

## Kształtowanie rynku kolejowego w Polsce

# Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Grupy PKP

**LESZEK KORCZAK**

*Funkcjonująca od 2001 r. grupa kapitałowa pod nazwą Grupa PKP zajmuje wiodącą pozycję na polskim rynku kolejowym i wpływa w sposób decydujący na jego rozwój, z uwagi na obszar prowadzonej działalności oraz wielkość wchodzących w jej skład spółek przewozowych i zarządzających infrastrukturą kolejową. Jest drugim co do wielkości pracodawcą w Polsce, który zatrudnia ponad 80 tysięcy pracowników oraz czwartą europejską grupą kapitałową skupiającą spółki kolejowe. Działalność Grupy PKP ma tym samym istotny wpływ na kształtowanie polityki transportowej i sprawność funkcjonowania państwa.*

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania grupy kapitałowej PKP<sup>1</sup>, którą objęta została działalność 14 najważniejszych spółek tej grupy<sup>2</sup>, zaliczanych w badanym okresie, to jest w latach 2010–2013, do zarządzanego przez PKP SA holdingu pn. Grupa PKP<sup>3</sup>.

Badaniem objęto również Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które wykonywało zadania ministra właściwego ds. transportu w zakresie nadzoru nad PKP SA jako jednostką dominującą w Grupie PKP.

Kontrola została wszczęta przez NIK z własnej inicjatywy, w związku z wynikami

<sup>1</sup> Celem głównym kontroli, przeprowadzonej od 9.09.2013 r. do 6.05.2014 r., była ocena funkcjonowania Grupy PKP i działalności wchodzących w jej skład spółek, w świetle realizacji przepisów ustawy z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o PKP”. Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli pt. *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP*, nr ewid. P/13/083, opublikowanej dopiero w listopadzie 2015 r., z uwagi na znaczną liczbę i wydłużony okres rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

<sup>2</sup> Kontrolę przeprowadzono w: PKP SA, PKP PLK SA, PKP Cargo SA, PKP LHS Sp. z o.o., PKP Intercity SA, PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., PKP Energetyka SA, PKP Informatyka Sp. z o.o., KZŁ Sp. z o.o., TK Telekom Sp. z o.o., CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o., PKL SA, Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., KPT-W Natura TOUR Sp. z o.o.

<sup>3</sup> To jest grupy spółek prawa handlowego, w której PKP SA pełniła w badanych latach funkcję jednostki dominującej w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Holding powstał na bazie spółek utworzonych przez PKP SA oraz spółek utworzonych uprzednio przez p.p. PKP, których działalność była istotna dla Grupy PKP.



prowadzonej przez Departament Infrastruktury analizy ryzyka funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce. Analiza ta wskazywała, że mimo podjęcia szeregu działań na rzecz wdrożonych w 2001 r. przekształceń kolei<sup>4</sup>, proces zmian wprowadzanych na tym rynku nie zawsze przebiegał pomyślnie. Grupa PKP w pierwszej dekadzie funkcjonowania nie osiągała bowiem zadowalających wyników ekonomicznych, a utworzone przez PKP SA spółki wchodzące w skład Grupy w znacznej mierze ponosiły straty. Do 2009 r. rosło przy tym jej zadłużenie, przy równoczesnym spadku udziału transportu kolejowego w przewozach wykonywanych transportem lądowym. W celu poprawy tej sytuacji wdrażane były kolejne programy rządowe, w tym „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”, które miały umożliwić wzrost efektywności funkcjonowania spółek kolejowych i podniesienie jakości świadczonych przez nie usług oraz poprawę wykorzystania zasobów będących w ich dyspozycji. Programy te nie przynosiły jednak wymiernych rezultatów, ponieważ w przeważającej mierze stan dworców kolejowych oraz komfort podróży były dla pasażerów niezadowolające, a przedsiębiorcy preferowali transport

samochodowy z uwagi na znacznie krótszy czas dostawy towarów.

W obszarze szczególnego zainteresowania NIK w trakcie prowadzonych badań znalazło się wypełnianie przez jednostki kontrolowane zadań ustalonych ustawą o PKP<sup>5</sup> oraz związanych z wypracowaniem i realizacją strategii lub planów ich działalności, pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków finansowych z Unii Europejskiej, a przede wszystkim restrukturyzacją i przygotowaniem spółek Grupy PKP do działań prywatyzacyjnych. Z uwagi na dokonany w badanym okresie przez PKP Intercity SA zakup pociągów Pendolino<sup>6</sup>, kontrolą objęto również zagadnienia związane z jego celowością i gospodarnością oraz przebiegiem współpracy pomiędzy spółkami Grupy PKP przy wdrożeniu do eksploatacji tych pociągów.

Na podstawie wyników kontroli NIK negatywnie oceniała zarówno organizację, jak i funkcjonowanie Grupy PKP jako holdingu<sup>7</sup>, pomimo pozytywnej oceny działalności 12 spośród 14 spółek wchodzących w skład Grupy<sup>8</sup>. Stwierdzono bowiem, że PKP SA niedostatecznie sprawowała zarząd nad tym holdingiem, gdyż, będąc

<sup>4</sup> Na podstawie przepisów przywołanej wyżej ustawy o PKP.

