

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

DTL– 41002/00

Nr ewid. 188/2001/P00130/KKT

INFORMACJA

**o wynikach kontroli działalności
przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”**

SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	str. 3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Wyniki poprzednich kontroli NIK	4
3. Synteza ustaleń kontroli i ocena skontrolowanej działalności	6
4. Uwagi i wnioski	11
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
1. Analiza stanu prawnego	13
2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	21
3. Istotne ustalenia kontroli	25
3.1 Gospodarowanie majątkiem PPL	25
3.1.1. Zabezpieczenie spłaty kredytu EBI przeznaczonego na cele inwestycyjne w PPL	25
3.1.2. Kredytowanie partnerów handlowych	26
3.1.3. Stosowanie upustów przez naczelników dyrektorów PPL	28
3.1.4. Zakładanie spółek i przystępowanie do istniejących spółek	30
3.1.5. Kredytowanie i subsydiowanie regionalnych portów lotniczych przekształconych w spółki	38
3.1.6. Sprawowanie nadzoru nad inwestycjami PPL	40
3.1.7. Sprawowanie funkcji właścicielskich i współwłaścicielskich w spółkach z udziałem PPL	44
3.1.8. Realizacja umowy zawartej między PPL a „Autorex” sp. z o.o.	45
3.1.9. Źródła finansowania inwestycji Terminal II	47
3.1.10. Wpływ wprowadzenia ZUZP na stabilność ekonomiczną PPL	48
3.1.11. Dokumentowanie stanu faktycznego PPL	49
3.1.12. Organizacja systemu sprawozdawczości finansowej PPL	50
3.2. Przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości	50
3.2.1. Prawdliwość sporządzania sprawozdawczości finansowej	51
3.2.2. Tworzenie rezerw	51
3.2.3. Sprawa wykazania weksla in blanco w inwentaryzacji kasy PPL	52
3.2.4. Wycena dłużnych papierów wartościowych	52
3.2.5. Przedstawienie wyników finansowych i sytuacji majątkowej PPL oraz MPL Kraków –Balice sp. z o.o.	53
3.3. Przygotowania do wydzielenia Agencji Ruchu Lotniczego	55
3.4. Polityka Ministra TiGM w dziedzinie lotnictwa cywilnego	56
3.4.1. Umowa o doradztwo zagraniczne dotyczące przyszłości portu lotniczego w Krakowie i innych portów regionalnych	57
3.4.2. Zlecanie prac dotyczących polityki i prawa w dziedzinie lotnictwa cywilnego	58
3.5. Wydawanie koncesji spółkom eksploatującym regionalne porty lotnicze	59
3.6. Nadzór Ministra TiGM nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze”	60
3.7. Wydatkowanie środków budżetowych w PPL i portach regionalnych	63
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	66

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat i numer	Działalność przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” P/00/130
Rodzaj	Kontrola planowa, koordynowana.
Czas przeprowadzenia, badany okres	Kontrolę przeprowadzono w okresie I – II kwartał 2001 r. Kontrolą objęto okres od 1998 do końca 2000 r.
Jednostki skontrolowane	Kontrolę przeprowadzono w 9 jednostkach: Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (PPL), w którym wcześniej przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą, Porcie Lotniczym Warszawa – Okęcie (PL Warszawa Okęcie), Porcie Lotniczym Gdańsk – Trójmiasto sp. z o.o. (PLG), Górnośląskim Towarzystwie Lotniczym S.A. (GTL), Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków – Balice sp. z o.o. (MPL Kraków – Balice), Lotniczym Dworcu Towarowym Wrocław sp. z o.o. (LDT), Porcie Lotniczym Poznań – Ławica sp. z o.o. (PLP).
Cel kontroli	Celem kontroli była ocena prawidłowości gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” oraz przygotowania przedsiębiorstwa do wydzielenia z jego struktur Agencji Ruchu Lotniczego.
Tematyka kontroli	Przedmiotowy zakres kontroli dotyczył: - sytuacji prawnej, własnościowej i organizacyjnej majątku przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”, zwanego dalej PPL,

- stanu i możliwości rozwoju przedsiębiorstwa i portów regionalnych eksploatowanych przez spółki prawa handlowego, w których PPL miało swoje udziały (akcje),
- organizowania nadzoru nad mieniem przedsiębiorstwa, w tym nadzoru właścicielskiego i współwłaścicielskiego w spółkach z udziałem PPL,
- prowadzenia inwestycji (w tym dotowanych z budżetu państwa), remontów i modernizacji,
- kształtowania polityki i projektowania prawa w dziedzinie lotnictwa cywilnego, wydawania koncesji i sprawowania nadzoru nad PPL przez Ministra TiGM.

Ponadto ocenie poddano legalność i gospodarność działalności wybranych spółek prawa handlowego eksploatujących regionalne porty lotnicze, w których PPL zaangażowana była kapitałowo, tj. portów lotniczych w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Kontrolę przeprowadził Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (jako jednostka koordynująca) oraz Delegatury NIK w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu.

Naczelnicy dyrektorzy PPL W okresie objętym kontrolą funkcje naczelników dyrektorów przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” pełnili: Zbigniew Sałek (od 1 stycznia 1998 do 25 stycznia 1999r.), Henryk Jelonkiewicz (od 26 stycznia do 12 lutego 1999r.), Waldemar Domanowski (od 13 lutego 1999r. do 4 maja 2000r.), Maciej Kalita (od 5 maja 2000r. do 15 marca 2001r.), Mieczysław Nowak (po 15 marca 2001r.).

Nadzór nad PPL W skontrolowanym okresie następujące osoby z kierownictwa MTiGM sprawowały nadzór nad państwowym przedsiębiorstwem „Porty Lotnicze”:

- Od 1 stycznia 1998 r. do 7 czerwca 1999 r. bezpośredni nadzór nad p.p. „Porty Lotnicze” sprawował podsekretarz stanu w MTiGM Krzysztof Luks;
- Od 8 czerwca 1999 r. do 31 stycznia 2000 r. nadzór ten sprawował Minister TiGM Tadeusz Syryjczyk;
- Od 1 lutego 2000 r. do 29 czerwca 2000 r. obowiązki nadzoru nad PPL objął podsekretarz stanu w MTiGM Gwidon Wójcik;
- Od 30 czerwca 2000 r. do czasu zakończenia kontroli bezpośredni nadzór nad PPL należał do Ministra TiGM Jerzego Widzyka.

2. Wyniki poprzednich kontroli NIK

W 1993 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła na zlecenie Sejmu RP kontrolę działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (PPL).

Z ustaleń kontroli wynikało m.in., że proces wyłączenia ze struktury organizacyjnej PPL regionalnych portów lotniczych napotykał na przeszkody wynikające głównie z niedostosowania przepisów ustawy Prawo lotnicze i ustawy o PPL do zamierzonego rozszerzenia zarządu portami cywilnej komunikacji lotniczej na prywatne podmioty gospodarcze. W szczególności dotyczyło to portów lotniczych zorganizowanych przez PPL na lotniskach wojskowych, tj. większości portów regionalnych.

NIK podkreślała, że za przeprowadzoną w tym celu reorganizacją przedsiębiorstwa nie nadążały prace związane ze stworzeniem podstaw prawnych umożliwiających realizację tego zamierzenia. Stan zaawansowania prowadzonych w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej przy udziale PPL prac przygotowawczych wskazywał bowiem, że nie rozstrzygnięto podstawowych kwestii z tym związanych. Nie zostały mianowicie uzgodnione zasady dalszego finansowania spłat zobowiązań kredytowych PPL po ewentualnym wyłączeniu służby kontroli ruchu lotniczego z jego struktury organizacyjnej. Ustalenia kontroli wskazywały jednocześnie, że przedłużający się termin ostatecznych rozstrzygnięć w sprawie przyszłości PPL rodził atmosferę niepewności i nie wpływał korzystnie na sprawność funkcjonowania przedsiębiorstwa. Utrudniało to długoterminowe, a nawet bieżące planowanie jego rozwoju.

Stan ten wskazywał na potrzebę przyspieszenia przez Ministra TiGM prac nad projektami ustaw o zmianie ustawy prawo lotnicze i ustawy o PPL oraz prac nad projektami aktów wykonawczych dotyczących warunków użytkowania lotnisk wojskowych przez lotnictwo cywilne w zakresie niezbędnym do zamierzonego rozszerzenia katalogu podmiotów gospodarczych uprawnionych do świadczenia usług lotniczych w portach komunikacji lotniczej, w tym zwłaszcza w portach lotniczych zorganizowanych na lotniskach wojskowych.

NIK stwierdzała również, że Minister TiGM, ze względu na szczególne znaczenie działalności PPL dla bezpieczeństwa państwa, powinien w trybie pilnym wnieść pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a następnie Rady Ministrów przygotowywaną koncepcję restrukturyzacji PPL.

Większość wskazanych przez NIK problemów nie została rozwiązana, mimo że Minister TiGM zobowiązał się podjąć działania skutkujące m.in. zmianami prawnymi i przekształceniami w PPL. W trakcie kontroli przeprowadzonej w 2000/2001 r. inspektorzy NIK ustalili, że urzędnicy departamentów MTiGM zajmujących się sprawami PPL nie znają

ustaleń, ocen i wniosków z kontroli przeprowadzonej w 1993. Część spraw przedstawionych w tematyce kontroli- jako nadal aktualne - NIK poddała ocenie w obecnej kontroli.

W 1998 roku Najwyższa Izba Kontroli – Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności - przeprowadziła kontrolę działalności Portu Lotniczego Gdańsk – Trójiasto Sp. z o.o. w latach 1993 – 1996.

Kontrolą objęto zagadnienia poruszone w skardze z dnia 30.06.1996 r. NSZZ „Solidarność” Komisji Międzyzakładowej nr 343 przy PL Gdańsk Sp. z o.o. i PPL Agencji Ruchu Lotniczego skierowanym do Najwyższej Izby Kontroli, w którym NSZZ „Solidarność” zarzuciła ówczesnemu Prezesowi Zarządu niegospodarne działania oraz naruszanie praw pracowniczych osób zatrudnionych w Spółce. W wyniku kontroli NIK wniosowała o:

- przestrzeganie zasad prawa pracy dotyczących zatrudnienia i wymiaru czasu pracy pracowników Spółki, w tym uregulowanie zasad współpracy pomiędzy Zarządem Spółki a Związkami Zawodowymi, oraz doprowadzenie do podpisania Układu Zbiorowego, a także uregulowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami Kodeksu pracy, spraw związanych z zatrudnieniem i wynagrodzeniem pracowników biorących udział w pracach pogotowia zimowego oraz usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości w tym: zaległych zobowiązań podatkowych, składanych do ZUS i należnych pracownikom wynagrodzeń z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych,
- prowadzenie przedsięwzięć inwestycyjnych i remontowych z zachowaniem zasad gwarantujących ochronę interesów Spółki,
- dokonanie analizy wartości i rozliczenia z wykonawcą prac, w których uczestniczyli pracownicy Portu,
- ograniczenie dokonywania zakupów wyrobów alkoholowych z funduszu reprezentacyjnego Spółki,
- wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzonej w Spółce ewidencji księgowej.

Wnioski zostały zrealizowane.

3. Synteza ustaleń kontroli i ocena skontrolowanej działalności

Ustalenia kontroli wskazują, że mimo bardzo dobrych wyników finansowych osiągniętych przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” (PPL)¹, jego kierownictwo wielokrotnie nie wypełniało ustawowego² obowiązku prowadzenia

¹ Wg „Rachunku wyników” (F-01) „Przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi” w PPL wyniosły w 1998 r. – 467,5 mln zł, w 1999 r. – 572,2 mln zł, w 2000 r. – 688,5 mln zł. Natomiast zysk netto wynosił w 1998 r. 106,9 mln zł, w 1999 r. – 133,1 mln zł, a w 2000 r. – 198,5 mln zł.

² Art. 6 ust.3 ustawy z dnia 23 października 1987r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185).

działalności gospodarczej na zasadach racjonalnej gospodarki i rachunku ekonomicznego. W skontrolowanym okresie skutki finansowe działań niegospodarnych oraz podjętych z naruszeniem prawa (nielegalnych) wyniosły 49,03 mln zł³, ponadto dochody Przedsiębiorstwa zostały uszczuplone o 25,38 mln zł⁴. Jednocześnie w PPL wystąpiły inne nieprawidłowości finansowe (w rezultacie działań nierzetelnych lub niecelowych) dot. kwoty w łącznej wysokości 18,57 mln zł⁵. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie przez PPL kwoty 18,86 mln. zł.

Stwierdzone w PPL nieprawidłowości były w dużym stopniu konsekwencją nierzetelnie sprawowanego nadzoru założycielskiego przez Ministra właściwego do spraw transportu oraz niewłaściwego zarządzania ze strony kolejnych Naczelných Dyrektorów PPL.

1. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nierzetelnie sprawował nadzór nad PPL, do którego był zobowiązany przepisami ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”⁶ (zwanej dalej ustawą o PPL).

- Minister TiGM w niewielkim stopniu wykorzystywał swoje ustawowe uprawnienia do nadzoru nad PPL (art. 53 ustawy o PPL), co przyczyniło się do nieracjonalnego gospodarowania majątkiem w PPL. Jednocześnie, w związku z nieprawidłowym nadzorem, minister nie miał dostępu do pełnej informacji o uwarunkowaniach ekonomiczno-prawnych funkcjonowania PPL i portów lotniczych, mimo że w tym czasie planował (w ramach projektowanych aktów prawnych) istotne zmiany w ich działalności, strukturze organizacyjnej i zasadach finansowania zamierzeń inwestycyjnych (str. 60 - 63).
- Brak nadzoru MTiGM nad wykonaniem przez PPL postanowień umowy „Odpożyczenia”⁷ kredytu EBI (w kwocie 50 mln ECU) przeznaczonego na cele inwestycyjne w PPL doprowadził do niezabezpieczenia przez PPL jego spłaty. Kredyt pozyskało MTiGM i „odpożyczyło” PPL. Do spłaty pozostało ok. 170 mln zł, a termin zakończenia spłat przypada na 2012 r. (str. 25 - 26).

³ Naruszenia prawa na łączną kwotę 49,03 mln zł obejmują: 10,53 mln zł - zapłacone przez PPL sporne zobowiązania podatkowe ujęte były w bilansie po stronie należności, a nie utworzono na nie rezerwy; na łączną kwotę 38,6 mln zł dwukrotnie umorzono udziały PPL w spółce z o.o. LGS bez zgody Naczelnego Dyrektora PPL (co naruszało przepis art. 17 ust 2 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”).

⁴ Suma kwot uszczuplających dochody Przedsiębiorstwa na kwotę 25,38 mln zł obejmuje: 15,3 mln zł niezwindykowanych należności od przewoźników krajowych; 4 mln zł – nienaliczonych i niepobranych odsetek od należności od przewoźników zagranicznych; 2,3 mln zł – nieściągnięte odsetki; 3,7 mln. zł nie pobrana opłata z tytułu dzierżawy majątku PPL użytkowanego w PL Kraków- Balice (równa kwocie amortyzacji).

⁵ Kwoty zakwalifikowane jako „inne nieprawidłowości finansowe” związane są z następującymi ustaleniami NIK: gwarancje kredytowe udzielone bez zabezpieczenia interesu PPL wynosiły 17,7 mln. zł; nieuzasadnione zwiększenie wydatków przy zawieraniu umów na budowę hotelu w PL Warszawa Okęcie wyniosło 0,87 mln zł.

⁶ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. z 1987 r. Nr 33, poz. 185).

⁷ Zgodnie z terminologią umowy z dnia 31 grudnia 1992r. zawartej między MTiGM a PPL.

- Nierzetelnie nadzorowano w MTiGM wydatkowanie części środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje (m.in. dla przejść granicznych) w portach lotniczych (str. 63 - 65).
- NIK stwierdziła też nieprawidłowości przy podejmowaniu decyzji o zmianach w koncesjach na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji lotnisk i usług lotniskowych wydanych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej spółkom utworzonym na bazie portów regionalnych (str. 59 - 60).

2. Nierzetelne i nieracjonalne gospodarowanie majątkiem PPL polegało na:

- Poręczeniu przez Kierownictwo PPL kredytu (na ponad 13 mln zł) spółce „G-5” należącej do osób prywatnych. Wykorzystano tym samym mienie państwowych osób prawnych do przysporzenia korzyści osobom prywatnym. Narażono PPL na ryzyko finansowe tej operacji. Jednocześnie weksel i umowa poręczenia zaginęły. Po przeprowadzeniu dochodzenia Prokuratura Okręgowa w Warszawie skierowała w tej sprawie we wrześniu 2001 r. akt oskarżenia przeciwko byłemu Naczelnemu Dyrektorowi PPL i byłej Zastępcy Dyrektora Naczelnego PPL ds. ekonomiczno – finansowych będącej jednocześnie główną księgową PPL (str. 35 – 37).
- Quasi - kredytowaniu partnerów handlowych (w tym zagranicznych) przez to, że z opóźnieniem windykowano należności w kwocie 15,3 mln zł, a także nie naliczano należnych odsetek łącznie w kwocie 6,3 mln zł (str. 25 – 27).
- Tworzeniu spółek i przystępowaniu do już istniejących, bez uwzględnienia interesu ekonomicznego PPL (w tym z naruszeniem prawa umorzono udziały w spółce LGS na kwotę 38,5 mln zł; str. 30 - 38); Ukrytym kredytowaniu i subsydiowaniu regionalnych portów lotniczych przekształconych w spółki (str. 38 - 40); Przekazywaniu nadzoru nad inwestycjami PPL spółkom zależnym i stowarzyszonym, ze szkodą dla interesów PPL (np. w związku z działaniem sp. z o.o. „Port Hotel” zawyżono wydatki na ok. 860 tys. zł; str. 40 – 44); Nierzetelnym sprawowaniu przez PPL funkcji właścicielskich i współwłaścicielskich w spółkach z udziałem PPL (udziały i akcje stanowiły 22,6 % majątku trwałego PPL o wartości ok. 222 mln zł; str. 44 - 45).
- Zaakceptowaniu zapisów w ZUZP⁸ zagrażających stabilności ekonomicznej PPL, szczególnie ze względu na zapewnienie wysokich odpraw (od ok. 59 tys. zł do ok. 177 tys. zł na zwalnianą osobę) związanych z działaniami restrukturyzacyjnymi w PPL (str. 48 - 49).

⁸Zakładowy Układ Zbiorowy Pracy.

- Rozpoczęciu przetargu na wykonawstwo Terminalu II (o wartości ok. 1.600 mln zł) bez pełnego zapewnienia źródeł finansowania inwestycji (str. 47 - 48).
- Niekorzystnej dla PPL realizacji umowy zawartej z „Autorex” sp. z o.o. skutkującej zmniejszeniem przychodów PPL o 83,1 tys. zł oraz zwiększeniem kosztów PPL o 15,7 tys. zł (str. 45 - 47).
- Stosowaniu przez Naczelnych Dyrektorów PPL znaczących upustów za świadczenie usług lotniskowych (w 1998 r. – 63,46 mln zł, w 1999 r. – 71,25 mln zł, w 2000r. - 9,38 mln zł), bez przejrzystych zasad ich udzielania. W latach 1998 i 1999r. ponad 99% ogólnej kwoty upustów udzielone zostało PLL LOT S.A. i jego stuprocentowej spółce EUROLOT S.A. Dopiero w listopadzie 2000r. PPL zawarło z PLL LOT S.A. porozumienie o zasadach stosowania opłat w zależności od wzrostu ruchu lotniczego.
- Nierzetelnym dokumentowaniu faktycznego stanu PPL w regulaminach organizacyjnych, statucie, sprawozdaniach z działalności Przedsiębiorstwa (str. 49 - 50) oraz nierzetelnej organizacji systemu sprawozdawczości finansowej w PPL (str. 50).

3. W skontrolowanym okresie, poza ww. przykładami braku troski kierownictwa PPL o interesy Przedsiębiorstwa, stwierdzono szereg nielegalnych działań związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹. Wskutek tego sprawozdania finansowe PPL nie odzwierciedlają rzeczywistej sytuacji finansowej i majątkowej Przedsiębiorstwa, co podważa jego wiarygodność. W związku z tymi nieprawidłowościami NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Warszawie.

- W Sprawozdaniu finansowym PPL za 1999 r. w Informacji dodatkowej nie uwzględniono udzielonych poręczeń dla spółki „G-5” (do kwoty ponad 13 mln. zł) oraz spółki Lotniczy Dworzec Towarowy we Wrocławiu (LDT; do kwoty ponad 4,5 mln. zł.). Nie utworzono rezerw z tytułu transakcji poręczeń (17,5 mln zł), a także na zobowiązania podatkowe (10,5 mln zł), w tym z tytułu podatku dochodowego (str. 47). Wystawiony Przedsiębiorstwu przez Spółkę „G-5” weksel in blanco będący regwarancją udzielonego przez PPL poręczenia, którego zagubienie¹⁰ ustaliła

⁹ Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

¹⁰ Zaginięcie weksla in blanco zostało zgłoszone Prokuraturze Okręgowej w Warszawie, we wrześniu 2001 r. do Sądu skierowano akt oskarżenia.

kontrola NIK, nie został wykazany w dokumentacji PPL. Zaniżono wycenę dłużnych papierów wartościowych oraz zaniżono przychody finansowe o ok. 5 mln zł (str. 51 - 53).

- Wyniki finansowe PP „Porty Lotnicze”, a także MPL Kraków-Balice sp. z o.o. za lata 1999 i 2000 nie przedstawiały ich faktycznej sytuacji majątkowej i finansowej. Błąd dotyczył ponad 60 mln zł. Nieprawidłowość była konsekwencją źle rozliczonych środków pochodzących z dotacji budżetowej MTiGM na inwestycję centralną oraz nierzetelnych i nieskutecznych działań MTiGM i PPL dla naprawienia tej nieprawidłowości (str. 53 - 55).

4. PPL nie zostało należycie przygotowane do przewidywanego wydzielenia Agencji Ruchu Lotniczego z jego struktury organizacyjnej.

Przygotowania do wydzielenia ARL rozpoczęte zostały w PPL w 1993 r., jednakże nie wykonywano ich rzetelnie. Przejmowanie majątku na ewidencję ARL realizowano z opóźnieniem, nie został również zakończony proces porządkowania własności gruntów, nie wprowadzono żadnych zmian w strukturze organizacyjnej ARL, pozwalających na przejęcie przez nią funkcji państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym. Tymczasem w Sejmie RP od lutego 2000 r. rozpatrywano rządowy projekt ustawy Prawo lotnicze¹¹, w którym przewidziano wydzielenie ARL ze struktur PPL (str. 55 - 56).

5. NIK stwierdziła w działalności MTiGM istnienie obszarów zagrożonych niegospodarnością, a niekiedy korupcją, o czym świadczą następujące fakty:

- Przekształcenia lotniczego portu regionalnego w Poznaniu dokonywane były z naruszeniem interesów PPL i tworzeniem sytuacji sprzyjających korupcji (str. 30 - 32).
- Działania byłego dyrektora departamentu w MTiGM noszą znamiona wykorzystywania stanowiska służbowego dla osiągnięcia korzyści osobistych i materialnych (str. 58 - 59).

¹¹ Uchwalona w sierpniu 2001 r. przez Sejm RP ustawa Prawo lotnicze została w dniu 8 września 2001r. zawetowana przez Prezydenta RP.

- W związku z brakiem systemu nadzoru MTiGM nad PPL, potencjalnie korupcjogenne było sprawowanie przez pięciu wyższych urzędników MTiGM funkcji członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem PPL jako przedstawicieli PPL (str. 62 - 63).

4. Uwagi i wnioski

- 1. Niezależnie od wniosków skierowanych do skontrolowanych jednostek (pkt. III str. 65) Najwyższa Izba Kontroli uznaje za pilne i niezbędne przyjęcie przez Radę Ministrów programu polityki państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego, uwzględniającej zasady funkcjonowania portów lotniczych w Polsce dla zapewnienia ich trwałego usytuowania w ramach polskiej infrastruktury transportowej, a także transeuropejskiej sieci transportowej.**
- 2. NIK uznaje, za niezbędną aktualizację przepisów dot. PPL.**

Na pilną potrzebę wydania przepisów o restrukturyzacji oraz komercjalizacji PPL wskazuje działalność przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” „gospodarującego wydzieloną częścią mienia ogólnonarodowego”¹² w strukturze organizacyjnej i własnościowej zbliżonej do holdingu. Zmiana przepisów jest potrzebna, w szczególności ze względu na:

- konieczność prawnego usankcjonowania przekształceń dokonanych w PPL,
- potrzebę wzmocnienia nadzoru nad majątkiem PPL przez ministra właściwego do spraw transportu, a także uprawnionego do reprezentowania interesów Skarbu Państwa,
- potrzebę stworzenia warunków pozwalających ministrowi właściwemu do spraw transportu kształtować i realizować politykę w zakresie funkcjonowania portów lotniczych w Polsce. Może to nastąpić w wyniku uchylecia przepisów sytuujących naczelnego dyrektora PPL w roli faktycznego twórcy strategii rozwoju portów lotniczych w Polsce.

Kontrola NIK wykazała, że to w PPL podejmowane były decyzje - o wielkości i kierunkach inwestycji w poszczególnych portach lotniczych, o tworzeniu spółek na bazie regionalnych portów lotniczych i ich ukrytym subwencjonowaniu i kredytowaniu, o stosowaniu upustów dla przewoźników i dopuszczaniu do poważnych zobowiązań przewoźników narodowych innych państw. Również określenie strategii

¹² Tak stanowi art. 8 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185).

przyszłościowych dla portów regionalnych znalazło się w gestii Przedsiębiorstwa, ponieważ kierownictwo PPL zawierało umowy z agendami Rządu USA w sprawie określenia koncepcji rozwoju portów regionalnych w Polsce i sfinansowania analiz techniczno-ekonomicznych dla projektu rozwoju MPL im. Jana Pawła II Kraków-Balice.

- 3. Najwyższa Izba Kontroli uznaje też za zasadne rozpatrzenie przez Ministra Finansów (oraz ministrów właściwych do spraw transportu i Skarbu Państwa) możliwości zaliczania dotacji celowych dla spółek eksploatujących porty lotnicze w poczet przyszłych udziałów lub akcji Skarbu Państwa. Dotyczyłoby to dotacji na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury¹³ technicznej w portach lotniczych. Podobne do proponowanego rozwiązanie zostało przyjęte w odniesieniu do finansowania infrastruktury kolejowej¹⁴.**

Ustalenia kontroli NIK wykazały bowiem, że dotacje budżetowe kierowane do spółek na inwestycje w portach lotniczych (w tym na inwestycje dotyczące przejść granicznych) przyczyniają się do powiększenia majątku całych spółek (zgodnie z art. 40 ustawy o rachunkowości¹⁵), a więc wszystkich udziałowców (akcjonariuszy). Jednocześnie w tych spółkach Skarb Państwa jest jednym z udziałowców (akcjonariuszy).

NIK wnioskuje w związku z tym przyjęcie zasady, zgodnie z którą kwota dotacji zwiększałaby kapitał akcyjny spółki eksploatującej port lotniczy, do której skierowano dotacje, a związane z tym akcje (udziały) w podwyższonym kapitale akcyjnym obejmowałby Skarb Państwa.

¹³ W rozumieniu art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 56, poz. 1014 ze zm.), który stanowi, że „Dotacje celowe dla przedsiębiorców mogą być udzielane na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska, mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej”.

