



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.006.01.2015

S/15/002

URZĄD MIASTA GDYNI

wpłynęło: 2015-11-04, zał.: 0

numer: 128232/2015



3219490

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/15/002 – „Przebudowa części lotniska wojskowego w Gdyni-Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Rafał Wieczorkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95482 z 22 czerwca 2015 r. Ryszard Łukajtis, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95484 z 23 czerwca 2015 r. Mirośław Wiklik, p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku, legitymacja służbowa nr 16153. (dowód: akta kontroli str.: 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gdyni, 81-382 Gdynia, Al. Marszałka Piłsudskiego 52/54 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Gdyni (dalej: „Prezydent Gdyni”) (dowód: akta kontroli str.: 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Realizację przedsięwzięcia polegającego na przebudowie części lotniska wojskowego w Gdyni-Oksywiu w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego, Prezydent Gdyni podjął wspólnie z Gminą Kosakowo, za zgodą Rady Miasta Gdyni¹. Możliwość realizacji takich przedsięwzięć uwzględniono w przepisach dotyczących wykorzystania lotnisk wojskowych na potrzeby lotnictwa cywilnego i było ono wspierane, poprzez zapewnienie warunków formalnych umożliwiających przebudowę lotniska wojskowego. Przedsięwzięcie poprzedziły analizy prawne, ekonomiczne i finansowe oraz plan rozwoju lotniska. Inwestycję realizowała spółka celowa Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o.o. utworzona przez Miasto Gdynia i Gminę Kosakowo (jedynych udziałowców). Miasto przekazało Spółce środki na realizację przedsięwzięcia (a konkretnie na zwiększenie kapitału zakładowego Spółki, z którego finansowano przedsięwzięcie) w wysokości 85.434 tys. zł. W ramach przedsięwzięcia Spółka wykonała niemal wszystkie zaplanowane inwestycje umożliwiające obsługę ruchu na poziomie 500 tys. pasażerów rocznie, m.in: wybudowano drogę dojazdową wraz z parkingami, bazę paliw, budynek wielofunkcyjny (lotniskowa straż pożarna, służby lotniskowe i administracja), system świetlnych pomocy nawigacyjnych głównej drogi startowej, remont płaszczyzny postoju statków powietrznych, zakupiono sprzęt i wyposażenie systemu łączności, monitoringu oraz pojazdy i cysterny, a na ukończeniu jest terminal (zaawansowanie prac na poziomie 95%) oraz system bezpieczeństwa oraz kontroli bagażu. Miasto przekazywało środki na przebudowę lotniska w latach 2007-2013, przed wydaniem przez Komisję Europejską decyzji końcowej w sprawie projektowanej pomocy. Wydatki te Miasto notyfikowało Komisji Europejskiej dopiero w 2012 r.

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

pomimo, że z analiz i opracowań sporządzonych na zlecenie Miasta w 2009 r. i 2010 r. wynikało, że istnieje ryzyko uznania ww. środków za pomoc publiczną i zalecano ich notyfikację. Komisja Europejska decyzją nr 2014/883/UE z 11 lutego 2014 r. uznała przekazanie ww. środków za niedozwoloną pomoc publiczną, a udziałowcy zostali zobowiązani do odzyskania od Spółki przekazanych środków wraz z odsetkami i zakazano im dalszego finansowania przedsięwzięcia. W związku z brakiem innych źródeł finansowania inwestycję wstrzymano, lotnisko cywilne nie rozpoczęło działalności operacyjnej, a Spółka została postawiona w stan upadłości, ponieważ nie była w stanie zwrócić Miastu środków finansowych. Miasto wraz ze Spółką zaskarżyły decyzję Komisji Europejskiej do Sądu Unii Europejskiej, ale do dnia zakończenia kontroli postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone. Zaistniały spór prawno-finansowy wynika z odmiennych interpretacji oraz wniosków wyciągniętych przez organy samorządowe i unijne z analiz ekonomicznych mających uzasadnić, że finansowanie projektu nastąpiło na warunkach rynkowych, wykluczających pomoc publiczną.

Przedsięwzięcie to ma służyć lepszemu wykorzystaniu istniejącej wojskowej infrastruktury lotniskowej i może stanowić uzupełnienie możliwości obsługi ruchu lotniczego zarówno pasażerskiego jak i towarowego, dlatego Miasto podjęło działania w celu wykorzystania powstałej cywilnej infrastruktury lotniskowej zgodnie z jej przeznaczeniem. Prowadzone są uzgodnienia z Komisją Europejską w sprawie sposobu wykonania jej decyzji z uwzględnieniem wykorzystania powstałej infrastruktury na cele lotnicze i opracowano scenariusze, które mogłyby zminimalizować ryzyko wystąpienia nielegalnej pomocy publicznej.

Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu pomiędzy organami samorządowymi i unijnymi, powstała infrastruktura pozostaje niewykorzystana generując koszty związane z jej utrzymaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Minister Obrony Narodowej (dalej: „Minister ON”), Dowódca Marynarki Wojennej Rzeczypospolitej Polskiej, Wojewoda Pomorski (dalej: „Wojewoda”) udziałowcy i Prezes Portu Lotniczego w Gdańsku sp. z o.o. (dalej: „PL Gdańsk”), 29 kwietnia 2005 r. podpisali list intencyjny, którym wyszli ze wspólną inicjatywą realizacji projektu zmierzającego do przebudowy części lotniska wojskowego w Gdyni-Oksywiu (dalej: „lotnisko w Gdyni”) na potrzeby działalności lotnictwa cywilnego. Intencją sygnatariuszy listu było stworzenie dogodnych warunków dla funkcjonowania tanich linii lotniczych w tej części kraju. Wyrazili oni pragnienie, aby lotnisko w Gdyni oraz PL Gdańsk w awaryjnych sytuacjach współpracowały ze sobą, wzajemnie przyjmując i obsługując pasażerów.

(dowód: akta kontroli str.: 76 i 976)

Na zlecenie Miasta Gdyni, w czerwcu 2006 r. opracowano „Analizę możliwości przystosowania lotniska Oksywie do obsługi cywilnego ruchu lotniczego, przewoźników niskokosztowych, czarterów i general aviation”², według której przedsięwzięcie polegające na przebudowie części lotniska wojskowego w Gdyni w zakresie umożliwiającym obsługę ruchu cywilnego było uzasadnione m.in. z powodu możliwości: obsługi ruchu lotniczego generowanego przez Gdynię

² Sporządzoną przez Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych Polconsult sp. z o.o. z Warszawy.

i miejscowości przyległe, wspomaganie lotniska w Gdańsku, wykorzystania terenu i istniejącej infrastruktury oraz dobrego powiązania komunikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str.: 77-79)

Realizację przedsięwzięcia Prezydent Gdyni uzasadnił m.in. tym, że: przyczyni się ono do rozwoju dostępności komunikacyjnej województwa pomorskiego, będzie wspomagające/komplementarne dla lotniska w Gdańsku i jest zgodne z dokumentami o charakterze strategicznym. Przedsięwzięcie to nawiązywało do celów określonych w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych³, ujęto je w „Wykazie przedsięwzięć EURO 2012”⁴, a lotnisko to ujęto w: „Wykazie lotnisk wojskowych, które mogą być wykorzystane na potrzeby lotnictwa cywilnego”⁵.

