

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KRAKOWIE

Nr ewid.164/2006/D/06/502/LKR

Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji w Międzynarodowym Porcie Lotniczym w Balicach

K r a k ó w g r u d z i e Ń 2 0 0 6 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli realizacji
inwestycji w Międzynarodowym Porcie
Lotniczym w Balicach**

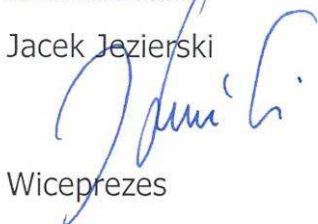
Dyrektor Delegatury:



Jan Dziadoń

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński



Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 19. 12. 2006

Spis treści

1.	Wprowadzenie	5
2.	Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2.	Wnioski	7
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	9
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.2.	Istotne ustalenia kontroli.....	12
3.2.1.	Realizacja przez MPL inwestycji związanych z rozbudową i modernizacją portu lotniczego, finansowanych z budżetu państwa	12
3.2.2.	Wnoszenie przez PPL inwestycji kapitałowych do MPL i ich wykorzystanie przez Spółkę.....	14
3.2.3.	Wykonywanie przez PPL praw z udziałów w spółce MPL i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad MPL	18
3.2.4.	Realizacja wniosków z poprzednich kontroli	19
3.2.5.	Inne ustalenia kontroli	19
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	22
5.	Załączniki	24

1. Wprowadzenie

Kontrola doraźna D/06/502 dotyczyła realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa, związanych z rozbudową i modernizacją Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o. (MPL) oraz wnoszenia przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” w Warszawie (PPL) inwestycji kapitałowych w spółkę i ich wykorzystania przez MPL.

Celem kontroli, podjętej na wniosek Premiera RP Kazimierza Marcinkiewicza, było dokonanie oceny:

- prawidłowości realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa, związanych z rozbudową i modernizacją Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o., prowadzonych przez PPL oraz przez MPL,
- wnoszenia i wykorzystania inwestycji kapitałowych w spółkę, dokonanych przez PPL,
- sprawowania przez PPL nadzoru właścicielskiego nad Spółką, w latach 1996 – 2005.

Kontrolą objęto w szczególności:

- prawidłowość przygotowania inwestycji do realizacji,
- racjonalność gospodarowania środkami finansowymi,
- postępy rzeczowe w realizacji inwestycji,
- prawidłowość nadzoru nad realizacją procesów inwestycyjnych,
- jakość wykonanych robót budowlanych,
- prawidłowość ewidencjonowania i rozliczania dotacji na inwestycje,
- wnoszenie przez PPL inwestycji kapitałowych do MPL i racjonalność ich wykorzystania,
- wykonywanie przez PPL praw z udziałów w spółce MPL,
- sprawowanie przez PPL nadzoru właścicielskiego nad MPL,
- realizację wniosków z poprzednich kontroli.

W kontroli, koordynowanej przez Delegaturę Kraków, uczestniczył Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. Została ona przeprowadzona w ww. jednostkach, w okresie od 19 kwietnia do 7 lipca 2006 r. Do wyrażonych w tej informacji ocen, wobec PPL – stosowano zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK – kryteria legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast wobec MPL – zgodnie z art. 5 ust. 3, w związku z art. 2 ust. 3 pkt 4 tej ustawy – kryteria legalności i gospodarności.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła pod względem gospodarności realizację inwestycji w Międzynarodowym Porcie Lotniczym Kraków – Balice, finansowanych z budżetu państwa oraz wykorzystanie przez Międzynarodowy Port Lotniczy inwestycji kapitałowych wniesionych przez przedsiębiorstwo państwowe Porty Lotnicze, bowiem w ich wyniku nastąpił dynamiczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów oraz znaczny wzrost przychodów z tytułu usług lotniskowych.

Częstkowe, negatywne oceny, dokonane pod względem legalności, odnosiły się przede wszystkim do nieuregulowania spraw własności i użytkowania nowowynbudowanych i zmodernizowanych przez PPL obiektów na lotnisku w Balicach. Ponadto krytycznie oceniono niedokonanie przez MPL zwrotu odsetek bankowych od przyznanej w 2004 r. dotacji oraz niepełne zabezpieczenie interesów MPL w umowach zawartych z Jednostką Wojskową i Agencją Mienia Wojskowego, dotyczących dzierżawy obiektów posadowionych na lotnisku.

Wyniki przeprowadzonych kontroli 6 inwestycji budowlanych zrealizowanych w MPL i finansowanych ze środków publicznych oraz inwestycji kapitałowych PPL w spółkę MPL świadczą, że inwestycje te zostały zaplanowane właściwie i zrealizowane w wyznaczonych terminach i zakresach (patrz pkt 3.2.1 str. 11).

Wykorzystanie infrastruktury lotniska powstałej w wyniku realizacji tych inwestycji oraz środków finansowych, jak i aktywów trwałych przekazanych przez PPL w zamian za obejmowanie kolejnych udziałów w Spółce, miało bezpośredni wpływ na osiągnięcie znacznego tempa rozwoju MPL (patrz pkt 3.2.2 str. 13).

Nadal jednak (7 lat od zakończenia inwestycji) nie została uregulowana sprawa własności infrastruktury lotniska powstałej w wyniku realizacji przez PPL inwestycji finansowanej ze środków budżetowych na gruntach Skarbu Państwa, będących w trwałym zarządzie Ministra Obrony Narodowej (MON). W rezultacie, w odniesieniu do części infrastruktury, która znajduje się na terenie wojskowym, status prawny obiektów nie został uregulowany i mimo, że infrastruktura ta powstała z dotacji budżetowych przyznanych PPL, które w wykazie inwestycji centralnych stanowiącym załącznik do ustaw budżetowych na lata 1995 – 1998¹, zostało wymienione jako inwestor zadania pn. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice”, to prawo

¹ Dzienniki ustaw: z 1995 r. Nr 27, poz. 141; z 1996 r. Nr 19, poz. 87; z 1997 r. Nr 19, poz. 106 oraz z 1998 r. Nr 28, poz. 156

własności do tej infrastruktury, rości również MON, a u podstawy roszczenia leży prawo do trwałego zarządu gruntem, na którym zbudowano składniki majątku związane z modernizacją lotniska.

NIK negatywnie oceniła nie zawarcie przez PPL na etapie wniosku o dotację lub na początku realizacji inwestycji, stosownej umowy z Ministrem Obrony Narodowej, regulującej sprawę własności oraz warunki współużytkowania nowych i zmodernizowanych obiektów (patrz str. 15).

Umowa operacyjna zawarta przez MPL w 2005 r. z Jednostką Wojskową 1155 (JW) oraz umowa dzierżawy ww. obiektów posadowionych na gruncie będącym w trwałym zarządzie MON, zawarta z Agencją Mienia Wojskowego, nie zabezpieczają w pełni interesów prawno-ekonomicznych MPL, a zapisy w nich zawarte, zarówno w zakresie odpowiedzialności prawnej, jak i obciążenia finansowego nałożonego na Spółkę, są niewspółmierne do obciążeń i kosztów ponoszonych przez pozostałe strony umów (patrz str. 20).

Stwierdzono także niezgodne z prawem zaliczenie przez PPL obiektów nowowybudowanych i zmodernizowanych na lotnisku Kraków – Balice do własnych środków trwałych, a następnie dokonywanie od nich odpisów amortyzacyjnych oraz aktualizacyjnych (patrz str. 16). Równocześnie MPL, którego PPL było większościowym udziałowcem, wnosił na rzecz JW, a następnie do Agencji Mienia Wojskowego (AMW) opłaty m.in. z tytułu użytkowania nowych i zmodernizowanych obiektów posadowionych na gruncie będącym w trwałym zarządzie MON (patrz str. 20).

