



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4113-01-02/2012

D/12/503

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/12/503 – Bieżące utrzymanie lotniczych przejść granicznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Anna Kępa-Biraga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080402 z dnia 13 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080401 z dnia 13 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o., ul. Kpt. M. Medweckiego 1, 32-083 Balice (zwany dalej „MPL”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Pamuła, Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 239-244)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie przez MPL bieżącego, sprawnego funkcjonowania przejścia granicznego oraz wywiązanie się z obowiązku fizycznego oddzielenia pasażerów lotów wewnętrznych od pasażerów innych lotów podlegających odprawie granicznej.

Jednocześnie NIK ocenia negatywnie niedoprowadzenie do porozumienia z Wojewodą Małopolskim, a w konsekwencji niezawarcie umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania z powierzchni i miejsc na terenie MPL, o której mowa w art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r., poz. 933 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2011 r.

Decydujący wpływ na taką sytuację miał nierozstrzygnięty do czasu zakończenia kontroli NIK spór pomiędzy MPL a Wojewodą Małopolskim dotyczący wielkości powierzchni wykorzystywanych przez organy kontroli granicznej.

W sporze tym MPL nie bierze pod uwagę stanowisk organów kontroli (Straży Granicznej i Izby Celnej), zgodnie z którymi organy te nie wykonują czynności służbowych w pomieszczeniach będących przedmiotem tego sporu. W opinii NIK MPL dąży do obciążania Wojewody kosztami utrzymania powierzchni lotniska, które nie służą czynnościom kontrolnym wykonywanym przez organy kontroli, a tym samym nie są niezbędne dla funkcjonowania przejścia granicznego. Powierzchnie te przede wszystkim zabezpieczają potrzeby lotniska związane z jego bieżącym funkcjonowaniem i charakterem prowadzonej działalności. Nie może stanowić uzasadnienia do zwiększenia tych powierzchni argument dotyczący sposobu wykonywania czynności służbowych przez organy kontroli. NIK nie podziela także argumentacji MPL, odnoszącej się do interpretacji obowiązujących przepisów prawa dotyczącej obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych.

NIK ocenia, że w pozycji negocjacyjnej Zarządu MPL nie zostały uwzględnione ponadto istotne czynniki, takie jak lokalizacja lotniczego przejścia granicznego – z mocy prawa – na

terenie MPL oraz związane z tym pośrednie korzyści jakie MPL uzyskuje w związku z funkcjonowaniem punktu odprawy granicznej dla pasażerów spoza strefy Schengen (tj. generowanie przychodów dla MPL), jak również fakt, że zadania związane z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego mają charakter zadań publicznych i podlegają ograniczeniom budżetowym.

Obecna sytuacja, w której Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (zwany dalej „MUW”) przekazuje, pomimo braku stosownej umowy, środki publiczne na utrzymanie przejścia granicznego, a Zarząd MPL zwraca te środki do budżetu jest niekorzystna dla obu stron. Zaznaczyć należy, że zarówno w 2011 r. jak i w 2012 r. MPL zwracał MUW otrzymane środki po upływie nawet pół roku, co umożliwiało MPL dysponowanie tymi środkami, pomimo że stanowisko Spółki odnośnie do zwrotów środków zostało wypracowane już w kwietniu 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena legalności ustalenia powierzchni i miejsc wykorzystywanych do realizacji zadania w zakresie bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Wojewoda Małopolski, zarządzeniem Nr 267/07 z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie zasięgu terytorialnego stałego lotniczego przejścia granicznego w Krakowie – Balicach, w porozumieniu z Komendantem Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu, Zarządem Portu oraz Dyrektorem Izby Celnej w Krakowie ustalił zasięg terytorialny stałego lotniczego przejścia w MPL Kraków – Balice. W zarządzeniu szczegółowo określono obszar stref zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

Integralną część opisywanego zarządzenia stanowiły 4 załączniki opisujące: zasięg terytorialny przejścia granicznego zaznaczony na planie ogólnym lotniska, strefy w terminalu międzynarodowym z podziałem na poszczególne kondygnacje budynku, strefy w terminalu cargo oraz strefy w terminalu krajowym. W ww. zarządzeniu nie określono powierzchni (w m²) zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

Reprezentanci MPL, Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej i Dyrektora Izby Celnej mieli różne stanowiska w kwestii zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego.

Zarząd MPL przedstawił swoje stanowisko odnośnie zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego w piśmie z 24 marca 2010 r., w którym wskazał, że w nowym zarządzeniu Wojewody określającym zasięg terytorialny przejścia granicznego na lotnisku Kraków – Balice należałoby rozszerzyć dotychczasowy zasięg o obszar drogi startowej i dróg kołowania oraz zawniósł o wprowadzenie korekt w zasięgu przejścia na obszarze terminali pasażerskich i cargo o strefy ogólnodostępne oraz budynki infrastruktury lotniskowej na styku strefy zastrzeżonej z ogólnodostępną. W opinii MPL powyższe odpowiada zakresowi obowiązków Straży Granicznej wynikających z zapisów art. 1 pkt 5, 5a, 5b, 5d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.).

Stanowisko p.o. Dyrektora Izby Celnej w Krakowie zostało przedstawione w piśmie z 29 marca 2010 r., w którym ujęto szczegółowo strefy MPL, które powinny znaleźć się w zasięgu przejścia granicznego.

Zastępca Komendanta Karpackiego Oddziału Straży Granicznej wyraził stanowisko w piśmie z 26 marca 2010 r., w którym wskazał, że zasadnym jest, aby obszar lotniczego przejścia granicznego obejmował jednolitą strefę, jak miało to miejsce w tamtym czasie.

W związku z powyższym obowiązujący zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego zlokalizowanego na obszarze MPL Kraków – Balice, ustalony zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 30 sierpnia 2007 r. nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 132-137, 150-152)

1.2. W związku z rozbudową terminala pasażerskiego, po uzgodnieniu z Komendantem Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, w 2006 r. dokonano oddzielenia pasażerów lotów

wewnętrznych od pasażerów innych lotów podlegających odprawie granicznej, zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze (w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2011 r.) oraz stosownie do wymogów art. 9 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujący przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) – Dz. U. L 105 z 13.04.2006 r., s.1.

(dowód: akta kontroli str. 198-206, 215-217)

1.3. Umowa najmu zawarta pomiędzy MPL a Wojewodą Małopolskim, której przedmiotem były pomieszczenia i powierzchnie znajdujące się na terenie lotniczego przejścia granicznego, przeznaczone na cele utrzymania tego przejścia została zawarta 3 kwietnia 2006 r. Przedmiotem tej umowy były m. in. następujące pomieszczenia:

Opis	Oznaczenie pomieszczenia	Powierzchnia (w m ²)
Poczekalnia	1028	45
Odbiór bagażu	1056	700
Poczekalnia VIP	1090	63
halla (poczekalnia pasażerów kier. Schengen)	1115	621,84
Poczekalnia	2154	569,46
gate 6	2158	16,08
gate 7	2159	16,95
gate 8	2160	16,08
Poczekalnia	2161	220,16
Razem	-	2 268,57

(dowód: akta kontroli str. 19-65)

Komendant Placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach, w piśmie z 25 marca 2009 r. do Dyrektora Wydziału Infrastruktury MUW poinformował, że Straż Graniczna w pomieszczeniach: 1115, 1056, 1090, 2154, 2161, 2158, 2159 i 2160 nie dokonuje czynności związanych z odprawami granicznymi a w pomieszczeniu 1028 czynności takie odbywają się sporadycznie.

Zastępca Dyrektora Izby Celnej w Krakowie, w piśmie z 26 marca 2009 r. poinformował MUW, że Służba Celna nie wykonuje czynności w pomieszczeniach: 1115, 1056, 1090, 2154, 2161, 2158, 2159 i 2160. W odniesieniu do pomieszczenia 1028 (salon VIP) funkcjonariusze dokonują czynności służbowych zgodnie z postanowieniami „Procedury obsługi pasażerów korzystających z usług VIP w MPL Kraków Balice”. Czynności prowadzone są jedynie w przypadku potrzeby dokonania odprawy celnej pasażerów korzystających z salonu VIP oraz ich bagażu podręcznego.

W toku kontroli NIK powyższe stanowiska zostały podtrzymane przez Komendanta Placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach oraz Dyrektora Izby Celnej w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 108-113, 456-468)

W trakcie przeprowadzonych oględzin ustalono m. in., że:

Na wydzielonych powierzchniach w pomieszczeniach nr: 1115 – hala odlotów i 2154 – poczekalnia pasażerów na kierunku Schengen funkcjonariusze Straży Granicznej przeprowadzali czynności związane z kontrolą bezpieczeństwa – w wydzielonych punktach kontroli bezpieczeństwa. Ponadto w części pomieszczenia 1115 wyznaczona była za pomocą taśm, strefa kolejowania do kontroli bezpieczeństwa w kierunkach Non Schengen. W pozostałych wymienionych w powyższym zestawieniu pomieszczeniach nie przebywali funkcjonariusze ani Straży Granicznej, ani Służby Celnej i nie były w nich wykonywane czynności służbowe związane z działalnością tych służb.

(dowód: akta kontroli str. 218-228, 230-232)

Zgodnie z art. 17ac ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej – który wszedł w życie z dniem 12 listopada 2011 r. – zarządzający lotniskiem, w przypadku tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, udzielają Straży Granicznej pomocy w zakresie organizacji kontroli granicznej niezbędnej do sprawnego jej przeprowadzania oraz są zobowiązani do uzgodnienia z właściwym komendantem placówki Straży Granicznej miejsca przeprowadzania kontroli granicznej osób przekraczających granicę wewnętrzną w rozumieniu kodeksu granicznego Schengen. Stosownie do art. 17 ac ust. 2 cytowanej ustawy do finansowania tych zadań stosuje się odpowiednio art. 17 ust. 2a.

