanie rządowych programów bądź strategii restrukturyzacji transportu kolejowego<sup>30</sup>, ponieważ nie zostały w pełni osiągnięte cele zakładane w tych programach (strategiach). Uwagę przy tym zwraca fakt, że kolejne programy (strategie) zawierały szereg elementów poprzednich, a nowe dokumenty, nie zmieniając ogólnej koncepcji restrukturyzacji, ulegały tylko modyfikacji. I tak:

---

<sup>29</sup> Stanowiło to jedną z przyczyn degradacji technicznej infrastruktury kolejowej. Spośród aktualnie eksploatowanych ok. 19 tys. km linii kolejowych w dobrym stanie technicznym jest 37%, natomiast aż 25% znajduje się w stanie niezadowolającym. W rezultacie na ok. 40% linii kolejowych pociągi nie mogą przekroczyć szybkości 80 km/godz., a na 9% tych linii prędkość przejazdu nie może być większa niż 40 km/godz.

<sup>30</sup> Rada Ministrów przyjęła następujące programy w zakresie transportu kolejowego: program dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r.), strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA (z dnia 22 lutego 2005 r.) oraz strategia dla transportu kolejowego do roku 2013 (z dnia 17 kwietnia 2007 r. W dniu 19 lutego 2008 r. Rada Ministrów wprowadziła do tej ostatniej strategii zmiany, które dotyczyły spółki Przewozy Regionalne oraz obsługi zadłużenia zewnętrznego PKP SA.

- 1) w programie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. zwrócono m.in. uwagę, że restrukturyzacja PKP w latach 2000 - 2003 przyniosła tylko częściowe efekty. Zbyt wolne było tempo zmian wewnątrz Grupy PKP, wynikające zarówno z przyczyn wewnętrznych (głównie z powodu wolniejszego niż zakładano uwłaszczania nieruchomości i przekazywania ich spółkom oraz zaniechania reformy przewozów pasażerskich), jak i zewnętrznych (opóźnienia emisji obligacji, długotrwały brak decyzji urzędów skarbowych w zakresie restrukturyzacji zobowiązań), a przestarzały i wyeksploatowany tabor oraz brak wystarczającej liczby specjalistycznych i nowoczesnych wagonów towarowych przyczyniają się do zmniejszenia konkurencyjności PKP Cargo. W Programie tym zakładano m.in., iż ;
  - do dnia 31 marca 2004 r. zostanie zakończony proces przekazania spółkom Grupy PKP (w formie aportu) majątku o uregulowanym stanie prawnym, niezbędnego do prowadzenia działalności przez te spółki;
  - zadłużenie Grupy PKP ulegnie zmniejszeniu do 4 mld zł w 2010 r.;
  - w wyniku prywatyzacji, która zakończy się w 2006 r., istotnej zmianie ulegnie rola PKP SA (w miarę postępującej sprzedaży zbędnego mienia nastąpi ograniczenie zakresu działalności tej spółki).
  
- 2) w strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA z dnia 22 lutego 2005 r. zwrócono m.in. uwagę na niezadowalające tempo prywatyzacji i restrukturyzacji majątkowej Grupy PKP w stosunku do założeń programu rządowego z dnia 16 grudnia 2003 r. i przyjęto, że:
  - podstawowym zadaniem PKP SA będzie podjęcie ostatecznych decyzji w sprawie wniesienia składników majątkowych do poszczególnych spółek;
  - w okresie trzech miesięcy od daty przyjęcia strategii zostanie zapewniona pełna niezależność PLK SA od PKP SA;
  - w celu zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego PLK SA systematycznie będzie realizować od 2005 r. politykę redukcji cen dostępu do infrastruktury kolejowej (założono obniżenie średniego poziomu stawek dostępu o 15%);

- w 2005 r. zostanie przeprowadzona restrukturyzacja spółki PKP SA mająca na celu redukcję kosztów oraz zmniejszenie zasobów, a następnie utworzenie Funduszu Mienia Kolejowego;
  - w latach 2006-2007 zostaną sprywatyzowane spółki PKP Cargo, PKP Energetyka, PKP Intercity i PKP Telekomunikacja Kolejowa;
  - w celu usprawnienia wnoszenia aktywów do spółek Grupy PKP podlegać zmianom będą przepisy prawne, które umożliwią m.in. zwolnienie PKP SA z podatku dochodowego od czynności związanych z wnoszeniem majątku przez PKP do spółek ze 100% udziałem Skarbu Państwa, a także uwłaszczenie Skarbu Państwa na wszelkich gruntach znajdujących się we władaniu PKP SA, niestanowiących własności Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub PKP (pod warunkiem ochrony praw osób trzecich i z zachowaniem trybu odwoławczego);
  - działalność inwestycyjna PLK SA będzie finansowana głównie ze środków UE i budżetu państwa (nakłady inwestycyjne PLK w latach 2005 - 2007 miały wynosić: 1.300 mln zł, 3.200 mln zł i 4.700 mln zł, w tym odpowiednio środki budżetowe: 400 mln zł, 600 mln zł i 600 mln zł.
- 3) w strategii dla transportu kolejowego do roku 2013 (z uwzględnieniem zmian z dnia 19 lutego 2008 r.) podkreślono m.in., że dotychczasowy przebieg działań restrukturyzacyjnych realizowanych w obrębie Grupy PKP oraz osiągnięte rezultaty wskazują, że wyczerpał się zakres zmian w jej funkcjonowaniu. Realizacja tych programów nie doprowadziła m.in. do podniesienia konkurencyjności transportu kolejowego w stosunku do pozostałych rodzajów transportu, rozładowania zatorów płatniczych wewnątrz Grupy PKP, uregulowania spraw związanych z wyposażeniem w majątek spółek Grupy PKP, wyraźnego rozdzielenia zarządcy infrastruktury od działalności komercyjnej spółek i spadku zadłużenia zewnętrznego. W związku z tym przyjęto m.in., że:
- należy wdrożyć mechanizmy zapewniające m.in. stworzenie warunków do prowadzenia uczciwej konkurencji na rynku kolejowym, tworzenie warunków zapewniających „spokój społeczny” w Grupie PKP oraz absorpcję środków pomocowych;

- głównym zadaniem PKP SA będzie m.in.: przygotowanie wybranych spółek do prywatyzacji, zahamowanie zatorów płatniczych między spółkami, ustabilizowanie zadłużenia Grupy, uregulowanie kwestii majątkowych (w tym wniesienie gruntów pod liniami kolejowymi do PLK SA oraz wniesienie do spółek Grupy pozostałych składników majątkowych niezbędnych technologicznie do prowadzenia działalności podstawowej tych podmiotów);
- do spółki PKP Cargo zostanie przekazany majątek stanowiący potencjał produkcyjny do realizacji zadań w dziedzinie transportu rzeczy i logistyki. Znajdujące się w posiadaniu Cargo SA lokomotywnie i wagonownie zostaną odpowiednio sklasyfikowane i w części alokowane do przewoźników pasażerskich. Cargo SA zwolni dotychczas dzierżawione od PLK SA składniki infrastruktury kolejowej (z których - zgodnie z zasadą równego dostępu do tej infrastruktury - mają prawo korzystać inni użytkownicy);
- w celu wzmocnienia systemu zarządzania Grupą PKP, przewodniczącymi rad nadzorczych spółek tej Grupy będą członkowie kierownictwa PKP SA;
- utrzymana będzie zasada dofinansowania kosztów remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej ze środków publicznych, ze skutkiem obniżania cen za dostęp do infrastruktury;
- zostanie wdrożony system monitoringu procesu inwestycyjnego w PLK SA;
- zostanie określony zakres koniecznych prac legislacyjnych, w tym dotyczących realokacji majątku między spółkami Grupy PKP, zwolnienie PKP SA z podatku dochodowego od wnoszonych aportów do spółek zależnych, uregulowanie zadłużenia PKP SA, restrukturyzacji zadłużenia spółki Przewozy Regionalne i jej usamorządowania.

W świetle wyników kontroli, dotychczasowe działania na rzecz poprawy sprawności funkcjonowania Grupy PKP nie rozwiązały podstawowych problemów ekonomiczno-finansowych transportu kolejowego w Polsce.

W 2009 r. istotny wpływ na uwarunkowania działalności spółek Grupy PKP miała Sejmowa Komisja Infrastruktury. W celu zwiększenia zainteresowania Rządu tą

problematyką, w dniu 21 kwietnia 2009 r. Komisja skierowała do Prezesa Rady Ministrów dezyderat w sprawie sytuacji w spółkach Grupy PKP i w spółce Przewozy Regionalne. Dezyderat ten dotyczył potrzeby powołania zespołu międzyresortowego, którego zadaniem byłoby wskazywanie sposobów łagodzenia wpływu niekorzystnych tendencji w gospodarce na sytuację podmiotów Grupy PKP, w tym rozważenie możliwości udzielenia pomocy publicznej tym spółkom (w formie dokapitalizowania).

W związku z realizacją powyższych postulatów, Prezes Rady Ministrów powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Kolejnictwa<sup>31</sup>, zostały podjęte działania zmierzające do pozyskania gwarancji Skarbu Państwa spłaty zobowiązań, wynikających z emisji przez PKP SA w 2009 r. obligacji (o wartości do 650 mln zł), z przeznaczeniem na częściowe refinansowanie wyemitowanych w 2002 r. obligacji (o wartości 1 mld zł)<sup>32</sup>, Urząd Transportu Kolejowego oraz PKP PLK SA podjęły prace nad możliwością obniżenia opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, a Minister Rozwoju Regionalnego wydał w dniu 14 lipca 2009 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Zarządzeniem Nr 54 z dnia 17 lipca 2009 r. (M.P. Nr 47, poz. 687). Zgodnie z tym zarządzeniem, do zadań powołanego zespołu należy m.in. przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów propozycji działań programowych i legislacyjnych dla łagodzenia wpływu niekorzystnych tendencji w gospodarce na sytuację podmiotów działających w sektorze transportu kolejowego oraz monitorowanie płatności z funduszy publicznych środków finansowych, kierowanych na potrzeby transportu kolejowego.

<sup>32</sup> W ramach działań w celu pozyskania tych gwarancji Minister Finansów, na wniosek Zarządu PKP SA z dnia 30 czerwca 2009 r., przesłał projekt stosownej uchwały do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

<sup>33</sup> Dz.U. Nr 114, poz. 914. W uzasadnieniu do tego rozporządzenia wskazano, że przyjęte rozwiązanie ma umożliwić PKP PLK SA pozyskanie środków na prefinansowanie wydatków na przedsięwzięcia współfinansowane z funduszy europejskich.

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Wyniki finansowe Grupy PKP oraz skontrolowanych spółek

#### 3.2.1.1. Grupa PKP

Według skonsolidowanego rachunku zysków i strat<sup>34</sup>, w latach 2007 - 2008 Grupa PKP ponosiła straty na działalności podstawowej (operacyjnej<sup>35</sup>) oraz finansowej. Poprawę wyników finansowych w tym okresie odnotowano natomiast na pozostałej działalności operacyjnej oraz działalności gospodarczej. Przedstawiają to dane na wykresie 2.

Z danych, zamieszczonych na tym wykresie wynika m.in., że głównie z powodu recesji gospodarczej, skutkującej ograniczeniem zapotrzebowania na usługi transportowe, w 2008 r. (w porównaniu z 2007 r.) Grupa PKP miała:

- o 1.205,3 mln zł większą stratę na działalności podstawowej (sprzedaży);
- o 1.083,3 mln zł większą stratę na działalności operacyjnej<sup>36</sup>;
- o 864,5 mln zł gorszy wynik na działalności finansowej<sup>37</sup>.

Ponadto należy podkreślić, że osiągnięty przez Grupę PKP w 2008 r. lepszy niż w 2007 r. wynik na działalności gospodarczej - pomimo gorszych wyników na działalności operacyjnej i działalności finansowej – był głównie skutkiem sprzedaży udziałów jednostek podporządkowanych, z których największy wpływ miało zbycie przez PKP SA udziałów PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. na rzecz Skarbu

---

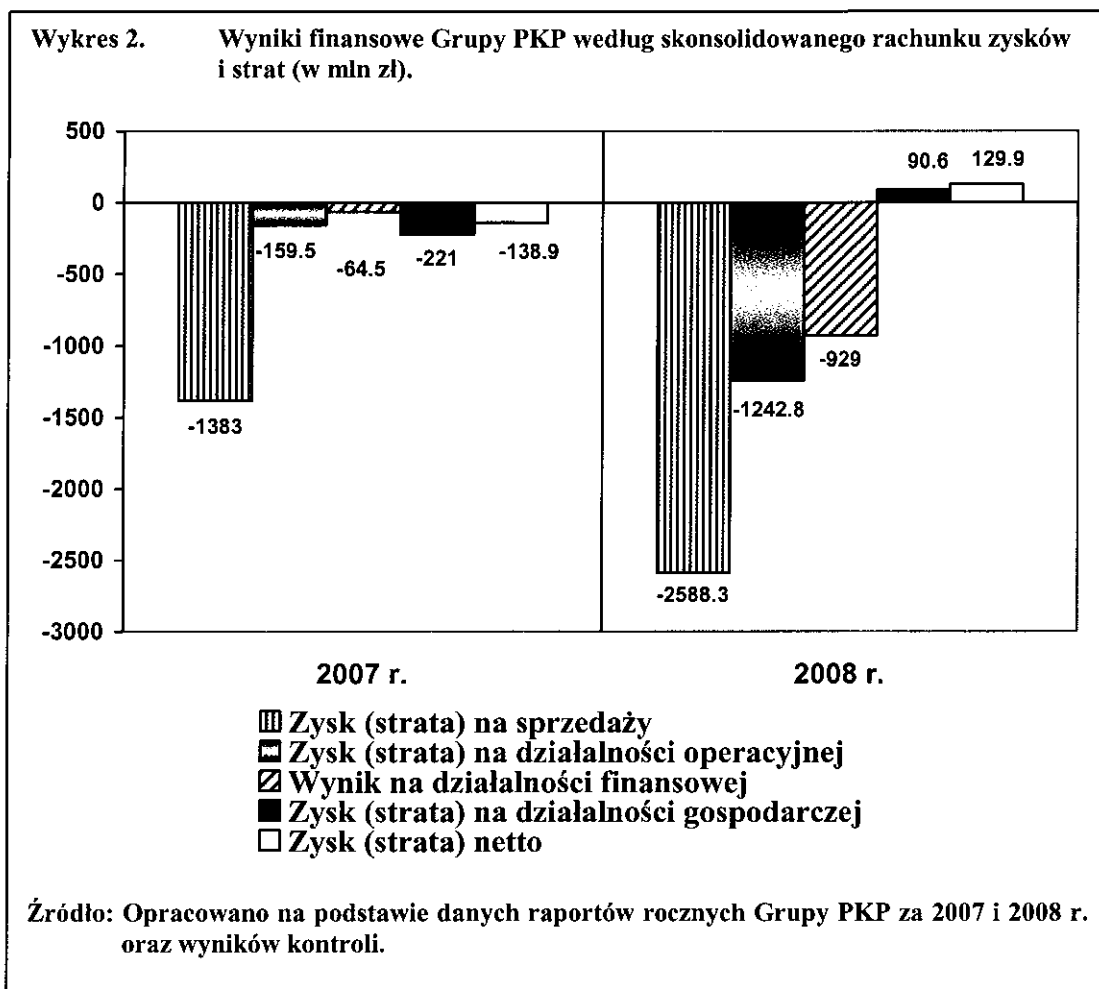
<sup>34</sup> W skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym w całości wyłączeniu podlegają m.in. wzajemne należności i zobowiązania oraz inne rozrachunki o podobnym charakterze jednostek objętych konsolidacją, a także zyski lub straty powstałe w wyniku operacji gospodarczych dokonanych między jednostkami objętymi konsolidacją, zawarte w wartości aktywów podlegających konsolidacji.

<sup>35</sup> Przez działalność operacyjną rozumie się – stosownie do art., 48b ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm) - podstawowy rodzaj działalności jednostki lub inne rodzaje działalności, niezaliczane do działalności inwestycyjnej (lokacyjnej) lub finansowej.

<sup>36</sup> Pomimo, że wynik na pozostałej działalności operacyjnej był wyższy od uzyskanego w 2007 r. o 121,9 mln zł.

<sup>37</sup> Ujemny i gorszy od uzyskanego w 2007 r. wynik na działalności finansowej był przede wszystkim skutkiem wzrostu kosztów finansowych, w tym nadwyżki ujemnych różnic kursowych nad dodatnimi, wyższych odsetek oraz wyższych odpisów aktualizujących wartość inwestycji.