¹⁴ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 84, poz. 948) dotacje z budżetu państwa przeznaczone w danym roku na finansowanie linii kolejowych o państwowym znaczeniu zwiększają kapitał akcyjny Polskich Linii Kolejowych S.A. (spółki do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi); związane z tym akcje w podwyższonym kapitale akcyjnym obejmuje Skarb Państwa.

¹⁵ Art. 40 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.) stanowi, że „Dotacje, subwencje i dopłaty do inwestycji oraz prac rozwojowych ujmuje się jako przychody przyszłych okresów w wysokości kwot rzeczywiście otrzymanych na nabycie lub wytworzenie środków trwałych albo finansowanie prac rozwojowych, jeżeli stosownie do innych ustaw nie zwiększają one funduszy własnych. Ujęte na przychodach przyszłych okresów kwoty zwiększają stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równoległe do odpisów amortyzacyjnych (umorzeniowych) od środków trwałych lub kosztów prac rozwojowych sfinansowanych z tych źródeł.”

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

1.1. Podstawowe przepisy dotyczące działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”

Szczególne znaczenie PPL dla państwa zostało podkreślone przez fakt utworzenia tego przedsiębiorstwa na podstawie odrębnej ustawy¹⁶, która określa je jako samodzielny, samorządny i samofinansujący się podmiot posiadający osobowość prawną.

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy, PPL prowadzi działalność w zakresie rozwoju i eksploatacji portów lotniczych w Polsce, służących do obsługi krajowego i międzynarodowego ruchu lotniczego (art. 1 ust. 2). Portami lotniczymi w rozumieniu ustawy są obiekty i urządzenia obejmujące: lotniska komunikacyjne, drogi startowe, lotnicze urządzenia naziemne, w tym radiolokacyjne i radionawigacyjne, dworce lotnicze pasażerskie i towarowe, a także inne obiekty zaplecza portowego (art. 1 ust. 3). PPL prowadzi działalność z zachowaniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa Państwa (art. 5).

Według art. 4 ust. 1 ustawy przedmiotem działalności PPL jest:

- 1) budowa, modernizacja i eksploatacja lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych;
- 2) budowa, rozbudowa i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego;
- 3) świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne;
- 4) świadczenie usług na rzecz pasażerów linii lotniczych oraz innych usług, a w szczególności usług reklamowych, prowadzenie sklepów wolnocłowych oraz wynajem pomieszczeń przedstawicielstwom obcych przewoźników;
- 5) świadczenie usług związanych z przewozami ładunków przez przewoźników powietrznych;
- 6) świadczenie usług w zakresie serwisu technicznego dla statków powietrznych.

Ponadto do PPL należy realizacja zadań zleconych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w zakresie kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego (art. 4 ust. 2 powołanej ustawy). Szczegółowe obowiązki PPL w tym zakresie reguluje zarządzenie Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności z dnia 19.07.1988 r. w sprawie organizacji i zakresu działania państwowego nadzoru nad lotnictwem cywilnym oraz zlecania Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze” niektórych zadań w zakresie ruchu lotniczego (MP Nr 25, poz. 220).

¹⁶ Ustawa z dnia 23.10.1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185).

Według § 6 powołanego zarządzenia Minister TiGM zlecił PPL wykonywanie następujących zadań państwowego organu ruchu lotniczego w zakresie kierowania, kontroli i nadzoru oraz zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego:

- 1) zadania związane z organizacją ruchu lotniczego,
- 2) organizację i kontrolę ruchu lotniczego w przedsiębiorstwach powietrznych kontrolowanych i na lotniskach komunikacyjnych,
- 3) nadzór nad ruchem lotniczym w przestrzeniach powietrznych nadzorowanych oraz na lotniskach niekomunikacyjnych,
- 4) koordynację lotów cywilnych statków powietrznych poza przestrzeniami kontrolowanymi, a także lotów wojskowych statków powietrznych w przestrzeniach powietrznych kontrolowanych, w uzgodnieniu z wojskową służbą ruchu lotniczego,
- 5) prowadzenie informacji lotniczej i powietrznej,
- 6) zadania związane z zabezpieczeniem i obsługą ruchu lotniczego;
 - a) współudział w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych, prowadzonych przez organy wojskowe oraz jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych,
 - b) zabezpieczenie przeciwpożarowe i ratownicze oraz zapewnienie środków zabezpieczenia antyterrorystycznego w portach lotniczych w zakresie ustalonym przez odrębne przepisy,
- 7) zapewnienie sprawności technicznej obiektów i urządzeń służących do wykonywania zadań wymienionych w pkt 1 - 6 oraz niezbędnych do zabezpieczenia właściwego i ciągłego funkcjonowania ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej i w portach lotniczych.

Przepis § 7 zarządzenia przewiduje, że organizacja wykonywania przez PPL zadań określonych w § 6 pkt 1, a w szczególności wyznaczanie odpowiedzialnych komórek organizacyjnych, wymaga zatwierdzenia przez Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego.

Rozliczenia z tytułu swojej działalności oraz z tytułu czynności zleconych przez Ministra TiGM przedsiębiorstwo prowadzi na własny rachunek (art. 4 ust. 3 ustawy).

Za zgodą Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej PPL może podejmować inną działalność niż określona ustawą, jeżeli nie ograniczy to jego statutowej działalności (art. 4 ust. 4), tworzyć spółki z polskimi osobami prawnymi (art. 20) oraz przedsiębiorstwa mieszane z podmiotami zagranicznymi (art. 19).

PPL gospodarując wydzieloną częścią mienia ogólnonarodowego oraz mieniem nabytym, zapewnia jego ochronę. Za zgodą rady pracowniczej może zbywać środki trwałe oraz ustanawiać w stosunku do nich ograniczone prawa rzeczowe. Jedynie do zbycia środków trwałych będących częścią czynnych systemów zabezpieczenia ruchu lotniczego wymagana jest zgoda Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (art. 10).

Za świadczone na rzecz przewoźników powietrznych usługi lotniskowe oraz usługi w zakresie kierowania i kontroli ruchu lotniczego PPL pobiera od nich opłaty według taryfy ustalonej przez dyrektora PPL¹⁷, pod nadzorem Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)¹⁸. Opłaty te są zasadniczym źródłem przychodów PPL.

PPL prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą występując w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek (art. 6 i art. 9 ustawy). Gospodarka finansowa PPL jest oparta na zasadach określonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych¹⁹.

Organami PPL są: naczelny dyrektor – powoływany i odwoływany przez Ministra TiGM po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej, zebranie delegatów i rada pracownicza (art. 11). Strukturę organizacyjną tworzą: zarząd w Warszawie oraz oddziały terenowe, którymi są porty lotnicze (art. 13). Szczegółową strukturę organizacyjną określa statut PPL (art. 14), a zakres działania zarządu i poszczególnych jednostek terenowych – oraz podział czynności i zakres odpowiedzialności pracowników pełniących funkcje kierownicze i samodzielne - regulamin organizacyjny ustalony przez naczelnego dyrektora po zasięgnięciu opinii rady pracowniczej.

Kwestie dotyczące upoważnienia do dokonywania czynności prawnych w imieniu PPL oraz udzielania pełnomocnictwa określają art. 17 – 18 ustawy.

W PLL znaczne uprawnienia opiniodawczo-stanowiące posiada samorząd załogi, reprezentowany przez radę pracowniczą. Rada pracownicza między innymi wyraża zgodę na dokonanie darowizny, zbycie środków trwałych, ma prawo kontroli całokształtu działalności PPL z wyjątkiem spraw dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa.

Art. 27 ust. 1 przyznaje radzie pracowniczej prawo wystąpienia do:

- Ministra TiGM – z wnioskiem o odwołanie naczelnego dyrektora, jeżeli narusza on poważnie przepisy prawa albo nieprawidłową pracą powoduje, że PPL nie osiąga zadowalających wyników,
- naczelnego dyrektora – z uzasadnionym wnioskiem o odwołanie jego zastępców i głównego księgowego.

W powyższych sytuacjach Minister TiGM lub naczelny dyrektor ma obowiązek rozpatrzenia wniosku w ciągu dwóch tygodni, przeprowadzenia – w miarę potrzeby – postępowania wyjaśniającego oraz uwzględnienia wniosku w razie potwierdzenia zarzutów. W przypadkach

¹⁷ Na podstawie przepisu art. 88 ustawy z dnia 15.11.1984 r. Prawo przewozowe (Dz.U. Nr 53, poz. 272 ze zm.) – uchylone zostało prawo Ministra TiGM do ustalania przedmiotowych opłat.

¹⁸ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) powstała w wyniku „Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym” sporządzonej 7.12.1944 r. w Chicago, którą 20.11.1958 r. ratyfikowała Polska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212). Według tej konwencji (art. 15) „opłaty za korzystanie z portów lotniczych i inne podobne należności” powinny być podawane do wiadomości ICAO, która (art. 54) ma prawo wydawania zaleceń w przypadku zaistnienia naruszeń konwencji także dotyczących ustalania ww. opłat w umawiających się państwach.

¹⁹ Jednolity teks Dz.U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27; zm.: Nr 18, poz. 82.

określonych w art. 46 ust. 1 radzie pracowniczej przysługuje prawo wstrzymania wykonania decyzji naczelnego dyrektora – z wyjątkiem sytuacji, w których mogłoby to poważnie zakłócić eksploatację lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych lub narazić PPL na szkody.

Nadzór nad PPL sprawuje Minister TiGM na zasadach określonych w rozdziale 9 ustawy.

Ustawa w art. 7 zapewnia ochronę funkcjonowania przedsiębiorstwa. PPL nie może być postawione w stan upadłości, jeżeli Minister TiGM uzna, że jego dalsze istnienie jest uzasadnione celami, dla których realizacji zostało utworzone. Likwidacja PPL może nastąpić tylko w drodze ustawy.

1.2. Podstawowe przepisy regulujące działalność lotnictwa cywilnego w Polsce

Działalność lotnictwa cywilnego w Polsce regulowana jest ustawą z dnia 31 maja 1962 r. – prawo lotnicze²⁰. Zgodnie z tą ustawą Minister Transportu i Gospodarki Morskiej ma obowiązek sprawowania państwowego nadzoru lotniczego nad lotnictwem cywilnym przy pomocy Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego oraz p.p. „Porty Lotnicze” (art. 3) i prowadzenia państwowego rejestru lotnisk cywilnych (art. 29).

W rozumieniu powołanej ustawy, lotniskiem jest wydzielona powierzchnia wraz z należącymi do niej obiektami budowlanymi i urządzeniami, przeznaczona w całości lub części do przylotów, odlotów i manewrowania statków powietrznych (art. 27 ust. 1). Zarząd lotniska należy do organizacji państwowej lub społecznej albo osoby prawnej, która otrzymała świadectwo rejestracji lotniska (art. 32 ust. 1). Ponadto przepisy Prawa lotniczego posługują się określeniem „użytkowanie lotniska”; art. 33 stanowi między innymi, że „...użytkowanie lotniska lub jego urządzeń bez zezwolenia zarządzającego lotniskiem jest zabronione”.

Zgodnie z art. 34, cywilne statki powietrzne mogą startować i lądować tylko na lotniskach wpisanych do państwowego rejestru lotnisk cywilnych, z wyjątkami określonymi w ust. 2 oraz koniecznością przymusowego lądowania, a na lotniskach wojskowych - za zgodą właściwych organów wojskowych. Z kolei § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Komunikacji i Ministra Obrony Narodowej z 20 kwietnia 1977 r. w sprawie ruchu lotniczego cywilnych statków powietrznych²¹ stanowi, że lotnisko wojskowe uważa się za wyznaczone do ruchu cywilnych statków powietrznych, jeżeli Minister Obrony Narodowej wydał decyzję o udostępnieniu lotniska dla tego ruchu.

W odniesieniu do portów lotniczych PPL, które zlokalizowane są na lotniskach wojskowych, decyzję o ich udostępnieniu dla lotnictwa cywilnego oraz zasady ich użytkowania zawiera okresowo odnawiane „Porozumienie Między Ministrem Obrony

²⁰ Dz.U. Nr 32, poz. 153 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 15, poz. 63, ze zm.

Narodowej i Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie użytkowania lotnisk wojskowych przez lotnictwo cywilne i lotnisk cywilnych przez lotnictwo wojskowe”.

Porozumienie to stanowi (pkt 1.1.1.), że MON udostępnia do komunikacji krajowej i międzynarodowej 8 lotnisk wojskowych (w tym te, które użytkuje PPL). Szczegółowe warunki użytkowania lotniska wojskowego przez lotnictwo komunikacyjne określa się w pisemnej umowie zawieranej przez dowództwo rodzaju sił zbrojnych, któremu podlega lotnictwo i PPL oraz w instrukcji użytkowania lotniska przez lotnictwo cywilne (pkt 1.2.5).

Dla wykonania cywilnej zabudowy lotniska strona wojskowa określa część terenu lotniska i przekazuje użytkownikowi cywilnemu (PPL) na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach o gospodarce gruntami (pkt 1.3.1.).

Natomiast na lotniskach cywilnych PPL prowadzi działalność na zasadzie zarządu w rozumieniu przepisów Prawa lotniczego.

1.3. Zasady udzielania z budżetu państwa dotacji przedmiotowych i dotacji na finansowanie inwestycji

Do dnia 1 stycznia 1999 r. uregulowania związane z dotacjami przedmiotowymi były zawarte w art. 19 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe²². Przepis ten stanowił, iż z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw i innych jednostek, wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Kwoty i zakres ww. dotacji określała corocznie ustawa budżetowa.

Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, ustalał stawki dotacji przedmiotowych oraz określał szczegółowe zasady i tryb udzielania tych dotacji²³.

Od 1 stycznia 1999 r. dotacje przedmiotowe uregulowane są w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych²⁴. Przepis art. 69 ust. 4 pkt 3 określa dotacje przedmiotowe jako wydatki budżetu państwa przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowanych według stawek jednostkowych. Dotacje te mogą być przyznawane dla podmiotów wymienionych w art. 72 ust. 1 – w tym dla przedsiębiorców, wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług. Kwoty i przedmiot dotacji określa ustawa budżetowa.

Zasady finansowania inwestycji do dnia 1 stycznia 1999 r. określono w rozdziale 3 (art. 26–30) Prawa budżetowego oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji

²² J.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

²³ Patrz rozporządzenie RM z dnia 11 maja 1991 r. w sprawie zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych (Dz.U. Nr 43, poz. 191, zm. z 1994 r. Nr 140, poz. 792).

²⁴ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

dotowanych z budżetu państwa²⁵. Zgodnie z art. 27 ust. 1 do inwestycji centralnych zaliczane były inwestycje państwowych jednostek i zakładów budżetowych oraz mogły być zaliczane inwestycje przedsiębiorców i państwowych jednostek organizacyjnych. Wykaz inwestycji centralnych stanowił załącznik do ustawy budżetowej.

Od dnia 1 stycznia 1999 r. w ustawie o finansach publicznych w art. 76 ust. 1 zapisano, że „Dotacje celowe dla przedsiębiorców mogą być udzielane na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska, mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej”.

1. 4. Spółki kapitałowe – organizacja i funkcjonowanie

W okresie objętym kontrolą zasady działania spółek kapitałowych – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej – regulował Kodeks handlowy²⁶ w działach XI i XII.

Wspólnik spółki kapitałowej nie ma obowiązku bezpośredniego angażowania się w działalność spółki. W spółce kapitałowej następuje wyraźne rozdzielenie sfery własności – wyrażającej się udziałem w kapitale zakładowym spółki – od sfery zarządzania majątkiem i prowadzenia jej spraw, która z zasady zostaje powierzona osobom o przygotowaniu profesjonalnym.

Kodeks handlowy wyłącza odpowiedzialność osobistą wspólników zarówno w spółce z o.o. (art. 159 § 3 k.h.), jak i w akcyjnej (art. 307 § 3 k.h.). Zabezpieczenie interesów wierzycieli w spółkach kapitałowych ma gwarantować instytucja kapitału zakładowego (akcyjnego), której całkowicie brak w spółkach osobowych, oraz ich osobowość prawną, która jest kwintesencją samodzielności spółki w obrocie prawnym.

Z istotą osobowości prawnej spółki kapitałowej związane jest istnienie jej organów, które umożliwiają rozdzielenie funkcji kapitałowej, zarządzającej i kontrolnej. Funkcjom tym odpowiadają odpowiednie władze spółki tj. Zgromadzenie Wspólników (Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy), Rada Nadzorcza lub Komisja Rewizyjna oraz Zarząd.

1.5. Obowiązki i odpowiedzialność kierownictwa PPL z tytułu ustawy o rachunkowości

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷ określa zasady rachunkowości oraz tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów. Zgodnie z art. 2

²⁵ Dz.U. Nr 109, poz. 702.

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. Nr 57, poz. 502 ze zm.), które utraciło moc obowiązującą w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037).

²⁷ Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

przepisy tej ustawy stosuje się m.in. do osób prawnych, tym samym przedsiębiorstwo państwowe „Port Lotnicze” jest obowiązane je stosować.

Art. 4 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jednostki obowiązane są do stosowania zasad rachunkowości w sposób zapewniający rzetelne i jasne przedstawienie ich sytuacji majątkowej i finansowej, wyniku finansowego oraz rentowności.

Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą ponosi (art. 4 ust 4) kierownik jednostki, chyba, że określone obowiązki w tym zakresie zostaną przypisane innym osobom za jego zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inne osoby powinno być stwierdzone dokumentem.

Zgodnie z art. 26 ustawy PPL ma obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji na ostatni dzień każdego roku obrotowego, w tym (ust. 1 pkt. 1) środków pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), akcji, obligacji, bonów i innych papierów wartościowych, rzeczowych składników majątku obrotowego, środków trwałych.

PPL ma obowiązek wyceniania aktywów i pasywów zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 4 ustawy. Art. 28 ust. 1 pkt. 5 stanowi, że na dzień bilansowy dłużne papiery wartościowe wycenia się według cen sprzedaży, z tym że różnice między ceną nabycia a aktualną ceną sprzedaży zalicza się do kosztów lub przychodów z operacji finansowych.

Zgodnie z art. 37 w przedsiębiorstwie powinny być tworzone rezerwy przeznaczone m.in. na należności od dłużników (w tym sporne), pewne lub prawdopodobne straty z operacji gospodarczych w toku, a w szczególności z tytułu udzielonych gwarancji, poręczeń, operacji kredytowych, skutków toczącego się postępowania sądowego.

Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” oraz spółki eksploatujące porty regionalne uzyskiwały dotacje na inwestycje, w tym przeznaczone na budowę obiektów przejść granicznych. Art. 40 ustawy stanowi, że „Dotacje, subwencje i dopłaty do inwestycji oraz prac rozwojowych ujmuje się jako przychody przyszłych okresów w wysokości kwot rzeczywiście otrzymanych na nabycie lub wytworzenie środków trwałych albo finansowanie prac rozwojowych, jeżeli stosownie do innych ustaw nie zwiększają one funduszy własnych. Ujęte na przychodach przyszłych okresów kwoty zwiększają stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równoległe do odpisów amortyzacyjnych (umorzeniowych) od środków trwałych lub kosztów prac rozwojowych sfinansowanych z tych źródeł”.

Zgodnie z art. 45 ustawy sprawozdanie finansowe sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, oraz na inny dzień bilansowy. Sprawozdanie składa się z bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w informacji dodatkowej podaje się nie ujęte w bilansie oraz rachunku zysków i strat dane oraz wyjaśnienia niezbędne do tego, aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową, wynik finansowy oraz rentowność jednostki. Zał. Nr 7 do ww. ustawy o rachunkowości wymienia elementy, które w szczególności powinna zawierać

informacja dodatkowa. Zgodnie z pkt. 12 zał. Nr 7 są to m.in. „zobowiązania warunkowe, w tym również udzielone przez jednostkę gwarancje i poręczenia, także wekslowe”.

Według art. 52 ust. 1 ustawy kierownik jednostki zapewnia sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego - nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego - i przedstawia je właściwym organom, zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy.

Rozdział 9 ustawy o rachunkowości stanowi o odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy o rachunkowości: „Kto będąc odpowiedzialny za sporządzenie sprawozdania finansowego zgodnie z przepisami niniejszej ustawy dopuszcza do niesporządzenia takiego sprawozdania, sporządzenia go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych, podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2 albo obu tym karom łącznie.”

1.6. Przepisy dotyczące lotniczych przejść granicznych

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej²⁸ Minister Transportu i Gospodarki Morskiej jest organem zobowiązanym do stałego utrzymywania m.in. lotniczych przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzanie skutecznej kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej w odniesieniu m.in. do przejść granicznych lotniczych. Koszty z tym związane finansowane są z budżetu państwa, w części dotyczącej Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej zgodnie z § 3 ust.1 rozporządzenia RM z dnia 28 maja 1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych²⁹.

Wg przepisu art. 53 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze, lotniska na których mogą być wykonywane starty i lądowania statków powietrznych wykonujących loty międzynarodowe, winny być określone przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych, Handlu Zagranicznego oraz Zdrowia i Opieki Społecznej (w świetle art. 51 ustawy: lotem międzynarodowym jest lot, w którym statek powietrzny przekracza granice Polski).

Na podstawie uprawnienia określonego w art. 53 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej ustalił 8 lotnisk: Gdańsk-Rębiechowo, Katowice-Pyrzowice, Kraków-Balice, Poznań-Ławica, Rzeszów-Jasionka, Szczecin-

²⁸ Dz. U. Nr 78, poz. 461 ze zm.

²⁹ Dz.U.91.49.215.

Goleniów, Warszawa-Okęcie i Wrocław-Strachowice na których mogą być wykonywane starty i lądowania statków powietrznych wykonujących loty międzynarodowe³⁰. Na lotniskach tych ustalone zostały stałe lotnicze przejścia graniczne zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie ustalenia morskich i stałych lotniczych przejść granicznych³¹.

Poza ww. lotniskami otworzone zostały dodatkowe lotnicze przejścia graniczne na 10 innych lotniskach na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 stycznia 1999 r. w sprawie ustalenia dodatkowych lotniczych przejść granicznych³² w Białej Podlaskiej, Bydgoszczy, Jeleniej Górze, Kielcach-Masłowie, Łodzi-Lublinku, Mielcu, Szymanach koło Szczytna, Świdniku, Zielonej Górze-Babimoście i Zielonej Górze-Przylepie. Przepisy te obowiązują na okres od dnia ogłoszenia rozporządzenia (12.02.99 r.) do dnia 31 grudnia 2001 r. Wg zapisu tego (§ 2) rozporządzenia ww. lotnicze przejścia graniczne mają działać codziennie w godzinach od 7⁰⁰ do 20⁰⁰ z przeznaczeniem do obsługi statków powietrznych odbywających loty międzynarodowe w ruchu pasażerskim.

Podstawę prawną dla ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowi art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, w świetle którego Minister SWiA w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami może ustalać dodatkowe lotnicze przejścia graniczne na czas określony.

Art. 16 ww. ustawy nie wskazuje ministrów, z którymi Minister SWiA zobowiązany jest dokonywać uzgodnień w sprawie ustalania dodatkowych lotniczych przejść granicznych, mimo że postanowienia art. 53 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze, tryb ustalania lotnisk, na których mogą być wykonywane starty i lądowania statków powietrznych wykonujących loty międzynarodowe obejmuje Ministrów: Transportu i Gospodarki Morskiej, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki oraz Zdrowia i Opieki Społecznej.

2. Uwarunkowania ekonomiczno – organizacyjne

2.1. Ogólna charakterystyka przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (PPL)

PPL jest jednostką samodzielną pod względem prawnym i finansowym, świadcząca usługi na rzecz zagranicznych i krajowych linii lotniczych i ich pasażerów. Podstawowa działalność przedsiębiorstwa obejmuje budowę i eksploatację lotnisk komunikacyjnych oraz kierowanie i kontrolę ruchem lotniczym w cywilnej przestrzeni powietrznej Polski.

³⁰ Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 27 czerwca 1994 r. w sprawie określenia lotnisk na których mogą być wykonywane starty i lądowania statków powietrznych wykonujących loty międzynarodowe (MP Nr 37.poz. 322 ze zm.).

³¹ Dz.U.94.131.659 ze zm.

³² Dz.U.99.12.105.

Największym przewoźnikiem lotniczym obsługiwanym przez P.P. „Porty Lotnicze” jest spółka akcyjna Polskie Linie Lotnicze „Lot”.

PPL dzieli się na dwie główne struktury:

- Agencję Ruchu Lotniczego (wewnętrzną jednostkę PPL) świadczącą usługi nawigacji lotniczej na rzecz przewoźników przelatujących nad Polską w tranzycie lub lądujących w polskich portach lotniczych,
- Porty lotnicze, wykonujące usługi lotniskowe na rzecz linii lotniczych i ich pasażerów. W większości regionalne porty lotnicze będące uprzednio oddziałami terenowymi PPL zostały przekształcone w spółki prawa handlowego. Na koniec sierpnia 2000 r. jednostkami organizacyjnymi PPL pozostawały: Port Lotniczy Warszawa – Okęcie, Port Lotniczy Rzeszów, Port Lotniczy Zielona Góra.

Od roku 1991 podjęto w PPL prace zmierzające do utworzenia tzw. regionalnych portów lotniczych zorganizowanych jako spółki prawa handlowego, w których udziały obejmowali: PPL, Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego terytorialnie wojewodę, samorząd terytorialny i lokalny kapitał prywatny. Działania te zostały zaakceptowane przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. W latach 1993 – 1998 Minister TiGM wydał zgodę na przekształcenie sześciu portów lotniczych PPL w spółki prawa handlowego (Gdańsk, Katowice, Kraków, Poznań, Szczecin i Wrocław) ze znaczącym udziałem władz lokalnych. PPL objęło również udziały w powstających spółkach – portach lotniczych („Lotniczy Dworzec Towarowy Wrocław” Sp. z o.o., „Porty Lotnicze Mazury – Szczytno” Sp. z o.o.). Tworząc regionalne Porty Lotnicze PPL wniosło aportem do założonych spółek zorganizowane części swojego mienia, którym były działające na tych lotniskach Porty Lotnicze (w ślad za wniesionymi aportami dokonano przeniesienia zorganizowanych zespołów pracowniczych). Kapitał każdej z nowo powstałych spółek w przeważającym stopniu został objęty przez udziałowców państwowych (PPL i Skarb Państwa). Udziały PPL w portach regionalnych (w procentach – stan na 31 grudnia 1999 r.) kształtowały się następująco:

- PL Poznań Ławica Sp. z o.o.	94,75 %
- Lotniczy Dworzec Towarowy Wrocław Sp. z o.o.	83,33 %
- MPL im. Jana Pawła II Kraków Balice	67,15 %
- PL Wrocław S.A.	49,08 %
- PL Gdańsk Trójmiasto Sp. z o.o.	37,39 %
- GTL (Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze) S.A.	33,21 %
- PL Mazury Szczytno Sp. z o.o.	31,40 %
- PL Szczecin Goleniów Sp. z o.o.	30,39 %

W ramach dalszych procesów restrukturyzacyjnych PPL przystąpiło do tworzenia w portach lotniczych „spółek usługowych” będących spółkami prawa handlowego, których głównym zadaniem jest świadczenie usług handlingowych. PPL jest 50 % udziałowcem

(drugie 50 % objęły PLL „LOT” S.A.) w spółkach świadczących usługi lotniskowe w Poznaniu („POZ – LOT” Sp. z o.o.) i Szczecinie („SZZ-LOT” Sp. z o.o.) oraz 49 % udziałowcem LOT Ground Services Sp. z o.o. obsługującej lotnisko w Warszawie. W 2000 r. w Warszawie powstała druga spółka handlingowa, ze 100 % udziałem PPL „Warsaw Airport Services” Sp. z o.o.