<sup>5</sup> W tym przede wszystkim związanych z: zarządzaniem Grupą PKP, zarządzaniem infrastrukturą kolejową, wykonywaniem kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych oraz wyposażeniem spółek kolejowych w mienie niezbędne do prowadzenia działalności i zagospodarowaniem majątku po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP.

<sup>6</sup> 20 sztuk normalnotorowych elektrycznych zespołów trakcyjnych dużej prędkości Alstom EMU250 (seria ED250).

<sup>7</sup> To jest organizacji grupującej samodzielnie pod względem prawnym podmioty gospodarcze, której istotą jest zarządzanie przez jednostkę dominującą pozostałymi jednostkami zależnymi.

<sup>8</sup> Negatywnie oceniona została działalność PKP PLK SA oraz KPT-W Natura TOUR Sp. z o. o. Działalność pozostałych spółek oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju (w obszarze dot. funkcjonowania Grupy PKP) oceniona została pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

jednostką dominującą, do października 2012 r. nie wypracowała strategii działalności Grupy oraz nie zawierała ze spółkami zależnymi umów holdingowych ustalających ich wzajemne obowiązki i uprawnień.

Tym samym PKP SA nie wykształciła w badanym okresie struktur, których zadaniem byłoby zdefiniowanie i wyznaczenie celów oraz zasadniczych kierunków funkcjonowania Grupy. Nie określiła również kompetencji takich struktur, pozwalających na dokonywanie oceny jakości oraz bieżące monitorowanie podejmowanych przez zarządy spółek decyzji dotyczących realizacji celów na poziomie holdingu. Nie zostały nawet ustalone przejrzyste zasady zaliczania do Grupy PKP spółek, w których PKP SA miała akcje lub udziały. W sprawach tych NIK skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wnioski o podjęcie działań mających na celu ustalenie zasad zaliczania do Grupy PKP spółek z udziałem PKP SA oraz rozważenie potrzeby wydzielenia z Grupy jednostek, których działalność nie jest związana z transportem kolejowym.

Brak dostatecznego nadzoru nad działalnością holdingu, w tym właściwej koordynacji i przepływu informacji w Grupie PKP, wpływał niekorzystnie na funkcjonowanie spółek zależnych i prowadził do powstania niżej wymienionych nieprawidłowości.

*1. Wdrażanie przez spółki Grupy PKP niespójnych przedsięwzięć gospodarczych związanych z zakupem składów zespołowych Pendolino<sup>9</sup>, to jest pociągów przystosowanych do przewozów pasażerskich z prędkością 220-250 km/godz.*

Pomimo przeprowadzenia przez PKP Intercity SA przetargu na dostawę pociągów dużych prędkości w 2008 r. i dokonania ich zakupu w 2011 r., PKP PLK SA i PKP Energetyka SA do połowy 2012 r. nie przeprowadzały modernizacji linii kolejowych umożliwiających wykorzystanie prędkości tych pociągów na wyznaczonych dla nich trasach. Stan ten wynikał z braku właściwej koordynacji działalności inwestycyjnej wymienionych spółek przez PKP SA jako jednostkę dominującą, co prowadziło do wdrażania w holdingu niespójnych przedsięwzięć gospodarczych.

W świetle ustaleń kontroli, dokonany przez PKP Intercity SA zakup pociągów Pendolino, których cena jest znacznie wyższa od ceny pociągów poruszających się z prędkością do 200 km/godz., był nieuzasadniony ekonomicznie. Taka ocena wynika z tego, że zakupiono pociągi o wskazanych parametrach pomimo nieprzystosowania infrastruktury kolejowej do uzyskiwania prędkości powyżej 200 km/godz. oraz że zarządca infrastruktury nie przewiduje dostosowania do takich prędkości większości linii kolejowych. Należy tu zaznaczyć, że jedyną linią kolejową

---

<sup>9</sup> W niniejszym punkcie wykorzystano wyniki badań pochodzące z opinii biegłego – prof. dr. hab. inż. Andrzeja Chudzikiewicza, kierownika Zakładu Podstaw Budowy Urządzeń Transportowych na Wydziale Transportu Politechniki Warszawskiej, pt. *Porównania kosztów dokonane przez PKP Intercity SA zakupu pociągów Pendolino do kosztów trakcyjnych pociągów pasażerskich, eksploatowanych w latach 2008–2014 na liniach europejskich, uzyskujących prędkości od 160 km/h do 200 km/h, w tym produkowanych w Polsce i za granicą, opracowanej w marcu 2015 r. na potrzeby kontroli NIK.*



w Polsce umożliwiającą przejazd pociągów z prędkością do 200 km/godz. powinna być od 2018 r. Centralna Magistrala Kolejowa (Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie). Jednak w 2014 r. jedynie 90 km tej linii było dostosowane do uzyskiwania prędkości 200 km/godz. Na pozostałych liniach kolejowych pociągi będą mogły kursować z prędkością maksymalną do 160 km/godz., przy czym długość linii, na których składy Pendolino mogły obecnie uzyskiwać takie prędkości wynosiła około 460 km, co stanowiło 52% tras obsługiwanych faktycznie przez te pociągi. Inwestycja zakupu Pendolino była tym samym realizowana bez uzyskania gwarancji, że tabor ten umożliwi znaczne skrócenie czasu podróży na planowanych trasach.

