

*ujednolicony tekst wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli nr KPK-KPO.443.237.2015 z 12 stycznia 2016 r.*



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.006.02.2015

S/15/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/15/002 – „Przebudowa części lotniska wojskowego w Gdyni Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Ryszard Łukajtis, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95487 z 23 czerwca 2015 r. Mirosław Wiklik, p.o. wicedyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, na podstawie legitymacji służbowej nr 16153. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.: 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kosakowie, 81-198 Kosakowo, ul. Żeromskiego 69 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Władzik, Wójt Gminy Kosakowo (dalej: „Wójt Gminy”) <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str.: 3-4)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Zamiar wykorzystania części lotniska wojskowego w Gdyni Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego (dalej: „lotnisko w Gdyni”) powstał w 2005 r.¹ W latach 2006-2008 opracowano szereg dokumentów analitycznych dotyczących tego przedsięwzięcia, przy czym całość opracowań uzasadniających budowę lotniska w Gdyni i określenie jego optymalnych parametrów została zlecona przez Samorząd Województwa Pomorskiego i Miasto Gdynia. Gmina Kosakowo nie zlecała wykonania żadnych tego typu opracowań, co wynikało z jej ograniczonych możliwości finansowych. Wykonane analizy dotyczące m.in. sytuacji na europejskim, polskim i pomorskim rynku przewozów pasażerskich i lotniczego rynku cargo oraz tendencji na tych rynkach posłużyły przygotowaniu wieloletnich prognoz w zakresie popytu na usługi lotnicze w regionie Trójmiasta, dla różnych scenariuszy (bazowego, optymistycznego i pesymistycznego), które uzasadniały realizację tego przedsięwzięcia. Budowa lotniska w Gdyni nawiązywała także do strategicznych celów określonych w krajowych i regionalnych dokumentach dotyczących rozwoju portów lotniczych w Polsce², a jego budowę ujęto w wykazie lotnisk wojskowych, które mogły być wykorzystane na potrzeby lotnictwa cywilnego³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna; jeżeli sformułowania oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² M.in. w:

1) „Analizie możliwości przystosowania lotniska Oksywie do obsługi cywilnego ruchu lotniczego, przewoźników niskokosztowych, czarterów i general aviation” – opracowanie wykonane w czerwcu 2006 r. przez Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych Polconsult w Warszawie (na zlecenie Miasta Gdyni);

2) „Studium strategicznego rozwoju sieci lotnisk na terenie województwa pomorskiego do roku 2025” – opracowanie wykonane w maju 2008 r. przez Konsorcjum firm PriceWaterHouseCoopers Polska i York Aviation LLP (na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego);

3) „Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych” – przyjętą uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r.;

4) „Regionalnej strategii rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007-2020” – przyjętej we wrześniu 2008 r. przez Sejmik Województwa Pomorskiego.

³ Załącznik Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów 24 grudnia 2008 r. w sprawie wykazu lotnisk wojskowych, które mogą być wykorzystane na potrzeby lotnictwa cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 485 ze zm.).

W lipcu 2007 r. Gmina Kosakowo wspólnie z Miastem Gdynia utworzyły spółkę Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo (dalej: „Spółka”), której zadaniem było dostosowanie części lotniska wojskowego w Gdyni Oksywiu dla potrzeb cywilnych, a docelowo jego eksploatację (zarządzanie). Na zadania realizowane przez Spółkę Gmina Kosakowo przekazywała środki poprzez objęcie w niej udziałów pokrytych przede wszystkim wkładem niepieniężnym w postaci przysługującej Gminie Kosakowo wymagalnej wierzytelności od Spółki z tytułu czynszu za dzierżawę terenu pod lotnisko. Do reprezentowania Gminy Kosakowo w postępowaniu notyfikacyjnym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przed Komisją Europejską w sprawie udzielenia wsparcia ze środków publicznych dla Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. przeznaczonego na budowę i uruchomienie lotniska cywilnego w Gdyni Wójt Gminy udzielił pełnomocnictwa Prezydentowi Miasta Gdyni. Już po wykonaniu szeregu robót na lotnisku w Gdyni Komisja Europejska (dalej: „KE”) dwiema decyzjami⁴ uznała środki przekazane Spółce przez Gminy Kosakowo i Miasto Gdynia (z wyłączeniem środków wykorzystanych na inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie) za pomoc państwa, która została wprowadzona w życie przez Polskę w sposób niezgodny z prawem, tj. z naruszeniem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i w związku z powyższym nakazała ich zwrot, zakazując jednocześnie dalszego finansowania budowy lotniska ze środków publicznych. Brak innych źródeł finansowania uniemożliwił zakończenie inwestycji i uruchomienie lotniska chociażby w zakresie lotnictwa ogólnego (general aviation). Do momentu wydania decyzji przez KE Gmina Kosakowo przekazała Spółce 6.279 tys. zł⁵, które według stanu na dzień zakończenia kontroli nie zostały zwrócone, przed wszystkim z powodu ogłoszenia upadłości Spółki.