P.P. „Porty Lotnicze” posiada ponadto udziały/akcje w następujących spółkach:

- „Casinos Poland” Sp. z o.o. - 1/3 udziałów
- PHZ „BALTONA” S.A. - 12,75 % akcji
- „Port Hotel” Sp. z o.o. - 100 % udziałów
- „Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie – SELO” Sp. z o.o.” - 65,53 % udziałów

2.2. System organizacji i zarządzania w PP „Porty Lotnicze”

Wg art.14 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym “Porty Lotnicze” organizację i funkcjonowanie PPL określa statut.

Statut zawiera m.in. następujące postanowienia normujące strukturę PPL:

- w skład PPL jako jednostka organizacyjna wchodzi (m.in.) zarząd (§ 8),
- zarząd jest organem wykonawczym naczelnego dyrektora (§ 9 ust.1),
- w skład zarządu wchodzi komórki organizacyjne, które mogą być zorganizowane jako działy, zespoły lub samodzielne stanowiska pracy.

W strukturze organizacyjnej określonej w Regulaminie organizacyjnym PPL (tekst ujednolicony 01.03.1999 r.) nie występuje jednostka organizacyjna „zarząd”.

Struktura organizacyjna, określona w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym PPL (tekst ujednolicony 01.03.1999 r.) wymienia 4 „piony” i precyzuje ich zakresy działania, w tym karty zadań samodzielnych stanowisk pracy oraz komórek organizacyjnych każdego pionu.

Naczelnemu Dyrektorowi PPL podporządkowane były komórki i stanowiska, w tym Dział ds. Portów Regionalnych, a w nim – Zespół ds. Spółek Lotniskowych.

Integralną część regulaminu stanowił schemat, zgodnie z którym Dyrektorowi Naczelnemu podlegało 4 zastępców: Z-ca ND ds. Ekonomiczno-Finansowych – Główny księgowy, Z-ca NDS ds. Inwestycji, Z-ca ND – Dyrektor ARL, Z-ca ND – Dyrektor PL Warszawa.

Zmiany dokonywane w strukturze organizacyjnej PPL – bez zmian Regulaminu Organizacyjnego:

Zarządzeniem nr 32 z 18 kwietnia 2000 r. Tymczasowego Kierownika Przedsiębiorstwa – Z-cy Naczelnego Dyrektora PPL, wprowadzona została nowa struktura organizacyjna PPL

(§1), określona schematami zawierającymi nazwy komórek organizacyjnych i ich usytuowanie w strukturze organizacyjnej.

Zgodnie ze schematem Dyrektorowi Naczelnemu – Dyrektorowi Portu Lotniczego Warszawa podlegało:

Biuro ND, Dział Dyżurnych Portu, Zespół Kontroli Wewnętrznej, Zespół ds. Współpracy z Portami, Dział Informatyki, Rzecznik Prasowy, Szef Ochrony Lotniska, Lotniskowa Straż Pożarna oraz trzy porty lotnicze: Szczecin, Rzeszów i Zielona Góra,

a także ośmiu zastępców ND PPL do spraw:

- Zasobów Ludzkich kierujący pionem ds. Zasobów Ludzkich PL Warszawa,
- Finansowych kierujący pionem ds. Finansowych PL Warszawa,
- Marketingu i Planowania Strategicznego kierujący pionem ds. Marketingu i Planowania Strategicznego PL Warszawa,
- Inwestycji kierujący pionem ds. Inwestycji PL Warszawa,
- Technicznych kierujący pionem ds. Technicznych PL Warszawa,
- Operacyjnych kierujący pionem ds. Operacyjnych PL Warszawa,
- Bezpieczeństwa – Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych kierujący pionem ds. Bezpieczeństwa PL Warszawa,
- Dyrektor Agencji Ruchu Lotniczego,

Zarządzeniem nr 114 z 11.08.2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL wprowadzone zostały zmiany, w strukturze organizacyjnej PPL, polegające na (§1):

- utworzeniu w pionie ds. Operacyjnych Portu Lotniczego Warszawa dodatkowych stanowisk i komórek organizacyjnych,
- utworzeniu w pionie ND PPL Działu Operacji Lotniczych z zespołami,
- likwidacji w pionie Z-cy ND – Dyrektora ARL dotychczasowego Działu Kontroli Urządzeń z Powietrza (z podporządkowanymi 4 zespołami) i powołaniu w jego miejsce Zespołu Kontroli Urządzeń z Powietrza.

Zarządzeniem nr 148 z 3.10.2000 r. Naczelnego Dyrektora PPL wprowadzone zostały zmiany w strukturze organizacyjnej Przedsiębiorstwa: między innymi utworzono Zespół Nadzoru Właścicielskiego (bezpośrednio podległy ND), zlikwidowano komórkę PL Szczecin, w Agencji Ruchu Lotniczego w pionie ekonomiczno-handlowym utworzono stanowiska ds. Windykacji Należności.

2.3. Wyniki działalności PP „Porty Lotnicze” w latach 1996-2000

W latach 1996 –1999 Przedsiębiorstwo charakteryzowały następujące wielkości (dane na podstawie sprawozdań z działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”):

Lata	Średnioroczna liczba etatów	<u>Zysk netto za rok obrotowy</u>		<u>Suma aktywów na 31.12.</u>	
		w zł	w ECU *	w zł	w ECU *
1996	2.239,76 etaty	69.666.950,45	19.579.267,73	1.105.115.222,08	310.582.660,36
1997	2.289,49 etaty	90.544.068,81	23.300.069,17	1.281.030.532,67	329.652.736,15
1998	2.343,03 etaty	106.871.641,89	26.114.023,68	1.361.604.647,88	332.707.305,53
1999	2.335,33 etaty	133.123.526,75	31.931.764,63	1.406.442.563,93	337.365.387,50

*kurs średni Ecu na 31.12. dla lat: 1996, 1997, 1998, 1999 - wg inf. NBP

Wyniki finansowe PPL za 2000 r. przedstawione w „F – 01” informują, że zysk netto wyniósł 198.516.800 zł, a przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi 688.521.200 zł.

Największy udział w przychodach PPL stanowi obsługa przelotów tranzytowych. Sprzedaż z tego tytułu stanowiła ok. 48% ogółu przychodów z działalności podstawowej.

Kolejną pozycję w przychodach stanowiły **opłaty za start i lądowanie** w Porcie Lotniczym Warszawa-Okęcie i pozostałych portach regionalnych, należących do PPL. Przychody z tego tytułu stanowiły ok. 15% ogółu przychodów z usług.

Trzecią pod względem wartości grupę przychodów PPL z tytułu usług lotniczych były przychody z tytułu **opłat pasażerskich**, które stanowiły ok.12% ogółu przychodów .

Dodatkowe przychody Przedsiębiorstwa pochodziły z **usług pozalotniczych**, świadczonych przez Port Lotniczy Warszawa-Okęcie; przychody z tego tytułu w strukturze przychodów PPL wynosiły ok. 16% . Główne pozycje usług pozalotniczych to sklepy wolnocłowe, dzierżawa terenu, opłaty parkingowe .

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Gospodarowanie majątkiem PPL

3.1.1. Zabezpieczenie spłaty kredytu EBI zaciągniętego na finansowanie inwestycji w PPL

Nierzetelne sprawowanie przez ministra TiGM nadzoru nad PPL przyczyniło się do tego, że Kierownictwo PPL nie ustanowiło hipoteki na nieruchomościach portów lotniczych celem zabezpieczenia spłaty kredytu z EBI, mimo że zobowiązywała je do tego umowa zawarta z MTiGM. Kredyt w kwocie 50 mln ECU (ok. 200 mln zł) został zaciągnięty

21.12.1992 r. przez MTiGM, a następnie „odpożyczony” na finansowanie inwestycji Przedsiębiorstwu. Spłata kredytu zakończy się w 2012 roku, a do spłacenia pozostało jeszcze ok. 170 mln zł.

Fakt, iż Kierownictwo PPL nie dopełniło obowiązku zabezpieczenia spłaty kredytu przez PPL oznacza konieczność przejęcia spłat przez Skarb Państwa z chwilą niewypłacalności przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze”.

- W § 19 umowy „Odpożyczenia” (precyzującej zasady spłaty kredytu EBI) zawartej między PP „Porty Lotnicze” a Ministrem TiGM w dniu 31.12.1992 r. PPL zobowiązało się do ustanowienia hipoteki na nieruchomościach czterech portów lotniczych (PL Warszawa, PL Szczecin, PL Katowice, PL Gdańsk) na rzecz Skarbu Państwa, jako zabezpieczenia spłaty kredytu w kwocie 50 mln ECU.

Do czasu zakończenia kontroli PPL nie dokonało tych zabezpieczeń, a odpowiedzialnymi za powyższą nieprawidłowość byli kolejni Naczelni Dyrektorzy Przedsiębiorstwa. Ze strony Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej odpowiedzialnym za brak nadzoru nad wykonaniem postanowień umowy „Odpożyczenia” był Dyrektor Departamentu Finansów i Analiz Ekonomicznych. W konsekwencji nieustanowienia hipoteki, sprawozdania finansowe PPL, jak również sprawozdania z działalności PP „Porty Lotnicze” przedstawiały nierzetelne dane o stanie majątkowym Przedsiębiorstwa.

- Trzy porty lotnicze zostały w latach: 1993 (PL Gdańsk), 1994 (PL Katowice), i 1999 (PL Szczecin), za zgodą Ministra TiGM, przekształcone w spółki prawa handlowego. Na gruntach tych lotnisk miała być ustanowiona hipoteka na rzecz Skarbu Państwa. Tymczasem przy przekształceniach, nie zapisano, że na części gruntów wniesionych przez PPL jako aporty do spółek ciąży zobowiązanie do ustanowienia zabezpieczenia wymaganego umową „odpożyczeniową”.
- Jednocześnie Ministerstwo TiGM podejmowało decyzję w sprawie zgody na założenie spółek pomijając w swoich analizach fakt, iż na gruntach wnoszonych aportem do spółek PPL nie ustanowiło hipotek zabezpieczających spłatę kredytu EBI, mimo że było do tego zobowiązane.

3.1.2. Kredytowanie partnerów handlowych

Ustalenia kontroli wykazały, że PPL nie podejmowało skutecznych czynności w celu egzekwowania zaległości płatniczych od spółek obsługujących podróży i przewoźników lotniczych (w tym zagranicznych). Oznaczało to ukryte kredytowanie przez PPL swoich partnerów handlowych i skutkowało obniżeniem przychodów Przedsiębiorstwa.

W latach 1998 – 2000 zaległości przeterminowane (czyli niezapłacone w terminie 30 dni) wynosiły średnio ponad 15,3 mln zł. Należne, lecz nie naliczane, odsetki od zaległych kwot za lata 1999 – 2000 wyniosły 1 mln USD od przewoźników zagranicznych i ok. 2,34 mln zł od partnerów krajowych.

Mimo tak znacznych zaległości PPL nie obciążało dłużników zagranicznych odsetkami z tego tytułu chociaż normy prawne obowiązujące w tym zakresie (zawarte w zbiorze informacji lotniczych - AIP Polska)³³ stanowią, że za niezapłacone w terminie przez partnerów zagranicznych należności będą pobierane odsetki.

Jedną z przyczyn nienaliczania odsetek, świadczącą o nierzetelnym przygotowaniu w PPL narzędzi do skutecznego windykowania należności od zagranicznych kontrahentów, było niewdrożenie programu pozwalającego przeliczać kursy walut w komputerowym systemie sprawozdawczości finansowej stosowanym w PPL.

- Według szacunkowych obliczeń NIK, nienaliczone kontrahentom zagranicznym odsetki od zaległych należności w 1999 r. wynosiły ok. 400 tys. USD, a za 10 miesięcy 2000 r. ok. 600 tys. USD. Z tytułu opóźnień w regulowaniu należności w 1999 r. i 10 miesięcy 2000 r. Lithuanian Airlines powinny zostać obciążone kwotą 135,5 tys. USD, a Air Ukraine kwotą 73,3 tys. USD.
- W świetle powyższego, skuteczność komórek do spraw windykacji należności w PPL należy ocenić jako niedostateczną. Windykację opierano głównie na pisemnym monitorowaniu dłużników. Trzy pisemne monity do Lithuanian Airlines skierowane w okresie wrzesień – październik 2000 r. nie przyniosły efektu. Skuteczniejsze były działania wobec Air Ukraine, bowiem w wyniku trzech monitów wysłanych w okresie 3 miesięcy (sierpień- październik 2000 r.) zadłużenie w kwocie 273,3 tys. USD zmniejszyło się o 12,8 tys. USD. Ww. przewoźnicy nie dotrzymywali również własnych zobowiązań dotyczących spłat długów. Lithuanian Airlines zadeklarowały np., że w marcu 2000 r. wpłacą 250 tys. USD, a wpłaciły zaledwie 67 tys. USD, a z zadeklarowanej na kwiecień 2000 r. kwoty 400 tys. USD – tylko 39,5 tys. USD. Wprawdzie PPL podejmowało wielokrotnie próby uzyskania pomocy od MTiGM przy odzyskaniu należności od kontrahentów zagranicznych w drodze działań dyplomatycznych, ale próby te nie dały rezultatu.

Największymi kontrahentami krajowymi zalegającymi z regulowaniem należności wobec PPL były: PLL LOT, EuroLOT i spółka LGS.

- Na koniec 1998 r. należności od kontrahentów krajowych PPL wynosiły 37,8 mln zł, z czego należności PLL LOT 27,5 mln zł, tj. 72,7 %. Na koniec roku 1999 należności od kontrahentów krajowych PPL wynosiły 27,6 mln zł, z czego należności PLL LOT 10,2 mln zł, tj. 36,9 %. Wg stanu na dzień 20 sierpnia 2000 r. z ogólnej kwoty należności 120,5 mln zł na PLL LOT przypadało 44,3 mln zł, tzn. 36,7 % należności, na EuroLOT 61 mln zł, tj. 50,6 %, a na LGS – 7 mln zł, tj. 5,7 %.

³³ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 29 marca 1986r. (Dz. U. Nr 11, poz. 66) w sprawie opłat za korzystanie z lotnisk cywilnych oraz lotniczych urządzeń i służb naziemnych w ruchu międzynarodowym, § 1 ust. 2: „Zarząd Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych ogłasza opłaty za usługi świadczone publicznie (ogólnie dostępne) w wydawnictwie "Zbiór Informacji Lotniczych - Polska (AIP - Polska)" oraz podaje do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)”.

- Jednocześnie PPL nie naliczało odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności przez PLL LOT i EuroLOT, tj. największych dłużników. Szacunkowo odsetki od obu ww. kontrahentów za rok 1999 i 2000 r. wynosiły łącznie 1.681,8 tys. zł. Natomiast naliczone odsetki od Lot Ground Services - LGS (spółki handlingowej³⁴, w której PPL miało 49 % udziałów) wyniosły 660,8 tys. zł.
- W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić fakt, iż w listopadzie 2000 r. pomiędzy PPL a PLL LOT zostało zawarte porozumienie, na mocy którego zaległości finansowe wraz z odsetkami ustawowymi wynikające z opóźnień w płatnościach PLL LOT na rzecz PPL rozliczone miały być płatnościami gotówkowymi do końca 2000 r., drogą sprzedaży nieruchomości oraz objęciem przez PPL po 50 % udziałów w spółkach handlingowych PLL LOT w Gdańsku i Krakowie.

3.1.3. Stosowanie upustów przez Naczelnych Dyrektorów PPL

W latach 1998 – 2000 Naczelnicy Dyrektorzy PPL podejmowali jednoosobowo decyzje dotyczące wielomilionowych kwot, udzielając przewoźnikom lotniczym zniżek w opłatach za usługi lotniskowe³⁵. Większość, bo ponad 99% całej kwoty udzielonych upustów w 1998 i 1999r. (63,2 mln zł w 1998r. i 71,6 mln zł w 1999r.) dotyczyło narodowego przewoźnika PLL „LOT” S.A. i jego stuprocentowej spółki „EuroLOT” S.A. Pozostałe upusty PPL udzielało na rzecz osób prywatnych, towarzystw i firm lotniczych; w 1998r. wynosiły one 4 181 tys. zł, w 1999r. – 4 184 tys. zł, a w 2000r. – 9 385 tys. zł.

W latach 1998 – 1999 wobec narodowego flagowego przewoźnika PLL LOT S.A. i jego stuprocentowej spółki EUROLOT S.A. PPL stosowało w rozliczeniach 95% zniżki w stosunku do stawek AIP³⁶. W 2000r. zniżek takich nie udzielano, natomiast w listopadzie 2000r. zawarto porozumienie pomiędzy PPL a PLL LOT, regulujące sprawę udzielania w przyszłości polskiemu flagowemu przewoźnikowi rabatów promocyjnych w zależności od wzrostu przychodów PPL za świadczone usługi na rzecz PLL LOT w danym roku w porównaniu z rokiem poprzednim.

W wyniku kontroli ustalono też, że poza upustami udzielonymi dla spółek PLL LOT i EUROLOT w okresie 1998r - 3 kwartały w 2000r. PPL udzieliło ulgi (w wysokości od 8% do 85%) 12 firmom. Ulgi przydzielane były na wnioski poszczególnych podmiotów (w 9 przypadkach) lub w efekcie zawartych umów (w 3 przypadkach).

³⁴ Spółka „handlingowa” tzn. spółka wykonująca usługi lotnicze w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, pasażerów i ich bagażu oraz ładunków.

³⁵ Kwota ulg dotyczy łącznie wszystkich rodzajów usług świadczonych przez PPL (w tym ARL), a więc: obsługi startów i lądowań, udostępniania miejsc postojowych, udostępniania dworców lotniczych dla pasażerów, opłat za przeloty tranzytowe oraz świadczenia służb: kontroli i ruchu lotniczego, nadzoru i koordynacji ruchu lotniczego, służby alarmowej, koordynacji poszukiwań i ratownictwa.

³⁶ Por. przypis 33.

- Umowy zawarto z: Aeroklubem Polskim (95% upustów); Centralnym Zespołem Lotnictwa Sanitarnego (40% upustów); Politechniką Rzeszowską – Ośrodkiem Kształcenia Lotniczego (75% upustów).
- Upusty udzielane na podstawie indywidualnych wystąpień przewoźników dotyczyły: Firmy AEROFLOT (8% upustów); Przedsiębiorstwa Lotniczego AEROGRYF ze Szczecina (60%); Dla samolotu Piper należącego do osoby prywatnej z Kielc (85%); Dla firmy White Eagle General Aviation LTD należącej do osoby prywatnej (średnio 50% zniżek na poszczególne usługi); Towarzystwa Lotniczego TASAWIT Sp. z o.o. (60%); JET CLUB sp. z o.o. 75% upustów dla samolotu wykonującego loty szkolne i służbowe); STATE ENTERPRISE „AIPORT GOMELAVIA” (50% upustów dla lotów humanitarnych); EXIN Sp. z o.o. (20% upustów);⁴ –Air Airlines” Sp. z o.o. (średnio 50% zniżek za usługi); BELAVIA Belarusian Airlines 50% upustów dotyczących lotów humanitarnych z dziećmi ofiarami katastrofy w Czarnobylu).

Prawo określania wysokości udzielanych zniżek zostało zastrzeżone do osobistych decyzji kolejnych Naczelników Dyrektorów PPL. Podstawą do ich udzielania były zwyczajowo przyjęte „zasady”, które do zakończenia kontroli nie zostały sprecyzowane w żadnym, wewnętrznym przepisie PPL. Stanowiły one, że przy udzielaniu upustów uwzględniane było promowanie częstotliwości i tras, które w istotny sposób wzbogacały siatkę połączeń, wpływających na atrakcyjność i wzrost konkurencyjności PL Warszawa oraz promowanie nowych połączeń.

W okresie 1998 – III kw. 2000 dla przewoźników korzystających z usług PPL i ARL udzielono upustów o wartościach:

<i>Przewoźnik</i>	<i>1998 r.</i>		<i>1999 r.</i>		<i>2000 r. (9 m-cy)</i>	
	<i>tys. zł.</i>	<i>tys. USD.</i>	<i>tys. zł.</i>	<i>tys. USD.</i>	<i>tys. zł.</i>	<i>tys. USD.</i>
1/ PLL "Lot" - ogółem	59 283	16 872	67 069	15 669	0	0
<i>w tym:</i>						
- <i>ruch międzynarodowy</i>	49 515	15 071	55 322	13 859	0	0
- <i>ruch krajowy</i>	9 768	1 800	11 747	1 811	0	0
2/ Eurolot	3 908	1 117	4 505	1 118	0	0
3/ Pozostali przewoźnicy krajowi	1 235	383	1 267	317	1 963	455
4/ Pozostali przewoźnicy zagraniczni	2 946	936	2 917	731	7 422	1 920
RAZEM:	63 464	19 071	71 253	17 836	9 385	2 375

Upustów nie należy sumować - ta sama wielkość wyrażona jest dwuwahutowo.

3.1.4. Zakładanie spółek i przystępowanie do istniejących spółek

Wyniki kontroli wykazały, że w skontrolowanym okresie Kierownictwo Przedsiębiorstwa podejmowało decyzje o tworzeniu spółek eksploatujących regionalne porty lotnicze w Poznaniu i Szczecinie bez zabezpieczenia interesów PPL.

PPL zostało też współnikiem – założycielem Sp. z o.o. Lotniczy Dworzec Towarowy we Wrocławiu, spółek „Selo” i „Port – Hotel” w Warszawie. Niekorzystne finansowo dla PPL było również przystępowanie Przedsiębiorstwa do już istniejących spółek Baltona S.A. oraz Casinos Poland sp. z o.o.

Port Lotniczy Poznań – Ławica Spółka z o.o.

Spółka z o.o. Port Lotniczy Poznań – Ławica została utworzona 11 lipca 1997 r. z kapitałem zakładowym w kwocie 79.725.000 zł. PPL objęło 96,682 % udziałów Spółki. W imieniu PP „Porty Lotnicze” umowę spółki podpisali Naczelny Dyrektor oraz Zastępca ND - Dyrektor ARL. Port Lotniczy Poznań – Ławica sp. z o.o. została zarejestrowana w sierpniu 1997 r. i rozpoczęła działalność polegającą jedynie na wydzierżawianiu posiadanych terenów, bowiem koncesję na prowadzenie działalności lotniskowej oraz świadectwa certyfikacji otrzymała dopiero półtora roku później.

Zgodę na założenie sp. z o.o. Port Lotniczy Poznań – Ławica podpisał jeszcze w kwietniu 1997 r. podsekretarz stanu w MTiGM, który następnie - do września 2000 r. pełnił funkcję przewodniczącego rady nadzorczej w tej spółce.

Ministerstwo TiGM rozpatrując wystąpienie o udzielenie zgody na założenie spółki, a następnie o udzielenie koncesji, (dokonywały tych czynności te same komórki organizacyjne w MTiGM) dopuściło do przewlekłego, ponad półtorarocznego, prowadzenia przez Spółkę spraw związanych ze zdobyciem uprawnień do eksploatacji lotniska w Poznaniu.

Działania podsekretarza stanu w MTiGM związane z wyrażaniem zgody na utworzenie sp. z o.o. Port Lotniczy Poznań – Ławica wskazują na możliwość tworzenia warunków do osiągania przyszłych korzyści osobistych (płatna funkcja w radzie nadzorczej oraz możliwość oddziaływania na strategiczne decyzje w ramach nadzoru nad zarządem spółki) kosztem racjonalności przekształceń w PPL i zasadności wydatkowania środków spółki na wynagrodzenia rady nadzorczej i zarządu, w sytuacji gdy Spółka ta nie mogła prowadzić swojej podstawowej statutowej działalności.

- Podsekretarz stanu w MTiGM pozytywnie opiniował decyzję o założeniu Sp. z o.o. Poznań-Ławica, a następnie podpisał ją w zastępstwie Ministra TiGM, mimo że zgodnie z

regulaminem organizacyjnym MTiGM nie miał do tego uprawnień, ponieważ zgoda taka należała do kompetencji Ministra, a w jego zastępstwie sekretarza stanu.

- Zgodę udzielono z pominięciem zastrzeżeń Departamentu Lotnictwa Cywilnego dotyczących przekazania obsługi przejść granicznych do spółki prawa handlowego. Jednocześnie z góry założono długotrwałą stratę na działalności Spółki.
- Zgoda została udzielona bez analizy wartości kapitału zakładowego Spółki i aportu wnoszonego do Spółki przez PPL. Jednocześnie Spółka wyposażona została w więcej gruntu, niż było to niezbędne dla potrzeb samego lotniska. W rezultacie część gruntu, w szczególności położonego przy ciągach komunikacyjnych, może być wykorzystywana do celów komercyjnych (co może wpłynąć na zmianę wartości Spółki).
- Wnosząc aportem do Spółki cały majątek portu regionalnego w Poznaniu nie uwzględniono potrzeb Agencji Ruchu Lotniczego (ARL). Wykorzystując ten fakt w grudniu 2000 roku PL Poznań - Ławica zażądał od PPL – ARL opłat w wysokości 204.134 zł miesięcznie za wydierżawianie gruntów i pomieszczeń wykorzystywanych przez ARL.
- Niekorzystnie dla interesów PPL określono w umowie spółki PL Poznań – Ławica uprawnienia udziałowców na Walnym Zgromadzeniu. W umowie spółki niecelowo, zdaniem NIK, wprowadzono zasadę jednomyślności wspólników przy podejmowaniu strategicznych decyzji w Spółce. W rezultacie PPL, będąc większością udziałowców przy podejmowaniu decyzji w sprawach podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego, zobowiązania wspólników do dopłat, rozwiązania Spółki oraz zmiany przedmiotu działalności Spółki, umorzenia udziałów, pierwszeństwa w objęciu udziałów w podwyższonym kapitale Spółki przez Wspólników – Założycieli, składu i sposobu powoływania Zarządu, musiał się podporządkowywać dwóm pozostałym udziałowcom (Wojewodzie Poznańskiemu reprezentującemu Skarb Państwa i Miastu Poznań), posiadającym mniej niż 4 % udziałów w kapitale Spółki.
Dopiero pod koniec 2000 roku, w ramach realizacji wniosków pokontrolnych NIK³⁷, uprawnienia do głosowania na Walnym Zgromadzeniu uzależniono od liczby posiadanych udziałów.
- Niekorzystnie dla interesów PPL wyłączono w umowie spółki PL Poznań – Ławica prawo udziałowców do indywidualnej kontroli jej spraw. Ponadto PPL dodatkowo ograniczyło swoją możliwość kontrolowania spraw Spółki przyznając zbyt szerokie uprawnienia radzie nadzorczej. Przewodniczącym tej rady został podsekretarz stanu w MTiGM. Dyrektor PPL, jako przedstawiciel największego wspólnika, miał wprowadzić prawo desygnować i desygnować do rady trzech przedstawicieli, jednakże nie zapobiegło to konfliktom, między naczelnym dyrektorem PPL a reprezentującym PPL przewodniczącym rady nadzorczej PL Poznań – Ławica sp. z o.o. Dotyczyły one sprawowania nadzoru nad Zarządem Spółki i oceny jego gospodarczych decyzji.
W umowie spółki radzie nadzorczej powierzono decyzje i odpowiedzialność w zakresie kontroli gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa spółki. Do rady nadzorczej należało też powoływanie, odwoływanie lub zawieszanie w czynnościach członków zarządu, ustalanie ich wynagrodzenia, a także wydawanie zezwoleń na czynności prawne

³⁷ Kontrola rozpoznawcza nr R/00/005 Wykonywanie praw i obowiązków z akcji i udziałów w spółkach, w których PP „Porty Lotnicze” jest właścicielem lub współwłaścicielem, zakończona w sierpniu 2000 r.

zarządu dotyczące nabywania i zbywania nieruchomości, udzielania gwarancji i poręczeń za zobowiązania osób trzecich, zaciągania kredytów poza stosowanymi przy zwykłym prowadzeniu spraw spółki oraz nabywania udziałów i akcji w innych spółkach.