(dowód: akta kontroli str.: 9-10, 20-21, 29-75 i 971-973)

Ponadto, wg „Strategii budowy i rozwoju Pomorskiego Węzła Lotniczego”⁶ opracowanej w 2010 r., lotnisko w Gdyni, z uwagi na korzystną lokalizację, wielkość i inne walory, winno znaleźć szczególne miejsce i powinno: odciążać lotnisko w Gdańsku poprzez przejęcie ruchu General Aviation⁷ (dalej: „GA”), cargo, poczty oraz ruchu czarterowego, umożliwić ewentualną obsługę części krajowego ruchu pasażerskiego i rozwój funkcji spedycyjno-logistycznych.

(dowód: akta kontroli str.: 80-88)

1.2. W związku z wnioskiem PL Gdańsk, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze⁸, Minister Transportu i Minister ON w porozumieniu z 8 sierpnia 2006 r. uzgodnili, że zarządzającym lotniskiem w Gdyni będzie PL Gdańsk, którego Miasto Gdynia (dalej: „Miasto”) było udziałowcem⁹.

(dowód: akta kontroli str. 89 i 1159)

PL Gdańsk nie została zarządzającym lotniskiem w Gdyni, ponieważ Prezes PL Gdańsk nie zgadzał się na prowadzenie działalności konkurencyjnej dla lotniska w Gdańsku i uważał, że jedyną funkcją lotniska w Gdyni mogła być obsługa ruchu GA. Nie było żadnych podstaw dla zarządu PL Gdańsk do zaangażowania finansowego w lotnisko w Gdyni. Ponadto zeznał, że intencją jego, jako sygnatariusza listu intencyjnego z 2005 r., było utrzymanie infrastruktury lotniskowej, a nie konkretne jej wykorzystanie.

(dowód: akta kontroli str. 951-952)

Wobec braku działań zarządu PL Gdańsk, Rada Miasta Gdyni, 27 czerwca 2007 r.¹⁰ podjęła uchwałę o utworzeniu wspólnie z Gminą Kosakowo spółki Port Lotniczy Gdynia Kosakowo sp. z o.o. (dalej: „Spółka”), której przedmiotem działalności miało

³ W „Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych”³ (dalej: „Program rozwoju lotnisk”) przyjętym uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r., w „Regionalnej strategii rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007-2020” przyjętej uchwałą Nr 604/XXVI/08 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 29 września 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 123, poz. 2925), uchylonej uchwałą Nr 732/XXIV/13 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 28 października 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego, poz. 4645), bazującej na „Studium strategicznego rozwoju sieci lotnisk na terenie województwa pomorskiego do roku 2025”, przygotowanym 28 maja 2008 r. na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego przez konsorcjum składające się z firm PricewaterhouseCoopers Polska sp. z o.o. (dalej: „Pwc”) i York Aviation LLP (dalej: „YALPP”) w celu określenia optymalnych parametrów przyszłej sieci lotnisk w województwie pomorskim, w „Strategii rozwoju Gdyni 2003-2013”, przyjętej uchwałą Nr IX/182/03 Rady Miasta Gdyni z dnia 25 czerwca 2003 r.

⁴ Stanowiącym załącznik do rozporządzenia rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć EURO 2012 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1345).

⁵ Załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2008 r. w sprawie wykazu lotnisk wojskowych, które mogą być wykorzystane na potrzeby lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 485 ze zm.).

⁶ „Raport z badań dla Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego” Nr 1365/B/H03/2009/36, N114 136536, opracowany przez zespół Uniwersytetu Gdańskiego.

⁷ Lotnictwo ogólne.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1393, ze zm.

⁹ Według stanu na 5 lipca 2015 r. Miasto posiadało w PL Gdańsk udziały o wartości 2.800 tys. zł, co stanowiło 2,23% kapitału zakładowego.

¹⁰ Uchwała Nr IX/264/07 Rady Miasta Gdyni z 27 czerwca 2007 roku w sprawie: utworzenia przez Gminę Miasta Gdyni i Gminę Kosakowo spółki o nazwie „Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

być m.in. prowadzenie portu lotniczego, obsługa naziemna statków powietrznych i działalność wspomagająca transport lotniczy. Umowę dotyczącą utworzenia Spółki zawarto 23 lipca 2007 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str.: 90-104, 723-725, 974-975, 982-985 i 1155-1158)

Do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) zapewniającego odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego na terenach położonych w granicach Miasta Gdyni w otoczeniu lotniska w Gdyni, przystąpiono 30 września 2009 r.¹² Plan ten uchwalono 26 września 2012 r.¹³, wprowadzając w nim m.in. ograniczenia, wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków technicznych, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska¹⁴ (dalej: „rozporządzenie z 25 czerwca 2003 r.”), zapewniające m.in. bezpieczeństwo operacji lotniczych.

(dowód: akta kontroli str.: 843-855)

Wiceprezydent Gdyni ds. gospodarki Katarzyna Gruszecka-Spychała (dalej: „Wiceprezydent Gdyni”) wyjaśniła, że w związku ze zmianą przepisów i utratą mocy mpzp uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r.¹⁵, niezbędne było przygotowanie nowych mpzp. Ze względu na ograniczone moce przerobowe Biura Planowania Przestrzennego Miasta Gdyni, w pierwszej kolejności prowadzono najpilniejsze prace planistyczne w mieście (głównie na terenie śródmieścia). Ze względu na pojawiające się zamiary inwestycyjne właścicieli nieruchomości położonych w otoczeniu lotniska i zagrożenie realizacji zabudowy kolidującej z lotniskiem, w 2009 r. przystąpiono do sporządzenia mpzp także dla terenów w jego otoczeniu.

(dowód: akta kontroli str.: 189-191, 974-975 i 990-991)

Do czasu wpisu lotniska w Gdyni do rejestru lotnisk wojskowych (16 czerwca 2011 r.) nie było prawnych podstaw do stosowania na ww. terenach przepisów ww. rozporządzenia z 25 czerwca 2003 r., a tym samym zakazu budowy obiektów, które mogłyby stanowić przeszkody lotnicze. W konsekwencji na podstawie pozwolenia wydanego 5 stycznia 2009 r. wybudowano budynek, którego wymiary przekraczały maksymalną dopuszczalną wysokość zabudowy wyznaczoną przez powierzchnię ograniczającą (powierzchnię podejścia), wynikającą z przepisów ww. rozporządzenia z 25 czerwca 2003 r. Aby przeszkodę usunąć, Spółka po uzyskaniu zgody Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników, 17 maja 2013 r. zakupiła nieruchomości za kwotę 4.600 tys. zł¹⁶, a następnie obniżyła wysokość budynku.

