

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Komunikacji i Systemów Transportowych

KKT-41100/02

Nr ewid. 157/2003/I/02/010/KKT

INFORMACJA

**o wynikach kontroli przygotowania i realizacji przedsięwzięcia
pod nazwą „Rozbudowa i modernizacja Międzynarodowego Portu
Lotniczego Warszawa – Okęcie – Terminal 2”**

Warszawa

sierpień

2003 r.

SPIS TREŚCI

I.	CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1.	Charakterystyka kontroli.	3
2.	Synteza ustaleń i ocena kontrolowanej działalności.	7
II.	CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	10
1.	Analiza stanu prawnego.	10
1.1.	Organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”.	10
1.2.	Wybrane przepisy dotyczące budowy portów lotniczych.	13
1.3.	Wybór wykonawcy w drodze postępowania przetargowego	15
1.4.	Wybrane zagadnienia dotyczące zawierania umów.	16
1.5.	Zarządzenia Naczelnego Dyrektora PPL w zakresie udzielania zamówień i zawierania umów.	18
2.	Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych w zakresie kontrolowanej działalności.	21
3.	Szczegółowe ustalenia kontroli.	23
3.1.	Przygotowanie Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” do rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie Terminal 2.	23
3.1.1.	Założenia koncepcyjne rozbudowy portu lotniczego.	23
3.1.2.	Zabezpieczenie środków finansowych na rozbudowę portu lotniczego.	25
3.1.3.	Wydatki poniesione na przygotowanie rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.	27
3.1.4.	Prawidłowość zawierania umów związanych z wyborem wykonawcy przedmiotu zamówienia.	27
3.1.5.	Prawidłowość przeprowadzenia przetargu na wybór wykonawcy rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.	29
3.2.	Zmiany w Komisji Przetargowej.	30
3.3.	Dokumentacja przetargowa i prawidłowość sporządzenia ofert.	31
3.4.	Oceny ofert.	34
3.5.	Decyzje Naczelnego Dyrektora PPL.	37
3.6.	Postępowania odwoławcze.	39
3.7.	Wybór wykonawcy przedsięwzięcia.	40
3.8.	Zagrożenia związane z realizacją rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.	41
3.8.1.	Okołolotniskowe układy komunikacyjne.	41
3.8.2.	Obszar ograniczonego użytkowania.	42
3.9.	Sprawowanie nadzoru nad przetargiem przez Ministerstwo Infrastruktury.	43
III.	OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO ORAZ DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	47
	ZAŁĄCZNIK 1 - Szczegółowe kalendarium przetargu.	51

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli.

Numer kontroli: I/02/010.

Temat kontroli: Przygotowanie i realizacja przedsięwzięcia pod nazwą „Rozbudowa i modernizacja Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie – Terminal 2”.

Rodzaj kontroli: kontrola doraźna.

Niniejszą kontrolę doraźną, Najwyższa Izba Kontroli podjęła z własnej inicjatywy biorąc pod uwagę zainteresowanie Sejmowej Komisji Infrastruktury działalnością Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, a zwłaszcza rozbudową lotniska Warszawa – Okęcie. Problemy te Komisja Sejmowa omawiała na posiedzeniach w dniu 26 lutego 2002 r. oraz dnia 16 lipca 2003 roku. Ponadto, przedsięwzięcie to było przedmiotem obrad Prezydium Komisji w dniu 12 marca 2002 roku.

Z toku dyskusji na tych posiedzeniach wynikało, że przygotowanie przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie portu lotniczego Warszawa – Okęcie oraz postępowanie przetargowe mające na celu wyłonienie wykonawcy projektu i rozbudowy portu lotniczego Warszawa – Okęcie, przebiegają nieprawidłowo i budzą wiele kontrowersji.

Czas przeprowadzenia, badany okres: kontrolę przeprowadzono w IV kwartale 2002 r. oraz I kwartale 2003 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 1998-2002.

Cel kontroli: celem kontroli była ocena przygotowania i prawidłowości przebiegu przetargu na wyłonienie wykonawcy przedsięwzięcia dotyczącego rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie Terminal 2 oraz rzetelności sprawowania w tym zakresie nadzoru przez Ministra Infrastruktury.

Zakres podmiotowy kontroli: kontrolę (pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności) przeprowadzono w przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” oraz w Ministerstwie Infrastruktury.

Naczelnicy Dyrektorzy PPL: w okresie objętym kontrolą funkcje Naczelników Dyrektorów Państwowego Przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze” pełnili: Zbigniew Sałek (od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 25 stycznia 1999 r.), Henryk Jelonkiewicz (od dnia 26 stycznia do dnia 12 lutego 1999 r.), Waldemar Domanowski (od dnia 13 lutego

1999 r. do dnia 11 kwietnia 2000 r.), Maciej Kalita (od dnia 12 kwietnia 2000 r. do dnia 7 maja 2000 r. jako Tymczasowy Kierownik PPL, a następnie, jako Naczelny Dyrektor PPL do dnia 15 marca 2001 r.), Mieczysław Nowak (od dnia 16 marca 2001 r. do dnia 24 czerwca 2001 r. jako Tymczasowy Kierownik PPL, a następnie jako Naczelny Dyrektor PPL do dnia 30 grudnia 2001 r.) oraz Zbigniew Lesiecki (od dnia 31 grudnia 2001 r.).

Nadzór nad PPL: w okresie objętym kontrolą, nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze” sprawowały następujące osoby z kierownictwa ministerstwa właściwego do spraw transportu:

- od dnia 8 czerwca 1999 r. do dnia 31 stycznia 2000 r. bezpośredni nadzór nad PPL sprawował Minister TiGM Tadeusz Syryjczyk;
- od dnia 1 lutego 2000 r. do dnia 29 czerwca 2000 r. obowiązki nadzoru nad PPL objął Podsekretarz Stanu w MTiGM - Gwidon Wójcik;
- od dnia 30 czerwca 2000 r. do dnia 4 września 2001 r. bezpośredni nadzór nad PPL należał do Ministra TiGM Jerzego Widzyka;
- od dnia 5 września 2001 r. do dnia 12 lutego 2002 r. nadzór nad PPL powierzony został Podsekretarzowi Stanu w MTiGM Janowi Friedbergowi ;
- od dnia 13 lutego 2002 r. do czasu zakończenia kontroli bezpośredni nadzór nad PPL należał do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Andrzeja Piłata.

Wyniki poprzednich kontroli NIK.

Ostatnią, kompleksową kontrolę działalności Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, NIK przeprowadziła w I półroczu 2001 r.¹. W jej wyniku ustalono, że mimo bardzo dobrych wyników finansowych PPL, jego kierownictwo wielokrotnie nie wypełniało obowiązku prowadzenia racjonalnej i ekonomicznie uzasadnionej gospodarki. Doszło do działań z naruszeniem prawa, co skutkowało stratami w wysokości ponad 49 mln zł. Dochody zostały uszczuplone o ok. 25,4 mln zł. Inne działania nierzetelne i niecelowe spowodowały dalsze straty w wysokości prawie 18,6 mln zł. Powyższe nieprawidłowości były głównie

¹ Informacja o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”. Warszawa, grudzień 2001 r. Nr kontroli DTL-41002/00, Nr ewid. 1888/2001/P00130/KKT

konsekwencją nieprawidłowo sprawowanego przez Ministra TiGM nadzoru założycielskiego oraz błędów w zarządzaniu popełnianych przez kolejnych Naczelných Dyrektorów PPL.

Ustalono, że Minister TiGM w niewielkim stopniu wykorzystywał swoje ustawowe uprawnienia do nadzoru nad PPL. Wskutek tego nie dysponował pełną informacją o warunkach ekonomiczno-prawnych, w jakich funkcjonowała firma. Było to szczególnie groźne w sytuacji planowanych zmian jej organizacji, finansowania i zamierzeń inwestycyjnych. Jaskrawym przykładem braku nadzoru była sprawa zaciągniętego od Europejskiego Banku Inwestycyjnego kredytu inwestycyjnego w kwocie 50 mln EUR. Pożyczkę pozyskało Ministerstwo i „odpożyczyło” ją PPL nie zatroszczywszy się o zabezpieczenie jej spłaty. Nierzetelnie nadzorowano także finansowanie budowy przejść granicznych w portach lotniczych oraz wydawanie spółkom prywatnym koncesji na eksploatację lotnisk i związane z tym usługi. W toku kontroli m.in. stwierdzono, że:

- 1) przy poręczeniu przez kierownictwo przedsiębiorstwa prywatnej spółce „G-5” kredytu w wysokości ponad 13 mln zł dopuszczono do karygodnego zagięcia umowy poręczenia tego kredytu oraz wystawionego przez „G-5” weksla (*w tej sprawie warszawska Prokuratura Okręgowa skierowała akt oskarżenia do sadu przeciwko b. Naczelnemu Dyrektorowi oraz jego b. Zastępcy ds. ekonomiczno-finansowych*);
- 2) miało miejsce zjawisko quasi – kredytowania partnerów handlowych (także zagranicznych) w ten sposób, iż z opóźnieniem windykowano należności w kwocie 15,3 mln zł, bez naliczania należnych odsetek w wysokości 6,3 mln zł;
- 3) tworzono nowe spółki lub PPL przystępowało do już istniejących bez dbałości o interes przedsiębiorstwa (np. umorzono z naruszeniem prawa udziały w jednej ze spółek na kwotę 38,5 mln zł.);
- 4) w sposób ukryty kredytowano i subsydiowano regionalne porty lotnicze przekształcone w niezależne spółki;
- 5) zaakceptowano w Zakładowym Układzie Zbiorowym Pracy zapisy zapewniające wysokie odprawy (od 59 tys. zł. do ok. 177 tys. zł) dla zwalnianych pracowników w związku z restrukturyzacją firmy;
- 6) rozpoczęto procedurę przetargową na budowę Terminalu 2 bez zabezpieczenia źródeł sfinansowania tego przedsięwzięcia.

Brak troski kierownictwa PPL o interesy przedsiębiorstwa przejawiał się także w nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o rachunkowości. Wskutek tego, sprawozdania finansowe nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji finansowej i majątkowej firmy. I tak, w sprawozdaniu finansowym za rok 1999 (*w Informacji dodatkowej*) nie uwzględniono wspomnianych wyżej poręczeń udzielonych spółce „G-5” oraz spółce LDT na kwotę ponad 4,5 mln. zł. Zaniżono wycenę dłużnych papierów wartościowych oraz przychody finansowe

na ok. 5 mln. zł. Sprawozdania finansowe PPL, a także MPL Kraków-Balice za lata 1999 i 2000 zawierały błędy na sumę ponad 60 mln. zł.

W wyniku tej kontroli, NIK skierowała do ówczesnego Tymczasowego Kierownika PPL, pełniącego obowiązki Dyrektora Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie m.in. wnioski o:

- podjęcie działań dla uzyskania korelacji zamierzeń rozwojowych ze stanem organizacyjno – finansowym PPL, w tym poprzez uzyskanie w tym zakresie stanowiska MTiMG, jako organu administracji państwowej, merytorycznie wiodącego w temacie kształtowania uregulowań dotyczących obszaru lotnictwa cywilnego w Polsce;
- podjęcie działań w kierunku ograniczenia kosztów finansowanej przez PPL spółki „Port-Hotel” sp. z o.o., m.in. poprzez przejęcie funkcji nadzorczych nad spółką bezpośrednio przez PPL, jako właściciela i zawieszenie w tym czasie działalności płatnej Rady Nadzorczej;
- sprecyzowanie zakresu obowiązków i uprawnień osób prowadzących w PPL sprawy spółek, w których przedsiębiorstwo jest właścicielem lub współwłaścicielem, usunięcie nieprawidłowości związanych z pełnieniem funkcji przez niektórych członków Rad Nadzorczych w tych spółkach, wzmocnienie nadzoru właścicielskiego i współwłaścicielskiego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Kierownictwo PPL poinformowało Izbę m.in. o tym, że Kierownik Tymczasowy PPL podjął w porozumieniu z Radą Pracowniczą czynności mające na celu uporządkowanie struktury organizacyjnej PPL, w tym Portu Lotniczego Warszawa Okęcie. Równocześnie, prowadzone były prace zespołu roboczego składającego się z reprezentantów związków zawodowych w PPL i Rady pracowniczej PPL przy udziale członków kierownictwa PPL z przedstawicielami ówczesnego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej. Miały one na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie wniesienia autopoprawek rządowych do projektu ustawy „Porty Lotnicze”, które były wówczas przedmiotem obrad Sejmu RP. Ponadto, zakończono przejmowanie przez pion Inwestycji PPL zadań związanych z realizacją budowy hotelu tranzytowego oraz zaniechano pobierania przez członków Rady Nadzorczej spółki z o.o. „Port-Hotel” wynagrodzenia z tytułu pełnionych funkcji. Z informacji przesłanej do NIK wynika również, że powołano Zespół Nadzoru Właścicielskiego w strukturze pionu dyrektora PPL o szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień do prowadzenia, nadzorowania, analizy i kontroli spółek, w których przedsiębiorstwo posiada akcje/udziały. Podjęto również działania mające na celu usunięcie nieprawidłowości związane z pełnieniem funkcji przez niektórych członków Rad Nadzorczych w spółkach z udziałem PPL.

Do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej NIK wnioskowała m.in. o określenie polityki i trybu nadzoru założycielskiego nad PPL, w szczególności z uwzględnieniem

dokonywanych przekształceń prawno–majątkowych w PPL, aktualizacji statutu PPL, oceny realności przedsięwzięć inwestycyjnych w tym Przedsiębiorstwie wobec planu wydzielenia z jego struktury Agencji Ruchu Lotniczego oraz oceny rzetelności i kompletności sprawozdań przedstawianych ministerstwu przez PPL. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister poinformował NIK, że na rzecz realizacji tego wniosku podjął stosowne działania, które będą rozciągnięte w czasie ze względu na ich złożoność.

2. Synteza ustaleń i ocena kontrolowanej działalności.

Jeden z największych przetargów w Polsce, w ostatnich latach, którego celem było wyłonienie wykonawcy rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie Terminal 2, został przygotowany i przeprowadzony nieprawidłowo pod względem gospodarności, legalności i rzetelności. Skala popełnionych błędów może skutkować niewykonaniem pełnego zakresu planowanego przedsięwzięcia, a tym samym nieosiągnięciem celu leżącego u podstaw decyzji o realizacji tego zadania..

- 1. Negatywny wpływ na przebieg całego przetargu miało przyjęcie błędnej koncepcji objęcia jednym zamówieniem opracowania projektu rozbudowy portu lotniczego i jego realizacji poprzez wykonanie robót budowlanych, zaleconej jeszcze przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej i nie zrewidowanej przez Ministerstwo Infrastruktury. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowało, że kierownictwo PPL w chwili ogłoszenia przetargu, aż do jego rozstrzygnięcia, nie posiadało wiedzy o rzeczywistych kosztach przedsięwzięcia, a także o wielkości zapotrzebowania na środki zewnętrzne. Ponadto, w związku z nieprecyzyjnym określeniem warunków zamówienia, oferenci mieli zbyt duży zakres swobody w spełnieniu wymagań Zamawiającego i przedstawili oferty nieporównywalne, zawierające krańcowo różne rozwiązania, zwłaszcza w zakresie architektonicznym i urbanistycznym, co znacznie utrudniało Komisji Przetargowej dokonanie oceny ofert (*szczegóły: str. 23 - 24*).**
- 2. Do czasu zakończenia kontroli, PPL nie miało zapewnionych środków na sfinansowanie przedsięwzięcia. W tej sytuacji, zawarcie kontraktu z wybranym w drodze przetargu wykonawcą – Konsorcjum FBL – było działaniem ryzykownym z punktu widzenia gospodarności (*szczegóły: str. 25 - 26*)².**
- 3. Z łącznej kwoty 16.723 tys. zł, poniesionych przez PPL wydatków związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargu, 444 tys. zł wydatkowano niegospodarnie. Były to koszty związane głównie z opracowaniem nieprzydatnej**

² W dniu 2 lipca 2003 r. Naczelny Dyrektor PPL poinformował NIK o zawarciu umowy gwarancyjnej z bankami komercyjnymi: Austrią Creditanstalt AG i Bankiem Przemysłowo-Handlowym PBK S.A.

dokumentacji przetargowej, opinii prawnych, ekspertyz oraz świadczeniem usług konsultingowych (*szczegóły: str. 26 - 27*).

4. W latach 1999 – 2002, Kierownictwo PPL dopuściło do zawarcia 4 istotnych umów z podmiotami zewnętrznymi na wykonanie prac związanych z przygotowaniem i realizacją rozbudowy MPL Warszawa – Okęcie Terminal 2, których postanowienia, pod względem gospodarności były niekorzystne dla Przedsiębiorstwa. Ponadto, umowy te zawarto z naruszeniem obowiązujących w PPL przepisów wewnętrznych (*szczegóły: str. 27 – 29*).
5. Przetarg, w wyniku którego dokonano wyboru wykonawcy rozbudowy MPL Warszawa – Okęcie Terminal 2 i zawarto kontrakt na kwotę blisko 200 mln USD, został przeprowadzony nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących w PPL przepisów regulujących postępowanie przetargowe (*szczegóły str. 29*).
 - 5.1. W składzie Komisji Przetargowej siedmiokrotnie dokonano zmian polegających na wymianie większej części zespołu lub poszczególnych osób, a jej prace przebiegały przy znacznej absencji wielu członków. W ostatniej fazie procedowania wyboru wykonawcy inwestycji, w Komisji działały 2 osoby bez właściwego umocowania Naczelnego Dyrektora PPL. Taki stan rzeczy miał negatywny wpływ na jakość działania Komisji Przetargowej, a w związku z tym na przebieg przetargu (*szczegóły: str. 30 – 31*).
 - 5.2. Wymagania Zamawiającego dotyczące przedmiotu zamówienia, zawarte w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów, zostały określone nierzetelnie, bowiem opisano je niewyczerpująco i niejednoznacznie, co spowodowało, że oferenci składali oferty nieporównywalne (*szczegóły: str. 31 – 33*).
 - 5.3. Nierzetelność sporządzonej dokumentacji przetargowej przejawiała się również w nieprecyzyjnie i niewyczerpująco określonych zasadach postępowania członków Komisji Przetargowej, zawartych w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów oraz w regulaminie jej pracy, które ponadto ulegały zmianom w toku przetargu. Na skutek tak określonych zasad postępowania, członkowie Komisji Przetargowej mieli dużą dowolność w ocenie prawidłowości i ważności złożonych ofert, a także w formułowaniu związanych z tym wniosków (*szczegóły: str.33 – 36*).
 - 5.4. W toku przetargu zapadały nierzetelne i budzące wątpliwość pod względem legalności, decyzje kolejnych Naczelników Dyrektorów PPL, które związane były z unieważnianiem czynności Komisji Przetargowej i przeprowadzaniem powtórzonych czynności na warunkach zmienionych w stosunku do obowiązujących w PPL zasad³. Decyzje te były sprzeczne z obowiązującym trybem postępowania przetargowego i godziły w równe prawa oferentów,

³ Por. przypis 34.

bowiem różnicowały ich uprawnienia na poszczególnych etapach postępowania (*szczególty: str. 36 – 38*).