Nadzór właścicielski nad spółką wykonywany był przez PPL nierzetelnie, a uregulowania formalne w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego, nie zostały w odniesieniu do spółki MPL wprowadzone w życie. Komórka organizacyjna PPL do spraw nadzoru właścicielskiego nie wywiązywała się z regulaminowych zadań w tym zakresie, a w szczególności nie gromadziła i nie ewidencjonowała rzetelnie materiałów dotyczących Spółki MPL (patrz str. 17).

NIK krytycznie oceniła niedokonanie pełnego rozliczenia odsetek bankowych od dotacji uzyskanej z Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) na zakupy inwestycyjne, gdyż MPL nie zwrócił ULC odsetek od części tej dotacji (patrz str. 12).

2.2. Wnioski

W celu wyeliminowania stwierdzonych w toku kontroli uchybień i nieprawidłowości, NIK postuluje podjęcie działań przez:

1. Ministra Transportu w zakresie:

doprowadzenia do takiego uregulowania praw do gruntów Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie MON, aby było możliwe uregulowanie prawa własności wybudowanych lub zmodernizowanych przez PPL elementów infrastruktury lotniskowej MPL, położonych na tych gruntach;

2. MPL w zakresie:

renegocjacji treści umów zawartych z Jednostką Wojskową 1155 (umowa operacyjna) oraz Agencją Mienia Wojskowego (umowa dzierżawy), w celu zabezpieczenia interesów prawno-ekonomicznych Spółki;

3. PPL w zakresie:

- kontynuowania działań dla doprowadzenia do ostatecznego uregulowania statusu prawnego wybudowanych lub zmodernizowanych elementów infrastruktury lotniskowej, położonych na gruntach Skarbu Państwa, które pozostają w trwałym zarządzie MON,
- wykonywania postanowień regulaminu organizacyjnego w części określającej zadania i obowiązki Biura Zarządzania Wartością Przedsiębiorstwa.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

*Przepisy art. 3 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze*² stanowiły, iż nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym, jak również nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Polsce, w zakresie ustalonym przez prawo i inne ustawy oraz zgodnie z umowami międzynarodowymi obowiązującymi Polskę, sprawował minister właściwy do spraw transportu przy pomocy Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego oraz – w zakresie określonym w odrębnych przepisach – przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”. Nadzór ten był sprawowany z zachowaniem uprawnień innych ministrów.

*Przepisy art. 16 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze*³, które weszły w życie 17 listopada 2002 r. stanowią, że Minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Sprawuje on nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym w ustawie i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych.

Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”

Przedsiębiorstwo zostało utworzone na podstawie *ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”*⁴, która określa je jako samodzielny, samorządny i samofinansujący się podmiot, posiadający osobowość prawną.

Zgodnie z przepisami tej 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).

Przedmiotem działalności PPL – według art. 4 ust. 1 ustawy – jest:

- budowa, modernizacja i eksploatacja lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych;
- budowa, rozbudowa i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego;
- świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne;

² Dz. U. Nr 32, poz. 153 ze zm.

³ Dz. U. Nr 130, poz. 1112.

⁴ Dz. U. Nr 33, poz. 185.

- świadczenie usług na rzecz pasażerów linii lotniczych oraz innych usług, a w szczególności usług reklamowych, prowadzenie sklepów wolnocłowych oraz wynajem pomieszczeń przedstawicielstwom obcych przewoźników;
- świadczenie usług związanych z przewozami ładunków przez przewoźników powietrznych; świadczenie usług w zakresie serwisu technicznego dla statków powietrznych.

Ponadto do PPL należy realizacja zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie kierowania, kontroli, nadzoru, zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego (art. 4 ust. 2 powołanej ustawy). Szczegółowe obowiązki PPL w tym zakresie regulowało zarządzenie Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności z dnia 19 lipca 1988 r. W myśl przepisów § 6 tego zarządzenia, przedsiębiorstwu państwowemu „Porty Lotnicze” zlecono m.in. wykonywanie zadań państwowego organu ruchu lotniczego w zakresie kierowania, kontroli i nadzoru, związanych z zabezpieczeniem i obsługą ruchu lotniczego, w tym zabezpieczeniem przeciwpożarowym i ratowniczym oraz antyterrorystycznym w portach lotniczych w zakresie ustalonym przez odrębne przepisy⁵. Od 8 czerwca 2004 r. obowiązki PPL reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania zadań przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym⁶.

Rozliczenia z tytułu swojej działalności oraz z tytułu czynności zleconych przez ministra właściwego do spraw transportu przedsiębiorstwo prowadzi na własny rachunek (art. 4 ust. 3 ustawy). 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 państwowych⁷.

Według art. 46. ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁸ przedsiębiorstwo, gospodarując wydzielonym mu i nabytym mieniem, zapewnia jego ochronę.

PPL jest jednostką samodzielną pod względem prawnym i finansowym, świadczącą 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.

Spółka prawa handlowego Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków – Balice

W 1996 r. Minister TiGM wydał zgodę na przekształcenie portu lotniczego PPL w Balicach w spółkę prawa handlowego Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Spółka z o.o., z udziałem władz lokalnych oraz PPL. Tworząc regionalny Port Lotniczy PPL wniosło aportem do założonej spółki zorganizowaną część swojego mienia, którym był działający na tym lotnisku Port Lotniczy, tj. prawo wieczystego użytkowania nieruchomości, budynku i budowle stanowiące przedmiot odrębnej

⁵ M. P. Nr 25, poz. 220

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1388

⁷ Jednolity tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.

⁸ Jednolity tekst Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

własności, inne środki trwałe oraz wyposażenie, natomiast Skarb Państwa wniósł do Spółki aportem nieruchomości wraz z budynkami i budowlami.

W okresie objętym kontrolą, *zasady działania Spółki z o.o. eksploatującej MPL w Balicach – regulował Kodeks handlowy, a następnie (od 1 stycznia 2001 r.) Kodeks spółek handlowych*⁹.

Działalność Spółki MPL prowadzona jest w szczególności na podstawie umowy spółki zawartej w dniu 5 lipca 1996 r. w formie aktu notarialnego, wpisu do rejestru przedsiębiorstw prowadzonego przez sąd rejonowy (sąd rejestrowy)¹⁰, wpisu do Państwowego Rejestru Lotnisk Cywilnych prowadzonego przez Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego oraz na podstawie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie eksploatacji lotniska, udzielonej przez ministra właściwego do spraw transportu.

Kapitał nowo powstałej spółki w przeważającym stopniu (64,43%) został objęty przez udziałowców państwowych (PPL udziały o wartości 21.757.200 zł i Skarb Państwa udziały o wartości 21.428.000 zł). W badanym okresie PPL przejął część udziałów Skarbu Państwa w Spółce o wartości 10.457.200 zł oraz wniósł do spółki inwestycje kapitałowe w formie aportów i gotówki, o wartości łącznej 62.865.300 zł. Zarejestrowany kapitał zakładowy MPL na dzień 31 grudnia 2005 r. wynosił 86.220.500 zł i dzielił się na 172.441 udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy. Struktura udziałowców przedstawiała się następująco:

Lp.	Udziałowiec	Liczba udziałów (szt.)	Wartość nominalna udziałów (zł)	Struktura %
1.	Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”	146 645	73 322 500	85,04
2.	Województwo Małopolskie	23 716	11 858 000*	13,75
3.	Gmina Kraków	2 000	1 000 000	1,16
4.	Gmina Zabierzów	80	40 000	0,05
	Razem:	172 441	86 220 500	100,00

(*) w tym udziały o wartości 10.970,8 tys. zł, przekazane przez Skarb Państwa Marszałkowi Województwa Małopolskiego w 2001 r.