Do dnia zakończenia kontroli nie zakończyło się również postępowanie, w którym Gmina Kosakowo zaskarżyła decyzje KE; pozostaje więc w mocy decyzja KE nakazująca zwrot udzielonej pomocy i zakaz jej dalszego udzielania ze środków publicznych. Gmina oczekuje na ostateczne rozstrzygnięcie toczących się postępowań przed organami UE. Z uwagi na to, że majątek Spółki pozostaje pod zarządem Syndyka, Gmina Kosakowo, poza działaniami prowadzonymi przez Kancelarię Prawną, nie podejmuje czynności związanych z kontynuowaniem przedsięwzięcia lub wykorzystaniem wybudowanych obiektów.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli wybudowana infrastruktura (budynek wielofunkcyjny z pomieszczeniami dla lotniskowej straży pożarnej, służby celnej, policji, służby lotniskowej i administracji, baza paliw ze stacją średniego napięcia, system świetlnych pomocy nawigacyjnych głównej drogi startowej, zaawansowany w 95 % terminal general aviation) oraz zakupione wyposażenie (m.in. dla systemu łączności, monitoringu oraz pojazdy ppoż. i cysterny) pozostają niewykorzystane.

⁴ Z dnia 11.02.2014 r. oraz z dnia 26.02.2015 r.

⁵ Poprzez objęcie udziałów w Spółce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania będące podstawą przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia i jego finansowania

Opis stanu faktycznego

1.1. Zamiar budowy lotniska w Gdyni został zainicjowany 29 kwietnia 2005 r. podpisaniem listu, w którym jego sygnatariusze wyszli ze wspólną inicjatywą stworzenia dogodnych warunków dla funkcjonowania tanich linii lotniczych w tej części kraju. Wyrażono także pragnienie, aby planowane lotnisko w Gdyni oraz funkcjonujący już wówczas Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy w Gdańsku w awaryjnych sytuacjach współpracowały ze sobą⁶.

(dowód: akta kontroli str.: 244)

1.2. W dniu 19 lipca 2007 r. Rada Gminy Kosakowo podjęła uchwałę Nr XI/64/07 w sprawie utworzenia przez Gminę Kosakowo, wspólnie z Miastem Gdynia, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo”. Zgodnie z § 2 ww. uchwały podstawowym przedmiotem działalności Spółki miała być działalność portów lotniczych, obsługa naziemna statków powietrznych, działalność wspomagająca transportu lotniczego pozostała⁷. Kapitał zakładowy Spółki miał wynosić 50.000 zł i dzielić się na 50 równych udziałów po 1.000 zł, z tego Gmina Kosakowo miała objąć 20 udziałów.