- Pierwszy przewodniczący rady nadzorczej spółki (a w okresie do 13 maja 1998 r. również podsekretarz stanu w Ministerstwie TiGM) akceptował nieprawidłową sytuację trwającą 16 miesięcy (czyli od dnia 14 sierpnia 1997 r. do dnia 31 grudnia 1998 r.), kiedy w Spółce zatrudnione były 3 osoby (w głównej mierze zarząd spółki - którego Prezes był jednocześnie pracownikiem PPL), a działalność spółki i pracę zarządu nadzorowała siedmioosobowa rada nadzorcza (zbierając się we wskazanym okresie osiem razy), przy czym działalność Spółki polegała głównie na wydzierzawianiu PPL jego wcześniejszej własności. W 1998 r. wynagrodzenie członków zarządu wyniosło 97,2 tys. zł zaś rady nadzorczej 158,1 tys. zł. Powyższe świadczy też o niecelowym i niegospodarnym działaniu Kierownictwa PPL.
- Od września 2000 r. różnice zdań między Dyrektorem PPL i przedstawicielami PPL w radzie nadzorczej Spółki w sprawach decyzji inwestycyjnych i wyboru wykonawcy (Budimex) terminala pasażerskiego w PL Poznań – Ławica doprowadziły do ustąpienia przewodniczącego rady nadzorczej i wdrożenia przez PPL postępowań sprawdzających wcześniejsze decyzje gospodarcze Zarządu Spółki. W rezultacie Dyktor PPL w dniu 10 stycznia 2001 r. złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Poznaniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez członków Zarządu Spółki z o.o. „Port Lotniczy Poznań – Ławica”, polegającego na działaniu na szkodę tej Spółki, wnosząc o wszczęcie postępowania przygotowawczego. Zarzuty dotyczyły m.in. zmiany decyzji o budowie terminala cargo na terminal pasażerski w 1999 r. oraz decyzji o niezgodnym z obowiązującymi procedurami wyborze Budimexu (wrzesień 2000 r.) na wykonawcę nowego terminala pasażerskiego. Wobec tej firmy Spółka miała szereg zastrzeżeń związanych z uchybieniami przy realizacji poprzednich zadań inwestycyjnych.

Port Lotniczy Szczecin – Goleniów Spółka z o.o.

Decyzją wspólników, w tym PPL, Spółka z o.o. Port Lotniczy Szczecin – Goleniów podjęła działalność na rok przed uzyskaniem koncesji na eksploatację lotniska. Umowa Spółki przewidywała, poza działalnością lotniskową, inne formy działalności i dzięki temu Spółka została zarejestrowana przez Sąd Rejestrowy, mimo że nie miała uprawnień do eksploatacji lotniska.

Brak koncesji spowodował, że PPL użytkował jako dzierżawca wniesiony wcześniej do Spółki majątek. Było to konieczne dla zachowania ciągłości funkcjonowania i eksploatacji lotniska. Umowa dzierżawy obowiązywała w okresie: 8.07.1999 r. – 30.06.2000 r. Oznacza to, że Spółka z o.o. Szczecin – Goleniów powołana do zarządzania Portem Lotniczym w Szczecinie, podjęła realizację tego zadania po upływie roku od rozpoczęcia działalności, a PPL zarządzało lotniskiem, jak to czyniło przed założeniem Spółki, płacąc jednocześnie za dzierżawienie gruntów, które wniosło aportem do Spółki.

- Spółka została zarejestrowana w dniu 7.06.1999 r. Kapitał zakładowy wynosił 49.148.000 zł. Założycielami Spółki byli: PPL, Gmina Szczecin, Gmina Goleniów i Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego.
PPL wniosło aport rzeczowy o wartości 14.934.000 zł, na który składały się: prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, środki trwałe i wyposażenie „Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów”. W zamian PPL objęło w Spółce 30,39 % udziałów. Między dniem wniesienia aportu do spółki, a dniem uzyskania przez spółkę koncesji (28.02.2000r.) upłynęło ok. 9 miesięcy.
- W dniu 8.07.1999 r. nastąpiło przekazanie przez PPL majątku do Spółki i w tym samym dniu umową dzierżawy zawartą pomiędzy PL „Szczecin – Goleniów” Sp. z o.o., a PPL Spółka oddała PPL (Dzierżawcy) majątek z przeznaczeniem na prowadzenie działalności statutowej. Zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy PPL uiszczało czynsz miesięczny w stałej wys. 150.500 zł + VAT i inne koszty związane z prowadzeniem działalności operacyjnej (opłaty za użytkowanie sieci radiowej i telefonicznej, ubezpieczenia) oraz pozostałe koszty eksploatacyjne.

Dokonując przekształceń w regionalnym porcie lotniczym Szczecin – Goleniów Kierownictwo PPL nie zadbało o wydzielenie, z majątku wnoszonego aportem do Spółki, gruntu niezbędnego dla funkcjonowania ARL. Tym samym pozbawiło to Agencję Ruchu Lotniczego, będącą jednostką organizacyjną PPL, prawa do gruntu i budynków, w którym Agencja prowadziła działalność usługową na rzecz PL Szczecin i przyczyniło się do podwyższenia kosztów działalności PPL ze względu na potrzebę wynajmowania od spółki powierzchni użytkowanych przez ARL.

Lotniczy Dworzec Towarowy Wrocław Spółka z o.o. (LDT sp. z o.o.)

Zakładając Lotniczy Dworzec Towarowy sp. z o.o. PPL nie zabezpieczyło swoich interesów. Drugim udziałowcem LDT sp. z o.o. został Port Lotniczy Wrocław S.A., w której PPL miało 33,21% akcji.

PPL ponosiło faktyczne ryzyko działalności LDT sp. z o.o., ponieważ mechanizm kształtowania kapitału LDT sp. z o.o. polegał na tym, iż PPL dostarczało środki pieniężne na inwestycje, poręczało kredyt inwestycyjny, natomiast drugi wspólnik, tj. PL Wrocław S.A. obejmowała, a nawet podwyższała swoje udziały w LDT sp. z o.o. w zamian za przekazane mienie, głównie zaś rozliczając wierzytelności z tytułu usług takich, jak dostęp do mediów, pomieszczeń oraz z tytułu utraconych korzyści po przekazaniu działalności magazynu i składu celnego.

Zawiązanie LDT sp. z o.o. spowodowało jednocześnie sytuację, w której środki PPL przeznaczone na budowę terminala cargo nie były wnoszone bezpośrednio do PL Wrocław S.A. i nie podnosiły udziału PPL w kapitale akcyjnym PL Wrocław S.A. Środki te były natomiast równoważone niedookreślonej wartości aportami Portu Lotniczego Wrocław S.A. w LDT sp. z o.o.

Zważywszy, że PL Wrocław S.A. posiadała koncesję na prowadzenie działalności cargo, którą inne porty lotnicze prowadzą wraz z usługami pasażerskimi w ramach jednego przedsiębiorstwa, a także zważywszy na sztuczny i niekorzystny dla PPL sposób pokrywania aportów podnoszących udział PL Wrocław S.A. w LDT sp. z o.o., należy stwierdzić, że założenie LDT sp. z o.o. było, z punktu widzenia ochrony mienia i interesów PPL, działaniem niecelowym i nieracjonalnym.

- W dniu 09.09.1998 r. we Wrocławiu przedstawiciele „Portu Lotniczego Wrocław” Spółka Akcyjna oraz Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” na podstawie zgody Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM) z dnia 01.09.1998 r. na utworzenie Spółki pod nazwą „Lotniczy Dworzec Towarowy Wrocław” Spółka z o.o. z siedzibą we Wrocławiu oraz na podstawie uchwały Rady Pracowniczej PPL z dnia 23.07.1998 r. zawiązali spółkę prawa handlowego. Celem działalności spółki była budowa i dalsza – w miarę uzasadnionych potrzeb - rozbudowa dworca towarowego w Porcie Lotniczym Wrocław – Strachowice oraz jego eksploatacja. Przedmiotem działalności Spółki miało być budownictwo, handel, usługi i wytwórczość.
- Kapitał zakładowy Spółki w dniu zawiązania wynosił 2.000.000 zł i dzielił się na 2.000 udziałów po 1.000 zł każdy. Wspólnicy objęli po 50 % udziałów. Kapitał mógł być podwyższony na podstawie uchwały Zgromadzenia Wspólników do 18.000.000 zł bez konieczności zmiany umowy spółki. W dniu zakończenia kontroli kapitał zakładowy wynosił 7.624.000 zł, w tym udziały PPL stanowiły 65,58 % (5.000.000 zł). Należy przy tym zaznaczyć, że PPL obejmowało swoje udziały jedynie za wkłady gotówkowe, natomiast PL Wrocław S.A. wniosła łącznie 100.500 zł w formie gotówkowej, a pozostałe udziały (wartości ponad 2,5 mln zł) objęła w zamian za dokumentację projektowo-kosztorysową budynku i infrastruktury, urządzenie do podświetlania bagażu typu Heimann o wartości 255.400 zł (nabyte wcześniej z dotacji budżetowej MTiGM przeznaczonej na wyposażenie przejść granicznych), wieczyste użytkowanie działki (do której prawo wnoszący zobowiązał się przenieść na LDT niezwłocznie w dniu zarejestrowania spółki, jednakże do zakończenia kontroli tego nie uczynił), wierzytelności z tytułu przysługujących i wymaganych przez wspólnika Port Lotniczy Wrocław S.A. opłat za dzierżawę infrastruktury mediów (energia, woda, kanalizacja), usług telefonicznych, za ochronę mienia, dzierżawę pomieszczeń biurowych, meble biurowe, oznakowanie drogi dojazdowej do lotniska, bramę wjazdową, wagę pomostową, utracone korzyści z tytułu przekazania działalności magazynu i składu celnego oraz za odsetki ustawowe.
- LDT Spółka z o.o. powstała we wrześniu 1998 r., a do połowy 1999 r. jej działalność polegała na nadzorowaniu rozpoczętej inwestycji – budowy terminalu towarowego oraz poszukiwaniu klientów, którzy wynajmą powierzchnię biurową i magazynową w budowanym obiekcie. W tym okresie LDT ponosiła koszty związane z płacami zatrudnionych, zakupem sprzętu komputerowego, działalnością marketingową, podróżami służbowymi, dzierżawą pomieszczeń biurowych w Porcie Lotniczym Wrocław S.A., bez żadnych wpływów z działalności gospodarczej.
- 01.06.1999 r. nastąpiło zasiedlenie nowo wybudowanego budynku LDT, a tym samym Spółka rozpoczęła działalność gospodarczą polegającą na odpłatnym wynajmie powierzchni (wg stanu na 29.12.2000 r. wynajętych było 98,4 % powierzchni biurowej i magazynowej w obiekcie LDT).

- Drugi rodzaj działalności statutowej, tj. magazynowanie, składowanie i przechowywanie towarów, Spółka rozpoczęła z dniem 01.03.2000 r. po przejęciu od Portu Lotniczego Wrocław S.A. magazynu i składu celnego (w rezultacie PL Wrocław S.A. podwyższał swoje udziały w spółce w zamian za wierzytelności powstałe z tytułu utraconych korzyści po przekazaniu do LTD magazynu i składu celnego).
- W dniu 25.10.2000 r. LTD sp. z o.o. wystąpiła do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej z zapytaniem o możliwości uzyskania we Wrocławiu koncesji na prowadzenie usług w zakresie rozładunku i załadunku towarów na statki powietrzne lądujące na wrocławskim lotnisku oraz transport tych towarów do lub z magazynu CARGO. Do czasu zakończenia kontroli LTD sp. z o.o. nie uzyskała koncesji na działalność cargo. Koncesję na tę działalność posiadała od początku jej istnienia PL Wrocław S.A.
- P.P. „Porty Lotnicze” nie zadbało o swoje interesy udzielając w dniu 1.03.1999 r. solidarnego poręczenia za zobowiązania LTD sp. z o.o. z tytułu zaciągniętego kredytu w wysokości 3.500.000 zł, mimo że w skontrolowanym okresie Spółka ta działała ze stratą. Uwagę zwraca fakt, iż udzielając tego poręczenia P.P. „Porty Lotnicze” nie zabezpieczyło się przed niewykonaniem przez Spółkę zobowiązań w terminie określonym w umowie kredytu. W imieniu PPL tę niekorzystną umowę podpisali Zastępca Naczelnego Dyrektora - Dyrektor Infrastruktury Lotnisk oraz Główna Księgowa PPL.

Casinos Poland sp. z o.o. i gwarancja kredytu dla „G-5” sp. z o.o.

Kontrolując wykonywanie przez PPL praw i obowiązków z udziałów w Sp. z o.o. „Casinos Poland” (1/3 kapitału zakładowego) NIK stwierdziła, że powstały okoliczności grożące wystąpieniem poważnej szkody w mieniu PPL polegającej na niebezpieczeństwie zaginięcia umowy z dnia 26 października 1999 r. i weksla in blanco stanowiących dla PPL zabezpieczenie poręczenia kredytu udzielonego „G 5” Sp. z o.o. w wysokości 13.092.000 zł. Informacji o poręczeniu dokonanym przez PPL nie zawarto w dokumentacji Przedsiębiorstwa, w tym w dokumentacji finansowej, m.in. w dokumentach księgowych i ewidencji księgowej, a także „Informacji dodatkowej” do Sprawozdania finansowego za 1999 r.

O zaginięciu weksla i umowy NIK powiadomiła w trybie art. 51 ustawy o NIK Naczelnego Dyrektora PPL. Naczelny Dyrektor PPL podjął działania mające na celu ustalenie miejsca zdeponowania umowy i weksla. Wobec braku wyników tych czynności przekazał sprawę do organów ścigania. Po przeprowadzeniu dochodzenia Prokuratura Okręgowa w Warszawie skierowała w tej sprawie we wrześniu 2001 r. akt oskarżenia przeciwko byłemu Naczelnemu Dyrektorowi PPL i byłej Zastępcy Dyrektora Naczelnego PPL ds. ekonomiczno – finansowych będącej jednocześnie główną księgową PPL ³⁸.

³⁸ Informację o tym podaje Bankowy Biuletyn Specjalny Nr 9 z września 2001r, w: „Śledztwo w sprawie PP Porty Lotnicze” str. 115.

Kierownictwo PPL poręczając kredyt spółce „G-5” przyczyniło się do wykorzystania mienia należącego do przedsiębiorstwa państwowego (PPL) oraz jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (PLL LOT) dla przysporzenia korzyści osobom prywatnym – właścicielom spółki „G-5”.

- Dnia 6 listopada 1998 r. PPL objęło 1/3 udziałów w spółce z o.o. „Casinos Poland” na podstawie „Umowy w sprawie świadczenia w miejsce wypełnienia” zawartej pomiędzy PLL a LOT S.A., zgodnie z którą PPL przysługiwała wierzytelność względem PLL LOT na łączną kwotę 17.509.848 zł (wierzytelność ta wynikała z wartości netto 11 faktur wystawionych przez PPL na rzecz PLL LOT w okresie od 05.09.97 r. do 07.12.97 r.).
- Pozostałe 2/3 udziałów było własnością PLL LOT co stanowiło naruszenie przepisu art. 27 ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych³⁹, według którego w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gier losowych udziałowiec nie może posiadać więcej niż 1/3 udziałów. Obowiązek dostosowania struktury udziałów PLL LOT w „Casinos Poland” do wymogów ustawy, czyli sprzedaży 1/3 udziałów, przypadał ostatecznie na dzień 8 czerwca 1999 roku, kiedy to „Casinos Poland” sp. z o.o. musiała wystąpić do Ministra Finansów o wydanie zezwoleń na prowadzenie kasyn gry, bowiem dotychczasowe zezwolenia wygasały z dniem 8 grudnia 1999 r.
- Poszukiwanie nabywcy 1/3 udziałów prowadzone było nieudolnie (np. próba sprzedaży 1/3 udziałów „Casinos Poland” Spółce Akcyjnej Totolotek). Kierownictwo PPL reprezentujące interes Przedsiębiorstwa jako wspólnika w „Casinos Poland” nie zadbało o wyłonienie w trybie publicznym nabywcy 1/3 udziałów udostępnionych do sprzedaży, mimo że taki tryb był właściwy ze względu na fakt, iż dotychczasowi właściciele udziałów w „Casinos Poland” reprezentowali państwowe osoby prawne.
- Z braku innych możliwości, PLL LOT S.A. zbyły w dniu 30 lipca 1999 r. 1/3 udziałów w „Casinos Poland” na rzecz „G-5” Sp. z o.o. Decyzją z dnia 13 września 1999 roku Minister Finansów zaakceptował tę operację. Uwagę zwraca fakt, że w 1998 r. PPL odkupiło od PLL „LOT” 1/3 udziałów w „Casinos Poland” Sp. z o.o. o wartości nominalnej 833.334 zł za 17.500.000 zł., tymczasem w 1999 roku „G-5” sp. z o.o. nabyła od PLL „LOT” 1/3 udziałów w „Casinos Poland” za 11 mln zł.
- „G-5” sp. z o.o., która założona została w dniu 19 marca 1999 r. przez pięć osób zajmujących kierownicze stanowiska w „Casinos Poland”, nie posiadała środków na nabycie udziałów w tej spółce, w związku z tym 26 października 1999 r. zawarła umowę kredytową z Prosper Bank o sfinansowanie zakupu udziałów za kwotę 11 mln zł. Kredyt został poręczony przez PP „Porty Lotnicze”, w imieniu którego poręczenia dokonali: Naczelny Dyrektor oraz jego zastępca ds. Ekonomiczno-Finansowych, ustanawiając nieodwołalną blokadę na rachunku powierniczym w Banku Handlowym S.A. obligacji skarbowych będących w posiadaniu PP „Porty Lotnicze” na rzecz Prosper Bank na ewentualną spłatę kredytu w łącznej wysokości 13.092.000 zł.
- Dla zabezpieczenia udzielonego poręczenia PPL zawarło z „G-5” sp. z o.o. w dniu 26 października 1999 r. umowę, w której postanowiono, iż celem zabezpieczenia „G-5” składa do dyspozycji PPL weksel własny in blanco wystawiony przez Zarząd Spółki. PPL

³⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm.

ma prawo wypełnić weksel w każdym czasie na kwotę odpowiadającą w tym dniu zadłużeniu „G-5” wobec PPL, łącznie z odsetkami i kosztami powstałymi w związku z realizacją umowy. Umowa stanowiła również, że w przypadku, gdy Prosper Bank skorzysta z poręczenia udzielonego przez PPL, „G-5” zobowiązuje się na wezwanie PPL w terminie 14 dni ustanowić na rzecz PPL zastaw rejestrowy na udziałach „Casinos Poland” posiadanych przez „G-5” lub na przyszłych dochodach „G-5”. O wyborze przedmiotu zastawu miało zdecydować PPL.

„Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie – Selo” Spółka z o.o.

PPL wydatkowało 3.230.000 zł jako współzałożyciel spółki, której podstawowym celem miało być aktywizowanie gospodarcze terenów wokół Okęcia. Wydatek ten okazał się niecelowy, ponieważ działalność „Selo” sp. z o.o. ograniczyła się jedynie do przygotowywania przez jej Zarząd kolejnych planów rozwoju. Nieumiejętne zarządzanie spółką skutkowało stratami ponad 1 mln zł rocznie. Mimo że „Selo” sp. z o.o. została zawiązana 31 lipca 1998 r., do czasu zakończenia kontroli pozostawała na etapie organizowania się.

W wyniku kontroli stwierdzono, że spółka nie podjęła działalności statutowej, którą miało być „Zarządzanie strefą ekonomiczną Lotniska Okęcie – kierowanie podstawowymi rodzajami działalności publicznej, kierowanie i udział w pracach mających na celu zwiększenie efektywności gospodarowania, kierowanie działalnością agencji odpowiedzialnych za ochronę zdrowia, edukację, usługi kulturalne i pozostałe usługi socjalne z pominięciem usług w zakresie opieki społecznej, działalność agencji zajmujących się zarządzaniem przedsiębiorstwami. Prowadzenie procesów inwestycyjno-budowlanych i obrót nieruchomościami, administrowanie nieruchomościami, usługi, produkcja, handel”⁴⁰.

PPL objęło w „Selo” 63,53 % udziałów. Pozostałymi udziałowcami byli: Miasto Stołeczne Warszawa, Gminy: Warszawa - Centrum, Warszawa - Ursynów, Raszyn oraz PZL Warszawa - Okęcie S.A. i „Paluch S.A.”. W związku ze złą sytuacją ekonomiczną spółki wspólnicy podjęli w 2001 r. decyzję o jej likwidacji.

Z powyższego wynika, że wskutek złego przygotowania i rozpoznania planowanej inwestycji kapitałowej (czyli utworzenia „Selo” sp. z o.o.) PPL bez uzasadnienia naraziło się na stratę co najmniej 3.230.000 zł wniesionych do spółki.

Udział w spółkach Lot Ground Services i Baltona

W wyniku kontroli stwierdzono, że PPL nie oceniało ryzyka przy nabywaniu akcji i udziałów w spółkach już istniejących. Nabywano je w zamian za należności od PLL „LOT” w cenach wynikających z negocjacji (opartych o wcześniej dokonane wyceny) z PLL „LOT” S.A.

⁴⁰ Za: Umowa spółki z o.o. „Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie - Selo”

PPL nabyło od PLL „LOT” w 1998 r. 12,75 % akcji PHZ „BALTONA” S.A. - spółki o wartości nominalnej 341.400 zł za 1.256.000 zł.

Wcześniej, w latach 1994, 1995 i 1996 w takim trybie PPL nabyło od PLL „LOT” 49 % udziałów w „Lot Ground Services” Sp. z o.o. („LGS”) o wartości nominalnej 6.125.000 zł za 77.310.560 zł. W 1998 r. PPL oceniło, że wartość nabytych w „LGS” udziałów jest zawyżona i w związku z tym je umarzało.

Przy dokonywaniu umorzeń naruszone zostało prawo, bowiem niezgodnie z art. 17 ust.2 ustawy o PP „Porty Lotnicze”⁴¹ w księgach rachunkowych PPL dokonane zostały zapisy dokumentujące umorzenie udziałów w „LGS”. Nieprawidłowość polegała na tym, że umorzeń jednoosobowo dokonała Główna Księgowa bez aprobaty Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa, tymczasem zgodnie z ww. przepisami aprobata taka była niezbędna. Udziały PPL w „LGS” umarzano w dwóch kolejnych latach (1998 i 1999) łącznie na ponad 38,5 mln zł (czyli prawie połowę ceny nabycia).

NIK stwierdziła również, że w Baltona S.A. i „LGS” PPL dopuściło do powstawania dużych należności od spółek. Na dzień 31 grudnia 2000 r. należności PPL od Baltona S.A. wynosiły 1,12 mln zł, natomiast od „LGS” 1,57 mln zł.

Zawyżenie ceny nabycia udziałów w „LGS”, brak realnego oszacowania ceny nabycia akcji w PHZ Baltona S.A. (podobnie jak „Casinos Poland”) i jednocześnie utrzymywanie wysokich należności PPL w tych spółkach (czyli ukryte ich kredytowanie) świadczy o nieracjonalnym gospodarowaniu środkami PPL przy kupnie, a następnie wykonywaniu praw współwłaścicielskich w spółkach, których udziały/akcje odkupiono od PLL „LOT”.

3.1.5. Kredytowanie i subsydiowanie regionalnych portów lotniczych przekształconych w spółki

Wyniki kontroli wykazują, że niekorzystne dla gospodarowania mieniem PPL było - w skontrolowanym okresie - ukryte kredytowanie spółek eksploatujących porty lotnicze, których PPL było współwłaścicielem. Polegało to na wypłaceniu przez PPL spółkom zarządzającym lotniskami łącznie ponad 23 mln zł na podwyższenie ich kapitału zakładowego, przed podjęciem uchwał na walnych zgromadzeniach w sprawie objęcia udziałów w podwyższonym kapitale Spółek. Było to więc ukryte, nieoprocentowane kredytowanie tych spółek.

- Przekazywanie środków na rozwój infrastruktury regionalnych portów lotniczych w ramach prowadzonej przez PPL polityki inwestycyjnej, chociaż zgodne z art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o PP „Porty Lotnicze” i akceptowane przez MTiGM, odbywało się niejednokrotnie przed podjęciem uchwał podwyższających kapitał spółek.

⁴¹ Dz.U. z 1987r. Nr 33, poz. 185

- w dniu 4.10.1998r. PPL przekazało („wyprzedzająco” – przed uchwałą WZ) do GTL S.A. 3 mln zł na podwyższenie kapitału akcyjnego, następnie w dniach 26.02.1999r. i 31.05.1999r. PPL przekazało kwoty 275 tys. zł i 825 tys. zł. – tymczasem Uchwała Walnego Zgromadzenia GTL S.A. o podwyższeniu kapitału została podjęta w dniu 20 lipca 1999r.,
- w okresie listopad 1998 – luty 1999r. w pięciu ratach przekazano ok. 1,5 mln zł do PL Wrocław S.A., tymczasem Uchwała Walnego Zgromadzenia o podwyższeniu kapitału została podjęta w dniu 9 marca 1999r, następnie w okresie od 12.05.1999r. do 9.06.1999r. PPL „wyprzedzająco” trzykrotnie przekazało łącznie ok. 420 tys. zł na podwyższenie kapitału akcyjnego, podczas gdy Uchwała WZ w tej sprawie została podjęta w dniu 29 czerwca 1999r.
- w 1999r. przekazano do MPL Kraków-Balice Sp.z o.o. - 4 mln zł przed podjęciem uchwały o podwyższeniu kapitału spółki, następnie w okresie od lipca do października 2000r. PPL przekazało do MPL Kraków-Balice Sp. z o.o. 9,9 mln bez podjęcia w tej sprawie Uchwały Walnego Zgromadzenia w sprawie podwyższenia kapitału,
- kwotę 600 tys. zł PPL przekazało do PL Bydgoszcz S.A. na 22 dni przed podjęciem uchwały o podwyższeniu kapitału przez Walne Zgromadzenie PL Bydgoszcz S.A.,
- na 2 tygodnie przed podjęciem Uchwały Walnego Zgromadzenia z dnia 15.06.2000r. PPL przekazało do Spółki z o.o. Szczecin-Goleniów 2,6 mln zł.

PPL subsydiowało też spółki eksploatujące porty regionalne poprzez nieegzekwowanie należności za świadczone przez ARL usługi na rzecz lotnisk. Jednocześnie PPL nie posiadało rzetelnej wiedzy o rzeczywistych kosztach tych usług, ponieważ informacja o kosztach świadczonych usług dostępna w PP „Porty Lotnicze” nie opierała się na faktycznych kosztach usług świadczonych przez ARL. Uniemożliwiało to ustalenie realnych zobowiązań spółek lotniskowych wobec PPL i stało się bezpośrednią przyczyną niepobierania w ogóle opłat za usługi ARL wykonywane na rzecz tych spółek.