Oprócz mienia własnego, Spółka MPL współużytkuje odpłatnie (na podstawie umowy z AMW) nieruchomości Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie MON. Na terenie tym jest usytuowana figurująca w ewidencji środków trwałych PPL część infrastruktury lotniska, wyremontowana lub wybudowana przez PPL w ramach inwestycji centralnej, finansowanej ze środków uzyskanych przez PPL z budżetu państwa.

⁹ 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).

¹⁰ Od 1 stycznia 2001 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (j. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209), przedtem – do rejestru handlowego, na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 1934 r. o rejestrze handlowym (Dz. U. Nr 59, poz. 511 ze zm.).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

W badanym okresie skontrolowane jednostki zrealizowały w MPL 6 budowlanych zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa, z tego 1 inwestycję centralną pn. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice”, zrealizowaną w latach 1995 – 1998 przez PPL i 5 zadań inwestycyjnych zrealizowanych – z udziałem środków budżetowych – przez MPL w latach 1999 – 2005, tj.: „Budowa budynku CARGO”, „Rozbudowa terminalu pasażerskiego TERMINAL II”, „Rozbudowa płyty postojowej samolotów”, „Dostosowanie terminalu pasażerskiego do wymogów UE – traktat z Schengen, etap I część 1” oraz „Modernizacja międzynarodowego przejścia granicznego – dostosowanie terminalu pasażerskiego do wymogów UE – traktat z Schengen, etap I część 2”.

3.2.1. Realizacja przez MPL inwestycji związanych z rozbudową i modernizacją portu lotniczego, finansowanych z budżetu państwa

Na realizację wyżej wymienionych inwestycji MPL otrzymał środki publiczne w kwocie 34.735,5 tys. zł, a ponadto na zakup gotowych dóbr inwestycyjnych otrzymał środki w kwocie 4.852,7 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup sprzętu i urządzeń związanych z bezpieczeństwem ruchu lotniczego (Załącznik nr 1).

Przygotowanie inwestycji do realizacji

Realizację wymienionych inwestycji zakładano w dokumentacji planistycznej MPL, tj. m.in. w kilkuletnich biznes planach i rocznych budżetach. Dla zaplanowanego zakresu robót Spółka posiadała komplet dokumentów i decyzji udzielających pozwolenia na budowę i zatwierdzających projekty budowlane.

Proces pozyskiwania środków budżetowych z przeznaczeniem na realizację inwestycji budowlanych i zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych nie budzi uwag krytycznych NIK. W latach 1999 – 2001 oraz 2003 – 2004 MPL występował do Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM), a następnie do Ministerstwa Infrastruktury (MI) z zapotrzebowaniem na środki z budżetu państwa, w oparciu o wartość kosztorysową planowanych inwestycji.

Gospodarowanie środkami finansowymi

W okresie od 1999 r. do 25 października 2001 r., tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych¹¹, zamówienia na realizację inwestycji współfinansowanych przez budżet państwa, w tym zakupy inwestycyjne, były udzielane przez Spółkę zgodnie z wewnętrznym zarządzeniem Prezesa Spółki w sprawie zasad udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi.

W 1999 r. wybór wykonawców 2 inwestycji, tj.: „Budowa budynku CARGO” i „Rozbudowa terminalu pasażerskiego TERMINAL II”, został dokonany zgodnie z tym zarządzeniem – w drodze postępowań ofertowych.

¹¹ Jednolity tekst Dz. U. z 2002 r. Nr 72 poz. 664 ze zm. (w brzmieniu obowiązującym od 25 października 2001 r. do dnia wejścia w życie ustawy prawo zamówień publicznych)

W latach 2003 – 2005 MPL udzielał zamówień publicznych na realizację inwestycji współfinansowanych przez budżet państwa, stosownie do przepisów ustawy o zamówieniach publicznych oraz Prawo zamówień publicznych¹².

Spółka przeprowadziła łącznie 3 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczące wyboru wykonawców inwestycji: w 2003 r. „Rozbudowa płyty postojowej samolotów” i „Dostosowanie terminalu pasażerskiego do wymogów UE – traktat z Schengen, etap I część 1”, a w 2004 r. „Modernizacja międzynarodowego przejścia granicznego – dostosowanie terminalu pasażerskiego do wymogów UE – traktat z Schengen, etap I część 2”. Postępowania te zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Współfinansowane ze środków pochodzących z dotacji zakupy inwestycyjne sprzętu i urządzeń związanych z bezpieczeństwem ruchu lotniczego, w latach 2003 – 2005 były realizowane również w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, a następnie ustawy prawo zamówień publicznych.

Umowy z wykonawcami robót gwarantowały wykonanie zaplanowanego zakresu rzeczowego oraz zabezpieczały interesy Inwestora (MPL), poprzez zawarcie w nich zapisów dotyczących kar umownych za niewłaściwe i nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy, okresów gwarancji i rękojmi, a także zapisów dotyczących form zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Interesy Spółki zabezpieczały również zapisy w umowach zawartych z inwestorami zastępczymi.

Środki budżetowe wydatkowano w zaplanowanej wysokości i zgodnie z przeznaczeniem, a rozliczenia końcowe inwestycji zrealizowanych w latach 2003 – 2005, z wyjątkiem rozliczenia końcowego inwestycji „Modernizacja międzynarodowego przejścia granicznego – dostosowanie terminalu pasażerskiego do wymogów UE – traktat z Schengen, etap I część 2”, zostały sporządzone stosownie do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r., w sprawie szczegółowych zasad finansowania inwestycji z budżetu państwa¹³. Termin rozliczenia końcowego ww. inwestycji, w formie określonej w tym rozporządzeniu, został przekroczony o około miesiąc.

Wydatkowanie i rozliczenie przez Spółkę środków otrzymanych w ramach Kontraktu Wojewódzkiego na realizację inwestycji „Rozbudowa płyty postojowej samolotów” odbyło się zgodnie z zawartym kontraktem. Również składanie do MTiGM/MI sprawozdań z wykonania inwestycji z udziałem dotacji budżetowej odbywało się zgodnie z wytycznymi Ministerstwa w tym zakresie.

NIK krytycznie ocenia nierozliczenie przez MPL odsetek bankowych od części środków uzyskanych z Urzędu Lotnictwa Cywilnego na zakupy inwestycyjne, gdyż – jak wykazała kontrola – MPL, korzystając w latach 2004 – 2005 z dotacji ULC w łącznej kwocie 1.800 tys. zł, przeznaczonej na zakupy inwestycyjne związane z bezpieczeństwem ruchu lotniczego, nie zwrócił odsetek bankowych (w kwocie 693,52 zł) od części uzyskanych środków, tj. od kwoty 157.383 zł, która pozostawała w dyspozycji Spółki w okresie od dnia 28 lipca 2004 r. do dnia 12 maja 2005 r. Kwota ta stanowiła różnicę pomiędzy sumą otrzymanych dotacji wraz z odsetkami (środki przekazane przez Ministerstwo Infrastruktury oraz ULC), a kwotą wydatków netto, związanych z zakupem urządzeń systemu EDS od firmy SAE Sp. z o.o., dokonanych

¹² Dz. U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177 ze zm. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2005 r.)