Ograniczenie efektywnego wykorzystywania szybkości pociągów Pendolino związane jest również z odstąpieniem w 2013 r. od realizacji rządowego „Programu budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce”<sup>10</sup>, w tym budowy przez PKP PLK SA linii kolejowych, po których pociągi mogłyby kursować z prędkością przekraczającą 200 km/godz. Należy jednak zaznaczyć, że na większości tras kolejowych planowanych do modernizacji w ramach tego programu zakładana prędkość, jaką mogłyby uzyskiwać pociągi, nie przekraczała 200 km/godz.

Według danych przyjętych przez PKP PLK SA w rozkładzie jazdy 2014/2015, pociągi Pendolino miały kursować

na 1403 km linii kolejowych, a prędkość 200 km/godz. osiągać jedynie na około 7% planowanych tras przejazdu. Główną przyczyną braku możliwości uzyskiwania przez pociągi Pendolino prędkości przekraczającej 160 km/godz. było niedostateczne wyposażenie sieci kolejowej w system zabezpieczenia ruchu pociągów ERTMS/ETCS, wymagany na liniach o takich prędkościach.

Jednak nawet w przypadku dostosowania parametrów linii kolejowych i traktacji elektrycznej do poruszania się pojazdów szynowych z prędkością do 250 km/h czas przejazdów Pendolino na planowanych trasach nie skróci się znacząco, między innymi z uwagi na konieczność zatrzymywania się tych pociągów na określonych stacjach kolejowych. Wymóg taki związany jest ze sposobem finansowania przedsięwzięcia, w tym uzyskania pomocy ze środków Unii Europejskiej pod warunkiem, że oferta przewozowa Pendolino nie będzie skierowana wyłącznie do klientów biznesowych, lecz do szerokiej rzeszy pasażerów, oraz z postanowieniami umowy o świadczenie usług publicznych (PSC) w zakresie międzywojewódzkich przewozów kolejowych.

Na uwagę zasługuje ponadto, że pociągi Pendolino wytwarzane są we Włoszech, a udział strony polskiej w ich budowie ogranicza się do wykonywania uzupełniających elementów<sup>11</sup> oraz że koszty ich serwisowania przekraczają ponaddwukrotnie koszty serwisowania pociągów

<sup>10</sup> Według zamieszczonego w BIP „Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów” (marzec 2014 r., nr ID171), opracowany został Projekt uchwały Rady Ministrów uchylającej uchwałę w sprawie przyjęcia strategii ponadregionalnej – „Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce”.

<sup>11</sup> Między innymi okablowania, sprzęgów, skrzynek trakcyjnych.

produkowanych w Polsce (uzyskujących prędkości do 190 km/godz.).

Nadmienić również należy, że nazwa Pendolino („wahadełko”) dotyczy elektrycznych zespołów trakcyjnych mających wychylne nadwozie, pozwalające na bezpieczne zwiększenie prędkości na łukach linii kolejowych zaprojektowanych dla pociągów tradycyjnych (bez konieczności budowania dodatkowych, specjalnie przystosowanych torowisk). Zakupione przez PKP Intercity SA pociągi mają natomiast nadwozie stałe, co oznacza, że posiadane parametry prędkościowe będą mogły wykorzystywać jedynie na prostych odcinkach tras.

Jakkolwiek pociągi Pendolino mogą pozwolić PKP Intercity SA na pozyskiwanie coraz większej liczby pasażerów oraz stwarzają możliwości odzyskania przez spółkę rentowności<sup>12</sup>, to jednak różnice dotyczące czasu i komfortu przejazdu składami Pendolino i pociągami konwencjonalnymi – poruszającymi się z prędkością do 190 km/godz. – są obecnie i będą w najbliższych latach nieznaczne.

*2. Brak stabilnych zasad ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej oraz nierzetelny sposób ich naliczania przez zarządcę infrastruktury PKP PLK SA*<sup>13</sup>. Częste zmiany stawek dostępu do infrastruktury kolejowej oraz sposobu ich

naliczania nie pozwalały spółkom przewozowym<sup>14</sup> na prowadzenie przewidywalnej, długofalowej polityki taryfowej wobec klientów. Wysokość opłat za dostęp uzależniona była ponadto od potrzeb ogólnych funkcjonowania zarządcy infrastruktury, co było sprzeczne z obowiązującymi w Unii Europejskiej przepisami. Konsekwencją tej sytuacji był wyrok wydany 30 maja 2013 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym uznano, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego przez pobieranie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej na podstawie kosztów innych, niż koszty stanowiące rezultat wykonywania przewozów pociągami.