W uzasadnieniu do uchwały podano m.in. że:

- na początku celem Spółki będzie dostosowanie części lotniska wojskowego w Gdyni Oksywiu dla potrzeb cywilnych, a docelowo zakłada się jego eksploatację oraz podejmowanie wszelkich działań związanych z obsługą lotniczego ruchu pasażerskiego i towarowego, w tym międzynarodowego przejścia granicznego na terenie Portu;
- utworzenie podmiotu wynika z potrzeby zapewnienia obsługi lotniczej w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych mieszkańców i przedsiębiorców m.in. Kosakowa oraz pozostałych obszarów województwa pomorskiego obsługiwanych dotychczas przez Port Lotniczy w Gdańsku, w związku z dynamicznym przyrostem ilości pasażerów, których liczba przekroczy wkrótce przepustowość w Porcie Lotniczym w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str.: 5-23)

Wójt Gminy wyjaśnił, że przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do realizacji ww. przedsięwzięcia Gmina Kosakowo współdziałała z Miastem Gdynia, „które przeprowadziło niezbędne ekspertyzy oraz pokryło koszty ich sporządzenia. Pracownicy Urzędu Gminy Kosakowo otrzymali zapewnienie, iż przygotowanie analiz inwestycyjnych powierzono fachowcom z renomowanych specjalistycznych firm, którym zlecono przygotowania analiz dot. wszelkich

⁶ W dniu 29 kwietnia 2005 r. podpisany został List intencyjny, w którym jego sygnatariusze wyrazili wolę (wspólną inicjatywę) „realizacji projektu zmierzającego do zaadaptowania, rozszerzenia oraz wykorzystania bazy Lotnictwa Marynarki Wojennej w Gdyni na potrzeby działalności lotnictwa cywilnego”. List został podpisany przez: Ministra Obrony Narodowej, Dowódcę Marynarki Wojennej, Wojewodę Pomorskiego, Marszałka Województwa Pomorskiego, Prezydentów Miast Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz Wójta Gminy Kosakowo.

⁷ Pozostała działalność obejmowała: organizację turystyki, działalność pośredników turystycznych, działalność agentów turystycznych, działalność turystyczną pozostałą, przeładunek towarów w pozostałych punktach przeładunkowych, magazynowanie i przechowywanie towarów w pozostałych składowiskach, transport pasażerski rozkładowy pozostały, obsługę nieruchomości, hotele i motele z restauracjami, restauracje i inne placówki gastronomiczne, prowadzenie barów, działalność stołówek i catering.

ryzyk związanych z realizacją tego projektu inwestycyjnego. Przygotowanie tych analiz wiązało się z znacznymi kosztami, które przekraczały wówczas możliwości budżetowe Gminy Kosakowo. Dlatego też koszty te zobowiązało się pokryć Miasto Gdynia”.

(dowód: akta kontroli str.: 136-138)

1.3. Spółka została utworzona w dniu 23 lipca 2007 r.⁸ Zakres przedmiotowy działalności oraz wysokość kapitału zakładowego określone w umowie były zgodne z ww. uchwałą Rady Gminy Kosakowo, a początkowy wkład pieniężny w kwocie 20.000 zł, wniesiony w dniu 3 sierpnia 2007 r. pozwolił na objęcie 20 udziałów. Spółka prowadziła działalność do 7 maja 2014 r., tj. do dnia ogłoszenia jej upadłości przez Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ.⁹

(dowód: akta kontroli str.: 24-33, 400-402)

W latach 2007 – 2013 Gmina Kosakowo zwiększyła swoje udziały w Spółce do 6.279 udziałów o wartości 6.279.000 zł, w następujący sposób:

- w grudniu 2007 r. – o 80 udziałów pokrytych wkładem pieniężnym¹⁰;
- we wrześniu 2011 r. – o 1779 udziałów pokrytych wkładem niepieniężnym¹¹ w postaci przysługującej Gminie Kosakowo wymagalnej wierzytelności od Spółki w wysokości 1.779.000 zł z tytułu czynszu za 2011 r., wynikającego z umowy dzierżawy terenu pod lotnisko¹²;
- w czerwcu 2012 r. i w maju 2013 r. – po 2200 udziałów pokrytych wkładem niepieniężnym w postaci wymagalnych wierzytelności w wysokości po 2.200.000 zł z tytułu czynszu dzierżawnego terenu pod lotnisko za lata 2012 – 2013¹³.