Państwa w związku z usamorzadowaniem tej spółki. Tak więc, lepszy wynik był głównie następstwem jednorazowych zdarzeń gospodarczych.

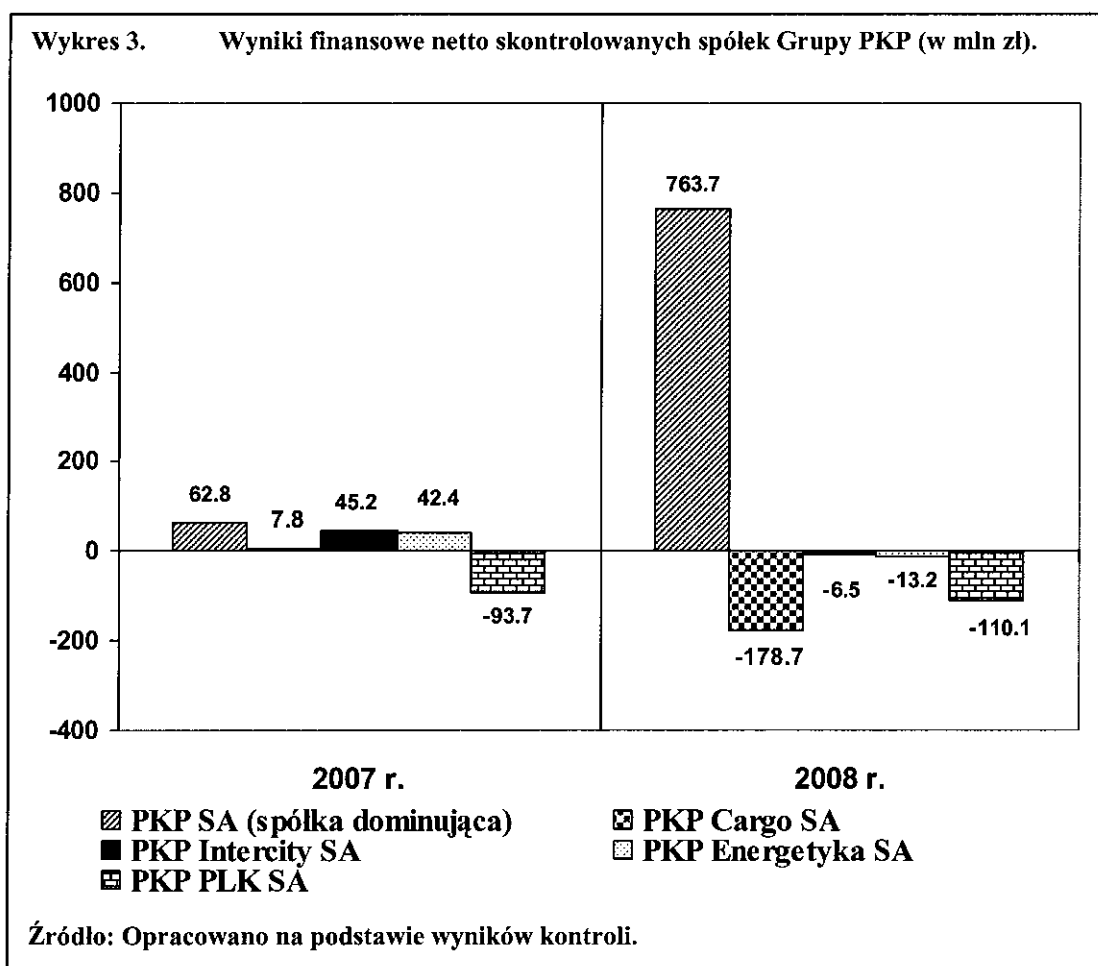


O niezadowalającej sytuacji finansowej Grupy PKP świadczy również poziom należności i zobowiązań. Na koniec 2008 r. należności ogółem wynosiły 2.099,2 mln zł, z czego ok. 99,0% stanowiły należności krótkoterminowe. Zobowiązania ogółem wynosiły natomiast 11.658,7 mln zł. Wśród tych zobowiązań przeważały (podobnie jak w 2007 r.) zobowiązania długoterminowe (57,2%). Struktura zobowiązań Grupy PKP jest skutkiem prowadzonej od 2001 r. restrukturyzacji finansowej. Restrukturyzacja ta polega m.in. na konwersji zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Konwersję zobowiązań w ramach restrukturyzacji finansowej Grupy PKP prowadzi głównie PKP SA. Dotyczy ono zadłużenia, które przeszło do tej spółki z byłego p.p. PKP.

### 3.2.1.2. Skontrolowane spółki

Wyniki finansowe skontrolowanych spółek Grupy PKP w latach 2007 – 2008 uległy znacznemu pogorszeniu<sup>39</sup>. W ocenie NIK, do podstawowych przyczyn niezadowolających wyników finansowych tych spółek - niezależnie od recesji gospodarczej – należy zaliczyć m.in. niepodejmowanie działań prywatyzacyjnych, niedostateczne wyposażenie w niezbędny majątek do prowadzenia działalności statutowej, przy jednoczesnym występowaniu niewykorzystywanych (zbędnych) składników majątkowych, a także nieracjonalne zatrudnienie. Wyniki finansowe netto z całokształtu działalności gospodarczej skontrolowanych spółek w latach 2007 - 2008 przedstawiają dane na wykresie 3.



Ujemne wyniki finansowe i ich pogorszenie w 2008 r. w skontrolowanych spółkach zależnych były natomiast skutkiem wielu różnych przyczyn. I tak:

<sup>39</sup> Wyniki finansowe tych spółek za I półrocze 2009 r. wskazują, że pod tym względem nie nastąpi poprawa także w całym 2009 roku.

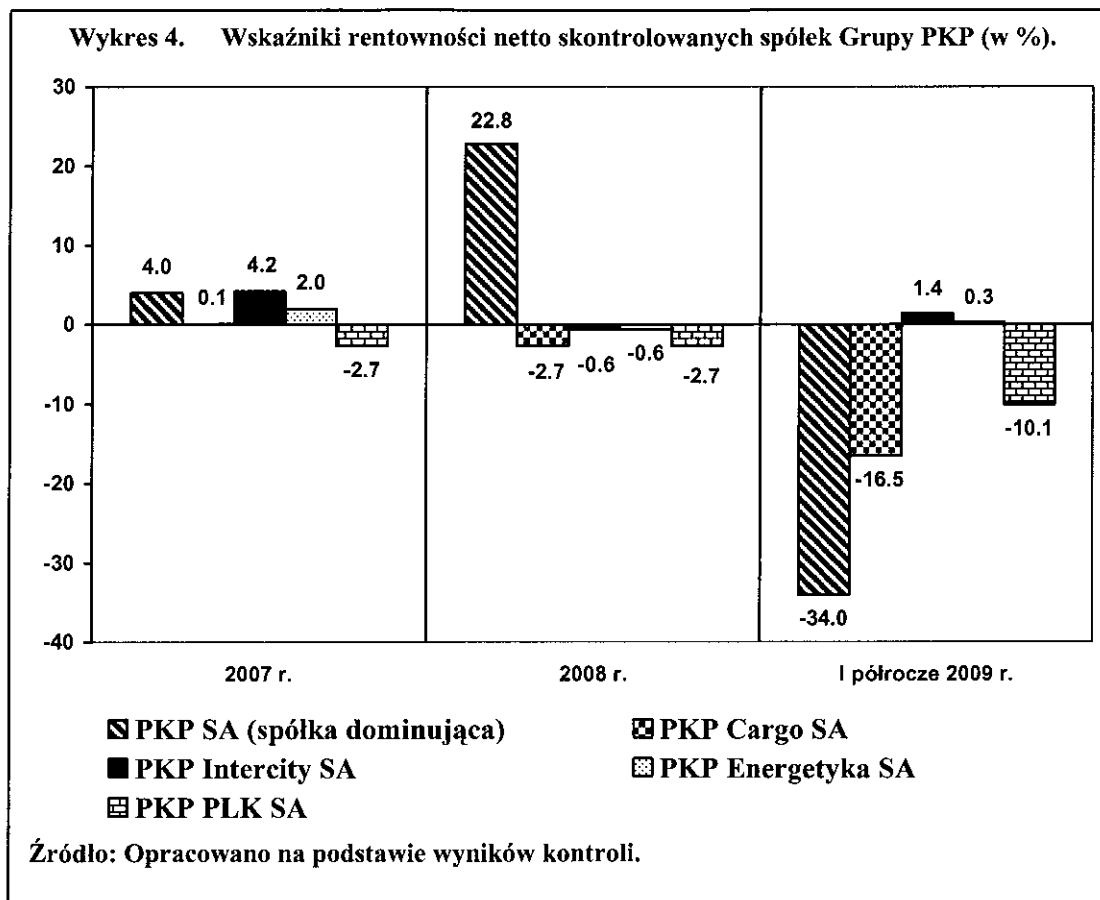
- *na stratę netto PKP Cargo SA (-178,8 mln zł w 2008 r. oraz -314,1 mln zł za 6 miesięcy 2009 r.) istotny wpływ miała osłabiająca się od 2008 r. koniunktura gospodarcza, co skutkowało m.in. zmniejszeniem przewozów towarowych (w 2008 r. - w porównaniu do 2007 r. - wystąpił 7% spadek masy ładunków przewiezionych przez Spółkę, a w okresie 6 miesięcy 2009 r. – w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego - spadek ten wynosił aż 34,9%) oraz wzrastająca konkurencja na rynku kolejowych przewozów towarowych;*
- *podstawową przyczyną poniesionej w 2008 r. straty (-6.5 mln zł) przez spółkę PKP Intercity było przejęcie części majątku od PKP Cargo S.A. (w postaci lokomotyw i zaplecza technicznego o znacznym stopniu zużycia) oraz zorganizowanej części przedsiębiorstwa PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. W konsekwencji nastąpił wzrost zatrudnienia oraz związanych z nim kosztów;*
- *ujemny wynik spółki PKP Energetyka w 2008 r. (-13,2 mln zł) wynikał głównie ze wzrostu kosztów z tytułu wypłaconych nagród jubileuszowych oraz utworzenia rezerwy na świadczenia pracownicze, a także z niekorzystnej wyceny instrumentów pochodnych, zabezpieczających rentowność długoterminowych kontraktów budowlanych<sup>40</sup>;*
- *na poniesione straty przez spółkę PKP PLK (-93,7 mln zł w 2007 r., -110,1 mln zł w 2008 r. i 164,3 mln zł w półroczu 2009 r.) główny wpływ miały straty na sprzedaży. Straty na tej działalności wzrosły z 434,3 mln zł w 2007 r. do 813,7 mln zł w 2008 r., tj. o 87,3%.*

W I półroczu 2009 r. nastąpiło pogorszenie efektywności gospodarowania w trzech spośród pięciu skontrolowanych spółkach, tj. PKP SA, PKP Cargo SA i PKP PLK SA. Poprawę pod tym względem odnotowano natomiast w PKP Intercity SA

---

<sup>40</sup> W badanym okresie spółka uczestniczyła w realizacji dla PLK SA pięciu takich kontraktów (o łącznej wartości 162,6 tys. €) z udziałem środków pomocowych UE i rozliczanych w €. W celu zapewnienia uzyskania zakładanej rentowności oraz utrzymania wpływów po kursie € przyjętym do kalkulacji oferty, z powodu spadku kursu EUR, w latach 2007 – 2008 Spółka zawarła struktury opcyjne. W rezultacie tych transakcji, Spółka została zobowiązana do sprzedaży w latach 2009 – 2010 określonej ilości omawianej waluty w wyznaczonych transakcją terminach (skorelowanych z planowanymi przychodami z tytułu realizacji kontraktów), po kursach wymiany w przedziale od 3,8 do 3,96 PLN/€. Znaczny wzrost kursu € (do poziomu 4,1724 PLN/€ na koniec 2008 r.) oznaczał jednak, że wartość tych transakcji po kursie opcyjnym była o 81.113,3 tys. zł mniejsza od wyceny według aktualnego kursu tej waluty. Ujemna z tego powodu różnica miała bezpośredni wpływ na zmniejszenie bilansowego wyniku finansowego Spółki w 2008 r.

oraz PKP Energetyka SA. Świadczą o tym wskaźniki rentowności działalności gospodarczej<sup>41</sup>, zamieszczone na wykresie 4.



Podstawową przyczyną wystąpienia ujemnej rentowności na działalności gospodarczej ogółem PKP SA w I półroczu 2009 r. były wysokie koszty finansowe (396,3 mln zł)<sup>42</sup> w porównaniu z przychodami finansowymi (51,3 mln zł). W konsekwencji spółka ta poniosła w tym okresie stratę netto w wysokości 233,3 mln zł.

<sup>41</sup> Iloraz wyniku netto na działalności gospodarczej do przychodów ogółem. Informuje o udziale zysku po opodatkowaniu w wartości przychodów. Większa wartość wskaźnika oznacza korzystniejszą sytuację w firmie.

<sup>42</sup> Koszty finansowe nie są bezpośrednio związane z działalnością operacyjną danej jednostki. Na koszty finansowe składają się m.in. odsetki i prowizje od pożyczek i zobowiązań, płacone dyskonto, straty na sprzedaży papierów wartościowych, a także ujemne różnice kursowe.

### 3.2.2. Działalność podstawowa skontrolowanych spółek

Skontrolowane spółki, mimo podejmowanych działań mających na celu zwiększenie przychodów netto ze sprzedaży<sup>43</sup> lub zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej<sup>44</sup> osiągnęły w 2008 r. ogólnie gorsze wyniki na tej działalności niż w 2007 roku<sup>45</sup>. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1. Rachunek zysków i strat na działalności operacyjnej (w mln zł).

| L.p. | Wyszczególnienie                               | Rok  | PKP SA | PKP Cargo SA | PKP Intercity SA | PKP Energetyka SA | PKP PLK SA |
|------|--|------|--------|--------------|------------------|-------------------|------------|
| 1.   | Przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi | 2007 | 735,8  | 5.633,4      | 1.045,0          | 2.069,9           | 2.929,2    |
|      |  | 2008 | 757,6  | 5.458,1      | 1.215,5          | 2.256,8           | 2.911,8    |
| 2.   | Koszty działalności operacyjnej                | 2007 | 872,3  | 5.557,9      | 1.007,7          | 2.010,0           | 3.354,5    |
|      |  | 2008 | 915,5  | 5.694,0      | 1.199,1          | 2.198,7           | 3.725,5    |
| 3.   | Zysk (strata) na sprzedaży                     | 2007 | -136,6 | 75,5         | 37,4             | 59,9              | -434,3     |
|      |  | 2008 | -157,9 | -235,9       | 16,4             | 31,1              | -813,7     |
| 4.   | Zysk (strata) na działalności operacyjnej      | 2007 | 55,2   | -8,0         | 47,9             | 22,9              | -63,9      |
|      |  | 2008 | 31,9   | -76,5        | 7,9              | 35,8              | -88,9      |

Źródło: Wyniki kontroli w poszczególnych spółkach.

Z rozpatrywanego punktu widzenia nieskuteczne okazały się działania zarządów: spółki dominującej, tj. PKP SA oraz spółki przewozowej PKP Cargo SA, a także zarządcy infrastruktury, tj. PKP PLK SA mimo, że w przypadku:

- *PKP SA – nastąpiło zmniejszenie tempa wzrostu kosztów operacyjnych w stosunku do tempa wzrostu przychodów ze sprzedaży i zrównanych z nimi. W porównaniu z 2006 r., koszty operacyjne wzrosły na koniec 2008 r. o 2,6%, podczas gdy przychody ze sprzedaży i zrównanych z nimi wzrosły o 3,7%.*

<sup>43</sup> Przychody te obejmują kwoty należne - bez podatku od towarów i usług - z tytułu sprzedaży wyrobów gotowych i usług, skorygowane o należne dopłaty i udzielone rabaty oraz bonifikaty.

<sup>44</sup> Działalność operacyjna polega na sprzedaży i zakupie lub produkcji dóbr lub usług (należności od odbiorców, zapłata za kupione dobra, usługi, pracę, zapłata czynszu, podatków, odsetek, otrzymanie odsetek i dywidend z inwestycji). Na koszty działalności operacyjnej - bez względu na to, jaki ma ona charakter - składają się przede wszystkim koszty związane z zużyciem materiałów i energii, wynagrodzenia na rzecz pracowników, inne świadczenia związane z zatrudnianiem pracowników (np. składki na ubezpieczenia społeczne), amortyzacja środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, koszty usług obcych.