(dowód: akta kontroli str.: 820-842, 856-880 i 1169-1170a)

¹¹ Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku, VI Wydział Gospodarczy, na wniosek Zarządu Spółki z 12 marca 2014 r., postanowieniem z 7 maja 2014 r. ogłosił upadłość Spółki.

¹² Do opracowania tego planu przystąpiono uchwałą Rady Miasta Gdyni nr XXXV/786/09 z 30 września 2009 r., a uchwałą nr XIII/246/11 z 26 października 2011 r. przyjęto mpzp. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym nr WI.I.743.2.711.2011.IZ z 2 grudnia 2011 r. unieważnił ww. uchwałę XIII/246/11. Następnie Rada Miasta Gdyni uchwałą nr XIX/365/12 z 25 kwietnia 2012 r. uchyliła uchwałę ww. nr XXXV/786/09 i ponownie przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który przyjęto uchwałą nr XXIII/479/12 z 26 września 2012 r.

¹³ Patrz przypis nr 18.

¹⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1192 ze zm.

¹⁵ Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.).

¹⁶ Na wniosek Spółki 16 sierpnia 2011 r. wykonano także ekspertyzę określającą wysokość kwoty za ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora, która (jak zaznaczył wykonawca ekspertyzy) nie stanowiła operatu szacunkowego. Według tej. ekspertyzy wartość całej nieruchomości wynosiła 2.299.730. zł (bez uwzględnienia zysku inwestora prowadzącego przedsięwzięcie budowlane), obniżenie wartości z tytułu niemożności realizacji zabudowy kubaturowej – 1.508.120,00 zł (bez uwzględnienia zysku inwestora prowadzącego przedsięwzięcie budowlane), koszty rozbiórki obiektów kubaturowych – 130.070,00 zł, koszty obniżenia wysokości zabudowy o 1 m – 58.360,00 zł, a utracone pożytki z tytułu niemożności prowadzenia działalności agroturystycznej – 179.380,00 zł. Wartości te nie zawierają podatku VAT.

Z wyjaśnień Prezesa Spółki wynikało, że celem zakupu ww. nieruchomości i obniżenia budynku była możliwość rozwoju lotniska w Gdyni poprzez wydłużenie drogi startowej i obsługi największych statków powietrznych, zwłaszcza przeznaczonych do transoceanicznego transportu cargo.

(dowód: akta kontroli str.: 1190-1448)

Na zlecenie Miasta Gdyni 5 marca 2010 r. opracowano¹⁷ plan generalny lotniska w Gdyni, wymagany art. 55 ust. 5 Prawa lotniczego, a 16 lipca 2010 r. opracowano test prywatnego inwestora (dalej: „TPI”)¹⁸. Dokumenty te zawierały m.in.: plan rozwoju lotniska, analizę ekonomiczną przedsięwzięcia i harmonogram inwestycji.

(dowód: akta kontroli str.: 11, 288-442 i 926)

Ponadto realizacja przedsięwzięcia została uwzględniona w umowie wsparcia dotyczącej finansowania inwestycji na lotnisku w Gdańsku, zawartej 15 lipca 2010 r. pomiędzy wspólnikami PL Gdańsk¹⁹ a PL Gdańsk oraz bankiem współfinansującym inwestycję na lotnisku w Gdańsku. Umową tą każdy ze wspólników zobowiązał się podjąć wszelkie działania wymagane lub zasadne w celu umożliwienia spółce PL Gdańsk wykonania jej zobowiązań wynikających z obligacji, w tym m.in. nie podejmować działań, które mogłyby spowodować ustanie działalności lub istnienia PL Gdańsk albo w inny sposób zagrozić wykonaniu przez PL Gdańsk zobowiązań wynikających z obligacji, przy czym za takie działania nie będą uznane działania związane ze Spółką.

(dowód: akta kontroli str.: 105-106, 953 i 957)

Nieruchomości, na których zlokalizowane było lotnisko w Gdyni, stanowiły własność Skarbu Państwa i większość z nich znajdowała się na terenie Gminy Kosakowo. Wojewoda 9 września 2010 r. użyczył te nieruchomości Gminie Kosakowo w celu realizacji przedsięwzięcia. Następnie Gmina Kosakowo, na podstawie umowy z 11 marca 2011 r., wydzierżawiła Spółce ww. nieruchomości wraz z nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Kosakowo, w celu realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie z postanowieniami ww. umów, w przypadku zakończenia działalności przez podmiot zarządzający, wszelkie inwestycje zrealizowane na ww. nieruchomościach Skarbu Państwa pozostających w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej (dalej: „MON”), przechodzą na rzecz właściciela bez prawa do odszkodowania, w tym za utracone korzyści oraz bez prawa zwrotu nakładów na rzecz tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.: 107-152)

W związku z wnioskiem Spółki, Minister Infrastruktury i Minister ON, porozumieniem z 10 grudnia 2010 r. uzgodnili, że zarządzającym lotniskiem w Gdyni będzie Spółka, a wcześniejsze porozumienie w tej sprawie traci moc. Porozumienie to wywierało skutki prawne po zawarciu przez zarządzającego: umowy operacyjnej²⁰ i uzyskaniu zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego w zakresie zarządzania lotniskiem²¹.

(dowód: akta kontroli str. 153)

Umowę operacyjną Spółka zawarła 7 marca 2011 r. z 43 Bazą Lotnictwa Morskiego w Gdyni (wojskowym użytkownikiem lotniska w Gdyni). W umowie tej określono

¹⁷ Przez konsorcjum składające się z Pwc, YA LPP i Enamor sp. z o.o.

¹⁸ TPI zaktualizowano 13 maja 2011 r., a 13 lipca 2012 r. opracowano kolejny TPI.

¹⁹ Wspólnikami spółki były: PPPL, Województwo Pomorskie oraz miasta Gdańsk, Gdynia i Sopot.

²⁰ Obowiązek zawarcia takiej umowy określa § 4 rozporządzenia Ministra infrastruktury z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie warunków i zasad wykorzystania lotnisk wojskowych przez lotnictwo cywilne oraz obowiązków zarządzających tymi lotniskami (Dz. U. Nr 254, poz. 2552).

²¹ Wymóg określony w art. 173 ust. 1 pkt. 1 Prawa lotniczego.

zakres i sposób wspólnej eksploatacji lotniska wojskowego, które zostanie udostępnione zarządzającemu lotniskiem użytku publicznego.

(dowód: akta kontroli str.: 154-176)

Lotnisko w Gdyni wpisano do rejestru lotnisk wojskowych 16 czerwca 2011 r.²².