Wskazany wyrok spowodował obniżenie o 20% średniej stawki opłaty pobieranej za dostęp do infrastruktury, a tym samym konieczność zwiększenia dofinansowania ze strony Skarbu Państwa działalności prowadzonej przez PKP PLK SA<sup>15</sup> związanej z zarządzaniem liniami kolejowymi, w tym ich utrzymaniem i modernizacją. NIK ustaliła również, że do końca 2014 r. wszczętych zostało przed sądami rejonowymi 10 postępowań dotyczących roszczeń przewoźników w sprawie zwrotu przez PKP PLK SA części opłat „pobraných bezprawnie za dostęp do infrastruktury kolejowej”. Łączna

<sup>12</sup> Jednak według informacji prasowych (zamieszczonych m.in. na stronie [www.rynek-kolejowy.pl](http://www.rynek-kolejowy.pl)), działalność PKP Intercity SA w 2015 r. zamknęła się stratą 41 mln zł, a szacunkowa strata tej spółki w 2016 r. wyniesie ok. 50 mln zł.

<sup>13</sup> Nierzetelny sposób naliczania opłata za dostęp do infrastruktury kolejowej nie wynikał jednak z decyzji kierownictwa tej spółki, lecz ze sposobu kalkulacji tych opłat ustalonych przepisami prawa, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. nr 35, poz. 274 – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24.06.2014 r.).

<sup>14</sup> W tym prywatnym przedsiębiorcom kolejowym spoza Grupy PKP.

<sup>15</sup> W 2014 r. o 897 mln zł.



wartość tych roszczeń wyniosła ponad 1,3 mld zł.

Sytuacja ta stwarza poważne zagrożenia finansowe dla Skarbu Państwa, który jest większościowym akcjonariuszem tej spółki, tym bardziej że PKP PLK SA – utworzona na podstawie ustawy o PKP w celu zarządzania państwową infrastrukturą kolejową – z uwagi na zakres prowadzonej działalności<sup>16</sup> i zgodnie z przepisem art. 6 pkt 4 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>17</sup>, nie może być postawiona w stan upadłości.

Zagrożenia te są ponadto związane z nieprawidłowościami ujawnionymi w toku kontroli, które polegały na tym, że PKP PLK SA w badanym okresie:

- nieterminowo i w niepełnym zakresie realizowała zasadnicze cele i zadania określone w strategiach, w tym w „Strategii rozwoju infrastruktury kolejowej do 2013 roku i latach dalszych” oraz „Wieloletnim programie inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (m.in. nie zmodernizowała linii kolejowych: nr 4, nr 9, nr 30, nr 213, nr 23, nr 64, nr 271, nr 507 oraz nie przystosowała do prędkości 200 km/godz. żadnego z planowanych 700 km odcinków linii kolejowych);

- nieefektywnie wykorzystywała środki finansowe z UE – po upływie 7 lat od uruchomienia programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” na lata 2007–2013 nie zostały podpisane umowy o dofinansowanie dla 46,8% projektów znajdujących się na liście projektów indywidualnych PKP PLK SA; wykorzystanie pozyskanych środków wyniosło przy tym 14% ogólnej kwoty dofinansowania;
- poniosła straty w wysokości: 443,87 mln zł w 2010 r., 598,22 mln zł w 2011 r., 747,93 mln zł w 2012 r. oraz 446 mln zł w 2013 r.

Na powyższe nakłada się zwiększenie zadłużenia spółki z 6719,04 mln zł w 2010 r. do 8623,55 mln zł w 2012 r. (tj. o 28%) oraz fakt, że PKP PLK SA nie miała planu spłaty tego zadłużenia po 2019 r.

W opinii NIK, wypracowania nowych rozwiązań wymaga także sposób zakończenia wdrożonego procesu wydzielenia (organizacyjnego i własnościowego) PKP PLK SA z Grupy PKP, w świetle wprowadzonych w 2014 r. zmian ustawowych<sup>18</sup>. Proces ten miał bowiem zapewnić pełną niezależność zarządcy państwowej infrastruktury kolejowej od wskazanego holdingu, a tym samym od działalności

<sup>16</sup> Spółka zarządza ponad 18,5 tys. kilometrów linii kolejowych, w tym wykonuje zadania w zakresie ich utrzymania, modernizacji i budowy oraz kieruje ruchem ok. 6,5 tys. pociągów pasażerskich i towarowych należących do 74 przewoźników. PKP PLK SA odpowiada za rozkład jazdy pociągów w całym kraju, a jej misją jest „tworzenie najlepszych warunków do obsługi transportowej kraju przez: zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa, niezawodność usług, poszanowanie środowiska, udostępnianie linii kolejowych przewoźnikom pasażerskim i towarowym na równoprawnych zasadach, zapewnienie wysokiego poziomu informacji o ruchu pociągów pasażerskich, działanie na rzecz zwiększenia dostępności, atrakcyjności i niezawodności transportu kolejowego” (źródło: [www.pkpsa.pl/grupa-pkp](http://www.pkpsa.pl/grupa-pkp)).