<sup>45</sup> Obliczony jako wynik na sprzedaży skorygowany o koszty niezbędne do prowadzenia podstawowej działalności jednostki (ale bezpośrednio z nią niezwiązane, tj. koszty ogólnego zarządu oraz koszty sprzedaży).

Zmniejszeniu uległy m.in. koszty zużycia materiałów, energii i paliw (o 13,2%) oraz koszty amortyzacji (o 5,7%). Wzrosły jednak w tym okresie koszty wynagrodzeń (o 12,9%), mimo zmniejszenia poziomu zatrudnienia (o 149 osób według stanu na koniec I półrocza 2009 r. w stosunku do stanu na koniec 2006 r.). Przyczyną tego były m.in. podwyżki wynagrodzeń, wynikające z podpisanego porozumienia ze związkami zawodowymi oraz wyższymi niż zakładano kosztami nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych. W konsekwencji, strata na działalności podstawowej stanowiła od 18% do 21% przychodów ze sprzedaży oraz zrównanych z nimi. Przy relatywnie stałych rocznych przychodach ze sprzedaży (na poziomie 750 mln zł), największy wpływ na wynik finansowy na tej działalności miały koszty amortyzacji (stanowiące ponad 30% kosztów działalności operacyjnej), koszty usług obcych (21%), podatki i opłaty (18%) oraz koszt wynagrodzeń (14%);

- *PKP Cargo SA – zmniejszono koszty działalności operacyjnej, w tym z tytułu zatrudnienia. W porównaniu z 2008 r., na 2009 r. zaplanowano zmniejszenie tych kosztów o 18,2% (o 746,5 mln zł). Po upływie połowy okresu objętego „planem oszczędnościowym na 2009 r.”, skutkowało to obniżeniem kosztów działalności operacyjnej o m.in. 29,0% (w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego). Redukcja kosztów była jednak o 4 punkty procentowe mniejsza od spadku przychodów ze sprzedaży<sup>46</sup>;*
- *PKP PLK SA – zmniejszono koszty operacyjne, m.in. poprzez dostosowywanie wielkości i struktury zatrudnienia do zakresu wykonywanych zadań. W latach 2006 – 2008 przeciętne zatrudnienie zostało zmniejszone o 4%, tj. z 43.562 do 41.628 osób. Na 2009 r. zaplanowano zmniejszenie kosztów operacyjnych Spółki o 165 mln zł.*

Biorąc jednak pod uwagę nieskuteczność powyższych działań na rzecz poprawy

<sup>46</sup> W I półroczu 2009 r. Zarząd Spółki podjął działania zmierzające do zmniejszenia kosztów z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ustalono, że w związku z tym m.in. zmniejszono liczbę wykorzystywanych stacji rozrządowych, opracowano wykaz zbędnej infrastruktury torowej na ponad 350 stacjach, przygotowano decyzje o odpowiedzialności służbowej za zamawiane trasy pociągów oraz objęto rankingiem zakłady spółki pod względem wielkości ponoszonych kosztów tras. Zarząd Spółki podjął również negocjacje z PKP PLK SA w zakresie obniżenia stawek opłat z tytułu przewozów rozproszonych. W 2008 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, pomimo spadku przewiezionej masy towarowej o 7,2%, koszty dostępu zmniejszyły się tylko o 3,2%. Podkreślenia wymaga fakt, iż koszty opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej stanowiły ok. 25% kosztów działalności operacyjnej tej spółki.

wyników finansowych, głównie na sprzedaży, negatywnie należy ocenić pod względem celowości i gospodarności działalność zarządów powyższych trzech spółek. Ocena ta dotyczy m.in. wzrastających kosztów z powodu utrzymywania majątku trwałego niewykorzystywanego do bieżącej działalności operacyjnej<sup>47</sup> (w przypadku PKP SA), świadczenia usług po cenach niepokrywających kosztów (PKP Cargo SA)<sup>48</sup> oraz nieobciążania przewoźników odsetkami za nieterminowe regulowanie opłat z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej<sup>49</sup> i utrzymywania nieeksploatowanych odcinków linii kolejowych (w przypadku PKP PLK SA)<sup>50</sup>.

NIK pozytywnie natomiast ocenia skuteczność działań zarządów dwóch pozostałych spółek, tj. PKP Intercity SA i PKP Energetyka SA. Spółki te w latach 2007 – 2008 nie poniosły strat na działalności podstawowej, ponieważ:

- *PKP Intercity SA zwiększyła w tym okresie przychody ze sprzedaży (odpowiednio: o 7,7% i o 16,3%) przy proporcjonalnym wzroście kosztów działalności, a w I półroczu 2009 r. wpływy ze sprzedaży były o 19.693,1 tys. zł wyższe od poniesionych kosztów (971.246,7 tys. zł). Należy przy tym podkreślić, że w stosunku do 2008 r. praca przewozowa (liczona w pociągokilometrach) wzrosła w I półroczu 2009 r. o 17%, podczas gdy o 78% wzrosła liczba przewiezionych pasażerów<sup>51</sup>. Należy przy tym podkreślić, że wynik finansowy tej Spółki byłby lepszy w 2008 r., gdyby prawidłowo zostały oszacowane koszty dotowanej działalności w zakresie przewozów pasażerskich, świadczonych w ramach usług publicznych. Na skutek ich niedoszacowania, Spółka poniosła*

<sup>47</sup> W latach 2007 - 2008 koszty z tego tytułu wzrosły z 23,8 mln zł do 30,6 mln zł, tj o 28,6%.

<sup>48</sup> Z zakresu obsługi trakcyjnej pociągów pasażerskich, uruchamianych przez PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz PKP Intercity SA. W latach 2007 - 2008 strata Spółki na tej działalności wyniosła 307,3 mln zł.

<sup>49</sup> Dopiero w toku kontroli NIK, PKP PLK SA wystawiła m.in. notę odsetkową dla PKP Intercity SA na kwotę 3.500,5 tys. zł.

<sup>50</sup> Dotyczyło to ok. 1,5 tys. km takich odcinków, a poniesione z tego tytułu koszty wyniosły 9,4 mln zł. Dotychczasowe działania PKP PLK SA, zmierzające do wydania przez właściciela tych linii (tj. PKP SA) decyzji o likwidacji bądź ich wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy były bezskuteczne.

<sup>51</sup> W 2009 r. Zarząd Spółki podjął działania zmierzające do restrukturyzacji kosztów działalności (uchwała z dnia 19 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia krótkookresowego planu działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania Spółki). Przewidywane oszczędności, wynikające z realizacji tego planu (m.in. poprzez zmniejszenie zatrudnienia, zużycia energii trakcyjnej i rezygnacji z podwyżek płac dla pracowników), mają wynieść w 2009 r. ok. 296 mln zł.

stratę na tej działalności w łącznej wysokości 11.548,7 tys. zł. Wynikało to z podpisanych umów z Ministrem Infrastruktury o dotowanie przedmiotowych przewozów. W umowach postanowiono bowiem, iż ryzyko pokrycia deficytu z tytułu świadczenia powyższych usług w całości pozostaje po stronie Spółki<sup>52</sup>;

- PKP Energetyka SA sukcesywnie rozszerzała asortymenty sprzedaży (w tym dla kontrahentów spoza Grupy PKP), uzyskując odpowiedni wzrost przychodów z tego tytułu (przychody ze sprzedaży wynosiły odpowiednio: 1.578.736,4 tys. zł w 2006 r., 2.069.949,3 tys. zł w 2007 r., 2.256.840,5 tys. zł w 2008 r. i 1.206.419,6 tys. zł w I półroczu 2009 r.). Ponadto, zmniejszono koszty operacyjne (sprzedaży) pozostające w związku z dystrybucją energii elektrycznej oraz robotami przy urządzeniach sieci trakcyjnej<sup>53</sup>.

### 3.2.3. Zdolność do regulowania zobowiązań

Struktura zobowiązań ogółem Grupy PKP jest skutkiem przejęcia w 2001 r. przez PKP SA zobowiązań po b. p.p.PKP. Z ogólnej kwoty 7,2 mld zł zobowiązań krótko- i długoterminowych PKP SA (wg bilansu otwarcia po komercjalizacji), zobowiązania długoterminowe (tj. o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy) stanowiły 47%, natomiast według stanu na koniec 2008 r. zobowiązania ogółem wynosiły 6,8 mld zł, z czego zobowiązania długoterminowe stanowiły 67,3%. Strukturę zobowiązań długoterminowych spółki dominującej, tj. PKP SA<sup>54</sup>, przedstawiają dane tabeli 2.

W związku z tym, że w strukturze zobowiązań długoterminowych prawie 42% stanowiło zadłużenie w walutach obcych, to na wielkość tego zadłużenia PKP SA wpływały także różnice kursowe. Na przykład:

- w 2008 r. kwota ujemnych różnic wyniosła 784,5 mln zł, a dodatnich - 198,5 mln zł (nadwyżka ujemnych różnic nad dodatnimi wynosiła zatem

<sup>52</sup> Zagrożenie niepokrycia całości deficytu na przewozach wykonywanych w ramach usług publicznych może także dotyczyć 2009 roku. Według stanu na dzień 25 sierpnia 2009 r. Spółka otrzymała dofinansowanie w wysokości 133.099,8 tys. zł, co stanowiło 77,9% całości kwoty dofinansowania z omawianego tytułu, przewidzianej na ten rok przez Ministra Infrastruktury.

<sup>53</sup> W 2009 r. Spółka podjęła decyzje skutkujące zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia (o 19.774 tys. zł), co umożliwiło utrzymanie konkurencyjności jej ofert na rynku energii elektrycznej.

<sup>54</sup> Restrukturyzacja finansowa polega m.in. na konwersji zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe.

586 mln zł);

- w I półroczu 2009 r. nadwyżka ujemnych różnic kursowych wynosiła 221,8 mln zł.

**Tabela 2. Struktura zobowiązań długoterminowych PKP SA wobec podmiotów spoza Grupy PKP (w mln zł).**

| L.p. | Lata | Zobowiązania długoterminowe ogółem | w tym: wg źródeł   |   | w tym: wg czasu wymagalności |               |               |
|------|------|------------------------------------|--------------------|---|------------------------------|---------------|---------------|
|      |      |                                    | kredyty i pożyczki | z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych | do 3 lat                     | od 3 do 5 lat | powyżej 5 lat |
| 1.   | 2007 | 4.779,2                            | 2.407              | 2.372   | 3.260                        | 650           | 859           |
| 2.   | 2008 | 4.548,7                            | 3.143              | 1.406   | 2.466                        | 1.468         | 615           |

Źródło: Wyniki kontroli w PKP SA.

NIK pozytywnie ocenia pod względem rzetelności regulowanie przez PKP SA zobowiązań z tytułu obsługi zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji - bez konieczności ich spłaty przez Skarb Państwa, który jest gwarantem spłaty zobowiązań na kwotę ponad 5 mld zł<sup>55</sup>. Zarówno w 2008 r., jak i w 2007 r. nie stwierdzono zakłóceń przepływów środków pieniężnych oraz problemów z płynnością finansową.

Celowe – w ocenie NIK – było zawarcie w dniu 9 maja 2008 r. przez PKP SA umowy o kredyt w kwocie 104 mln €, bez gwarancji Skarbu Państwa i innych zabezpieczeń majątkowych. Pozyskanie tego kredytu może mieć zasadniczy wpływ na możliwość obsługi zobowiązań w 2009 r., w którym spółka winna uregulować dług w kwocie ok. 1,4 mld zł. Planowane na ten cel środki w kwocie 650 mln zł mają być uzyskane ze sprzedaży obligacji, a reszta ma być spłacona ze środków własnych oraz spłaconego długu przez spółkę Przewozy Regionalne. W przypadku nieosiągnięcia zakładanego poziomu przychodów z tych źródeł, w tym z tytułu prywatyzacji PKP Intercity SA (w ramach oferty publicznej) oraz sprzedaży nieruchomości, PKP SA może mieć w latach 2010 – 2011 trudności ze spłatą zadłużenia. W okresie tym spółka zobowiązana jest bowiem do spłaty zadłużenia w łącznej kwocie 2.695 mln zł.

Niezależnie od zadłużenia spółki dominującej, tj. PKP SA, zobowiązania długoterminowe miały również cztery skontrolowane spółki zależne. Dane o zadłużeniu tych spółek zawiera tabela 3.

<sup>55</sup> Należy zaznaczyć, że brak spłaty jakiegokolwiek raty może skutkować postawieniem w stan natychmiastowej wymagalności (i konieczności spłaty przez Gwaranta) całego zadłużenia.

**Tabela 3. Zobowiązania długoterminowe skontrolowanych spółek zależnych (w mln zł).**

| L.p. | Lata               | PKP Cargo SA | PKP Intercity SA | PKP Energetyka SA | PKP PLK SA |
|------|--------------------|--------------|------------------|-------------------|------------|
| 1.   | 2007 r.            | 280          | 32               | 43                | 5.735      |
| 2.   | 2008 r.            | 462          | 330              | 51                | 6.069      |
| 4.   | I półrocze 2009 r. | 417          | 859*             | 89                | 6.010      |

\* - Kwota podana w sprawozdaniu zarządu z działalności Spółki w 2008 r. W kwocie tej 540 mln zł przypada na kredyty i pożyczki, a 319 mln zł – na dłużne papiery wartościowe.

**Źródło: Wyniki kontroli w wymienionych spółkach.**

Ustalono, że:

- *zobowiązania długoterminowe PKP PLK SA powstały w wyniku podpisanej w 2001 r. umowy o dzierżawę środków trwałych od PKP SA. Środki te nie mogły być wniesione w formie wkładu niepieniężnego z powodu ich nieuregulowanego stanu prawnego;*
- *zobowiązania długoterminowe PKP Cargo SA powstały z tytułu umów o leasing oraz z tytułu kar finansowych, nałożonych na spółkę przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za „nadużywanie dominującej - wobec kontrahentów – pozycji” oraz za „łamanie prawa konkurencji” (do końca 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał w tej sprawie trzy decyzje);*
- *zobowiązania długoterminowe spółek PKP Energetyka oraz PKP Intercity dotyczyły kredytów inwestycyjnych oraz umów z tytułu leasingu.*

Wszystkie skontrolowane spółki, tj. spółka dominująca i spółki zależne miały także zobowiązania krótkoterminowe (tj. o okresie wymagalności do 12 miesięcy), których łączna wartość wynosiła 5.918 mln zł. Wielkość tych zobowiązań w poszczególnych spółkach przedstawiają dane tabeli 4.

**Tabela 4. Zobowiązania krótkoterminowe badanych spółek (w mln zł).**

| L.p. | Lata               | PKP SA* | PKP Cargo SA | PKP Intercity SA | PKP Energetyka SA | PKP PLK SA |
|------|--------------------|---------|--------------|------------------|-------------------|------------|
| 1.   | 2007 r.            | 941     | 1.030        | 234              | 446               | 2.061      |
| 2.   | 2008 r.            | 2.214   | 828          | 408              | 471               | 1.733      |
| 3.   | I półrocze 2009 r. | 2.534   | 1.050        | 508              | 458               | 1.368      |

\* - Istotny wpływ na wzrost krótkoterminowych zobowiązań tej spółki miało przekwalifikowanie do tej grupy zobowiązań rat kapitałowych, przypadających do spłaty w roku następnym.