Przejście graniczne w Krakowie – Balicach zostało ujęte w wykazie przejść granicznych planowanych do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej osób przekraczających

granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną (pismo Komendanta Głównego Straży Granicznej z 24 września 2012 r.).

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że: *Od listopada 2011 r. w powierzchniach i miejscach finansowanych przez Wojewodę Małopolskiego nie ujmowano powierzchni i miejsc służących ewentualnemu tymczasowemu przywróceniu kontroli paszportowej na kierunkach Schengen. W przypadku MPL tymi miejscami są jedynie stanowiska kontroli paszportowej. MPL obciąża Wojewodę Małopolskiego tylko kosztami powierzchni i miejsc, w których faktycznie odbywa się kontrola graniczna.*

Jednak Prezes Zarządu MPL stoi na stanowisku, że jest to wewnętrzne niedopatrzenie, które dzięki prowadzonej kontroli zostało wykryte i niezwłocznie zweryfikowane.

Ponadto Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła oraz Członek Zarządu MPL – Jan Gołąbek wyjaśnili, że obecnie MPL nie dokonał weryfikacji należności, a przedmiotowa kwestia poddana została szczegółowej analizie prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 322-335, 452-453, 491-496)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie art. 17ac ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej opłaty za powierzchnie mogą być pobierane przez zarządzającego lotniskiem tylko w sytuacji faktycznego tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej, a nie za samą gotowość do jej przywrócenia. Wyjaśnienia Zarządu MPL – w ocenie NIK – wskazują na działania, które mogą prowadzić do obciążenia Wojewody Małopolskiego za najem powierzchni i miejsc w sytuacji, gdy nie jest tymczasowo przywrócona kontrola graniczna, co byłoby niezgodne z obowiązującymi z tym zakresie przepisami prawa.

Opis stanu
faktycznego

1.4. Skład udziałowców MPL (stan na 31 grudnia 2011 r.) przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Nazwa Udziałowca	Wartość nominalna udziału w zł	Liczba udziałów	Łączna wartość udziałów w zł	Udział (%) w kapitale zakładowym Spółki	Wartość % głosów
1	Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”	500	154 264	77 132 000	76,19	76,19
2	Województwo Małopolskie	500	46 012	23 006 000	22,73	22,73
3	Gmina Kraków	500	2 104	1 052 000	1,04	1,04
4	Gmina Zabierzów	500	84	42 000	0,04	0,04
5	Razem:		202 464	101 232 000	100	100

(dowód: akta kontroli str. 14)

Port lotniczy (lotnisko wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz należące do MPL nieruchomości niezabudowane) zlokalizowany jest na następujących działkach:

- 7 działkach ewidencyjnych o łącznej powierzchni 32,7791 ha użyczonych przez Województwo Małopolskie na mocy umowy z dnia 23 grudnia 2010 r.;
- 6 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 249,095 ha stanowiących własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Rejonowego Zarządu Infrastruktury jednostki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej, użytkowanych na podstawie umowy dzierżawy;
- 47 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 34,3479 ha stanowiących własność MPL.

Powierzchnia zabudowana nieruchomości gruntowych na których położony jest Port wynosi ok. 51,1 ha.

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 229)

Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego Kraków – Balice MPL uzyskał 21 czerwca 2007 r. W szczególnych warunkach wykonywania działalności nie określono warunków dotyczących współpracy pomiędzy MPL a Wojewodą Małopolskim w zakresie bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 15-18)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak porozumienia MPL z Wojewodą Małopolskim w kwestii zapisów umowy najmu powierzchni i miejsc związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego wpływa na brak porozumienia pomiędzy tymi podmiotami w zakresie zmiany zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego. Skutkuje to brakiem możliwości wydania przez Wojewodę Małopolskiego nowego zarządzenia ustalającego zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego, na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 147, poz. 938).

Jednocześnie NIK nie wnosi uwag do działań MPL w zakresie dokonania fizycznego oddzielenia pasażerów lotów wewnętrznych od pasażerów innych lotów podlegających odprawie granicznej.

2. Ocena gospodarności działań podejmowanych w związku z realizacją zadania w zakresie bieżącego utrzymania lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu faktycznego

2.1. Faktyczne koszty ponoszone przez zarządzającego lotniskiem w związku z utrzymaniem powierzchni oraz miejsc portu lotniczego wykorzystywanych w celu realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego oraz koszty utrzymania 1 m² tych powierzchni i miejsc przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Łączne koszty utrzymania powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli (w zł) ¹⁾	4.453.255,01	5.361.134,91	4.171.794,74	4.143.420,10	2.068.671,45
Koszt utrzymania 1 m ² powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli (w zł) ²⁾	52,00	64,47	59,27	59,86	59,85
W dniu 31 stycznia 2009 r. wystawiono fakturę korygującą VAT do faktury VAT z 30 czerwca 2008 r. na kwotę brutto 336.790,03 zł. W przypadku zaliczenia tej kwoty do 2008 r. łączne koszty w 2008 r. wyniosłyby 4.790.045,04 zł, w 2009 r. 5.024.344,88 zł, a średni miesięczny koszt utrzymania 1 m ² wyniosłyby wówczas w 2008 r. 55,93 zł, w 2009 r. 60,42 zł.					

1) Łączne koszty ustalone na podstawie faktur wystawionych przez MPL na rzecz MUW

2) Średni miesięczny koszt

(dowód: akta kontroli str. 480, 482-486)

Umowa z 3 kwietnia 2006 r. określała, że Wojewoda będzie uiszczać w stosunku miesięcznym czynsz według stawek skalkulowanych dla poszczególnych powierzchni (terminal pasażerski, terminal cargo, kontener, miejsca parkingowe) oraz opłaty za świadczenia dodatkowe (centralne ogrzewanie, klimatyzacja, energia elektryczna, sprzątanie powierzchni, zużycie wody, oczyszczanie ścieków, wywóz nieczystości, konserwacja urządzeń teletechnicznych). W załączniku do powyższej umowy zawarto kalkulację kosztów za 1 m² powierzchni użytkowej w MPL sporządzoną przez MPL, obejmującą – w podziale na powierzchnie terminala cargo, pasażerskiego oraz kontenera – koszty amortyzacji, ubezpieczenia budynku, podatek od nieruchomości oraz narzut kosztów pośrednich na amortyzację w wysokości 67%. W załącznikach do przedmiotowej umowy zawarto także kalkulacje kosztów sprzątania pomieszczeń, klimatyzacji, centralnego ogrzewania, zużycia wody sporządzone przez MPL oraz kopie faktur VAT wystawionych na MPL za energię elektryczną oraz wywóz śmieci, jak również cennik usług telefonicznych na terenie MPL.

Stawki czynszu określone w umowie oraz aneksach były następujące:

Wyszczególnienie	Miesięczna stawka czynszu najmu (w zł)		
	wg umowy z 03.04.2006 (weszła w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 1 z 30.06.2006 (wszedł w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 5 z 27.09.2007 (wszedł w życie 01.10.2007)
Terminal pasażerski (m ²)	32,27	22,36	bez zmian
Terminal cargo (m ²)	9,85	11,15	bez zmian
Kontener (m ²)	7,25	4,36	bez zmian
Miejsca parkingowe (szt.)	62,72	62,72	bez zmian
Budynek administracyjny „Pogotowie” (m ²)	-	-	23,74

W załączniku do aneksu nr 1 do umowy zawarto kalkulację kosztów za 1 m² powierzchni użytkowej w MPL sporządzoną przez MPL (nie określono procentowej wielkości narzutu kosztów pośrednich na amortyzację, ale wartości te zmniejszyły się w przypadku terminala pasażerskiego i zwiększyły się w przypadku terminala cargo), natomiast w aneksie nr 5 do umowy nie przedstawiono kalkulacji kosztów za 1 m² powierzchni w budynku administracyjnym „Pogotowie”.