Objęcie 6.279 udziałów w Spółce oznaczało, że udział Gminy Kosakowo w kapitale założycielskim wyniósł 6,88 % (pozostałe udziały objęło Miasto Gdynia).

Podwyższenie kapitału w latach 2011-2013 było zgodne z umową wspólników Spółki zawartą w dniu 11 marca 2011 r. Środki miały być wykorzystane na działalność inwestycyjną.

W kolejnych latach (2014-2040) Gmina Kosakowo miała wnosić wkłady niepieniężne o łącznej wartości 58.721 tys. zł (po 2.200 tys. zł w latach 2014-2039 i 1.521 tys. zł w 2040 r.), jednak ze względu na wstrzymanie realizacji przedsięwzięcia do dalszego dokapitalizowania Spółki nie doszło, a umowa wspólników została przez Wójta Gminy wypowiedziana z dniem 28 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.: 34-75, 258-260, 390-397)

1.4. Tereny pod przyszłe lotnisko zostały wydzierżawione Spółce przez Gminę Kosakowo na podstawie umowy z dnia 11 marca 2011 r. Łącznie Spółce

⁸ Akt notarialny Repertorium A nr 4921/2007 z dnia 23 lipca 2007 r. podpisany przez Wójta Gminy Kosakowo i dwóch wiceprezydentów Miasta Gdyni.

⁹ Zarząd Spółki w dniu 12 marca 2014 r. złożył wniosek o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację jej majątku, uzasadniając wniosek tym, że od 1 marca 2014 r. wystąpiły problemy z bieżącą płynnością przy braku możliwości pozyskania finansowania od wspólników i źródeł zewnętrznych, a istniejące nieuregulowane zobowiązania (łącznie 108.513 tys. zł wg stanu na 31 marca 2014 r.) przekroczyły wartość jej majątku. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku, VI Wydział Gospodarczy, postanowieniem z 7 maja 2014 r. ogłosił upadłość Spółki.

¹⁰ Na podstawie uchwały Rady Gminy Nr XV/121/2007 z dnia 19 grudnia 2007 r.

¹¹ Na podstawie uchwały Rady Gminy Kosakowo Nr XIII/81/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r. Podwyższenie kapitału o kwotę 1.779.000 zł zostało potwierdzone zawarciem Aktu notarialnego Repertorium A Nr 4799/2011 z dnia 26 lipca 2011 r.

¹² Umowa dzierżawy gruntu Nr GGN.72243.59 D.2010.JK zawarta w dniu 11 marca 2011 r. pomiędzy Gminą Kosakowo a Spółką.

¹³ Na podstawie uchwał Rady Gminy Kosakowo Nr XXIII/34/2012 z dnia 26 kwietnia 2012 r. i Nr XXXIX/15/2013 z dnia 28 lutego 2013 r. Podwyższenie kapitału zostało potwierdzone zawarciem Aktów notarialnych: Repertorium A Nr 2063/2012 z dnia 5 kwietnia 2013 r. i Repertorium A Nr 1616/2013 z dnia 8 kwietnia 2013 r.

wydzierżawiono 253,6577 ha, z tego 252,8759 ha stanowiły grunty Skarbu Państwa oddane Gminie Kosakowo do bezpłatnego użytkowania przez Wojewodę Pomorskiego na podstawie umowy z 9 września 2010 r.¹⁴, a pozostałe 0,7818 ha stanowiły własność Gminy Kosakowo. Obydwie umowy (użyczenia i dzierżawy) zawarto na 30 lat (do 9 września 2040 r.). Za wydzierżawiony grunt Spółka zobowiązała się do zapłaty czynszu dzierżawnego, płatnego w 2011 r. do 30 czerwca, a w latach 2012-2040 – do 31 marca.

(dowód: akta kontroli str.: 76-97)

Zgodnie z postanowieniami ww. umów (użyczenia i dzierżawy), w przypadku zakończenia działalności przez podmiot zarządzający lotniskiem, wszelkie inwestycje zrealizowane na użyczonych (a następnie wydzierżawionych) nieruchomościach przechodzą na rzecz właściciela (Skarb Państwa) bez prawa do odszkodowania, w tym za utracone korzyści oraz bez prawa zwrotu nakładów na rzecz nieruchomości objętych tymi umowami.