¹³ Dz. U. Nr 133, poz. 1480 z dnia 21 listopada 2001 r.

w latach 2003 – 2004. MPL był zobowiązany do zwrotu odsetek od środków otrzymanych z ULC na podstawie § 5 umowy dotacji, z dnia 21 kwietnia 2004 r.

Efekty rzeczowe realizacji inwestycji oraz nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

Wszystkie roboty zaplanowane w ramach wymienionych inwestycji budowlanych zostały wykonane w terminach określonych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, stanowiących załączniki do umów z wykonawcami, a nadzór nad realizacją robót na budowie został przez MPL zapewniony poprzez zawarcie umów na pełnienie obowiązków zastępstwa inwestycyjnego. Inwestorzy Zastępczy wywiązywali się z obowiązków określonych w tych umowach. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie wyboru dostawców sprzętu i urządzeń, nie wniosła też uwag do terminowości realizacji zawartych umów.

W kontrolowanym okresie, dysponent środków budżetowych, tj. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, a następnie Ministerstwo Infrastruktury oraz Rada Nadzorcza i Zespół Audytorów, przeprowadzili łącznie 6 kontroli inwestycji realizowanych przez MPL. W trakcie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji inwestycji.

W wyniku zrealizowania inwestycji uzyskano konkretne efekty ilościowe i jakościowe, tj. m.in.: zwiększenie powierzchni użytkowej Terminalu i co za tym idzie zwiększenie przepustowości przejścia granicznego oraz zwiększenie ruchu pasażerskiego, a ponadto zwiększenie powierzchni płyty postojowej, dzięki czemu zwiększono liczbę parkujących samolotów. Dynamiczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów, jak również wzrost liczby parkujących samolotów spowodowały w 2005 r. ponad trzykrotny wzrost przychodów z tytułu usług lotniskowych w stosunku do 1999 r.

3.2.2. Wnoszenie przez PPL inwestycji kapitałowych do MPL i ich wykorzystanie przez Spółkę

Wykorzystanie przez MPL inwestycji kapitałowych dokonywanych w Spółce w latach 1996 – 2005 przez głównego udziałowca – przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”, nie budzi zastrzeżeń NIK. Inwestycje te, o łącznej wartości w badanym okresie 73.322.500 zł¹⁴, zostały w pełni wykorzystane przez MPL, co przyczyniło się w znacznej mierze do rozwoju Spółki i zwielokrotnienia liczby obsługiwanych pasażerów oraz zysków spółki. Zyski MPL od 1997 r. do końca 2005 r. wzrosły 746 razy i wyniosły 25.380 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą wartość inwestycji kapitałowych dokonanych w Spółce przez PPL w formie gotówkowej wyniosła 19.600.100 zł, natomiast aporty składników majątkowych i wierzytelności stanowiły kwotę 43.265.200 zł. Zarówno środki finansowe jak i aktywa trwałe przekazane przez PPL w zamian za obejmowanie kolejnych udziałów w Spółce, stanowiły istotny element w dotychczasowym rozwoju MPL. Bez transferu środków finansowych od PPL oraz aportów zwiększających stan środków trwałych Spółki w latach 1996 – 2001, nie byłoby możliwe osiągnięcie dotychczasowego tempa jej rozwoju. Ustalenia kontroli wskazują bowiem, iż w latach 1996 – 2005 nastąpiło ponad ośmiokrotne zwiększenie ilości obsługiwanych przez MPL pasażerów. Bezpośrednie transfery środków pieniężnych z PPL w łącznej kwocie

¹⁴ Kwota obejmuje przejęte przez PPL udziały Skarbu Państwa o wartości 10.457.200 zł, na podstawie umowy z 26 czerwca 1996 r.

19.600.100 zł posłużyły głównie (kwota 15.000.000 zł) na realizację inwestycji polegającej na rozbudowie terminala pasażerskiego. Największą pozycję wśród inwestycji PPL w Spółce stanowił dokonany w 2000 r. aport z tytułu należności za poniesione nakłady na finansowanie części inwestycji centralnej pn. „**Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice**” w łącznej kwocie 28.618.200 zł, zrealizowanej przez PPL na gruntach Spółki MPL. Wniesiony aport stanowi 66,1% wartości wszystkich inwestycji dokonanych w Spółce przez PPL.

NIK pozytywnie ocenia działania PPL, których wynikiem było uzyskanie środków budżetowych na zrealizowanie tego zadania inwestycyjnego p.n. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice”, mającego zasadniczy wpływ na rozwój Portu oraz na uzyskiwanie przez MPL korzystnych wyników finansowych.

Inwestycja została zrealizowana przez PPL na terenie Lotniska w Balicach, jako inwestycja centralna, ujęta w załącznikach do ustaw budżetowych na lata 1995 – 1998¹. Inwestorem ww. zadania było Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”. Przedsięwzięcie inwestycyjne zostało zakończone w dniu 29 kwietnia 1999 r. podpisaniem protokołu końcowego z wykonania prac.

Całkowity koszt inwestycji centralnej p.n. „Modernizacja nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice” był niższy o 993 tys. zł niż wartość kosztorysowa i wyniósł 91.581,4 tys. zł (w tym z dotacji budżetowej dla MON 963,1 tys. zł, z dotacji dla PPL 90.379,4 tys. zł, z odsetek bankowych 238,9 tys. zł). W wyniku końcowego rozliczenia całego przedsięwzięcia, w dniu 5 maja 1999 r. PPL odprowadziło do Urzędu Skarbowego Warszawa – Bemowo kwotę pozostałych odsetek bankowych w wysokości 41.961,55 zł¹⁵.

Wydatki inwestycyjne PPL poniesione zostały na:

- 1) infrastrukturę lotniskową położoną na gruntach Spółki z o.o. Międzynarodowy Port Lotniczy Kraków – Balice, które zostały, po krótkim okresie dzierżawy, wniesione przez PPL do ww. Spółki (wartość w dniu rozliczenia 28.935, 5 tys. zł);
- 2) infrastrukturę energetyczną, przekazaną przez PPL na rzecz Zakładu Energetycznego (wartość 270,5 tys. zł);
- 3) infrastrukturę na gruntach Agencji Ruchu Lotniczego – jednostki organizacyjnej PPL, nadal przez tę jednostkę wykorzystywaną (wartość 2.119,6 tys. zł);
- 4) infrastrukturę położoną na gruncie Skarbu Państwa zarządzaną przez Ministerstwo Obrony Narodowej (łącznie 59.292,6 tys. zł, z tego na część infrastruktury używanej wyłącznie przez wojsko 19.307,2 tys. zł i część używaną wspólnie przez lotnictwo cywilne i wojskowe 39.985,4 tys. zł).

Składniki majątku położone na gruntach w trwałym zarządzie MON o łącznej wartości 59.292,6 tys. zł¹⁶ do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostały rozliczone i mimo, że infrastruktura ta powstała z dotacji budżetowych przyznanych PPL, które było inwestorem, to posiadając prawo do gruntu, na którym zbudowano składniki majątku związane z modernizacją lotniska, prawo własności do nich rości sobie MON.

¹⁵ Protokół końcowy finalizujący wykonanie prac w ramach ww. przedsięwzięcia spisany został w dniu 29.04.1999 r.