- 5.5. Obowiązująca w czasie przetargu procedura postępowania protestacyjnego ograniczała prawa jego uczestników. Zasady postępowania przetargowego, określone w kolejnych wersjach ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów dopuszczały bowiem jedynie możliwość oprotestowania czynności dokonywanych przez Komisję Przetargową. Natomiast skargi oferentów dotyczące działań Naczelných Dyrektorów PPL, sprzecznych z ustalonymi zasadami postępowania, w ogóle nie były rozstrzygane (*szczególty: str. 38 – 39*).
- 5.6. Na skutek ustalonych w toku przetargu warunków i zasad postępowania określonych przez Zamawiającego, Naczelny Dyrektor PPL zaakceptował ofertę, która nie odpowiadała w całości wymaganiom Zamawiającego, co stwierdziła Komisja Przetargowa w protokole z ostatniego posiedzenia. Tym samym, nawet w dniu zawarcia kontraktu, Kierownictwo PPL nie znalazło ostatecznego kształtu obiektu lotniskowego i warunków jakie ma spełniać (*szczególty: str. 40*).
6. Niedostateczna koordynacja działań mających na celu zsynchronizowanie organizacji finansowania inwestycji z działaniami zmierzającymi do wyłonienia wykonawcy i podpisania kontraktu, spowodowała, że istnieją poważne zagrożenia dla prawidłowej jego realizacji. Nie rozwiązano bowiem problemów związanych z okolołotniskowymi układami komunikacyjnymi, których koszty szacuje się na około 900 mln zł. Ponadto, rozpoczęcie inwestycji uniemożliwiało również nieustalenie przez Wojewodę Mazowieckiego obszaru ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego⁴ (*szczególty: str. 40 – 42*).
7. Ministrowie właściwi do spraw transportu, tj. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, a od dnia 23 października 2001 r. Minister Infrastruktury, nierzetelnie i nieskutecznie sprawowali nadzór nad działalnością PPL w zakresie przygotowania przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie Terminal 2. Minister właściwy do spraw transportu ponosi więc współodpowiedzialność za nieprawidłowości w zakresie przygotowania tej inwestycji i ich ewentualne skutki (*szczególty: str. 43 - 47*).

⁴ Obszar ten został utworzony już po zakończeniu kontroli na podstawie Rozporządzenia Nr 39 Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 lipca 2003r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie im. Fryderyka Chopina. (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 21 lipca 2003r., Nr 196, poz. 4978).

W świetle ustaleń kontroli, wskazujących na:

- ◆ **obciążenie dotychczasowego procesu przygotowania rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie licznymi nieprawidłowościami,**
- ◆ **istnienie poważnych zagrożeń dla realizacji inwestycji,**

a także ze względu na rozmiary i znaczenie przedsięwzięcia oraz związane z nim koszty, Minister Infrastruktury powinien:

- ❖ **zapewnić stały, realny nadzór nad działalnością Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” i Naczelnego Dyrektora, dotyczący przygotowania i realizacji przedsięwzięcia;**
- ❖ **w ramach nadzoru nad Przedsiębiorstwem „Porty Lotnicze” i Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad – aktywnie włączyć się w rozwiązanie problemów, dotyczących finansowania i rozbudowy okołolotniskowych układów komunikacyjnych.**

W związku z faktem utworzenia, w dniu 19 lipca 2003r.,⁵ obszaru ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego Warszawa – Okęcie, Izba zaniechała skierowania do Wojewody Mazowieckiego wniosku o pilne wydanie stosownego rozporządzenia w trybie art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Wejście w życie powyższego rozporządzenia, a także zawarcie umów gwarancyjnych z bankami komercyjnymi dot. finansowania inwestycji, oznacza rozwiązanie najbardziej istotnych problemów, warunkujących realizację inwestycji, których wagę NIK podkreślała w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Naczelnego Dyrektora PPL i Ministra Infrastruktury.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego.

1.1. Organizacja i funkcjonowanie przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”⁶, zwanej dalej „ustawą”, PPL jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w zakresie rozwoju i eksploatacji portów lotniczych w Polsce, służących do obsługi krajowego i międzynarodowego ruchu lotniczego. Art. 2 ustawy nadaje PPL status samodzielnej, samorządnej i samofinansującej się państwowej osoby prawnej. Organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności PPL w wypadkach przewidzianych w przepisach ustawowych (art. 3 ustawy). Zakres działalności przedsiębiorstwa, określony w art. 4 ust. 1 ustawy, obejmuje między innymi:

⁵ patrz przypis 3. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 5 sierpnia 2003r., na podstawie § 8 tego rozporządzenia, który stanowi, że wchodzi ono w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

⁶ Dz. U. Nr 33, poz. 185.

- budowę, modernizację i eksploatację lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych,
- budowę, rozbudowę i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego,
- świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne.

PPL realizuje również zadania związane z wykonywaniem czynności zleconych przez ministra właściwego do spraw transportu, w zakresie kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego.⁷ Prowadzi na własny rachunek rozliczenia z tytułu swojej działalności oraz z tytułu czynności zleconych przez ministra, o których mowa wyżej. Przepis art. 6 ustawy upoważnia PPL do samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej, opartej na zasadach racjonalnej gospodarki i rachunku ekonomicznego. Przedsiębiorstwo jest zobowiązane do ochrony wydzielonego mu mienia ogólnonarodowego oraz mienia nabytego (art. 8). Za zgodą rady pracowniczej, może zbywać środki trwałe oraz ustanawiać w stosunku do nich ograniczone prawa rzeczowe. Jedynie do zbycia środków trwałych, będących częścią czynnych systemów zabezpieczenia ruchu lotniczego, wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw transportu (art. 10).

Ustawa w art. 7 zapewnia ochronę funkcjonowania przedsiębiorstwa. PPL nie może być postawione w stan upadłości, jeżeli minister właściwy do spraw transportu uzna, że jego dalsze istnienie jest uzasadnione celami, dla których realizacji zostało utworzone. Likwidacja PPL może nastąpić tylko w drodze ustawy. PPL występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek. Ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania, natomiast nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa ani innych osób prawnych. Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania PPL (art. 9 ustawy). Gospodarka finansowa PPL jest oparta na zasadach określonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁸.

Organami PPL są: naczelny dyrektor, zebranie delegatów i rada pracownicza (art. 11). Organizację przedsiębiorstwa – a w szczególności zasady organizacji zarządu, tworzenia, łączenia i likwidacji portów lotniczych oraz system kontroli wewnętrznej – określa statut, zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw transportu.⁹ Zakres działania zarządu i portów lotniczych oraz podział czynności i zakres odpowiedzialności pracowników

⁷ Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności z dnia 19 lipca 1988 r. w sprawie organizacji i zakresu działania państwowego nadzoru nad lotnictwem cywilnym oraz zlecenia przedsiębiorstwu państwowemu „Porty Lotnicze” niektórych zadań w zakresie ruchu lotniczego (M.P. Nr 25, poz. 220).

⁸ J. t. Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.

⁹ Statut p. p. „Porty Lotnicze” z dnia 19 marca 2002 r. (niepublikowany); w poprzednim okresie – statut p. p. PPL z dnia 15 lipca 1988 r.

pełniących funkcje kierownicze i samodzielne określa regulamin organizacyjny, ustalany przez naczelnego dyrektora po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej.¹⁰

Statut PPL określa w § 16 następujące jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa: zarząd, Port Lotniczy Warszawa-Okęcie, regionalne porty lotnicze jako terenowe oddziały PPL, z wyłączeniem portów mających status spółek oraz Agencję Ruchu Lotniczego. Stosownie do § 22 statutu, Agencja jest podstawową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną do wykonywania przez PPL zadań państwowego organu ruchu lotniczego, zleconych PPL przez ministra właściwego do spraw transportu.

Zgodnie z art. 17 ustawy, do dokonywania czynności prawnych samodzielnie w imieniu PPL jest upoważniony naczelny dyrektor oraz zastępcy dyrektora i pełnomocnicy PPL, działający w granicach umocowania. Pełnomocników ustanawia i odwołuje naczelny dyrektor PPL.

Przepisy rozdziału 5 ustawy określają status i kompetencje naczelnego dyrektora PPL, powoływanego i odwoływanego przez ministra właściwego do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej. Naczelny dyrektor zarządza i reprezentuje PPL, samodzielnie podejmuje decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność. Co najmniej raz w roku składa on ministrowi właściwemu do spraw transportu i zebraniu delegatów PPL sprawozdanie z działalności przedsiębiorstwa oraz informację o jego stanie.

Minister właściwy do spraw transportu ma prawo zawiesić naczelnego dyrektora w wykonywaniu czynności, jeśli dalsze pełnienie przez niego funkcji zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej lub gdy swoją działalnością narusza on przepisy prawa. W takiej sytuacji, minister wyznacza, na okres nie przekraczający trzech miesięcy, tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa.

Rada pracownicza PPL może wystąpić do ministra, o którym mowa wyżej, z wnioskiem o odwołanie naczelnego dyrektora, jeśli narusza on poważnie przepisy prawa lub nieprawidłową pracą powoduje, że PPL nie osiąga zadowalających wyników. Minister jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek w ciągu dwóch tygodni, przeprowadzając – w miarę potrzeby – postępowanie wyjaśniające. W razie potwierdzenia zarzutów, minister uwzględnia wniosek rady pracowniczej.

Na podstawie art. 51 ustawy, minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad PPL. Zgodnie z art. 53, kompetencje nadzorcze ministra obejmują dokonywanie kontroli i oceny działalności PPL oraz pracy naczelnego dyrektora przedsiębiorstwa. W razie stwierdzenia, że decyzja naczelnego dyrektora jest sprzeczna z prawem, minister wstrzymuje

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały: do dnia 28 lutego 2002 r. - Regulamin organizacyjny PPL, wprowadzony Zarządzeniem Naczelnego Dyrektora PPL z dnia 8 lutego 2000 r. (ze zm.); od dnia 1 marca 2002 r. - Regulamin, wprowadzony Zarządzeniem Nr 15 Naczelnego Dyrektora PPL z dnia 28 lutego 2002 r.

wykonanie decyzji oraz zobowiązuje naczelnego dyrektora do jej zmiany lub uchylecia (art. 54).

Do dnia 19 października 2001 r. nadzór nad PPL pełnił – jako minister właściwy do spraw transportu – Minister Transportu i Gospodarki Morskiej¹¹. Od dnia 23 października 2001 r., funkcję tę sprawuje Minister Infrastruktury.¹²

Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze¹³ stanowiła w art. 3, iż nadzór, w zakresie ustalonym przez prawo i inne ustawy oraz zgodnie z umowami międzynarodowymi obowiązującymi Polskę, nad polskim lotnictwem cywilnym, jak również nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Polsce, sprawuje minister właściwy do spraw transportu przy pomocy Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego oraz – w zakresie określonym w odrębnych przepisach – przy pomocy p.p. PPL.

Stosownie do art. 16 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze¹⁴, minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Sprawuje on nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Polsce, w zakresie ustalonym w Prawie lotniczym i w innych ustawach oraz w umowach międzynarodowych. Na podstawie art. 127 tej ustawy, został powołany państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i płynności ruchu lotniczego, poprzez realizację zadań określonych w powołanym przepisie, obejmujących m.in. zarządzanie ruchem lotniczym. Zgodnie z art. 130, usługi państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym są świadczone odpłatnie. Źródła przychodów określa art. 131.

Na podstawie art. 230 Prawa lotniczego, określone w tej ustawie zadania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym wykonuje na dotychczasowych zasadach, z uwzględnieniem zmian wynikających z ustawy, jednostka organizacyjna PPL – Agencja Ruchu Lotniczego.

1.2. Wybrane przepisy dotyczące budowy portów lotniczych.

W rozumieniu omówionej wyżej ustawy o PPL, portami lotniczymi są obiekty i urządzenia obejmujące: lotniska komunikacyjne, drogi startowe, lotnicze urządzenia naziemne, w tym radionawigacyjne i radiolokacyjne, dworce lotnicze pasażerskie i towarowe,

¹¹ Działający na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 50, poz. 591).

¹² Od dnia 30 marca 2002 r. - na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 32, poz. 302, ze zm.), poprzednio - na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 247) i z dnia 20 października 2001 r. (Dz. U. Nr 122, poz. 1336), o tym samym tytule.

¹³ Dz.U. Nr 32, poz. 153 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1112, weszła w życie z dniem 17 listopada 2002 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, obowiązujących od dnia 16 sierpnia 2002 r.

a także inne obiekty zaplecza portowego (art. 1 ust. 3). Aktualnie obowiązująca ustawa – Prawo lotnicze, w art. 2 określa:

- 1) lotnisko - jako wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni, w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych, wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym, wpisany do rejestru lotnisk,
- 2) port lotniczy – jako lotnisko użytku publicznego, wykorzystywane do celów handlowych.

Wymieniony przepis w pkt 18 stanowi ponadto, iż obowiązek użyteczności publicznej polega na zobowiązaniu zarządzającego lotniskiem do zapewnienia funkcjonowania lotniska z zachowaniem określonych wymagań, których zarządzający lotniskiem nie spełniałby, kierując się jedynie interesem handlowym.

Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 1 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁵, lotnisko jest budowlą, a zatem również obiektem budowlanym, którego budowa podlega przepisom tej ustawy. W myśl art. 5, obiekt budowlany należy projektować i budować zgodnie z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi¹⁶, obowiązującymi Polskimi Normami oraz zasadami wiedzy technicznej, w sposób zapewniający spełnienie wymagań określonych w powołanym przepisie, w tym:

- wymagań podstawowych, dotyczących m. in. bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego i bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych, ochrony środowiska oraz ochrony przed hałasem i drganiami,
- wymagań dotyczących ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, m. in. ochrony przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje oraz ochrony przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby.

Zgodnie z art. 32 Prawa budowlanego, dla wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę niezbędne jest:

- przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, wymaganego przepisami o ochronie środowiska,
- uzyskanie przez inwestora wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, określa art. 33 Prawa budowlanego. Są to m. in.: projekt budowlany wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami i innymi dokumentami, wymaganymi przepisami szczególnymi oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹⁵ J. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U. Nr 130, poz. 859).

Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu odbywa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ (rozdział 4). W art. 42 określono niezbędną treść wydawanej w tym zakresie decyzji, która powinna określać m. in. wymagania dotyczące ochrony osób trzecich oraz warunki obsługi obiektu w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji.

Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸, wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia, mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Za przedsięwzięcie, o którym mowa wyżej, uważa się inwestycję budowlaną lub inną ingerencję w środowisko, polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Postępowanie w sprawie oceny stanowi część postępowania, zmierzającego do wydania takich decyzji, jak decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzja o pozwoleniu na budowę. Przeprowadza je organ właściwy do wydania wymienionych decyzji (art. 48 ust. 1 powołanej ustawy).

Zgodnie z art. 135 Prawa ochrony środowiska, jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej lub przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem obiektu, to dla tego obiektu (m. in. dla lotniska) tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Obszar ten, dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o których mowa w art. 51 ust. 1 pkt 1 (wymagających sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko¹⁹), tworzy wojewoda w drodze rozporządzenia.

Wymienione rozporządzenie określa granice obszaru ograniczonego użytkowania, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenu, wynikający z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Do czasu ustanowienia omawianego obszaru, zawieszają się postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

1.3. Wybór wykonawcy w drodze postępowania przetargowego.

W przypadku, gdy postępowanie prowadzące do zawarcia umowy nie jest obligatoryjnie objęte procedurami określonymi w przepisach szczególnych, podlega ono ogólnym zasadom prawa cywilnego. Zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego²⁰, umowa

¹⁷ J. t. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹⁸ Dz. U. Nr 62, poz. 627.

¹⁹ Patrz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 179, poz. 1490).

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

może być zawarta m.in. w drodze przetargu ustnego lub pisemnego. Przetarg pisemny ogłaszany jest zwykle dla zawarcia bardziej skomplikowanych umów – w szczególności inwestycyjnych – wymagających sprecyzowania na piśmie wielu elementów, składających się na treść oferty. Kodeks określa jedynie podstawowe reguły dotyczące postępowania przetargowego (art. 70¹ – art. 70⁴), które mogą być rozwijane i modyfikowane przez strony, przy zachowaniu norm bezwzględnie obowiązujących. Obowiązuje tu ogólna zasada, wyrażona w art. 353¹ k.c.

Ogłoszenie o przetargu, jako oświadczenie woli podmiotu organizującego przetarg, wszczyna przewidziany tok czynności, mających doprowadzić do zawarcia umowy. Podmiot ten jest związany oświadczeniem woli o ogłoszeniu przetargu oraz o jego warunkach. W momencie wszczęcia procedury przetargowej, nawiązuje się między stronami stosunek cywilnoprawny, w ramach którego ogłaszający przetarg i oferenci występują w charakterze równorzędnych podmiotów, zobowiązanych do wzajemnego lojalnego postępowania. Naruszenie tej zasady przez stronę, np. poprzez uchylanie się od złożonych oświadczeń woli lub jednostronne podważanie dokonanych czynności, może skutkować odpowiedzialnością cywilnoprawną (culpa in contrahendo).

1.4. Wybrane zagadnienia dotyczące zawierania umów.

Zawieranie umów przez przedsiębiorstwo państwowe podlega ogólnym regułom prawa cywilnego, przy uwzględnieniu obowiązujących przedsiębiorstwo przepisów szczególnych, w tym określających organizację tego podmiotu, kompetencje jego organów oraz rygory obowiązujące przy dysponowaniu mieniem. Szczegółowe kwestie związane z zawieraniem umów często określają uregulowania wewnętrzne przedsiębiorstwa.

Działania mające na celu ochronę interesów przedsiębiorstwa powinny być podjęte już na etapie wyboru kontrahenta, poprzez sprawdzenie jego wiarygodności i wypłacalności. Umowa powinna zawierać postanowienia, określające m. in. zakres i sposób naprawienia szkody spowodowanej przez dłużnika na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Należy tu zwrócić uwagę na art. 483 k.c., określający możliwość ustalenia w umowie kar umownych, czyli obowiązku zapłaty przez dłużnika określonej sumy pieniężnej w wypadku niewykonania lub nienależytego zobowiązania niepieniężnego. Jeżeli kara umowna jest zastrzeżona na wypadek nienależytego wykonania zobowiązania, wierzyciel może dochodzić wykonania, a ponadto zapłaty sumy pieniężnej zastrzeżonej w umowie. Dłużnik nie może bez zgody wierzyciela zwolnić się z zobowiązania przez zapłatę kary umownej.