Oplaty za świadczenia dodatkowe określone w umowie oraz aneksach były następujące:

Wyszczególnienie	Miesięczna stawka opłat (w zł)		
	wg umowy z 03.04.2006 (weszła w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 1 z 30.06.2006 (wszedł w życie 01.01.2006)	wg aneksu nr 5 z 27.09.2007 (wszedł w życie 01.10.2007)
Centralne ogrzewanie (za m ²) w okresie od 01.10. do 31.03.	13,53	5,94	bez zmian
Klimatyzacja (za m ²) w okresie od 01.04. do 30.09.	7,45	5,55	bez zmian
Energia elektryczna	53.785 kWh wg cennika Zakładu Energetycznego + dodatkowe koszty za obsługę energetyczną w wysokości 25% tej kwoty	bez zmian	80.477,82 kWh wg cennika Zakładu Energetycznego + dodatkowe koszty za obsługę energetyczną w wysokości 25% tej kwoty
Sprzątanie (za m ²)	7,13	4,99 w terminalu pasażerskim 2,77 w terminalu cargo i kontenerze	bez zmian
Zużycie wody (za m ³)	5,50 wg ryczału 110 m ³	4,45 wg ryczału 110 m ³	4,45 wg ryczału 160 m ³
Oczyszczanie ścieków (za m ³)	1,98	1,98	3,14
Wywóz nieczystości (za m ³)	30,00 ryczałt miesięczny 10 m ³	bez zmian	30,00 ryczałt miesięczny 11 m ³
Konserwacja urządzeń teletechnicznych	Wg stawki z cennika stanowiącego załącznik do umowy	bez zmian	bez zmian

Aneks nr 5 do umowy wprowadzono 2 opłaty miesięczne za świadczenia dodatkowe:

- koszty utrzymania i eksploatacji przedmiotu najmu, w szczególności: wody i ścieków, wywóz nieczystości, gazu/ogrzewania, energii elektrycznej, utrzymania porządku sanitariatów i korytarzy wspólnie użytkowanych, w wysokości wynikającej z kosztów tych mediów ustalanych proporcjonalnie do zajmowanej przez organy kontroli powierzchni w stosunku do ogółu najmowanej przez MPL w tym samym budynku powierzchni oraz dodatkowe koszty za obsługę ww. mediów przez pracowników MPL w wysokości 25% kosztów utrzymania i eksploatacji przedmiotu najmu;
- koszt używania wyposażenia należącego do MPL wg stawki miesięcznej 3.789,48 zł.
(dowód: akta kontroli str. 19-65, 183)

Umowa z 6 kwietnia 2006 r. została podpisana ze strony MPL przez Prezesa Zarządu – Kamila Kamińskiego oraz Członka Zarządu – Pawła Jastrzębskiego, aneksy od nr 1 do nr 4 do umowy przez Prezesa Zarządu – Kamila Kamińskiego, a aneks nr 5 przez Prezesa Zarządu Kamila Kamińskiego i Członka Zarządu – Michała Jaworskiego.

Kamil Kamiński – Prezes Zarządu MPL wyjaśnił, że nie jest w stanie odnieść się do stawianych pytań (dotyczących zawarcia umowy i aneksów, reprezentacji Spółki, zmiany powierzchni oraz kalkulacji kosztów), z uwagi na fakt, że od tych zdarzeń minęło ponad 5 lat i nie potrafi odtworzyć ich z pamięci, a nie ma dostępu do żadnej dokumentacji, która byłaby pomocna.

(dowód: akta kontroli str. 19-65, 239-245, 487-490)

W 2008 r. MPL wysłał do Wojewody Małopolskiego aneks nr 6 do umowy z 3 kwietnia 2006 r. (pismo z 3 lipca 2008 r. oraz z 18 listopada 2008 r.). W załączniku do tego aneksu zawarto kalkulację kosztów za 1 m² powierzchni użytkowej w MPL sporządzoną przez MPL, obejmującą – w podziale na powierzchnie terminala cargo, pasażerskiego, kontenera, BAT, ST-10 – koszty amortyzacji, ubezpieczenia budynku, podatek od nieruchomości oraz narzut kosztów pośrednich na amortyzację w wysokości 65%. W załącznikach do przedmiotowego aneksu zawarto także kalkulacje kosztów sprzątnięcia pomieszczeń, zużycia wody, centralnego ogrzewania oraz klimatyzowania, sporządzone przez MPL. Kalkulacja kosztów 1 m² wody obejmowała koszty utrzymania awaryjnej Hydroforni w MPL, w których ujęto m.in. narzut kosztów pośrednich na amortyzację (65%). Kalkulacja kosztów centralnego ogrzewania oraz klimatyzowania obejmowała koszty eksploatacji centralnego ogrzewania (w ramach których zastosowano narzut kosztów pośrednich na amortyzację w wysokości 65%) oraz koszty eksploatacji systemu klimatyzacji i wentylacji (w ramach których zastosowano narzut kosztów pośrednich na amortyzację w wysokości 65%). Aneks miał obowiązywać od 1 kwietnia 2008 r., ale nie został zaakceptowany przez Wojewodę Małopolskiego. Stawki zaproponowane przez MPL w aneksie nr 6 były stosowane w fakturach wystawianych przez MPL za okres od 1 kwietnia 2008 r. do 31 stycznia 2010 r. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu MPL – Jana Pamuły oraz Członka Zarządu MPL – Jana Gołąbka ryczałt miesięczny za zużycie wody został określony na podstawie normy określonej w tabeli 3 pkt. 42 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70), tj. przeciętne normy zużycia wody w usługach w zakładzie pracy. Koszty rozdzielone na podstawie przyjętej w MPL zasady podziału kosztów na MPK „przypisane” do pozycji „koszty przejścia granicznego” pomniejszono o koszty bezpośrednio refundowane przez Wojewodę Małopolskiego na podstawie faktur, różnicę tę podzielono przez amortyzację refundowaną przez Wojewodę Małopolskiego. Wszystkie wartości dotyczyły określonego przedziału czasowego. Tak obliczony wskaźnik narzutu kosztów pośrednich zastosowano zarówno w kalkulacjach kosztu powierzchni, jak i w kalkulacjach kosztu mediów, które uwzględniała amortyzację.

(dowód: akta kontroli str. 78-88, 90-97, 246-267, 491-496)

W MPL przyjęto metodykę kalkulacji kosztów powierzchni wynajmowanych na potrzeby lotniczego przejścia granicznego w latach 2009 – 2010. Koszty pośrednie w MPL (wg MPL koszty, których nie da się przypisać do pozycji cennikowych i konkretnych obiektów, tj. koszty administracji, zarządu, sprzedaży, itp.) są uwzględniane w każdej pozycji cennikowej jako narzut kosztów pośrednich na koszty bezpośrednie. Suma kosztów pośrednich jest dzielona według klucza podziałowego przyjętego w MPL, tj. udział największych według wartości kosztów bezpośrednich dla poszczególnych kosztów pozycji cennikowych – amortyzacji i wynagrodzeń. Taki klucz zaczęto stosować w 2008 r., a w 2009 r. dokonano weryfikacji wartości, która wykazała, że wahania są nieznaczne i nie ma potrzeby corocznej weryfikacji. W wyniku przeprowadzonej kalkulacji ustalono, że 6% całości kosztów pośrednich należy doliczać do kosztów bezpośrednich przejścia granicznego. Opracowano algorytm liczenia procentu podziału kosztów pośrednich według klucza amortyzacja plus wynagrodzenia (bezpośrednie dla każdej pozycji cennikowej) do sumy amortyzacja plus wynagrodzenia (bezpośrednie sumarycznie). Jako bazę do umowy na 2010 r. przyjęto wyliczony narzut kosztów pośrednich do bezpośrednich w wysokości 23%. Kalkulacja za 2010 r. stanowiła podstawę do wyliczeń i wystawiania faktur za przejście graniczne do czasu przeprowadzania kontroli NIK.

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła oraz Członek Zarządu MPL – Jan Gołąbek wyjaśnili, że przyjęty przez MPL sposób kalkulacji stawek czynszu za najem powierzchni i miejsc wynajmowanych przez Wojewodę Małopolskiego w latach 2009-2010 był przedstawiany Wojewodzie Małopolskiemu w korespondencji z tego okresu zawierającej propozycje treści umowy przygotowywane przez MPL. Wojewoda Małopolski nie kwestionował przedstawianego przez MPL sposobu kalkulacji ww. stawek.

(dowód: akta kontroli str. 233-238, 491-496)

MPL nie przeprowadził kalkulacji kosztów dotyczących obiektów i urządzeń wynajmowanych przez Wojewodę Małopolskiego, po wejściu w życie 18 września 2011 r. nowych postanowień art. 74 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu – Jana Pamuły ponownej kalkulacji kosztów – po 2010 r. – nie dokonywano ze względu na toczący się spór z Wojewodą Małopolskim dotyczący wynajmowanych powierzchni. Na wniosek NIK, w toku kontroli, MPL dokonał kalkulacji kosztów powierzchni wynajmowanych na potrzeby lotniczego przejścia granicznego, według stanu na październik 2012 r. Miesięczne koszty utrzymania tych powierzchni ustalono na kwotę 345.634,05 zł netto (bez kosztów obsługi teletechnicznej w wysokości 3.830 zł netto). Natomiast miesięczne koszty według kalkulacji sporządzonej w 2010 r. wyniosły 341.477,54 zł netto (bez kosztów obsługi teletechnicznej). Zafakturowane na rzecz MUW miesięczne koszty (obejmujące 2/3 powierzchni spornych) według kalkulacji sporządzonej w 2010 r. wyniosły 276.570,84 zł netto (bez kosztów obsługi teletechnicznej w wysokości 3.830 zł netto). Według kalkulacji sporządzonej podczas kontroli NIK (na październik 2012 r.) analogicznie wyliczone koszty miesięczne wyniosłyby 280.042,97 zł netto (bez kosztów obsługi teletechnicznej).