**Źródło: Wyniki kontroli w poszczególnych spółkach.**

Celowym i gospodarnym działaniem spółek Grupy PKP było stosowanie wzajemnych potrąceń należności i zobowiązań. Na przykład:

- *PKP SA dokonała w latach 2006 - 2009 (koniec czerwca) łącznie 860 potrąceń wzajemnych należności i zobowiązań w ramach spółek skonsolidowanych na łączną kwotę 244,0 mln zł. Największe wartościowo potrącenia we wzajemnych rozliczeniach dotyczyły m.in. PKP Energetyka SA (83,9 mln zł), PKP PLK SA (34,4 mln zł) oraz z PKP Cargo SA<sup>56</sup> (27,2 mln zł);*
- *PKP Intercity SA m.in. podpisała porozumienia w sprawie wzajemnego nieobciążania się z tytułu nieterminowych płatności faktur, a także wzajemnym dokonywaniu kompensat należności w ramach spółek Grupy PKP. Ponadto, w latach 2007 - 2008 spółka ta podpisała łącznie cztery porozumienia w sprawie wzajemnego nie naliczania odsetek z tytułu nieterminowych płatności;*
- *na zmniejszenie wysokości omawianych zobowiązań PKP PLK SA istotny wpływ miały wielostronne porozumienia kompensacyjne w zakresie wzajemnych potrąceń zobowiązań i należności oraz wielostronnych porozumień kompensacyjnych. Potrąceniami i kompensatami objęto należności i zobowiązania na łączną kwotę 233,2 mln zł w 2007 r. oraz 94,9 mln zł w 2008 r., przy czym w ponad 80% dotyczyło to spółek Grupy PKP.*

W okresie objętym kontrolą – mimo podejmowania powyższych działań - systematycznie zmniejszała się jednak zdolność badanych spółek do regulowania bieżących (krótkoterminowych) zobowiązań, czyli pogarszała się ich płynność finansowa. I tak, w przypadku:

- *PKP Cargo SA zobowiązania przeterminowane na koniec czerwca 2009 r. wobec spółek Grupy PKP wynosiły 234,4 mln zł. W związku z tym Spółka korzystała z kredytów w celu regulowania bieżących płatności;*

---

<sup>56</sup> W przypadku PKP Cargo SA, przy wzroście zobowiązań krótkoterminowych tej spółki z powodu niskich przychodów (skutkujących zatorami płatniczymi), na zobowiązania krótkoterminowe (według stanu na dzień 30 czerwca 2009 r.) składały się m.in. zobowiązania wobec spółek Grupy PKP z tytułu dostaw i usług w kwocie 404 mln zł, co stanowiło 38,5% łącznej kwoty zobowiązań. W tej ostatniej kwocie – 358,8 mln zł (88,8%) stanowiły zobowiązania wobec PKP PLK SA. Wzrost zobowiązań krótkoterminowych w I półroczu 2009 r. o 222,4 mln zł w stosunku do bilansu otwarcia, w 85,8% dotyczył spółek Grupy PKP. Wzrosły także zobowiązania z tytułu wynagrodzeń i dotyczyły wypłat jednorazowych odpraw pracownikom korzystającym z „Programu Dobrowolnych Odejsć”.

- *PKP PLK SA odzyskała płynność finansową w 2007 r. dzięki kredytowi obrotowemu. W 2008 r. Spółka posiadała przez cały rok płynność finansową. Płynność ta może być jednak zagrożona w 2009 r. (w przypadku nieterminowej wpłaty należności od spółek PKP Cargo i PKP Przewozy Regionalne);*
- *pozostałych spółek (tj. PKP SA, PKP Energetyka SA oraz PKP Intercity SA) wskaźniki płynności finansowej również ulegały w kontrolowanym okresie systematycznemu pogorszeniu, jednak nie zagrażało to utracie płynności finansowej.*

### 3.2.4. Skuteczność windykacji należności

Spośród skontrolowanych spółek należności długoterminowe<sup>57</sup> występowały tylko w PKP SA. Należności te zmniejszyły się z 10.034,3 mln zł w 2001 r. do 3.318,1 mln zł w 2008 r., tj. o 66,9%. Należności długoterminowe od jednostek powiązanych zmniejszyły się w tym w okresie o 62,2%, natomiast od pozostałych jednostek zwiększyły się prawie czterokrotnie, jednak należności te stanowiły na koniec 2008 r. tylko 0,4% należności netto ogółem.

Należności krótkoterminowe<sup>58</sup> skontrolowanych spółek wynosiły łącznie na koniec I półrocza 2009 r. 2.833 mln zł. Ich rozkład między poszczególne spółki przedstawiają dane tabeli 5.

**Tabela 5. Należności krótkoterminowe badanych spółek (w mln zł).**

| L.p. | Lata               | PKP SA* | PKP Cargo SA | PKP Intercity SA | PKP Energetyka SA | PKP PLK SA |
|------|--------------------|---------|--------------|------------------|-------------------|------------|
| 1.   | 2007 r.            | 413     | 1.367        | 91               | 173               | 1.113      |
| 2.   | 2008 r.            | 186     | 971          | 159              | 217               | 1.063      |
| 3.   | I półrocze 2009 r. | 187     | 851          | 260              | 350               | 1.185      |

**Zródło: Wyniki kontroli w poszczególnych spółkach.**

<sup>57</sup> Należności długoterminowe jest to prawo do otrzymywania korzyści najczęściej w formie środków pieniężnych, od różnych powiązanych jednostek. Są to należne jednostce sumy pieniędzy z innych tytułów niż dostawy wyrobów i towarów oraz wykonanych usług, które mają zostać spłacone po okresie dłuższym od jednego roku.

<sup>58</sup> Do należności krótkoterminowych zalicza się wszystkie należności z tytułu dostaw i usług oraz inne należności wymagalne w okresie krótszym niż 12 miesięcy od dnia bilansowego.

W okresie objętym kontrolą najwyższa kwota należności krótkoterminowych (1.185 mln zł na koniec czerwca 2009 r.) dotyczyła PKP PLK SA, z czego 567 mln zł stanowiły należności przeterminowane. W ogólnej kwocie należności krótkoterminowych tej spółki przeważały należności z tytułu dostaw i usług, tj. opłat za dostęp do infrastruktury (781 mln zł). Spośród spółek Grupy PKP należności te dotyczyły głównie PKP Cargo SA (364 mln zł, co oznacza prawie 3-krotny wzrost w stosunku do 2006 r.) oraz PKP Intercity SA (180 mln zł - prawie 10-krotny wzrost w porównaniu z 2006 r.). Należności krótkoterminowe od jednostek spoza Grupy PKP na koniec I półrocza 2009 r. wynosiły 627 mln zł i to głównie od spółki Przewozy Regionalne.

NIK pozytywnie ocenia pod względem rzetelności i celowości działania zarządów skontrolowanych spółek mające na celu egzekwowanie należności. I tak, w okresie objętym kontrolą:

- *w ramach działań windykacyjnych PKP SA - m.in. wystawiono łącznie 88,2 tys. wezwań do zapłaty, dotyczących należności o wartości 317,4 mln zł, do sądów skierowano 8,2 tys. spraw, dotyczących wierzytelności o wartości 70,6 mln zł, a w ok. 8,6 tys. spraw, dotyczących należności o wartości 128,7 mln zł, wszczęto postępowanie egzekucyjne;*
- *w wyniku działań windykacyjnych stan należności krótkoterminowych PKP Cargo SA zmniejszył się z 1.366,5 mln zł na koniec 2007 r. do 850, 6 mln zł na koniec I półrocza 2009 roku. W rezultacie tempo spadku należności było wyższe od tempa spadku przychodów (np. w porównaniu z 2007 r., należności krótkoterminowe w 2008 r. uległy zmniejszeniu o 29%, podczas gdy przychody zmniejszyły się o 3,1%);*
- *działania windykacyjne spółki PKP Intercity wobec największego dłużnika, tj. PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. (na koniec lipca 2009 r. należności bieżące i przeterminowane wynosiły łącznie 130,8 mln zł) polegały na wysyłaniu bez zbędnej zwłoki wezwań do zapłaty, a następnie kierowaniu spraw na drogę sądową. Wezwania do zapłaty dotyczyły w 2009 r. łącznej kwoty 63,8 mln zł, a z powodu bezskuteczności tych działań przekazano sprawę do sądu w celu wydania nakazu zapłaty 48,2 mln zł wraz z należnymi odsetkami*

(sądowy nakaz zapłaty uzyskano w dniu 31 lipca 2009 r.). Spółka występowała również do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań w tej sprawie<sup>59</sup>;

- największe kwotowo i przeterminowane należności PKP Energetyka SA występowały wobec podmiotów z Grupy PKP i w 2006 r. dotyczyły PKP PLK SA (162,0 mln zł) oraz PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (89,4 mln zł). W wyniku skutecznej windykacji, do końca 2007 r. zostały one spłacone, a regulowanie bieżących zobowiązań wobec Spółki przez te podmioty ulegało w kolejnych okresach znacznej poprawie. Z tytułu nieterminowego regulowania przez kontrahentów należności (w latach 2006 – koniec maja 2009 r.), Spółka naliczyła odsetki w łącznej kwocie 27.129,9 tys. zł (w tym podmiotom z Grupy PKP – w kwocie 25.544,6 tys. zł). Łącznie z odsetkami z lat poprzednich, wyegzekwowano w tym czasie 33,7 mln zł (w tym od podmiotów z Grupy PKP – 31,8 mln zł). Z ogólnej kwoty wyegzekwowanych odsetek, aż 31,0 mln zł (92%) pochodziło od PKP PLK SA oraz PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. Należy przy tym podkreślić, że na skutek opóźnień w regulowaniu zobowiązań przez dłużników Spółki, poniosła ona również koszty z tytułu nieterminowego regulowania własnych zobowiązań. Z tego tytułu Spółka zapłaciła odsetki w łącznej kwocie 17,2 mln zł, z czego 15,9 mln zł (tj. 92,2%) podmiotom spoza Grupy PKP;
- w wyniku działań windykacyjnych, podejmowanych przez zarząd PKP PLK SA nastąpiło zmniejszenie kwoty zaległych (przeterminowanych) należności z 1.001,3 mln zł w 2006 r. do 78,2 mln zł na koniec 2008 roku. Należności te dotyczyły przede wszystkim opłat od spółki PKP Przewozy Regionalne z tytułu udostępnianych linii kolejowych. W I półroczu 2009 r. odnotowano jednak wzrost należności do łącznej wysokości 567,4 mln zł, w tym 265,3 mln zł wobec PKP Cargo SA i 139,6 mln zł wobec PKP Intercity SA<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> W rezultacie - w celu omówienia zasad współpracy pomiędzy obiema spółkami - zostało zorganizowane w Ministerstwie Infrastruktury spotkanie z przedstawicielami wojewódzkich władz samorządowych, spółki Przewozy Regionalne oraz PKP Intercity SA.

<sup>60</sup> W toku kontroli NIK trwały negocjacje PKP PLK SA ze spółkami PKP Cargo oraz PKP Intercity w sprawie rozłożenia na raty zaległych należności i określenia odsetek.

### **3.2.5. Czynniki kształtujące sytuację finansową spółek Grupy PKP**

#### **3.2.5.1. Problemy z funkcjonowaniem spółki PKP Przewozy Regionalne**

Podstawowym problemem Grupy PKP pozostaje od lat niewypłacalność spółki PKP Przewozy Regionalne. Ze względu na niepełne dofinansowanie działalności tej spółki w zakresie przewozów pasażerskich (świadczonych w ramach usług publicznych) ze środków budżetu państwa, nie była ona w stanie regulować swoich zobowiązań.

W związku z powyższym, na podstawie art. 33d ustawy o komercjalizacji oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, Minister Infrastruktury wyraził zgodę (22 grudnia 2002 r.) na wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego zobowiązań cywilnoprawnych poprzez zawarcie Ugody Restrukturyzacyjnej przez spółkę Przewozy Regionalne z jej wierzycielami. Spółka ta zawarła Ugodę Restrukturyzacyjną z PKP PLK S.A., tj. spółką posiadającą ponad 50% ogólnej sumy wierzytelności. Ugoda objęła również innych wierzycieli. Zgodnie z jej postanowieniami 40% zadłużenia Spółki (tj. 760 mln zł, powstałego do dnia 31 grudnia 2003 r.) wobec pięciu największych wierzycieli, tj. PKP PLK SA, PKP Cargo SA, PKP Energetyka SA, PKP Intercity SA i PKP SA, zostało umorzone (w tym kwota 458,8 mln zł zobowiązań wobec PKP PLK SA). Ugoda zobowiązała spółkę Przewozy Regionalne do ratalnej spłaty pozostałej części zobowiązań do 2007 r. (co zostało zrealizowane) oraz regulowania co najmniej 54% bieżących zobowiązań wobec stron Ugody.

Trudna sytuacja ekonomiczna PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o., nie pozwoliła jednak na pełną realizację postanowień powyższej Ugody. Dlatego też w dniu 2 kwietnia 2007 r. został podpisany Aneks do wyżej przywołanej Ugody Restrukturyzacyjnej. W aneksie tym określono zasady regulowania bieżących zobowiązań przez spółkę Przewozy Regionalne wobec spółek Grupy PKP oraz zasady spłaty pozostałych zobowiązań (w dwóch ratach w 2008 r. i 2009 r.), przy wykorzystaniu środków budżetowych na restrukturyzację zadłużenia, przewidzianych w „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”. W rezultacie, PKP PLK SA otrzymała od PKP SA 1.383 mln zł na dokapitalizowanie (stosownie do art. 33s ustawy o komercjalizacji) oraz odzyskała od Spółki Przewozy Regionalne część

należności w kwocie 867,2 mln zł. Spółce PKP Przewozy Regionalne pozostały zatem do spłaty w 2009 r. zobowiązania w kwocie 306,4 mln zł. Uwagę przy tym zwraca fakt, iż w przypadku nieuregulowania tych zobowiązań, spółce Przewozy Regionalne grozi zerwanie Ugody Restrukturyzacyjnej, dotyczącej długów w kwocie ok. 1,5 mld zł. Spółka PKP Przewozy Regionalne nie wywiązywała się z realizacji wszystkich postanowień Aneksu z dnia 2 kwietnia 2007 r. wobec PKP PLK SA. I tak, w terminie nie później niż do dnia 29 listopada 2009 r. miała ona pokryć koszty kredytu (w kwocie 500 mln zł), który PKP PLK SA zmuszona była zaciągnąć w związku z zawieszeniem przez PKP Przewozy Regionalne regulowania bieżących zobowiązań. Wprawdzie pierwszą ratę z tego tytułu (w kwocie 12,2 mln zł) spółka wpłaciła, to z kwoty 13,1 mln zł, stanowiącej drugą ratę, rozliczyła tylko – do czasu zakończenia kontroli NIK – 1,1 mln zł (poprzez wzajemne potrącenia należności i zobowiązań).

Ponadto, przejęcie w grudniu 2008 r. przez PKP Intercity SA od PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. Oddziału Przewozy Międzywojewódzkie zmieniło w zasadniczy sposób relacje finansowe pomiędzy tymi spółkami. Począwszy od dnia 1 grudnia 2008 r. wszystkie przychody ze sprzedaży biletów na międzywojewódzkie pociągi pośpieszne stały się przychodami PKP Intercity SA. Jednocześnie sprzedaż tych biletów realizowana była w znacznej części przez sieć kas biletowych spółki (ponad 1.100 kas tej spółki wobec 330 kas PKP Intercity SA).

W związku z zaprzestaniem przez PKP Przewozy Regionalne regularnego zwrotu kwot należnych PKP Intercity SA z tytułu sprzedaży biletów nastąpił znaczny wzrost należności krótkoterminowych spółki PKP Intercity (z 26,0 mln zł na koniec października 2008 r. do 137,4 mln zł na koniec maja 2009 r.). Kilkumiesięczne negocjacje prowadzone między tymi spółkami, przy wsparciu PKP SA doprowadziły do ustaleń, na mocy których od lipca 2009 r. Intercity SA rozpoczęła przejmowanie od spółki PKP Przewozy Regionalne kolejnych 43 kas biletowych, usytuowanych na największych dworcach kolejowych. PKP Intercity SA podjęła również działania w celu odzyskania od spółki Przewozy Regionalne należnych jej kwot z tytułu sprzedanych biletów<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> W dniu 19 czerwca 2009 r., w Sądzie Okręgowym dla Warszawy Pragi złożony został pozew w postępowaniu nakazowym wobec Spółki Przewozy Regionalne o zapłatę 48,2 mln zł.

### 3.2.5.2. Wyposażenie spółek w majątek niezbędny do prowadzenia statutowej działalności

NIK negatywnie ocenia pod względem legalności, rzetelności i celowości działalność Zarządu PKP SA w zakresie zapewnienia spółkom Grupy PKP - utworzonym na podstawie art. 14 i 15 ustawy o komercjalizacji - warunków do prawidłowego funkcjonowania na rynku kolejowym. Spółki te nie zostały bowiem wyposażone w niezbędny majątek do prowadzenia statutowej działalności.

PKP SA nie wykonała ustawowego obowiązku określonego w art. 17 ust. 7 ustawy o komercjalizacji. Zgodnie z tym przepisem PKP SA zobowiązana jest do wnoszenia do PKP PLK SA w formie wkładów niepieniężnych gruntów wchodzących w skład linii kolejowych, niezwłocznie po uregulowaniu stanu prawnego poszczególnych nieruchomości (będących przedmiotem umowy, o której mowa w ust. 6<sup>62</sup>). O nierzetelności działania tej spółki świadczy fakt, że pomimo uregulowanego stanu prawnego aż 71,3% powierzchni omawianych gruntów (według stanu na dzień 31 marca 2009 r.), to do końca I półrocza 2009 r. PKP SA nie wniosła do PKP PLK SA żadnych gruntów (w 2005 r. wniesiono linie kolejowe bez gruntów).