Jedną z umów, istotną ze względu na przedmiot niniejszej kontroli, jest umowa o dzieło, uregulowana w art. 627 – 646 k.c. Jest ona zaliczana do umów wzajemnych, które charakteryzują się ekwiwalentnością świadczeń kontrahentów. W umowie tej przyjmujący

zamówienie zobowiązuje się do wykonania określonego dzieła, a zamawiający – do odebrania dzieła i zapłaty umówionego wynagrodzenia. Umowa o dzieło różni się od umowy zlecenia tym, że musi być zawsze uwieńczona konkretnym, sprawdzalnym rezultatem. Mniejsze znaczenie ma tu obowiązek osobistego wykonania dzieła przez przyjmującego zamówienie, byle rezultat końcowy został osiągnięty.

Jeżeli strony umowy umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu zamówienie rażącą stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę (art. 632 k.c.).

Zgodnie z art. 642 k. c., w braku odmiennej umowy przyjmującemu zamówienie należy się wynagrodzenie w chwili oddania dzieła; jeżeli dzieło ma być oddawane częściami, a wynagrodzenie zostało obliczone za każdą część z osobna, wynagrodzenie należy się z chwilą spełnienia każdego ze świadczeń częściowych. Jeżeli z przepisów art. 627 – 637 k. c. nie wynika nic innego, do rękojmi za wady dzieła stosuje się odpowiednio przepisy o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 k. c.).

Niektóre zasady umowy o dzieło mają zastosowanie do umowy o roboty budowlane (art. 647 – 658 k. c.). W umowie o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu zgodnie z projektem i zasadami wiedzy technicznej, a druga strona – inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności z przekazaniem terenu budowy i dostarczeniem projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia. W umowie tej wykonawca zajmuje pozycję przyjmującego zamówienie, a inwestor – pozycję zamawiającego w umowie o dzieło.

W celu sfinansowania określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, przedsiębiorstwo państwowe może zawierać z bankami umowy kredytu. Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²¹, przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy, na czas oznaczony w umowie, kwotę środków pieniężnych na ustalony cel, a kredytobiorca - do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Niezbędną treść umowy kredytu określa art. 69 ust. 2 Prawa bankowego.

Bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy (art. 70 Prawa bankowego). Kredytobiorca jest obowiązany umożliwić podejmowanie przez bank

²¹ T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665.

czynności, związanych z oceną sytuacji finansowej i gospodarczej kredytobiorcy oraz kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu. W razie stwierdzenia przez bank, że warunki udzielenia kredytu nie zostały dotrzymane, lub w razie zagrożenia terminowej spłaty kredytu z powodu złego stanu majątkowego kredytobiorcy, bank może, na podstawie art. 75:

- wypowiedzieć umowę w całości lub w części,
- zażądać dodatkowego zabezpieczenia spłaty lub przedstawienia w określonym terminie programu naprawczego i jego realizacji po zatwierdzeniu przez bank.

Po upływie okresu wypowiedzenia kredytobiorca jest zobowiązany do niezwłocznego zwrotu wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami należnymi bankowi za okres korzystania z kredytu, o ile umowa nie stanowi inaczej.

1.5. Zarządzenia Naczelnego Dyrektora PPL w zakresie udzielania zamówień i zawierania umów.

W okresie objętym kontrolą, w PPL obowiązywały następujące uregulowania wewnętrzne, wprowadzone przez Naczelnego Dyrektora PPL:

- 1) zarządzenie Nr 21 z dnia 13 lipca 1994 r. Naczelnego Dyrektora PPL w sprawie zasad udzielania zamówień przez jednostki organizacyjne Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” na roboty budowlane, dostawy i usługi. Zasady te zostały określone w instrukcji, stanowiącej załącznik do zarządzenia. Zgodnie z postanowieniami instrukcji, obowiązującymi w okresie ogłaszania przetargu będącego przedmiotem kontroli (10 – 16 sierpnia 2000 r.), PPL udzielało zamówień w trybie: przetargu – nieograniczonego, ograniczonego lub dwustopniowego, postępowania ofertowego lub analizy rynku. Podstawowym trybem udzielania zamówień o wartości równej lub wyższej niż 600.000 zł (lub równowartości tej kwoty, wyrażonej w walucie obcej) był przetarg. Art. XV instrukcji stanowił, że w pierwszym etapie przetargu dwustopniowego dostawcy i wykonawcy składają oferty wstępne bez podawania ceny, a zamawiający może żądać od dostawców i wykonawców określenia parametrów przedmiotu zamówienia. Drugi etap jest przetargiem, którego zasięg jest ograniczony do wybranych oferentów i może być poprzedzony negocjacjami komisji przetargowej z oferentami. Do przetargu dwustopniowego stosowało się zasady, obowiązujące dla przetargu nieograniczonego. Zgodnie z art. XXI, należało uznać, że przetarg nie dał wyniku, przy braku co najmniej dwóch ważnych ofert lub w razie ustalenia, że żadna z rozpatrywanych ofert nie może być przyjęta. W tych przypadkach, komisja przetargowa powinna złożyć wniosek do Naczelnego Dyrektora o ponowienie przetargu lub zmianę sposobu dokonania zakupu.

Art. XI ust. 2 instrukcji stanowił, iż przed rozpoczęciem postępowania o złożenie zamówienia, zamawiający powinien uzyskać dokumentację projektową, o ile to wynika

z charakteru zamówienia oraz kosztorys inwestorski, chyba że na podstawie innych źródeł jest w stanie określić szczegółowo przedmiot zamówienia, jego przybliżoną cenę, wymagania techniczne i technologiczne, lokalizację, a także inne warunki niezbędne do opracowania zaproszenia do składania ofert lub specyfikacji warunków.

Istotne, obszerne zmiany w przepisach wewnętrznych PPL, regulujących udzielanie zamówień, zostały wprowadzone na podstawie zarządzenia Nr 149 z dnia 6 października 2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL, zmieniającego zarządzenie Nr 21, o którym mowa wyżej. W dniu 9 października 2000 r. ogłoszono tekst jednolity zarządzenia Nr 21. W znowelizowanej instrukcji do zarządzenia ustalono m. in., iż zamawiający może, przed ogłoszeniem przetargu lub zaproszeniem do udziału w postępowaniu o zamówienie, przeprowadzić wstępną kwalifikację (prekwalifikację) kontrahentów. Celem prekwalifikacji jest wskazanie ewentualnych oferentów poprzez zamieszczenie ogłoszenia w prasie krajowej lub zagranicznej o zaproszeniu do uczestniczenia we wstępnej kwalifikacji i wyselekcjonowanie oferentów spełniających wymagania zamawiaj art. XI ust. 2, ustalający obowiązek uzyskania dokumentacji projektowej przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, został zachowany (jako art. 11 ust. 2 – zmieniono sposób oznaczania artykułów). Określono jednak możliwość odstąpienia od zawartej w nim reguły, wprowadzając art. 13 ust. 13 o następującej treści: „Jeżeli Zamawiający nie posiada dokumentacji określonej w art. 11 ust. 2, przetarg nieograniczony lub ograniczony może być stosowany tylko w wypadku, gdy uzyskanie w/w dokumentów stanowi element przedmiotu przetargu”.

Art. 12 ust. 4 znowelizowanego zarządzenia stanowi, iż każdy przetarg może zostać zamknięty bez wybrania którejkolwiek z ofert lub uznany za nierozstrzygnięty lub unieważniony bez podania przyczyn, o czym muszą być powiadomieni oferenci w ogłoszeniu o przetargu i materiałach przetargowych. W art. 12 ust. 8 zastrzeżono, że oferenci uczestniczą w przetargu (także w kwalifikacji wstępnej, jeśli została ogłoszona) na własny koszt i ryzyko, a PPL nie ponosi żadnej odpowiedzialności w związku z przebiegiem i rezultatem przetargu, o czym muszą być powiadomieni oferenci w ogłoszeniu o przetargu oraz warunkach i materiałach przetargowych.

- 2) zarządzenie Nr 116 z dnia 17 sierpnia 2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL w sprawie zasad obowiązujących przy tworzeniu projektów i zawieraniu umów w przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”. Załącznikiem do zarządzenia były „Zasady bezwzględnie obowiązujące przy tworzeniu projektów umów typowych (także umów nienazwanych z elementami umów typowych) i przy zawieraniu umów w imieniu PPL.” W art. IV załącznika określono zasady zawierania umów o dzieło, a także umów o roboty budowlane, remontowo-budowlane, usługi i inne umowy zawierające elementy umowy o dzieło. Ustalono m.in., że w umowie o dzieło zasadą powinno być wynagrodzenie

ryczałtowe. Jeżeli stosuje się wynagrodzenie kosztorysowe, należy zobowiązać wykonawcę do sporządzenia zestawienia planowanych prac. Wykluczone jest żądanie przez wykonawcę podwyższenia wynagrodzenia poza sytuacją, gdy mimo zachowania należytej staranności nie mógł przewidzieć konieczności prac dodatkowych. Prace dodatkowe nie mogą przekroczyć 5 % wartości dzieła. W wypadku, gdy ich wartość może tę granicę przekroczyć, należy przeprowadzać nową, odrębną procedurę wyboru wykonawcy.

W zarządzeniu określono zasady zabezpieczenia interesów PPL przy zawieraniu i realizacji umów, dotyczące:

- rękojmi za wady i gwarancji jakości. Ustalono m. in., że w umowie należy zawsze zastrzec rozszerzenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi ponad minima zawarte w przepisach. Jeżeli PPL odstępuje od umowy (taka gwarancja musi znaleźć się w umowie) z powodu wady rzeczy sprzedanej (dostawionej lub wykonanej), strony powinny sobie nawzajem zwrócić otrzymane świadczenia, z tym, że musi być zastrzeżone prawo do odszkodowania dla PPL i przepadek kaucji gwarancyjnej;
 - złożenia przez kontrahenta gwarancji dobrego wykonania. Ustalono, że w terminie 14 dni od podpisania umowy, kontrahent zobligowany jest do złożenia gwarancji dobrego wykonania umowy w wysokości minimum 10 % wynagrodzenia umownego, w formie gwarancji bankowej renomowanego banku „1” stopnia, do dyspozycji PPL na każde żądanie, nieodwołalnej bez zgody PPL – lub w innej formie akceptowanej przez PPL. W przypadku, gdy kontrahent nie złoży gwarancji dobrego wykonania w powyższym terminie, PPL zastrzega sobie prawo odstąpienia od umowy z jego winy, z zachowaniem prawa dochodzenia odszkodowania. PPL zawsze zachowuje prawo potrącania z gwarancji wszelkich kwot należnych od kontrahenta, jakie powstaną w wyniku realizacji umowy;
 - kar umownych. Poza szczegółowymi postanowieniami, dotyczącymi wysokości kar, ustalono m.in., że kontrahent wyraża zgodę na potrącanie kar umownych bezpośrednio z gwarancji lub faktur;
 - ubezpieczenia kontraktowego i deliktowego. Postanowiono m.in., iż polisy ubezpieczeniowe powinny być przedstawione przez kontrahenta do wglądu PPL w momencie rozpoczęcia wykonywania umowy lub w terminie przewidzianym w umowie. W przypadku, gdy kontrahent nie przedstawi żądanej polisy i dokumentów ubezpieczeniowych, PPL zastrzega sobie prawo odstąpienia od umowy z winy kontrahenta z zachowaniem prawa do odszkodowania.
- 3) zarządzenie Nr 176 z dnia 14 grudnia 2001 r. Naczelnego Dyrektora PPL w sprawie trybu przygotowywania oraz zawierania umów w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”. Zastąpiło ono zarządzenie Nr 116 Naczelnego Dyrektora PPL. Omówione

wyżej, podstawowe zasady obowiązujące przy zawieraniu umów, zostały zachowane w aktualnie obowiązującym zarządzeniu.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno – organizacyjnych w zakresie kontrolowanej działalności.

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) zostało utworzone na mocy ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”²² i prowadzi działalność na podstawie statutu, zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw transportu. PPL jest jednostką samodzielną pod względem prawnym i finansowym, a organem wykonującym funkcje nadzorcze wobec tego przedsiębiorstwa jest Minister Infrastruktury²³.

PPL zarządza trzema portami lotniczymi, a mianowicie w Warszawie, Rzeszowie i Zielonej Górze. Ponadto, posiada udziały (akcje) w 8 portach lotniczych, będących spółkami prawa handlowego²⁴, a także udziały w spółkach świadczących usługi na terenie portów lotniczych, zarówno związanych, jak i nie związanych z funkcjonowaniem tych portów. Ponadto, do struktury organizacyjnej PPL zalicza się Agencję Ruchu Lotniczego (ARL)²⁵.

W 2000 r., tj. w roku ogłoszenia przetargu na wybór wykonawcy rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie, dokonano szeregu zmian w strukturze organizacyjnej PPL. Zmiany te zostały przeprowadzone m.in. na podstawie zarządzenia nr 32 z 18 kwietnia 2000 r. Tymczasowego Kierownika PPL²⁶, zarządzenia nr 114 z 11 sierpnia 2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL²⁷ oraz zarządzenia nr 148 z 3 października 2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL²⁸.

Według stanu na koniec 2001 r. w PPL zatrudnionych było 2762 pracowników, co oznaczało wzrost zatrudnienia o 233 etaty w stosunku do 2000 roku. Wzrost zatrudnienia

²² Dz. U. Nr 33, poz.185.

²³ Do 19 października 2001 r. organem tym był Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Szerzej zagadnienia natury prawnej omówiono w rozdziale poprzednim informacji – Analiza stanu prawnego.

²⁴ Dotyczy portów lotniczych w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Szczytnie i we Wrocławiu.

²⁵ Świadczy ona usługi nawigacji lotniczej na rzecz przewoźników wykonujących operacje w polskich portach lotniczych oraz przelatujących (w tranzycie).

²⁶ Zgodnie z tym zarządzeniem, dyrektorowi naczelnemu podlegało: Biuro Naczelnego Dyrektora, Dział Dyżurnych Portu, Zespół Kontroli Wewnętrznej, Zespół ds. Współpracy z Portami, Dział Informatyki, Rzecznik Prasowy, Szef Ochrony Lotniska, Lotniskowa Straż Pożarna, trzy porty lotnicze (Szczecin, Rzeszów i Zielona Góra), a także ośmiu jego zastępców.

²⁷ Wprowadzone tym zarządzeniem zmiany w strukturze organizacyjnej polegały na utworzeniu w pionie ds. Operacyjnych Portu Lotniczego Warszawa dodatkowych stanowisk i komórek organizacyjnych, utworzeniu w pionie Naczelnego Dyrektora PPL Działu Operacji Lotniczych z zespołami, likwidacji w pionie zastępcy Naczelnego Dyrektora ARL dotychczasowego Działu Kontroli Urządzeń z Powietrza (z podporządkowanymi 4 zespołami) i powołaniu w jego miejsce Zespołu Kontroli Urządzeń z Powietrza.

²⁸ Na podstawie tego zarządzenia utworzono m.in. Zespół Nadzoru Właścicielskiego (bezpośrednio podległy Naczelnemu Dyrektorowi), zlikwidowano komórkę PL Szczecin, w Agencji Ruchu Lotniczego (w pionie ekonomiczno-handlowym) utworzono stanowiska ds. Windykacji Należności.

wynikał zarówno ze zmian organizacyjnych, jak i rozwoju usług lotniczych i pozalotniczych, a także zwiększenia ruchu pasażerskiego. W 2001 r. obsłużono na polskich lotniskach ponad 6 mln pasażerów, tj. o ok. 9,2% więcej niż w roku poprzednim. Główną tego przyczyną było uruchomienie nowych połączeń krajowych i międzynarodowych²⁹.

Ogólna wartość majątku PPL (aktywa) wynosiła na koniec 2001 r. ponad 1.761,4 mln zł (w tym majątek trwały stanowił 81,6%) i była o 4,8% większa niż w 2000 roku. Należy podkreślić, że w 2001 r. nastąpił wzrost udziału należności i roszczeń w wartości majątku obrotowego PPL. Podczas gdy w 2000 r. ich udział wynosił 43,1%, to w 2001 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 50,9%. Podstawowym źródłem sfinansowania majątku PPL były fundusze własne przedsiębiorstwa, które stanowiły 73,4% pasywów. Udział zobowiązań w pasywach ogółem wyniósł 11,4% i był mniejszy niż w 2000 r. (13,2%).

Poniesione w 2001 r. przez PPL nakłady finansowe ogółem na działalność inwestycyjną wyniosły prawie 202 mln zł. W kwocie tej 98,5% stanowiły środki własne PPL. Reszta środków pochodziła z dotacji budżetowej (2.865,1 tys. zł). Realizowane przez PPL inwestycje skoncentrowane były na podnoszeniu poziomu świadczonych usług oraz poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Ponad 60% nakładów inwestycyjnych dotyczyło Portu Lotniczego w Warszawie. Oprócz nakładów związanych z pracami przygotowawczymi do budowy Terminala 2 Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie, finansowano m.in. budowę hotelu tranzytowego, podstrażnicy LSP z układem drogowym, wartowni SOL, płyty odlodzeniowej i drogi kołowania³⁰.

Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” osiągnęło w 2000 r. zysk netto w wysokości 161,8 mln zł. W 2001 r. wynik finansowy netto działalności tego przedsiębiorstwa uległ pogorszeniu i wyniósł 98,2 mln zł. Wynikało to głównie z ponad 2,6-krotnego wzrostu kosztów działalności operacyjnej (o 94,8 mln zł) w porównaniu ze wzrostem przychodów z tej działalności (o 36,3 mln zł). W okresie do 30 października 2002 r. PPL wypracowało zysk netto w wysokości 124 mln zł. Wynik ten byłby jeszcze mniejszy (o 14,1 mln zł), gdyby PPL nie uzyskało dodatkowych nieplanowanych przychodów z tytułu rozwiązania należności od LOT Ground Service Sp. z o.o. (5,8 mln zł) oraz odsetek karnych zapłaconych przez Urząd Skarbowy Warszawa - Bemowo (8,3 mln zł).

W strukturze przychodów ogółem z działalności podstawowej PPL dominowały przychody z tytułu świadczenia usług lotniczych (84 %). Udział usług pozalotniczych w przychodach wynosił zaś 16 %. W strukturze przychodów ze sprzedaży usług lotniczych

²⁹ I tak, bezpośrednie połączenia uruchomiono z Gdańska do Krakowa i do Frankfurtu, z Poznania do Zielonej Góry i do Hanoweru, z Katowic do Monachium i Zurychu, z Krakowa do Toronto, a z Warszawy do Larnaki, Algieru, Belgradu, Damaszku, Genewy i Odessy (zob. Raport roczny 2001, PP „Porty Lotnicze”).

³⁰ Niezależnie od wymienionych inwestycji budowlanych poniesiono wydatki na: modernizację oświetlenia i „check-in” wraz z układem taśmociągów, bramkowy detektor metali dla kontroli osób, urządzenie do analizy śladowej pary materiałów wybuchowych i prześwietlania bagażu oraz sprzęt ppoż. i do utrzymania nawierzchni lotniska.

największy udział miały: obsługa przelotów tranzytowych (ok. 48 %), opłaty za start i lądowanie w portach (ok. 15 %) oraz opłaty pasażerskie (ok. 12 %). Przychody PPL z usług pozalotniczych pochodziły z tytułu prowadzenia sklepów wolnocłowych, dzierżawy terenu oraz opłat parkingowych.