(dowód: akta kontroli str. 322-329, 498-504)

Ewidencja księgowa kosztów w MPL prowadzona była na kontach zespołu „4” (w podziale na koszty bezpośrednie i koszty pośrednie), w ramach którego dokonano podziału na poszczególne pozycje cennikowe, w tym pozycja cennika 6 Przejście graniczne. W okresie 2008 r. – I półrocze 2012 r. wystąpiły różnice pomiędzy kwotami ujętymi w ewidencji księgowej MPL na kontach zespołu „4” w zakresie przejścia granicznego (koszty bezpośrednie i koszty pośrednie wyliczone jako 6% sumy kosztów pośrednich) a kwotami ujętymi w fakturach VAT wystawionych na rzecz MUW, co przedstawiono w poniższej tabeli.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Koszty bezpośrednie według ewidencji księgowej - konta zespołu "4" (Pozycja cennika 6 Przejście graniczne)	x	3 036 665,53	2 707 601,37	2 723 185,76	1 329 138,00
Koszty pośrednie według ewidencji księgowej - konta zespołu "4" (Pozycja cennika 6 Przejście graniczne) - dla przejścia granicznego wyliczone jako 6% sumy kosztów pośrednich	x	1 464 849,48	1 609 461,24	1 389 160,08	753 672,79
Razem koszty według ewidencji księgowej - konta zespołu "4" (Pozycja cennika 6 Przejście graniczne)	4 371 695,45	4 501 515,01	4 317 062,61	4 112 345,84	2 082 810,79
Razem faktury VAT wystawione na rzecz MUW	4 453 255,01	5 361 134,91	4 171 794,74	4 143 420,10	2 068 671,45
Różnica	81 559,56	859 619,90	-145 267,87	31 074,26	-14 139,34

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że kalkulacja będąca podstawą naliczania faktur przygotowana była w części na danych historycznych w roku 2010 za 2009 r., natomiast ewidencja księgowa prezentuje rzeczywiście poniesione zrealizowane koszty. W związku z tym dane zaewidencjonowane w roku, którego dotyczą, zawsze mogą się różnić od danych ujętych na fakturze, jeżeli te ostatnie powstają w oparciu o koszt historyczny. Ostatnia weryfikacja kalkulacji była robiona na potrzeby umowy dotyczącej przejścia granicznego w 2010 r. i według tej kalkulacji wyliczane są wartości do dziś, w związku z tym, iż od pewnego momentu pojawił się spór i umowa nie była aneksowana w zakresie stawek (Prezes Zarządu wskazał, że od tego momentu na pewno koszty wzrosły). Jednocześnie Prezes Zarządu wyjaśnił, że podział kosztów na bezpośrednie i pośrednie służy głównie celom zarządczym, w związku ze zmianami zarówno w planie kont, ale przede wszystkim systemów wspierających obieg dokumentów i księgowość, pracownicy wciągają się na etapie uczenia się dekretnowania dokumentów z podziałem na właściwie pozycje cennikowe. Ponadto Prezes Zarządu wyjaśnił, że w łącznej kwocie faktur za 2009 r. ujęto również korektę dotyczącą roku 2008 w wysokości 336.790,03 zł – wyższa zafakturowana wartość za 2009 r. wynikała z faktycznie zajmowanej

powierzchni przez służby graniczne. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu w 2010 r. Zarząd MPL chcąc wyjść naprzeciw skromnym zasobom Wojewody Małopolskiego zaproponował zmianę dotychczas akceptowanego przez obie strony podejścia dotyczącego zakresu rzeczowego umowy o utrzymanie przejścia granicznego proponując Wojewodzie Małopolskiemu pokrywanie kosztów powierzchni spornych w wysokości 2/3 rzeczywistych kosztów tych powierzchni. Nie zmienia to stanowiska Zarządu MPL w zakresie kwalifikowania przedmiotowych powierzchni jako powierzchni związanych z przejściem granicznym na podstawie obowiązujących przepisów prawa, która to informacja była wielokrotnie przekazywana Wojewodzie, a miało być to jedynie wyrazem dobrej woli i zrozumienia Zarządu MPL dla trudnej sytuacji ekonomicznej Wojewody Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 313-335, 454-455)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w ewidencji księgowej MPL na kontach zespołu „4” wprowadzono podział kosztów na bezpośrednie i pośrednie, niemniej jednak występują różnice w stosunku do kwot ujętych w fakturach VAT wystawionych na rzecz MUW – zarówno in plus, jak i in minus – w poszczególnych latach objętych kontrolą. W ocenie NIK występowanie przypadków niewłaściwego dekretowania dokumentów przez pracowników MPL skutkuje brakiem rzetelnej bieżącej informacji o kosztach, a w dalszej perspektywie może uniemożliwić osiągnięcie zamierzonych celów związanych z zarządzaniem kosztami.

Opis stanu
faktycznego

W poniższej tabeli przedstawiono stawki czynszu netto (ujęte w fakturach VAT wystawionych na rzecz MUW) za powierzchnie wynajmowane Wojewodzie Małopolskiemu w poszczególnych latach objętych kontrolą.

Wyszczególnienie	2008		2009	2010		2011	2012 (I półrocze)
	od 01.01.	od 01.04		od 01.01.	od 01.02.		
Terminal pasażerski	22,36	23,49	23,49	23,49	26,84	26,84	26,84
Terminal cargo	11,15	8,89	8,89	8,89	7,33	7,33	7,33
Kontener	4,36	7,17	7,17	7,17	0,08	0,08	0,08
BAT (budynek administracyjno-techniczny)		21,76	21,76	21,76	21,27	21,27	21,27
Kojce dla psów			1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Stawki czynszu za powierzchnie wynajmowane Wojewodzie – według kalkulacji sporządzonej podczas kontroli NIK przez MPL na październik 2012 r. – wyniosły: terminal pasażerski – 27,31 zł/1 m², terminal cargo – 7,35 zł/1 m², kontener – 0,01 zł/1 m², BAT – 18,58 zł/1 m², kojce dla psów – 1 zł/1 m².

(dowód: akta kontroli str. 246-312, 498-504)

Stawki netto czynszu za 1 m² wynajmowanej powierzchni stosowane przez MPL w odniesieniu do innych podmiotów wynosiły: w 2008 r. minimalna 10 zł, maksymalna 2.706,10 zł, w 2009 r. minimalna 10,32 zł, maksymalna 2.436,92 zł, w 2010 r. minimalna 26 zł, maksymalna 14.069,36 zł, w 2011 r. minimalna 20,80 zł, maksymalna 29.300,85 zł, w 2012 r. (w okresie styczeń – lipiec) minimalna 52,15 zł, maksymalna 18.028,50 zł. W większości przypadków czynsz od innych podmiotów znacznie przekraczał 100 zł. Z kolei stawka czynszu dla Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie wynosiła: w 2008 r. 0,87 zł, w 2009 r. 1,56 zł, w 2010 r. 1,61 zł, w 2011 r. 1,65 zł, a w 2012 r. (w okresie styczeń – lipiec) 1,72 zł.

(dowód: akta kontroli str. 336-354)

W poniższej tabeli przedstawiono wysokość opłat netto za świadczenia dodatkowe w poszczególnych latach objętych kontrolą (ujęte w fakturach VAT wystawionych na rzecz MUW).

Wyszczególnienie	2008		2009	2010		2011	2012 (I półrocze)
	od 01.01.	od 01.04		od 01.01.	od 01.02.		
Ogrzewanie	5,94	13,55	13,55	13,55	10,43	10,43	10,43
Sprzątanie terminal pasażerski	4,99	10,13	10,13	10,13	10,29	10,29	10,29
Sprzątanie terminal cargo i kontener*	2,77	2,6	2,6	2,6		2,6	2,6
Sprzątanie BAT		2,6					
Zużycie energii elektrycznej	0,24		0,32	0,32		0,32	0,32
Dodatkowe koszty zużycia energii elektrycznej	0,06		0,08	0,08		0,08	0,08
Zużycie wody	4,45	6,01	6,01	6,01	6,36	6,36	6,36
Oczyszczanie ścieków	3,14		3,14	3,14		3,14	3,14
Wywóz nieczystości	30	35	35	35		35	35
Obsługa teletechniczna	2166		2166	2166		3830	3830
Używanie wyposażenia	3789,48		461,64	461,64		461,64	461,64
Najem stanowiska parkingowego	62,72		62,72	62,72		62,72	62,72

*od 2009 r. łącznie cargo, kontener i BAT

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu MPL – Jana Pamuły zmiany stawek od 1 lutego 2010 r. wynikały z weryfikacji i przeliczenia kalkulacji według aktualnych ówczesnie danych. Zarząd MPL wyjaśnił ponadto, że zmiana opłat za użytkowane wyposażenie wynikała ze stawek wskazanych w proponowanym przez MPL aneksie nr 6, a ta z kolei ze stopnia zużycia użytkowanego wyposażenia. Natomiast w zakresie opłat z tytułu obsługi teletechnicznej zmiana wynikała ze zmiany cennika MPL w tym zakresie (cennik ten wszedł w życie 19 sierpnia 2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 246-312, 322-335, 491-496)

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że: *Przypisania kosztów zużycia energii elektrycznej, zużycia wody i oczyszczania ścieków, wywozu nieczystości w odniesieniu do pomieszczeń i miejsc finansowanych przez Wojewodę Małopolskiego dokonano na podstawie:*

- wartości zużycia energii – jako ryczałt przypadający na 1 m² powierzchni zajmowanej przez organy kontroli. Wartość została przeniesiona z wcześniejszej umowy na finansowanie kosztów utrzymania przejścia granicznego zawartej z Ministrem właściwym do spraw transportu;*
- zużycie wody – ryczałt obliczono na podstawie norm zawartych w przepisach oraz liczby zatrudnionych pracowników w służbach państwowych – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody z dnia 14.01.2002 r. (Dz. U. z 2002 r. nr 8 poz. 70);*
- oczyszczania ścieków – ryczałt równy ilości zużytej wody;*
- wywozu nieczystości – wartość została przeniesiona z wcześniejszej umowy na finansowanie kosztów utrzymania przejścia granicznego zawartej z Ministrem właściwym do spraw transportu.*

(dowód: akta kontroli str. 322-335)

Wysokość opłat netto za świadczenia dodatkowe – według kalkulacji sporządzonej podczas kontroli NIK przez MPL na październik 2012 r. – wyniosła: ogrzewanie – 12,05 zł, sprzątanie terminal pasażerski – 8,75 zł, sprzątanie terminal cargo, kontener i BAT – 2,60 zł, zużycie energii elektrycznej – 0,32 zł, dodatkowe koszty zużycia energii elektrycznej – 0,08 zł, zużycie wody – 9,50 zł, oczyszczanie ścieków – nie określono, wywóz nieczystości – 35 zł, obsługa teletechniczna – według cennika MPL, używanie wyposażenia – 461,64 zł, najem stanowiska parkingowego – 62,72 zł.