Do czasu zakończenia kontroli, PKP SA nie wykonała także ustawowego obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o komercjalizacji. Na mocy tego przepisu jest ona zobowiązana do wniesienia do spółek Grupy PKP wkładów niepieniężnych w postaci składników materialnych i niematerialnych, wyodrębnionych z jej przedsiębiorstwa, niezbędnych do prowadzenia działalności przez spółki określone w art. 14 i 15 przywołanej ustawy<sup>63</sup>. I tak, w przypadku spółki przewozowej PKP Cargo wniesiono zaledwie 0,02% nieruchomości, zaś spółki PKP Intercity - 0,25%. Reszta składników majątkowych nadal była objęta umowami dzierżawy.

Pomimo 9-letniego okresu obowiązywania przepisów ustawy o komercjalizacji nie

---

<sup>62</sup> Stosownie do art. 17 ust. 6, grunty wchodzące w skład linii kolejowych, które nie mogą być wniesione w formie wkładu niepieniężnego z uwagi na nieuregulowany stan prawny, zostaną oddane PKP PLK przez PKP SA do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy.

<sup>63</sup> Podkreślenia wymaga jednak fakt, że realizacja tego obowiązku wiąże się z koniecznością (w obecnym stanie prawnym) ponoszenia przez PKP SA wysokich kosztów podatkowych. Aport nieruchomości oraz pozostałej części nawierzchni do spółek Grupy PKP spowodowałby wystąpienie obciążeń podatkowych w postaci VAT i CIT oraz obowiązkową wpłatę z zysku w przypadku zbycia na rzecz Skarbu Państwa akcji PKP PLK SA, objętych aportem w kwocie około 6.378 mln zł. Miałyby to negatywny wpływ na realizację przez Spółkę zadań, dotyczących opłaty zadłużenia po byłym p.p.PKP.

został określony zakres wyposażenia poszczególnych spółek w majątek niezbędny do prowadzenia ich statutowej działalności. Dopiero w czerwcu 2006 r. Zarząd PKP SA powołał *Zespół ds. dokonania oceny alokacji majątku trwałego PKP S.A. pod kątem jego przydatności dla poszczególnych Spółek Grupy PKP*. Po upływie ponad 3 lat od powołania tego Zespołu oraz upływu pierwotnego terminu określenia infrastruktury kolejowej i innych nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności przez spółki Grupy PKP - nie zostały w pełnym zakresie przedstawione propozycje w sprawie sposobu i zakresu wyposażenia poszczególnych spółek w majątek.

Negatywnym skutkiem niewykonania przez PKP SA ustawowego obowiązku przekazania spółkom zależnym majątku niezbędnego do prowadzenia działalności statutowej jest konieczność płacenia przez te spółki (na rzecz PKP SA) czynszu za dzierżawę tego majątku<sup>64</sup>. W konsekwencji, czynsze te zwiększały koszty działalności spółek Grupy PKP. Koszty z omawianego tytułu, które poniosły skontrolowane spółki w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007 – 2009 (I półrocze), wyniosły:

- *291,7 mln zł w przypadku PKP Cargo SA. Spółka ta dzierżawiła, znajdujące się na stacjach i w terminalach kolejowych, niektóre składniki ogólnie dostępnej infrastruktury kolejowej (które powinny być w posiadaniu PLK SA), służącej do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów rzeczy, w tym tory o łącznej długości 627 km, 800 rozjazdów, 14 ładowni o powierzchni ok. 24 tys. m<sup>2</sup>, place ładunkowe o łącznej powierzchni 1.865 tys. m<sup>2</sup>, rampy ładunkowe o łącznej powierzchni 592 tys. m<sup>2</sup>, nastawnie, wagi wagonowe, suwnice itp. urządzenia. Stanowiło to brak zapewnienia równego dostępu do infrastruktury kolejowej innym licencjonowanym przewoźnikom<sup>65</sup>;*
- *143,0 mln zł w przypadku PKP PLK SA. Ponadto, spółka ta poniosła koszty w kwocie 9,4 mln zł związane z utrzymywaniem ok. 1,5 tys. km linii kolejowych, które nie były eksploatowane. Jej starania o likwidację bądź wyłączenie z przedmiotu umowy dzierżawy nieeksploatowanych linii przez ich właściciela, tj. PKP SA, okazały się bezskuteczne;*

---

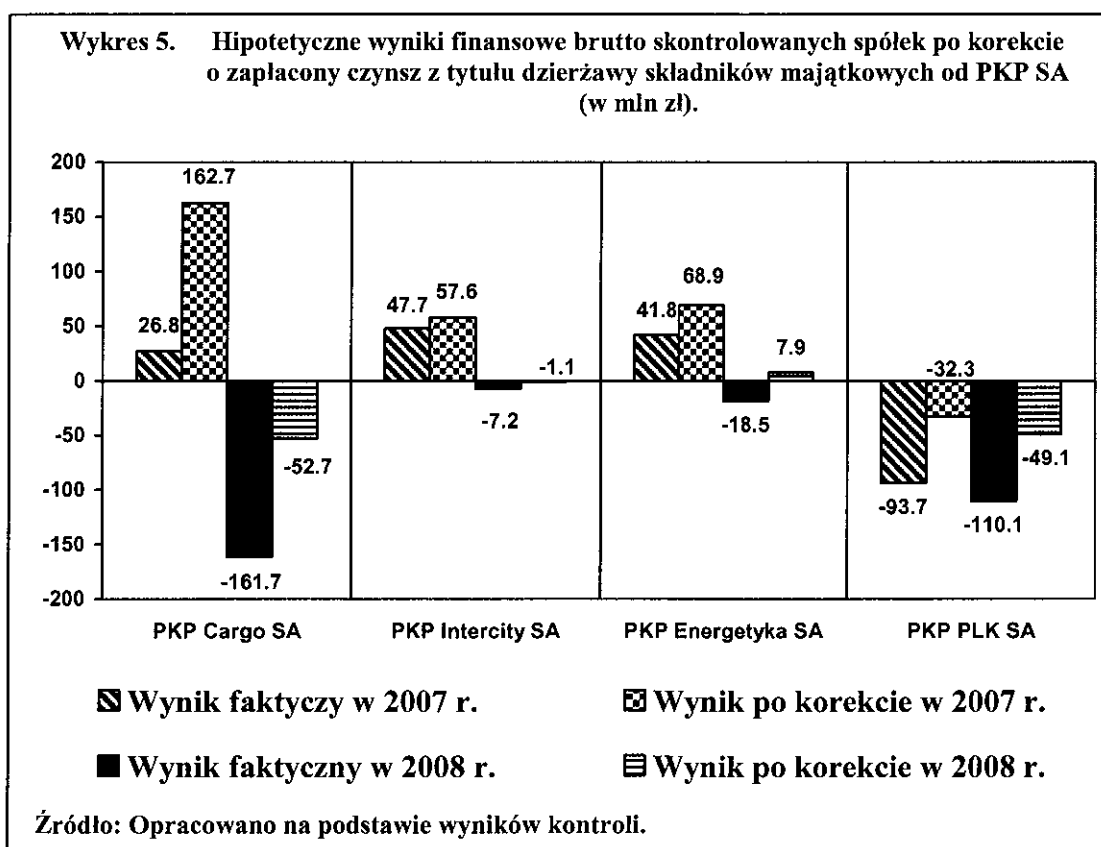
<sup>64</sup> Ponadto, brak prawa własności do użytkowanego majątku skutkuje zaniżeniem kapitału zakładowego spółek zależnych, co obniża ich zdolność kredytową.

<sup>65</sup> Zob. „Informacja o wynikach kontroli działalności Cargo SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych”, NIK, Warszawa, lipiec 2009 r., Nr ewid. 153/2009/08/067/KKT.

- 65,2 mln zł w przypadku PKP Energetyka SA<sup>66</sup>;
- 19,6 mln zł w przypadku PKP Intercity SA (tylko z tytułu dzierżawy stacji postojowej Warszawa Grochów).

W związku z tym, że koszty powyższe dzierżawy (poniesione przez spółki zależne) stanowiły przychody spółki dominującej (PKP SA), to wynik finansowy brutto tej spółki byłby odpowiednio mniejszy. I tak, przy innych warunkach niezmiennych, w 2007 r. zamiast zysku brutto (w wysokości 84,6 mln zł) PKP SA poniosłaby stratę nie mniejszą od kwoty 149,9 mln zł<sup>67</sup>, natomiast w 2008 r. zysk brutto tej spółki (902 mln zł) byłby mniejszy o przychody z tytułu omawianego czynszu przynajmniej o kwotę 112,5 mln zł.

Wyniki finansowe brutto skontrolowanych spółek zależnych (po skorygowaniu o czynsze z tytułu wydzierżawianych od PKP SA składników majątkowych) byłyby zaś odpowiednio lepsze, co zilustrowano na wykresie 5.



<sup>66</sup> Spółka ta wydatkowała również 18 mln zł z tytułu dzierżawy układu przesyłowo – rozdzielczego od PKP PLK SA.

<sup>67</sup> Tylko przy uwzględnieniu otrzymanego czynszu dzierżawnego od skontrolowanych czterech spółek w łącznej wysokości 234,5 mln zł.

W związku z nieskutecznym wnoszeniem przez spółkę dominującą składników majątkowych do spółek zależnych negatywnie należy ocenić pod względem rzetelności i celowości działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu<sup>68</sup>. Mimo 9-letniego okresu obowiązywania ustawy o komercjalizacji ministrowie ci nie zapewnili PKP SA warunków do wykonania obowiązków wynikających z treści art. 17 tej ustawy.

Zgodnie z założeniami „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” stosowne zmiany w ustawie o komercjalizacji (dotyczące m.in. realokacji majątku między spółkami Grupy PKP oraz zwolnienia PKP SA z podatku dochodowego od wnoszonych aportów do spółek zależnych) miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2008 roku. Ustalono, że przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury (MI) pierwszy projekt zmian przywołanej ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 lutego 2008 r., jednak - ze względu na możliwość nie uzyskania notyfikacji Komisji Europejskiej (projekt zawierał propozycje rozwiązań, które mogły stanowić pomoc publiczną) – MI podjęło decyzję o podjęciu prac nad nowym projektem, który nie będzie wymagał opracowania programu pomocowego (tzw. II projekt). W rezultacie, dopiero w dniu 14 sierpnia 2009 r. projekt ten został przekazany do rozpatrzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Nawet w przypadku uchwalenia nowelizacji ustawy o komercjalizacji, to czynnikiem spowalniającym proces aportowania przez PKP SA składników majątkowych do spółek zależnych będzie brak naniesień na mapach geodezyjnych linii projektowanych granic gruntów wchodzących w skład linii kolejowych, które są niezbędne przy wydzieleniu gruntów wchodzących w skład linii kolejowych, zarządzanych przez PKP PLK SA<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Minister właściwy do spraw transportu (Minister Infrastruktury) jest jednocześnie Walnym Zgromadzeniem Wspólników PKP SA.

<sup>69</sup> Bez naniesionych na mapach geodezyjnych granic gruntów wchodzących w skład linii kolejowych oznacza brak zdolności aportowej tych gruntów. W toku niniejszej kontroli, w PKP SA był przygotowywany projekt decyzji Prezesa Zarządu PKP SA w sprawie wydzielenia gruntów wchodzących w skład linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK SA. Zgodnie z tym projektem zostaną powołane zespoły składające się z przedstawicieli PKP SA i PKP PLK SA, które na mapach geodezyjnych naniosą linie projektowanych granic gruntów wchodzących w skład linii kolejowych. Przyjęto, że czynności te mogą być przeprowadzone do dnia 31 grudnia 2010 r. w odniesieniu do linii o znaczeniu państwowym i do dnia 31 grudnia 2011 r. w odniesieniu do pozostałych linii kolejowych.

### 3.2.5.3. Wykonywanie planów prywatyzacji spółek

NIK negatywnie ocenia pod względem celowości działalność PKP SA polegającą na zaniechaniu prywatyzacji spółek Grupy PKP, co oznaczało mniejsze od planowanych przychody z tego tytułu. W planach działalności na lata 2007 - 2009 określono wpływy ze sprzedaży akcji i udziałów (bez pozycji „Oferty publiczne”) na poziomie 12,1 mln zł w 2007 r., 117,2 mln zł w 2008 r i 151,3 mln zł w 2009 roku. Ustalono, że tylko w latach 2007 - 2008 faktycznie uzyskane przychody z omawianego tytułu były o ponad 114 mln zł mniejsze od planowanych. Do podstawowych przyczyn niezrealizowania zakładanych wpływów z prywatyzacji należy zaliczyć:

- *odebranie PKP SA w dniu 15 grudnia 2005 r. przez ministra właściwego do spraw prywatyzacji udzielonych pełnomocnictw do dokonania czynności prawnych związanych ze zbyciem akcji PKP Cargo SA oraz PKP Intercity SA. PKP SA uzyskała ponownie pełnomocnictwo we wrześniu 2007 r. odnośnie spółki PKP Intercity, a w listopadzie 2008 r. – odnośnie spółki PKP Cargo. Zakres tych pełnomocnictw został jednak ograniczony do wyboru doradców prywatyzacyjnych oraz opracowania i zarekomendowania przez doradców strategii prywatyzacji;*
- *małe zainteresowanie potencjalnych inwestorów nabyciem udziałów lub akcji spółek, przewidzianych do prywatyzacji, zwłaszcza z mniejszościowym udziałem PKP SA;*
- *konieczność uzgadniania z pozostałymi współnikami (akcjonariuszami) spółek warunków wyjścia kapitałowego PKP SA ze spółek, przewidzianych do prywatyzacji.*

W dniu 30 kwietnia 2009 r. Zarząd PKP SA przedłożył na Walnym Zgromadzeniu „Strategię prywatyzacji spółek z udziałem PKP SA”. W strategii tej założono m.in. prywatyzację w latach 2009 - 2010 spółki PKP Intercity i w latach 2011 - 2013 spółek PKP Cargo i PKP Energetyka. Należy jednak podkreślić, że jednocześnie w dokumencie tym wskazano na bariery, które mogą utrudnić prywatyzację przedmiotowych spółek w zakładanym terminie. Do takich barier zaliczono m.in.:

- *spadek popytu na usługi przewozowe, w związku z pogorszeniem koniunktury gospodarczej, a w konsekwencji - popytu na akcje/udziały spółek;*

- *zasady zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji lub poręczeń. Aktualnie, wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji lub poręczeń spłaty przez PKP SA zobowiązań wobec banków zabezpieczone są poprzez przewłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa akcji i udziałów PKP SA w 15 spółkach. Łączna wartość tych akcji/udziałów, jako przedmiotu przewłaszczenia, wynosi 6,3 mld zł, a pełna wysokość zabezpieczeń, z uwzględnieniem wzrostu kursu €, wynosi około 11 mld zł (minister właściwy do spraw finansów publicznych wymaga zabezpieczenia w 205%). W przypadku sprzedaży akcji lub udziałów, PKP SA będzie zobowiązana udzielić zamiennego zabezpieczenia oraz uzupełnić przedmiot przewłaszczenia do 205% gwarantowanych zobowiązań. Zatem, dla realizacji projektów prywatyzacyjnych, dotyczących w szczególności dużych podmiotów Grupy PKP, niezbędne jest oddłużenie PKP SA lub zmiana sposobu zabezpieczenia gwarancji, udzielonych przez Skarb Państwa;*
- *brak uregulowań umożliwiających ustalanie stawek dostępu do infrastruktury (na wieloletnie okresy) dla przewoźników kolejowych w wysokości zapewniającej konkurencyjność z transportem drogowym.*

Ustosunkowanie się do powyższych barier przez Ministerstwo Infrastruktury miało nastąpić do końca sierpnia 2009 r. w ramach nowelizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”<sup>70</sup>. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, strategia ta nie została znowelizowana, a w Ministerstwie Infrastruktury trwały prace nad „Programem rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który jednocześnie będzie nowelizacją poprzedniej strategii.

#### **3.2.5.4. Sprzedaż nieruchomości przez PKP SA**

NIK negatywnie ocenia pod względem celowości działalność PKP SA w zakresie niewykonywania planów sprzedaży nieruchomości. Pomimo uregulowanego stanu prawnego 302 nieruchomości, planowanych do sprzedaży w 2007 r., nie zostało wystawionych do sprzedaży 233 (o wartości 62,03 mln zł), zaś w 2008 r., na 180 nieruchomości nie wystawiono do sprzedaży 108 (o wartości 164,02 mln zł).