3. Szczegółowe ustalenia kontroli.

3.1. Przygotowanie Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” do rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie Terminal 2.

Wyniki kontroli dają podstawę do negatywnej oceny dotychczasowych działań związanych z przygotowaniem do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Rozbudowa Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie – budowa Terminalu Pasażerskiego 2 wraz z pełną infrastrukturą techniczną”. Zdaniem NIK, poszczególne działania i decyzje kierownictwa PPL związane z przygotowaniem omawianego przedsięwzięcia do realizacji charakteryzowały się brakiem rzetelności, bądź celowości, a część poniesionych na ten cel kosztów wydatkowano niegospodarnie. Występujące nieprawidłowości na etapie przygotowania i przeprowadzenia przetargu na realizację powyższego przedsięwzięcia inwestycyjnego mogą skutkować - w ocenie NIK – niewykonaniem kontraktu przez Konsorcjum Ferrovial S.A. – Budimex S.A. – Studio Lamela SL (Konsorcjum FBL), podpisanego w dniu 12 listopada 2002 r. przez Naczelnego Dyrektora PPL.

Przed ogłoszeniem przetargu, a także do czasu zakończenia kontroli NIK, nie rozwiązano istotnych problemów warunkujących rozbudowę i funkcjonowanie lotniska, a mianowicie:

- PPL nie miało zapewnionych źródeł finansowania przedsięwzięcia;
- nie sfinalizowano porozumienia pomiędzy PPL a właściwymi instytucjami w sprawie rozbudowy układów komunikacyjnych w rejonie lotniska (koszty z tym związane oszacowano na ok. 900 mln zł);
- przetarg ogłoszono, mimo, że nie został ustalony przez Wojewodę Mazowieckiego obszar ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego, co uniemożliwiało rozpoczęcie inwestycji.

3.1.1. Założenia koncepcyjne rozbudowy portu lotniczego.

Przetarg na rozbudowę Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie – Terminal 2 (MPL) został przeprowadzony w oparciu o błędną koncepcję połączenia w jednym postępowaniu zamówienia na opracowanie projektu rozbudowy lotniska i wykonawstwo, zaleconą przez Zespół do Spraw Koordynacji Procesu Rozbudowy

Lotniska Okęcie, utworzony przez b. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Jak wynika z ustaleń kontroli, przyjęcie takiego rozwiązania miało negatywny wpływ na przebieg całego przetargu.

Stwierdzono, że w latach 90-ych wykonano na zlecenie PPL, w tym przy udziale przedstawicieli Przedsiębiorstwa, wiele kosztownych opracowań studialnych dotyczących rozbudowy MPL. Brak stanowczych decyzji, tak ze strony PPL, jak i b. Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) spowodował, że opracowania te zostały wykorzystane jedynie w niewielkim zakresie.

- Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych³¹ wykonało w latach 1990 – 1997 na zlecenie PPL cztery wersje Planu Generalnego Lotniska Okęcie (PGLO). Żadna z nich nie uzyskała akceptacji Kierownictwa PPL. W końcu 1997r., została powołana spośród pracowników PPL Grupa Robocza, której zadaniem było przygotowanie fazy studialnej PGLO. Wykonane przez nią opracowanie było wprawdzie podstawą do sporządzenia „Koncepcji PGLO” i „Założeń koncepcyjnych budowy Terminalu 2”, zatwierdzonych przez Kierownictwo PPL, lecz projekty te – po ich przekazaniu do Departamentu Lotnictwa Cywilnego MTiGM - nie zostały przyjęte jako obowiązujące. Na podstawie powyższych opracowań, specjalistyczne biura projektowe wykonały w maju 2000 r. „Studium obsługi komunikacyjnej Lotniska Okęcie”.

Równoległe z Grupą Roboczą PPL działał Zespół ds. Koordynacji Procesu Rozbudowy Lotniska Okęcie, powołany przez b. Ministra TiGM decyzją nr 22 z dnia 18 maja 1998r. Stałym członkiem Zespołu był Dyrektor PL Warszawa Okęcie – późniejszy Naczelnny Dyrektor PPL (NDPPL).

- Początkowo, Zespół ten zajmował się wynikami prac Grupy Roboczej PPL. Omawiał on m.in. założenia koncepcyjne programu budowy Terminalu II, a także koncepcję obsługi komunikacyjnej MPL Warszawa Okęcie do roku 2020, opracowaną przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy. W grudniu 1999 r., Zespół zalecił, aby PPL pilnie spowodowało opracowanie m.in. koncepcji technologicznej nowego terminalu pasażerskiego wraz z koncepcją technologiczną rozbudowy już istniejącego. Zalecono także opracowanie koncepcji zagospodarowania przestrzennego rejonu Międzynarodowego Portu Lotniczego wraz z płytami postojowymi samolotów i układem komunikacyjnym. Prace te jednak nie zakończyły się powstaniem ostatecznego projektu rozbudowy lotniska. W styczniu 2000 r., rozważana była strategia postępowania przetargowego i zakres przetargu. W rezultacie Zespół zaproponował, aby wybór wykonawcy przedsięwzięcia nastąpił poprzez przeprowadzenie przetargu łącznie na opracowanie projektu, budowę i modernizację Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

³¹ Obecnie BSiPL Polconsult sp. z o.o.

Kierownictwo PPL przyjęło proponowaną przez Zespół ds. Koordynacji Procesu Rozbudowy Lotniska Okęcie koncepcję przeprowadzenia przetargu. W sierpniu 2000 r. ogłoszony został przetarg na wykonanie projektu rozbudowy MPL Warszawa Okęcie do przepustowości 12,5 mln pasażerów rocznie (w tym projektu budowlanego i wykonawczego) oraz na wykonanie robót m.in. w zakresie budowy Terminalu II, podziemnej stacji kolejowej w stanie surowym oraz płyt postojowych samolotów wraz z infrastrukturą podziemną.

3.1.2. Zabezpieczenie środków finansowych na rozbudowę portu lotniczego.

Z ustaleń kontroli wynika, że do czasu jej zakończenia, PPL nie miało zapewnionych środków na sfinansowanie rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

W ocenie NIK, przeprowadzenie przetargu w oparciu o jedno zamówienie na opracowanie projektu rozbudowy lotniska i wykonawstwo było działaniem niecelowym i spowodowało, że kierownictwo PPL w chwili ogłoszenia przetargu, a w konsekwencji do czasu jego rozstrzygnięcia, nie posiadało wiedzy o rzeczywistych kosztach przedsięwzięcia, a także o wielkości zapotrzebowania na środki zewnętrzne. W tej sytuacji, zdaniem Izby, podpisanie w dniu 12 listopada 2002 r. przez Kierownictwo PPL kontraktu z wybranym w drodze przetargu wykonawcą, tj. Konsorcjum FBL, przed zapewnieniem źródeł sfinansowania, było działaniem ryzykownym z punktu widzenia gospodarności.

Sytuacja finansowa PPL w fazie przygotowania rozbudowy i modernizacji MPL Warszawa Okęcie, a także rozmiar rzeczowy i finansowy przedsięwzięcia inwestycyjnego, wskazywały na konieczność pełnego rozpoznania możliwości sfinansowania przez Przedsiębiorstwo jego realizacji. Pierwszych symulacji dokonano jednak dopiero w II połowie 2000 r., tj. po ogłoszeniu przetargu.

- W październiku 2000r., PPL sporządziło „Studium wykonalności finansowej realizacji budowy Terminala II – model finansowania inwestycji - Projekcja finansowa Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” na lata 2001-2020”. W marcu 2001., KPMG Polska Sp. z o.o. sporządziła na zlecenie PPL „Studium wykonalności finansowania Terminalu II wraz z modelem finansowania za okres 2001-2015 ...”. Powyższe symulacje zostały przeprowadzone w oparciu o teoretyczne założenia, w tym m.in. takie jak : cena kontraktu oraz termin wyłączenia Agencji Ruchu Lotniczego (ARL) poza strukturę PPL. Jak wynika z tych opracowań, jednym z najważniejszych czynników wpływających na wielkość zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne inwestycji, jest rok wydzielenia ARL. Dokonane symulacje wskazywały, w zależności od przyjętych założeń, że PPL będzie w stanie realizować projekt rozbudowy MPL Warszawa Okęcie bez utraty płynności finansowej i zdolności obsługi zaciągniętego kredytu, jeśli

wyłączenie ARL z PPL nastąpi nie wcześniej niż w 2004 r. (wg KPMG) i w 2005 r. (wg PPL).

Pierwsze działania związane z zapewnieniem źródeł finansowania inwestycji, PPL zainicjowało dopiero w końcu I połowy 2001 r. Kierownictwo Przedsiębiorstwa zawarło w marcu 2001 r. umowę z Arthur Andersen Polska Sp. z o.o. m.in. na świadczenie usług doradztwa w procesie pozyskania środków finansowych na ten cel. Umowa ta weszła w życie w maju 2001 r. Arthur Andersen Polska Sp. z o.o. wskazała jako źródła finansowania: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz banki komercyjne.

- EBOiR wyrażał zainteresowanie udziałem w finansowaniu inwestycji, lecz ostatecznie zrezygnował z rozmów w dniu 7 lutego 2002r., tj. w trakcie trwania II etapu przetargu, informując, że wycofuje się z tego procesu ze względów formalno-proceduralnych.
- Równoległe z ostatnimi konsultacjami z EBOiR, PPL podjęło działania zmierzające do pozyskania EBI jako banku finansującego zamierzoną inwestycję. EBI w dniu 7 lutego 2002 r. zażądało od PPL szeregu dokumentów, które miały umożliwić bankowi akceptację zakończonego procesu wyboru trzech oferentów, zakwalifikowanych do II etapu przetargu. Wśród tych dokumentów były m.in. raporty doradców technicznych PPL (IATA i SWK³²), a także dokumentacja dotycząca zakwalifikowania oferentów do uczestnictwa w II etapie przetargu. W dniu 5 marca 2002r. EBI poinformował PPL, że nie zgłasza uwag do wyników procesu przetargowego.
- Na podstawie przekazanej przez PPL dokumentacji z oceny ofert po I etapie przetargu, EBI zaakceptowało wybór Konsorcjum Ferrovial S.A. – Budimex S.A. – Estudio Lamela SL (Konsorcjum FBL) na wykonawcę inwestycji. Kontrakt został podpisany w dniu 12 listopada 2002 r. W dniu 17 grudnia 2002 r. w Luxemburgu i w dniu 19 grudnia 2002r. w Warszawie), została podpisana umowa finansowa pomiędzy EBI i PPL. Koszt inwestycji określono na kwotę 268 mln EUR. Udział EBI w finansowaniu inwestycji został ustalony na 200 mln EUR. PPL zobowiązało się do pokrycia pozostałych kosztów, tj. 68 mln EUR.

Umowa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na finansowanie inwestycji została podpisana w dniu 17 grudnia 2002r., tj. po podpisaniu kontraktu z wybranym wykonawcą. Wejście w życie umowy kredytowej uwarunkowane zostało zawarciem przez PPL umowy gwarancyjnej z wybranymi bankami komercyjnymi, akceptowanymi wcześniej przez EBI. Umowa gwarancyjna miała zabezpieczać EBI przed ewentualnymi negatywnymi skutkami wynikłymi z finansowania zobowiązań PPL, związanych z realizacją umowy kredytowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK, PPL nie podpisało takiej umowy. Z tego względu, kwestia możliwości sfinansowania przedsięwzięcia pozostawała nadal otwarta.

³² IATA – International Air Transport Association; SWK – Scott Wilson Kirkpatric & Company Ltd.

Według informacji uzyskanych z PPL po zakończeniu kontroli, umowę gwarancyjną podpisano w maju 2003r. z bankami: Austria Creditanstalt AG i Bank Przemysłowo-Handlowy PBK S.A.

3.1.3. Wydatki poniesione na przygotowanie rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1999 – 2002 r., poniesione przez PPL wydatki związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem przetargu wyniosły 16.723 tys. zł. Dotyczyły one głównie kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji przetargowej, opinii prawnych, ekspertyz oraz ze świadczeniem usług konsultingowych. Część z ww. środków, w wysokości łącznej 444 tys. zł, została wydatkowana, w ocenie NIK, niegospodarnie.

- W pierwszej fazie przetargu, PPL zleciło przygotowanie dokumentacji przetargowej firmom zewnętrznym, tj. COINWEST Sp. z o.o. oraz SAP-Projekt Sp. z o.o. W grudniu 1999r., PPL zamówiło w firmie COINWEST wykonanie pełnych materiałów przetargowych i przeprowadzenie całego przetargu na wykonanie robót związanych z rozbudową portu lotniczego. Za wykonanie tych prac PPL zapłaciło pełną umowną kwotę 255 tys. zł., mimo że z usług tej firmy korzystano jedynie we wstępnej fazie przetargu, tj. w trakcie prekwalfikacji ofert. Jeszcze przed zakończeniem tej fazy przetargu, w październiku 2000r., PPL zatrudniło kolejną firmę - SAP-Projekt sp. z o.o. - do wykonania prac w przedmiotowo zbliżonym zakresie. Za świadczone przez tę firmę usługi, PPL zapłaciło 189 tys. zł. W związku z niewielką przydatnością opracowanej przez nią dokumentacji, PPL po I unieważnionym etapie przetargu, w połowie 2001 r. zrezygnowało z dalszego korzystania z jej usług. Ostatecznie, Przedsiębiorstwo dla zapewnienia kontynuacji procesu wyboru wykonawcy zamówienia, zatrudniło do opracowania dokumentacji przetargowej specjalistów wybranych z grona swoich pracowników, a także, za znaczną odpłatnością, konsultantów zagranicznych. Prace nad jej ostatecznym kształtem trwały do kwietnia 2002r., tj. do wznowienia II etapu postępowania przetargowego.

3.1.4. Prawidłowość zawierania umów związanych z wyborem wykonawcy przedmiotu zamówienia.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1999 - 2002 Kierownictwo PPL dopuściło do zawarcia 4 istotnych umów z podmiotami zewnętrznymi na wykonanie prac związanych z przygotowaniem i realizacją rozbudowy MPL Warszawa Okęcie, z naruszeniem obowiązujących w Przedsiębiorstwie przepisów. Stwierdzono także, iż pod względem gospodarności zapisy tych umów były niekorzystne dla PPL.

Skontrolowano 4 umowy opiewające na najwyższe kwoty. Dwie umowy zawarto niezgodnie z postanowieniami załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 116 NDPPL z dnia 17 sierpnia 2000r. w sprawie zasad obowiązujących przy tworzeniu projektów i zawieraniu umów w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” oraz załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 176 Naczelnego Dyrektora PPL z dnia 14 grudnia 2001r. w sprawie trybu przygotowania oraz zawierania umów w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”, umowne wynagrodzenia zleceniobiorców podwyższano aneksami o ponad 5% bez przeprowadzenia nowej, wymaganej w takich przypadkach procedury wyboru wykonawcy zamówienia. Pominięcie obowiązujących zasad skutkowało zawarciem postanowień naruszających interesy PPL w zakresie wynagrodzeń dla zleceniobiorców i stanowiło jedną z przyczyn poniesienia przez Przedsiębiorstwo wysokich kosztów przygotowania inwestycji, co było działaniem niegospodarnym.

- W dniu 29 grudnia 2000 r., PPL zawarło z firmą SWK umowę, której przedmiotem było świadczenie usług konsultanta ds. technologii w prowadzonym przetargu. Strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 35.100 EUR oraz szacunkową kwotę 7.000 EUR przeznaczoną na wydatki wykonawcy. W § 2 pkt. 1.3 ww. umowy postanowiono, że do zadania wykonawcy będzie należeć (o ile będzie taka potrzeba) pomoc przy ocenie ofert (w I i II etapie przetargu). W umowie ustalono, że zadanie to zostanie szczegółowo określone aneksem do umowy, a stawki zarówno wynagrodzenia jak i kosztów refundowanych, pozostaną na niezmienionym poziomie i nie będą podlegały negocjacji. W wyniku podpisania kolejno dwóch aneksów na prace dodatkowe, przewidziane w umowie wynagrodzenie podniesione zostało jednak do 217.200 EUR, tj. o 618 %, a kwotę przeznaczoną na wydatki wykonawcy podniesiono do 26.820 EUR, tj. o 383 %;
- W dniu 23 marca 2001 r., PPL podpisało umowę z IATA, której przedmiotem było świadczenie usług konsultingowych w prowadzonym przetargu. Strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 45.500 USD oraz 3.835 USD tytułem kosztów. W wyniku podpisania trzech aneksów do ww. umowy na prace dodatkowe, przewidziane w umowie wynagrodzenie podniesione zostało do 123.000 USD, tj. o 270 %, a koszty wykonawcy do 19.445 USD, tj. o 507 %.

Ustalono również, iż Kierownictwo PPL, niezgodnie z wewnętrznymi przepisami Przedsiębiorstwa, zawarło umowy z dwoma doradcami zewnętrznymi. W umowach tych zaniedbano bowiem umieszczenia obowiązującej klauzuli, tj. Gwarancji Dobrego Wykonania wymaganej Zarządzeniem Naczelnego Dyrektora PPL z dnia 17 sierpnia 2000r. Nr 116 w sprawie zasad obowiązujących przy tworzeniu projektów i zawieraniu umów w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”. Ponadto, dopuszczono do zawarcia niekorzystnych dla Przedsiębiorstwa zapisów, które narażały PPL na ryzyko poniesienia znacznych strat finansowych oraz ograniczały wpływ na jakość i terminowość wykonania przedmiotu zamówienia, co zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

- W dniu 7 listopada 2000r., Kierownictwo PPL zawarło z KPMG Polska Sp. z o.o. umowę o przygotowanie studium wykonalności finansowania Terminalu 2 wraz z modelem finansowania za okres 2001 – 2005., a w dniu 8 marca 2001r. podpisano z Arthur Andersen Polska Sp. o.o. umowę o przygotowanie memorandum informacyjnego i świadczenie doradztwa w procesie pozyskania środków na finansowanie rozbudowy MPL Warszawa Okęcie. W obu tych kontraktach PPL zgodziło się na zaliczkowanie znacznych kwot przed wykonaniem zleconych prac. Tak więc, Przedsiębiorstwo wypłaciło firmie KPMG zaliczkowo 50% uzgodnionego wynagrodzenia tj. 426.250 zł, blisko 5 miesięcy przed wykonaniem przedmiotu zamówienia. W przypadku firmy Arthur Andersen, PPL wypłaciło na 10 miesięcy przed otrzymaniem zamówionego opracowania, 30% uzgodnionego wynagrodzenia, tj. 96.000 USD. Na uwagę zasługuje fakt, że w umowie zawartej z Arthur Andersen, wynagrodzenie za usługi w zakresie pozyskania środków na finansowanie inwestycji (tzw. success fee), ustalono na 1,2 % od wysokości udzielonego PPL kredytu. Maksymalny wymiar wynagrodzenia z tytułu success fee określono na 2.880.000 USD, lecz niezależnie od wysokości pozyskanego kredytu – na kwotę nie mniejszą niż 800.000 USD.