(dowód: akta kontroli str. 498-504)

W 2009 r. pojawiły się rozbieżności pomiędzy Zarządem MPL a Wojewodą Małopolskim. Kwestionowane przez Wojewodę Małopolskiego powierzchnie (2.258,55 m²) były konsekwencją stanowiska Placówki Straży Granicznej w Krakowie – Balicach oraz Izby Celnej w Krakowie w zakresie miejsc, gdzie dokonywane są czynności służbowe.

MPL nie podzielał stanowiska MUW i wskazywał, że ustawa o ochronie granicy państwowej – w szczególności art. 17 ust. 1 – oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych, przejść turystycznych, miejsc przekraczania granicy na szlakach turystycznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych, ich wyposażenia w sprzęt, a także organów właściwych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz. U. Nr 256, poz. 2145) – w szczególności § 3 pkt 2 lit. k – nie zawierają zapisów ograniczających obowiązek finansowania kosztów związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego przez właściwego miejscowo wojewodę do tylko i wyłącznie miejsc i pomieszczeń, w których służby państwowe (Straż Graniczna i Urząd Celny) dokonują czynności służbowych. W opinii MPL zapisy ww. ustawy oraz rozporządzenia w sposób jednoznaczny i wystarczający potwierdzają, że powyższe kwestionowane przez MUW pomieszczenia stanowią integralny element lotniczego przejścia granicznego i finansowanie kosztów ich utrzymania należy do obowiązków Wojewody Małopolskiego. W ocenie MPL treść § 3 pkt 2 lit. k przedmiotowego rozporządzenia przesądza o obowiązku finansowym Wojewody w odniesieniu do tzw. powierzchni pasażerskich, a bez tego rodzaju pomieszczeń lotnicze przejście graniczne nie mogłoby funkcjonować w zakresie, w jakim za jego działanie odpowiada Wojewoda. Zdaniem MPL (pismo z 10 marca 2010 r.) obowiązkiem Wojewody jest finansowanie wszystkich elementów infrastruktury stanowiących część przejścia granicznego, a więc znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia, których katalog zawiera § 3 pkt 2 cytowanego rozporządzenia. W opinii MPL powierzchnie pasażerskie (poczekalnie pasażerów, hale odbioru bagaży) są nieodzownym elementem przejścia granicznego, będąc niezbędnymi dla zapewnienia możliwości realizowania prawidłowych kontroli (w szczególności bezpieczeństwa i celnej). W ocenie MPL nie ma znaczenia, w jakich miejscach faktycznie wykonywane są czynności przez odpowiednie służby, bowiem obowiązek finansowania przejścia dotyczy wszystkich powierzchni znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia i niezbędnych dla zapewnienia możliwości realizowania sprawnej i skutecznej kontroli. MPL wskazuje, że powinnością Wojewody jest finansowanie powierzchni znajdujących się w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w tym powierzchni pasażerskich, zarówno znajdujących się w części Schengen, jak i Non Schengen.

Pismem z 30 czerwca 2009 r. Wojewoda Małopolski wypowiedział umowę z 3 kwietnia 2006 r. Przyczyną wypowiedzenia umowy był fakt, że pomimo prowadzonych rozmów i korespondencji MPL nie wyraża zgody na dostosowanie powierzchni udostępnianej służbie granicznej w obrębie portu lotniczego, określonej w przedmiotowej umowie, do powierzchni faktycznie wykorzystywanej przez tę służbę. Jednocześnie Wojewoda Małopolski wskazał, że uiszcza na rzecz MPL czynsz najmu oraz opłaty dodatkowe liczone od powierzchni, która nie jest objęta faktycznym korzystaniem przez służby graniczne i brak jest podstaw prawnych, aby obejmować przedmiotem umowy najmu powierzchnię, która nie jest niezbędna do prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z rozporządzenia w sprawie obowiązków wojewody w zakresie finansowania i utrzymywania przejść granicznych. Rozwiązanie umowy nastąpiło z dniem 1 lutego 2010 r.

W piśmie z 27 stycznia 2010 r. MPL zaproponował Wojewodzie Małopolskiemu finansowanie pomieszczeń przeznaczonych dla podróży w części tj. 1/3 finansowana przez MPL oraz 2/3 finansowane przez Wojewodę (1/3 Straż Graniczna, 1/3 Służby Celne). Wojewoda Małopolski przekazał MPL (pismo z 17 lutego 2010 r.) podpisaną umowę najmu powierzchni koniecznych dla funkcjonowania lotniczego przejścia granicznego, zlokalizowanego na terenie MPL. W odpowiedzi Prezes Zarządu MPL (pismo z 26 marca 2010 r.) poinformował, że nie może zaakceptować treści tej umowy (nie podając uzasadnienia) i odesłał podpisane przez Wojewodę egzemplarze. Jednocześnie – powołując się na rozwiązanie dotyczące finansowania, tj. 1/3 finansowania przez MPL oraz 2/3 finansowane przez Wojewodę Małopolskiego (1/3 Straż Graniczna, 1/3 Służby Celne) – Prezes Zarządu MPL przesłał własną propozycję treści umowy.

Wojewoda Małopolski ponownie przesłał projekt umowy najmu 30 sierpnia 2010 r. – w stosunku do umowy przekazanej pismem z 17 lutego 2010 r. dokonano zmian zarówno powierzchni, jak i stawek czynszu oraz opłat za świadczenia dodatkowe.

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że: *Istota sporu prowadzonego przez MPL z Wojewodą Małopolskim sprowadza się do niezgodnienia powierzchni infrastruktury portu lotniczego, stanowiącej przejście graniczne, której koszty utrzymania miały być finansowane przez Wojewodę Małopolskiego. (...) W konsekwencji uznania przez MPL, iż finansowaniu winny podlegać sporne powierzchnie przejścia granicznego, brak akceptacji dla przedłożonej przez Wojewodę Małopolskiego w dniu 17.02.2010 r. umowy najmu, która z przedmiotu umowy wyłącza kwestionowane przez Wojewodę Małopolskiego pomieszczenia był oczywisty. Dodatkowo zapis § 8 ust 3 projektu umowy przewidujący zobowiązanie Wojewody Małopolskiego do uiszczania należności określonych umową do wysokości „planowanych wydatków w budżecie Wojewody Małopolskiego” jako skrajnie niekorzystny dla MPL nie mógł spotkać się z aprobatą MPL. Zawarcie przedmiotowej umowy sprowadzałoby się wówczas do finansowania kosztów utrzymania przejścia granicznego w oderwaniu od faktycznie ponoszonych przez MPL kosztów, co było rozwiązaniem niezgodnym z przepisami prawa. Stanowisko MPL było wielokrotnie przekazywane Wojewodzie Małopolskiemu podczas spotkań oraz w trakcie rozmów telefonicznych. Ponadto lakoniczna wzmianka o braku akceptacji MPL dla zapisów umownych proponowanych przez Wojewodę Małopolskiego została zamieszczona w piśmie MPL z dnia 08.07.2010 r.*

Ponownie przesłany przez Wojewodę Małopolskiego dniu 30.08.2010 r. projekt umowy najmu nie różnił się od poprzedniego projektu umowy, w skutek czego argumentacja MPL została podtrzymana na jednym ze spotkań z Wojewodą Małopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 107-169, 322-335, 369-371)

Wraz z pismem z 21 marca 2011 r. Wojewoda Małopolski przesłał Prezesowi Zarządu MPL umowę na dotację celową na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego. Umowa została jednostronnie podpisana przez Wojewodę Małopolskiego – Stanisława Kracika i nie została podpisana przez Zarząd MPL. Według umowy zadania miały być wykonywane w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. Wysokość dotacji określono na 2.630 tys. zł brutto.

Pismem z 16 lutego 2012 r. Wojewoda Małopolski – Jerzy Miller przesłał Prezesowi Zarządu MPL umowę na dotację celową na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego zlokalizowanego na obszarze MPL. Umowa została jednostronnie podpisana przez Wojewodę Małopolskiego i nie została podpisana przez Zarząd MPL. Według zapisów umowy zadania miały być realizowane w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Wysokość dotacji określono na 2.830 tys. zł brutto.