<sup>17</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 233, ze zm.

<sup>18</sup> Ustawą z 24.04.2014 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym (Dz.U. poz. 644).



należących do tego samego właściciela (PKP SA) spółek przewozowych, w celu zapewnienia pełnej liberalizacji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych<sup>19</sup>.

Jednak zgodnie z wprowadzonymi zmianami, środki Funduszu Kolejowego przeznaczone uprzednio na wykup przez Skarb Państwa akcji PKP SA w PKP PLK SA zostały przekazane na utrzymanie i modernizację linii kolejowych<sup>20</sup>. Należy przy tym podkreślić, że obecne regulacje, których celem jest poprawa jakości sieci kolejowej, mają równocześnie umożliwić wzrost przychodów PKP PLK SA z tytułu udostępniania tras kolejowych oraz zapewnić współfinansowanie projektów związanych z rozwojem polskiej infrastruktury kolejowej ze środków Unii Europejskiej. Prowadzą tym samym do zwiększenia opłacalności i atrakcyjności transportu kolejowego w Polsce.

*3. Niewyposażenie większości skontrolowanych spółek we wszystkie składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności, pomimo upływu kilkunastu lat od chwili ich utworzenia.*

Sytuacja ta wpływała niekorzystnie na funkcjonowanie spółek Grupy PKP, w tym przede wszystkim na ich wyniki finansowe<sup>21</sup> oraz realizację inwestycji na nieruchomościach dzierżawionych przez te spółki od PKP SA. Stan ten utrudniał ponadto przeprowadzenie prywatyzacji

spółek zgodnie z przyjętymi założeniami. Nieuregulowanie spraw własnościowych mienia niezbędnego do ich działalności ograniczało bowiem zainteresowanie tymi spółkami ze strony potencjalnych inwestorów. W związku z powyższym NIK skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wniosek o podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu wnoszenia przez PKP SA do spółek Grupy PKP składników mienia niezbędnych do prowadzenia działalności.

Należy jednak podkreślić, że niezrealizowanie w pełni obowiązku wyposażenia spółek utworzonych na podstawie ustawy o PKP w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności oraz przekazanie tych składników spółkom do odpłatnego korzystania w drodze umów najmu lub dzierżawy wynikało w znacznym stopniu z konieczności pozyskiwania środków na obsługę zadłużenia PKP SA<sup>22</sup>.

Po przeprowadzonych w ostatnich latach działaniach prywatyzacyjnych, związanych przede wszystkim ze sprzedażą akcji PKP Cargo SA, PKP Energetyka SA czy PKL SA, oraz po wykupieniu od PKP SA przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji PKP PLK SA wskazane ograniczenia jednak w przeważającej mierze ustąpiły. Tym samym dalszy brak realizacji postanowień art. 17 ust. 1 ustawy o PKP może być spowodowany jedynie nieuregulowaniem stanu prawnego części

<sup>19</sup> Umożliwiał także spłatę części zadłużenia kolei, przejętego przez PKP SA po skomercjalizowanym p.p. PKP oraz powstałego przy restrukturyzacji organizacyjnej, majątkowej, finansowej i zatrudnienia przeprowadzanej w tej spółce.

<sup>20</sup> Zgodnie z zasadniczym celem ustawy z 16.12.2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2014 r. poz.1201).

<sup>21</sup> W związku z ponoszeniem kosztów dzierżawy nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>22</sup> Por. przyp. 19.



nieruchomości stanowiących mienie niezbędne dla działalności spółek Grupy PKP oraz uwarunkowaniami związanymi z koniecznością wdrożenia restrukturyzacji organizacyjnej i zatrudnienia w oddziałach PKP SA w przypadku wniesienia w drodze aportów tych nieruchomości do spółek.

#### 4. Niedostateczny stopień realizacji założeń przyjętych w dokumentach dotyczących prywatyzacji spółek wchodzących w skład Grupy PKP.

Cele określone w „Strategii prywatyzacji spółek z udziałem PKP SA” z 2009 r. osiągnięto w odniesieniu do 3 spośród 15 spółek Grupy PKP (20%), dla których sprzedaż akcji lub udziałów planowana była do 2012 r., oraz w odniesieniu do 3 spośród 5 spółek (60%), dla których działania prywatyzacyjne planowano do końca 2013 r. Stan ten spowodował, że do Grupy PKP – identyfikowanej w odbiorze społecznym i rynkowym z funkcjonowaniem transportu kolejowego – zaliczane były nadal spółki, które nie prowadziły działalności w tym obszarze. Ustalenia kontroli wykazały, że na 14 spółek tworzących Grupę PKP w latach 2010–2013 działalność 3 jednostek zależnych (21%)<sup>23</sup>, niesprywatyzowanych do zakończenia kontroli, nie była związana z transportem kolejowym. Zaznaczyć przy tym należy, że spółki te w latach 2010–2012 poniosły łącznie straty w wysokości 5,65 mln zł. W opinii NIK,

jednostki te powinny zostać w pierwszej kolejności sprywatyzowane lub wydzielone z Grupy, jako niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywaniem przewozów pasażerskich i towarowych.