3.1.5. Prawidłowość przeprowadzenia przetargu na wybór wykonawcy rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

Ustalono, że przetarg, w wyniku którego dokonano wyboru wykonawcy inwestycji został przeprowadzony nierzetelnie i nielegalnie, bo z naruszeniem obowiązujących w PPL przepisów regulujących postępowanie przetargowe.

W ocenie NIK, na skutek połączenia w jednym przetargu zamówienia na projekt i wykonawstwo, oferenci mieli zbyt dużą swobodę w spełnieniu wymagań Zamawiającego i przedstawili oferty nieporównywalne, zawierające krańcowo różne rozwiązania, zwłaszcza w zakresie architektonicznym i urbanistycznym. Ponadto, przeprowadzenie przetargu według przyjętej koncepcji było niezgodne z postanowieniem rozdziału XI pkt. 2 zarządzenia nr 21 Naczelnego Dyrektora PPL z dnia 13 lipca 1994 r. w sprawie zasad udzielania zamówień przez jednostki organizacyjne P.P. „Porty Lotnicze” na roboty budowlane, dostawy i usługi, według którego udzielenie zamówienia winno być poprzedzone uzyskaniem dokumentacji projektowej i kosztorysu inwestorskiego.

- Dopiero po ogłoszeniu przetargu³³, b. NDPPL, zmienił powyższe zarządzenie nr 21 (pismem z dnia 9 października 2000 r.), dostosowując jego zapisy do przyjętej wcześniej koncepcji przeprowadzenia przetargu.

Z ustaleń kontroli wynika, że kolejni Naczelni Dyrektorzy PPL nie zadbali o prawidłowy przebieg postępowania w sprawie wyboru wykonawcy zamówienia. Nie

³³ Przetarg ogłoszono w sierpniu 2000r.

przygotowano rzetelnych materiałów przetargowych, na podstawie których dokonano wyboru wykonawcy. Stwierdzono także, że decyzje o powtórnym przeprowadzeniu przez Komisję Przetargową określonych czynności, podejmowane były przez Zamawiającego niezgodnie z ustanowionymi wcześniej warunkami przeprowadzenia przetargu. Wybór wykonawcy został przeprowadzony z naruszeniem zasad równości i uczciwej konkurencji, na niestabilnych i często zmienianych warunkach. W rezultacie, wybrana została oferta najbardziej atrakcyjna cenowo, lecz nie spełniająca wielu istotnych wymagań Zamawiającego, co wynikało z protokołu ostatniego posiedzenia Komisji Przetargowej. Mimo istotnych braków, NDPPL zaakceptował wybór tej oferty. Tak więc, przedmiot i warunki inwestycji nie zostały jednoznacznie określone nawet w dniu podpisania kontraktu, tj. dnia 12 listopada 2002r.

3.2. Zmiany w Komisji Przetargowej.

W ocenie NIK, negatywny wpływ na jakość działania Komisji Przetargowej³⁴, a w związku z tym na przebieg przetargu miały częste zmiany w jej składzie. Stwierdzono, że w trakcie trwania przetargu miało miejsce 7 grupowych lub jednostkowych zmian w składzie Komisji Przetargowej. Były one przeprowadzane w krótkim czasie po mianowaniu kolejnych Naczelných Dyrektorów PPL. Dwie ostatnie zmiany grupowe nastąpiły na krótko przed wprowadzeniem znacznych modyfikacji w dokumentacji przetargowej i procedurze wyboru wykonawcy planowanej inwestycji.

- Pierwotnie Komisja Przetargowa funkcjonowała w składzie 13-osobowym. W okresie lipiec 2000r. – styczeń 2001r. przeprowadzone zostały 4 zmiany w jej składzie, w wyniku czego w okresie od stycznia 2001 r. do maja 2001r., Komisja funkcjonowała w składzie 14-osobowym. W skład tej Komisji wchodziło w tym okresie, poza przedstawicielami PPL, również 5 osób, reprezentujących Ministerstwo TiGM, Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego, Miasto Stołeczne Warszawa i Gminę Włochy.
- Pierwszej zmiany dokonał, (w dniu 22 maja 2001r.), ówczesny Tymczasowy Kierownik PPL, w dwa miesiące po objęciu stanowiska. Zmiana objęła aż 12 z 14 jej członków, a została dokonana niespełna 2 miesiące przed przeprowadzeniem na nowych warunkach powtórzonego I etapu postępowania przetargowego. W skład Komisji wchodziło, obok przedstawicieli PPL, 5 osób, reprezentujących Miasto Stołeczne Warszawa, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Ministerstwo TiGM oraz Kancelarię Senatu.
- Drugą grupową zmianę w składzie Komisji przeprowadził w dniu 7 marca 2002r. nowy NDPPL₂ powołany na to stanowisko około 2 miesiące wcześniej. Zmiana ta miała miejsce na 7 dni przed kolejną – znaczącą modyfikacją procedury wyboru wykonawcy w trakcie trwania II etapu

³⁴ Komisja Przetargowa powołana została na podstawie zarządzenia Naczelnego Dyrektora PPL w dniu 23 maja 2000r.

przetargu, decydującego o jego ostatecznym wyniku. Zmiana dotyczyła 4 z 14 członków Komisji Przetargowej, przy czym do jej składu powołano osoby, które zostały zatrudnione w PPL na stanowiskach kierowniczych na krótko przed jej dokonaniem.

Od października 2001r., poza ww. zmianami w składzie Komisji Przetargowej miały miejsce również zmiany jednostkowe, przeprowadzone bez wydawania stosownych zarządzeń NDPPL, a więc niezgodnie z obowiązującymi w PPL przepisami wewnętrznymi. Zgodnie z zapisem pkt 1.4. regulaminu pracy Komisji Przetargowej z dnia 13 września 2001 r., zmiana w jej składzie mogła nastąpić jedynie w drodze zarządzenia Dyrektora Naczelnego PPL.

- W grudniu 2001 r., NDPPL nie wydał takiego zarządzenia wprowadzając w skład Komisji Przetargowej reprezentanta Ministerstwa Infrastruktury. W maju 2002r., kolejny NDPPL bez stosownego zarządzenia zezwolił na pracę w Komisji reprezentantowi Wojewody Mazowieckiego.

W rezultacie zmian w składzie Komisji Przetargowej przeprowadzonych niezgodnie z wewnętrznymi przepisami obowiązującymi w PPL, w pracach Komisji funkcjonowały, i to w ostatniej fazie procedowania wyboru wykonawcy, 2 osoby bez właściwego umocowania.

W wyniku kontroli ustalono również, że prace Komisji Przetargowej przebiegały przy znacznej absencji wielu jej członków.

- Jeden z przedstawicieli PPL nie uczestniczył aż w 23 (z 25) posiedzeniach, a przedstawiciel Wojewody Mazowieckiego w 17 (z 27) posiedzeniach Komisji Przetargowej. Ogółem, 8 jej członków nie uczestniczyło w co najmniej 25 % posiedzeń Komisji, przy czym 4 jej członków wykazało się szczególną absencją w końcowej fazie prac Komisji, poprzedzającej wybór wykonawcy zamówienia. Co istotne, zarówno Naczelny Dyrektor PPL, jak i Przewodniczący Komisji Przetargowej, nie podejmowali działań mających na celu zdyscyplinowanie pracy poszczególnych jej członków.

3.3. Dokumentacja przetargowa i prawidłowość sporządzenia ofert.

W ocenie NIK, zawarte w ogólnej i szczegółowej instrukcji³⁵ dla oferentów wymagania Zamawiającego, dotyczące przedmiotu zamówienia zostały określone nierzetelnie, bowiem opisano je niewyczerpująco i niejednoznacznie. Zbyt ogólnikowe zapisy tej instrukcji spowodowały, że oferenci w obu etapach przetargu składali oferty nieporównywalne. Proponowali krańcowo różne rozwiązania, zwłaszcza w zakresie architektonicznym i urbanistycznym.

³⁵ Dokumentacja przetargowa I etapu, w tym ogólna instrukcja dla oferentów została zatwierdzona przez NDPPL dnia 18 grudnia 2000 r.; materiały przetargowe I ważnego etapu, w tym ogólna i szczegółowa instrukcja dla oferentów zostały zatwierdzone przez NDPPL dnia 10 lipca 2001 r.; materiały przetargowe, w tym ogólna instrukcja dla oferentów (o treści odpowiadającej ogólnej instrukcji I etapu), została zatwierdzona przez NDPPL dnia 16 listopada 2001r.

- Zbyt ogólnikowe zapisy szczegółowej instrukcji dla oferentów obowiązywały zwłaszcza w pierwszej fazie postępowania przetargowego, tj. w prekwalfikacjach i I unieważnionym etapie przetargu. Materiały przetargowe, zawierające opis tych wymagań, były przygotowane w przeważającej mierze przez podmioty zewnętrzne i to za znaczną odpłatnością. O niedoskonałości tych wymagań świadczyła konieczność dokonania znaczących zmian i uzupełnień ich treści. Dokonano tego przy udziale specjalistów z PPL, reprezentujących wszystkie dziedziny istotne dla prawidłowego funkcjonowania portu lotniczego. Zmiany i uzupełnienia w opisie wymagań określających przedmiot zamówienia zostały wprowadzone jednak dopiero w połowie 2001r., tj. przed rozpoczęciem powtórzonych czynności I etapu przetargu. (O rozmiarze zmian i stopniu ich uszczegółowienia stanowi sama objętość tej części materiałów przetargowych, która z kilkudziesięciu stron urosła do opracowania liczącego kilkaset stron). Wymagania te, w miarę postępu prac nad wyborem wykonawcy przedmiotu zamówienia – były ciągle poprawiane i uzupełniane, w tym m.in. w wyniku licznych zapytań oferentów, a także uwag wnoszonych przez konsultantów zewnętrznych i specjalistów PPL.

Z ustaleń kontroli wynika, że wymagania Zamawiającego były wielokrotnie zmieniane i uzupełniane w toku przetargu, a ich ostateczny kształt określono dopiero w kwietniu 2002 r. Poza znacznymi, systemowymi zmianami w opisie przedmiotu zamówienia, dokonanymi przez kolejnych Naczelných Dyrektorów PPL odpowiednio w połowie 2001r. i w kwietniu 2002r., (tj. w okresach bezpośrednio poprzedzających przeprowadzenie unieważnionych etapów przetargu), NDPPL wprowadzali nie tylko korekty w opisie przedmiotu zamówienia, lecz także w regułach postępowania przy wyborze jego wykonawcy. Dokonywali tego wydając stosowne komunikaty.

- W trakcie I ważnego etapu przetargu – w okresie od 30 lipca 2001 r. do 16 sierpnia 2001 r., wydano 6 komunikatów. Naczelny Dyrektor PPL tą drogą dokonał korekty znacznej ilości błędów proceduralnych w zapisach dokumentacji przetargowej, dotyczących m.in. sposobu wyboru wykonawcy. Dokonano wówczas 34 poprawek w „Podstawowych szczególnych warunkach kontraktu”, tj. w dokumencie stanowiącym o ostatecznym kształcie kontraktu. W komunikacie z dnia 9 sierpnia 2001 r., Naczelny Dyrektor PPL uszczegółowił, uzupełnił i poprawił opis przedmiotu zamówienia, dotyczący kanalizacji sanitarnej i zaopatrzenia w energię ciepłą.
- W II etapie przetargu, Naczelny Dyrektor PPL wydał 12 komunikatów. Po jego unieważnieniu, i ogłoszeniu II etapu na nowych, zmienionych warunkach, w tym przy znacznie zmienionym opisie przedmiotu zamówienia, od dnia 14 marca 2002 r. do 23 kwietnia 2002 r., tj. przed otwarciem ofert II etapu przetargu, Naczelny Dyrektor PPL wydał kolejne 3 komunikaty uzupełniające materiały przetargowe.

Na skutek zbyt ogólnikowych zapisów dotyczących przedmiotu zamówienia, składane oferty zawierały niepełne i nieprecyzyjne opisy proponowanych rozwiązań techniczno-

technologicznych oferowanego produktu i w tym zakresie nie spełniały wszystkich wymogów określonych przez Zamawiającego.

- Na fakt przygotowania ofert niezgodnie z wymaganiami opracowanymi przez PPL, wskazywały opinie i ekspertyzy, sporządzone przez zatrudnionych przez Przedsiębiorstwo konsultantów zagranicznych IATA i SWK, konsultanta krajowego ABA³⁶, a także specjalistów z grona pracowników Przedsiębiorstwa, reprezentujących różne specjalności.
- Oceny poszczególnych ofert, dokonane przez 11 specjalistów PPL w II etapie przetargu były krytyczne wobec wszystkich ofert, w tym w szczególności wobec propozycji rozwiązań oferowanych przez Konsorcjum FBL, które wybrano później na wykonawcę przedmiotu zamówienia. Oceny te poparte zostały w znacznej mierze opinią konsultanta krajowego, tj. ABA, legitymującego się udokumentowaną znajomością zagadnień funkcjonowania lotniska Warszawa-Okęcie. Powyższe krytyczne oceny proponowanych przez Konsorcjum FBL rozwiązań dotyczyły m.in. takich zagadnień jak: technologia pracy dworca lotniczego, rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne, komunikacyjne, a także bardzo istotnych rozwiązań w zakresie przesyłu bagażu. Specjalista PPL do spraw przesyłu bagażu dopatrył się nie spełnienia przez ofertę Konsorcjum FBL aż 36 wymagań Zamawiającego, a ekspert właściwy w sprawach systemów bezpieczeństwa stwierdził zaistnienie 22 innych uchybień. Stanowisko specjalistów PPL, dotyczące jakości tej oferty, jak również ofert pozostałych, było w wielu aspektach odmienne od opinii formułowanych przez konsultantów zagranicznych. Konsultanci ci bowiem od początku wskazywali – niezależnie od stwierdzonych niedociągnięć i braków w ofertach - że najlepsze rozwiązania oferuje Konsorcjum FBL.

Niekompletność i nieprecyzyjność opisów oferowanych rozwiązań, zawartych w poszczególnych ofertach, była przyczyną licznych zapytań, kierowanych przez Komisję Przetargową do poszczególnych oferentów.

- Najwięcej pytań skierowano pod adresem Konsorcjum FBL, bo ogółem aż 59. Do zakończenia postępowania przetargowego, Komisja – mimo podejmowanych starań - nie uzyskała wyczerpujących odpowiedzi na wiele z nich, w tym głównie od Konsorcjum FBL.

Pomimo, że Konsorcjum FBL nie przygotowało w terminie odpowiedzi na pytania, Komisja Przetargowa nielegalnie, wbrew zasadom postępowania przetargowego dwukrotnie przedłużała ten termin. Postępowanie takie, zdaniem Izby, było nierzetelne i godziło w zasady równości i uczciwej konkurencji, co mogło mieć wpływ na ostateczne stanowisko jej członków w zakresie wyboru wykonawcy przedmiotu zamówienia.

- Konsorcjum FBL nie przygotowało w terminie wyznaczonym przez Komisję (tj. do dnia 17 czerwca 2002 r.) odpowiedzi na wszystkie 42 pytania, zadane w ostatniej fazie postępowania przetargowego, tj. dnia 12 czerwca 2002 r., tłumacząc się m.in. tym, że w celu ich udzielenia musi

³⁶ Autorskie Biuro Architektoniczne B.J.Targowscy.

przeprowadzić konsultacje z wieloma partnerami zagranicznymi. Konsorcjum to dwukrotnie zwracało się o przedłużenie wyznaczonego terminu na udzielenie odpowiedzi na 7 pytań, a Komisja Przetargowa z naruszeniem procedury, określonej w pkt. 7.2.1. i 7.2.3. szczegółowej instrukcji dla oferentów z marca 2002 r., dwukrotnie zmieniała ten termin. W rezultacie, Konsorcjum FBL miało o 8 dni więcej czasu na przygotowanie wszystkich odpowiedzi niż konkurencyjny podmiot (Konsorcjum STRABAG). Zmianie uległa również kolejność omawiania przez Komisję Przetargową treści udzielonych przez konsorcja odpowiedzi.

3.4. Oceny ofert.

Zdaniem NIK, nierzetelność sporządzonej dokumentacji przetargowej przejawiała się również w nieprecyzyjnie i niewyczerpująco określonych zasadach postępowania członków Komisji Przetargowej zawartych w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów oraz w regulaminie jej pracy, które ponadto ulegały zmianom w toku przetargu.

- Obowiązująca w I unieważnionym etapie przetargu „Ogólna instrukcja dla oferentów” weszła w życie na podstawie decyzji NDPPL z dnia 12 grudnia 2000 r. W dniu 10 lipca 2001 r. kolejny NDPPL przeprowadził znaczące zmiany w jej zapisach.. Ustanowione z tą datą zasady postępowania przy ocenie ofert obowiązywały do końca postępowania przetargowego. Funkcjonował więc nieprecyzyjny zapis, iż „w skład oferty powinny wchodzić wymienione w instrukcji materiały” – bez określenia skutków ich braku.

W trakcie przetargu obowiązywały 4 wersje „Ogólnej instrukcji dla oferentów”, w tym: z dnia 18 grudnia 2000 r. w trakcie I unieważnionego etapu przetargu, z dnia 10 lipca 2001 r. w trakcie I ważnego etapu przetargu, z dnia 16 listopada 2001 r. w trakcie II unieważnionego etapu przetargu oraz z dnia 14 marca 2002 r. w II ważnym etapie przetargu.

W instrukcjach obowiązujących w I ważnym i w całym II etapie przetargu nie określono m.in., jak powinna postąpić Komisja Przetargowa w przypadku, gdy oferta zawiera wszystkie konieczne dokumenty, lecz są one sporządzone niezgodnie z wymaganiami Zamawiającego. W instrukcji obowiązującej w II etapie przetargu postanowiono m.in., że Komisja *może* uznać za nieważne z przyczyn formalnych oferty, które nie odpowiadają warunkom określonym w dokumentacji przetargowej, przy czym również nie określono wyczerpująco katalogu dokumentów ofertowych objętych tą zasadą, wskazując jedynie, że odnosi się ona „w szczególności” do 3 wymagań (sposobu określenia ceny, podpisów na dokumentach i ich złożenia przez osoby upoważnione).

- W I nieważnym etapie przetargu obowiązywał regulamin pracy Komisji Przetargowej zatwierdzony przez NDPPL w dniu 9 sierpnia 2000 r. W regulaminie tym ustanowiono m.in., że w I etapie przetargu Komisja dokona wyboru 2 lub 3 oferentów, którzy zostaną zaproszeni do udziału w II etapie przetargu.