(dowód: akta kontroli str. 842 i 1165-1168)

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: „ULC”) 21 września 2012 r. wydał zezwolenie na założenie lotniska użytku publicznego w Gdyni, a 7 czerwca 2013 r. wydał decyzję o ograniczonej certyfikacji lotniska użytku publicznego w Gdyni. W dniu 20 grudnia 2013 r. Spółka wystąpiła do Prezesa ULC o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnienie wymagań związanych z eksploatacją i zarządzaniem lotniskiem użytku publicznego, ale na wniosek Syndyka spółki Port Lotniczy Gdynia w upadłości likwidacyjnej (dalej: „Spółka”), postępowanie 14 stycznia 2015 r. zostało umorzone. W związku z powyższym Spółka nie wystąpiła z wnioskami: o wpis lotniska użytku publicznego w Gdyni do rejestru lotnisk cywilnych i o zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej na lotnisku użytku publicznego w zakresie zarządzania lotniskiem i obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych.

(dowód: akta kontroli str.: 1152-1154 i 1162-1164)

1.3. Przedsięwzięcie miało być realizowane etapami, stosownie do potrzeb wynikających z rozwoju rynku. Inwestycje w infrastrukturę portu lotniczego zostały zaplanowane na lata 2011-2030. W ramach przedsięwzięcia przewidziano cztery fazy inwestycyjne, których realizacja w określonym czasie miała być powiązana z osiąganiem określonej liczby obsługiwanych pasażerów i wyczerpywaniem się zdolności przepustowej. Podstawowe fazy inwestycyjne przewidziane w opracowanym dla Spółki planie generalnym obejmowały:

- Fazę I – lata 2011-2012 – budowa infrastruktury niezbędnej do rozpoczęcia działalności portu w zakresie ruchu GA i obsługi lotów w zakresie wspierającym lotnisko w Gdańsku podczas turnieju EURO 2012,
- Fazę II – 2012-2015 – rozwój infrastruktury portu wymaganej do obsługi ruchu komercyjnego na poziomie 500 tys. pasażerów rocznie i cargo,
- Fazę III – lata 2016-2019 – dalszy rozwój infrastruktury wymaganej do obsługi ruchu komercyjnego na poziomie 1 mln pasażerów rocznie,
- Fazę IV – po 2020 r. – szacunkowo w okresie 2025-2030 – dalszy rozwój infrastruktury niezbędnej do obsłużenia ruchu lotniczego na poziomie 1,4 mln pasażerów rocznie.

W ramach przedsięwzięcia zaplanowano m.in. budowę i wyposażenie płyt postojowych i dróg kołowania, terminalu, budynku wielofunkcyjnego wraz ze strażnicą lotniskowej straży pożarnej, bazy paliwowej, systemu bezpieczeństwa, systemu oświetlenia nawigacyjnego, dróg dojazdowych wraz z parkingami, przyłączy do sieci infrastruktury technicznej.

(dowód: akta kontroli str.: 10-28, 288-461, 953-955 i 964-967)

Ocena cząstkowa

Rozbudowa lotniska wpisywała się w strategiczne cele na poziomie krajowym i regionalnym. Możliwość jej realizacji przewidziano w przepisach dotyczących przekształcenie niewykorzystywanych lotnisk wojskowych na potrzeby lotnictwa cywilnego w ramach realizacji polityki transportowej, a odpowiednie organy zapewniły warunki formalne umożliwiające przystąpienie realizacji przedsięwzięcia.

²² Decyzją Nr 226/MON Ministra ON z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wpisania lotniska Oksywie do rejestru lotnisk wojskowych (Dz. Urz. MON. Nr 13, poz. 182).

Przeprowadzono analizy, które uzasadniały realizację przedsięwzięcia oraz opracowano plan rozwoju lotniska. Na terenach w otoczeniu lotniska wprowadzono ograniczenia dotyczące zabudowy, jednak dopiero po dopuszczeniu do budowy obiektu, który stanowił przeszkodę lotniczą.

2. Finansowanie przedsięwzięcia i jego notyfikacja Komisji Europejskiej

2.1. Całkowite planowane wydatki inwestycyjne niezbędne do uruchomienia i rozwoju lotniska cywilnego w Gdyni wynosiły 164.909 tys. zł wg TPI z 12 lipca 2012 r. Zgodnie z umową wspólników Spółki z 11 marca 2011 r., do 2013 r. przedsięwzięcie miało być finansowane w całości ze środków przekazywanych przez udziałowców na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki, a w dalszych etapach planowane było dokapitalizowanie Spółki w formie wkładu pieniężnego w postaci wymagalnej wierzytelności z tytułu części rocznego czynszu dzierżawnego. Umową tą udziałowcy zobowiązali się podwyższać w latach 2011-2013 kapitał zakładowy odpowiednio o: 27,749 tys. zł, 31.009 tys. zł i 6.469 tys. zł, w latach od 2014 do 2039 r. corocznie o 2.200 tys. zł, a w 2040 r. o 1.521 tys. zł (z czego Miasto 25.970 tys. zł w 2011 r., 28.809 tys. zł w 2012 r. i 4.269 tys. zł w 2013 r.). Przewidywano także możliwość skorzystania z finansowania dłużnego bądź z udziałem partnera prywatnego.

(dowód: akta kontroli str.: 10-28, 288-461 i 647-658)

Kapitał zakładowy Spółki był sukcesywnie zwiększany do kwoty 91.310 tys. zł, a udział Miasta Gdyni wyniósł 85.031 tys. zł, tj. 93,1 %. Miasto od 6 sierpnia 2007 r. do 20 maja 2013 r. objęło udziały w łącznej wysokości 85.435 tys. zł²³.

Objęcie ww. udziałów było sfinansowane ze środków własnych Miasta Gdyni, które były zabezpieczone w budżetach na poszczególne lata, a środki na podwyższenie kapitału w latach 2011-2013 ujęto w wieloletnich prognozach finansowych.

(dowód: akta kontroli str.: 177-287 i 462-595)

2.2. Notyfikacja Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) wniesionych do Spółki środków nastąpiła 17 września 2012 r., a nadano im status: „Środek niestanowiący pomocy, który jest zgłaszany Komisji dla celów pewności prawnej”, przewidziany w formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Komisji (WE) NR 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE²⁴. Podstawą nadania takiego statusu był test prywatnego inwestora, z którego wynikało, że wniesienie kapitału nie powinno być uznane za pomocą publiczną, ponieważ przeprowadzona analiza ekonomiczna wskazywała, iż nastąpi to w warunkach odpowiadających warunkom rynkowym, a więc udziałowcy działają jak prywatny, racjonalnie postępujący, kierujący się względami ekonomicznymi, inwestor.

(dowód: akta kontroli str.: 370-442, 672-692 i 953-970)

Wcześniej, pismem z 25 sierpnia 2011 r., Prezydent Gdyni wystąpił do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „UOKiK”) o wydanie opinii w sprawie wsparcia dla Spółki (w postaci wniesienia kapitału).