¹⁶ Po odjęciu kwoty dotacji budżetowej dla MON w wysokości 931,1 tys. zł, przeznaczonej na realizację analizowanego zadania.

NIK negatywnie ocenia nieuregulowanie przez PPL w latach 1994 – 1995 (tj. na etapie wniosku o dotację na modernizację infrastruktury lotniska Kraków – Balice lub na początku realizacji tego przedsięwzięcia) kwestii związanych z własnością i wykorzystaniem nowowytbudowanych i zmodernizowanych elementów lotniska w Krakowie, poprzez zawarcie stosownej umowy z MON.

Inwestycje PPL na lotnisku Kraków – Balice dotyczyły przede wszystkim modernizacji, a więc prac przy obiektach już wcześniej istniejących, np.: modernizacji nawierzchni lotniska, wydłużenia drogi startowej, sieci odwadniającej, systemu oświetlenia nawigacyjnego, stacji transformatorowej, kanalizacji kablowej itp. W świetle przepisów Kodeksu Cywilnego, w czasie przystępowania do prac inwestycyjnych PPL nie miał podstaw zakładać, że zmodernizowane lub nowopowstałe obiekty na gruncie nie należącym do PPL będą po zakończeniu prac jego własnością. Również kwestia nieodpłatnego współużytkowania przez PPL nowopowstałych lub zmodernizowanych obiektów pozostawała sprawą otwartą.

Wyniki kontroli wykazały, że kierownictwo PPL czyniło w latach 1999 – 2005 starania w celu rozliczenia i przyjęcia do użytkowania infrastruktury lotniskowej wybudowanej ze środków budżetowych na lotnisku wojskowym Kraków – Balice, łącznie z propozycjami zawarcia stosownego porozumienia ze stroną wojskową. W tym celu PPL występowało m.in. do Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej (pismo z dnia 30 grudnia 1999 r.), do Ministerstwa Infrastruktury (pisma z dnia 22 listopada 2001 r. i 9 marca 2004 r.) i do Ministra Obrony Narodowej (pismo z dnia 17 listopada 2003 r.). Podejmowane działania nie przyniosły jednak rozstrzygnięcia.

Nie zawarcie stosownej umowy przed rozpoczęciem realizacji inwestycji oraz późniejsza nieskuteczność podejmowanych działań stały się przyczyną nieuregulowania statusu prawnego ww. obiektów.

W dniu 23 listopada 2005 r., przedsiębiorstwo państwowe PPL, gospodarujące wydzielonym majątkiem Skarbu Państwa, wystąpiło z pozwem przeciw Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez MON, o zasądzenie świadczenia w formie udostępnienia do nieodpłatnego współużytkowania części zmodernizowanej infrastruktury lotniska Kraków – Balice przez okres stu osiemdziesięciu lat i sześciu miesięcy – z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia Skarbu Państwa w wyniku inwestycji PPL, która sfinansowana została w całości z dotacji budżetowej.

W uzasadnieniu pozwu podano m.in., że nakłady poniesione przez PPL na infrastrukturę położoną na gruncie Skarbu Państwa nie zostały dotychczas rozliczone. Dochodzony pozwem okres 180 lat i sześciu miesięcy bezpłatnego współużywania infrastruktury lotniska Kraków – Balice został przez PPL wyliczony na podstawie następującego rachunku: wartość nakładów poczynionych przez Powoda wyliczona w kwocie 59.558.083,83 zł, podzielona przez roczną wartość współużytkowania infrastruktury lotniska tj. 330.000 zł. Roczna wartość obliczono poprzez przemnożenie miesięcznej wartości współużytkowania infrastruktury przez 12 miesięcy (w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2005 r.), tj. 27.500 zł x 12 miesięcy = 330.000 zł.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych postępowanie sądowe było w toku. Istnieje więc sytuacja, w której po zrealizowaniu inwestycji, obiekty zaewidencjonowane w księgowości PPL pozostają w dyspozycji MON, a Spółka MPL, będąc w ponad 85% własnością PPL, korzysta m.in. z tych obiektów na podstawie porozumienia ze stroną wojskową o korzystaniu z lotniska, wnosząc opłaty na rzecz MON.

Całość otrzymanej dotacji z budżetu państwa¹⁷ PPL przeznaczyło na powiększenie funduszu założycielskiego. Nakłady w kwocie 59.292.613,83 zł na infrastrukturę położoną na terenie należącym do wojska, nie przyniosły PPL wymiernych korzyści, natomiast dokonywanie okresowych odpisów amortyzacyjnych w latach 2000 – 2005 oraz dokonanie jednorazowego odpisu aktualizacyjnego pod koniec 2005 r., mimo że nie miało wpływu na rozliczenia publiczno-prawne PPL, stanowiło jednak koszty działalności przedsiębiorstwa i pogorszyło wyniki finansowe firmy w poszczególnych latach o kwotę poniesionych nakładów inwestycyjnych, tj. o 59.292.613,83 zł łącznie.

Nowowytbudowane i zmodernizowane obiekty, położone w dwóch obszarach, zostały zarejestrowane w grudniu 1999 r. jako środki trwałe w ewidencji księgowej PPL. Od 2000 r. była od nich naliczana amortyzacja. W grupie środków trwałych położonych na terenie lotniska wojskowego, całkowita wartość amortyzacji wliczona w koszty PPL wyniosła do 2005 r. 14.730.889,66 zł.

Decyzją kierownictwa przedsiębiorstwa, podjętą na podstawie art. 3 ust. 1 pkt. 12 oraz art. 28 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości¹⁸, na niezamortyzowaną część środków trwałych dokonano w 2005 r., odpisu aktualizacyjnego, który zaksięgowano w pozycji pozostałe koszty operacyjne. U podstaw tej decyzji leżał fakt, iż PPL nie sprawuje kontroli nad składnikami majątku powstałymi w efekcie dokonanych modernizacji elementów infrastruktury lotniska w Krakowie. Z uwagi na wniesiony przez PPL w dniu 23 listopada 2005 r. pozew sądowy przeciw Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez MON, brak jest podstaw do określenia kiedy i czy w ogóle oraz w jakim zakresie PPL uzyska kontrolę nad tymi środkami trwałymi.

Opinia prawna z dnia 30 maja 2003 r. sporządzona na wniosek PPL przez prof. E. Kornberger-Sokołowską potwierdzała, że PPL nie posiadało tytułu prawnego do używania wybudowanych i zmodernizowanych elementów infrastruktury położonych na wojskowej części lotniska Kraków – Balice, gdyż nie stanowiły one własności ani współwłasności PPL. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” nie było też najemcą, dzierżawcą ani podmiotem w inny sposób uprawnionym do umownego używania infrastruktury, dlatego przedmiotowe elementy infrastruktury nie mogły być uznane przez PPL za środki trwałe, które podlegają amortyzacji.

Zaliczenie przez PPL – bez właściwego tytułu prawnego, wybudowanych i zmodernizowanych obiektów na lotnisku Kraków – Balice do własnych środków trwałych, a następnie dokonywanie od nich odpisów amortyzacyjnych oraz aktualizujących, naruszało art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.¹⁹, w związku z art. 3 ust. 1 pkt. 11 tejże ustawy. Działania takie były bezpodstawne, gdyż obiekty te nie spełniały wymogów definicji środków trwałych zawartej w ustawie o rachunkowości. W wyniku ww. działań w sprawozdaniach finansowych zostały zawyżone dane zarówno w zakresie wartości majątku trwałego (za lata 1999 – 2005), jak i kosztów (za lata 2000 – 2005), a zatem jednostka nie

¹⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (jednolity tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 6, poz. 27 ze zm.) stanowi, że: „Fundusz założycielski zwiększają przekazane z budżetu państwa dotacje na finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa, a także inne środki przekazane przez organ założycielski lub przez Skarb Państwa przedsiębiorstwu”.