W I ważnym i II etapie przetargu obowiązywał już inny regulamin pracy Komisji Przetargowej zatwierdzony przez NDPPL w dniu 16 lipca 2001r. i znowelizowany w dniu 13 września 2001 r. W regulaminie tym m.in. ustanowiono, że Komisja po sprawdzeniu ważności ofert pod względem formalnym, *może* uznać je z tej przyczyny za nieważne oraz że Komisja *może* wnioskować do Naczelnego Dyrektora o unieważnienie przetargu z określonych przyczyn.

Na skutek tak określanych zasad postępowania, członkowie Komisji Przetargowej mieli dużą dowolność w ocenie prawidłowości złożonych ofert i ich ważności, a także w formułowaniu związanych z tym wniosków. Dotyczyło to zwłaszcza przypadków, gdy oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów, bądź zawierała dokumenty sporządzone niezgodnie z wymaganiami Zamawiającego.

I tak, w powtórzonym I etapie przetargu :

- sześć podmiotów złożyło oferty w wymaganym terminie tj. dnia 23 sierpnia 2001 r. Jedynie Konsorcjum Strabag złożyło ofertę zawierającą wszystkie wymagane dokumenty. Pięciu z pozostałych oferentów złożyło oferty zawierające dokumenty sporządzone niezgodnie z wymaganiami Zamawiającego, określonymi w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów z lipca 2001 r., w tym: czterech oferentów złożyło gwarancje wadialne wystawione na kwoty niższe od wymaganych, zawierające dodatkowo zapisy niezgodne z wymaganiami Zamawiającego. Piąty oferent przedłożył natomiast dokument pn. „Podstawowe Szczególne Warunki Kontraktu”, lecz w nieaktualnym brzmieniu.

Komisja Przetargowa, mimo powyższych nieprawidłowości, uznała ważność tych ofert, umożliwiając niektórym oferentom korektę złożonych przez nich dokumentów. W dalszym postępowaniu przystąpiła do ostatecznej oceny ofert i przedłożyła Zamawiającemu, do zatwierdzenia, 3 wybranych przez siebie oferentów, zakwalifikowanych do uczestniczenia w II etapie przetargu. Nie skorzystała natomiast z możliwości wniesienia o unieważnienie przetargu na podstawie postanowień zawartych w pkt. 10.1. regulaminu pracy Komisji Przetargowej z września 2001r., stanowiącego, iż Komisja może wnieść o unieważnienie przetargu, jeśli w I etapie przetargu nie wpłynęły co najmniej trzy ważne oferty.

Uznaniowość w postępowaniu Komisji Przetargowej uwidoczniła się zwłaszcza w II etapie przetargu. Komisja Przetargowa w dniu 13 maja 2002r., tj. już po otwarciu ofert i stwierdzeniu, że każda z nich zawiera dokumenty sporządzone niezgodnie z wymaganiami Zamawiającego, podzieliła uchybienia na istotne bądź mało istotne i według tego „klucza” oceniła oferty pod względem formalnym. Podkreślenia wymaga fakt, iż procedura przetargowa, określona m.in. w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów, nie przewidywała żadnej gradacji uchybień formalnych w złożonych dokumentach lub odstępstw od ich sporządzenia.

- Stwierdzono, że w przypadku oferty złożonej przez Konsorcjum Hochtief, Komisja uznała, iż uchybienia formalne są tak istotne, że odrzuciła ją w dniu 5 czerwca 2002 r. bez rozpatrywania zawartości merytorycznej. Komisja w zakresie tej oferty stwierdziła, że oferent:
 - nie załączył do oferty, parafowanego przez upoważnionych jego przedstawicieli, dokumentu pn. „Ogólne warunki kontraktu”, co było wymagane postanowieniami pkt. 4.3 i 6.2.6. ww. szczegółowej instrukcji dla oferentów II etapu przetargu z marca 2002 r.;
 - złożył oświadczenie o przyjęciu solidarnej odpowiedzialności, które nie było podpisane przez wszystkich wymaganych i upoważnionych reprezentantów Konsorcjum (pkt. 4.3. i 6.2.12 ww. instrukcji);
 - złożył gwarancję wadialną o treści niezgodnej z pkt. A 9 ogólnej instrukcji dla oferentów z lipca 2001 r.

Jednocześnie Komisja uznała za mało istotne uchybienia, występujące w pozostałych ofertach, bądź nawet nie rozpatrywała ich w kategorii uchybień. Na przykład:

- w przypadku oferty Konsorcjum Strabag, Komisja uznała brak dokumentu określającego cenę ryczałtową, wymaganego pkt. 6.1.1.d szczegółowej instrukcji dla oferentów z marca 2002 r., jako mało istotne uchybienie;
- w przypadku Konsorcjum FBL, Komisja Przetargowa uznała błąd w treści złożonej gwarancji bankowej za wynik niespójności dokumentacji przetargowej, a więc popełniony z winy Zamawiającego. Oferent w gwarancji powołał bowiem nieistniejący punkt 10.c. ogólnej instrukcji dla oferentów, zamiast pkt. 9.c, dotyczący trybu przedłużania ważności gwarancji. Komisja pominęła jednak fakt, iż niespójność ta została przez Zamawiającego naprawiona jeszcze w dniu 30 lipca 2001r. w komunikacie nr 1, zatem oferent był zobowiązany do przedłożenia gwarancji uwzględniającej naniesione poprawki;
- Konsorcjum FBL nie załączyło do oferty formularza, wymaganego w pkt. 5.1.4. szczegółowej instrukcji dla oferentów z marca 2002r., zawierającego dane dotyczące harmonogramu rzeczowo-finansowego segmentu VIP w Terminalu 1. Komisja uznała powyższe uchybienie za mało istotne, przyjmując tłumaczenie oferenta, że ze względu na proponowane rozwiązania architektoniczne, dane z tego formularza zawarte są w harmonogramie rzeczowo-finansowym Terminalu 2.

Komisja Przetargowa – analogicznie jak w I etapie przetargu – nie skorzystała z możliwości wniesienia do NDPPL o unieważnienie przetargu na podstawie postanowień zawartych w pkt. 10.1. regulaminu pracy Komisji Przetargowej z września 2001 r., stanowiącego, iż Komisja może wnieść o unieważnienie przetargu, jeśli w II etapie przetargu nie wpłynęły co najmniej dwie ważne oferty, albo żadna z rozpatrzonych ofert nie spełnia wymogów zawartych w dokumentacji przetargowej. Każde rozstrzygnięcie Komisji

Przetargowej było akceptowane przez kolejnych NDPPL, poprzez wydawanie decyzji, zatwierdzających wyniki danego etapu przetargu.

3.5. Decyzje Naczelnego Dyrektora PPL.

W ocenie NIK, decyzje kolejnych NDPPL, związane z unieważnianiem czynności Komisji Przetargowej w poszczególnych etapach przetargu i przeprowadzaniem powtórzonych czynności na zmienionych warunkach, były działaniami nierzetelnymi, godzącymi w równe prawa oferentów i niezgodnymi z obowiązującym trybem postępowania przetargowego. Zmiany te dotyczyły w szczególności kryteriów oceny ofert i obowiązujących terminów (np. wprowadzania zmian w dokumentacji przetargowej), a także wymagań Zamawiającego.

- W trakcie I etapu przetargu, w dniu 25 kwietnia 2001 r., ówczesny Tymczasowy Kierownik PPL zatwierdził wybór dwóch Konsorcjów, (Konsorcjum T2 i Konsorcjum Hochtief), zakwalifikowanych przez Komisję Przetargową do uczestnictwa w II etapie przetargu. W wyniku złożonych protestów przez 3 konsorcja, w dniu 18 maja 2001 r. Tymczasowy Kierownik PPL unieważnił czynności I etapu przetargu i zarządził ich powtórzenie. W uzasadnieniu decyzji jako przesłankę jej podjęcia Tymczasowy Kierownik PPL podał m.in. konieczność zachowania zasad obiektywizmu w ocenie ofert i równości oferentów. Postępowanie I etapu przetargu zostało powtórzone, jednak warunki, na jakich je powtórzono zostały w lipcu 2001 r. zmienione. W ramach powyższych zmian ustalono jednoznacznie, że do II etapu przetargu Komisja zakwalifikuje 3 oferentów. Według wcześniejszej regulacji (Regulamin działania Komisji Przetargowej z dnia 9 sierpnia 2000r. – pkt. 6.10), Komisja mogła zaproponować 2 lub 3 oferentów.

Po przeprowadzeniu przez Komisję Przetargową I etapu przetargu, w dniu 24 września 2001 r., Tymczasowy Kierownik PPL, działając już jako Naczelny Dyrektor PPL, zaakceptował wybór do II etapu przetargu 3 oferentów, tj. Konsorcja: FBL, Hochtief i Strabag (według kolejności przyznanych punktów). Dwa z nich (Konsorcja: FBL i Strabag), w unieważnionym wcześniej I etapie, nie zostały zakwalifikowane do dalszego uczestnictwa w przetargu.

Procedura przetargowa, określona w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów, nie przewidywała możliwości przeprowadzenia powtórzonych czynności wyboru oferentów na zmienionych warunkach. Podkreślenia wymaga również fakt, że powtórzenie czynności przetargowych nastąpiło nie tylko po zmianie warunków przetargu, lecz również po zmianie praktycznie całego składu Komisji, która przy wyborze ww. oferentów postępowala w sposób uznaniowy.

Decyzje nierzetelne, bowiem naruszające równość praw oferentów i nielegalne, bo niezgodne obowiązującym w PPL trybem postępowania, zapadały również w trakcie II

etapu przetargu. Miały one – jak wykazała kontrola – decydujący wpływ na jego ostateczny wynik.

- Już w dniu 7 stycznia 2002 r., NDPPL niezgodnie z obowiązującą procedurą przetargową przedłużył termin składania ofert II etapu przetargu z dnia 15 stycznia 2002 r. na dzień 15 marca 2002 r. oraz termin dokonywania zmian w dokumentacji przetargowej z dnia 14 grudnia 2001r. na dzień 14 lutego 2002 r. Zgodnie z postanowieniem zawartym w pkt. 4.7 szczegółowej instrukcji dla oferentów z listopada 2001r., zmiany powyższe mogły być wprowadzone wyłącznie w terminie do dnia 14 grudnia 2001 r.
- Niezgodnie z powyższym uregulowaniem, bo po terminie określonym na dzień 14 grudnia 2001 r., NDPPL wprowadził zmiany w wymaganiach zamawiającego, opisujących przedmiot zamówienia. I tak np. komunikatem nr 9 z dnia 21 lutego 2002 r. dokonano uzupełnienia. materiałów przetargowych o wymogi, jakie winni spełniać tzw. „niezależni weryfikatorzy”, powoływani do weryfikacji dokumentacji projektowej, tworzonej przez wybranego wykonawcę przedmiotu zamówienia.
- Niezgodnie z wymienionym wyżej postanowieniem szczegółowej instrukcji dla oferentów z listopada 2001 r., NDPPL podjął w dniu 8 marca 2002 r. próbę wprowadzenia kolejnych zmian w dokumentacji przetargowej. Dotyczyły one tym razem znacznej części kryteriów, na podstawie których Komisja miała dokonać wyboru wykonawcy zamówienia. Sformułowano również nowe wymogi sporządzenia dokumentacji ofertowej. Zmiany powyższe nie zostały przez oferentów przyjęte z uwagi na ich obszerność i krótki czas na uwzględnienie w ofertach.
- W dniu 14 marca 2002 r. – biorąc pod uwagę odmowę przyjęcia przez oferentów powyższych zmian – NDPPL podjął decyzję o unieważnieniu II etapu przetargu. Decyzja powyższa ta była sprzeczna z postanowieniami pkt. 4.13 i 9.p szczegółowej instrukcji dla oferentów z listopada 2001 r. Upoważniały one jedynie do unieważnienia przetargu na dowolnym jego etapie (pkt. 4.13.), bądź unieważnienia wadliwych czynności przetargu albo całego przetargu w wyniku uwzględnienia odwołań złożonych przez oferentów (pkt. 9.p).
- W celu kontynuowania postępowania przetargowego, w tym samym dniu, tj. 14 marca 2002 r., NDPPL zaprosił 3 oferentów do uczestnictwa w powtórzonym II etapie przetargu, zmieniając jednak warunki na jakich ma być przeprowadzony. Stwierdzono, że w dokumentacji przetargowej (szczegółowej instrukcji dla oferentów z marca 2002 r.), zawarto ogółem 22 zapisy zmieniające warunki przeprowadzenia przetargu, w tym wymagania formalne i merytoryczne dla ofert tego etapu, a w szczególności kryteria oceny ofert, które silnie eksponowały znaczenie oferowanej ceny. Jak wspomniano wyżej, próba wdrożenia tych zmian w dniu 8 marca 2002 r. była nieskuteczna.³⁷

³⁷ co wskazuje na naruszenie art. 70¹ust. 2 Kodeksu Cywilnego

Rezultatem powyższych działań Zamawiającego było m.in. doprowadzenie do sytuacji, w której pomniejszono, w porównaniu do oferowanej ceny, znaczenie kryteriów oceny ofert, stanowiących o wyposażeniu techniczno-technologicznym planowanego do budowy obiektu oraz o jego atrakcyjności architektonicznej. Należy zauważyć, że – analogicznie jak po I etapie przetargu – powtórzenie czynności przetargowych w II etapie, nastąpiło nie tylko po zmianie warunków jego przeprowadzenia, w tym zwłaszcza kryteriów oceny ofert, lecz również po zmianie części składu Komisji, która miała znaczną swobodę przy wyborze ww. oferentów.

3.6. Postępowania odwoławcze.

Obowiązująca w czasie przetargu procedura postępowania protestacyjnego ograniczała prawa jego uczestników. Stwierdzono, że zasady postępowania przetargowego, określone w kolejnych wersjach ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów dopuszczały jedynie możliwość oprotestowania czynności dokonywanych przez Komisję Przetargową. W rezultacie mimo, iż niektórzy oferenci w każdym z etapów przetargu, w składanych odwołaniach, zwracali uwagę na występowanie, obok nieprawidłowości w pracy Komisji, również na nieprawidłowości w postępowaniu Zamawiającego – kolejni NDPPL w wydawanych decyzjach nie odnosili się do tych uwag merytorycznie, wskazując jedynie, że oferentom przysługuje prawo do złożenia protestu na czynności Komisji.

Podkreślenia wymaga, że uwagi oferentów, odnoszące się do postępowania Zamawiającego, niezgodnego z procedurą przetargową, nie były w praktyce wykorzystywane. Dotyczyło to takich działań, jak powtarzanie poszczególnych etapów przetargu na zmienionych warunkach.

- W I powtórzonym etapie przetargu protesty na czynności Komisji Przetargowej złożyło 3 oferentów: Konsorcjum T 2, Skanska i Eurokonsorcjum Okęcie. Skarżący podnosili m.in. takie zarzuty jak: zmiana zasad przetargu, naruszanie procedury przetargowej i częste zmiany składu Komisji Przetargowej, a także stronniczość i nieprzejrzystość podejmowanych decyzji. Komisja Przetargowa wszystkie skargi odrzuciła jako bezzasadne. Następnie, Konsorcja – korzystając z procedury określonej w ogólnej i szczegółowej instrukcji dla oferentów – odwołały od decyzji Komisji Przetargowej rozstrzygających złożone protesty się do NDPPL. W odwołaniach, powtórzono katalog zarzutów sformułowanych w protestach, wskazując także na m.in. na niewłaściwe zdaniem skarżących, bo sprzeczne z przyjętymi zasadami przeprowadzenia przetargu, działania NDPPL. NDPPL oddalił wszystkie odwołania, nie rozpatrując podnoszonych wobec niego zarzutów, odnoszących się do łamania przyjętych zasad przeprowadzania przetargu. W tej sytuacji, Konsorcja, na podstawie art. 54 ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”, złożyły do Ministra Infrastruktury skargi na oddalające ich odwołania decyzje wydane przez Naczelnego Dyrektora PPL.

- Po zakończeniu II etapu przetargu i wyborze Konsorcjum FBL na wykonawcę przedmiotu zamówienia, dwa pozostałe konsorcja, Strabag, i Hochtief, złożyły protesty na czynności Komisji Przetargowej. Konsorcja te w protestach zarzuciły m.in. rażące naruszenie zasady równego traktowania oferentów i zasady uczciwej konkurencji, naruszenie zasady bezstronnej i obiektywnej oceny ofert oraz naruszenie istotnych zasad postępowania i warunków przetargu.

Komisja Przetargowa odrzuciła złożone protesty, wobec czego Konsorcja złożyły odwołania do NDPPL, powtarzając podnoszone w protestach argumenty. NDPPL odrzucił odwołania jako bezzasadne, nie odnosząc się do podnoszonych w odwołaniach zarzutów dotyczących jego działalności niezgodnej z przyjętą procedurą wyboru wykonawcy zamówienia.

W lipcu 2002 r., w trybie art. 54 ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”, oba Konsorcja skierowały do Ministra Infrastruktury skargi na decyzje Naczelnego Dyrektora PPL, domagając się unieważnienia tych decyzji.

3.7. Wybór wykonawcy przedsięwzięcia.

Zdaniem NIK, Kierownictwo PPL w dniu zawarcia kontraktu z Konsorcjum FBL nie znalazło ostatecznego kształtu obiektu lotniskowego, do wykonania którego zobowiązał się wybrany oferent. Komisja Przetargowa dokonała ostatecznego wyboru zwycięzcy przetargu w dniu 26 czerwca 2002 r., a następnego dnia NDPPL zatwierdził proponowane przez Komisję Przetargową Konsorcjum FBL na wykonawcę przedmiotu zamówienia.

- Konsorcjum FBL zaoferowało cenę wykonania przedmiotu zamówienia w wysokości 198.850.050 USD i w efekcie w skali punktowej uzyskało o 45,3 pkt. więcej od Konsorcjum Strabag, które zaoferowało cenę wyższą o około 81 mln USD (oraz o blisko 50 mln USD wyższą od ceny zaoferowanej przez Konsorcjum Hochtief).

Wybrana oferta Konsorcjum FBL zawierała liczne braki. Sporządzona była częściowo niezgodnie z wymaganiami zamawiającego. Ze względu na te okoliczności, Komisja Przetargowa w „Raportcie z prac Komisji Przetargowej” z czerwca 2002r. wskazała NDPPL na konieczność doprecyzowania w trakcie negocjacji kontraktu z wybranym wykonawcą szeregu rozwiązań, dotyczących m.in. systemów istotnych dla funkcjonowania obiektu lotniskowego w nowym kształcie, związanych z bezpieczeństwem, kontrolą bagażu, wentylacją i układem komunikacyjnym.

Prowadzone do dnia 12 listopada 2002 r. negocjacje z Konsorcjum FBL nie zakończyły się uzgodnieniem wszystkich aspektów technicznych i technologicznych oferowanego do wybudowania obiektu lotniskowego. W rezultacie, do podpisanego w dniu 12 listopada 2002 r. kontraktu załączone zostały, jako integralna jego część, liczące kilkaset stron materiały przetargowe II etapu przetargu, w tym w szczególności opis przedmiotu zamówienia. Jednocześnie ze względu na występujące rozbieżności pomiędzy wymaganiami określonymi dla

przedmiotu zamówienia, a oferowanym przez Konsorcjum FBL produktem, Konsorcjum zobowiązało się do spełnienia tych wymagań przed przystąpieniem do opracowania projektów budowlanych.