Istotnym zagadnieniem jest tym samym wypracowanie przejrzystych i jednolitych zasad zaliczania do Grupy PKP spółek, w których Skarb Państwa i PKP SA posiadają akcje lub udziały oraz zasad określających cel i zakres funkcjonowania Grupy. Działania takie powinny być wdrożone zarówno z uwagi na przejęcie przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji PKP PLK SA<sup>24</sup>, jak i przeznaczenie lub przeprowadzenie prywatyzacji wchodzących w skład holdingu spółek, które zarządzają infrastrukturą kolejową<sup>25</sup>. Jednostki te powinny być bowiem – zgodnie z ustawą o PKP – wyposażone w mienie niezbędne do ich działalności, które może stanowić równocześnie składniki infrastruktury kolejowej, umożliwiające kursowanie pociągów i zapewniające bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Analogiczny dylemat będzie również stwarzać ewentualna prywatyzacja PKP LHS SA, to jest spółki Grupy PKP, która wykonuje zarówno kolejowe przewozy towarowe, jak i zarządza najdłuższą w Polsce szerokotorową linią kolejową.

W związku z przedstawionymi wyżej ustaleniami, NIK skierowała do Ministra

<sup>23</sup> To jest: CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o., Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., KPT-W Natura Tour Sp. z o.o.

<sup>24</sup> Szczególnie w przypadku gdy PKP PLK SA nie będzie już spółką grupy kapitałowej PKP SA, a tym samym nie będzie mogła być zaliczana do Grupy PKP.

<sup>25</sup> W badanym okresie infrastrukturą kolejową zarządzały (poza PKP PLK SA) następujące spółki zaliczane do Grupy PKP: PKP Energetyka SA (infrastrukturą energetyczną), PKP Informatyka Sp. z o.o. (infrastrukturą informatyczną), TK Telekom Sp. z o.o. (infrastrukturą telekomunikacyjną) oraz PKP SA (infrastrukturą dworców kolejowych i składnikami linii kolejowych nieprzekazanymi do PKP PLK SA).



Infrastruktury i Rozwoju wniosek o zapewnienie decydującego wpływu państwa na zarządzanie infrastrukturą energetyczną, informatyczną i telekomunikacyjną niezbędną do prowadzenia ruchu kolejowego w przypadku wdrożenia procesu prywatyzacji spółek Grupy PKP, do których dyspozycji wskazana infrastruktura została przekazana.

Wyniki kontroli dotyczące procesu prywatyzacji spółek zaliczanych do Grupy PKP wskazują ponadto na potrzebę podjęcia prac legislacyjnych w celu zapewnienia jednoznacznej wykładni przepisu art. 63 ust. 2 ustawy o PKP, nakładającego obowiązek przekazywania do Funduszu Własności Pracowniczej PKP (FWP) 15% „środków finansowych pochodzących z każdej sprzedaży akcji lub udziałów spółek utworzonych przez PKP SA, sprzedaży nieruchomości i praw z nimi związanych oraz innych składników majątkowych tej spółki, z wyłączeniem środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej, w rozumieniu przepisów o rachunkowości”. Przepis ten wzbudza bowiem poważne wątpliwości interpretacyjne, ponieważ w pierwszej części stanowi, że na rzecz FWP mają być odprowadzane środki pochodzące ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach utworzonych przez PKP SA, ale w dalszej treści wskazuje, że obowiązek ten dotyczy również sprzedaży pozostałych składników majątkowych tej spółki<sup>26</sup>, przez co należy rozumieć ogół jej aktywów. Tym samym obowiązek przekazywania do FWP 15% „środków finansowych

pochodzących z każdej sprzedaży akcji lub udziałów” może dotyczyć także spółek, których PKP SA nie utworzyła, lecz przejęła w drodze komercjalizacji p.p. PKP.

*5. Niewystarczające działania restrukturyzacyjne w spółkach Grupy PKP, które w przeważającej mierze nie doprowadziły do uzyskania zakładanych rezultatów.*

Występowały przypadki, w których strategie restrukturyzacji, opracowane przez firmy zewnętrzne przy znacznych nakładach finansowych, nie były wdrażane w sposób rzetelny lub były zmieniane bez merytorycznego uzasadnienia. Nieprawidłowości w tym zakresie związane były między innymi ze zmianami zarządów spółek i generowały koszty z tytułu wypracowania nowych koncepcji restrukturyzacyjnych. Na przykład PKP PLK SA, pomimo poniesienia nakładów w kwocie 1,8 mln zł na wypracowanie planu restrukturyzacji na lata 2011–2016 i niezakończenia ustalonych w nim inicjatyw, w 2013 r. odstąpiła bez merytorycznego uzasadnienia od realizacji tej strategii i zastąpiła ją nowym planem na lata 2013–2015.