Kolejną przyczyną tego stanu był fakt, że w Przedsiębiorstwie nie istniał kalkulacyjny układ kosztów pozwalający na określenie na podstawie ewidencji księgowej kosztów świadczenia poszczególnych rodzajów usług. Dopiero w roku 1999 podjęte zostały prace zmierzające do identyfikacji i klasyfikacji kosztów usług świadczonych przez ARL. Zespół prowadzący te prace zakończył je na początku 2000 r. co oznacza, że dotychczasowe rozliczenia za usługi ARL były szacunkowe.

- Usługi ARL polegały na kontroli, nadzorze i koordynacji ruchu lotniczego, informacji lotniczej i powietrznej, alarmowej oraz obsłudze urządzeń technicznych i zabezpieczenia ruchu lotniczego. ARL w latach 1992 – 2000 podpisała 10 umów na świadczenie tych usług spółkom lotniskowym, powstałym w wyniku przekształcenia jednostek organizacyjnych PPL – portów regionalnych. Umowy stanowiły m.in., że formy opłacania pracowników oraz regulowania wzajemnych świadczeń pomiędzy ARL a usługobiorcami

będą przedmiotem oddzielnych ustaleń, aneksów lub porozumień. Uzgodnień takich nie dokonano. W umowach i aneksach do umów (poza PL Poznań i PL Szczecin) nie określono powierzchni pomieszczeń i terenów zajmowanych przez ARL w portach lotniczych.

- Z 9 spółek lotniskowych, na rzecz których ARL świadczyło usługi w latach 1998 - 2000, faktury wystawiono tylko dla spółek lotniskowych w Poznaniu i Szczecinie. Dla PL Poznań wystawiono dwie, z których żadna nie została uregulowana, dla PL Szczecin jedną i też nie została zapłacona. Od 1 września 2000 r. usługi ARL na rzecz PL Szczecin świadczone były bezumownie. W obu ww. przypadkach spółki zakwestionowały wysokość kwot za usługi świadczone przez ARL. Dla pozostałych 7 spółek lotniskowych PPL nie wystawiło faktur za świadczone usługi.

Przyjęty w PP „Porty Lotnicze” sposób kredytowania i subsydiowania rozwoju spółek lotniskowych (pozwalający spółkom ograniczać deficyt) wynikał z realizacji wewnętrznej restrukturyzacji Przedsiębiorstwa, którą aprobował Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Aprobata Ministra polegała na wydawaniu decyzji o wyrażeniu zgody na tworzenie spółek oraz przyjmowaniu sprawozdań z działalności PPL i spółek, w których zawarta była informacja o zasilaniu przez PPL spółek eksploatujących porty lotnicze.

Restrukturyzacja zakładała kształtowanie, przy wsparciu finansowym PPL, spółek zarządzających portami lotniczymi, jako samodzielnych podmiotów mających silne powiązania z władzami samorządowymi. Realizacja takich przedsięwzięć przez PPL była jednak sprzeczna z zasadami racjonalnej gospodarki i rachunkiem ekonomicznym, wymaganymi w art. 6 ust. 3 ustawy o PP „Porty Lotnicze”.

Do powstania powyższych nieprawidłowości przyczynił się brak zatwierdzonej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej koncepcji dotyczącej kierunku i tempa rozwoju portów regionalnych. Brak jej było również w projektach przygotowywanych aktów prawnych (ustawy prawo lotnicze i ustawy o restrukturyzacji PP „Porty Lotnicze”). Projekty te nie odnosiły się do przyszłego kształtu i zadań PPL po wydzieleniu ARL i portów regionalnych. W szczególności nie zostały określone źródła i zasady finansowania inwestycji w regionalnych portach lotniczych.

3.1.6. Sprawowanie nadzoru nad inwestycjami PPL

Wyniki kontroli wykazują, że Kierownictwo PPL zaniedbując interes Przedsiębiorstwa i tracąc kontrolę nad przebiegiem procesów inwestycyjnych przekazywało nadzór nad inwestycjami PPL spółkom zależnym lub stowarzyszoną, choć PPL zatrudniało własnych pracowników odpowiadających za tę sferę działalności. Jednocześnie PPL ponosiło całkowite koszty przedsięwzięć, mimo że przy realizacji niektórych dochodziło do nieprawidłowości polegających na niewłaściwym planowaniu, zawieraniu umów z wykonawcami, a następnie wielokrotnym ich aneksowaniu.

Budowa hotelu w Porcie Lotniczym Warszawa - Okęcie

Ww. nieprawidłowości stwierdzono m.in. w związku z rozpoczęciem budowy hotelu przed budynkiem dworca w Porcie Lotniczym Warszawa – Okęcie (nadbudowa na parkingu wielopoziomowym) o wartości kosztorysowej ok. 90 mln zł. Dotyczyły one w szczególności niecelowego powołania finansowanej przez PPL jednoosobowej Spółki z o.o. „Port Hotel” jako inwestora budowy i dopuszczenia do utrzymywania w umowach zawieranych przez tę Spółkę warunków niekorzystnych, powodujących zawyżenie wydatków Spółki łącznie o ok. 859,9 tys. zł. (209 tys. USD⁴²). Wydatki te pokrywane były ze środków PPL przekazywanych na kapitał zakładowy „Port Hotel” Sp. z o.o. Zasadniczą przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości był brak ochrony interesów PPL przy sprawowaniu przez PPL funkcji właścicielskich.

- Kierownictwo PPL przyjęło, iż funkcję inwestora i budowę hotelu przed budynkiem dworca będzie prowadziła jednoosobowa Spółka z o.o. „PORT HOTEL” należąca do PPL i przez nie finansowana. Rozpoczęła ona działalność w lipcu 1999 r. Ustalenia kontroli wskazują, że powołanie Spółki, z przedstawionym wyżej zakresem działania, było niecelowe, ponieważ budowę hotelu o wartości kosztorysowej ok. 90 mln zł faktycznie będzie finansowała w ramach środków własnych PPL. Jednocześnie w PPL istniały możliwości organizacyjne dla samodzielnego prowadzenia zadań inwestorskich. Struktura organizacyjna PPL obejmowała bowiem pion inwestycyjny prowadzący np. budowę zadania o porównywalnym wymiarze (budynek biurowy przy ul. 17 Sierpnia). Co prawda wstępnie przyjmowano, że Spółka z o.o. „Port Hotel” będzie inwestorem budowy hotelu uzyskując zewnętrzne (poza PPL) źródła finansowania, jednakże w świetle ustaleń NIK było to założenie nie pozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, ponieważ wg określonych przez organ założycielski warunków zgody na powstanie „Port Hotel” sp. z o.o., musiała ona stanowić w 100 % własność PPL. Nierealność założenia potwierdza fakt, iż mimo wielokrotnych prób „Port Hotel” sp. z o.o. nie zdołała pozyskać poza PPL środków dla sfinansowania budowy hotelu i we wrześniu 2000 r. PPL zmuszone było przejąć od niej zadanie inwestora dla budowy hotelu.
- Negatywnie należy ocenić fakt, iż ze środków inwestycyjnych PPL finansowano działalność Sp. z o.o. „Port Hotel”.
W okresie lipiec 1999 r. - wrzesień 2000 r. koszty funkcjonowania Spółki, jak i finansowania zlecanych przez nią prac związanych z przygotowaniem procesu inwestycyjnego (opracowanie pre-feasibility study dla planowanej inwestycji hotelu, z tytułu umowy o wykonanie koncepcji hotelu, projektu budowlanego i przetargowego oraz pełnienie nadzoru autorskiego oraz umowy o powierzenie funkcji inwestora zastępczego wraz z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego) ponosiło faktycznie PPL w trybie podnoszenia kapitału spółki z o.o. „Port – Hotel”. Przedsiębiorstwo w ramach swoich środków inwestycyjnych przekazało Spółce na prowadzenie 5 mln zł. Sama Spółka uzyskiwała niewielkie przychody ze sprzedaży materiałów do organizowanych przetargów.

⁴² Do przeliczenia przyjęto średni kurs NBP na 22.03.2001r. – 1\$ = 4,1144 zł

- Nieprawidłowością było dopuszczenie do kontynuowania przez „Port – Hotel” przetargu na wybór wykonawcy hotelu, mimo że przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” przejęło od Spółki funkcje inwestora dla budowy hotelu.

Dokonana przez PPL, jako jedynego właściciela, zmiana umowy sp. z o.o. „Port-Hotel”, polegająca na odebraniu Spółce uprawnień inwestorskich do budowy hotelu miała miejsce w dniu 3.08.2000 r. na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników (NZW), a uchwała o tej zmianie weszła w życie dnia 30 sierpnia 2000 r.

Mimo to w spółce „Port-Hotel” nadal prowadzone były działania dotyczące wyboru oferenta oraz zawarcia umowy na budowę hotelu, tj. kontynuowane było i rozstrzygnięte w dniu 14.09.00 r. przez komisję przetargową powołaną przez Spółkę postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy tego zadania. Prowadzone były także przez tę komisję przetargową negocjacje z wybranym oferentem w sprawie warunków umowy wykonawczej, w dniu 29.09.2000 r. Prezes spółki „Port-Hotel” Sp. z o.o. oraz wyłoniony wykonawca Warbud S.A. parafowali umowę dotyczącą budowy hotelu tranzytowego na terenie międzynarodowego dworca lotniczego Warszawa – Okęcie.
- Naczelnny Dyrektor (ND) PPL dopuścił do sytuacji, w której PPL przejęło finansowanie i obowiązki inwestora budowy hotelu tranzytowego w PL Warszawa, a Spółka z o.o. „Port Hotel” zawarła umowę w tej sprawie z Warbud S.A. w dniu 10 listopada 2000 r. Kierownictwo PPL utraciło w ten sposób bezpośrednią kontrolę nad wydatkowaniem środków, mimo że finansowało tę inwestycję;

W dniu 10 listopada 2000 r. doszło bowiem do ostatecznego podpisania przez Spółkę „Port Hotel” umowy na kwotę ryczałtową w wysokości równoważności 20 milionów USD z Warbud S.A., jako generalnym wykonawcą robót budowlanych dotyczących budynku hotelu tranzytowego na terenie międzynarodowego dworca lotniczego Warszawa – Okęcie. Wprawdzie ND PPL reprezentujący 100 % udziałów Spółki „Port Hotel” wystąpił do „Port Hotel” o zwłokę w podpisaniu umowy, jednakże wystąpienie to było nieskuteczne, a „Port Hotel” powołując się na wcześniejsze (z 29.09.2000 r.) zobowiązanie w postaci parafowania umowy z Warbud S.A. ostatecznie umowę podpisał. Oznacza to, że PPL będąc inwestorem i finansując przedmiot ww. umowy dopuściło by stroną umowy była Spółka z o.o. „Port-Hotel”, mimo że za powstałe zobowiązania odpowiedzialność finansową ponosiło PPL, ponieważ „Port – Hotel” Sp. z o.o. nie dysponowała środkami na budowę hotelu. Majątkiem pozostającym jeszcze w dyspozycji Sp. z o.o. „Port Hotel” był udział w prawie wieczystego użytkowania gruntu oraz prawo współwłasności w parkingu wielopoziomowym, na których zbudowany ma być hotel. Majątek ten został wniesiony do Port-Hotel Sp. z o.o. przez PPL w styczniu 2000 r. jako aport podwyższający o 12.856.400 zł jej kapitał zakładowy.

W świetle ustaleń kontroli, w związku z przejęciem funkcji inwestora dla hotelu, PPL rozpoczęło, ale nie zakończyło określonego prawem działania w sprawie wycofania wniesionego aportu. Prawa własności do przekazanego aportu pozostały w Spółce i wymagają odrębnego postępowania ze strony PPL.
- PPL nie zabezpieczyło swoich interesów dopuszczając do zawarcia przez Sp. z o.o. „Port Hotel” umowy z wykonawcą inwestycji również dlatego, że dopuściło do sytuacji, w której aport (ww. wydzielone grunty i nieruchomości wniesione do Spółki „Port Hotel” przez PPL) może stać się przedmiotem dochodzenia wykonawcy inwestycji. Zobowiązania Spółki wynikające z umowy na wykonanie budowy stanowią bowiem podstawę do zgłaszania sprzeciwu do zamiaru obniżenia kapitału Spółki w oparciu o

art.260 Kodeksu Handlowego. Nastąpiła więc sytuacja mogąca utrudnić realizację przez PPL zamierzeń dotyczących wycofania aportu ze Spółki.

- PPL działało na swoją niekorzyść nie podpisując z „Port Hotel” Sp. z o.o. umowy w sprawie rozliczenia nakładów i wydatków poniesionych przez tę Spółkę w związku z dotychczasową realizacją inwestycji.

W dniu 29 września 2000 r. ND PPL, jako reprezentant jednoosobowego właściciela „Port Hotel” Sp. z o.o. podpisał z Prezesem Zarządu Spółki „Port Hotel” „Porozumienie” dotyczące przejęcia przez PPL od Spółki dalszej realizacji budowy hotelu. W „Porozumieniu” ustalono, że zasady i warunki rozliczenia nakładów i wydatków poniesionych przez „Port - Hotel” Sp. z o.o., w związku z dotychczasową realizacją inwestycji, zostaną określone w odrębnej umowie. Do dnia zakończenia kontroli NIK wysokość tych nakładów i wydatków nie została ustalona. Nieokreślenie wielkości wydatków wg stanu na dzień zawarcia porozumienia, jak i nieokreślenie okresu, którego wydatki mają dotyczyć, stwarza warunki do finansowania przez PPL kosztów utrzymywania Spółki na poziomie niezmnieszonej odpowiednio do znacznego ograniczenia przez właściciela (PPL) jej zakresu zadaniowego. Od 30.08.2000 r. z przedmiotu działalności Spółki wykreślono bowiem zadania związane z budową hotelu, zostawiając usługi w zakresie jego późniejszej eksploatacji.

Ww. sytuacja i ustalenie dla Spółki zadań dotyczących dopiero okresu po wybudowaniu hotelu (ok.1,5 roku od dnia rozpoczęcia budowy) dawało podstawę do podjęcia przez PPL działań w kierunku proporcjonalnego ograniczenia wydatków Przedsiębiorstwa na utrzymywanie Spółki. Celowym - pod względem funkcjonalnym i ekonomicznym - byłoby sprawowanie nadzoru nad Spółką bezpośrednio przez PPL, jako jedyne go właściciela. Dlatego NIK wnioskowała o zawieszenie płatnej działalności trzyosobowej Rady Nadzorczej, której miesięczne wynagrodzenia wynosiły w skontrolowanym okresie łącznie ok. 13 tys. zł.

- Ustalenia kontroli wskazywały również na zawyżenie wydatków w Sp. z o.o. „Port Hotel” w łącznej kwocie 209 tys. USD (859,9 tys. zł) za honoraria dla projektanta i inwestora zastępczego dla budowy hotelu. NIK ustaliła, że istniały warunki umożliwiające obniżenie płatności dla wykonawców, w związku z tym, że ich wynagrodzenie uzależnione było od wartości całego zlecenia. Wartość ta była niższa od wstępnie zakładanej (na podstawie której zawierano umowy z projektantem i inwestorem). Do czasu zakończenia kontroli Sp. z o.o. „Port Hotel” nie dokonała zmian w umowach polegających na obniżeniu wynagrodzenia projektanta i inwestora.
- Ustalenia kontroli wskazują także na inne nieprawidłowości w działaniach ND PPL przy wykonywaniu uprawnień właścicielskich wobec „Port-Hotel” Sp. z o.o. Kierownictwo PPL wykonując prawa i obowiązki właściciela sp. z o.o. „Port – Hotel” dopuściło do niezrealizowania przez cały okres funkcjonowania tej Spółki postanowień umowy Spółki w zakresie ustalenia obowiązujących regulaminów pracy dla Rady Nadzorczej i Zarządu. Przez kilka miesięcy przewodnicząca rady nadzorczej sp. z o.o. „Port – Hotel” – Główna Księgowa PPL – była członkiem trzech rad nadzorczych, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁴³.

⁴³ Dz. U. z dnia 11 września 1997 r. Nr 106, poz. 679 ze zm.

- Niecelowym rozwiązaniem organizacyjnym przyjętym przez Naczelnego Dyrektora PPL - Dyrektora PL Warszawa było powierzenie od dnia 15 listopada 2000 r. funkcji Kierownika Zespołu Nadzoru Właścicielskiego, tj. komórki organizacyjnej PPL utworzonej dla prowadzenia i oceny realizacji praw PPL z akcji i udziałów w spółkach, temu samemu pracownikowi, który od 2 sierpnia 2000 r. pełnił funkcję Prezesa Sp. z o.o. „Port Hotel”. Rozwiązanie takie mogło negatywnie wpływać na obiektywizm i rzetelność ocen dokonywanych przez PPL w sprawie działań „Port-Hotel” Sp. z o.o.

Budowa wieży kontroli lotniska we Wrocławiu

Kolejnym przykładem nieprawidłowości polegającej na przekazaniu nadzoru nad inwestycją spółce stowarzyszonej była realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Budowa wieży kontroli lotniska we Wrocławiu”, wykonywana w powiernictwie inwestycyjnym przez Spółkę Akcyjną PL Wrocław. PPL nie podpisało z PL Wrocław S.A. umowy określającej prawa i obowiązki inwestora i inwestora zastępczego przy realizacji tej inwestycji, co spowodowało, że PPL jako inwestor finansujący budowę inwestycji, utraciło kontrolę nad jej realizacją, kosztami i terminem oddania do użytku. Kontrola taka była niezbędna, ponieważ wartość inwestycji wzrosła z 4.409 tys. zł do 6.074 tys. zł (tj. o 38 %), a umowny termin zakończenia prac został przesunięty z dnia 31.05.1999 r. na dzień 12.04.2000 r.

3.1.7. Sprawowanie funkcji właścicielskich i współwłaścicielskich w spółkach z udziałem PPL

W skontrolowanym okresie w PPL nie wypracowano systemu sprawowania nadzoru właścicielskiego i współwłaścicielskiego w spółkach z udziałem PPL, gwarantującego zabezpieczenie interesów Przedsiębiorstwa, mimo że dotyczyło to 22,6 % majątku trwałego PPL o wartości ok. 222 mln zł. Niedostatki w nadzorze nad spółkami przyczyniły się w dużej mierze do powstania nieprawidłowości opisanych w pkt. 3.1.1 – 3.1.6. niniejszej Informacji.

Nadzór w zakresie prowadzenia spraw spółek, w których PPL był właścicielem lub współwłaścicielem, nie został do września 2000 r. sformalizowany. Obowiązków i uprawnień w tym zakresie nie powierzono pracownikom zajmującym się sprawami spółek., co było niezgodne z przepisami⁴⁴ Kodeksu pracy. Do października 2000 r. wykonywanie funkcji właścicielskich w spółkach z udziałem PPL pozostawało faktycznie wyłącznie w gestii kolejnych Naczelnych Dyrektorów. Jednocześnie kierownictwo PPL, niejednokrotnie reprezentujące największego współwłaściciela w spółkach nie określiło celu posiadania udziałów w spółkach, ani zasad i trybu ochrony interesów PPL jako wspólnika. Niekorzystne dla PPL działania spółek występowały, mimo że PPL posiadało swoich przedstawicieli w ich

⁴⁴ Art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110)

Radach Nadzorczych. Niektóre spółki ponosiły straty, mimo ich ukrytego kredytowania i subsydiowania przez PPL.

Wprawdzie w PPL powołany został w październiku 2000 r. (w ramach realizacji wniosków pokontrolnych NIK) Zespół Nadzoru Właścicielskiego, ale do lutego 2001 r. nie sprecyzowano jego kompetencji. Nadzorowanie ograniczało się głównie do kompletowania informacji o spółkach.

Z powodu wyżej przedstawionej sytuacji, NIK wystąpiła z wnioskiem o określenie założeń rozwojowych dla poszczególnych portów lotniczych. Jak bowiem wskazują wyniki kontroli, poszczególne spółki eksploatujące lotniska założyły w najbliższych pięciu latach bardzo kosztowne inwestycje i tylko dla części wydatków były w stanie oszacować źródła ich finansowania. Dla PPL może to stanowić konieczność podwyższania swoich udziałów w kapitale zakładowym spółek. Wnioski NIK dotyczyły także analizy zasadności uczestniczenia PPL w spółkach przynoszących straty, pozostających faktycznie na utrzymaniu PPL.

3.1.8. Realizacja umowy zawartej między PPL a „Autorex” sp. z o.o.

W skontrolowanym okresie Dyrektor Portu Lotniczego w Warszawie dopuścił do zmniejszenia przychodów PPL o 83,1 tys. zł oraz zwiększenia kosztów PPL o 15,7 tys. zł w związku z realizacją umowy Nr 58/96 zawartej przez PPL z „AUTOREX” Sp. z o.o.

Umowa z firmą „AUTOREX” dotyczyła wydzierżawienia gruntu na terenie PL Warszawa. Przy jej zawarciu, jak i wprowadzaniu do niej aneksami zmian, PPL reprezentowane było przez : Dyrektora PL Warszawa - zastępcę ND PPL oraz zastępcę ND PPL ds. ekonomicznych, a od kwietnia 2000 r. przez ND PPL i Dyrektora PL Warszawa.

Ustalenia kontroli wskazują, że w PL Warszawa w działaniach dot. realizacji postanowień finansowych tej umowy (Dział Umów), jak również w zakresie podejmowania decyzji kształtowania warunków finansowych tej umowy oraz w zakresie nadzoru nad prawidłową realizacją zadań, nie zadbano o ochronę interesów PPL.

- W świetle ustaleń kontroli PPL nie doprowadziło do prawidłowej corocznej waloryzacji opłat w ciągu niemal całego (ok. 3 letniego) okresu funkcjonowania umowy z „AUTOREX”.
W 1998r. aneksem do umowy dotyczącym wymiaru opłat na 1998r. przyjęty został nieprawidłowy, zaniżony wskaźnik waloryzacji i w konsekwencji niższa opłata, co skutkowało obniżeniem należnych przychodów o ok. 4 tys. zł w skali roku. Powyższa nieprawidłowość skorygowana została (faktura wyrównująca) dopiero po ok. 1,5 roku w wyniku kontroli przeprowadzonej przez jednostkę nadrzędną tj. PPL.
- W 1999 r., w wyniku niepodjęcia działań w zakresie waloryzacji opłat, uszczuplono przychody PPL o kwotę 15,9 tys. zł. Na 1999 r. w ogóle nie dokonano w przewidzianym umową pisemnym trybie (aneksem) ustalenia wymiaru opłat w związku z

postanowieniami umowy o corocznej waloryzacji. Jakkolwiek komórka organizacyjna PL Warszawa w wystawianych fakturach zwiększyła wymiar opłat w stosunku do roku poprzedniego, to było ono o ok. 4 punkty procentowe niższe, aniżeli winno być zastosowane wg warunków umowy.

W związku z utrzymywaniem nierzetelnych naliczeń występujących w 1999 r., w 2000 r. uszczuplono przychody PPL o 12,8 tys. zł. Ustalając aneksem z lipca 2000 r. zwiększone o waloryzację opłaty miesięczne, za bazę do ich wyliczenia przyjęto, obarczony błędem związanym z niższym o ok. 4 punkty procentowe zwaloryzowaniem, stosowany przez Dział Umów w 1999 r. poziom opłat. Ustalona w ten sposób w aneksie opłata miesięczna – w wymiarze 25.990 zł netto (31.707 zł brutto, tj. z podatkiem VAT) była niższa od wielkości, która winna być wyliczona przy zastosowaniu właściwych wskaźników dla przyjętego w umowie sposobu waloryzacji (wskaźniki ogłaszane przez GUS) o 1.167,76 zł netto (o 1.424,67 zł brutto) w skali miesiąca.

- Negatywna ocena NIK dotyczy również całego procesu ustalania wymiaru wysokości opłat w 2000 r. i ich pobierania:

W okresie tym podjęto wprawdzie działania (aneks z maja 2000 r.) dla zwiększenia (zwielokrotnienia) stawek opłat, ale opłaty w tym wymiarze wprowadzono dopiero od października 2000 r. Na stosowanie w umowie z „AUTOREX” relatywnie niskich stawek opłat wskazywały już ustalenia kontroli przeprowadzonej w PPL przez Inspektorów Kontroli Skarbowej w końcu września 1999 r. Protokół z ustaleniami w powyższym zakresie przesłany został w październiku 1999 r. przez zastępcę ND PPL ds. ekonomicznych Dyrektorowi PL Warszawa z wnioskiem o podjęcie stosownych działań w związku z ustaleniami tej kontroli.

Przed wprowadzeniem zwiększonych stawek opłat (aneks z maja 2000 r.) nie przeprowadzono rozeznania co do poziomu opłat w tym rejonie, co wskazuje na oparcie zakresu przyjętej podwyżki na subiektywnych ocenach osób ustalających wysokość opłat. Stosowanie ustaleń dotyczących naliczania zwiększonych o waloryzację opłat miesięcznych (aneks z lipca 2000 r.), Dział Umów rozpoczął dopiero w dniu 30 listopada 2000 r., tj. po ok. 5 miesiącach od czasu ich wprowadzenia.

Stosowanie ustaleń aneksu z maja 2000 r. o zwiększeniu opłat od października 2000 r., Dział Umów rozpoczął dopiero 31 grudnia 2000 r., tj. po ok. 2 miesiącach od okresu, za który po raz pierwszy winny być zastosowane.

W aneksie z maja 2000 r. wprowadzono zwiększenie opłat od października 2000 r. definiując je jako krotność aktualnej opłaty miesięcznej na dzień podpisania aneksu, tj. wynoszącą netto 0,37 zł/m². Opłata ta stosowana była w 1999 r. i wg postanowień umowy winna być od stycznia 2000 r. podwyższona w związku z waloryzacją.

- W świetle ustaleń kontroli nieprawidłowości dotyczyły realizacji postanowień umowy z „AUTOREX” w zakresie zwrotu nakładów poniesionych przez AUTOREX na prace ustalone w umowie. Spowodowało to m.in. zwiększenie wydatków PPL na kwotę 15,7 tys. zł.:

PPL zapłaciło Spółce „AUTOREX” kwotę wyższą o 15.747,60 zł, aniżeli wynikało to z warunków ustalonych w umowie. Wg warunków ustalonych w § 9 ust. 1 i ust. 3 pkt. 2 umowy potrąceniu z czynszu dzierżawnego miała podlegać kwota netto, opiewająca na wartość nakładów związanych z tymi robotami. Zwrócona przez PPL kwota 87.327,60 zł była kwotą brutto obejmującą również 15.747,60 zł z tyt. VAT naliczonego przez „AUTOREX” w wystawionej PPL fakturze, do kwoty zapłaconych robót (71.580 zł).

W przeciwieństwie do warunków ustalonych w § 9 umowy mówiących, że nakłady AUTOREX poniesione na te prace miały być potrącane z czynszu dzierżawnego w 24

równych ratach miesięcznych, zwrot określonych przez „AUTOREX” w fakturze z 31.10.1997 środków finansowych (87.327,60 zł brutto), dokonany został jedną operacją przelewu środków z konta PPL na konto „AUTOREX”, przeprowadzoną 30.01.98 r.

Niezgodna z postanowieniami umowy, niekorzystna dla PPL finansowo realizacja warunków dotyczących zwrotu nakładów poniesionych przez AUTOREX nastąpiła w związku z zatwierdzeniem do zapłaty faktury „AUTOREX” dokonany przez Dyrektora PL Warszawa i Gł. Księgową PPL.

- Ustalenia kontroli wskazują, że nie zostały jeszcze zapłacone przez „AUTOREX” należności PPL dotyczące opłat za 1998 r., tj. określone w fakturach z 01.12.98 r. i 31.12.98 r. opiewających na kwoty po 27.210 zł brutto (łącznie na kwotę 54.421 zł brutto).