¹⁸ Dz. U. Nr 121, poz. 591 z zm., w brzmieniu z dnia 24 października 2005 r.

¹⁹ Dz. U. Nr 121, poz. 591 z zm., w brzmieniu z dnia 29 grudnia 1999 r.

przedstawiała rzetelnie i jasno sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego.

Fakt ten stanowił m.in. podstawę do skierowania przez NIK w 2001 r. – po zakończeniu kontroli (P/00/130) pn. działalność przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”²², zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Warszawie. Postanowieniem Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy VIII Wydział Karny, w lipcu 2001 r. sprawa została warunkowo umorzona na okres próby 2 lat.

W trakcie kontroli stwierdzono, że do 2005 r., w tym również w okresie próby, PPL dokonywał odpisów amortyzacyjnych oraz aktualizujących od ww. środków trwałych, a zatem w dalszym ciągu jednostka nie przedstawiała rzetelnie i jasno sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego, co naruszało art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości¹⁸, w związku z czym NIK opracowuje zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Warszawie.

3.2.3. Wykonywanie przez PPL praw z udziałów w spółce MPL i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad MPL

W wyniku dokonywanych przez PPL w latach 1996 – 2001²⁰ inwestycji kapitałowych w MPL, w formie aportu rzeczowego, wkładu pieniężnego i w innej formie (np. konwersja wierzytelności), w łącznej wysokości 73.322,5 tys. zł, udział PPL w Spółce MPL wzrósł z 64,53% całkowitej wartości kapitału w 1996 r. do 85,04% na koniec 2005 r., natomiast udział PPL w liczbie desygnowanych członków Rady Nadzorczej wynosił w kontrolowanym okresie 50% (3 osoby) i pozostawał niezmienny mimo wzrostu udziałów PPL w kapitale Spółki zależnej. Dnia 3 marca 2006 r. wspólnicy Spółki MPL dokonali zmiany części zapisów umowy spółki m.in. w zakresie liczby członków Rady Nadzorczej oraz zakresu jej działania.

NIK krytycznie ocenia wykonywanie przez PPL zadań w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad Spółką. Utworzona w 2000 r. w PPL komórka organizacyjna, której regulaminowym zadaniem było realizowanie strategii nadzoru właścicielskiego przedsiębiorstwa w odniesieniu do spółek, nierzetelnie wywiązywała się z tego obowiązku.

Jednym z regulaminowych zadań wskazanej wyżej komórki organizacyjnej było „gromadzenie i ewidencjonowanie materiałów dotyczących Spółek”. Kontrola wykazała, że w odniesieniu do Spółki MPL Kraków – Balice w okresie objętym kontrolą, stopień realizacji tego zadania – w ocenie NIK podstawowego dla wykonywania funkcji właścicielskich – był niewystarczający. Zaniedbania w tym zakresie dotyczyły m.in. braku sprawozdania z posiedzenia Rady Nadzorczej oceniającej działalność Spółki w 2000 r. Ponadto nie dysponowano tekstem większości podejmowanych przez Radę Nadzorczą uchwał, stwierdzono np., że na 11 uchwał podjętych (w latach 1996 – 2005) w sprawach inwestycyjnych, PPL dysponowało tylko jedną. W sprawozdaniach z posiedzeń Rady Nadzorczej znajdowały się zapisy o nadzorowaniu przebiegu przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych na terenie lotniska, jednak poza odnotowaniem tego faktu w sprawozdaniu, Zespół ds. Nadzoru Właścicielskiego nie posiadał materiałów dokumentujących wyniki takiego nadzoru. Zaznaczyć przy tym należy, że PPL jako udziałowiec posiadający

²⁰ W 2001 r. PPL wniósł kwotę 100 zł w związku z potrzebą dostosowania Umowy Spółki do zmian w Kodeksie Spółek Handlowych,

ponad 80% całkowitej wartości kapitału, w okresie od przekształcenia portu lotniczego w Krakowie w Spółkę, tylko raz (w 2005 r.) podjęło decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej kontroli działalności MPL Kraków – Balice.

Kontrola nie stwierdziła negatywnego wpływu zaniedbań w gromadzeniu i ewidencjonowaniu materiałów dotyczących MPL Kraków – Balice na działalność tej Spółki, jednak w ocenie NIK, stan taki nie sprzyjał rzetelnemu wykonaniu pozostałych zadań ciężących na Biurze Zarządzania Wartością Przedsiębiorstwa w PPL.

3.2.4. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli

W 2000 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę koordynowaną w zakresie działalności PPL w latach 1998 – 2000. Kontrolą objęto m.in. Spółkę MPL oraz PPL.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji przez Spółkę wniosków sformułowanych przez Izbę w wyniku kontroli przeprowadzonej w MPL²¹. Wniosek pokontrolny NIK dotyczący opracowania przez MPL biznes planu, uwzględniającego wszelkie możliwe do przewidzenia uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, został w pełni zrealizowany. Ustalenia kontroli wskazują jednocześnie na fakt, iż do dnia zakończenia kontroli nie opracowano Planu Generalnego (tzw. Master Plan) dla lotniska Kraków – Balice. Oceniając realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych w 2001 r., Izba przyjęła do wiadomości wyjaśnienia Prezesa Zarządu Spółki i uwzględniła fakt, iż działania Spółki, których celem jest finalizacja prac nad Planem Generalnym znajdują się w fazie końcowej.

Realizacja wniosku w sprawie zorganizowania sprawnego systemu nadzoru właścicielskiego w PPL²², nie przyniosła rezultatu. Formalne utworzenie komórki nadzoru właścicielskiego nie spowodowało (jak opisano wyżej) wyeliminowania nieprawidłowości w analizowanym obszarze działalności PPL.

Stan realizacji wniosku dotyczącego rozliczenia inwestycji centralnej realizowanej przez PPL w porcie lotniczym Kraków – Balice, w latach 1995 – 1999²², został opisany w punkcie 3.2.2. niniejszej Informacji.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

Nieruchomości czasowo nie wykorzystywane przez Ministerstwo Obrony Narodowej, stanowiące część kompleksu lotniskowego Nr 6007 Kraków – Balice, w dniu 29 grudnia 2003 r. zostały przekazane protokołem zdawczo-odbiorczym Oddziałowi Terenowemu Agencji Mienia Wojskowego w Krakowie. Stroną przekazującą był 12 Terenowy Oddział Lotniskowy. Przekazaniu podlegała infrastruktura lotniskowa złożona z gruntów, sztucznych nawierzchni lotniskowych i sieci odwadniającej. Ponadto w ww. protokole zapisano m.in., że na nieruchomości będącej przedmiotem przekazania posadowione były budowle i urządzenia nie stanowiące własności Ministerstwa Obrony Narodowej:

²¹ Kontrola P/00/130 działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” przeprowadzona w MPL przez Delegaturę NIK w Krakowie (LKR-41035-1/00), wystąpienie pokontrolne z dnia 8 lutego 2001 r.

²² Kontrola P/00/130 działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” przeprowadzona w PPL przez Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności NIK w 2001 r. (DTL-41002-2/00), wystąpienie pokontrolne z dnia 12 kwietnia 2001 r., Informacja DTL-41002/00, Nr ewid. 188/2001/P00130/KKT.