²³ Odpowiednio: 17 grudnia 2007 r. – 120 tys. zł, 20 maja 2008 r. – 500 tys. zł, 8 lipca 2009 r. – 1.345 tys. zł, 10 września 2010 r. – 4.361 tys. zł, 17 czerwca 2011 r. – 25.970 tys. zł, 11 kwietnia 2012 r. – 28.809 tys. zł, 19 kwietnia 2013 r. – 4.269 tys. zł, 20 maja 2013 r. – 20.031 tys. zł, przy czym uchwałą zgromadzenia wspólników z 26 czerwca 2009 r. obniżono udziały Miasta Gdyni o kwotę 404 tys. zł poprzez ich umorzenie na pokrycie straty bilansowej za 2008 r.

²⁴ Dz. U. UE. L. Nr 140, poz. 1 ze zm.

W opinii Prezes UOKiK z 17 kwietnia 2012 r. nie można stwierdzić, że działania wspólników były zgodne z TPI, a zatem planowane zaangażowanie kapitałowe Miasta Gdyni i Gminy Kosakowo stanowiło pomoc publiczną, w rozumieniu art. 107 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁵ (dalej: „Traktat”) i nie jest możliwe, aby spełniało warunki uznania tej pomocy za zgodną z regułami rynku wewnętrznego. Przesądzenie o uzyskaniu przez Spółkę środków finansowych na warunkach korzystniejszych od rynkowych ma decydujące znaczenie dla stwierdzenia, że wsparcie takie stanowi pomoc publiczną, do której odnosi się obowiązek notyfikacji określony w art. 108 ust. 3 Traktatu. Ponadto biorąc pod uwagę brak możliwości stwierdzenia, że wsparcie spełnia TPI, Prezes UOKiK przedstawił analizę zgodności tego wsparcia z właściwymi przepisami Unii Europejskiej (dalej: „UE”) dotyczącymi pomocy publicznej i stwierdził m.in., że przedsięwzięcie nie spełnia niektórych kryteriów służących ocenie zgodności wsparcia dla portu lotniczego z regułami rynku wewnętrznego, określonych w pkt 61 wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych²⁶, ponieważ m.in.:

- nie jest możliwe stwierdzenie, że obecny projekt budowy lotniska w Gdyni osiągnie cele, które miały uzasadniać jego realizację i nie wykazano niezbędności planowanej infrastruktury. Jego zdaniem nie przyczyni się istotnie do polepszenia skomunikowania regionu pomorskiego (ponieważ planowane lotnisko znajduje się w bliskim sąsiedztwie lotniska w Gdańsku, a czasy dojazdu do tych lotnisk się pokrywają), a tym samym wpływ inwestycji na rozwój całego regionu byłby nieznaczny. Nie wydaje się, aby lotnisko w Gdyni miało stanowić ofertę uzupełniającą dla oferty lotniska w Gdańsku. Lotnisko w Gdańsku nadal się rozwija, realizując inwestycje zwiększa swoją przepustowość i zaspokaja potrzeby mieszkańców (biorąc pod uwagę dynamikę przyrostu obsługiwanych pasażerów), a oferta lotniska w Gdyni będzie praktycznie identyczna²⁷;
- są wątpliwości co do osiągnięcia założonego poziomu ruchu i zadowalającej perspektywy użytkowania infrastruktury, ponieważ prognozy ruchu na lotnisku w Gdyni wydają się zbyt optymistyczne. Docelowo głównymi klientami lotniska w Gdyni mają być tani przewoźnicy, zatem ma ono oferować zasadniczo usługi analogiczne, a nie uzupełniające do usług na lotnisku w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str.: 9-28, 659-671 i 953-970)

Z analiz prawnych opracowanych na zlecenie Miasta Gdyni w maju 2009 r. (uzupełnionej w lipcu 2009 r.) oraz w lipcu 2010 r.²⁸, planu generalnego oraz TPI wynikało, że istnieje ryzyko uznania ww. środków za niedozwoloną pomoc publiczną, przy czym jest ono niewielkie pod warunkiem zachowania odpowiednich procedur i właściwego uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str.: 288, 310, 370-371, 391-392, 415 i 596-646)

Z decyzji KE nr 2014/883/UE z 11 lutego 2014 r.²⁹ wynika, że Miasto udzieliło i zamierza udzielić Spółce finansowania na realizację ww. przedsięwzięcia, które w rozumieniu art. 107 ust. 1 i 3 lit. c Traktatu, stanowi pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym m.in. dlatego, że:

²⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

²⁶ Dz. Urz. UE C 312/1 s. 1.

²⁷ Planuje się bowiem nie tylko przejęcie ruchu czarterowego i GA ale również obsługę przewoźników niskokosztowych.

²⁸ Przez firmę Domański Zakrzewski Palinka spółka komandytowa.

²⁹ W sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska – Utworzenie portu lotniczego Gdynia Kosakowo (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 357, poz. 51)

- TPI nie został spełniony (na podstawie analizy TPI inwestor prywatny nie podjąłby decyzji o rozpoczęciu inwestycji, ponieważ projekt o tak długoterminowym charakterze nie zawierał analizy wrażliwości³⁰, opiera się na szeregu optymistycznych i nierealnych założeń), w związku z czym KE uznała, że przyznano korzyść gospodarczą, której beneficjent nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych,
- finansowanie to zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ wzmacnia pozycję Spółki w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym (szczególnie w zakresie obsługi przewoźników przez porty lotnicze znajdujące się w tym samym obszarze ciężenia³¹),
- pomoc ta nie spełnia wymogów określonych w wytycznych w sprawie lotnictwa m.in. dlatego, że inwestycja doprowadzi do zwykłego powielenia infrastruktury w regionie, co nie spełnia jasno sprecyzowanych celów związanych z ogólnym interesem gospodarczym, wobec czego nie może być uznana za niezbędną i współmierną, a port lotniczy w Gdyni nie oferuje zadowalających perspektyw użytkowania w średnim okresie.

Ponieważ finansowanie udostępniono Spółce przed wydaniem ww. decyzji, KE uznała, że naruszono art. 108 ust. 3 Traktatu. KE nakazała bezzwłoczne odzyskanie pomocy publicznej udzielonej Spółce w wysokości 91.714 tys. zł (w tym. 85.435 tys. zł udzielonej przez Miasto) wraz z odsetkami i zakazała wdrożenia dalszej planowanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str.: 693-719)

Na podstawie ww. decyzji Miasto 24 lutego 2014 r. wezwało Spółkę do zwrotu ww. pomocy publicznej, pod rygorem wszczęcia postępowania sądowego albo złożenia wniosku o upadłość. Spółka nie zwróciła Miastu Gdynia ww. środków. Zarząd Spółki 12 marca 2014 r. złożył wniosek o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację jej majątku uzasadniając, że od 1 marca 2014 r. wystąpiły problemy z bieżącą płynnością przy braku możliwości pozyskania finansowania od współników i źródeł zewnętrznych, a istniejące nieuregulowane zobowiązania (łącznie 108.513 tys. zł wg stanu na 31 marca 2014 r.) przekroczyły wartość jej majątku. Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku, VI Wydział Gospodarczy, postanowieniem z 7 maja 2014 r. ogłosił upadłość Spółki.