3.1.9. Źródła finansowania inwestycji Terminal II

Wyniki kontroli wskazują, że Kierownictwo PPL podjęło działania związane z wdrożeniem pierwszej fazy prac w zakresie przygotowań do budowy Terminalu II bez zapewnienia wystarczających źródeł finansowania całej inwestycji. W konsekwencji może to przyczynić się do pogorszenia kondycji ekonomicznej PPL w czasie realizacji budowy.

W toku kontroli ustalono, że możliwość sfinansowania tego przedsięwzięcia bez zagrożenia płynności finansowej PPL związana jest z utrzymaniem w okresie planowanej realizacji zadania istniejącej struktury organizacyjnej PPL, tj. z ARL i jej przychodami. Natomiast wg przedłożonego Sejmowi RP rządowego projektu ustawy Prawo lotnicze, planowane jest wyłączenie ARL ze struktury PPL, co w konsekwencji zmniejszy możliwości PPL w zakresie finansowania działalności inwestycyjnej.

- Jednocześnie Minister Transportu i Gospodarki Morskiej nie zajął stanowiska w sprawie projektów zawartych w „Studium wykonalności finansowej realizacji budowy Terminalu II - model finansowania inwestycji. Projekcja finansowa P.P. „Porty Lotnicze” na lata 2001 - 2020 (edycja październik 2000 r.)”, którą Naczelny Dyktor PPL przekazał Ministrowi w październiku 2000 r. Koszt tej inwestycji miał wynieść ok. 1.600 mln zł. PPL planowało, że w części inwestycja ta będzie finansowana z pożyczek bankowych i kredytów komercyjnych. Konieczność wyrażenia zgody przez Ministra TiGM na zaciąganie kredytów inwestycyjnych przeznaczonych na rozwój PL Warszawa – Okęcie wynikała z zapisów umowy „Odpożyczenia” kredytu EBI z 21.12.1992 r. zawartej między Ministrem TiGM a PP „Porty Lotnicze” obowiązującej do 2012 r.
- Wg stanu na dzień zakończenia kontroli postępowanie przetargowe prowadzone w PPL „dla pozyskania wykonawcy projektu i budowy Terminalu II oraz rozbudowy i modernizacji Terminalu I Portu Lotniczego Warszawa Okęcie wraz z wykonaniem projektu i robót w zakresie infrastruktury lotniskowej (płyta postojowa samolotów) oraz strefy miejskiej infrastruktury komunikacyjnej finansowanych w całości ze środków własnych PPL” znajdowało się w drugiej z trzech faz przyjętego trybu. W okresie 10.08 - 31.10.2000 r. przeprowadzony został etap wstępnej kwalifikacji, w wyniku którego Komisja Przetargowa po ocenie wniosków prekwalfikacyjnych 14 firm wybrała do I

etapu przetargu dwustopniowego 7 firm. Termin składania ofert do I etapu przetargu dwustopniowego wyznaczony był na 12.02.2001 r. Termin składania przez firmy wybrane po pierwszym etapie, ofert do drugiego etapu przetargu dwustopniowego przyjęty został na 12.04.2001 r.

Zamierzenia inwestycyjne na lata 2001 - 2002 dotyczące budownictwa kubaturowego na terenie PL Warszawa obejmowały oprócz ww. zadań (realizowany budynek biurowy przy ul. 17 Sierpnia, nowy terminal) budowę: hotelu przed budynkiem dworca (nadbudowa na parkingu wielopoziomowym) o wartości kosztorysowej ok. 90 mln zł, biurowca w rejonie parkingu wielopoziomowego o wartości kosztorysowej ok. 30 mln zł oraz hali CARGO o wartości kosztorysowej ok. 47 mln zł. Tak szeroki i kosztowny zakres planowanych prac wymagał wcześniejszego przygotowania źródeł ich finansowania.

3.1.10. Wpływ Wprowadzenia ZUZP na stabilność ekonomiczną PPL

Niekorzystnymi dla PPL były działania Dyrekcji Przedsiębiorstwa w latach 1998 i 1999, przyjmujące postanowienia Zakładowego Układu Zbiorowego Pracy (ZUZP). Wpływały one bowiem na nieuzasadniony wzrost kosztów osobowych PPL z chwilą podejmowania działań restrukturyzacyjnych.

Naczelnicy Dyrektorzy PPL w latach 1998 - 1999 dopuścili, w imieniu PPL do zawarcia ZUZP, w którym przyjęto niekorzystne dla stabilności ekonomicznej Przedsiębiorstwa postanowienia art. 245. Według art. 245 ZUZP w przypadkach szczególnych, tj. restrukturyzacji, podziału, likwidacji PPL, reorganizacji powodującej zwolnienia pracowników, zwolnionym przysługują odprawy w wysokości: dwunastomiesięcznego wynagrodzenia brutto (przy stażu pracy w PPL 3 - 5 lat), dwudziestoczwieromiesięcznego wynagrodzenia brutto (staż pracy 5-10 lat), trzydziestosześcioletniego wynagrodzenia brutto (ponad 10-letni staż pracy w PPL). Odprawa pracownika uzyskującego średnią płacę w PPL wynosiłaby więc odpowiednio: 58,8 tys. zł; 117,6 tys. zł; 176,4 tys. zł.

- Udział „kosztów osobowych” (wynagrodzenia i świadczenia na rzecz pracowników) w kosztach działalności operacyjnej⁴⁵ PPL wynosił 50 % w 1998 r., 52,6 % w 1999 r. i 52,2 % w 2000 r. Natomiast średnia płaca wynosiła w PPL w 1999 r. 4,5 tys. zł, zaś w 2000 r. – 4,9 tys. zł. W 2000 roku PP „Porty Lotnicze” zatrudniało ponad 2400 pracowników, w tym ok. 1300 w PL Warszawa Okęcie i 1000 w ARL.

W związku z wysokim poziomem płac, znaczną liczbą zatrudnionych i przewidywanymi działaniami restrukturyzacyjnymi w PPL, postanowienia ZUZP mogą wpłynąć na powstanie wysokich zobowiązań wobec pracowników z chwilą podejmowania zmian organizacyjnych powodujących zwolnienia pracowników.

⁴⁵ Koszty działalności operacyjnej, tj.: zużycie materiałów i energii, usługi obce, podatki i opłaty, wynagrodzenia, świadczenia na rzecz pracowników, amortyzacja.

- ZUZP został zarejestrowany w Państwowym Inspektoracie Pracy w dniu 15.09.1999 r. Wcześniejsza wersja ZUZP podpisana przez Naczelnego Dyrektora PPL w dniu 19 stycznia 1999 r. zawierała wady prawne uniemożliwiające jej zarejestrowanie w PIP, a także zapisy (art. 245) jeszcze mniej korzystne dla stabilności ekonomicznej przedsiębiorstwa. Gwarantowały one bowiem wszystkim pracownikom PPL rekompensatę (oprócz otrzymywanego wynagrodzenia) w wysokości trzydziestosześcioletniego wynagrodzenia brutto – na dzień poprzedzający decyzję o restrukturyzacji, redukcji zatrudnienia, zmianach organizacyjnych lub innych przekształceniach.

3.1.11. Dokumentowanie stanu faktycznego PPL

Faktyczny stan organizacyjny i finansowy i sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” nie był rzetelnie przedstawiony w podstawowych dokumentach Przedsiębiorstwa; Statucie, Regulaminie Organizacyjnym, Sprawozdaniach z działalności PPL przedkładanych corocznie Radzie Pracowniczej i Ministerstwu TiGM oraz sprawozdaniach finansowych.

- Mimo zachodzących zmian organizacyjnych Naczelnny Dyrektor PPL nie przedstawił Ministerstwu TiGM do zatwierdzenia zaktualizowanego Statutu PPL. W PPL obowiązuje Statut zatwierdzony w dniu 5.07.1988 r. Wprawdzie dnia 14.04.97 r. Minister TiGM zatwierdził aneks nr 1 do Statutu, jednakże ustalono, że nadal w Statucie PPL nie uwzględniono faktu przekształcenia siedmiu z dziewięciu regionalnych portów lotniczych – jednostek organizacyjnych Przedsiębiorstwa - w spółki.

Zgodnie z § 11 pkt. 4 Statutu PP „Porty Lotnicze”, dyrektor przedsiębiorstwa, za pośrednictwem powołanego do tych spraw zespołu, posiada prawo decydowania o tworzeniu, łączeniu i likwidacji portów lotniczych oraz określaniu ich zadań. Jednocześnie uprawnienia te limitowane były prowadzonym przez resort transportu procesem koncesjonowania portów lotniczych przed podjęciem działalności przez poszczególne spółki.

Statut PPL wymienia następujące jednostki organizacyjne: Zarząd, Port Lotniczy Warszawa, Regionalne Porty Lotnicze, Agencja Ruchu Lotniczego oraz inne jednostki tworzone dla realizacji określonych zadań.

W Statucie m.in. nie określono możliwości przekształcenia jednostek organizacyjnych – regionalnych portów lotniczych w spółki eksploatujące regionalne porty lotnicze. Tymczasem w toku kontroli NIK ustalono, iż przekształcenia takie są prowadzone w PPL od 1993 r.

- Także rozpoczęte 18 kwietnia 2000 r. zmiany struktury organizacyjnej PP „Porty Lotnicze” do czasu zakończenia kontroli nie zostały uwzględnione w Regulaminie Organizacyjnym przez Naczelnego Dyrektora PPL. W związku z tym w PPL przez ponad rok niespójne były przepisy regulaminu organizacyjnego PPL z 1 marca 1999 r. z zarządzeniem Naczelnego Dyrektora PPL wprowadzającym istotne zmiany w strukturze organizacyjnej Przedsiębiorstwa (w tym połączenie funkcji Naczelnego Dyrektora PPL z funkcją zastępcy ND PPL – Dyrektorem Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie).

- Sprawozdawczość finansowa PPL prowadzona przez Główną Księgową PPL nie pozwalała na ustalenie do końca 2000 r. wartości finansowej majątku PPL. Różnica w wykazywanej wartości aktywów w dwóch odrębnie sporządzonych Sprawozdaniach finansowych za rok 1999 (raz odrębnie dla PPL, drugi raz dla PPL jako grupy kapitałowej) wynosząca ponad 140 mln zł miała być ostatecznie zweryfikowana dopiero po zakończeniu badania Sprawozdania finansowego za 2000 rok, czyli w połowie 2001 roku. Wprawdzie przy sporządzaniu tych sprawozdań posługiwano się dwiema różnymi metodami, jednakże służby księgowe PPL nie posiadały narzędzi do ustalenia czy była to jedyna przyczyna wystąpienia tak istotnej różnicy w ocenie majątku przedsiębiorstwa.
- Dopiero w drugiej połowie 2000 r. Naczelny Dyrektor PPL i jego Zastępca ds. ekonomiczno-finansowych podjęli decyzję o sporządzeniu za lata 1999 – 2000 skonsolidowanych sprawozdań, odzwierciedlających fakt funkcjonowania Przedsiębiorstwa w strukturze grupy kapitałowej.

3.1.12. Organizacja sprawozdawczości finansowej PPL

Stosowany przez PPL komputerowy system finansowy „Qwota” nie był spójny z systemami komputerowej sprawozdawczości finansowej stosowanymi w portach regionalnych. W związku z tym personel działu księgowości PPL ręcznie opracowywał zbiorcze sprawozdania finansowe.

Do przygotowywania sprawozdań finansowych porty regionalne stosowały odmienny od stosowanego w PP „Porty Lotnicze” system finansowo-księgowy „Rasper”. Następnie sprawozdania te były przesyłane faksem do działu księgowości PPL, gdzie razem z danymi z PL Warszawa-Okęcie nanoszono je ręcznie do arkusza kalkulacyjnego Excel w celu sporządzenia zbiorczego sprawozdania finansowego. Proces ten trwał ok. 20 dni i nie chronił przed ryzykiem popełnienia błędu.

Pod koniec każdego miesiąca dane z systemu „Qwota” i dane z portów regionalnych były wprowadzane do systemu „Qan” służącego do wykonywania analiz ekonomicznych, potrzebnych do zarządzania Przedsiębiorstwem. Tak więc wyniki analiz za dany okres były dostępne nie wcześniej, niż pod koniec następnego miesiąca. Ustalono też, że w stosowanych przez PP „Porty Lotnicze” komputerowych systemach sprawozdawczości finansowej utrudnione było wydzielenie centrów kosztów niezbędnych dla planowanych w PPL działań restrukturyzacyjnych.

3.2. Przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości

W skontrolowanym okresie stwierdzono w PPL szereg działań niezgodnych z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁶, w szczególności w związku z art. 4

⁴⁶ Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

ust. 1 tej ustawy stanowiącym, że jednostki obowiązane są do stosowania zasad rachunkowości w sposób zapewniający rzetelne i jasne przedstawienie ich sytuacji majątkowej i finansowej, wyniku finansowego oraz rentowności. Odpowiedzialność za powstałe nieprawidłowości ponosi była Zastępca ND PPL ds. ekonomiczno – finansowych.

W związku z tymi ustaleniami, NIK zawiadomiła Prokuraturę Rejonową w Warszawie o ujawnionych w toku kontroli faktach uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa.

3.2.1. Prawidłowość sporządzania sprawozdawczości finansowej

Z naruszeniem przepisów art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w Sprawozdaniu finansowym PPL za 1999 r. oraz w Informacji dodatkowej nie uwzględniono faktów udzielenia poręczeń, łącznie w kwocie ponad 16 mln zł.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w informacji dodatkowej podaje się nie ujęte w bilansie oraz rachunku zysków i strat dane oraz wyjaśnienia niezbędne do tego, aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową, wynik finansowy oraz rentowność jednostki. Zał. Nr 7 do ww. ustawy o rachunkowości wymienia elementy, które w szczególności powinna zawierać informacja dodatkowa. Zgodnie z pkt. 12 zał. Nr 7 są to „zobowiązania warunkowe, w tym również udzielone przez jednostkę gwarancje i poręczenia, także weksłowe”.

- W skontrolowanym okresie PPL udzieliło Lotniczemu Dworcowi Towarowemu Wrocław Sp. z o.o. poręczenia za zobowiązania do kwoty 4.620.000 zł z tytułu kredytu udzielonego przez Kredyt Bank PBI S.A. I Oddział we Wrocławiu (w wys. 3.500.000 zł.) oraz „G-5” Sp. z o.o. za zobowiązania do kwoty 13.092.000 zł, z tytułu kredytu udzielonego przez Prosper - Bank S.A (w wys. 11.000.000 zł.). Informacja o tych poręczeniach nie została zawarta w części Sprawozdania finansowego pt. „Informacja dodatkowa”.

3.2.2. Tworzenie rezerw

a) W PPL nie została utworzona rezerwa z tytułu transakcji poręczenia kredytu na działalność inwestycyjną (umowa Nr 1999/2019 z dnia 16.08.99 r.) w wysokości przewidywanej, prawdopodobnej kwoty straty, tj. 13.092.000 zł, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

- Transakcja poręczenia kredytu dla spółki z o.o. „G-5” ustanowiła nieodwołalną blokadę na rachunku powierniczym w Banku Handlowym S.A., wiązała się z udzieleniem przez PPL pełnomocnictw na prawie wyłączności na rzecz Prosper Banku S.A. i ustanowieniem nieodwołalnej blokady rachunku papierów wartościowych PP „Porty Lotnicze”.

b) W roku 1999 nie utworzono – wymaganej w ww. przepisie - rezerwy na odprowadzoną do urzędu skarbowego kwotę 10.534.506 zł (stanowiącą dodatkowe zobowiązanie podatkowe za rok 1998, ustalone w wyniku kontroli skarbowej) zakwalifikowaną jako należność (kwotę do odzyskania).

- W wyniku przeprowadzonej w 1999 roku kontroli skarbowej Przedsiębiorstwo przekazało na rachunek Urzędu Skarbowego kwotę 10.534.506 zł z tytułu należności głównych, zaległości, odsetek karnych, kosztów egzekucyjnych, manipulacyjnych i sankcyjnego VAT. W księgach PPL kwota ta została wykazana jako należność (kwota do odzyskania). Z uwagi na nieuwzględnienie wszystkich dotychczasowych odwołań PPL⁴⁷, należności Przedsiębiorstwa z tytułu uiszczonych kwot na podstawie decyzji kontroli skarbowej nie można uznać za pewne do odzyskania, dlatego zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, tj. kierując się zasadą ostrożnej wyceny i uwzględniając w wyniku finansowym znane jednostce ryzyko należało utworzyć rezerwę. Utworzenie takiej rezerwy spowodowałoby zmniejszenie stanu należności oraz zwiększenie pozostałych kosztów operacyjnych PPL w 1999 r. o ww. kwotę.

c) W latach 1995 - 1999 w PPL nie tworzone rezerwy na podatek dochodowy, chociaż wymóg taki wynika z art. 37 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

3.2.3. Sprawa wykazania weksla in blanco w inwentaryzacji kasy PPL

Weksel in blanco, wystawiony przez Zarząd „G-5” Sp. z o.o., o którym mowa w § 2 umowy zawartej 26 października 1999 r. w Warszawie pomiędzy PPL a spółką „G-5”, nie został wykazany w żadnych dokumentach księgowych i finansowych PPL, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

3.2.4. Wycena dłużnych papierów wartościowych

Przedsiębiorstwo wyceniło na koniec roku obrotowego 1999 posiadane dłużne papiery wartościowe wg cen zakupu, tymczasem zgodnie z ustawą o rachunkowości (art. 28 ust.1 pkt 5), dłużne papiery wartościowe wycenia się na dzień bilansowy wg cen

⁴⁷ PPL wniosło do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej odwołanie od ww. decyzji. W styczniu i lutym 2000 r. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wydał decyzje utrzymujące w mocy zaskarżone decyzje inspektora ks. W lutym i marcu 2000 r. PP „Porty Lotnicze” złożyło na ww. decyzje skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do zakończenia działań kontrolnych sprawa nie znalazła końcowego rozstrzygnięcia.

sprzedaży, a różnicę między ceną nabycia a aktualną ceną sprzedaży zalicza się do kosztów lub przychodów finansowych.

Według audytu sprawozdania finansowego PPL za rok 1999, kwota nie naliczonych na dzień 31.12.1999 r. odsetek spowodowała zaniżenie wyceny dłużnych papierów wartościowych oraz zaniżenie przychodów finansowych o 5.098.652 zł.

3.2.5. Przedstawienie wyników finansowych i sytuacji majątkowej PPL oraz MPL Kraków – Balice sp. z o.o.

Sprawozdania finansowe zawierające wyniki finansowe PP „Porty Lotnicze”, a także MPL Kraków-Balice sp. z o.o. za lata 1999 i 2000 nie odzwierciedlały ich rzeczywistej sytuacji majątkowej i finansowej. Nieprawidłowość dotyczyła ponad 60 mln. zł i była konsekwencją źle rozliczonych środków pochodzących z dotacji budżetowej MTiGM na inwestycję centralną oraz nierzetelnych i nieskutecznych działań MTiGM oraz PPL w sprawie wyeliminowania tej nieprawidłowości.

- W 1999 r. została zakończona inwestycja centralna pn. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków-Balice”, finansowana ze środków budżetowych w wysokości 91.581,3 tys. zł (dotacja dla MON 963,1 tys. zł, dotacja dla PPL 90.379,4 tys. zł, odsetki bankowe - 238,9 tys. zł). Prace rozpoczęto w październiku 1994 r., zakończono w kwietniu 1999 r., trwały więc 54 miesiące, zamiast planowanych 14 miesięcy.
- Dla realizacji ww. inwestycji PPL zawarło umowę o zastępstwo inwestorskie (Nr 1/TOL/95 z dnia 28.02.95 r.) z inwestorem zastępczym: MON - 12 Terenowym Oddziałem Lotniskowym, a od 1995 r. decyzją Ministra TiGM zadanie wprowadzano do kolejnych ustaw budżetowych jako inwestycję PPL.
- Poszczególne obiekty wykonane w ramach omawianego zadania inwestycyjnego były przyjmowane przez użytkowników (MPL Kraków-Balice, MON - J.W. nr 1616 i ARL) na podstawie 49 protokołów częściowych, przy czym ostatni obiekt oddano w dniu 28.04.99 r., a następnego dnia został sporządzony protokół końcowy finalizujący wykonanie prac.
- W wyniku modernizacji nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice powstały składniki infrastruktury (położone na gruntach pozostających w zarządzie MON) użytkowane przez: PPL ARL - za 2.119,5 tys. zł , Zakład Energetyczny Kraków S.A - za 270,5 tys. zł, MPL Kraków-Balice im. Jana Pawła II sp. z o.o. - za 28.935,5 tys. zł , MON - J.W. nr 1616 - za 20.270,3 tys. zł oraz współużytkowane przez lotnictwo cywilne (MPL Kraków-Balice sp. z o.o.) i wojskowe (J.W. nr 1616) za 39.985,3 tys. zł.
 - Składniki użytkowane wyłącznie przez sp. z o.o. MPL Kraków – Balice (na kwotę ponad 28 mln zł) zostały przekształcone w aport PPL wniesiony do spółki MPL Kraków - Balice.
 - Składniki infrastruktury na łączną kwotę 60.255,7 tys. zł (tj. użytkowane przez MON o wartości 20.270,3 tys. zł oraz obiekty użytkowane wspólnie przez MON i sp. z o.o. MPL Kraków-Balice o wartości 39.985,3 tys. zł.) zasiły fundusz założycielski państwowego przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze” i w bilansie wykazywane są jako środki trwałe PPL.

- Ww. obiekty (położone na gruntach pozostających w zarządzie J.W. 1616) zakwalifikowane jako środki trwałe PPL na kwotę 60.255,7 tys. zł, były amortyzowane w PP „Porty Lotnicze”. Amortyzacja tego majątku na dzień 31.12.2000 r. wynosiła łącznie 3.738,2 tys. zł (za rok 1999 - 1.516,7 tys. zł, za rok 2000 - 2.221,4 tys. zł).
Jednocześnie MPL Kraków – Balice Sp. z o.o. pozyskiwała w drugim półroczu 1999 r. i przez cały 2000 r. przychody z tytułu użytkowanego wspólnie z MON majątku, nie ponosząc kosztów jego amortyzacji. W konsekwencji wynik finansowy i rentowność MPL Kraków – Balice w latach 1999 i 2000 zostały sztucznie zawyżone (ponieważ koszty prowadzenia działalności Spółki nie były w pełni wykazywane), a wynik finansowy PPL w tych latach został zniekształcony.
- Zarządzający lotniskiem dowódca J.W. 1616 oraz MPL Kraków – Balice spółka z o.o., dzierżawiąca grunty od J.W. 1616 nie posiadają dokumentów przekazania na majątek trwały przeprowadzonych inwestycji. Jednocześnie z uwagi na nieprzekazanie przez PPL na majątek trwały MON obiektów wybudowanych w ramach omawianej dotacji, nie była znana wartość drogi startowej, drogi kołowania oraz urządzeń wojskowych (przydatnych dla lotnictwa cywilnego) zainstalowanych na części lotniska oddanej do korzystania przez MPL Kraków – Balice Sp. z o.o. Spółka MPL nie posiadała przy tym innych uregulowań dotyczących praw własności środków zlokalizowanych na gruncie Skarbu Państwa, niż ogólne roczne umowy o korzystanie z lotniska wojskowego do celów lotnictwa cywilnego.
- Do zakończenia kontroli także oddział Agencji Ruchu Lotniczego - jednostki organizacyjnej PPL - umiejscowiony w Krakowie – Balicach i obsługujący lotnisko w Balicach, nie posiadał uregulowanych praw do dysponowania mieniem związanym z funkcjonowaniem wieży kontroli lotów. ARL nie zawarło również umowy z J.W. 1616 regulującej zasady i sposób rozliczenia kosztów działania na jej terenie.
- Do zakończenia kontroli, mimo podejmowanych przez MTiGM, MON i PPL prób, nie uregulowano spraw własności majątku powstałego w wyniku inwestycji centralnej w krakowskim porcie lotniczym:
 - W dniu 29.09.99 r. Naczelny Dyrektor PP „Porty Lotnicze” poinformował Ministra TiGM, że w odniesieniu do ww. inwestycji, problem nieuregulowania formalno-prawnego „... powoduje w konsekwencji brak możliwości docelowego przekazania przez PPL majątku powstałego w wyniku realizacji inwestycji centralnej jej użytkownikom... Ponadto sytuacja powyższa nie pozwala na właściwe prowadzenie przez „Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice” Sp. z o.o. w Krakowie rachunku kosztów, co ma znaczący wpływ na strumień środków finansowych pozostających w Spółce”;
 - W celu uporządkowania sytuacji majątkowej naczelny dyrektor (ND)PPL pismem z dnia 30.12.99 r. wystąpił do Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z propozycją zawarcia „Porozumienia w sprawie zasad użytkowania i rozliczenia infrastruktury lotniskowej wybudowanej ze środków inwestycyjnych budżetu centralnego na lotnisku wojskowym Kraków-Balice udostępnionym na stałe dla potrzeb cywilnego lotnictwa komunikacyjnego”. Ponieważ propozycja zawarcia „Porozumienia” zgłoszona przez PPL nie została przyjęta (a formalnie nie wpłynęła żadna odpowiedź), ND PPL ponownie zwrócił się do Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej (pismem z dnia 24.03.2000) z propozycją zawarcia umowy dzierżawy majątku (użytkowanego wspólnie z

PPL i pozostającego w zarządzie MON), traktowanego jako rozwiązanie doraźne do czasu podpisania ostatecznego „Porozumienia”. Wartość ww. majątku wynosiła na dzień 1.05.99r. - 59.558.083 zł. Pismo pozostało bez odpowiedzi, kolejne wystąpienie ND PPL w powyższej sprawie (pismo z dnia 21.12.2000 r.) również pozostało bez odpowiedzi (do czasu zakończenia kontroli);

- Dnia 8 grudnia 2000 r. MTiGM otrzymało pismo od Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej w sprawie uporządkowania stanu prawnego i faktycznego inwestycji budżetowej „Modernizacja lotniska Kraków - Balice” i wskazania podmiotu właściwego oraz sposobu rozliczenia tego przedsięwzięcia. W związku z tym Departament Lotnictwa Cywilnego MTiGM zwrócił się do PPL z prośbą o przekazanie szczegółowej informacji nt. finansowego rozliczenia zrealizowanej inwestycji. W piśmie MTiGM poproszono również naczelnego dyrektora PPL o przedstawienie własnej koncepcji dalszego uregulowania spraw własnościowych tak, by mogła stanowić podstawę dla stosownego porozumienia pomiędzy stroną cywilną i wojskową.

3.3. Przygotowania do wydzielenia Agencji Ruchu Lotniczego

Ustalenia kontroli wskazują, że PPL nie było należycie przygotowane do przewidywanego od 1993 r. wydzielenia z jego struktury organizacyjnej Agencji Ruchu Lotniczego, wykonującej zadania zlecone przez Ministra TiGM, dotyczące kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego.

Nie przygotowano też analizy skutków prawnych, własnościowych, organizacyjnych i ekonomicznych wydzielenia ARL ze struktur PPL – dla funkcjonowania obu tych podmiotów, a także regionalnych portów lotniczych. Nie zakończono prac w zakresie ewidencyjnego podziału majątku pomiędzy PL Warszawa – Okęcie a Agencję m.in. ze względu na niekompletną dokumentację tego majątku. Nie uregulowano również spraw własnościowych ARL na terenach regionalnych portów lotniczych, w tym na terenach dzierżawionych od wojska (np. w Krakowie – Balicach).