(dowód: akta kontroli str.: 82, 91-92)

Zakres i sposób wspólnej, bezpiecznej eksploatacji lotniska z wojskowym użytkownikiem lotniska zostały określone w umowie operacyjnej, zawartej przez Spółkę 7 marca 2011 r. z 43 Bazą Lotnictwa Morskiego w Gdyni¹⁵ (był to wymóg zawarty w § 2 pkt 3 umowy dzierżawy).

(dowód: akta kontroli str.: 142-170)

Ocena cząstkowa

Gmina Kosakowo przystąpiła do wspólnego przedsięwzięcia polegającego na budowie lotniska w Gdyni, po uzyskaniu zapewnienia głównego inicjatora (Miasto Gdynia) o wykonaniu niezbędnych opracowań analitycznych uzasadniających jego realizację. Po uzyskaniu zgody Rady Gminy utworzono podmiot do bezpośredniej realizacji tej inwestycji (a w przyszłości zarządzania lotniskiem), określono zasady jej finansowania, środki na finansowanie inwestycji przekazywano po uzyskaniu zgody Rady Gminy, wydzierżawiono tereny, na których zamierzano wybudować lotnisko oraz zapewniono opracowanie dokumentu zawierającego zakres i sposób wspólnej, bezpiecznej eksploatacji lotniska z wojskowym użytkownikiem lotniska.

2. Finansowanie przedsięwzięcia, wstrzymanie jego realizacji, działania podjęte po decyzji Komisji Europejskiej z 11 lutego 2014 r. oraz plan dalszego kontynuowania przedsięwzięcia lub wykorzystania lotniska

2.1. Budowa obiektów i zakup wyposażenia lotniska w Gdyni były finansowane w całości ze środków przekazanych przez udziałowców Spółki na

¹⁴ Umowę użyczenia zawarto w uzgodnieniu z przedstawicielami Jednostki Wojskowej Nr 4651 w Gdyni, Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni oraz Prezydenta Miasta Gdyni. Na gruntach tych stanowiących własność Skarbu Państwa ustanowiony był trwały zarząd na rzecz Ministerstwa Obrony Narodowej – Rejonowego Zarządu Infrastruktury w Gdyni. W umowie użyczenia zapisano, że przedmiot użyczenia zostaje przekazany Gminie Kosakowo w celu realizacji zadań związanych z projektem powołania i funkcjonowania na obszarze Gminy Kosakowo i Gminy Miasta Gdynia lotniska cywilnego użytku publicznego, realizowanego wspólnie z Gminą Miasta Gdyni, w szczególności założenia i zarządzania lokalnym lotniskiem użytku publicznego Gdynia-Kosakowo (zwanym Portem Lotniczym „Gdynia-Kosakowo”) współużytkowanym z wojskowym użytkownikiem lotniska. Zgodnie z § 4 ust. 5 umowy użyczenia Gminie Kosakowo przysługiwało prawo oddania przedmiotu użyczenia do korzystania, np.: w najem, dzierżawę lub użyczenie, wyłącznie na rzecz podmiotu zakładającego lub zarządzającego lotniskiem.

¹⁵ W umowie tej ustalono m.in. zakres i sposób korzystania z poszczególnych obiektów i urządzeń lotniska, lotniczych urządzeń naziemnych, funkcjonowanie lotniskowych służb ruchu lotniczego, utrzymania i eksploatacji lotniska, współpracy w zakresie ochrony lotniska, prowadzenia ochrony meteorologicznej, ochrony środowiska, planowania i realizacji remontów oraz inwestycji.

podwyższenie jej kapitału zakładowego. Gmina Kosakowo przekazała łącznie 6.279 tys. zł, obejmując 6.279 udziałów¹⁶. Do reprezentowania Gminy Kosakowo w postępowaniu notyfikacyjnym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przed Komisją Europejską w sprawie udzielenia wsparcia ze środków publicznych dla Spółki przeznaczonego na budowę i uruchomienie lotniska w Gdyni Wójt Gminy udzielił w dniu 12 września 2011 r. pełnomocnictwa Prezydentowi Miasta Gdyni¹⁷.