3.8. Zagrożenia związane z realizacją rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.

W ocenie NIK, istnieją poważne zagrożenia dla prawidłowej realizacji kontraktu na rozbudowę MPL Warszawa Okęcie. Wynikają one z niedostatecznych działań mających na celu zsynchronizowanie organizacji finansowania inwestycji z działaniami zmierzającymi do wyłonienia wykonawcy i podpisania z nim kontraktu.

3.8.1. Okołoletniskowe układy komunikacyjne.

Kompleksowa realizacja przedsięwzięcia zagrożona jest ze względu na brak ostatecznego rozwiązania problemu sfinansowania inwestycji komunikacyjnych, projektowanych w rejonie portu lotniczego. Do czasu zakończenia kontroli nie zostało sfinalizowane porozumienie pomiędzy PPL a władzami Miasta Stołecznego Warszawy, PKP i Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w sprawach dotyczących rozbudowy układów drogowych oraz budowy połączenia kolejowego MPL Warszawa Okęcie i Dworca Centralnego w Warszawie. Inwestycje te mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zamierzonego celu inwestycyjnego, polegającego na obsłudze w planowanym do rozbudowy obiekcie lotniskowym, ponad trzykrotnie większej liczby pasażerów. W ocenie NIK, ich nie zrealizowanie równoległe z rozbudową lotniska spowoduje poważne zakłócenia komunikacyjne w jego rejonie, a w związku z tym nastąpi znaczne ograniczenie dostępności do usług lotniczych.

- Kontrakt na rozbudowę MPL Warszawa Okęcie przewiduje budowę podziemnej stacji kolejowej w stanie surowym. Połączenie tej stacji z siecią kolejową PKP ma być zrealizowane za pomocą łącznicy kolejowej na odcinku MPL – Przystanek Osobowy Służewiec. W lipcu 2002 r. PPL, Miasto Stołeczne Warszawa oraz Polskie Koleje Państwowe S.A. - Przewozy Regionalne Sp. z o.o., zawarły porozumienie w sprawie zlecenia wykonania „Studium wykonalności obsługi komunikacją kolejową połączenia Międzynarodowego Dworca Lotniczego „Okęcie” i Dworca Centralnego w Warszawie”. Ogłoszony przetarg na jego sporządzenie nie odbył się ze względu na wpłynięcie tylko jednej oferty. Do dnia zakończenia kontroli Miasto Stołeczne Warszawa jako instytucja wiodąca nie powtórzyła przetargu.
- PPL, Miasto Stołeczne Warszawa i Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (obecnie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad), wypracowały w połowie 2001 r. treść porozumienia w sprawie ustalenia zasad współpracy przy wykonywaniu i sfinansowaniu prac w zakresie

rozbudowy układów drogowych. Koszty zadań objętych tym porozumieniem szacowano na 986 mln złotych, w tym zakładano, że m.in.:

- GDDP wydatkuje 630 mln zł na trasę NS (Północ - Południe) na odcinku od węzła łączącego z MPL do Al. Jerozolimskich (budowę trasy NS ma finansować Miasto),
- PPL przekaże Zarządowi Miasta 40 mln zł na uzasadnione koszty realizacji układu drogowego łączącego trasę NS z MDL;
- Zarząd Miasta St. Warszawy zapewni środki finansowe w wysokości 226 mln zł na budowę ciągu ulic 17 Stycznia – Cybernetyki oraz budowę ul. Wirażowej na odcinku 17 Stycznia do ul. Poleczki (wraz z wiaduktem nad torami kolejowymi linii kolejowej). Kierownictwo PPL w sierpniu 2001r. podpisało projekt porozumienia i przekazało go Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy. Do dnia zakończenia kontroli pozostałe strony nie podpisały tego porozumienia.

3.8.2. Obszar ograniczonego użytkowania.

Zagrożeniem dla realizacji inwestycji było również nie ustanowienie, do czasu zakończenia kontroli, przez Wojewodę Mazowieckiego obszaru ograniczonego użytkowania wokół portu lotniczego Warszawa-Okęcie (OOU).³⁸ Obowiązek ustalenia takiego obszaru nakłada na Wojewodę przepis art. 135 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁹. Do czasu utworzenia OOU, zgodnie z postanowieniem art. 135 ust. 4 powołanej ustawy, nie było możliwe otrzymanie przez PPL pozwolenia na budowę i rozpoczęcie prac inwestycyjnych.

Przedłużający się czas wydania przez Wojewodę Mazowieckiego rozporządzenia w tej sprawie, zdaniem NIK, mógł uniemożliwić rozpoczęcie realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia zgodnie z przyjętym harmonogramem. W skrajnym przypadku powyższy stan mógłby zagrozić realizacji całego przedsięwzięcia, bowiem w myśl zapisów zawartego kontraktu, wybrany wykonawca jest zobowiązany do uzyskania pozwoleń na budowę w okresie 12 miesięcy od jego zawarcia.

- PPL aktywnie uczestniczył w pracach nad wydaniem przez Wojewodę Mazowieckiego stosownego rozporządzenia w sprawie utworzenia OOU. W dniu 9 września 2002 r., Naczelny Dyrektor PPL wystąpił do Wojewody Mazowieckiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie. W załączeniu przekazał dokumentację niezbędną do wydania rozporządzenia łącznie z jego projektem. Działania te były jednak bezskuteczne. Utworzenie OOU będzie skutkowało obowiązkiem poniesienia przez PPL znacznych kosztów, związanych m.in. z wykupem gruntów, doprowadzeniem budynków i budowli leżących w jego obszarze do określonych w rozporządzeniu wymagań, a także wypłatą

³⁸ Obszar ograniczonego użytkowania Wojewoda Mazowiecki ustanowił rozporządzeniem Nr 39 z dnia 19 lipca 2003r. patrz przypis 3 i 4.

³⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

znaczących odszkodowań. Wydatki te – według opracowania wykonanego przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy na zlecenie PPL z kwietnia 2002r. – wyniosą co najmniej 80 mln zł. Wydatki te mogą być jednak wielokrotnie wyższe, a ich realną wysokość będzie można określić dopiero po wydaniu przez Wojewodę Mazowieckiego stosownego rozporządzenia.

- Wojewoda Mazowiecki wydał, w dniu 19 lipca 2003r. rozporządzenie w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie im. Fryderyka Chopina. Na podstawie tego unormowania obszar wokół portu lotniczego podzielony został na trzy podobszary (Z1, Z2 i Z3). W podobszarach Z1 i Z2 ustanowiono m. in. zakaz przeznaczania nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, szpitale, domy opieki społecznej oraz zabudowę związaną ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży. Na mocy tego rozporządzenia wprowadzono również wymagania techniczne dotyczące budynków. Postanowiono np., że przy projektowaniu nowych budynków należy uwzględniać poziom hałasu lotniczego w wielkościach wynikających z mapy z oznaczeniem hałasu (stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia). W budynkach należy zapewnić izolacyjność przegród zewnętrznych (ścian zewnętrznych, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów, stropodachów) zgodnie z Polskimi Normami dotyczącymi izolacyjności akustycznej przegród w budynkach oraz izolacyjności akustycznej elementów budowlanych.

3.9. Sprawowanie nadzoru nad przetargiem przez Ministerstwo Infrastruktury.

Kontrola wykazała, że współodpowiedzialność za nieprawidłowości w zakresie przygotowania kontrolowanego przedsięwzięcia i ich ewentualne skutki - ponosi również minister właściwy do spraw transportu. Wynika to z nieskutecznego i nierzetelnego nadzoru ministra nad działalnością kierownictwa PPL. Stwierdzono również, że w Ministerstwie Infrastruktury nie istniały struktury organizacyjne niezbędne do sprawowania nadzoru nad realizacją przedsięwzięcia związanego z rozbudową i modernizacją MPL Warszawa Okęcie. Ponadto, nie zostały ustalone jednolite zasady sprawowania nadzoru nad przebiegiem omawianego postępowania przetargowego. Sprawy związane z nadzorem nad PPL zostały faktycznie wyłączone z zakresu działania Departamentu Lotnictwa Cywilnego w 1998r. w związku z powołaniem Zespołu do spraw Koordynacji Rozbudowy Lotniska Okęcie, który zakończył działalność jeszcze przed ogłoszeniem przetargu. Wprawdzie, w okresie objętym kontrolą, bezpośredni nadzór nad PPL zastrzegali sobie kolejni ministrowie do spraw transportu, powołując do pomocy Sekretarzy i Podsekretarzy Stanu, jednak – w świetle ustaleń kontroli – nadzór ten był niewystarczający.

Ministrowie właściwi do spraw transportu, tj. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, a od dnia 23 października 2001 r. - Minister Infrastruktury, nierzetelnie sprawowali nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” w zakresie przygotowania przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. „Rozbudowa

Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie – Budowa Terminalu Pasażerskiego 2”.

Żaden minister właściwy do spraw transportu nie podjął – mimo napływających sygnałów o nieprawidłowościach w postępowaniu przetargowym - z własnej inicjatywy kontroli przebiegu przetargu. Niewykorzystanie tego uprawnienia skutkowało brakiem wiedzy o ewentualnych nieprawidłowościach w sposobie prowadzenia przetargu.

- Decyzja o wszczęciu takiej kontroli należała (zgodnie z ustaleniami wewnętrznymi resortu), do kompetencji najpierw Podsekretarza Stanu działającego w imieniu Ministra (w okresie od 12 czerwca 2000 r. do 19 października 2001 r.), a następnie do Sekretarza Stanu, działającego w imieniu Ministra – Wiceprezesa Rady Ministrów.

Po zakończeniu I etapu przetargu, tj. w listopadzie 2001 r., skargi do Ministra Infrastruktury skierowali trzej oferenci, a mianowicie Konsorcjum T-2, EUROKONSORCJUM OKĘCIE oraz Konsorcjum SKANSKA. Po rozpoznaniu tych skarg, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformował (w grudniu 2001 r.) skarżących, że w toku postępowania przetargowego nie naruszono przepisów prawa mimo, iż:

- zarzuty Konsorcjum T-2 dotyczyły: nieuzasadnionego unieważnienia I etapu przetargu, zmiany jego zasad i zmian w składzie Komisji Przetargowej w czasie toczącego się postępowania oraz stronniczości i nieprzejrzystości podejmowanych decyzji. Podniesiono również zarzut, iż wybór oferentów nastąpił z naruszeniem „dobrych obyczajów kupieckich”, a ustalona procedura była nieprzejrzysta i niespójna,
- EUROKONSORCJUM OKĘCIE wniosło o wstrzymanie i uchylenie decyzji Dyrektora Naczelnego PPL, podnosząc, że w toku postępowania przetargowego popełnione zostały błędy formalne, a Komisja Przetargowa była niewłaściwie umocowana,
- Konsorcjum SKANSKA postawiło zarzut, że dokumentacja przetargowa przygotowana przez Zamawiającego zawierała dyskwalifikujące wady, które w przypadku kontynuowania przetargu mogą „...skutkować wadliwością zawartej w jego wyniku umowy”.

O nieprawidłowościach związanych z postępowaniem przetargowym w II etapie oraz wyłonieniem w dniu 27 czerwca 2002r. wykonawcy zamówienia poinformowany został minister właściwy do spraw transportu w skargach złożonych w lipcu 2002r. przez konsorcja STRABAG oraz HOCHTIEF. I tak:

- Konsorcjum HOCHTIEF informowało, że w toku postępowania przetargowego naruszono zasadę uczciwego kontraktowania poprzez dowolne zmiany warunków przetargu, polegające m.in. na wielokrotnych zmianach w składzie Komisji Przetargowej, zmianie terminu (przedłużenie o dwa miesiące) składania ofert oraz unieważnienia II etapu przetargu w dniu 14 marca 2001r. Skarżący zarzucił również brak podziału badania ofert na dwa etapy, tj. ocenę pod względem formalnym i ocenę pod względem merytorycznym oraz

naruszenie zasady równego traktowania podmiotów, zasady lojalności wobec kontrahentów oraz zasady dobrej wiary przy prowadzeniu przetargu,

- Konsorcjum STRABAG zwróciło uwagę na liczne błędy i wady, które winny skutkować bezwzględną nieważnością przetargu, bowiem przeprowadzono go z naruszeniem zasad i kryteriów określonych w dokumentacji przetargowej, w sposób dowolny i niejasny. Poza tym, w toku przetargu bezprawnie zmieniano jego warunki, terminy i kryteria, bez podstawy prawnej unieważniono przetarg, a skład Komisji Przetargowej był wielokrotnie zmieniany. W skardze znalazły się również zarzuty dotyczące bezprawności przesunięcia terminu składania ofert, zmian warunków przetargu i unieważnienia II etapu oraz naruszenie zasady równego traktowania oferentów. Konsorcjum STRABAG przekazało kopię skargi do wiadomości Prezesa Rady Ministrów oraz Przewodniczącego Sejmowej Komisji Infrastruktury.

Dopiero w związku ze skargami w sprawie nieprawidłowości występujących w II etapie postępowania przetargowego oraz po fakcie wyboru i zatwierdzenia przez Naczelnego Dyrektora PPL wykonawcy zamówienia - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury zlecił w lipcu 2002 r. przeprowadzenie stosownej kontroli. Powołany przez niego Zespół Kontrolny, w którego składzie był również przedstawiciel Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zbadał w okresie od 29 lipca 2002 r. do 14 sierpnia 2002 r. zasadność skarg konsorcjów STRABAG oraz HOCHTIEF. Opisane w sprawozdaniu Zespołu (opatrzonym klauzulą „zastrzeżone”, którą – na wniosek NIK – zniesiono z dniem 25 lutego 2003 r.) ustalenia potwierdziły nieprawidłowości w postępowaniu przetargowym, zgłoszone przez powyższych oferentów.

Ustalenia kontroli NIK, które stanowiły podstawę do negatywnej oceny działalności PPL w zakresie realizacji rozbudowy lotniska, są zbieżne z ustaleniami wynikającymi z kontroli przeprowadzonej przez Zespół Kontrolny Ministerstwa Infrastruktury.⁴⁰ Nie mniej jednak konkluzje wynikające z obu tych kontroli są różnicowane.

I tak, Zespół Kontrolny negatywnie ocenił:

- fakt ogłoszenia w 2000 r. jednego przetargu na łączne wykonanie projektu rozbudowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie – Terminal 2 wraz z pełną infrastrukturą techniczną oraz realizację takiego projektu, a w związku z tym brak kosztorysu inwestorskiego, co skutkowało brakiem możliwości pełnego porównywania ofert;
- zbyt ogólne parametry zamawianego projektu przedsięwzięcia inwestycyjnego, dotyczące przepustowości rozbudowywanego Międzynarodowego Portu Lotniczego Warszawa Okęcie

⁴⁰ działając w trybie art. 29 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

do 12,5 mln pasażerów rocznie oraz przepustowości nowego Terminalu 2 do 6 mln pasażerów rocznie o powierzchni ok. 120.000 m² wraz z infrastrukturą techniczną, co skutkowało opracowaniem przez oferentów ofert nieporównywalnych pod względem technicznym cenowym;

- zawarcie w Szczegółowej Instrukcji dla Oferentów II etapu przetargu (z listopada 2001 r.) zbyt ogólnych i nieprecyzyjnych sformułowań, co spowodowało szeroką interpretację tej Instrukcji oraz małą przejrzystość kryteriów oceny. Wiązało się to również z dużą ilością zapytań, wyjaśnień, a w konsekwencji dużą ilością protestów i odwołań;
- dopuszczenie do różnej oceny przez Komisję Przetargową znaczenia wagi braków formalnych oferty, poprzez zamieszczenie w pkt 7.1. Szczegółowej Instrukcji dla Oferentów II etapu przetargu z listopada 2001r. i marca 2002 r. zapisu, że Komisja może uznać za nieważne z przyczyn formalnych oferty, które nie odpowiadają warunkom określonym w dokumentacji przetargowej. Skutkowało to niejednolitą i subiektywną oceną przez Komisję Przetargową poszczególnych braków formalnych, a w konsekwencji późniejszymi zarzutami o stronniczość w ocenie oraz niemożliwość uzupełnienia braków (m.in. z powodu brak parafowania Ogólnych Warunków Kontraktu FIDIC odrzucono ofertę Konsorcjum HOCHTIEF);
- nie rozdzielenie etapu formalnej oceny ofert od etapu ich oceny merytorycznej. Skutkowało to brakiem możliwości złożenia protestu przez oferentów przed oceną merytoryczną oferty;
- dopuszczenie do zmian w dokumentacji przetargowej w trakcie trwania przetargu, w szczególności w trybie udzielania wyjaśnień na zapytania oferentów. Skutkowało to m.in. nieprawidłowym trybem zmiany terminu złożenia ofert z dnia 15 stycznia 2002 r. na dzień 15 marca 2002r.;
- możliwość modyfikacji wymogów Zamawiającego w zakresie wzoru umowy i ewentualnego podziału ceny kontraktowej na część ryczałtową i kwoty warunkowe, jak również zastrzeżenie możliwości odstąpienia od zamiaru realizacji elementów objętych przedmiotem przetargu, co będzie skutkować w przyszłości dalszymi zarzutami na etapie realizacji inwestycji;
- żądania oferentów rozpatrzenia zgłoszonych zarzutów, które zgodnie z procedurą odwoławczą wynikającą ze Szczegółowej Instrukcji dla Oferentów nie mogły być przedmiotem wniesienia protestu do Komisji Przetargowej i odwołania do Naczelnego Dyrektora PPL;
- zawarcie w protestach i odwołaniach argumentów, które prowadziły do wejścia poszczególnych oferentów w rolę Komisji Przetargowej poprzez dokonywanie ocen konkurencyjnych ofert,

- wejście w nieuprawnione posiadanie przez oferentów opinii i materiałów z prac eksperckich Zespołu Pracowników PPL i posługiwanie się nimi w odwołaniach, pomimo, że nie zawierały one kompleksowych ocen ofert;
- zawarcie w protokole końcowym Komisji Przetargowej mało wyczerpującej informacji o parametrach innych ofert poza zwycięską, a w szczególności o przyznanej punktacji za poszczególne kryteria, co skutkowało nieprzejrzystą dla oferentów procedurą przetargową.

Nieadekwatną do powyższych ocen (dotyczących poszczególnych aspektów badanego postępowania przetargowego) oraz nierzetelną – zdaniem NIK - była końcowa ocena sformułowana przez Zespół Kontrolny MI.

- W konkluzji tej oceny zapisano bowiem, że Zespół Kontrolny nie stwierdza naruszeń skutkujących koniecznością unieważnienia II etapu przetargu w części lub w całości oraz że nie stwierdzono faktu, aby działania Komisji Przetargowej i Naczelnego Dyrektora PPL były niezgodne z wewnętrznymi przepisami Przedsiębiorstwa oraz procedurami, opracowanymi specjalnie dla potrzeb tego przetargu, a stwierdzone „uchybiecia formalne” (podkr. NIK) nie miały negatywnego wpływu na rozstrzygnięcie Komisji Przetargowej.