<sup>70</sup> Decyzja została zamieszczona w protokole z posiedzenia kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury w dniu 15 lipca 2009 r.

W latach 2007 – 2008, przychody z tego tytułu były o ok. 296 mln zł niższe od planowanych. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że w porównaniu do założeń „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” łączna wartość sprzedanych 211 nieruchomości (wraz z wartością nieruchomości przekazanych na podstawie art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>71</sup>) była o ok. 10 mln zł wyższa. Wartość sprzedaży nieruchomości w I połowie 2009 r. wyniosła natomiast 128,3 mln zł, co oznacza, że przychody w całym 2009 r. - przy utrzymywaniu się tempa z tego okresu - mogą być mniejsze o 174,5 mln złotych w porównaniu do kwot określonych w skorygowanym „Planie działalności Spółki na rok 2009” oraz o 222,4 mln zł – w porównaniu do wartości określonej w przywołanej Strategii. Do podstawowych przyczyn niewykonania planów sprzedaży nieruchomości należy zaliczyć brak uzgodnień z innymi spółkami Grupy PKP, a także brak zgody Ministerstwa Infrastruktury na wyłączenie gruntów z terenów zamkniętych.

Nieskuteczne i nierzetelne okazały się także dotychczasowe działania PKP SA w zakresie realizacji projektu zagospodarowania 86 nieruchomości strategicznych (rozpoczęte w IV kwartale 2006 r.). W maju 2008 r. liczbę takich nieruchomości zmniejszono do 28 pozycji, obejmujących m.in. dworce, układy torowe, place przydworcowe oraz budynki biurowe i magazynowe. Nieruchomości te miały być zagospodarowane we współpracy z inwestorami zewnętrznymi, w innym trybie niż sprzedaż. Wkładem PKP SA w omawiane przedsięwzięcia miały być wyłącznie prawa do nieruchomości. Do czasu zakończenia kontroli NIK został wdrożony zaledwie jeden projekt. W sześciu innych przypadkach rozpoczęto prace przygotowawczo-uzgodnieniowe, z których w dwóch przypadkach odłożono postępowanie dotyczące wyłaniania inwestora. W pozostałych przypadkach nieruchomości strategicznych prowadzone były procedury uwłaszczeniowe.

Stwierdzono również brak ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie wyłonienia Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI), który utworzyłby Fundusz Inwestycyjny Zamknięty (FIZ), dedykowany PKP SA. Do czasu zakończenia kontroli, działania w tym zakresie ograniczyły się bowiem do:

---

<sup>71</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.

- *podjęcia (w listopadzie 2008 r.) przez Zarząd PKP SA uchwały w sprawie akceptacji zapytania ofertowego przez Radę Nadzorczą oraz Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PKP SA;*
- *podjęcia (w grudniu 2008 r.) przez Radę Nadzorczą PKP SA uchwały pozytywnie opiniującej wniosek Zarządu PKP SA do Walnego Zgromadzenia PKP SA w sprawie akceptacji procedury utworzenia FIZ;*
- *podjęcia (w marcu 2009 r.) przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy PKP SA uchwały akceptującej działania Zarządu, zmierzające do wyłonienia TFI, z którym zostanie utworzony FIZ dedykowany PKP SA;*
- *wyrażenia (w kwietniu 2009 r.) przez Zarząd PKP SA zgody na skierowanie zapytania ofertowego do istniejących na rynku TFI oraz w sprawie powołania zespołu roboczego do oceny ofert i dalszych negocjacji;*
- *skierowania (w maju 2009 r.) do TFI, które posiadają fundusze nieruchomościowe, zaproszenia do udziału w negocjacjach i złożenia oferty.*

W ocenie NIK, w najbliższych latach nie będą mogły być osiągnięte ewentualne korzyści finansowe z omawianego tytułu.

### **3.2.5.5. Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej**

NIK negatywnie ocenia pod względem celowości działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu w zakresie ustalania warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Ministrowie ci nie zapewnili bowiem w przedmiotowym zakresie wystarczającej stabilizacji warunków, określanych w drodze rozporządzeń, wydawanych na podstawie art. 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>72</sup>. Na przykład:

- *w rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 25 kwietnia 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej<sup>73</sup> zmieniono m.in. zasady naliczania opłaty podstawowej i sposób naliczania opłat rezerwacyjnych za zamówioną i przyznaną zdolność*

---

<sup>72</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 ze zm.

<sup>73</sup> Dz.U. Nr 81, poz. 552.

*przepustową, która nie zostanie przez przewoźnika wykorzystana (opłata rezerwacyjna została wprowadzona na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, która w okresie poprzednim nie obowiązywała);*

- *w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej<sup>74</sup>, w porównaniu do poprzedniego rozporządzenia w tej samej sprawie, m.in. wprowadzono zmiany do zasad kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz zwiększono stawki opłat za przewozy intermodalne (co może spowodować zmniejszenie konkurencyjności tych przewozów transportem kolejowym).*

Coroczne zmiany zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury utrudniają przewoźnikom prowadzenie stabilnej polityki zarówno w ramach wewnętrznych regulacji dotyczących organizacji przewozów i ruchu kolejowego, jak i regulacji procesów przewozowych pod kątem prowadzonej polityki w umowach z klientami.

Brak uregulowań umożliwiających ustalanie na wieloletnie okresy dla przewoźników kolejowych stawek dostępu do infrastruktury w wysokości zapewniającej konkurencyjność z transportem drogowym może być jedną z barier prywatyzacji spółek kolejowych. Brak stabilizacji uregulowań utrudnia także funkcjonowanie i prowadzenie polityki transportowej przez marszałków województw<sup>75</sup>.

W okresie objętym kontrolą stosowano zasadę niskich stawek dostępu dla przewozów pasażerskich (jedne z najniższych w Unii Europejskiej), co miało generować niskie dotacje. Względnie wysokie - w stosunku do średniej europejskiej - stosowano natomiast stawki w przewozach towarowych<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Dz.U. Nr 35, poz. 274.

<sup>75</sup> Wysokość opłat za korzystanie z infrastruktury – stosownie do art. 33 ustawy o transporcie kolejowym - ustalana była przez PKP PLK SA corocznie z uwzględnieniem kwoty dotacji z budżetu państwa na remonty i utrzymanie infrastruktury (w wysokości 380 mln zł na rozkład jazdy pociągów 2006/2007, 500 mln zł na rozkład jazdy pociągów 2007/2008 oraz 680 mln zł na rozkład jazdy 2008/2009).

<sup>76</sup> Zbyt wysokie stawki dostępu dla przewozów towarowych, ograniczają w dłuższym okresie popyt i źle służą polityce transportowej państwa. Wysokie stawki dostępu mogą wpływać na spadek udziału przewozów towarowych transportem kolejowym w przewozach towarów ogółem transportem lądowym, a także negatywnie wpływają na atrakcyjność Polski jako kraju tranzytu kolejowego.

Należy nadmienić, że wysokość i sposób ustalania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej ma istotny wpływ nie tylko na koszty działalności przewoźników kolejowych, ale przede wszystkim na przychody zarządcy tej infrastruktury, tj. PKP PLK SA.

Udział opłat z rozpatrywanego tytułu w kosztach działalności operacyjnej skontrolowanych spółek przewozowych (tj. PKP Cargo SA i PKP Intercity SA) wynosił w latach 2007 – 2008 ok. 25%. W związku z wysokim udziałem analizowanych opłat w kosztach operacyjnych pozytywnie należy ocenić pod względem celowości działalność Zarządu PKP Cargo SA. Zarząd tej spółki podjął w I półroczu 2009 r. działania zmierzające do redukcji zarówno opłat z tytułu dostępu do infrastruktury, jak i kosztów działalności operacyjnej ogółem<sup>77</sup>. Działania te polegały m.in. na zmniejszeniu liczby wykorzystywanych stacji rozrządowych, opracowaniu wykazu zbędnej infrastruktury torowej na ponad 350 stacjach, przygotowaniu decyzji o odpowiedzialności służbowej za zamawiane trasy pociągów oraz objęciu rankingiem poszczególnych zakładów spółki pod względem wielkości ponoszonych kosztów tras. Zarząd Spółki podjął również negocjacje z PKP PLK SA w zakresie obniżenia stawek opłat z tytułu przewozów rozproszonych.

W okresie objętym kontrolą, wpływy zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. spółki PKP PLK, z tytułu opłat za dostęp do tej infrastruktury były natomiast głównym (i mającym coraz większe znaczenie) źródłem jego przychodów ze sprzedaży. W 2007 r. przychody PKP PLK SA z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej wyniosły ogółem 2.624,4 mln zł i stanowiły 90,4% przychodów ze sprzedaży, natomiast w 2008 r. przychody z tego tytułu wynosiły łącznie 2.686,3 mln zł, a ich udział w przychodach ze sprzedaży wzrósł do 92,2%.

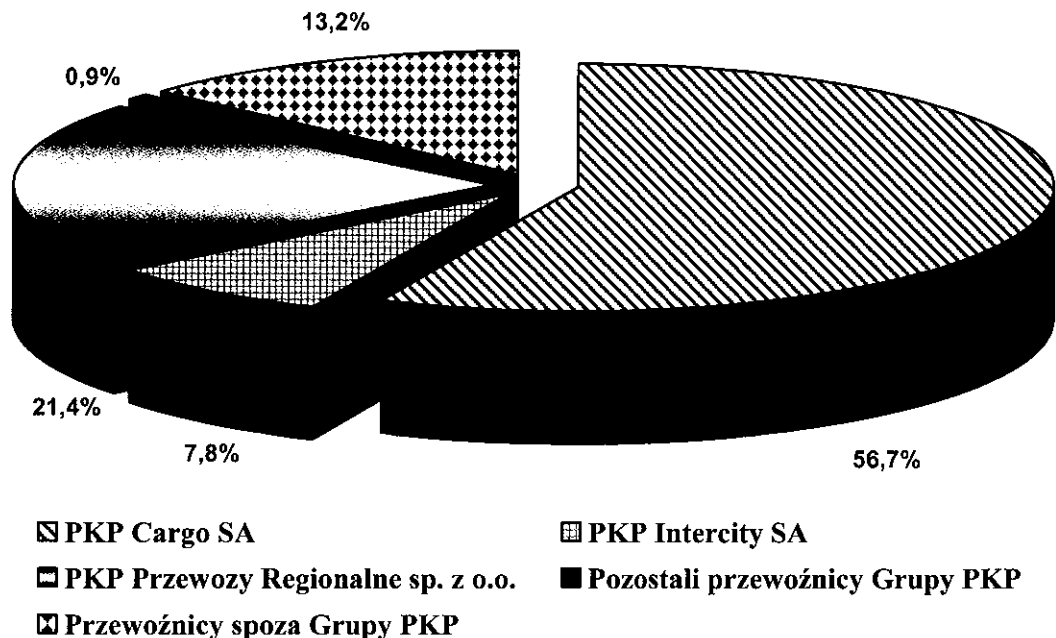
Strukturę przychodów PKP PLK SA w 2008 r. z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury według usługobiorców<sup>78</sup> przedstawiono na wykresie 6.

---

<sup>77</sup> W 2008 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, pomimo spadku przewiezionej masy towarowej o 7,2%, koszty dostępu zmniejszyły się jednak tylko o 3,2%.

<sup>78</sup> Nie występowały istotne różnice między tą strukturą w 2007 r. a strukturą w 2008 r.

Wykres 6. Procentowa struktura przychodów PKP PLK SA z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej wg usługoborców w 2008 r.



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

### 3.2.6. Działalność inwestycyjna skontrolowanych spółek

Spośród spółek objętych kontrolą najwyższe nakłady na działalność inwestycyjną ponosiła spółka PKP PLK. Według planów inwestycyjnych skontrolowanych spółek na 2008 r., przewidywano łącznie wydatkować na ten cel 3.833 mln zł, z czego na poszczególne spółki przypadało:

- 2.984 mln zł w PKP PLK SA (tj. 77,9% ogólnej kwoty nakładów inwestycyjnych);
- 492 mln zł w PKP Intercity SA (12,8%);
- 170 mln w PKP Cargo SA (4,4%);
- 110 mln zł w PKP Energetyka SA (2,9%);
- 77 mln zł w PKP SA (2%).

W okresie objętym kontrolą ze środków publicznych współfinansowana była działalność inwestycyjna PKP SA, PKP PLK SA oraz PKP Cargo SA. Spółki PKP Energetyka oraz PKP Intercity nie korzystały w tym czasie z przedmiotowych środków.

Pan nakładów inwestycyjnych PKP PLK SA na 2007 r. w kwocie 2.979,4 mln zł został zrealizowany w 82,1%, zaś plan tych nakładów na 2008 r. w kwocie 3.634,9 mln zł<sup>79</sup> wykonała w 87,4%<sup>80</sup>. Główną przyczyną niepełnego wykorzystania środków - zaplanowanych na finansowanie inwestycji - były opóźnienia w postępowaniach przetargowych, które wynikały z nieskutecznego egzekwowania od wykonawców umownych terminów przygotowania dokumentacji technicznej, a także z opóźnień w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych, pozwalających na rozpoczęcie robót<sup>81</sup> bądź z pojawiających się problemów w trakcie prowadzenia robót (np. roboty dodatkowe). Miała również miejsce dłuższa od zakładanej procedura przetargowa wyboru wykonawców robót (ze względu na znaczną ilość protestów i zapytań, co z kolei opóźniało rozpoczynanie robót). Opóźnienia w realizacji inwestycji, a zwłaszcza w ich rozpoczynaniu – niezależnie od innych skutków<sup>82</sup> - mogą powodować roszczenia finansowe wykonawców robót wobec PKP PLK SA z tytułu braku możliwości prowadzenia robót w umownych terminach<sup>83</sup>.

NIK negatywnie ocenia pod względem celowości działalność PKP PLK SA w zakresie składania wniosków o dofinansowanie realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Ustalono, że z 39 projektów z zakresu infrastruktury transportowej, ujętych na liście podstawowej, 35 dotyczyło PKP PLK SA. Do czasu zakończenia kontroli, spółka złożyła do Komisji Europejskiej tylko jeden taki wniosek<sup>84</sup>. Miało to miejsce mimo niewystarczających nakładów na utrzymanie infrastruktury kolejowej oraz pogarszania się stanu technicznego linii

---

<sup>79</sup> Na 2009 r. spółka ta zaplanowała wydatki na inwestycje w kwocie 2.949 mln zł.

<sup>80</sup> W tym środki budżetowe (470,2 mln zł) wykorzystano w 91,4%, środki Funduszu Kolejowego (412,8 mln zł) - w 63%, a unijne środki pomocowe (936,9 mln zł) – w 90,9%.

<sup>81</sup> Np. brak pozwoleń na budowę.

<sup>82</sup> W tym postępująca degradacja linii kolejowych, która jest także skutkiem małych – w stosunku do dróg krajowych – nakładów środków budżetowych, z przeznaczeniem na poprawę stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Według danych PKP PLK SA, w latach 1989 - 2009 wydatki na infrastrukturę kolejową wyniosły ok. 17 mld zł, natomiast wydatki na drogi krajowe - 108 mld zł.

<sup>83</sup> Na przykład, w toku kontroli spółki PKP Energetyka ustalono, że PKP PLK SA nie wywiązała się z terminowego dostarczenia dokumentacji wraz z pozwoleniem na budowę linii kolejowej E-65 w obrębie Tczewa. Z powodu niezawinionych przestojów PKP Energetyka SA - jako wykonawca robót - może nie osiągnąć planowanych na 2009 r. przychodów w kwocie ok. 12 mln € z tytułu realizacji tej inwestycji i wystąpić wobec PKP PLK SA ze stosownym roszczeniem.

<sup>84</sup> Dotyczący zadania pn. "Modernizacja linii kolejowej E-59 na odcinku Wrocław – Poznań, etap II".

kolejowych, co m.in. skutkuje zmniejszeniem dopuszczalnej prędkości pociągów<sup>85</sup>.