(dowód: akta kontroli str.: 458)

Ze środków przekazanych przez Gminę Kosakowo i Miasto Gdynia: wybudowano uzbrojenie terenu części cywilnej lotniska, drogę dojazdową wraz z parkingami, bazę paliw ze stacją średniego napięcia, budynek wielofunkcyjny (z pomieszczeniami dla straży pożarnej, służby celnej, policji, służby lotniskowej i administracji), system świetlnych pomocy nawigacyjnych głównej drogi startowej, wyremontowano płaszczyznę postoju statków powietrznych, zakupiono sprzęt i wyposażenie systemu łączności, monitoringu oraz pojazdy ppoż. i cysterny. Na ukończeniu jest terminal General Aviation (zaawansowanie prac na poziomie 95%) oraz system bezpieczeństwa oraz kontroli bagażu.

Do uruchomienia lotniska w ruchu lotnictwa ogólnego (GA) dla samolotów w kodzie A oraz B niezbędne są nakłady w kwocie około 2.500 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 390-399, 443-457)

Budowę lotniska w Gdyni wstrzymano, ponieważ KE w decyzji 2014/883/UE z 11 lutego 2014 r.¹⁸ stwierdziła m.in., że środki przekazane przez Miasto Gdynia i Gminę Kosakowo w okresie od dnia 28 sierpnia 2007 r. do dnia 17 czerwca 2013 r. na rzecz Spółki („w postaci zastrzyków kapitałowych w wysokości 91.714 PLN) oraz środki, które ww. podmioty zamierzają przekazać Spółce po 17 czerwca 2013 r.” na finansowanie ww. przedsięwzięcia, w rozumieniu art. 107 ust. 1 i 3 lit. c Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹ (dalej: „Traktat”), są pomocą publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Jednocześnie KE nakazała (Rzeczypospolitej Polskiej) odzyskanie od Spółki udzielonej pomocy łącznie z odsetkami (liczonymi za okresy od przekazania konkretnych kwot do dnia ich faktycznego odzyskania). Ponadto KE stwierdziła, że pomoc planowana po 17.06.2013 r. nie może zostać wdrożona.

(dowód: akta kontroli str. 171, 184, 222-223)

- 2.2.** Wójt Gminy w dniu 28 marca 2014 r. wezwał Spółkę do uiszczenia kwoty 6.279 tys. zł wraz z odsetkami w terminie 1 miesiąca od daty otrzymania wezwania (wezwanie bezskuteczne).

(dowód: akta kontroli: str. 240-242)

W związku z brakiem zwrotu ww. kwoty oraz ogłoszeniem upadłości Spółki Gmina Kosakowo w dniu 5 czerwca 2014 r. zgłosiła do masy upadłości wierzytelność w kwocie 11.104.586,72 zł, na którą składały się wierzytelność wynikająca z decyzji KE z 11.02.2014 r. oraz wierzytelność z tytułu

¹⁶ Objęcie udziałów w Spółce przez Gminę Kosakowo opisano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia.

¹⁷ W Dzienniku Urzędowym UE z dnia 9.12.2005 r. opublikowano Komunikat Komisji Europejskiej pn. „Wytyczne Wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych”, w których zapisano, m.in. że: „Wszelkie środki, które mogłyby stanowić pomoc państwa na rzecz portu lotniczego, powinny być zgłaszane, aby można było zbadać ich wpływ na konkurencję i wymianę między Państwami Członkowskimi lub stwierdzić ich zgodność” (art. 40); „W przypadkach, w których nie można wykluczyć obecności państwa, środek musi być zgłoszony” (art. 61).

¹⁸ Decyzja z 11.02.2014 r. Nr 2014/883/UE w sprawie środka SA.35388 (13/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia Kosakowo (Dz.U.UE. z 2014 r. L 357/51).