(dowód: akta kontroli str.: 720-725, 1171-1178 i 1180-1189)

Miasto i Spółka 8 kwietnia 2014 r. wniosły do Sądu UE o zawieszenie wykonania decyzji 2014/883/UE do czasu rozpatrzenia skargi przez Sąd UE, a 16 kwietnia 2014 r. wniosły do Sądu UE skargę na ww. decyzję, żądając unieważnienia jej w całości. W skardze stwierdzono m.in., że KE niesłusznie włączyła do kwoty podlegającej zwrotowi wydatki na działania wchodzące w zakres misji publicznej.

Ww. wniosek postanowieniem Sądu UE z 20 sierpnia 2014 r.³² został oddalony, ponieważ jego zdaniem m.in. nie zdołano wykazać spełnienia przesłanki uzasadniających zawieszenie wykonania decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 726-732 i 807)

³⁰ Prognoza obejmowała lata 2010-2040. Zgodnie z planem operacyjnym projekt uzyskuje wartość dodaną w 2040 r. Z kilku testów wrażliwości przeprowadzonych przez KE wynika, że przy drobnych i realistycznych modyfikacjach przyjętych założeń zdyskontowana wartość bieżąca projektu staje się ujemna.

³¹ KE uważa, że model biznesowy portów lotniczych w Gdańsku i Gdyni sugeruje, że konkurowałyby one na rynkach przewozów realizowanych przez przewoźników niskokosztowych, czarterowych i GA.

³² W sprawie T-215/14 R Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo przeciwko Komisji, (nieopublikowane).

KE 26 lutego 2015 r. cofnęła swoją decyzję i zastąpiła ją decyzją nr C(2014) 1281 final uznając, że inwestycje w budynki dla jednostki straży pożarnej, funkcjonariuszy służby celnej, pracowników ochrony portu lotniczego oraz funkcjonariuszy policji i straży granicznej i ich wyposażenie nie stanowią pomocy państwa. W związku z powyższym KE nakazała bezzwłoczne i skuteczne odzyskanie udzielonej spółce PL w Gdyni pomocy publicznej wraz z odsetkami, z wyjątkiem części, która została wydana na inwestycje konieczne do prowadzenia działań, które muszą zostać uznane za działania wchodzące w zakres misji publicznej (nie podano ich wartości) i zakazała wdrożenia dalszej planowanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str.: 733-806)

Miasto i Spółka pismem z 10 maja 2015 r. wniosły skargę do Sądu UE także na ww. decyzję i zażądało stwierdzenia jej nieważności w całości. Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przez organami sądowymi UE i trybunałem EFTA, popierając żądania skarżących, wniósł 22 września 2015 r. o dopuszczenie Rzeczypospolitej Polskiej do ww. procesu w charakterze interwenienta. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli skarga nie została rozpatrzona.

(dowód: akta kontroli str.: 995-1044 i 1179)

Wysokość środków wchodzących w zakres misji publicznej niestanowiących pomocy publicznej (związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa portu lotniczego) jest uzgadniana pomiędzy KE a Syndykiem Spółki. Według Spółki wydatki te wyniosły 16.528 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str.: 974-975, 988-989 i 992-994)

2.3. W związku z realizacją przedsięwzięcia i postępowaniem przed KE dotyczącym wsparcia finansowego na ten cel, Miasto poniosło do 23 lipca 2015 r. wydatki w łącznej wysokości 87.410,6 tys. zł, z czego na objęcie udziałów w Spółce 85.435 tys. zł, a pozostałe wydatki w wysokości 1.975,6 tys. zł dotyczyły przede wszystkim obsługi prawnej i usług doradczych.

(dowód: akta kontroli str.: 808-809)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Miasto w latach 2007-2013 obejmowało udziały w Spółce przekazując na ten cel środki finansowe przed notyfikacją tych środków KE i wydaniem przez KE decyzji końcowej w sprawie projektowanej pomocy. Środki te przekazywano pomimo, że z analiz i opracowań przeprowadzonych na zlecenie Miasta Gdyni w 2009 r. i 2010 r. oraz z opinii Prezesa UOKiK wynikało, że istnieje ryzyko uznania ww. środków za niedozwoloną pomoc publiczną i zalecano ich notyfikację KE.

(dowód: akta kontroli str.: 177-288, 310, 370-371, 391-392, 415, 596-646 i 659-692)

Środki te notyfikowano dopiero 17 września 2012 r., a KE uznała je za niedozwoloną pomoc publiczną i nakazała ich odzyskanie. Jednak bezpośrednie odzyskanie środków finansowych, ze względu na sytuację finansową i majątkową Spółki jest utrudnione, o czym Prezydent Gdyni poinformował KE. Spółka realizowała przedsięwzięcie ze środków przekazywanych przez udziałowców w ramach dokapitalizowań, a przeważającą część jej majątku stanowią inwestycje (nakłady) w infrastrukturę lotniskową (budynki i budowle, wyposażenie). Spółka nie jest właścicielem infrastruktury lotniskowej trwale związanej z gruntami, na których została wybudowana, ponieważ są to nieruchomości Skarbu Państwa użyczone Gminie Kosakowo i wydierżawionych Spółce przez Gminę Kosakowo. Zgodnie z umowami dzierżawy i użyczenia nieruchomości, w przypadku zakończenia działalności przez Spółkę, wszelkie inwestycje zrealizowane na tych nieruchomościach przechodzą na rzecz właściciela (Skarbu Państwa) bez prawa

odszkodowania oraz bez prawa do żądania zwrotu nakładów. Ponadto Spółka nie prowadziła działalności operacyjnej i nie uzyskiwała przychodów. W związku z powyższym nie dysponuje majątkiem wystarczającym do dokonania zwrotu pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str.: 123-152, 672-719, 723-725, 733-806 i 921-933)