Brak efektywnych działań restrukturyzacyjnych doprowadził do tego, że Grupa PKP w 2013 r. poniosła stratę w wysokości 307,4 mln zł. Wpływ na ujemny wynik finansowy miała przede wszystkim strata z udziałów w jednostkach podporządkowanych w wysokości 493,5 mln zł, w tym głównie strata PKP PLK SA w wysokości 446 mln zł, na którą (poza czynnikami niezależnymi od tej jednostki<sup>27</sup>) istotnie

<sup>26</sup> Z wyłączeniem „środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej, w rozumieniu przepisów o rachunkowości”.

<sup>27</sup> Związanymi z wykonywaniem zadań zarządcy państwowej infrastruktury kolejowej.



wpłynął brak efektywnych działań restrukturyzacyjnych.

Nieprawidłowości w realizacji zadań restrukturyzacyjnych stwierdzone zostały przy tym w 8 spośród 14 skontrolowanych spółek (57%). Na przykład: KPT-W Natura Tour Sp. z o.o. nie wykonała większości zadań z zakresu planowanej restrukturyzacji majątkowej, a PKP Informatyka Sp. z o.o. nie przeprowadziła restrukturyzacji zatrudnienia.

6. *Wdrażanie przez spółki Grupy PKP istotnych dla funkcjonowania przedsięwzięć gospodarczych, bez zatwierdzenia wieloletnich planów ich działalności przez właściciela (PKP SA).*

Stan ten wskazuje na niedostateczne wypełnianie funkcji kontrolnych przez PKP SA wobec spółek zależnych wchodzących w skład Grupy PKP, co, poza naruszeniem zasad statutowych<sup>28</sup> tych jednostek, prowadziło do działań niegospodarnych. Na przykład PKP Energetyka SA, na podstawie niezatwierdzonej przez właściciela (PKP SA) strategii na lata 2009–2013, wdrożyła do realizacji 7 projektów inwestycyjnych budowy elektrociepłowni i bioelektrowni, o planowanej wartości przekraczającej 600 mln zł i wydatkowała na ten cel 3,3 mln zł. Od realizacji tych przedsięwzięć zmuszona była jednak odstąpić w 2012 r. i, zgodnie z decyzją właściciela, rozpocząć modernizację sieci trakcyjnej, umożliwiającą obsługę pociągów dużych prędkości (m.in. Pendolino). Wykonanych

już prac związanych z budową elektrociepłowni i bioelektrowni nie mogła jednak zagospodarować, z uwagi na brak zainteresowania ich nabyciem ze strony potencjalnych inwestorów.

7. *Nieprzestrzeganie przez spółki Grupy PKP ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>29</sup> przy udzielaniu zamówień sektorowych dotyczących wypracowania strategii ich działalności.*

Pomimo obowiązku stosowania przez spółki Grupy PKP Prawa zamówień publicznych<sup>30</sup>, przy udzielaniu zamówień sektorowych na usługi doradcze przepisów przywołanej ustawy nie stosowały: PKP SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 2,2 mln zł), PKP Cargo SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 1,9 mln zł), PKP PLK SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 1,8 mln zł). Na przykład PKP PLK SA nie wypełniła obowiązku zastosowania przepisów art. 3 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 132 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ do udzielenia zamówienia sektorowego na opracowanie analizy dotyczącej założeń kontraktu wieloletniego na utrzymanie infrastruktury kolejowej nie zastosowała trybu przewidzianego w tej ustawie, lecz przedmiot zamówienia pozyskała odpłatnie od PKP SA, na podstawie zawartego z tą spółką porozumienia. Z kolei PKP SA wskazane zamówienie zleciła do wykonania firmie zewnętrznej, również bez stosowania Prawa zamówień

<sup>28</sup> Statuty skontrolowanych spółek ustalały, że strategię i wieloletnie plany ich działalności podlegają zatwierdzeniu przez właściciela (walne zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników).

<sup>29</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

<sup>30</sup> Por. art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 132 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy.

publicznych, ponieważ błędnie uznała, że nie jest zamawiającym w rozumieniu tej ustawy. Nadmienić przy tym należy, że obowiązujące w badanym okresie przepisy wewnętrzne PKP SA, regulujące zasady udzielania zamówień nieobjętych przywołaną ustawą, wyłączały z ich stosowania przypadki dotyczące zamawiania usług doradczych i konsultingowych. Przeprowadzona przez Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK analiza tych zamówień wykazała, że fakt podpisania przez PKP PLK SA wymienionego porozumienia nie zwalniał zarządcy infrastruktury kolejowej z obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych, a stan taki prowadziły do obchodzenia przepisów tej ustawy oraz że obowiązku stosowania tych przepisów nie mogły wyłączać żadne interpretacje lub uregulowanie wewnętrzne PKP SA. Analiza wskazała, że PKP SA należy zaliczyć do kręgu podmiotów objętych dyspozycją art. 3 ust. 1 pkt 4 omawianej ustawy z uwagi na fakt, że Skarb Państwa jest jej jedynym akcjonariuszem, a spółka ta wykonuje niektóre zadania zarządcy infrastruktury kolejowej (zarządza zarówno infrastrukturą dworców kolejowych, jak i innymi elementami infrastruktury kolejowej, które nie zostały wniesione lub przekazane na podstawie umów dzierżawy do spółek Grupy PKP). NIK uznała ponadto, że wyłączenie obowiązku stosowania procedur wewnętrznych przy udzielaniu przez PKP SA zamówień na usługi doradcze i konsultingowe

stanowi mechanizm korupcyjny, określony jako „dowolność postępowania”, ze względu na brak przejrzystych kryteriów postępowania związanych z wyborem wykonawcy takich usług.