¹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

nieuiszczenia przez Spółkę czynszu za dzierżawę terenu w 2014 r. W kwietniu 2015 r. Gmina wystąpiła z wnioskiem o zwiększenie wierzytelności do kwoty 11.189.371,40 zł, na którą składały się:

- 6.279.000 zł – należność główna (wynikająca z decyzji KE);
- 653.649,82 zł – odsetki od ww. należności głównej;
- 4.256.721,57 zł (w tym: 4.201.355,77 zł – należność główna i 55.365,81 zł – odsetki liczone od 1 kwietnia 2014 r. do dnia ogłoszenia upadłości Spółki) – wierzytelność powstała z tytułu nieuiszczenia przez Spółkę należności wynikających z umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str.: 246-257)

Do dnia zakończenia kontroli NIK wierzytelność ta nie została uregulowana.

2.3. Niezależnie od działań zmierzających do odzyskania kwot wynikających z decyzji KE, Gmina Kosakowo podjęła następujące działania:

2.3.1. W dniu 8 kwietnia 2014 r. wniosła skargę do Sądu Unii Europejskiej na decyzję KE, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. W skardze podniesiono m.in. następujące argumenty:

- bezpodstawne przyjęcie przez KE, iż Gmina Kosakowo przekazała pomoc publiczną w sposób sprzeczny z art. 107 ust. 1 Traktatu w sytuacji, kiedy objęcie udziałów przez Gminę w Spółce stanowiło rozliczenie transakcji umowy dzierżawy gruntu, której warunków KE nie kwestionowała;
- nieuzasadnione wliczenie do kwoty podlegającej zwrotowi kosztów związanych z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, policją, służbą celną.

Decyzją z dnia 26.02.2015 r.²⁰ KE cofnęła decyzję z 11.02.2014 r. uznając, że część zastrzyków kapitałowych (na rzecz Spółki), która została wydana na inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie nie stanowią pomocy państwa i w tym zakresie KE sama uznała, że nie powinna ich kwestionować. W decyzji nie podano kwoty, którą należałoby by uznać za wydatek nie podlegający zwrotowi. W pozostałym zakresie postanowienia z decyzji 2014/883/UE zostały podtrzymane.

W dniu 23 kwietnia 2015 r. Gmina Kosakowo złożyła skargę na decyzję KE z 26.02.2015 r. wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości. Do dnia zakończenia kontroli brak było rozstrzygnięcia tej skargi przez KE.

2.3.2. Jednocześnie ze skargą Gmina wniosła (8.04.2014 r.) o zastosowanie środka tymczasowego w postaci zawieszenia wykonalności zaskarżonej decyzji KE. W dniu 20 sierpnia 2014 r. Sąd Unii Europejskiej Postanowieniem Prezesa Sądu wniosek oddalił, ponieważ jego zdaniem nie zdołano wykazać spełnienia przesłanki uzasadniającej zawieszenie wykonania decyzji²¹.

(dowód: akta kontroli str.: 261-268, 269-389)

²⁰ Decyzja z dnia 26.02.2015 r. w sprawie środka SA.35388 (2013/C)(ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo.

²¹ W sprawie T-217/14 R Gmina Kosakowo (Polska) przeciwko Komisji Europejskiej.

Obsługę prawną w ww. zakresie – na zlecenie Gminy Kosakowo – prowadziła Kancelaria Prawna z Gniezna, która do dnia zakończenia kontroli otrzymała wynagrodzenie w kwocie 139.223,15 zł.

(dowód: akta kontroli str.: 403-442)

2.4. Według stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, rozliczenie finansowe (wpływy i wydatki) na budowę lotniska w Gdyni przedstawiało się następująco:

Wpływy razem (z tytułu dzierżawy terenu): 11.532.081,37 zł;

Wydatki razem: 10.340.393,13 zł, z tego:

- 6.279.000 zł – objęcie udziałów w Spółce;
- 2.942.024,83 zł – kwota odprowadzona do właściwego urzędu skarbowego z tytułu naliczonego podatku VAT, w tym 785.619,37 zł podatku naliczonego w fakturach wystawionych Spółce w 2014 r., które nie zostały zapłacone²²;
- 980.145,15 zł – przekazano Ministerstwu Obrony Narodowej na zasilenie Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (zgodnie z § 4 ust. 4 umowy użyczenia)²³; w związku z brakiem zapłaty przez Spółkę czynszu za 2014 r. Gmina nie odprowadziła do Ministerstwa Obrony Narodowej żadnych środków;
- 139.223,15 zł – koszty zewnętrznej obsługi prawnej w postępowaniach przed organami UE.