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że: *Stanowisko MPL w przedmiocie przesłanych projektów umów dotacji zostało wielokrotnie przedstawiane Wojewodzie Małopolskiemu podczas spotkań, które miały miejsce w 2011, jak i 2012 roku, a także podczas wielokrotnych rozmów telefonicznych. Treść obu umów dotacji była co do zasady identyczna, istotne wątpliwości sprowadzały się (tak jak dotychczas) do ustalenia powierzchni, których koszty utrzymania podlegałyby finansowaniu przez Wojewodę Małopolskiego, a co za tym idzie do ustalenia wysokości dotacji dla MPL. Z uwagi na brak konsensusu pomiędzy stronami co do wysokości kosztów utrzymania powierzchni objętych finansowaniem oraz wysokości przyznanych środków finansowych, a więc elementów przedmiotowo istotnych (essentialia negotii) uzgadnianie z Wojewodą Małopolskim pozostałych, szczegółowych zapisów umownych pozostawało co najmniej przedwczesne. Ponadto wskazać należy, iż zapis § 3 ust 3 obu umów pozostawał nie do zaakceptowania, albowiem MPL względem Wojewody Małopolskiego podnosił roszczenia o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z infrastruktury przejścia granicznego za okres poprzedni, poczynwszy od dnia rozwiązania umowy zawartej w 2006 r.*

(dowód: akta kontroli str. 170-180, 322-335, 361-368)

Istotne znaczenie dla wielkości powierzchni wynajmowanych przez Wojewodę Małopolskiego ma zmiana przepisów dotyczących wykonywania kontroli bezpieczeństwa przez Straż Graniczną, która ostatecznie wejdzie w życie 18 marca 2013 r. Zgodnie z porozumieniem zawartym pomiędzy MPL a Komendantem Karpackiego Oddziału Straży

Granicznej w Nowym Sączu przejście przez MPL obowiązków związanych z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym odbywać się będzie sukcesywnie, tj. :

- w terminie do 31 maja 2012 r. MPL przejmie od Karpackiego Oddziału Straży Granicznej kontrolę bezpieczeństwa w punktach kontroli bezpieczeństwa (PKB) w saloniku VIP, dostaw cateringu do strefy zastrzeżonej – przez PKB ba bramie nr 1 i 2, co najmniej 2 stanowiska PKB w ruchu Schengen,
- w terminie do 31 grudnia 2012 r. MPL przejmie pozostałe PKB w ruchu Schengen,
- w terminie do 18 marca 2013 r. MPL przejmie od Karpackiego Oddziału Straży Granicznej pozostałe obowiązki związane z kontrolą bezpieczeństwa na wszystkich PKB.

(dowód: akta kontroli str. 416-419)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

MPL nie zawarł z Wojewodą Małopolskim umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania przez Wojewodę z powierzchni i miejsc na terenie MPL, w związku z wejściem w życie z dniem 18 września 2011 r. nowych postanowień art. 74 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze.

MPL nie uwzględniał stanowiska Straży Granicznej oraz Izby Celnej, zgodnie z którym te organy kontroli nie wykonują czynności służbowych w pomieszczeniach będących przedmiotem toczącego się sporu. W pozycji negocjacyjnej Zarządu MPL nie zostały uwzględnione ponadto istotne czynniki, takie jak lokalizacja lotniczego przejścia granicznego – z mocy prawa – na terenie MPL oraz związane z tym pośrednie korzyści jakie MPL uzyskuje w związku z funkcjonowaniem punktu odprawy granicznej dla pasażerów spoza strefy Schengen (tj. generowanie przychodów dla MPL), jak również fakt, że zadania związane z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego mają charakter zadań publicznych i podlegają ograniczeniom budżetowym.

(dowód: akta kontroli str. 107-180, 322-335, 361-371)

Opis stanu
faktycznego

2.2. W okresie 2008 r. – 2012 r. (I półrocze) MPL otrzymał od Wojewody Małopolskiego następujące środki za wynajem powierzchni i miejsc udostępnionych organom kontroli:

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Środki otrzymane od Wojewody Małopolskiego (w zł)	4.453.255,01	3.318.599,04	2.899.999,98	2.900.000,00	1.414.998,00
Wartości brutto faktur VAT wystawionych przez MPL (w zł)	4.453.255,01	5.025.150,08	4.157.632,32	4.143.420,10	2.068.671,45
Różnica (w zł)	0	1.706.551,04	1.257.632,34	1.243.420,10	653.673,45

W 2008 r. MPL otrzymał środki w wysokości określonej w wystawionych fakturach VAT. Począwszy od 2009 r. Wojewoda Małopolski uiszczal należności za faktury VAT w kwotach niższych niż wynikające z tych faktur. Wynikało to z braku porozumienia pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Zarządem MPL w zakresie powierzchni zajmowanych dla celów organów kontroli (kwestionowana przez Wojewodę Małopolskiego wielkość powierzchni wynosiła 2.258,55 m²). Zastrzeżenia ponoszenia przez Wojewodę Małopolskiego kosztów najmu odnosiły się do następujących pomieszczeń:

- nr 1115 (poczekalnia pasażerów kier. Schengen) o pow. 621,84 m²,
- nr 1056 (hala odbioru bagaży pasażerów z kierunku Schengen i pasażerów z kierunku Non Schengen już po odprawie pasażerskiej) o pow. 700 m²,
- nr 1090 (poczekalnia VIP) o pow. 63 m²,
- nr 1028 (salon VIP) o pow. 45 m²,
- nr 2154 (poczekalnia pasażerów kierunek Schengen) o pow. 559,46 m²,
- nr 2158 (wyjście nr 6 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,06 m²,
- nr 2159 (wyjście nr 7 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,95 m²,
- nr 2160 (wyjście nr 8 użytkowane w ramach Schengen) o pow. 16,08 m²,
- nr 2161 (poczekalnia pasażerów kierunek Schengen) o pow. 220,16 m².

Spór pomiędzy MPL a Wojewodą dotyczył m.in. poczekalni VIP oraz salonu VIP. MPL ustalił następujący cennik za usługę VIP: od 30 stycznia 2008 r. 610 zł brutto za każdą rozpoczętą godzinę usługi, od 15 czerwca 2010 r. 732 zł brutto za kompleksową obsługę 1-3 pasażerów przylatujących, wylatujących lub w tranzycie (dla delegacji rządowych wprowadzono odrębny cennik), od 1 stycznia 2011 r. 738 zł brutto za kompleksową obsługę 1-3 pasażerów przylatujących, wylatujących lub w tranzycie.

(dowód: akta kontroli str. 154-163, 246-312, 322-335, 355-360, 372-381, 409-412)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Należy zwrócić uwagę na fakt, że MPL pobiera od pasażerów opłatę za usługi VIP świadczone w salonie VIP, a jednocześnie obciąża MUW za wynajem powierzchni salonu VIP.

Opis stanu
faktycznego

MPL wystawił na rzecz MUW faktury korygujące VAT (korekty dotyczyły stawek czynszu i opłat dodatkowych oraz wielkości wynajmowanych powierzchni): 31 stycznia 2009 r. za II kwartał 2008 r. (na kwotę 336.790,03 zł) oraz 12 grudnia 2008 r. za III kwartał 2008 r. (na kwotę 336.790,03 zł). MUW zwrócił MPL fakturę korygującą VAT za II kwartał 2008 r. informując, że znajdujący się w dyspozycji Wojewody Małopolskiego stan środków na utrzymanie przejścia granicznego w 2009 r. nie pozwala na dokonywanie jakichkolwiek innych płatności. MUW nie uregulował także należności w wysokości 11.491,58 zł wynikającej z faktury VAT wystawionej 30 września 2010 r. za najem pomieszczeń nr 010, 011 zlokalizowanych w terminalu cargo. Dokonując zwrotu faktury Wojewoda poinformował, że w piśmie z 30 sierpnia 2010 r. przekazał, że w ramach środków, którymi dysponuje, należności za miesięczny najem będą płacone na poziomie 1/11 kwoty pozostałej po odjęciu od posiadanych środków wartości zrealizowanej płatności za styczeń 2010 r. Jednocześnie Wojewoda wskazał, że płatności nie mają odniesienia do wykazu pomieszczeń, ale mają związek z kwotą przyznanych środków na utrzymanie lotniczego przejścia granicznego. W piśmie z 30 sierpnia 2010 r. Wojewoda Małopolski wskazał także, że dla celów organów kontroli zajmowane są pomieszczenia o powierzchni zdecydowanie mniejszej niż ta, która stanowi podstawę obliczania należności wykazanych w przedstawionych fakturach. Równocześnie Wojewoda poinformował, że w ramach środków, którymi dysponuje, należności za miesięczny najem będą płacone na poziomie 1/11 kwoty pozostałej po odjęciu od posiadanych środków wartości zrealizowanej płatności za styczeń 2010 r.

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśniając dlaczego faktura korygująca za II kwartał 2008 r. została wystawiona dopiero 31 stycznia 2009 r. wskazał m.in., że MPL przez długi okres czasu utrzymywał stawki wynikające z kalkulacji załączonych do umowy z roku 2006 ze względu na świadomość o ograniczonych środkach Wojewody Małopolskiego przeznaczonych na ten cel. Faktura korygująca VAT z 31 stycznia 2009 r. obejmuje korektę czynszu i opłat eksploatacyjnych za okres II kwartału 2008 roku. Zarówno stawki czynszu na poszczególne powierzchnie, jak i opłaty dodatkowe (media) zostały zmienione w wystawionych 12 grudnia 2008 r. fakturze czynszowej za IV kwartał 2008 r. oraz fakturze korygującej VAT za III kwartał 2008 r. Zmian dokonano na podstawie zaktualizowanych kalkulacji. Faktury te zostały przesłane Wojewodzie wraz z pismem przewodnim 18 grudnia 2008 r. Obie te faktury zostały przez Wojewodę zapłacone w całości – co oznacza, że Wojewoda zaakceptował nowe stawki za czynsz i media. Ponieważ wielkości użytkowanych przez służby graniczne powierzchni zwiększyły się od 1 lutego 2008 r., została podjęta decyzja o skorygowaniu także faktury za II kwartał 2008 r. Faktura ta została wystawiona 31 stycznia 2009 r. Fakt ten miał być uregulowany aneksem nr 6 do umowy, a konkretnie zapisem § 2. Faktura korygująca za II kwartał 2008 r. pod względem kwot i ilości była dokładnie taka sama jak faktura korygująca za III kwartał 2008 r., która została przez Wojewodę Małopolskiego zapłacona.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na opóźnienie w wystawieniu faktury korygującej VAT dotyczącej należności za II kwartał 2008 r. W sytuacji gdy zmienione stawki czynszu i opłat dodatkowych oraz powierzchnie zostały ujęte już w fakturach wystawionych 12 grudnia 2008 r. (faktura VAT za IV kwartał 2008 r. oraz faktura korygująca VAT za III kwartał 2008 r.), wystawienie faktury korygującej VAT za II kwartał 2008 r. – wprowadzającej korektę jak w fakturach z 12 grudnia 2008 r. – dopiero w dniu 31 stycznia 2009 r. nie

znajduje uzasadnienia. Skutkowało to brakiem możliwości zapłaty należności wynikającej z tej faktury przez MUW.