W związku z tym, NIK negatywnie oceniła bezkrytyczne zaakceptowanie powyższej konkluzji Zespołu Kontrolnego przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury mimo, iż ustalenia tego Zespołu, opisane w protokole kontroli, wskazywały na występowanie w postępowaniu przetargowym istotnych nieprawidłowości. W sytuacji ustalenia przez Zespół Kontrolny ewidentnych nieprawidłowości w postępowaniu przetargowym, nadzorujący PPL Sekretarz Stanu nie dokonał oceny działalności tego przedsiębiorstwa (w ramach kompetencji wynikających z przepisów ustawy o p. p. ”Porty Lotnicze”).

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO ORAZ DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Na podstawie ustaleń zawartych w protokołach kontroli (podpisanych bez zastrzeżeń), wystosowano do Naczelnego Dyrektora PPL oraz Ministra Infrastruktury wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym w kwietniu 2003r., do Naczelnego Dyrektora PPL, niezależnie od wykazanej wadliwości przeprowadzenia przetargu, NIK wniosła o podjęcie skutecznych działań zmierzających do:

- 1) stworzenia warunków zapewniających zachowanie płynności finansowej Przedsiębiorstwa w trakcie realizacji inwestycji, m.in. poprzez:

- zmniejszenie kosztów operacyjnych Przedsiębiorstwa,
 - racjonalne ograniczenie zakresu podejmowanych inwestycji bieżących,
- 2) przyspieszenia prac mających na celu uzyskanie gwarancji wybranych banków dla umowy kredytowej podpisanej przez PPL z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym,
 - 3) prowadzenia aktywnych działań w kierunku ostatecznego rozwiązania występujących problemów w zakresie układu komunikacyjnego, zdolnego do przejścia spodziewanej wielkości ruchu generowanego przez lotnisko Warszawa – Okęcie,
 - 4) pełnego wyegzekwowania warunków określonych w kontrakcie podpisanym przez PPL z Konsorcjum FBL.⁴¹

Izba zajęła stanowisko, że nie kwestionując potrzeby rozbudowy Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie, w przypadku braku możliwości realizacji powyższych wniosków, oraz w przypadku nie wydania przez Wojewodę Mazowieckiego rozporządzenia w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie w najbliższym czasie, konieczne będzie dokonanie przez PPL analizy możliwości realizacji przedmiotowej inwestycji.

Naczelny Dyrektor PPL złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego (do wszystkich ocen, z wyjątkiem oceny dotyczącej koncepcji objęcia jednym zamówieniem opracowania projektu rozbudowy portu lotniczego i jego wykonawstwo), korzystając z uprawnień wynikających z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,⁴² jednakże zostały one w całości oddalone. Już w toku posiedzenia Komisji Odwoławczej przedstawiciel PPL zapewnił, że wnioski pokontrolne NIK są w trakcie realizacji. Postanowieniem z dnia 27 maja 2003r., Prezes NIK zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej.

W dniu 2 lipca 2003r., do NIK wpłynęła odpowiedź Naczelnego Dyrektora PPL na wystąpienie pokontrolne. Wynika z niej, że wszystkie wnioski Izby są w trakcie realizacji. Podjęto działania restrukturyzacyjne zmierzające do wzrostu efektywności gospodarowania przedsiębiorstwa, poprzez zmniejszenie kosztów działalności operacyjnej oraz zmniejszenie wartości realizowanych nakładów inwestycyjnych, nie związanych z projektem budowy terminalu. W tym, celu podjęto przedsięwzięcie polegające na stworzeniu systemu kontroli zarządczej, opartego na procedurach zbliżonych do kontroli budżetowej. W dniu 6 maja 2003 r., przedsiębiorstwo zawarło umowę „Kredytu Gwarancyjnego dotyczącego Transzy EBI o kwocie głównej w wysokości 215 .000.000 USD udostępnionej na mocy

⁴¹ Wniosek ten wynika z faktu, że Kierownictwo PPL od początku prowadzenia przetargu, aż do chwili podpisania umowy z FBL nie miało do końca sprecyzowanych wymagań dotyczących ostatecznego kształtu portu lotniczego. Istotne jest więc, aby dopilnowano spełnienia co najmniej warunków ustalonych w toku przetargu, integralną częścią umowy są bowiem materiały przetargowe jego II etapu, w tym opis przedmiotu zamówienia. Szerzej zagadnienie omówiono w pkt. 3.7. Informacji – „Wybór wykonawcy przedsięwzięcia”.

⁴² Dz. U. z 2001r., Nr 85, poz. 937 ze zm.

Umowy Finansowania oraz kredyt odnawialny na kwotę 30.000.000 USD” z Bankiem Austria Creditstalt AG i Bankiem Przemysłowo – Handlowym PBK S.A. Zawarcie umowy gwarancyjnej z bankiem komercyjnym było warunkiem uruchomienia finansowania inwestycji na mocy umowy podpisanej z EBI w dniu 12 grudnia 2002 r. Kierownictwo PPL podjęło również działania mające na celu rozwiązać problemy w zakresie okołolotniskowego układu komunikacyjnego. W tym celu doszło do spotkań przedstawicieli przedsiębiorstwa z kierownictwem Ministerstwa Infrastruktury oraz przedstawicielami m.st. Warszawy i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ponadto, dla zapewnienia egzekwowania warunków określonych w kontrakcie powołano w Pionie Inwestycji PPL specjalną komórkę organizacyjną, która ma stale czuwać nad realizacją inwestycji.

W skierowanym do Ministra Infrastruktury, w czerwcu 2003 r., wystąpieniu pokontrolnym NIK poinformowała o nieprawidłowościach stwierdzonych w Ministerstwie, a także o wynikach kontroli przeprowadzonej w PPL. Na podstawie dokonanych w toku kontroli ustaleń Izba wniosła o:

- 1) dokonanie oceny działalności PPL oraz jego kierownictwa w zakresie prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia przetargu, o którym mowa w wystąpieniu (zgodnie z kompetencjami wynikającymi z art. 53 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”),
- 2) podjęcie działań zmierzających do ustalenia jednolitych zasad oraz trybu sprawowania nadzoru nad realizacją omówionego w wystąpieniu pokontrolnym przedsięwzięcia inwestycyjnego, w tym nad wykonaniem przez PPL wniosków pokontrolnych Izby.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy o NIK, przedstawiła Ministrowi Infrastruktury ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska Naczelnego Dyrektora PPL przez p. Z. Lesieckiego - ze względu na nieprawidłowości do których dopuścił w trakcie prowadzenia skontrolowanego przetargu.

Minister Infrastruktury złożył w terminie ustawowym zastrzeżenia do Kolegium NIK. Zastrzeżenia dotyczyły wszystkich ocen i uwag, z wyjątkiem negatywnej oceny dotyczącej niewłaściwej koncepcji przeprowadzenia przetargu (podobnie jak Naczelnny Dyrektor PPL). Na posiedzeniu w dniu 2 lipca 2003 r., Kolegium NIK oddaliło w większości zastrzeżenia Ministra Infrastruktury, uwzględniając tylko te, które dotyczyły negatywnej oceny odnoszącej się do struktur organizacyjnych niezbędnych do sprawowania nadzoru nad rozbudową i modernizacją MPL Warszawa - Okęcie Terminal 2, jak również negatywnej oceny czynności kontrolnych przeprowadzonych przez Zespół Kontrolny w Ministerstwie Infrastruktury.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Minister Infrastruktury poinformował NIK, iż do końca sierpnia 2003 r. zostanie przedstawiony do akceptacji Ministra projekt dokumentu

określającego zasady i tryb sprawowania nadzoru Ministra Infrastruktury nad PPL, w tym nad przedsięwzięciem inwestycyjnym, będącym przedmiotem kontroli Izby. Do początku października 2003 r. dokonana zostanie ocena stanu realizacji tego przedsięwzięcia. Ponadto, do początku grudnia 2003 r., dokonana zostanie ocena działalności PPL w świetle zadań Ministra Infrastruktury w zakresie transportu lotniczego. W opinii Ministra powyższe działania stwarzają możliwość realizacji wniosku pokontrolnego, dotyczącego dokonania oceny działalności PPL oraz jego kierownictwa w zakresie prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia przetargu, na październikowym posiedzeniu Kierownictwa Resortu.

Efekty finansowe ustalone w toku kontroli, to kwota 444 tys. zł., wydatkowana niegospodarnie przez kierownictwo PPL na nieprzydatne opracowania firm zewnętrznych⁴³ oraz kwota 1.013 tys. zł., wydatkowana na podstawie umów zawartych z naruszeniem obowiązujących w PPL przepisów, zawierających niekorzystne, z punktu widzenia gospodarności, postanowienia dla przedsiębiorstwa.⁴⁴

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 29 sierpnia 2003 r.

⁴³ opisane w punkcie 3.1.3 Informacji.

⁴⁴ opisane w punkcie 3.1.4 Informacji.

Załącznik Nr 1 - Szczegółowe kalendarium przetargu.

- 23.05.2000r. - Zarządzenie Naczelnego Dyrektora PPL Nr 69/2000 powołujące Komisję Przetargową.
- 10.08.2000r. - Ogłoszenie prasowe „Zaproszenie do prekwalifikacji” opublikowane w dzienniku „Rzeczpospolita”, „Financial Times” oraz biuletynie zamówień Unii Europejskiej.
- od 10.08 do
- 26.09.2000r.- Pobieranie materiałów prekwalifikacyjnych wg zestawienia zbiorczego na dzień 26.09.2000r. (45 firm).
- 29.09.2000r. - Złożenie wniosków prekwalifikacyjnych w siedzibie Zamawiającego; 14 firm złożyło w terminie, dwie firmy, złożyły wnioski po wyznaczonym czasie, w związku z tym nie były one otwierane i rozpatrywane.
- 27.10.2000r. - Protokół z wyboru wnioskodawców – spośród 14 firm biorących udział w prekwalifikacji do I etapu zakwalifikowano 7 firm.
- 30.10.2000r. - Zatwierdzenie przez Naczelnego Dyrektora PPL wyboru dokonanego przez Komisję Przetargową dopuszczającą do I etapu przetargu 7 firm.
- 18.12.2000r. - Zatwierdzenie przez Dyrektora Naczelnego PPL dokumentacji przetargowej I etapu.
- 20.12.2000r. - Pobranie materiałów I etapu przetargu przez 6 firm.
- 12.02.2001r. - Złożenie i otwarcie ofert I etapu przetargu (6 firm).
- 16.03.2001r. - Protokół z wyboru oferentów do II etapu przetargu. Do II etapu zaklasyfikowano Konsorcjum T2 oraz Konsorcjum Hochtief .
- Zmiana na stanowisku Dyrektora Naczelnego PPL.**
- 23.04.2001r. - Przekazanie protokołu z dokonanego przez Komisję Przetargową wyboru, Tymczasowemu Kierownikowi PPL.
- 25.04.2001r. - Zatwierdzenie Protokołu Komisji przez Tymczasowego Kierownika PPL.
- 26.04.2001r. - Odebranie przez Oferentów informacji o wynikach I etapu przetargu.
- 27.04.2001r. - Protest Eurokonsorcjum.
- 02.05.2001r. - Protest Konsorcjum Skanska International.
- 09.05.2001r. - Odpowiedź Komisji Przetargowej do Eurokonsorcjum oddalająca wniesiony protest.

- 09.05.2001r. - Odpowiedź Komisji Przetargowej na protest Konsorcjum Skanska International.
- 09.05.2001r. - Protest Konsorcjum Strabag.
- 16.05.2001r. - Odpowiedź Komisji Przetargowej na protest Konsorcjum Strabag.
- 18.05.2001r. - Odpowiedź Tymczasowego Kierownika PPL na odwołanie Konsorcjum Skanska International uwzględniające złożone przez oferenta odwołanie i informujące o uchyleniu czynności I etapu przetargu w stosunku do wszystkich oferentów wyłonionych w drodze prekwalfikacji oraz informujące jednocześnie o powtórzeniu procedury przetargowej I etapu przetargu.
- 18.05.2001r. - Wysłanie informacji do wszystkich oferentów o uchyleniu w całości czynności I etapu przetargu i powtórzeniu procedury przetargowej I etapu przetargu.
- 18.05.2001r. - Komunikat prasowy PPL informujący o uchyleniu czynności I etapu przetargu.
- 22.05.2001r. - Zarządzenie nr 63 Tymczasowego Kierownika PPL odwołujące 12 osób z Komisji Przetargowej i jednocześnie powołujące nowy 14 osobowy skład Komisji Przetargowej.
- 06.07.2001r. - Pismo NDPPL do oferentów zapraszające do udziału w I etapie wznowionego postępowania przetargowego.
- 12.07.2001r. - Pobranie przez oferentów nowych, uszczegółowionych materiałów powtórzonego I etapu przetargu.
- 24.07.2001r. - Wizja lokalna oferentów na terenie Portu Lotniczego Warszawa Okęcie.
- 23.08.2001r. - Złożenie i otwarcie ofert powtórzonego I etapu przetargu.
- 03,04,05.09.2001r. - Dokonanie prezentacji złożonych ofert przez poszczególnych oferentów.
- 20.09.2001r. - Protokół Komisji Przetargowej z wyboru oferentów dopuszczonych do II etapu przetargu (3 firmy).
- 24.09.2001r. - Zatwierdzenie dokonanego wyboru Komisji przetargowej przez ND PPL.
- 25.09.2001r. - Powiadomienie Konsorcjów o wynikach powtórzonego I etapu przetargu.
- 01.10.2001r. - Protest firmy Konsorcjum T2.
- 02.10.2001r. - Protest Eurokonsorcjum.
- 02.10.2001r. - Protest Konsorcjum Skanska International.

- 05.10.2001r. - Powiadomienie 6-ciu Konsorcjów o złożeniu protestów przez 3 Konsorcja, które nie zostały zakwalifikowane do II etapu przetargu.
- 12.10.2001r. - Dostarczenie do oferentów informacji o rozstrzygniętych przez Komisję Przetargową wniesionych protestów.
- 15.10.2001r. - Złożenie przez oferentów odwołań do NDPPL od rozstrzygnięć protestów przez Komisję Przetargową.
- 22.10.2001r. - Dostarczenie oferentom wyników rozstrzygnięcia odwołań przez Naczelnego Dyrektora PPL.
- 05.11.2001r. - Złożenie przez Konsorcjum T2 w trybie art. 54 Ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” do Ministra Infrastruktury o zbadanie zgodności z prawem toku postępowania przetargowego.
- 20.11.2001r. - Pobrane przez trzy Konsorcja zakwalifikowane do dalszego udziału w przetargu, materiałów przetargowych II etapu.
- 30.11.2001r. - Wizja lokalna dla oferentów w Porcie Lotniczym Warszawa – Okęcie.
- 05.12.2001r. - Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury na wniosek złożony przez Konsorcjum T2 z dnia 05.11.2001 r.
- 12.12.2001r. - Oddalenie przez Ministerstwo Infrastruktury wniosku złożonego przez Eurokonsorcjum dotyczącego uchylecia decyzji NDPPL.
- Zmiana na stanowisku Naczelnego Dyrektora PPL.**
- 31.12.2001 r. – Powołanie nowego NDPPL.
- 07.01.2002r. - Decyzja NDPPL o zmianie terminu składania ofert II etapu przetargu z dnia 15.01.2002r. na dzień 15.03.2002r. Dostarczenie tej decyzji w dniu 08.01.2002 r. oferentom.
- 08.03.2002r. - Wprowadzenie przez Zamawiającego uzupełnień i zmian do materiałów przetargowych II etapu przetargu i przekazanie ich oferentom.
- 12.03.2002r. - Odpowiedzi trzech oferentów o niemożności wprowadzenia zmian w ofertach w tak krótkim okresie czasu.
- 14.03.2002r. - Podjęcie decyzji przez ND PPL o unieważnieniu II etapu przetargu. Jednocześnie zaproszenie oferentów do uczestnictwa w powtórzonym II etapie przetargu – poinformowanie o terminie pobrania materiałów przetargowych II etapu przetargu w dniu 28.03.2002r.
- 28.03.2002r. - Przekazanie Oferentom kompletu materiałów przetargowych II etapu przetargu.

- 17.04.2002r. - Wizja lokalna pawilonu VIP na terenie Wojskowego Portu Lotniczego.
- 09.05.2002r. - Złożenie przez trzy Konsorcja ofert II etapu przetargu.
- 14.05.2002r. - Prezentacja oferty Konsorcjum Ferrovial Agroma S.A., Budimex S.A., Estudio Lamela S.L.
- 15.05.2002r. - Prezentacja oferty Konsorcjum Hochtief .
- 16.05.2002r. - Prezentacja oferty Konsorcjum Strabag,
- 22.05.2002r. - Wysłanie do oferentów pytań formalno-prawnych dotyczących złożonych ofert.
- 23.05.2002r. - Wysłanie do oferentów pytań techniczno-operacyjnych dotyczących złożonych ofert, przygotowanych na bazie opracowań trzech konsultantów Zamawiającego, tj.: IATA, SWK, ABA Targowscy.
- 28.05.2002r. - Na wniosek Komisji Przetargowej powołanie przez NDPPL Zespołu 11 specjalistów – pracowników PPL do przygotowania analizy porównawczej złożonych ofert II etapu, jako materiału pomocniczego dla prac Komisji.
- 12.06.2002r. - Wysłane do dwóch oferentów, Konsorcjum Ferrovial Agroman S.A., Budimex S.A., Estudio Lamela S.L. oraz Konsorcjum Strabag pytań natury techniczno, powstałych w wyniku analizy ofert we współpracy Komisji Przetargowej i zespołu specjalistów PPL.
- 20.06.2002r. - Spotkanie Komisji Przetargowej i Zespołu specjalistów PPL z przedstawicielami Konsorcjum Strabag w celu wyjaśnienia wszystkich wątpliwości zawartych w pytaniach skierowanych do oferenta i udzielonych przez niego pisemnych odpowiedzi.
- 25.06.2002r - Spotkanie Komisji Przetargowej i Zespołu specjalistów PPL z przedstawicielami Konsorcjum Ferrovital Agroma S.A., Budimex S.A., Estudio Lamela S.A., w celu wyjaśnienia wszystkich wątpliwości zawartych w pytaniach skierowanych do oferenta i udzielonych przez niego pisemnych odpowiedzi.
- 26.06.2002r. - Głosowanie Komisji Przetargowej, w wyniku którego wyłoniono Konsorcjum Ferrovial Agroma S.A., Budimex S.A., Estudio Lamela S.L. – jako generalnego wykonawcę projektu, przedstawienie Naczelnemu Dyrektorowi PPL do zatwierdzenia Protokołu Końcowego.
- 27.06.2002r. - Zatwierdzenie przez NDPPL wyboru Komisji Przetargowej.