- urządzenia stanowiące własność MPL Kraków – Balice: kanalizacja kablowa i fundamenty dla oświetlenia nawigacyjnego i kabli niskiego napięcia,
- urządzenia stanowiące własność Agencji Ruchu Lotniczego: kanalizacja kablowa i fundamenty dla systemu instrumentalnego lądowania.

Infrastruktura lotniskowa została przekazana AMW w czasowe użytkowanie do 31 grudnia 2030 r.

W dniu 17 listopada 2004 r. zostało zawarte Porozumienie pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Obrony Narodowej, na mocy którego strony uzgodniły, iż podmiotem pełniącym funkcję zarządzającego lotniskiem jest Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o. w Balicach. Wyżej wymienione Porozumienie miało wywierać skutki prawne po spełnieniu następujących warunków:

- zawarcia przez MPL umowy z wojskowym użytkownikiem lotniska, określającej szczegółowe warunki i zasady wspólnej oraz bezpiecznej eksploatacji części lotniczej lotniska (umowa operacyjna),
- zawarcia przez MPL umowy z Agencją Mienia Wojskowego dotyczącej udostępnienia nieruchomości oraz urządzeń lotniska, uprawniającej podmiot zarządzający do dysponowania nieruchomościami oraz urządzeniami lotniska,
- uzyskania przez MPL zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego w zakresie zarządzania lotniskiem.

W celu uregulowania zasad współużytkowania lotniska Kraków – Balice dla celów wojskowych i dla potrzeb lotnictwa cywilnego, zawarto w 2005 r. umowę operacyjną z Jednostką Wojskową 1155 (wojskowym użytkownikiem lotniska) oraz umowę dzierżawy z Agencją Mienia Wojskowego. Nie kwestionując potrzeby unormowania zasad współużytkowania lotniska pomiędzy wojskiem a stroną cywilną, NIK zwróciła uwagę, że zapisy zawarte w ww. umowach nie zabezpieczają w pełni interesów prawno-ekonomicznych MPL.

W ocenie Izby zarówno zakres odpowiedzialności, jak i obciążenia finansowe nałożone na Spółkę są niewspółmierne do obciążeń i kosztów ponoszonych przez pozostałe strony ww. umów. Przykładowo, w umowie operacyjnej ustalono, że: Zarządzający lotniskiem ponosi pełną odpowiedzialność za stosowanie i spełnianie wymagań przepisów o ochronie środowiska w stosunku do obszaru swojej działalności. Jednocześnie w umowie tej nie zawarto zapisów o możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez MPL wobec Wojskowego Użytkownika Lotniska, w przypadkach ograniczenia lub przerwania eksploatacji lotniska w wyniku prac związanych z konserwacją, remontem, rozbudową lub modernizacją lotniska.

W umowie dzierżawy np. nie zagwarantowano skutecznego prawnie zabezpieczenia przez stronę wojskową zwrotu części kosztów utrzymania infrastruktury lotniskowej, który to fakt nabiera istotnego znaczenia wobec planowanego na 2006 r. remontu nawierzchni pasa startowego, wykorzystywanego również przez lotnictwo wojskowe. Planowana wartość ww. zadania wynosiła 3 mln zł. Biorąc pod uwagę treść § 5 umowy dzierżawy ww. prace nie stanowią nakładów inwestycyjnych i nie podlegają rozliczeniu z zastosowaniem metody odpisów amortyzacyjnych. Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż część infrastruktury technicznej wchodzącej w skład pasa startowego stanowi własność MPL, wniesioną w formie aportu przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” – wykonaną w ramach inwestycji centralnej pn. „Modernizacja

nawierzchni lotniskowych Kraków – Balice”. Z ww. infrastruktury korzysta również strona wojskowa nie ponosząc z tego tytułu opłat na rzecz Spółki.

W kontekście ww. faktów, NIK krytycznie ocenia sposób określenia miesięcznej stawki czynszu dzierżawnego w kwocie 85 tys. zł netto, co stanowiło 309% stawki miesięcznej czynszu dzierżawnego netto płaconej przez MPL w latach 2001 – 2004. Ustalenia kontroli wskazują bowiem, iż jedynym posiadanym przez Spółkę dokumentem mówiącym o sposobach określenia kwot czynszu dzierżawnego był protokół z negocjacji pomiędzy MPL a Agencją Mienia Wojskowego, z dnia 8 czerwca 2005 r. Wyżej wymieniony dokument zawierał zapisy wskazujące na istnienie operatów szacunkowych będących podstawą określenia stawki czynszu dzierżawnego oraz lakoniczną wzmiankę o wzięciu pod uwagę nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę lotniskową, poniesionych przez PPL. W MPL nie było takich operatów, a Prezes Zarządu Spółki nie posiadał dostatecznej wiedzy, czy w ogóle zostały one opracowane.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Kontrole przeprowadzano w trybie kontroli doraźnych, na podstawie tematyki kontroli opracowanej przez Delegaturę NIK w Krakowie.

Przy opracowywaniu tematyki i metodyki kontroli korzystano m.in. z następujących źródeł:

- 1) danych z przeprowadzonej przez NIK w 2000 r. kontroli działalności PPL i kontroli wypełniania ustaleń zawartych w koncesji oraz gospodarowania mieniem PPL w Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków – Balice Sp. z o.o.,
- 2) informacji przekazanych do NIK przez Premiera RP Kazimierza Marcinkiewicza wraz z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli.

W załączeniu do ww. wniosku Premier przekazał kopię pisma Ministra Transportu i Budownictwa (MTiB) Jerzego Polaczka z dnia 16 lutego 2006 r., w którym Minister zwrócił się do Premiera z prośbą o uruchomienie kontroli doraźnej; /cyt./ „W związku z pismem Pana Ludwika Dorna, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), dotyczącym wniosków ze spotkania przedstawicieli MSWiA z Wojewodą Małopolskim, w sprawie problemów w realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa, związanych z rozbudową Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków – Balice”. W uzasadnieniu MTiB podał m.in. zakres w jakim winna zostać przeprowadzona kontrola oraz wielkość środków budżetowych przekazanych w latach 1995 – 2005 na zadania inwestycyjne oraz na zakup gotowych dóbr inwestycyjnych w MPL, a także wartość inwestycji kapitałowych PPL w MPL w latach 1996 – 2001. Ponadto Minister poinformował Premiera o braku rozliczenia przez MPL I etapu inwestycji pn. /cyt./: „Modernizacja przejścia granicznego, dostosowanie do przepisów Schengen”, co uniemożliwiało pozyskanie środków na realizację dalszych inwestycji w MPL.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w 2 przyjętych bez zastrzeżeń protokołach kontroli, a oceny kontrolowanej działalności przedstawione zostały w 2 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Zarządu Spółki MPL oraz do Dyrektora PPL. Żaden z adresatów nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach.

W obu wystąpieniach pokontrolnych pozytywnie oceniono kontrolowaną działalność, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniach tych sformułowano łącznie 4 wnioski pokontrolne, 3 opisane w punkcie 2.2 niniejszej informacji oraz wniosek w sprawie dokonania przez MPL zwrotu odsetek bankowych od środków otrzymanych z Urzędu Lotnictwa Cywilnego, na zakupy związane z bezpieczeństwem ruchu lotniczego w 2004 r.