Opis stanu
faktycznego

W 2011 r. MPL przesłał do MUW 12 faktur za bezumowny najem powierzchni MPL (za miesiące od stycznia do grudnia 2011 r.) na łączną kwotę 4.143.420,10 zł, a MUW zwrócił ww. faktury wystawcy. Od kwietnia 2011 r. MUW przekazywał MPL miesięczne transze dotacji, a za I kwartał 2011 r. dotacja została przekazana w dniu 31 marca 2011 r. (transza za 3 miesiące). Środki były przekazywane przez MUW w terminach określonych w jednostronnie podpisanej przez Wojewodę Małopolskiego umowie dotacji na 2011 r. Przekazywane środki były zwracane przez MPL. Zwrócone środki były ponownie przekazywane na rachunek MPL wraz z kolejnymi transzami dotacji. Łączna kwota przelewów dla MPL – z uwzględnieniem środków zwracanych przez MPL i ponownie przekazywanych na jego rachunek bankowy – wyniosła 9.691.000 zł. MPL dokonywał zwrotu środków po upływie od 4 do 83 dni od daty otrzymania środków, czyli nie dokonywał zwrotów bezpośrednio po otrzymaniu środków. Przykładowo środki otrzymane 29 września 2011 r. w wysokości 273.166 zł zwrócono dopiero po upływie 83 dni.

W I półroczu 2012 r. MPL przesłał do MUW 6 faktur za bezumowny najem powierzchni MPL (za miesiące od stycznia do czerwca 2012 r.) na łączną kwotę 2.068.671,45 zł, a MUW zwrócił ww. faktury wystawcy. Od stycznia 2012 r. MUW przekazywał MPL miesięczne transze dotacji, w terminach określonych w jednostronnie podpisanej przez Wojewodę Małopolskiego umowie dotacji na 2012 r. W I półroczu 2012 r. MUW przekazał MPL środki w wysokości 1.414.998 zł. Środki te wraz z transzą dotacji za lipiec 2012 r. zostały zwrócone przez MPL na rachunek MUW w dniu 6 sierpnia 2012 r. (kwota 1.650.831 zł), tj. po upływie od 38 do 188 dni od daty otrzymania środków.

Kierownik Działu Prawnego i Nadzoru Właścicielskiego MPL – Ewelina Szybowska oraz Dyrektor Pionu Finansowego MPL – Janusz Kardasiński wyjaśnili, że pomimo rozwiązania umowy (z 3 kwietnia 2006 r.) Wojewoda Małopolski stale dokonywał i nadal dokonuje na rzecz MPL wpłat, w tytule płatności wskazując, że jest to „dotacja celowa na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego Kraków-Balice”. Przekazywana należność nie odpowiada ponoszonym przez MPL kosztom utrzymania przejścia granicznego, którymi MPL obciążał Wojewodę Małopolskiego na podstawie wystawionych faktur, a Wojewoda Małopolski odsyłał faktury do MPL bez uznania należności. Ponadto stwierdzili, że wobec braku podstaw prawnych udzielenia dotacji (brak umowy) Wojewoda Małopolski nie był zobowiązany do świadczenia, a należności przekazywane przez Wojewodę Małopolskiego do MPL pozostają świadczeniem nienależnym w rozumieniu art. 410 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) i powinny podlegać zwrotowi na podstawie art. 405 w związku z art. 410 § 1 Kodeksu cywilnego. Na podstawie art. 450 Kodeksu cywilnego MPL nie uznał dokonanych przez Wojewodę Małopolskiego płatności za częściową zapłatę wierzytelności MPL z tytułu ponoszonych kosztów utrzymywania infrastruktury przejścia granicznego. Jednocześnie wskazano, że w sytuacji gdy Wojewoda Małopolski konsekwentnie odsyłał do MPL wystawione przez MPL faktury obejmujące koszty utrzymywania przejścia granicznego, zaliczenie przekazanych kwot na zaspokojenie wierzytelności wynikającej z wystawionych faktur nie mogło mieć miejsca. Decyzję o dokonaniu zwrotu środków przekazanych przez Wojewodę Małopolskiego tytułem dotacji celowej na bieżące utrzymanie lotniczego przejścia granicznego podjął Zarząd MPL.

Prezes Zarządu MPL – Jan Pamuła wyjaśnił, że: *Z uwagi na prowadzone rozmowy, licząc na polubowne załatwienie sprawy, otrzymane od Wojewody Małopolskiego środki pieniężne nie były natychmiast zwracane.*

Niezależnie od powyższego, we wskazanym powyżej okresie ponownie poddano wnikliwej analizie kwestie związane z ewentualnym zaliczeniem dokonanych przez Wojewodę Małopolskiego wpłat, na poczet częściowej zapłaty należności z tytułu bezumownego korzystania z infrastruktury przejścia granicznego, objętych fakturami wystawianymi na rzecz Wojewody Małopolskiego. (...) MPL uznał, iż nie ma podstaw do zastosowania art. 450 czy 451 ustawy z dnia 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16 poz. 93 z póź. zm.) w przedmiotowej sprawie, i po wypracowaniu ostatecznego stanowiska zwrócił Wojewodzie Małopolskiemu otrzymane środki. Równocześnie MPL zajął stanowisko, iż w przypadku zmiany tytułu dokonywanych wpłat, z „dotacji na bieżące utrzymanie

przejścia granicznego”, na finansowanie kosztów utrzymania infrastruktury przejścia granicznego, częściowe zaliczenie dokonanych już wpłat byłoby możliwe.

Pierwszego zwrotu środków w 2011 r. dokonano 15 kwietnia 2011 r., tj. po upływie 15 dni od daty ich otrzymania. Natomiast w 2012 r. MPL dokonywał zwrotów środków otrzymanych w I półroczu po upływie od 38 do 188 dni od daty ich otrzymania.

Nie stwierdzono przypadków nieterminowego przekazywania środków przez Wojewodę Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 107-180, 246-312, 322-335, 355-360, 372-381, 389-403, 413, 425-449, 479)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą zwrotu przez MPL środków przekazywanych przez Wojewodę Małopolskiego po upływie nawet pół roku. W sytuacji gdy MPL wypracował stanowisko dotyczące postępowania w przedmiotowej sprawie i pierwszego zwrotu środków dokonał 15 kwietnia 2011 r., tj. po upływie 15 dni od daty ich otrzymania, zwrot środków przekazywanych przez Wojewodę w 2011 r. po upływie od 4 do 83 dni od daty ich otrzymania, a w 2012 r. po upływie od 38 do 188 dni od daty ich otrzymania nie znajduje uzasadnienia. Środki przekazane w I półroczu 2012 r. w wysokości 1.650.831 zł MPL zwrócił dopiero 6 sierpnia 2012 r.

Środki otrzymane od Wojewody Małopolskiego stanowiły następujący udział w przychodach ze sprzedaży MPL w poszczególnych latach objętych kontrolą: w 2008 r. 3,41%, w 2009 r. 2,82%, w 2010 r. 2,55%, w 2011 r. 2,39%, a w I półroczu 2012 r. 2,12%, przy czym środki otrzymane w 2011 r. i w I półroczu 2012 r. zostały zwrócone przez MPL.

(dowód: akta kontroli str. 404-408, 479)

Opis stanu
faktycznego

W październiku 2011 r. MPL wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Małopolskiemu o uregulowanie niedopłat za faktury w okresie październik – listopad 2010 r. w łącznej wysokości 313.339,44 tys. zł. W dniu 7 marca 2011 r. MPL wysłał do Wojewody Małopolskiego wezwanie do zapłaty z dnia 3 marca 2011 r. wystawione przez pełnomocnika MPL, dotyczące łącznej kwoty 3.314.330,63 zł za 18 dokumentów wystawionych w okresie od 31 stycznia 2009 r. do 7 grudnia 2010 r. Ponadto 6 grudnia 2011 r. przekazano do MUW wezwanie do zapłaty wystawione przez MPL 29 listopada 2011 r. na łączną kwotę 1.705.745,84 zł za 4 dokumenty wystawione: 31 marca 2009 r., 30 czerwca 2009 r., 30 września 2009 r., 11 grudnia 2009 r. Wraz z pismem z 21 grudnia 2011 r. MUW zwrócił MPL ww. wezwanie, wskazując że wykazane w specyfikacji dokumenty i kwoty dotyczące kosztów najmu i utrzymania powierzchni związanych z funkcjonowaniem lotniczego przejścia granicznego Kraków – Balice w 2009 r. nie zostały uznane przez Wojewodę Małopolskiego za należne do zapłaty.