- Jeszcze w 1993 r. Naczelny Dyrektor PPL wydał Zarządzenie w sprawie przygotowania zakładów Przedsiębiorstwa (tj. Portu Lotniczego Warszawa - Okęcie, ARL, zarządu portów regionalnych) do sporządzania samodzielnych sprawozdań finansowych. W toku kontroli ustalono, że sprawozdań takich nie sporządzała ARL i PL Warszawa-Okęcie.

Do 31.12.99 nie wprowadzono żadnych zmian w strukturze organizacyjnej ARL, pozwalających na przejęcie przez nią funkcji państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym. Agencja Ruchu Lotniczego, jako jednostka organizacyjna Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, nie prowadziła własnej księgowości. Wszystkie operacje finansowo-księgowe były prowadzone w Pionie ds. Finansowych PPL. W związku z powyższym Agencja - jako jednostka PPL - nie była merytorycznie ani organizacyjnie przygotowana do samodzielnego sporządzenia sprawozdań finansowych za rok 2000 i 2001. Nie jest również możliwe przedstawienie rzetelnych relacji przychodowo-kosztowych, m.in.

ze względu na niepobieranie przez ARL opłat za usługi świadczone spółkom eksploatującym lotnicze porty regionalne (por. pkt. 3.1.5.).

W toku kontroli stwierdzono jednocześnie, że jedynie program przygotowań do powołania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym – Polskiej Agencji Ruchu Lotniczego (mającej powstać na bazie wydzielonej z PPL ARL) miał charakter kompleksowy, a zadania możliwe do wykonania przed wejściem w życie nowej ustawy Prawo lotnicze zostały zrealizowane. Program ten przygotowywało MTiGM wspólnie z MON.

- Realizując decyzję Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów z dnia 7 marca 1996 r. Minister TiGM w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej Decyzją Nr 73 z dnia 31 lipca 1996 r. powołał cywilno-wojskowy Zespół do Zorganizowania Jednolitego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym. W wyniku prac Zespołu powstał dokument pt. „Koncepcja jednolitego systemu zarządzania ruchem lotniczym”, opisujący zarządzanie przestrzenią powietrzną i przepływem ruchu lotniczego, służby ruchu lotniczego oraz ich współdziałanie z obroną powietrzną. Po zaakceptowaniu „Koncepcji...” w dniu 4.02.1998 r., podzespoły złożone ze specjalistów cywilnych i wojskowych przygotowały programy wykonawcze. Programy te zostały uzgodnione w maju 1999 r. i przedstawione wraz z „Koncepcją...” Ministrowi TiGM oraz Ministrowi Obrony Narodowej. Po zatwierdzeniu programów Ministrowie wydali odpowiednie decyzje polecające ich realizację. W ten sposób, w kwietniu 1999 r. powstał Program wykonawczy pt. „Powołanie Polskiej Agencji Ruchu Lotniczego”, opracowany przez ekspertów Dep. Lotnictwa Cywilnego MTiGM, Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej oraz ARL. Wg stanu na koniec 2000 r. opracowano projekty wszystkich siedmiu planowanych programów wykonawczych, które zawierają rozwiązania przewidziane na okres przejściowy i docelowo. Ostateczna realizacja koncepcji została jednak uzależniona od uchwalenia nowej ustawy Prawo lotnicze, wydzielenia ze struktur PPL i usamodzielnienia Agencji Ruchu Lotniczego oraz powołania Państwowej Agencji Ruchu Lotniczego.

3.4. Polityka Ministra TiGM w dziedzinie lotnictwa cywilnego

W skontrolowanym okresie w MTiGM powstały cztery projekty programów dotyczących polityki transportowej państwa, w których odniesiono się do lotnictwa cywilnego, jednakże żaden nie został ostatecznie rozpatrzony i przyjęty do realizacji - nawet na szczeblu kierownictwa resortu. W MTiGM wydatkowano na opracowanie ww. projektów ponad 100 tys. zł.

W MTiGM nie zatwierdzono również żadnej z przygotowanych koncepcji restrukturyzacji PPL i portów regionalnych. Podkreślenia wymaga, że NIK wskazywała na brak strategii restrukturyzacji PPL i portów lotniczych, jako istotną

nieprawidłowość w działalności przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze”, już po kontroli przeprowadzonej w PPL i MTiGM w 1993 r.⁴⁸.

3.4.1. Umowa o doradztwo zagraniczne dotyczące przyszłości portu lotniczego w Krakowie i innych portów regionalnych

W umowie zawartej przez PPL z Amerykańską Agencją Handlu i Rozwoju (TDA) reprezentującą Rząd USA, dotyczącej istotnych elementów polskiej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego przyjęto, że amerykańscy wykonawcy dokonując analizy i badań wybranych polskich portów lotniczych przedstawia modele funkcjonowania regionalnych portów lotniczych w Polsce. Zawarto taką umowę, mimo że nie było podstawy do określenia kierunków prac zagranicznej firmie bowiem w MTiGM nie zatwierdzono polityki państwa w zakresie rozwoju portów lotniczych w Polsce.

Zlecenie przez PPL opracowania „Master planu” dla Lotniska w Balicach Amerykańskiej Agencji Handlu i Rozwoju (TDA), przy jednoczesnym braku gwarancji przydatności przyszłego opracowania dla MPL, budzi uwagi w zakresie celowości wykorzystania amerykańskich środków pomocowych.

- Agencja amerykańska w umowie z PPL z dnia 20 września 2000 r. zgodziła się przyznać PPL dotację w wysokości 350.000 USD na częściowe pokrycie kosztów studium wykonalności projektu rozwoju portu krakowskiego. W związku z tym PPL zawarło umowę w sprawie wykonania „Studium” przez amerykańską firmę HNTB. W umowie PPL z HNTB z dnia 13 listopada 2000 r. przyjęto, że studium dla portu lotniczego w Krakowie będzie podstawą do określenia modeli, które mogą być używane przez PPL i Rząd do rozwoju wielu innych regionalnych portów w Polsce, mających taką samą charakterystykę jak port krakowski. W PPL prowadzone były dalsze prace nad przygotowaniem kolejnej umowy z HNTB na wykonanie projektu studium planistycznego czterech lotnisk regionalnych działających w systemie lotnisk polskich: Poznań, Szczecin-Szymany, Gdańsk i Rzeszów.
- W toku kontroli ustalono brak, formalnie zatwierdzonego przez cywilne i wojskowe władze lotnicze, planu generalnego Lotniska w Krakowie – Balicach. Brak takiego planu dla MPL w ciągu kolejnych lat może spowodować, że założenia planistyczne Zarządu Spółki utracą szansę realizacji. Ustalono także, że mimo zawarcia umowy z TDA nie uaktualizowano Biznes planu MPL. O ile, ze względu na krótki okres funkcjonowania Spółki, w pierwszym Biznes planie, przygotowanym w 1997 r. i częściowo zaktualizowanym do 1999 r., mogła znaleźć się projekcja celów na kolejne lata bez poparcia symulacyjnymi wyliczeniami poszczególnych wartości ekonomicznych na okres projektowany, o tyle brak takich wyliczeń do końca 2000 r., przygotowanych dla wszelkich możliwych do zaistnienia uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, ze

⁴⁸ Kontrola NIK nr TŻŁ – 41007-93, przeprowadzona na zlecenie Sejmu w zakresie działalności pp. PPL. NIK wnioskujeła wówczas o pilne wniesienie przez Ministra TiGM pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a następnie Rady Ministrów, koncepcji restrukturyzacji przedsiębiorstwa (tworzono spółki eksploatujące porty lotnicze) ze względu na szczególne znaczenie działalności PPL dla bezpieczeństwa państwa.

szczególnym uwzględnieniem prognoz rozwoju lotnictwa cywilnego, wskazuje na brak dbałości o właściwy kierunek rozwoju na lata 2001 – 2006. W toku kontroli stwierdzono, że zestawienia dotyczące realizacji przyszłych wyników ekonomicznych, nie włączone do Biznes planu, wykazywały rozbieżności w projektowanych wartościach, a ponadto nierealnie zakładały udział Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w inwestowaniu w strukturę lotniska w wysokości 92 mln zł oraz bez potwierdzenia kwot przyjmowano, że dotychczasowi udziałowcy zaangażują co najmniej 120 mln zł.

- Na lotnisku w Krakowie – Balicach tereny oraz infrastruktura lotniskowa służąca startom, lądowaniom i kołowaniom statków powietrznych stanowią własność Skarbu Państwa w zarządzie formacji wojskowych, a MPL jedynie współużytkował te tereny na podstawie rocznych umów. Zaangażowanie wysokich nakładów wymaga zabezpieczenia trwałości stosunków prawnych, z uwagi na oczekiwany okres zwrotu z inwestycji. Jednocześnie przygotowywanie planów rozwojowych dla spółki z o.o. MDL im. Jana Pawła II w Krakowie – Balicach wymaga wcześniejszego określenia polityki państwa w zakresie rozwoju i funkcjonowania portów lotniczych w Polsce.

3.4.2. Zlecenie prac dotyczących polityki i prawa w dziedzinie lotnictwa cywilnego

a) W MTiGM dyrektor Departamentu Lotnictwa Cywilnego (TL) zawierał umowy bez dokonania przetargu na wykonanie prac (dotyczących koncepcji lotnisk w Polsce) z firmą Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych „Polkonsult”, której właścicielką była córka tego dyrektora. Działania takie noszą znamiona wykorzystywania stanowiska służbowego do osiągnięcia korzyści osobistej.

- Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych „Polkonsult” wykonało na zlecenie MTiGM opracowanie pt. „Koncepcja sieci lotnisk komunikacyjnych” (w roku 1996 za ok. 50 tys. zł), a następnie w latach 1998 i 1999 aneks do tej „Koncepcji...” za 25 tys. zł. Mimo zlecenia pracy przez Departament w MTiGM, kierownictwo ministerstwa nie zatwierdziło koncepcji zawartej w tym opracowaniu, a praca pozostała wewnętrznym dokumentem Ministerstwa. W skontrolowanym okresie (w końcu 1998 r.) firma „Polkonsult” wykonała ponadto, na zlecenie MTiGM (Dyrektora Departamentu Lotnictwa Cywilnego) pracę pt. „Wykonanie założenia realizacji bazy danych dotyczącej rejestracji lotów czarterowych” za 2,4 tys. zł.
- Firma „Polkonsult” wykonała też na podstawie umowy zawartej z Górnośląskim Towarzystwem Lotniczym S.A. z dnia 1 września 1999 r. (za 174 tys. zł) „Projekt budowlany rozbudowy płyty postojowej samolotów Etap I w MPL Katowice”.
- Firma „Polkonsult” wykonywała dla państwowego przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze” w skontrolowanym okresie szereg prac, w tym m.in.: „Koncepcję planu generalnego zagospodarowania lotniska Warszawa – Okęcie” (49 tys. zł), „Instalację wizualnego systemu ścieżki schodzenia i budowa systemu PAPI w PL Poznań (20,6 tys. zł), „Projekt budowlany oświetlenia nawigacyjnego Warszawa Okęcie” (442 tys. zł), Nadzór autorski

nad budową systemu ILS i oświetlenia nawigacyjnego w PL Szczecin (ponad 29 tys. zł), „Wykonanie koncepcji modernizacji pulpitu sterowania DK w TWR w związku z realizacją II etapu oświetlenia nawigacyjnego w PL Warszawa Okęcie”(49 tys. zł), „Zainstalowanie 2 kompletów PAPI dla kierunków 11 i 13 w PL Warszawa Okęcie” (23,5 tys. zł), a także dla firmy „Autorex” sp. z o.o. (w ramach umowy między „Autorex” i PPL) „Wykonanie dokumentacji technicznej bramy i ogrodzenia” (6 tys. zł).

b) Kierownictwo Departamentu Lotnictwa Cywilnego w MTiGM zleciło odpłatnie Zastępcy Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego (byłemu dyrektorowi Departamentu Lotnictwa Cywilnego w MTiGM) wykonanie projektów trzech aktów prawnych. Wskazuje to na możliwość wykorzystywania stanowiska służbowego do osiągnięcia korzyści materialnych przez byłego dyrektora Departamentu Lotnictwa Cywilnego.

- W latach 1998 - 2000 z budżetu MTiGM wykorzystano 203,6 tys. zł na opracowania związane z dostosowaniem prawa lotniczego do przepisów Unii Europejskiej. Z tej kwoty 9,5 tys. zł (4,7%) wykorzystane zostało na opłacenie prac zleconych byłemu dyrektorowi Departamentu Lotnictwa Cywilnego, który wykonał:
 - opracowanie projektu rozporządzenia Prezesa RM w sprawie wynagrodzeń prezesa i wiceprezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego za 2 tys. zł,
 - opracowanie projektu rozporządzenia Prezesa RM w sprawie określenia zasad wynagrodzeń pracowników Urzędu Lotnictwa Cywilnego za 1,5 tys. zł,
 - opracowanie rozporządzenia Prezesa RM w sprawie określenia statutu Urzędu Lotnictwa Cywilnego za 6 tys. zł.

3.5. Wydawanie koncesji spółkom eksploatującym regionalne porty lotnicze

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu przepisów oraz braku konsekwencji przy dokonywaniu zmian w koncesjach⁴⁹ na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji lotnisk i usług lotniskowych, wydanych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej spółkom utworzonym z przekształcenia portów regionalnych (dawnych jednostek organizacyjnych PPL).

Za prawidłowość przygotowania koncesji odpowiadał Departament Lotnictwa Cywilnego, któremu powierzono obowiązki w zakresie wykonywania funkcji naczelnego organu administracji lotnictwa cywilnego oraz funkcji władzy lotniczej.

⁴⁹ Koncesje wydawano na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), wymogi dotyczące składania wniosków o wydanie koncesji na wykonywanie usług lotniczych reguluje natomiast Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 26 października 1995 r. w sprawie rodzaju dokumentów i zakresu informacji wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wykonywania usług lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz.635).

a) Zmiany w koncesji dla Górnośląskiego Towarzystwa Lotniczego S.A.(GTL) w Katowicach wskazują na ich nieprawidłowe przygotowanie, bowiem oparte zostały na podstawie wadliwej interpretacji przepisów prawnych.

- Zmiana koncesji dla GTL S.A. wydana w dniu 27 czerwca 2000 r. polegała na określeniu obowiązującej struktury kapitałowej spółki w ten sposób, że łącznie nie mniej niż 51 % akcji tej Spółki powinno należeć do Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego. Wydając taką decyzję MTiGM przyjęło, że akcje należące do PPL (ponad 33 % w kapitale akcyjnym Spółki) należy traktować jako akcje Skarbu Państwa. Było to niezgodne z przepisami prawa, bowiem nie pozwalają one uznać, iż Skarb Państwa za pośrednictwem Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” wykonuje prawo własności. Art. 34 Kodeksu cywilnego⁵⁰ stanowi, że Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych.

Wadliwie dokonana zmiana koncesji została naprawiona kolejną zmieniającą decyzją Ministra TiGM z dnia 14 września 2000 r., w której zapisano, że łącznie nie mniej niż 51% akcji GTL S.A. powinno należeć do Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” i samorządu terytorialnego. W rezultacie powyższego Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. działało od 27 czerwca 2000 r. do 14 września 2000 r. niezgodnie z udzieloną koncesją.

b) Decyzje dotyczące koncesji dla Portu Lotniczego Gdańsk – Trójmiasto sp. z o.o. wskazują na brak konsekwencji w postępowaniu Dyrektora Departamentu Lotnictwa Cywilnego, który w tej samej sprawie, przy niezmiennym stanie faktycznym, najpierw odmówił spółce wydania koncesji na wykonywanie tzw. usług „handlingowych”, a po czterech miesiącach wydał decyzję o udzieleniu koncesji.

- Dyrektor Departamentu Lotnictwa Cywilnego w MTiGM, działając w imieniu Ministra TiGM, przyznał w 1999 r. Spółce Port Lotniczy Gdańsk - Trójmiasto koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej przez okres 5 lat. Koncesja zezwalała na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji lotniska w Gdańsku. Jednocześnie w VII punkcie tej decyzji MTiGM odmówiło udzielenia koncesji na wykonywanie usług lotniczych w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, pasażerów i ich bagażu oraz ładunków (tzw. „handling”) uznając, że usługi te są już wykonywane przez spółkę „LOT Usługi Lotniskowe w Gdańsku”, a ze względu na ograniczoną wielkość ruchu lotniczego oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego nie ma uzasadnienia dla dopuszczenia drugiego operatora. W dniu 7 kwietnia 1999 r. Port Lotniczy Gdańsk – Trójmiasto sp. z o.o. złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i przyznanie koncesji na wykonywanie usług „handlingowych”. MTiGM decyzją z dnia 26 kwietnia 1999 r. zmieniło punkt VII koncesji i zezwoliło Spółce na prowadzenie wnioskowanej działalności, mimo że w okresie czterech miesięcy między tymi dwiema decyzjami nie nastąpiły żadne zmiany. Powyższe wskazuje na możliwość uznaniowego podejmowania decyzji w MTiGM przy wydawaniu koncesji.

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

3.6.Nadzór Ministra TiGM nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze”

Wyniki kontroli wskazują, że Minister TiGM nie wykorzystywał wszystkich swoich uprawnień do nadzorowania PPL. Jednocześnie organizacja nadzoru nad PPL utrudniała uzyskanie kompletnej informacji o Przedsiębiorstwie.

- Ustawa o PPL stanowi, że nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze” sprawuje Minister właściwy do spraw transportu. Minister dokonuje kontroli i oceny działalności PPL oraz pracy naczelnego dyrektora, a w razie stwierdzenia, że decyzja naczelnego dyrektora jest sprzeczna z prawem, wstrzymuje jej wykonanie oraz zobowiązuje naczelnego dyrektora do jej zmiany lub uchylecia. Minister ma prawo zawiesić naczelnego dyrektora w wykonywaniu czynności, w razie gdy dalsze pełnienie przez niego funkcji zagraża podstawowym interesom gospodarki narodowej lub swoją działalnością narusza on przepisy prawa.

Art. 14 ust 2 ustawy o PPL stanowi, że statut PPL, przedstawiony przez naczelnego dyrektora i zaopiniowany przez zebranie delegatów, zatwierdza Minister właściwy do spraw transportu. PPL za zgodą tego Ministra może utworzyć spółkę z polskimi osobami prawnymi.

Inne zobowiązania PPL w stosunku do MTiGM wynikały z umowy „odpożyczenia” kredytu EBI zawartej między MTiGM a PPL w dniu 31 grudnia 1992 r. wygasającej z chwilą spłaty kredytu, czyli w 2012 roku. Paragraf 1 tej umowy stanowi, że Pożyczkobiorca (MTiGM) udostępnia Końcowemu Beneficjentowi (PPL) pożyczkę w wysokości równej 50 milionów ECU na warunkach określonych w kontrakcie finansowym zawartym w dniu 21 grudnia 1992 r. pomiędzy Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, a Rzeczpospolitą Polską i Przedsiębiorstwem Państwowym "Porty Lotnicze" (PPL) na finansowanie modernizacji Portu Lotniczego w Warszawie. Jednocześnie § 12 pkt. 5 stanowi, że uzyskanie innego kredytu lub pożyczki długoterminowej na modernizację Portu Lotniczego w Warszawie może być dokonane jedynie po uzgodnieniu powyższego z MTiGM. W § 19 umowy „odpożyczenia” zapisano, że w celu zagwarantowania spłat pożyczki PPL zobowiązuje się do ustanowienia hipoteki na rzecz Skarbu Państwa na nieruchomościach portów lotniczych.

Z ustaleń NIK wynika, że mimo posiadanych uprawnień Ministerstwo nie przeprowadzało kontroli w Przedsiębiorstwie „Porty Lotnicze”, co ograniczyło wiedzę Ministra TiGM o sposobie gospodarowania majątkiem w PPL.

MTiGM nie miało wiedzy o niedopełnieniu przez PPL obowiązku zabezpieczenia spłaty kredytu z EBI przeznaczonego na cele inwestycyjne (omówienie w pkt. 1.1. informacji).

W MTiGM w ograniczonym stopniu dokonywano oceny działalności PPL, nie prowadzono szczegółowej analizy faktów przedstawianych w sprawozdaniach z działalności PPL, nie określono również kryteriów oceny działalności PPL. W ministerstwie przyjmowano jednocześnie, iż sprawozdania z badań audytora są wystarczającą gwarancją uzyskania

obiektywnego i pełnego obrazu PPL, a ocenę działalności przedsiębiorstwa sprowadzano do analizy wskaźników finansowo-ekonomicznych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez PPL.

W MTiGM nie określono zasad i trybu dokonywania oceny pracy dyrektora PPL i sposobu jej dokumentowania. Nie ukształtowano więc warunków pozwalających na dokonywanie oceny pracy dyrektora przedsiębiorstwa, w szczególności w zakresie jej zgodności z prawem i interesami gospodarki narodowej.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że Minister TiGM zawiesił w dniu 4 maja 2000 r. w wykonywaniu czynności naczelnego dyrektora PPL z naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”, bowiem decyzji tej nie uzasadnił.

W Ministerstwie TiGM nie dokonano analizy skutków ekonomicznych, finansowych i prawnych faktycznej wieloletniej restrukturyzacji przebiegającej w PPL (dokonywanej na podstawie zgód MTiGM wydawanych w trybie art. 20 ustawy o PPL), której finalnym efektem było powstanie grupy kapitałowej na bazie majątku PPL.

W skontrolowanym okresie za zgodą i pod nadzorem Ministerstwa powstały, z dotychczasowych lotniczych portów regionalnych stanowiących jednostki organizacyjne PPL, spółki „Port Lotniczy Poznań – Ławica” sp. z o.o. oraz „Port Lotniczy Szczecin – Goleniów sp. z o.o.” Jednakże wydawanie przez MTiGM decyzji w sprawie zakładania spółek eksploatujących porty lotnicze, nie było powiązane z procesem wydawania koncesji dla nowo powołanych spółek, co przyczyniało się do ponownego „oddzierżawiania” przez PPL lotnisk wniesionych aportem do spółek.

Podstawową przyczyną nieprawidłowości w zakresie nadzoru Ministra TiGM nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze” była zła organizacja pracy. Ustalono, że do 30 października 2000 r. żadnej komórce organizacyjnej w MTiGM (czy samodzielному stanowisku pracy) nie przydzielono zadania polegającego na koordynowaniu i analizowaniu spraw związanych z obowiązkami Ministra TiGM w zakresie nadzoru nad PPL. W konsekwencji w Ministerstwie TiGM nie została sformułowana jednorodna i trwała polityka sprawowania nadzoru założycielskiego nad PPL oraz nie określono systemu nadzoru nad tym Przedsiębiorstwem. Kolejnym ministrom i podsekretarzom stanu w MTiGM odpowiadającym za sprawy PPL nie udostępniano pełnej informacji o Przedsiębiorstwie. W skontrolowanym okresie zmiany składu kierownictwa MTiGM bezpośrednio odpowiedzialnego za nadzór nad PPL nastąpiły czterokrotnie.

W ocenie NIK, wskutek źle zorganizowanego nadzoru, Minister TiGM nie miał dostępu do rzetelnej informacji o uwarunkowaniach ekonomiczno-prawnych funkcjonowania PPL i portów lotniczych. Mimo to planował (w ramach projektowanych aktów prawnych) istotne zmiany dotyczące ich działalności, struktury organizacyjnej i zasad finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

W związku z nieprawidłowościami w sprawowaniu nadzoru przez MTiGM nad PPL Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potencjalnie korupcjogenne sprawowanie przez pięciu wyższych urzędników MTiGM funkcji członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem PPL jako reprezentantów Przedsiębiorstwa. Do pełnienia tych funkcji urzędnicy wyznaczeni zostali przez naczelnego dyrektora PPL.

Z ustaleń kontroli wynika, że ci sami urzędnicy zajmowali się w MTiGM sprawami zgłaszanymi przez PPL i dotyczącymi m.in. oceny działalności PPL. Wobec braku przejrzystych zasad sprawowania nadzoru nad PPL, przygotowywanie opinii w sprawach PPL przez urzędników występujących w dwóch rolach – urzędnika MTiGM uczestniczącego w sprawowaniu nadzoru nad PPL i reprezentanta interesów PPL - narażone było na stronnictwo. Zagrożenie stronnictwem pogłębiał fakt uzależnienia finansowego urzędników MTiGM (wynagrodzenie za sprawowanie funkcji członka rady nadzorczej) od współpracy z naczelnym dyrektorem PPL, który decydował o wyznaczeniu urzędników MTiGM na reprezentantów interesów PPL w radach nadzorczych spółek.

Skarb Państwa i przedsiębiorstwo państwowe są dwiema odrębnymi osobami prawnymi, których zasady reprezentowania regulują odrębne przepisy. Minister TiGM wykonuje uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie powierzonym mu przez ustawy i w ramach tych uprawnień mogą działać pracownicy jego urzędu, natomiast działania dotyczące PPL określa ustawa z dnia 23 października 1987 r. o p. p. „Porty Lotnicze”. Reprezentowanie interesów przedsiębiorstwa w spółkach przez pracowników organu nadzorującego, mającego uprawnienia kontrolne w stosunku do PPL tworzyło warunki sprzyjające powstawaniu korupcji.

3.7. Wydatkowanie środków budżetowych w PPL i portach regionalnych

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że MTiGM w ograniczonym zakresie nadzorowało PPL w sprawach dot. wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje.

Jeden z przykładów ograniczonego nadzoru wydatkowania środków z dotacji dotyczył nierozwiązanej kwestii majątku w części stanowiącego wojskową infrastrukturę lotniczą oraz majątku wybudowanego na gruntach MON, a użytkowanego przez sp. z o.o. MPL Kraków – Balice, powstałego w wyniku inwestycji centralnej. Na tę inwestycję MTiGM kierowało środki budżetowe do przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (opis w pkt. 3.2.5.).