Poza ww. wydatkami, w kosztach tego przedsięwzięcia należy uwzględnić zmniejszenie należnego Gminie Kosakowo podatku od nieruchomości w związku z przejęciem (w 2010 r.) 252,8759 ha gruntów w nieodpłatne użytkowanie. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni zmniejszył należny Gminie Kosakowo wymiar podatku od nieruchomości za lata 2010-2014 łącznie o 3.873.215,86 zł.

(dowód: akta kontroli str.: 98-135, 139-141)

Na dzień zakończenia kontroli strata Gminy Kosakowo na realizacji tego przedsięwzięcia wynosiła 2.681.527,62 zł.

2.5. Poza działaniami prowadzonymi przez Kancelarię Prawną Gmina Kosakowo nie podejmuje innych czynności związanych z kontynuowaniem przedsięwzięcia lub wykorzystaniem wybudowanych obiektów. Wynika to – jak wyjaśnił Wójt Gminy – z faktu, iż majątek Spółki jest pod zarządem Syndyka. Oczekuje się także na ostateczne rozstrzygnięcia toczących się postępowań przed organami UE.

(dowód: akta kontroli str.: 136-138)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Gmina Kosakowo w latach 2007-2013 udzieliła Spółce wsparcia ze środków publicznych (w formie objęcia udziałów w kapitale zakładowym) przed notyfikacją tych środków KE i wydaniem przez KE decyzji końcowej w sprawie projektowanej pomocy. Wprawdzie pełnomocnictwo do reprezentowania Gminy Kosakowo w postępowaniu notyfikacyjnym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przed Komisją Europejską w sprawie udzielenia wsparcia dla Spółki przeznaczonego na budowę i uruchomienie lotniska cywilnego w Gdyni

²² W dniu 27 marca 2015 r. Wójt Gminy i Syndyk Spółki w upadłości likwidacyjnej podpisali aneks Nr 2 do umowy dzierżawy przesuwający termin zapłaty czynszu dzierżawnego na dzień 31 grudnia, poczynając od 1 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str.: 96-97).

²³ Zgodnie z umową użyczenia podpisaną z Wojewodą Pomorskim Gmina Kosakowo zobowiązana została do przekazywania 30% dochodów uzyskanych z wykorzystania przedmiotu użyczenia na zasilenie Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.).

zostało udzielone przez Wójta Gminy Prezydentowi Miasta Gdyni, ale dopiero 12 września 2011 r., tj. już po przekazaniu Spółce pomocy w kwocie 1.879 tys. zł. Kolejne 4.400 tys. zł Gmina Kosakowo przekazała w latach 2012-2013.

Okazało się, że przekazanie środków przed ich notyfikacją w KE, stworzyło realne zagrożenie, że środki te mogą zostać uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. KE aktualnie zajmuje takie stanowisko i nakazała odzyskanie udzielonej pomocy. Naraziło to Gminę Kosakowo na trwające już blisko dwa lata postępowania procesowe przed organami UE. Na dzień zakończenia kontroli brak było ostatecznych rozstrzygnięć.

Ocena cząstkowa

Gmina Kosakowo zapewniła finansowanie przedsięwzięcia w kwocie 6.279 tys. zł podejmując ryzyko uznania go przez KE za niedozwoloną pomoc publiczną. Pod względem rzeczowym inwestycja została zrealizowana niemal w całości, lecz jej efekty nie są wykorzystywane.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK²⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 30 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
Joanna Wojnarowska


.....
podpis



²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096).