Kierownik Działu Prawnego i Nadzoru Właścicielskiego MPL – Ewelina Szybowska oraz Dyrektor Pionu Finansowego MPL – Janusz Kardasiński wyjaśnili, że ograniczenie żądania pozwu do kwoty 313.339,44 zł miało na celu w pierwszej kolejności ograniczenie kosztów postępowania sądowego (w szczególności ograniczenie wysokości opłaty stosunkowej od pozwu). Ponadto wskazali, że z uwagi na fakt, iż Wojewoda Małopolski nie kwestionował wysokości naliczonych opłat, a jedynie zasadność obciążenia przez MPL Wojewody Małopolskiego kosztami utrzymania niektórych pomieszczeń i powierzchni stanowiących infrastrukturę przejścia granicznego, MPL po bezskutecznie prowadzonych negocjacjach, uznał za najwłaściwsze poddanie przedmiotowego sporu pod rozstrzygnięcie niezależnego sądu. Jednocześnie stwierdzili, że prawomocne orzeczenie sądowe, poza ewentualnym zasądzeniem całości lub części dochodzonych pozewem należności ostatecznie rozstrzygnię o zasadności zajętego przez MPL stanowiska i określi zasady, na jakich Wojewoda Małopolski winien finansować koszty utrzymania przejścia granicznego.

(dowód: akta kontroli str. 184-197, 377-388, 450-451)

Prokuratoria Generalna wniosła w piśmie z 28 listopada 2011 r. o oddalenie powództwa, uzasadniając to brakiem wykonywania kontroli granicznej na kierunkach Schengen, poczynając od marca 2008 r. i opisując działania Wojewody Małopolskiego mające na celu weryfikację zasięgu przejścia granicznego w Krakowie – Balicach oraz przygotowanie przez niego projektu nowego zarządzenia w tym zakresie. Radca Prokuratury Generalnej wskazał m. in. na brak reakcji powódki (MPL) na opisane wyżej działania jak również brak reakcji na kolejne propozycje umów najmu przedstawiane przez Wojewodę. Ponadto (...) Powódka

jako zarządzający lotniskiem, nie akceptuje stanowiska właściwego miejscowo wojewody, właściwego komendanta oddziału Straży Granicznej a także właściwego dyrektora Izby Celnej co do rzeczywistego zasięgu terytorialnego lotniczego przejścia granicznego. Stanowiska tych ostatnich organów wskazują, iż zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego jest mniejszy niż wskazywany przez powódkę o około 2258 m². (...) Nie sposób zauważyć, że powódka nadużywa swojego uprawnienia wynikającego z konieczności osiągnięcia z nią porozumienia, o którym mowa w (...) § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu ustalania zasięgu terytorialnego przejść granicznych (Dz. U. Nr 147, poz. 938). Pozwany regulował należności z tytułu wykonywania obowiązku utrzymywania przejścia granicznego w porcie lotniczym Kraków – Balice w zakresie wyznaczonym stanowiskami właściwych służb w ramach środków posiadanych w budżecie. Środki te z całą pewnością pokrywają koszty utrzymywania pomieszczeń przejścia granicznego oraz wszelkie koszty generowane przez służby funkcjonujące w ramach tego przejścia. (...) Powódka zdaje się również zapominać, że gdyby nie istnienie stałego lotniczego przejścia granicznego na lotnisku Kraków – Balice, nie osiągałaby ona dochodów związanych z obsługą ruchu osobowego i towarowego. W powyższym piśmie przywołana została m. in. również treść § 3 ust. 1 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2008 r. zgodnie z którym zasięg terytorialny lotniczego przejścia granicznego obejmuje strefy lotniska w których dokonuje się kontroli granicznej i kontroli bezpieczeństwa osób, bagaży, towarów i statków powietrznych.

(dowód: akta kontroli str. 188-195)

2.3. W okresie 2008 r. – 2012 r. (styczeń – lipiec) MPL nie zawarł z organami kontroli działającymi w lotniczym przejściu granicznym umów w zakresie wynajmu powierzchni i miejsc.

W dniu 1 kwietnia 2011 r. MPL zawarł z Karpackim Oddziałem Straży Granicznej umowę, na mocy której MPL zobowiązał się odpłatnie udostępnić do niewyłącznego korzystania myjnię samochodową zlokalizowaną na terenie MPL.

(dowód: akta kontroli str. 336-354, 420-424)

2.4. W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące ilości pasażerów obsługiwanych na lotnisku.

Rok	Wyszczególnienie	Przylot	Odlot	Tranzyt	Razem
2008	Kraj	94.061	93.072	7.543	194.676
	Schengen	561.780	574.771	1.926	1.138.477
	Non Schengen	787.963	797.074	5.771	1.590.808
2009	Kraj	89.814	95.179	7.340	192.333
	Schengen	526.403	532.329	639	1.059.371
	Non Schengen	707.259	713.796	7.563	1.428.618
2010	Kraj	94.605	99.962	2.311	196.878
	Schengen	689.289	690.529	1.444	1.381.262
	Non Schengen	630.343	638.802	16.711	1.285.856
2011	Kraj	136.311	140.764	1.713	278.788
	Schengen	812.238	820.241	1.799	1.634.278
	Non Schengen	540.920	551.181	8.876	1.100.977
2012 (I półrocze)	Kraj	108.640	109.260	1.339	219.239
	Schengen	416.841	430.745	2.430	850.016
	Non Schengen	257.567	275.490	5.109	538.166

Koszty odprawy 1 pasażera (w strefie Non Schengen) ze środków Wojewody Małopolskiego w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Liczba pasażerów w strefie Non Schengen ¹⁾	1.590.808	1.428.618	1.285.856	1.100.977	538.166
Środki otrzymane od wojewody (w zł)	4.453.255,01	3.318.599,04	2.899.999,98	2.900.000 ²⁾	1.414.998 ²⁾
Koszt odprawy 1 pasażera w strefie Non Schengen	2,80	2,32	2,26	2,63	2,63

¹⁾ wraz z tranzytem

²⁾ MPL zwrócił te środki Wojewodzie Małopolskiemu. Natomiast Wojewoda zwrócił MPL faktury wystawione przez MPL w 2011 r. i I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 478, 481)

2.5. Koszt utrzymania ze środków Wojewody Małopolskiego 1 m² powierzchni portu lotniczego wykorzystywanej w celu realizacji zadań związanych z bieżącym utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Wyszczególnienie	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)
Powierzchnie udostępnione organom kontroli (w m ²)					
- wg MPL	7.136,78	6.929,39	5.865,74	5.768,64	5.760,24
- wg MUW (w latach 2009-2012 po odjęciu powierzchni spornych ⁵⁾)	7.171,48 ¹⁾	4.670,84	4.265,86 ²⁾	4.262,94	4.254,54
Środki otrzymane od wojewody (w zł)	4.453.255,01	3.318.599,04	2.899.999,98	2.900.000 ³⁾	1.414.998 ³⁾
Koszt utrzymania 1 m ² powierzchni udostępnionych organom kontroli (w zł) ⁴⁾					
- wg powierzchni wykazanych przez MPL	52,00	39,91	41,20	41,89	40,94
- wg powierzchni wykazanych przez MUW	51,75	59,21	56,65	56,69	55,43

¹⁾ Wojewoda Małopolski odesłał fakturę korygującą VAT wystawioną 31 stycznia 2009 r. dotyczącą m.in. korekty powierzchni za II kwartał 2008 r. Przed korektą powierzchnia wynosiła 7.171,48 m².

²⁾ Wojewoda Małopolski odesłał fakturę VAT wystawioną 30 września 2010 r. za bezumowne korzystanie z pomieszczeń 010 i 011 w terminalu cargo. Powierzchnia bez uwzględnienia tej faktury wynosiła 5.834,30 m².

³⁾ MPL zwrócił te środki Wojewodzie Małopolskiemu. Natomiast Wojewoda zwrócił MPL faktury wystawione przez MPL w 2011 r. i I półroczu 2012 r.

⁴⁾ Średni miesięczny koszt.

⁵⁾ Powierzchnie sporne wynosiły 2.258,55 m². Począwszy od lutego 2010 r. odjęto 2/3 wielkości powierzchni spornych.

(dowód: akta kontroli str. 479, 482-486, 498-504)

W 2010 r. (pismo z 24 sierpnia 2010 r.) MPL poinformował Wojewodę Małopolskiego o przygotowaniu do realizacji inwestycji dotyczącej przebudowy i rozbudowy istniejącego terminalu pasażerskiego MPL. Rozpoczęcie budowy zaplanowano na lipiec 2012 r., a oddanie inwestycji (realizowanej w 3 etapach) do użytkowania zaplanowano w latach 2013-2015. Jednocześnie wskazano, że wykonana w ramach dokumentacji technicznej koncepcja wielobranżowa przeznaczona na potrzeby Straży Granicznej oraz Urzędu Celnego w przebudowanym i rozbudowanym budynku terminalu międzynarodowego powierzchnię użytkową 18.459 m², a razem z zajmowanymi powierzchniami w budynkach Cargo i BAT daje to powierzchnię 19.544 m².

(dowód: akta kontroli str. 164-166, 414-415)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze, z uwagi na niedoprowadzenie do zawarcia z Wojewodą Małopolskim umowy regulującej szczegółowe warunki korzystania z powierzchni i miejsc na terenie MPL.

3. Współpraca Zarządzającego z innymi służbami publicznymi i organami administracji publicznej w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie występowały problemy w zakresie współpracy z organami kontroli funkcjonującymi na terenie MPL w aspekcie operacyjnym, tj. dotyczącym wypełniania przez organy kontroli swoich ustawowych obowiązków, natomiast wszelkie pozostałe sprawy były uzgadnianie na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 469-477, 491-496)

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ 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 Krakowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag w nim zawartych.

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.

Kraków, dnia listopada 2012 r.

Kontroler:
Anna Kępa-Biraga
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.