Niezależnie od przedstawionych nieprawidłowości, kontrola wykazała pozytywne działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz PKP SA i spółek zależnych, które doprowadziły do uzyskania przez Grupę PKP, w latach 2010–2012, dodatnich wyników finansowych<sup>31</sup>. NIK pozytywnie oceniła działania Ministra w zakresie wypełniania funkcji Walnego Zgromadzenia PKP SA oraz Walnego Zgromadzenia PKP PLK SA, a w odniesieniu do pozostałych spółek Grupy PKP – w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących rozporządzania składnikami aktywów trwałych, nieodpłatnego przekazywania zbędnego mienia na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych oraz inicjatyw mających na celu maksymalizację wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój transportu kolejowego. Pozytywnie ocenione zostały ponadto działania Ministra oraz PKP SA związane z wprowadzeniem w 2013 r. PKP Cargo SA na Giełdę Papierów Wartościowych oraz nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie sprzedaży akcji Polskich Kolei Linowych SA.

Podsumowując – zadaniem spółek Grupy PKP<sup>32</sup> miało być przede wszystkim kształtowanie rynku kolejowego w Polsce

<sup>31</sup> Grupa kapitałowa PKP poniosła w 2009 r. stratę w wysokości 673 650 tys. zł, a w latach 2010–2012 uzyskała zyski w kwotach: 45 171 tys. zł; 776 074 tys. zł i 388 672 tys. zł.

<sup>32</sup> Źródło: <[www.pkpsa.pl/grupa-pkp](http://www.pkpsa.pl/grupa-pkp)>.



w celu zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego przez:

- efektywne zarządzanie oraz modernizację infrastruktury kolejowej (PKP PLK SA, PKP Energetyka SA, TK Telekom Sp. z o.o., PKP Informatyka Sp. z o.o., KZŁ Sp. z o.o.);
- podnoszenie jakości usług kolejowych przewozów pasażerskich (PKP Intercity SA, PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o.) i towarowych (PKP Cargo SA, PKP LHS Sp. z o.o.).

Pozostałe spółki, świadczące usługi w innych obszarach (KPT-W Natura TOUR Sp. z o.o., PKL SA, Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o.), miały w sposób efektywny zagospodarować mienie po byłym p.p. PKP, niezwiązane z wykonywaniem kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych.

W badanych latach 2010–2013 (I półrocze) większość z tych zadań nie została zrealizowana w sposób rzetelny, co prowadziło również do działań niegospodarnych, niecelowych lub nielegalnych. Dlatego wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz kierowników jednostek kontrolowanych koncentrowały się na potrzebie podjęcia działań w sprawach związanych z wyeliminowaniem barier organizacyjnych

i prawnych utrudniających funkcjonowanie Grupy PKP oraz wchodzących w jej skład spółek. Wnioski te – poza omówionymi już wnioskami systemowymi – dotyczyły uregulowania stawek opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, zwiększenia nadzoru i monitoringu realizacji zadań, wyeliminowania nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych, zakończenia procesu restrukturyzacji oraz poprawy wyników finansowych uzyskiwanych przez spółki Grupy PKP.

Na zakończenie należy dodać, że obecnie nastąpiły istotne zmiany w organizacji Grupy PKP, do której nie są już zaliczane objęte niniejszą kontrolą spółki takie, jak: PKP Energetyka SA, TK Telekom Sp. z o.o., Polskie Koleje Linowe SA<sup>33</sup> i Kolejowe Zakłady Łączności w Bydgoszczy Sp. z o.o.<sup>34</sup> oraz że do holdingu dołączyła utworzona przez PKP SA spółka deweloperska Xcity Investment Sp. z o.o., która ma przede wszystkim zagospodarować nieruchomości kolejowe położone w dużych miastach, między innymi przez podjęcie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych z inwestorami zewnętrznymi.

**LESZEK KORCZAK,**  
Departament Infrastruktury NIK

**Słowa kluczowe:** Grupa PKP, prywatyzacja spółek, transport kolejowy, infrastruktura kolejowa

**Key words:** PKP Group, privatization of companies, rail transport, railway infrastructure

<sup>33</sup> Wskazane trzy spółki zostały sprywatyzowane.

<sup>34</sup> Spółka została sprzedana PKP Informatyka Sp. z o.o.