Do dnia 23 sierpnia 2006 r. adresaci wystąpień pokontrolnych informowali NIK o realizacji wniosków pokontrolnych. W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek informowali NIK:

PPL:

- PPL nadal będzie stosować wszelkie dostępne prawem rozwiązania kwestii uregulowania statusu prawnego elementów infrastruktury lotniskowej położonych na gruntach Skarbu Państwa. Sukces tego postępowania w znacznej mierze zależy od MON.
- Podjęte zostały działania mające na celu zapewnienie pełnej kontroli właścicielskiej nad spółką MPL.

MPL:

- W Spółce został powołany Zespół ds. analizy umów w zakresie zabezpieczenia interesów Spółki. O postępach prac Zarząd będzie informował NIK.
- Zwrot odsetek w kwocie 693,52 zł od środków otrzymanych z ULC został dokonany przelewem na rachunek ULC, w dniu 16 sierpnia 2006 r.

Załącznik nr 1

Zestawienie wpłat środków publicznych, stanowiących dofinansowanie realizowanych przez MPL w latach 1996 – 2005 inwestycji budowlanych i zakupów inwestycyjnych

Lp.	Cel, na który została przyznana dotacja	Kwota dotacji (w zł)	Data wpływu na konto MPL	Podmiot przekazujący środki
1.	Terminal CARGO	1.100.000,00	10.11.1999 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
2.	Zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (bramki elektromagnetyczne, urządzenia do prześwietlania bagażu podręcznego i bagażu rejestrowego, urządzenia do wykrywania promieniowania radioaktywnego, urządzenie do prześwietlania przesyłek cargo, system telewizji przemysłowej)	1.100.000,00 w tym: 540.000,00 560.000,00	2.11.1999 r. 30.07.1999 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
3.	Rozbudowa terminalu pasażerskiego	2.400.000,00	13.09.2000 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
4.	Zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (system kontroli dostępu, system TV przemysłowej dla terminalu pasażerskiego)	160.000,00	29.11.2000 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
5.	Rozbudowa terminalu pasażerskiego	4.879.000,00 w tym: 3.000.000,00 1.879.000,00	11.05.2001 r. 30.05.2001 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
6.	Zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (urządzenie do prześwietlania bagażu Heimann)	200.000,00	18.10.2001 r.	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej
7.	Rozbudowa samolotowej płyty postojowej	9.525.308,90 w tym: 7.370.815,90 494.024,00 1.660.469,00	4.12.2003 r. 30.12.2003 r. 24.12.2003 r.	Marszałek Województwa Małopolskiego

Lp.	Cel, na który została przyznana dotacja	Kwota dotacji (w zł)	Data wpływu na konto MPL	Podmiot przekazujący środki
8.	Dostosowanie Terminalu pasażerskiego do przepisów układu z Schengen + zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (urządzenie do prześwietlania bagażu rejestrowego EDS)	2.930.000,00 (2.000.000,00 na dostosowanie Terminalu i 930.000,00 na zakup) w tym: 1.337.800,00 181.000,00 1.411.200,00	10.12.2003 r. 23.12.2003 r. 24.12.2003 r.	Ministerstwo Infrastruktury
9.	Zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (urządzenia kontroli bezpieczeństwa EDS)	1.800.000,00	28.07.2004 r.	Urząd Lotnictwa Cywilnego
10.	Dostosowanie Terminalu pasażerskiego do przepisów Układu z Schengen	4.200.000,00 w tym: 1.002.694,78 1.849.578,73 1.347.726,49	28.01.2005 r. 28.02.2005 r. 7.04.2005 r.	Ministerstwo Infrastruktury
11.	Dostosowanie Terminalu pasażerskiego do przepisów Układu z Schengen	10.631.146,00 w tym: 9.143.236,63 1.250.752,94 237.156,43	19.07.2005 r. 13.10.2005 r. 26.10.2005 r.	Fundusz Schengen
12.	Zakup gotowych dóbr inwestycyjnych (samochód terenowo-ciężarowy do patrolowania, przechodni skaner do wykrywania i identyfikacji, stacjonarny detektor do wykrywania i identyfikacji, system ochrony ogrodzenia oparty na kablu sensorycznym)	662.685,56 w tym: 596.152,50 66.533,06	23.12.2005 r. 29.12.2005 r.	Urząd Lotnictwa Cywilnego

Załącznik nr 2**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska,
odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność****Dyrektorzy naczelni PPL w latach 1996 – 2005:**

Imię i Nazwisko	Okres zajmowania stanowiska
1) Zbigniew Sałek	od 1 stycznia 1994 r. do 25 stycznia 1999 r.
2) Henryk Jelonkiewicz – Zastępca Naczelnego Dyrektora ds. Ekonomicznych	od 25 stycznia 1999 r. do 12 lutego 1999 r. – pełniący obowiązki Naczelnego Dyrektora PPL
3) Waldemar Domanowski	– od 12 lutego 1999 r. do 12 kwietnia 2000 r. – od 12 kwietnia 2000 r. do 4 maja 2000 r. zawieszony w czynnościach – z dniem 4 maja 2000 r. odwołany ze stanowiska
4) Maciej Kalita	– od 12 kwietnia 2000 r. – Tymczasowy Kierownik P.P. „Porty Lotnicze” – od 8 maja 2000 r. do 14 marca 2001 r. Naczelný Dyrektor PPL – od 14 marca 2001 r. zawieszony w czynnościach – z dniem od 19 marca 2001 r. odwołany ze stanowiska
5) Włodzimierz Machczyński	od 14 marca 2001 r. do dnia 20 marca 2001 r. – Tymczasowy Kierownik PPL
6) Mieczysław Nowak	– od 20 marca 2001 r. Tymczasowy Kierownik PPL – od 25 czerwca 2001 r. do 31 grudnia 2001 r. Naczelný Dyrektor PPL
7) Zbigniew Lesiecki	– od 31 grudnia 2001 r. do 15 listopada 2005 r. – 15 listopada 2005 r. zawieszony w czynnościach – z dniem 5 grudnia 2005 r. odwołany ze stanowiska
8) Andrzej Winiewski	od 15 listopada 2005 r. do 31 grudnia 2005 r. Tymczasowy Kierownik P.P. „Porty Lotnicze”
9) Paweł Łatacz	od 1 stycznia 2006 r. powołany na stanowisko Naczelnego Dyrektora PPL i sprawował tę funkcję do dnia zakończenia kontroli

Skład Zarządów MPL w Balicach w latach 1996 – 2005

Imię i nazwisko	Stanowisko w Zarządzie	Okres zajmowania stanowiska
Czesław Jarosz	Prezes	od 5 lipca 1996 r. do 14 kwietnia 2005
Ryszard Zębala	Wiceprezes	od 5 lipca 1996 r. do 14 kwietnia 2005 r.
Adam Sikora	Wiceprezes	od 5 lipca 1996 r. do 9 września 2004 r.
Tomasz Szymczak	Wiceprezes	od 30 czerwca 1999 r. do 30 marca 2001 r.
Bronisław Klimaszewski	Prezes	od dnia 14 kwietnia 2005 r. do 23 grudnia 2005 r.
Janusz Pierzchała	Członek	od 14 kwietnia 2005 r. do 23 grudnia 2005 r.
Paweł Jastrzębski	Członek	od 14 kwietnia 2005 r. do 12 czerwca 2006 r.
Kamil Kamiński	Prezes	od 23 grudnia 2005 r. do dnia zakończenia kontroli

Załącznik nr 3

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Transportu
8. Wojewoda Małopolski
9. Marszałek Województwa Małopolskiego
10. Prezydent Miasta Krakowa
11. Wójt Gminy Zabierzów