Nierzetelnie wykonywała również plany inwestycyjne PKP SA. W 2007 r. plan inwestycyjny (124,6 mln zł) spółka ta zrealizowała w 78% (a bez uwzględnienia środków z Funduszu Schengen – w 63%), natomiast w 2008 r. (77,2 mln zł) plan inwestycyjny wykonała w 33%. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że planowane środki na finansowanie inwestycji dworcowych były ok. 2-, a nawet 3-krotnie mniejsze od zakładanych w „Strategii utrzymania i funkcjonowania dworców kolejowych”<sup>86</sup>. W ocenie NIK, może to mieć niekorzystny wpływ na stan techniczny infrastruktury zarządzanej przez PKP SA (nawet przy uwzględnieniu środków budżetowych przeznaczonych w 2010 r. na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych), a w konsekwencji – na zdolność spółki do spłaty zadłużenia (z powodu braku możliwości uzyskania odpowiedniej rentowności na działalności operacyjnej)

Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w działalności inwestycyjnej PKP Energetyka SA oraz PKP Intercity SA. W przypadku spółki PKP Cargo, zakres działalności inwestycyjnej dostosowywano do aktualnej sytuacji finansowej (wielkości środków własnych) oraz możliwości zakupów inwestycyjnych w formie leasingu finansowego. W okresie objętym kontrolą, wielkość nakładów inwestycyjnych w tej spółce (na modernizację i zakup taboru) była jednak zbyt mała, ponieważ nie pokrywały one wartości amortyzacji. Oznaczało to postępującą dekapitalizację majątku spółki, a zwłaszcza taboru kolejowego.

---

<sup>85</sup> W latach 2001 - 2008 dotyczyło to ponad 7,9 tys. km torów głównych linii. Jedynie 37% linii kolejowych było w stanie dobrym – czyli wymagających tylko konserwacji.

<sup>86</sup> Dokument wewnętrzny PKP SA, przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 27 maja 2009 roku.

### 3.2.7. Działania restrukturyzacyjne i oszczędnościowe w Grupie PKP

Rozpoczęta w okresie objętym kontrolą restrukturyzacja spółek kolejowych w Grupie PKP wynikała z założeń rządowej „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, czyli była wymuszona czynnikami zewnętrznymi<sup>87</sup>. W związku z realizacją tej strategii, wszystkie skontrolowane spółki opracowały i rzetelnie wdrażały stosowne programy oszczędnościowe.

W ocenie NIK celowe były działania zarządów skontrolowanych spółek, podejmowane w ramach wdrażania przywołanej strategii oraz programów oszczędnościowych, ponieważ skutkowały one m.in.:

- *zmniejszeniem w spółce PKP Cargo<sup>88</sup> liczby zakładów (z 42 do 16) oraz ujawnieniem przerostów zatrudnienia o ponad 7 tys. pracowników, co stanowiło ok. 20% łącznego zatrudnienia na początku tego roku. Wdrożenie programu oszczędnościowego w PKP Cargo SA następowało m.in. poprzez ograniczenie nakładów inwestycyjnych w 2009 r. do poziomu zapewniającego ciągłość prowadzenia działalności, pozyskanie zewnętrznego finansowania części nakładów inwestycyjnych, optymalizację wielkości zapasów oraz bieżący monitoring regulowania płatności dokonywanych przez klientów. W ramach restrukturyzacji dokonano również realokacji (w ramach spółek Grupy PKP) lokomotyw do obsługi kolejowych przewozów pasażerskich, wyposażenia zaplecza warsztatowego oraz pracowników. W wyniku realokacji majątku dokonano na rzecz PKP SA sprzedaży 508 lokomotyw (o wartości księgowej netto ok. 138 mln zł), z przeznaczeniem dla spółki PKP Przewozy Regionalne oraz PKP Intercity SA. Do tych spółek przekazano również ok. 6 tys.*

---

<sup>87</sup> W okresie poprzednim nie przeprowadzano restrukturyzacji spółek kolejowych m.in. z powodów społecznych. Na przykład, w listopadzie 2003 r. na spotkaniu związków zawodowych z przedstawicielami Rządu RP, pracodawców kolejowych oraz Przewodniczącym Rady Nadzorczej PKP SA postanowiono m.in. odstąpić od: 1) planów podziału spółki PKP Przewozy Regionalne i przekazania samorządom kolejowych przewozów regionalnych; 2) planów prywatyzacji PKP Cargo SA i innych spółek przewozowych do czasu uzgodnienia ze związkami zawodowymi programu dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP; 3) planów podziału zespołu drużyn trakcyjnych na różne spółki przewozowe.

<sup>88</sup> Do czasu wdrożenia „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” struktura organizacyjna PKP Cargo SA nie była zmieniana od początku jej funkcjonowania.

pracowników<sup>89</sup>;

- *zmniejszeniem w spółce PKP Energetyka kosztów dystrybucji energii elektrycznej, obrotu tą energią oraz kosztów robót przy urządzeniach sieci trakcyjnej. Ponadto, wobec pogorszenia się koniunktury gospodarczej, podjęto decyzje skutkujące w 2009 r. zmniejszeniem wydatków na wynagrodzenia (o 19.774 tys. zł). Łączne oszczędności z powyższych tytułów wyniosły w okresie objętym kontrolą 282 mln zł. Należy przy tym podkreślić, że redukcja kosztów (związanych zwłaszcza z zakupem energii oraz działalnością dystrybucyjną) umożliwiła spółce utrzymanie konkurencyjności jej ofert na rynku energii elektrycznej;*
- *redukcją kosztów operacyjnych w PKP PLK SA m.in. poprzez dostosowywanie struktury organizacyjnej do zakresu wykonywanych działań. W latach 2006 - 2008 przeciętne zatrudnienie zmniejszono o 4%, tj. z 43.562 do 41.628 osób<sup>90</sup>;*
- *poprawą efektywności gospodarowania w PKP Intercity SA. W krótkookresowym planie działań założono uzyskanie w 2009 r. oszczędności w kwocie 296 mln zł (w tym poprzez zmniejszenie zatrudnienia, zużycia energii trakcyjnej oraz rezygnacji z podwyżek płac dla pracowników);*
- *zmniejszeniem kosztów działalności w PKP SA, a zwłaszcza kosztów zużycia materiałów i energii. W 2008 r. – w porównaniu do 2007 r. - koszty te były niższe o 3,3, mln zł (tj. o 13,8%).*

<sup>89</sup> Zaznaczyć przy tym należy, iż działaniem niegospodarnym spółki PKP Cargo było utrzymywanie drużyn trakcyjnych do obsługi ruchu pasażerskiego, ponieważ miało to negatywny wpływ na jej wynik finansowy. Spółka ta świadczyła bowiem omawiane usługi po cenach, które nie pokrywały kosztów. W latach 2007 - 2008 strata na tej działalności wyniosła 307,3 mln zł. Sytuacja ta była skutkiem zobowiązania PKP Cargo SA, od momentu utworzenia w 2001 r., do utrzymywania w ramach swojej działalności lokomotyw pasażerskich, drużyn trakcyjnych oraz zaplecza technicznego (niezbędnych do obsługi ruchu pasażerskiego) i ich wynajmu spółkom PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity, a także skutkiem przyjętego sposobu ustalania cen pomiędzy wymienionymi podmiotami Grupy PKP. W związku z powyższym, w kwietniu 2009 r. spółka PKP Cargo wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o rekompensatę poniesionych strat w związku z nałożeniem na nią wymogu utrzymywania drużyn trakcyjnych oraz lokomotyw, koniecznych do prowadzenia regionalnych przewozów pasażerskich przez spółkę PKP Przewozy Regionalne w okresie od 1 października 2001 do 31 grudnia 2003 roku. Wniosek dotyczył kwoty 229,8 mln zł. Do czasu zakończenia kontroli sprawa ta nie została rozstrzygnięta.

<sup>90</sup> Na 2009 r. zaplanowano zmniejszenie kosztów operacyjnych o 165 mln zł.

W kontekście restrukturyzacji spółek Grupy PKP - NIK negatywnie ocenia pod względem rzetelności nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad wdrażaniem „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”. Taka ocena wynika z niezrealizowania założeń tej strategii, dotyczących wydzielenia i uniezależnienia zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA od pozostałych spółek Grupy PKP. Rozdział zarządcy infrastruktury kolejowej (mającego cechy naturalnego monopolu) od przewoźników jest niezbędny z punktu widzenia realizacji równych warunków konkurencji<sup>91</sup>. Ponadto, Minister Infrastruktury, mimo upływu 2 lat od przyjęcia przywołanej strategii, nie podjął nawet działań zmierzających do opracowania koncepcji funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej. W konsekwencji, PKP PLK SA, jako podmiot zarządzający liniami kolejowymi i innymi obiektami, nie miał – do czasu zakończenia kontroli - właścicielskiego umocowania prawnego do zarządzania omawianą infrastrukturą. Wynikający z obecnych uregulowań prawnych status tej spółki, jedynie jako użytkownika linii kolejowych (na podstawie umów odpłatnego korzystania), nie zapewnia warunków do pełnej realizacji obowiązków, określonych w ustawie o transporcie kolejowym, tj. ponoszenia odpowiedzialności za jej rozwój i utrzymanie infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ruchu.

### **3.2.8. Funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego**

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego w większości, tj. w pięciu spośród sześciu skontrolowanych jednostek. Ustalono, że dobór zadań do planów audytu wewnętrznego wynikał z analizy obszarów ryzyka, a plany te były rzetelnie i sprawnie realizowane przez stosowne komórki organizacyjne. Poza tym, kierownicy skontrolowanych jednostek sprawowali skuteczny nadzór nad wykonywaniem zaleceń pokontrolnych, w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości. Na przykład:

- *zgodnie z planami na lata 2007 – 2008, w spółce PKP Energetyka badania*

---

<sup>91</sup> Z tego punktu widzenia, zadaniem zarządcy infrastruktury powinno być jej udostępnianie na równych warunkach wszystkim koncesjonowanym przewoźnikom, niezależnie od ich struktury własnościowej. Przeszkodą dla rozwoju konkurencji jest także utrzymywanie pod kontrolą PKP Cargo SA części infrastruktury kolejowej, w tym infrastruktury przeładunkowej na wielu stacjach kolejowych.

*audytowe zostały przeprowadzone we wszystkich jej zakładach. Ujawnione w toku tych badań nieprawidłowości, głównie w zakresie gospodarki materiałowej i paliwami płynnymi, stanowiły podstawę do formułowania stosownych zaleceń w celu usunięcia tych nieprawidłowości. Ustalono, że procedury obowiązujące w Spółce, zapewniały rzetelny nadzór nad sprawnym wdrażaniem zaleceń pokontrolnych. Ponadto, przed przystąpieniem do kolejnego audytu, obligatoryjnie zapoznawano się z wynikami poprzedniego audytu oraz pisemną informacją z wykonania zaleceń pokontrolnych;*

- *w latach 2007 - 2008 Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej PKP PLK SA rzetelnie i zgodnie z planem przeprowadziło ponad 100 kontroli (m.in. w zakresie planowania i wykonania funduszu wynagrodzeń, procedur przetargowych na wykonanie robót bądź sporządzania kosztorysów wykonywanych robót budowlanych). Ustalenia tych kontroli wskazywały na występowanie nieprawidłowości m.in. w zakresie przygotowania dokumentacji przetargowej (np. dzielenie zamówienia na mniejsze, niewłaściwy wybór trybu zamówienia, brak kosztorysów inwestorskich, niejednoznaczne postanowienia w umowach dotyczące zapłaty i sposobu potwierdzenia wykonania zadania, wykonywanie robót bez zlecenia lub zawartej umowy). W rezultacie przeprowadzonych kontroli zostały skierowane dwa zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez pracowników Spółki.*

W PKP SA stwierdzono natomiast, że nierzetelnie dokonywano doboru zadań do planów audytu wewnętrznego. Przyjęty tryb kwalifikowania zadań do tych planów nie był bowiem skutkiem analizy obszarów ryzyka w skali całej spółki (plany takie sporządzał Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli uwzględniając tematy zgłaszane przez członków Zarządu PKP SA oraz kierowników innych komórek organizacyjnych). W rezultacie, Zarząd PKP SA nie miał rozeznania, że audytem objęto obszary o potencjalnie największym ryzyku dla działalności spółki.

### **3.2.9. Finansowe efekty kontroli**

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie 1.140.862 tys. zł. Na kwotę tę złożyły się:

- **uszczuplenia środków finansowych** w łącznej wysokości 626.012,0 tys. zł, z czego 226.050 tys. zł dotyczyło PKP SA (z powodu niewystawienia do sprzedaży działek o uregulowanym stanie prawnym o tej wartości), 307.300 tys. zł – PKP Cargo SA (poniesiona strata z powodu świadczenia usług trakcyjnych po zaniżonych cenach), 11.549 tys. zł – PKP Intercity SA (poniesiona strata na działalności dotowanej na skutek niedoszacowania kosztów tej działalności), 81.113 tys. zł – PKP Energetyka SA (strata bilansowa w wyniku zawarcia struktur opcyjnych);
- **kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa** w łącznej wysokości 481 tys. zł dotyczyły PKP Cargo SA (wartość umów podpisanych ze zleceniobiorcami od których nieegzekwowano umownego obowiązku składania sprawozdań z czynności doradztwa<sup>92</sup>);
- **kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa** w łącznej wysokości 464.449 tys. zł, z czego 454.345 tys. zł dotyczyło spółek PKP Cargo, PKP Intercity i PKP PLK (z tytułu poniesionych kosztów dzierżawy na skutek nieprzekazania tym spółkom majątku przez PKP SA, mimo obowiązku określonego w art. 17 ust. 1 ustawy o komercjalizacji), 9.400 tys. zł - spółki PKP PLK (koszty utrzymywania nieeksploatowanych torów kolejowych w rezultacie odmowy ich przejęcia przez właściciela, tj. PKP SA), 704 tys. zł – PKP Energetyka SA (skutki likwidacji nieumorzonych środków trwałych);
- **potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości** w kwocie 49.920 tys. zł dotyczyły spółki PKP Energetyka w wyniku niewystąpienia z roszczeniami finansowymi z tytułu niewywiązania się PKP PLK SA (jako inwestora) z terminowego dostarczenia kompletnego projektu budowlanego. Z tego powodu spółka może nie osiągnąć przychodów w tej kwocie, planowanych na 2009 rok.

Korzyści finansowe, które powinny zostać pozyskane w rezultacie realizacji wniosku pokontrolnego wyniosły 3.500 tys. zł. Wniosek ten został skierowany do Zarządu

---

<sup>92</sup> Tego rodzaju nierzetelność miała miejsce w przypadku wszystkich 6 zbadanych umów. Brak sprawozdania z wykonania zlecenia uniemożliwia - w ocenie NIK - dokonanie obiektywnych, tj. niezależnych od osoby zlecającej, ocen efektywności zleceń, a także stwarza warunki do występowania dowolności przy zawieraniu umów.

PKP PLK SA i dotyczył obciążenia notą odsetkową przewoźników (w wymienionej kwocie) za nieterminowe regulowanie należności z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Niniejsza kontrola obejmowała zarówno kontrolę prawidłowości, jak i kontrolę wykonania zadań. Temat kontroli pozostawał w związku z głównym kierunkiem kontroli NIK „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” oraz z pozostałymi z nim w związku obszarami badań kontrolnych, obejmujących zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa, a także rozwój infrastruktury i jej utrzymanie.

Kontrola gospodarki finansowej Grupy PKP była poprzedzona innymi kontrolami z zakresu funkcjonowania transportu kolejowego, które dotyczyły restrukturyzacji finansowej PKP SA<sup>93</sup>, gospodarowania majątkiem przez PKP SA<sup>94</sup> oraz działalności PKP Cargo SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych<sup>95</sup>.

Ustalenia kontroli restrukturyzacji finansowej PKP SA wykazały, że było to przedsięwzięcie nieudane. Nie udało się bowiem osiągnąć zasadniczego celu tej restrukturyzacji, którym było uzyskanie płynności finansowej przez spółki Grupy PKP, co skutkowało wzrostem zadłużenia poszczególnych spółek. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych uległa m.in. istotnej poprawie windykacja należności spółek Grupy PKP oraz uregulowano zasady sprzedaży wierzytelności PKP SA.

Z ustaleń kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP SA wynikało, że nie zostały zrealizowane w tym zakresie przepisy ustawy o komercjalizacji. Nie uregulowano stanu prawnego ponad połowy użytkowanych gruntów oraz nie wyposażono nowo utworzonych spółek w majątek niezbędny do ich funkcjonowania. PKP SA w niedostatecznym stopniu zabezpieczała interesy prawne i ekonomiczne w części

---

<sup>93</sup> Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji finansowej PKP SA, Nr ewid. 185/2004/P/03/071/KKT, Warszawa, listopad 2004 r.

<sup>94</sup> Informacja o wynikach kontroli gospodarowania majątkiem przez PKP SA, Nr ewid. 146/2005/P/04/073/KKT, Warszawa, wrzesień 2005 r.