Z wyjaśnień Wiceprezydent Gdyni wynika, że Miasto dokonało dokapitalizowań bez uprzedniej notyfikacji KE z uwagi na fakt, że analizy ekonomiczne (TPI), przeprowadzone zgodnie z zasadami dobrej praktyki przez renomowanego doradcę, wykazywały, że nie jest to pomoc publiczna, a co za tym idzie, brak było obowiązku notyfikacji tych środków KE i nie było wymogu wstrzymywania się z przekazywaniem środków Spółce. Zgodnie z Komunikatem KE dotyczącym udziałów władz publicznych w spółkach³³, w zakresie, w jakim wniesienie nowego kapitału następuje w okolicznościach, które byłyby możliwe do przyjęcia dla prywatnego inwestora działającego w normalnych warunkach gospodarki rynkowej, nie mamy do czynienia z pomocą publiczną. Wskazała, że obowiązek wcześniejszej notyfikacji wynikający z art. 108 ust. 3 Traktatu dotyczy jedynie przyznania pomocy publicznej, a nie wsparcia niestanowiącego takiej pomocy. Nie ma jednak przeszkód w notyfikowaniu takiego wsparcia i wówczas notyfikacja może nastąpić w specyficznej procedurze, tj. w celu uzyskania pewności prawnej, co przewidziano we wzorze formularza notyfikacyjnego. Wiceprezydent Gdyni wyjaśniła także, że sam fakt utworzenia Spółki, jak i sporządzenia wstępnych analiz, nie powinny być utożsamiane z jednoznaczną decyzją o realizacji przedsięwzięcia w konkretnym kształcie. Decyzja na temat ostatecznego kształtu i zakresu przedsięwzięcia ewoluowała jeszcze przez następnych kilka lat i została ostatecznie podjęta w 2012 r. Już po powołaniu Spółki, w latach 2007-2009 realizowane były działania analityczne i przygotowawcze związane z realizacją przedsięwzięcia, dzięki którym możliwe było przygotowanie w 2010 r. planu generalnego oraz pierwszego TPI dla przedsięwzięcia w ówczesnym kształcie. W 2011 r. TPI został zaktualizowany przede wszystkim z powodu uszczegółowienie założeń dotyczących warunków realizacji oraz finansowania, a w 2012 r., głównie ze względu na sytuację makroekonomiczną, opracowano nowy TPI. Znacząco ograniczono zakres inwestycji oraz przyjęto ostrożniejsze prognozy ruchu lotniczego, ale zrealizowane wcześniej prace wpisują się w zmodyfikowany zakres przedsięwzięcia, który ujęty został w ostatecznej wersji TPI, a działania zrealizowane przez Spółkę, sfinansowane ze środków pochodzących od udziałowców, zostały uwzględnione w tym TPI. Wyniki analiz nadal pozostały pozytywne i uzasadniały kolejne dokapitalizowania. Wtedy też, w celu dołożenia maksymalnej należytej staranności, zdecydowano o wystąpieniu z notyfikacją do KE. Ponadto Wiceprezydent Gdyni wyjaśniła, że nie istnieją jakiegokolwiek regulacje czy wytyczne dotyczące opracowywania TPI, stąd normalną praktyką jest, że podmioty sporządzające tego typu analizy zamieszczają w nich zastrzeżenia, co do potencjalnej możliwości oceny danego przypadku w odmienny sposób. Podkreśliła, iż KE dysponuje dużą swobodą w sprawach związanych z potencjalną pomocą publiczną i w znacznej mierze działa uznaniowo. Każdy przypadek rozstrzygany jest indywidualnie, a jednoznaczna ocena odnośnie stanowiska, jakie KE może zająć w konkretnej sprawie, jest bardzo trudna, wręcz niemożliwa, nawet w oparciu o gruntowną analizę dotychczasowej praktyki (orzecznictwa). Wiceprezydent Gdyni wskazała również, że nawet w przypadku, gdy dany środek stanowi pomoc publiczną, zakaz udzielenia takiej

³³ Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych (Udziały władz publicznych w kapitale spółki), Biuletyn KE 9-1984.

pomocy w praktyce bardzo często nie jest przestrzegany, co wynika ze specyfiki realiów gospodarczych lub społecznych istniejących w danej chwili, z charakteru realizowanych inwestycji, czy konieczności podjęcia szybkich działań wynikających z potrzeby danego beneficjenta. Nie oznacza to jednak, że zostanie przez KE uznana za niedopuszczalną. Istnieje wiele przykładów spraw, w których pomoc została przekazana przed notyfikacją, czy wydaniem decyzji przez KE, a mimo to KE pozytywnie oceniła zgłoszone projekty³⁴. Także w przypadku notyfikacji wsparcia niestanowiącego pomocy publicznej zdarza się, że środki przekazywane są przed wydaniem decyzji przez KE³⁵, jak i nawet przed dokonaniem notyfikacji tych środków KE³⁶. W takich przypadkach, podobnie jak w przypadkach dotyczących pomocy publicznej, KE ocenia dany środek zgodnie z przyjętymi regułami bez względu na chronologię udzielenia wsparcia i notyfikacji. Wiceprezydent Gdyni wyjaśniła również, że biorąc pod uwagę, z jednej strony pozytywne wyniki wszystkich TPI, a co za tym idzie brak obowiązku notyfikacji, a z drugiej strony konieczność jak najszybszej realizacji przedsięwzięcia uwarunkowaną przepisami dotyczącymi przekształcania lotnisk wojskowych w cywilne (bardzo krótki, 3 letni okres na uruchomienie lotniska wynikający z art. 4g ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego³⁷ oraz przepisami związanymi z organizacją EURO 2012, przystąpienie do realizacji przedsięwzięcia było działaniem w pełni racjonalnym, legalnym i leżącym w publicznym interesie.

(dowód: akta kontroli str. 974-988)

W świetle decyzji KE opinia, że ryzyko uznania ww. środków wniesionych w formie udziałów za pomoc publiczną jest niewielkie, okazała się błędna. Przekazanie środków przed notyfikacją i wydaniem przez KE decyzji końcowej w sprawie projektowanej pomocy, stworzyło realne zagrożenie, że środki te mogą nie zostać odzyskane mimo takiego nakazu. Naraziło to Miasto także na trwające już blisko dwa lata postępowania procesowe przed organami UE. Na dzień zakończenia kontroli brak było ostatecznych rozstrzygnięć.

Ocena cząstkowa

Miasto zapewniło finansowanie przedsięwzięcia ze środków własnych przekazanych Spółce celowej w kwocie 85.434 tys. zł, czym naraziło się na ryzyko niedozwolonej pomocy publicznej. Pod względem rzeczowym inwestycja została zrealizowana niemal w całości, ale z powodu zakazu jej dalszego finansowania, została ona wstrzymana a jej efekty nie są wykorzystywane.

3. Plan dalszego kontynuowania przedsięwzięcia lub wykorzystania lotniska

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach przedsięwzięcia wykonano: uzbrojenie terenu lotniska, drogę dojazdową wraz z parkingami, bazę paliw, stację średniego napięcia, budynek wielofunkcyjny (lotniskowa straż pożarna, służby lotniskowe i administracja), system świetlnych pomocy nawigacyjnych głównej drogi startowej, remont płaszczyzny postoju statków powietrznych, zakupiono sprzęt i wyposażenie systemu łączności,

³⁴ Przykładowo sprawy: nr N 570/2008, NN 21/2007 i NN 22/2007 dotyczące Portu Lotniczego Rzeszów – Jasionka, nr SA.38346 (2014/NN) – Włochy – Dokapitalizowanie Aeroporto Valerio Catullo di Veron Villafranca S.p.A., nr C 15/2001 - Ambau Stahl- und Anlagenbau GmbH, nr C 8/2010 – Varvaressos, nr C 14/2007 – NGP/SIMPE i nr C 44/2003 – Bank Burgenland AG.