Wielkość środków budżetowych przekazanych przez MTiGM na realizację inwestycji lotniczych w latach 1998 - 2000, obrazuje poniższe zestawienie:

w tys. zł

L.p.	Wyszczególnienie	1998 r.	1999 r.	2000 r.	
		plan=prze- kazanie	plan=prze- kazanie	plan	przek. do 27.X

Inwestycje lotnicze *)		26 421.0	9 459.0	12 786	10 241.0
1.	Port Lotniczy Wrocław S.A.	469.2	1 055.0	1 500.0	1 500.0
	modern. i rozb. płyty odpraw samolotów	0.0	0.0	1 500.0	1500.0
	rozbudowa terminala pasażerskiego	0.0	430.0	0.0	0.0
	zakupy dla przejść granicznych	469.2	625	0.0	0.0
2.	PPL w Warszawie	19 950.7	235.0	845.0	0.0
	modern. nawierzchni lotniczych Kraków-Balice **)	18 000.0	0.0	0.0	0.0
	budowa systemu oświetlenia nawig. i PAPI na lotnisku w Szczecinie	971.0	0.0	0.0	0.0
	budowa zaplecza dla służb lotn. w PL Rzeszów Jasionka	0.0	0.0	600.0	0.0
	zakupy dla przejść gran.: Rzeszów Jasionka	137.4	35.0	215.0	0.0
	Ziel. Góra-Babimost	0.0	200.0	30.0	0.0
	PPL Warszawa	250.0	0.0	0.0	0.0
	PL Poznań	561.5	0.0	0.0	0.0
	PL Szczecin	30.8	0.0	0.0	0.0
3.	PL Szczecin Goleniów Sp. z oo	0.0	0.0	2 500.0	2 400.0
	dofinansowanie budowy terminala pasażerskiego	0.0	0.0	2 400.0	2400.0
	zakupy dla przejść granicznych	0.0	0.0	100.0	0.0
4.	MPL Kraków Balice	0.0	2200.0	2 560.0	2 400.0
	dofinansowanie rozbudowy terminala pasażerskiego	0.0	1100.0	2 400.0	2400.0
	zakupy dla przejść granicznych	0.0	1100.0	160.0	0.0
5.	GTL S.A. Katowice; PL Katowice-Pyrzowice	5 460.0	2499.0	3 341.0	2 800.0
	rozbud. terminala pasażerskiego II et. (przejście gr.)	3 500.0	0.0	0.0	0.0
	dofinansowanie płyty odpraw samolotów	0.0	1299.0	2 700.0	2700.0
	zakupy dla przejść granicznych	1 960.0	1200.0	641.0	100.0
6.	PL Poznań-Ławica Sp. z o.o.	0.0	2100.0	1 675.0	985.0
	dofinansowanie płyty odpraw samolotów	0.0	0.0	1 600.0	910
	zakupy dla przejść granicznych	0.0	2100.0	75.0	75
7.	PL Gdańsk Trójmiasto Sp z o.o.	130.1	500.0	160.0	11.0
	zakupy dla przejść granicznych	130.1	500.0	160.0	11.0
8.	LDTowarowy Wrocław Sp z o.o.	0.0	670.0	100.0	100.0
	zakupy dla przejść granicznych	0.0	670.0	100.0	100.0

Uwaga:

* W 1998r. łącznie z inwestycją wieloletnią ,

** Inwestycja wieloletnia, wymieniona w załączniku do ustawy budżetowej na 1998 r.

Powyższe inwestycje (m.in. przeznaczone dla przejść granicznych) w spółkach eksploatujących porty lotnicze finansowane ze środków budżetowych zwiększyły wspólny majątek wszystkich udziałowców (akcjonariuszy). Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w każdej spółce Skarb Państwa był tylko jednym z udziałowców (akcjonariuszy).

- W latach 1998 – 2000 (do 30.09.) nakłady inwestycyjne poniesione przez Spółkę Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. (eksploatującą port lotniczy w Katowicach – Pyrzowicach) wyniosły łącznie 37.221,9 tys. zł, w tym ze środków dotacji sfinansowano nakłady w kwocie 13.788,6 tys. zł (wraz z odsetkami). Pozostałe środki pozyskiwane były z zysków Spółki oraz w wyniku podwyższenia kapitału akcyjnego. W efekcie prowadzonych inwestycji zrealizowano m.in. rozbudowę terminala pasażerskiego o łącznej wartości 14.718,8 tys. zł (w tym środki dotacji w kwocie 3.500,0 tys. zł), jak również zakupiono środki trwałe o wartości 7.713,3 tys. zł (w tym środki dotacji w kwocie

3.309,2 tys. zł). Zrealizowane inwestycje, w tym z udziałem środków dotacji budżetowych powiększały wartość majątku GTL S.A.

- W związku z utrzymaniem lotniczego przejścia granicznego na lotnisku w Katowicach - Pyrzowicach i planami rozwoju lotniska, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej przekazywało dotacje na realizację inwestycji, w tym na zakupy środków trwałych. W latach 1998 – 2000 (do 30.09.) przyznano dotacje w łącznej kwocie 11.300 tys. zł, w tym 3.801 tys. zł na zakupy inwestycyjne dla potrzeb przejścia granicznego. Środki z dotacji przeznaczone były m.in. na dofinansowanie rozbudowy terminalu pasażerskiego w 1998 r. oraz na zakupy urządzeń i sprzętu, takich jak przegładarki bagażu, bramki elektromagnetyczne, sprzęt komputerowy. Stwierdzono, że prowadzona ewidencja środków trwałych nie wyszczególniała tych środków z podziałem na źródła ich finansowania, natomiast w analityce prowadzonej do konta przychody przyszłych okresów ujęte zostały dotacje do poszczególnych środków trwałych i inwestycji budowlanych. Dopiero w trakcie kontroli NIK wprowadzono adnotację o udziale dotacji w finansowaniu poszczególnych środków trwałych, m.in. w „Kartach środków trwałych”.
- W wyniku kontroli NIK w sp. z o.o. Port lotniczy Gdańsk – Trójmiasto stwierdzono, że na podstawie umowy z dnia 8 sierpnia 1994 r., podpisanej pomiędzy Spółką a Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, Spółka wynajmowała pomieszczenia (o powierzchni 801,5m²) dla Straży Granicznej oraz Urzędu Celnego. Stwierdzono, że Straż Graniczna nie posiadała kopii umowy, a Spółka dokumentu potwierdzającego przekazanie takiej kopii organom kontroli granicznej, pomimo że zobowiązana została do tego postanowieniem §10 ww. umowy. Powyższe uchybienie oraz nieprecyzyjne zapisy umowy stwarzały konflikty pomiędzy Strażą Graniczną i Spółką, dotyczące wzajemnych praw i obowiązków z niej wynikających, zwłaszcza obowiązku pośredniczenia Spółki w finansowaniu wyposażenia w sprzęt biurowy, socjalny i urządzenia techniczne niezbędne do sprawnej kontroli granicznej.
- Dnia 23 lutego 2000 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Transportowej w MTiGM poinformował MPL, że została przyznana dotacja na inwestycje w zakresie lotniczego przejścia granicznego w Porcie Lotniczym w Krakowie - Balicach w łącznej wysokości 2.560,0 tys. zł, w tym na dofinansowanie rozbudowy terminala pasażerskiego 2.400 tys. zł oraz zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych w wysokości 160 tys. zł. W informacji o finansowaniu inwestycji z budżetu państwa wg stanu na 30 września 2000 r. środki przekazane na finansowanie inwestycji „terminal pasażerski” wyniosły 13.138,8 tys. zł, z tego dotacja 2.400 tys. zł, kredyt bankowy 1.495,7 tys. zł oraz środki własne 9.243,1 tys. zł.
W terminalu cargo o powierzchni użytkowej ogółem 4.001,0 m² zadysponowano dla służb granicznych 690,6 m², tj. 17,26% powierzchni ogółem. Wartość wybudowanego obiektu wyniosła 13.724.972 zł, w tym z dotacji budżetowej i odsetek 1.115 tys. zł, tj. 8,12% (bez ruchomych środków trwałych). W budowanej części terminalu pasażerskiego o planowanej powierzchni 4.892 m² zadysponowana powierzchnia dla służb granicznych wynosi 480,5 m², tj. 9,8 %. Planowane zakończenie tej inwestycji określono na styczeń 2001 r. Wg stanu na 12 grudnia 2000 r. powierzchnie przeznaczone dla służb granicznych w budowanej części terminalu pasażerskiego nie zostały uzgodnione z MTiGM w celu finansowania ich użytkowania.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne

Wszystkie protokoły kontroli jednostkowych zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek, bez zastrzeżeń.

2. Postępowanie pokontrolne i wykonanie wniosków

Oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników wszystkich skontrolowanych podmiotów.

2.1. Do tymczasowego Kierownika w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” skierowano wnioski pokontrolne i uzyskano odpowiedź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków:

WNIOSEK 1: „Wdrożenie spójnego dla całego Przedsiębiorstwa systemu sprawozdawczości finansowej z jednoczesnym przygotowaniem ARL do sporządzania samodzielnego sprawozdania finansowego”.

Sposób realizacji:

- Inwentaryzacja stanu obecnego.
- W oparciu o nowy Regulamin Organizacyjny PPL opracowanie:
 - zakładowego planu kont z naciskiem na generowanie informacji według zapotrzebowania określonych pionów (zakładów),
 - procedur obiegu i rozliczania dokumentacji finansowych.
- Wybór i zakup systemu finansowo-księgowego umożliwiającego generowanie sprawozdań finansowych i sporządzanie analiz oraz raportów na potrzeby sprawozdawczości zewnętrznej i wewnętrznej dla wyodrębnionych jednostek.
- Wdrożenie systemu.

Termin realizacji: do 31 marca 2002 r.

WNIOSEK 2: „Wdrożenie działań dla efektywnego windykowania należności, w tym obciążenie kontrahentów odsetkami z tytułu opóźnień w regulowaniu należności, oraz wprowadzenie procedur chroniących PPL przed powstawaniem zaległości płatniczych”.

Sposób realizacji:

- Aktywny udział PPL w organizacji IKSANO (Rada Informacyjno-Koordynacyjna ds. Zadłużenia w sferze usług lotniczych). PPL przystąpiło do organizacji w marcu 2001 r. Dzięki dostępowi do wspólnej bazy danych o dłużnikach i skoordynowanym działaniu łatwiejsza będzie egzekucja należności przy wsparciu organizacji IKSANO.
- Wprowadzenie od lutego 2001 r. wewnętrznej procedury comiesięcznego sporządzania raportu nt. należności, który umożliwi bieżący dostęp do informacji dotyczących dłużników i szybkie reagowanie w celu windykacji należności.
- Ścisłe egzekwowanie treści porozumienia pomiędzy PPL a PLL LOT S.A. zawartego w listopadzie 2000 r., które uregulowało sprawę rabatów promocyjnych od opłat lotniskowych i nawigacyjnych dla PLL LOT S.A., liczonych jako procent od wzrostu przychodów PPL za usługi świadczone dla PLL LOT S.A. w danym roku w porównaniu z rokiem poprzednim.
- Konsekwentne egzekwowanie postanowień obowiązującego w PL Warszawa-Okęcie „Systemu zachęt dla przewoźników” określającego zasady i kryteria przyznawania zniżek.
- Ustalenie w terminie do 30 czerwca 2001 r., w oparciu o sprawozdawczość finansową stanu należności w podziale na: wyniki sprzedaży usług (usługi lotnicze i pozalotnicze), kontrahentów (zagranicznych i krajowych), inne należności, w tym dotyczące majątku finansowego (spółki lotnicze i pozalotnicze), czasookres zaległości na rzecz PPL (60, 90, 180 dni i powyżej).
- Opracowanie do 31 lipca 2001 r. zasad naliczania odsetek od nieterminowych płatności i ich wdrożenie.

WNIOSEK 3: „Określenie polityki właścicielskiej w spółkach będących własnością bądź z udziałem PPL”.

Sposób realizacji:

Utworzony w marcu 2001 r. Dział Nadzoru Właścicielskiego i Portów Terenowych opracuje do 31 maja 2001 r.:

- Instrukcję w oparciu o którą Naczelny Dyrektor PPL podejmować będzie decyzje dotyczące sposobu wykonywania głosu na zgromadzeniach wspólników/akcjonariuszy spółek,
- Założenia polityki PPL wobec spółek z udziałem PPL w zakresie zaangażowania kapitałowego, inwestycyjnego, rzeczowego oraz wspomagania lotnisk regionalnych w ramach obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”.

WNIOSEK 4: „Zorganizowanie sprawnego systemu nadzoru właścicielskiego i zlikwidowanie nieprawidłowości w wyborze przedstawicieli PPL do rad nadzorczych spółek z udziałem PPL”.

Sposób realizacji:

- Wzmocnienie Działu Nadzoru Właścicielskiego i Portów Terenowych wysoko kwalifikowanymi pracownikami z dużym doświadczeniem w zakresie praktycznego stosowania przepisów ustaw o działalności gospodarczej i kodeksu spółek handlowych. Termin realizacji: do 18 czerwca 2001 r.
- Wystąpienie do MTiGM w terminie do 20 maja 2001 r. z zapytaniem dotyczącym opinii prawnej w sprawie uczestniczenia w radach nadzorczych wyższych urzędników MTiGM.

WNIOSEK 5: „Dokonywanie wyceny udziałów (akcji) w spółkach, przed podjęciem decyzji o ich sprzedaży lub objęciu udziałów (akcji) w podwyższonym kapitale zakładowym spółek przez zewnętrznych inwestorów, oraz zmianę stosowanego dotychczas sposobu finansowego zasilania spółek w celu wyeliminowania ich ukrytego kredytowania”.

Sposób realizacji:

- Przed podjęciem decyzji o sprzedaży lub objęciu udziałów (akcji) przeprowadzone będzie badanie spółki (due diligence).
- Opracowanie procedury dotyczącej zasilania kapitałowego spółek.

Termin realizacji: do 20 sierpnia 2001 r.

WNIOSEK 6: „Zweryfikowanie wyników spółki MPL Kraków-Balice za lata 1999 i 2000, z uwzględnieniem udziału w przychodach majątku o wartości ponad 60 mln zł (wytworzonego w ramach inwestycji centralnej), amortyzowanego w PPL, a użytkowanego przez spółkę”.

Sposób realizacji:

Podjęcie czynności w celu zredagowania i podpisanie porozumienia pomiędzy Dowództwem Wojsk Lotniczych (DWL) a PPL w celu ustalenia zasad użytkowania majątku wytworzonego ze środków budżetu centralnego. Grunty, na których funkcjonuje infrastruktura lotniskowa wybudowana z ww. środków znajdują się w zarządzie wojskowym.

Termin realizacji: do 19 października 2001 r.

WNIOSEK 7: „W oparciu o szczegółowe dane dotyczące kosztów świadczonych usług zweryfikowanie umów zawartych ze spółkami lotniskowymi w zakresie świadczenia przez ARL służb i regulowania należności z tego tytułu”.

Sposób realizacji:

Agencja Ruchu Lotniczego zostanie włączona w większym zakresie niż dotychczas w nadzór właścicielski we wszystkich portach regionalnych, w których funkcjonują służby kontroli ruchu lotniczego i informacji powietrznej. Nastąpi to poprzez: utworzenie komórki organizacyjnej zajmującej się nadzorem właścielskim w ARL, powierzenie pracownikowi Działu Nadzoru Właścicielskiego i Portów Terenowych prowadzenia spraw wyłącznie dotyczących nadzoru nad wykonywaniem zadań ARL w portach regionalnych. Termin wykonania: do 2 lipca 2001 r.

- Podjęcie czynności w celu przekazania w zarząd PPL wszystkich terenów, na których zlokalizowane są urządzenia kontroli ruchu lotniczego w lotniskowych spółkach regionalnych, za których eksploatację ARL wnosi opłaty lokalne z tytułu użytkowania gruntów. Termin wykonania: do 20 grudnia 2001 r.
- Kontynuowane są negocjacje ze spółkami lotniczymi dotyczące wzajemnych rozliczeń. Ze względu na konieczność analizy wszystkich elementów kosztów obu stron oraz zweryfikowania dokumentacji przygotowanej przez każdą ze stron są one niezwykle czasochłonne i pracochłonne. Zakończono negocjacje ze spółkami PL Szczecin-Goleniów i PL Poznań-Ławica. Koszty świadczenia usług na rzecz PL Szczecin-Goleniów zostały uzgodnione, jednak władze spółki stwierdzają, że nie są w stanie ponosić tych kosztów w pełnym wymiarze. Aktualnie spółki PL Szczecin-Goleniów i PL Poznań-Ławica obciążane są zaliczkowo w kwocie 20.000 PLN miesięcznie każda. Sprawozdanie z dotychczasowych negocjacji, wnioski oraz wariantowe propozycje rozwiązania zagadnienia rozliczeń między PPL-ARL a spółkami oraz projekt umowy do podpisania z każdą ze spółek zostaną przedstawione do 18 maja 2001 r.

WNIOSEK 8: „Dokonanie zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa w związku z kredytem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) udzielonym MTiGM i odożyczonem Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze”.

Sposób realizacji:

Przygotowanie materiałów stanowiących podstawę do podjęcia czynności dotyczących zmiany zapisu § 19 (wraz z załącznikiem nr 1) Umowy o odożyczeniu zawartej w dniu 31 grudnia 1992 r. pomiędzy MTiGM a PPL, poprzez:

- analizę aktywów PPL w zakresie prawno-finansowym,
- ustalenie aktywów przeznaczonych do dokonania zabezpieczeń,
- przedstawienie propozycji zmian w Umowie o odożyczeniu wobec MTiGM,
- dokonanie czynności prawnej zabezpieczenia wyszczególnionych aktywów.

Termin wykonania: do 30 listopada 2001 r.

2.2. Do Tymczasowego Kierownika w Przedsiębiorstwie PPL spełniającego jednocześnie obowiązki Dyrektora Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie skierowano wnioski pokontrolne i uzyskano odpowiedzi o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosków:

WNIOSEK 1: Podjęcie działań dla uzyskania korelacji zamierzeń rozwojowych ze stanem organizacyjno-finansowym PPL, w tym poprzez uzyskanie w tym zakresie stanowiska MTiGM, jako organu administracji państwowej, merytorycznie wiodącego w temacie kształtowania uregulowań dotyczących obszaru lotnictwa cywilnego w Polsce.

Sposób realizacji:

Z dniem wyznaczenia Tymczasowego Kierownika Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, tj. od 20 marca 2001 r. Kierownik PPL podjął w porozumieniu z Radą Pracowniczą, czynności mające na celu uporządkowanie struktury organizacyjnej PPL, w tym Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie. Równocześnie prowadzone były prace zespołu roboczego składającego się z reprezentantów związków zawodowych w PPL i Rady Pracowniczej PPL przy udziale członków kierownictwa PPL z przedstawicielami organu nadzorującego, tj. MTiGM. Miały one na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie wniesienia autopoprawek rządowych do projektu ustawy „Porty Lotnicze”, który aktualnie jest przedmiotem prac Sejmu RP. Jednym z najważniejszych przepisów ww. projektu ustawy, rzutującym na poziom przychodów i kosztów PPL, a tym samym na zakres planowanych inwestycji w Porcie Lotniczym Warszawa-Okęcie jest zapis dotyczący określenia daty wyłączenia Agencji Ruchu Lotniczego ze struktury całego przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”. Do chwili obecnej nie zapadły w Sejmie RP wiążące ustalenia w tej kwestii.

Dążąc do rozdzielenia przenikających się struktur organizacyjnych oraz stanowisk dyrektorów w PPL i PL Warszawa-Okęcie, w dniu 8 maja 2001 r. przedstawiono organowi nadzorującemu (tj. MTiGM) ramową koncepcję nowej struktury organizacyjnej, której istota sprowadza się do nadania większej samodzielności w działalności operacyjnej oraz finansowo-księgowej jednostkom organizacyjnym PPL, tj. Portowi Lotniczemu Warszawa-Okęcie, Agencji Ruchu Lotniczego oraz Portom Lotniczym w Rzeszowie i Zielonej Górze. Pilną sprawą jest również obsadzenie wakuującego stanowiska Dyrektora Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie. Po uzyskaniu opinii organu nadzorującego przewidywano, że:

- nowa struktura organizacyjna PPL zacznie funkcjonować od dnia 29 czerwca 2001 r.,
- przejście na samodzielne budżety (w ramach PPL) wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych nastąpi w dniu 1 stycznia 2002 r.

WNIOSEK 2: Podjęcie działań w kierunku ograniczenia kosztów finansowanej przez PPL spółki „Port-Hotel” Sp. z o.o., m.in. poprzez przejęcie funkcji nadzorczych nad Spółką

bezpośrednio przez PPL, jako właściciela i zawieszenie w tym czasie działalności płatnej Rady Nadzorczej.

Sposób realizacji:

- zakończenie przejmowania przez Pion Inwestycji PPL zadań związanych z realizacją budowy hotelu tranzytowego z dniem 18 czerwca 2001 r.,
- od dnia 14 maja 2001 r. członkowie Rady Nadzorczej spółki nie pobierają wynagrodzenia z tytułu pełnionych funkcji. Funkcję Prezesa Zarządu spółki pełni nieodpłatnie kierownik Działu Nadzoru Właścicielskiego i Portów Terenowych PPL.

WNIOSEK 3: Dokończenie procesu wycofania aportu ze Spółki z o.o. „Port Hotel”

Sposób realizacji:

Zakończenie procesu wycofania aportu ze spółki z o.o. Port-Hotel nastąpi w terminie do 15 sierpnia 2001 r. (przy założeniu, że do tego czasu zostanie zarejestrowana uchwała Zgromadzenia Wspólników o obniżeniu kapitału zakładowego spółki z o.o. „Port-Hotel”.

WNIOSEK 4: Spowodowanie skorygowania (obniżenia) wymiaru płatności z tytułu: Umowy z 29 października 1999 r. o wykonanie koncepcji hotelu, projektu budowlanego i przetargowego oraz pełnienie nadzoru autorskiego oraz w umowie z 11 października 1999 r. o powierzeniu funkcji inwestora zastępczego wraz z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.

Sposób realizacji:

Podjęto negocjacje dotyczące obniżenia wymiaru płatności z tytułu zawartej umowy o wykonanie koncepcji hotelu, projektu budowlanego i przetargowego, pełnienie nadzoru autorskiego oraz w sprawie zmiany umowy o powierzeniu funkcji inwestora zastępczego wraz z pełnieniem funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, które miały się zakończyć do dnia 20 czerwca 2001 r.

WNIOSEK 5: Spowodowanie usunięcia nieprawidłowości w zakresie naliczania i egzekwowania opłat z tytułu umowy Nr 58/96 zawartej przez PPL z „AUTOREX” Sp. z o.o.

Sposób realizacji:

Usunięcie nieprawidłowości w zakresie naliczania i egzekwowania opłat z tytułu umowy zawartej z firmą „AUTOREX” Sp. z o.o. nastąpi w terminie do 29 czerwca 2001 r.

WNIOSEK 6: W związku z wynikami kontroli dot. wykonywanie praw i obowiązków z akcji i udziałów w spółkach w których PPL jest właścicielem lub współwłaścicielem, NIK wnosila o: sprecyzowanie zakresu obowiązków i uprawnień osób prowadzących w Przedsiębiorstwie sprawy spółek; usunięcie nieprawidłowości związanych z pełnieniem funkcji przez niektórych członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem PPL; zweryfikowanie wartości majątku finansowego PPL z tytułu posiadanych udziałów i akcji; wzmożenie nadzoru właścicielskiego

i współwłaścicielskiego, w szczególności zaś o podjęcie działań, w ramach uprawnień nadzorczych i współwłaścicielskich w Spółce z o.o. „Casinos Poland”, mających na celu zapobieżenie powstania szkody w PPL w kwocie ponad 13 mln zł, w związku z poręczeniem kredytu dla Spółki z o.o.

Sposób realizacji:

- Powołano Zespół nadzoru właścicielskiego w strukturze pionu dyrektora PPL o szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień do prowadzenia, nadzorowania, analizy i kontroli spółek, w których przedsiębiorstwo posiada udziały/akcje.
- Wykorzystując przewidziane prawem (kodeks handlowy) procedury działania zainicjowano proces zmian w radach nadzorczych celem wyeliminowania nieprawidłowości związanych z brzmieniem ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.
- Podjęto działania (audyt) zmierzające do ujawnienia danych finansowych i wartości majątku PPL z tytułu posiadanych udziałów (akcji) w spółkach.
- Podjęto działania w celu odzyskania wpływu na bieg spraw w „Casinos Poland” sp. z o.o. – zgłoszono wnioski o zmianę umowy spółki, wstrzymano podział zysku w związku z trudną sytuacją ekonomiczną spółki, zaplanowano działania w celu odwołania zarządu i wprowadzenia do niego przedstawiciela PPL.
- W sprawie poręczeń i weksla gwarancyjnego „G-5” sp. z o.o. przekazano oficjalne doniesienia do organów ścigania – toczą się w tych sprawach postępowania przygotowawcze.
- Podjęto działania eliminujące nieprawidłowości w akcie założycielskim „Port – Hotel” sp. z o.o., zmieniono zarząd spółki (członkowie byłego zarządu po odwołaniu zostali zwolnieni w trybie art. 52 kp).
- PPL jest w trakcie opracowywania ścisłych i jednolitych zasad analizy ekonomicznej i dokumentacji spraw spółek, w których posiada udziały (akcje) na bazie wspomnianego powyżej Zespołu nadzoru właścicielskiego.
- Finansowane są prace formułujące poprawną procedurę przekazywania dokumentów z zakresu odpowiedzialności majątkowej w przypadku zmian personalnych na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwie.

W stosunku do PPL Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie przez PPL kwoty 18,86 mln. zł.

2.3. Do Zarządów Spółek eksploatujących regionalne porty lotnicze NIK skierowała wnioski, które w większości przyjęto do realizacji. Dotyczyły one m.in.:

- usprawnienia działań w spółkach w celu zwiększenia przychodów,
- racjonalizacji kosztów działalności,
- większej dbałości w ubezpieczeniu działalności Spółek,

- rzetelnego wypełniania obowiązków wynikających z koncesji w zakresie sprawozdawczości.

Zarząd Portu Lotniczego Poznań – Ławica sp. z o.o. wniósł zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Komisja Rozstrzygająca uznała część zastrzeżeń Zarządu Spółki, w tym odnoszących się do sprawy zaniżenia wyceny wartości gruntów lotniska spółki, nieskutecznego dochodzenia należności, możliwości wpływania na decyzje ND PPL w sprawie wskazywania przedstawicieli w Radzie Nadzorczej Spółki.

2.4. Do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej skierowano wnioski pokontrolne, które zostały przyjęte do realizacji:

W wystąpieniu pokontrolnym (po uchwale Kolegium NIK) NIK wnioskowała o:

1. Zweryfikowanie trybu organizacji prac i podejmowania decyzji przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie, przedłużenie, bądź zmianę koncesji udzielanych przez MTiGM na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wykonywania usług lotniczych.
2. Określenie polityki i trybu nadzoru założycielskiego nad PPL, w szczególności z uwzględnieniem dokonywanych przekształceń prawno-majątkowych w PPL, aktualizacji statutu PPL, oceny realności przedsięwzięć inwestycyjnych w tym Przedsiębiorstwie wobec planowanego wydzielenia z jego struktur Agencji Ruchu Lotniczego oraz oceny rzetelności i kompletności sprawozdań przedstawianych ministerstwu przez PPL.
3. Określenie zasad współpracy urzędników MTiGM wyznaczonych przez naczelnego dyrektora PPL do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych reprezentujących interes PPL w spółkach z udziałem PPL z komórką w MTiGM odpowiedzialną za nadzór nad PPL, w celu wyeliminowania potencjalnych konfliktów ról: urzędnika MTiGM opiniującego sprawy dotyczące nadzoru nad PPL i przedstawiciela interesów PPL.
4. Podjęcie działań umożliwiających rozliczenie majątku powstałego w wyniku dotacji MTiGM na realizację inwestycji centralnej p.n. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków-Balice”.

5. Wyegzekwowanie od PPL zabezpieczeń na rzecz Skarbu Państwa w związku z kredytem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) udzielonym MTiGM i „odpożyczonym” Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze”.

Do dziewięciu ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Minister TiGM wniósł zastrzeżenia. Kolegium NIK Uchwałą Nr 41/2001 z dnia 14 sierpnia 2001r. uwzględniło w całości zastrzeżenia Ministra TiGM odnośnie ocen dotyczących: a) nieopracowania przez Ministra w okresie objętym kontrolą polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego, tj. niewywiązywania się z obowiązku wynikającego z art. 34 ustawy o działach administracji rządowej; b) nierzetelnego sposobu przygotowania przez MTiGM projektu ustawy Prawo lotnicze; c) niewytworzenia przez MTiGM mechanizmów zapewniających rzetelny nadzór nad wydatkowaniem środków budżetowych na realizację obowiązku administrowania obiektami przejść granicznych, określonego w § 1 ust.1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1991 r.

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Szwedowski

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Mirosław Sekuła
Warszawa, dnia **03** grudnia 2001 r.