<sup>95</sup> Informacja o wynikach kontroli działalności PKP Cargo SA na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych, Nr ewid. 153/2009/P/067/KKT, Warszawa, lipiec 2009 r.

umów sprzedaży, najmu i dzierżawy majątku. Mała była skuteczność windykacji należności z tytułu dostaw i usług, świadczonych dla podmiotów spoza Grupy PKP. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych m.in. nastąpiło zintensyfikowanie składania wniosków o potwierdzenie praw własności do nieruchomości zarządzanych przez PKP SA oraz podjęto działania dla ochrony majątku zbędnego dla działalności spółek Grupy PKP.

Wyniki kontroli PKP Cargo SA wykazały natomiast, że spółka prowadziła politykę handlową na zasadach ograniczających innym przewoźnikom dostęp do infrastruktury kolejowej (m.in. do torów oraz budowli i urządzeń służących do załadunku i rozładunku wagonów). Oznaczało to ograniczanie konkurencji na rynku przewozów kolejowych. Spółka poinformowała NIK, iż dopiero wyniki prowadzonych postępowań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie nadużywania pozycji dominującej na rynku przewozów towarowych będą miały decydujący wpływ na dalsze jej działanie w omawianym zakresie.

Niniejszą kontrolą objęto 5 spośród 9 spółek Grupy PKP, których łączny udział w przychodach ze sprzedaży wynosił ok. 95% wartości sprzedaży w całej Grupie PKP<sup>96</sup>. Kontrolą objęto także działalność ministra właściwego do spraw transportu (tj. Ministra Infrastruktury) w zakresie nadzoru nad gospodarką finansową spółki dominującej (PKP SA) oraz realizacji zadań określonych w rządowej „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Minister Infrastruktury oraz zarządy spółek PKP Cargo SA, PKP Energetyka SA i PKP Intercity SA podpisali sporządzone protokoły kontroli, nie zgłaszając zastrzeżeń do ich treści. Do protokołów kontroli, przeprowadzonych w PKP SA oraz PKP PLK SA, zarządy zgłosiły zastrzeżenia<sup>97</sup>, które zostały w całości uwzględnione. Zastrzeżenia te dotyczyły korekty danych liczbowych bądź doprecyzowania

---

<sup>96</sup> Przy badaniu płynności finansowej spółek za I półrocze 2009 r. zastosowano te same kryteria, którymi posługiwali się biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe tych spółek za lata 2007 – 2008. Badanie windykacji należności przeterminowanych dokonano na próbie 10 przypadków o najwyższej kwotowo wartości.

<sup>97</sup> Na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK.

niektórych określeń. W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w całości wprowadzono stosowne zmiany w protokołach kontroli, dotyczących tych spółek.

Do wszystkich skontrolowanych jednostek NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski pokontrolne. Do wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń<sup>98</sup>.

Pod adresem Ministra Infrastruktury NIK wносиła o podjęcie stosownych działań mających na celu:

- 1) finalizację prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tzw. II projekt);
- 2) wydanie rozporządzenia na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”;
- 3) opracowanie koncepcji funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA;
- 4) aktualizację „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, stosownie do ustaleń kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury z dnia 15 lipca 2009 roku.

Wnioski pokontrolne skierowane do Zarządu PKP SA (spółki dominującej) dotyczyły potrzeby – w ocenie NIK - podjęcia działań zmierzających do:

- 1) osiągnięcia rentowności na działalności podstawowej;
- 2) wykonywania planów w zakresie sprzedaży nieruchomości, prywatyzacji oraz działalności inwestycyjnej;
- 3) przyspieszenia realizacji zadań przez *Zespół ds. dokonania oceny alokacji majątku trwałego PKP SA pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP*;
- 4) rozwiązania problemu wnoszenia wkładów niepieniężnych w postaci zespołu składników materialnych i niematerialnych do właściwych spółek Grupy PKP;

---

<sup>98</sup> Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

- 5) uzyskania pełnej zdolności aportowej gruntów, na których położone są linie kolejowe;
- 6) przyspieszenia pozbywania się zbędnego (niewykorzystywanego) majątku;
- 7) zamieszczania w planach pracy audytu wewnętrznego zadań wynikających z analizy ryzyka.

Wnioski pokontrolne skierowane do zarządów pozostałych spółek Grupy PKP dotyczyły głównie działań zmierzających do:

- 1) obniżenia kosztów funkcjonowania spółki,
- 2) ograniczania dzierżawy składników majątkowych od innych spółek Grupy PKP.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że z 25 wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych 3, a w trakcie realizacji pozostawały 22 wnioski. I tak:

- 1) Minister Infrastruktury poinformował NIK, iż:
  - projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tzw. II projekt) został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i zostanie skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów,
  - na podstawie art. 40 ust. 3 wyżej przywołanej ustawy wydał w dniu 11 września 2009 r. rozporządzenie w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe Spółkę Akcyjną przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych<sup>99</sup>,
  - sprawy związane z koncepcją funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej (tj. PLK SA) oraz aktualizacją „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013” zostaną uwzględnione w opracowywanym dokumencie pn. „Program rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”;
- 2) Zarząd PKP SA poinformował NIK, że m.in.:

---

<sup>99</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1231.

- głównym celem, który został wyznaczony dla spółki, jest zmniejszenie straty na sprzedaży i zachowanie stałego trendu zawężania ujemnej marży na sprzedaży. Sposobami dalszego zwiększania przychodów będzie aktywne poszukiwanie najemców, zmiana funkcjonalności posiadanych powierzchni, a także remonty i inwestycje w obiektach, których podwyższenie standardu umożliwi podniesienie stawek za najem,
- w opracowaniu znajdują się projekty prywatyzacyjne dotyczące m.in. PKP Intercity SA i PKP Cargo SA. Ponadto prowadzone są rozmowy z przedstawicielami Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczące skonstruowania wspólnej oferty sprzedaży udziałów lub akcji spółek, powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, które zostały objęte przez PKP SA. Mimo niekorzystnej sytuacji na rynku nieruchomości, PKP SA podejmuje działania intensyfikujące sprzedaż zbędnych nieruchomości. Do 31 października 2009 r. ogłoszono 424 przetargi dotyczące nieruchomości o łącznej wartości 514 mln zł. PKP SA podjęła również działania o pozyskanie dodatkowych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej. Do Ministerstwa Infrastruktury złożono wnioski o współfinansowanie ze środków budżetowych dworców objętych „programem inwestycyjnym”. Złożono także wnioski o współfinansowanie - w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - trzech projektów,
- podjęto działania mające na celu zakończenie do końca 2013 r. procesu alokacji majątku do poszczególnych spółek Grupy PKP. W ramach tych działań podpisano w dniu 6 listopada 2009 r. porozumienie z PKP PLK SA w sprawie rozgraniczenia gruntów linii kolejowych, a także trwają prace dotyczące uregulowania trybu i zasad ustalania granic gruntów pod liniami kolejowymi o znaczeniu państwowym,
- prowadzone są wielokierunkowe działania w zakresie zbywania zbędnego (niewykorzystanego) majątku, w tym w formie fizycznej likwidacji tego majątku (w przypadku wyczerpania innych możliwych form zagospodarowania),

- pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli PKP SA zostaną przeszkoleni w zakresie zarządzania ryzykiem;
- 3) zarządy pozostałych skontrolowanych spółek Grupy PKP (tj. PKP Cargo SA, PKP Energetyka SA, PKP Intercity SA oraz PKP PLK SA) poinformowały NIK, że m.in. podjęły stosowne działania mające na celu dalszą racjonalizację kosztów funkcjonowania spółek, w tym poprzez uproszczenie ich wewnętrznej struktury organizacyjnej (zmniejszanie liczby zakładów).

## 5. Załączniki

### Załącznik 1. Wykaz skontrolowanych podmiotów.

- 1) Ministerstwo Infrastruktury
- 2) Polskie Koleje Państwowe SA
- 3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA
- 4) PKP Cargo SA
- 5) PKP Energetyka SA
- 6) PKP Intercity SA

Kontrolę w powyżej wymienionych jednostkach przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

### Załącznik 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w okresie objętym kontrolą

| L.P.  | Wyszczególnienie   | Imię i nazwisko      |
|---|--|----------------------|
| 1.  | <b>Ministrowie właściwi do spraw transportu</b>  |                      |
|   | Od 31 października 2005 r. do 15 listopada 2007 r. .   | Jerzy Polaczek       |
|   | Od 16 listopada 2007 r.  | Cezary Grabarczyk    |
| 2.  | <b>Zarząd PKP SA</b>   |                      |
|   | Prezes Zarządu - Dyrektor Generalny  | Andrzej Wach         |
|   | Członek Zarządu - Dyrektor Promocji i Spraw Społecznych  | Maria Wasiak         |
|   | Członek Zarządu - Dyrektor Zarządzania Nieruchomościami (od 3 stycznia 2008 r.)                      | Paweł Olczyk         |
|   | Członek Zarządu - Dyrektor Finansowy (od 3 stycznia 2008 r.)   | Paweł Pieśniewski    |
|   | Członek Zarządu - Dyrektor Finansowy (od 25 listopada 2005 r. do 3 stycznia 2008 r.)                 | Jerzy Marciniak      |
|   | Członek Zarządu - Dyrektor Zarządzania Nieruchomościami (od 21 lutego 2006 r. do 3 stycznia 2008 r.) | Jarosław Adwent      |
|   | Członek Zarządu – Dyrektor Nadzoru Właścicielskiego (od 17 grudnia 2007 r. do 18 września 2008 r.)   | Tomasz Pakaszewski   |
| Członek Zarządu – Dyrektor Nadzoru Właścicielskiego (od 25 listopada 2005 r. do 17 grudnia 2007 r.) | Arkadiusz Olewnik  |                      |
| 3.  | <b>Zarząd PKP Polskie Linie Kolejowe SA</b>  |                      |
|   | Prezes Zarządu (od 13 grudnia 2005 r. do 8 stycznia 2009 r.)   | Krzysztof Celiński   |
|   | Prezes Zarządu (od 9 stycznia 2009 r.)   | Zbigniew Szafrąński  |
|   | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Utrzymania Infrastruktury (od 5 lutego 2009 r.)                       | Krzysztof Groblewski |
| Członek Zarządu – Dyrektor ds. Sprzedaży (od 13 grudnia 2005 r.)                                    | Zbigniew Zarychta  |                      |

|    |  |                                  |
|----|--|----------------------------------|
|    | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Strategii i Rozwoju (od 9 stycznia 2009 r.)   | Marek Pawlik                     |
|    | Członek Zarządu - Dyrektor ds. Inwestycji (od 5 marca 2009 r.)   | Paweł Dziwisz                    |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Projektów Unijnych (od 5 marca 2009 r.),  | Alina Giedryś                    |
|    | Członek Zarządu (od 1 października 2001r. do 9 stycznia 2009 r.)   | Mirosław Pawłowski               |
|    | Członek Zarządu (25 lipca 2005 r. do 9 stycznia 2009 r.)   | Józef Jeżewicz                   |
|    | Członek Zarządu (od 25 lipca 2005 r. do 5 lutego 2009 r.)  | Teresa Zwiernik                  |
|    | Członek Zarządu (od 18 lipca 2006 r. do 29 stycznia 2009 r.)   | Agnieszka Sufata-Pawlak          |
|    | Członek Zarządu (od 18 lipca 2006 r. do 27 maja 2008 r.)   | Andrzej Trzebiecki               |
|    | <b>Zarząd PKP Cargo SA</b>   |                                  |
|    | Prezes Zarządu (od 29 stycznia 2008 r.)  | Wojciech Balczun                 |
|    | Prezes Zarządu – Dyrektor Naczelny (od 29 grudnia 2005 r. do 27 grudnia 2007 r.)   | Władysław Eugeniusz Szczepkowski |
|    | Członek Zarządu ds. Eksploatacyjnych (od 13 stycznia 2006 r.)  | Witold Bawor                     |
|    | Członek Zarządu ds. Handlowych (od 29 stycznia 2008 r.)  | Zbigniew Janicki                 |
|    | Członek Zarządu ds. Strategii (od 14 maja 2008 r.)   | Ludomir Paweł Handzel            |
|    | Członek Zarządu ds. Międzynarodowych (od 26 maja 2008 r.)  | Daniel Ryczek                    |
|    | Członek Zarządu ds. Finansowych (od 16 czerwca 2008 r.)  | Janusz Lach                      |
|    | Członek Zarządu ds. Pracowniczych (od 16 czerwca 2008 r.)  | Mirosława Pietkiewicz            |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Marketingu i Handlu (od 29 grudnia 2005 r. do 27 grudnia 2007 r.)   | Kazimierz Murawski               |
| 4. | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Eksploatacji i Zaplecza Technicznego (od 19 lipca 2005 r. do 13 stycznia 2006 r.)                               | Andrzej Waszczuk                 |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Ekonomiki i Finansów (od 9 lipca 2002 r. do 6 października 2006 r.)   | Stanisław Cichoń                 |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor ds. Ekonomiki i Finansów (od 11 czerwca 2007 r. do 31 maja 2008 r.)   | Maciej Libiszowski               |
|    | Członek Zarządu - Dyrektor ds. Pracowniczych i Administracyjnych (od 29 grudnia 2005 r. do 25 czerwca 2008 r.)                                 | Zenon Stefan Kolendra            |
|    | Członek Rady Nadzorczej, wykonujący czynności Prezesa Zarządu - Dyrektora Naczelnego (od 27 grudnia 2007 r. do 28 stycznia 2008 r.)            | Wojciech Balczun                 |
|    | Członek Rady Nadzorczej, wykonujący czynności Członka Zarządu Dyrektora ds. Marketingu i Handlu (od 27 grudnia 2007 r. do 28 stycznia 2008 r.) | Remigiusz Adamiak                |
|    | <b>Zarząd PKP Energetyka SA</b>  |                                  |
|    | Prezes Zarządu (od 23 września 2004 r.)  | Tadeusz Skobel                   |
|    | Członek Zarządu - Dyrektor Handlowy (od 25 września 2004 r.)   | Grzegorz Grabowski               |
| 5. | Członek Zarządu - Dyrektor Ekonomiczno-Finansowy (od 30 czerwca 2009 r.)   | Gabriela Dwornik                 |
|    | Członek Zarządu - Dyrektor Ekonomiczno-Finansowy (od 6 grudnia 2005 r. do 30 czerwca 2009 r.)  | Jolanta Pilat                    |
|    | Członek Zarządu - Dyrektor Techniczny (od 6 października 2005 r.)  | Konrad Tuliński                  |
|    | <b>Zarząd PKP Intercity SA</b>   |                                  |
| 6. | Prezes Zarządu (od 9 stycznia 2009 r.)   | Krzysztof Celiński               |
|    | Prezes Zarządu (od 1 stycznia 2007 r. do 8 stycznia 2009 r.)   | Czesław Warszewicz               |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor Finansowy (od 30 sierpnia 2001 r.)  | Lucyna Krawczyk                  |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor Handlowy (od 1 stycznia 2008 r.)  | Marek Nitkowski                  |
|    | Członek Zarządu – Dyrektor Techniczny (od 9 stycznia 2009 r.)  | Krzysztof Kołodziejewski         |
|    | Członek Zarządu (od 24 czerwca 2004 r. do 24 stycznia 2007 r.)   | Tadeusz Motyla                   |
|    | Członek Zarządu (od 24 stycznia 2007 r. do 9 stycznia 2009 r.)   | Krzysztof Supa                   |

### **Załącznik 3. Wykaz aktów prawnych, dotyczących kontrolowanej działalności.**

- 1) Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007r. Nr 16, poz. 94 ze zm.).
- 2) Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84 poz.948 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz.1037 ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2006 r., Nr 12, poz. 61).
- 6) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- 7) Ustawa z dnia z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 ze zm.).
- 8) Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 107, poz. 737 ze zm.).
- 9) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej - Dz.U. Nr 35, poz.274 (obowiązujące od 13 marca 2009 r.).
- 10) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2009 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przez Polskie Koleje Państwowe S.A. przetargów oraz rokowań na zbycie aktywów trwałych (Dz.U. Nr 155, poz. 1231).
- 11) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz.U. Nr 61, poz. 412).

- 12) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. Nr 216, poz. 1594).
- 13) Zarządzenie Nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury (M.P. Nr 90, poz. 980).
- 14) Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L156 z dnia 28 czerwca 1969 r. ze zm.).

#### **Załącznik 4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli.**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Finansów
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
11. Zarząd PKP SA