³⁵ Np. sprawa nr NN 64/2005 – Wielka Brytania – Digital Replacement Licences.

³⁶ Np. sprawa nr NN 40/2009 – Rekapitalizacja Landes-Hypothekenbank Steiermark Aktiengesellschaft.

³⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 712 ze zm.

monitoringu oraz pojazdy i cysterny. Na ukończeniu jest terminal (zaawansowanie prac na poziomie 95 %) oraz system bezpieczeństwa oraz kontroli bagażu.

(dowód: akta kontroli str. 810-819 i 939 i 1169-1170a)

3.2. Prezydent Gdyni w 2013 r. podjął działania zmierzające do powrotu do koncepcji wspólnego zarządzania lotniskami w Gdyni i Gdańsku przez PL Gdańsk. Pismem z 25 czerwca 2013 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju Regionalnego o poparcie działań dla realizacji projektów lotniskowych w Gdyni i w Gdańsku³⁸, mających na celu zapewnienie odpowiedniej synergii pomiędzy tymi projektami oraz o podjęcie możliwych kroków w celu przekonania KE do wstrzymania działań w zakresie rozpoczęcia formalnych procedur dotyczących projektów do początku września 2013 r. Czas ten pozwoliłby na przedstawienie KE faktów i wniosków wynikających z działań potwierdzających zasadność współistnienia obu portów lotniczych w kontekście uwarunkowań biznesowych, jak i korzyści dla regionu pomorskiego.

Minister Rozwoju Regionalnego pismem z 24 lipca 2013 r. poinformowała Prezydenta Gdyni, że w sprawie realizacji obu projektów odbyło się spotkanie przedstawicieli Polski i KE, z którego wynikało, że przedstawiciele KE nie traktują tych inwestycji jako komplementarnych i zwróciła uwagę, że notyfikacja pomocy publicznej dla lotniska w Gdyni zablokowała wydanie decyzji przyznającej dofinansowanie ze środków unijnych dla PL Gdańsk. W związku z powyższym zaproponowała wycofanie notyfikacji wsparcia lotniska w Gdyni i ewentualne wznowienie notyfikacji w późniejszym terminie.

Pismem z 28 czerwca 2013 r. Prezydent Gdyni zwrócił się do udziałowców PL Gdańsk z propozycją dotyczącą integracji lotnisk. Zadeklarował, że: Miasto jest zdeterminowane aby wypracować porozumienie, które zapewniłoby współdziałanie obu lotnisk, a także optymalne wykorzystanie ich infrastruktury. Zaproponował zawarcie umowy, na podstawie której PL Gdańsk pełniłby funkcję podmiotu zarządzającego i operatora lotniska w Gdyni oraz aby umowa taka zawierała ustalenia dotyczące charakteru operacji lotniczych realizowanych na lotnisku w Gdyni, jak i działalności pozalotniskowej.

(dowód: akta kontroli str. 881-887)

Zespół doradczy PL Gdańsk 29 sierpnia 2013 r. opracował „Analizę wariantów rozwoju Portu Lotniczego Gdańsk i części cywilnej portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo”. Spośród wariantów wskazanych przez udziałowców obu portów lotniczych, zespół zarekomendował połączenie kapitałowe portów, polegające na wniesieniu przez Miasto aktywów po likwidacji Spółki w zamian za udziały w PL Gdańsk, pod warunkiem wypracowania dodatkowych, indywidualnie wyspecyfikowanych korzyści (synergii) po stronie PL Gdańsk.

Miasto 6 września 2013 r. przedstawiło swoje uwagi do ww. analizy wskazując m.in., że likwidacja Spółki (która może być procesem długotrwałym) nie rozwiązuje problemu pomocy publicznej i istnieje ryzyko uznania przez KE przejścia obowiązku zwrotu pomocy na PL Gdańsk. Zdaniem Miasta Gdynia dla projektu powstałego w wyniku połączenia kapitałowego konieczna będzie notyfikacja i uzyskanie pozytywnej decyzji KE. Uzyskanie pozytywnej decyzji KE powinno nastąpić w ramach prowadzonego postępowania, na zasadzie modyfikacji projektu dotyczącego lotniska w Gdyni, w związku z czym konieczne będzie przedstawienie KE odpowiednich dokumentów i danych potwierdzających zasadność ekonomiczną zmodyfikowanego projektu. Taki sposób postępowania, tj. uzgodnienie z KE

³⁸ Rozbudowa terminala pasażerskiego w porcie lotniczym Gdańsk.

szczegółów transakcji i następnie jej przeprowadzenie, wyeliminuje ryzyko wydania negatywnej decyzji KE w sprawie pomocy publicznej w zakresie zmodyfikowanego projektu. Dlatego zasadnym jest uzgodnienie z KE wstrzymania obecnego projektu do czasu przedstawienia zmodyfikowanego projektu opartego na spójnej koncepcji współdziałania obu lotnisk.

Miasto 25 października 2013 r. przedstawiło wspólnikom PL Gdańsk „Wstępną koncepcję połączenia spółek Port Lotniczy Gdańsk sp. z o.o. z Portem Lotniczym Gdynia-Kosakowo sp. z o.o.” wraz ze schematem procedury połączenia i harmonogramem działań, stosownie do proponowanej opcji modyfikacji projektu. Koncepcja ta zakłada połączenie PL Gdańsk i Spółki w drodze przejęcia. Połączenie miało na celu przeniesienie majątku Spółki do PL Gdańsk tak, aby PL Gdańsk, jako zarządzający, mógł prowadzić działalność lotniska cywilnego z wykorzystaniem infrastruktury dotychczas wytworzonej.

(dowód: akta kontroli str. 888-920)

Prezydent Gdyni 30 października 2013 r. za pośrednictwem UOKiK skierował do KE pismo, dotyczące aktualnego stanu prac nad koncepcją współistnienia obu portów lotniczych i biorąc pod uwagę zmiany modelu funkcjonowania lotniska w Gdyni, wniósł o uwzględnienie ww. okoliczności w toczącym się postępowaniu i o wstrzymanie dotychczasowej procedury oceny projektu do czasu przedstawienia KE założeń i szczegółowych informacji, analiz oraz danych na temat planowanych zmian. Na spotkaniu z przedstawicielami KE Prezydent Gdyni przedstawił podjęte działania, a pismem z 3 grudnia 2013 r. przedstawił KE dodatkowe wyjaśnienia i uzupełnienie TPI zgodnie z przedstawionymi założeniami dotyczącymi działalności lotniskowej stacji paliw oraz implikacje wydania przez KE decyzji negatywnej:

(dowód: akta kontroli str. 921-933)

Prezydent Gdyni wraz z Wójtem Gminy Kosakowo w grudniu 2013 r. zwrócili się do Premiera i Ministra ON o podjęcie działań w związku z toczącym się przed KE postępowaniem w sprawie notyfikacji przedsięwzięcia, mających na celu uzyskanie pozytywnej opinii KE i wykorzystanie wybudowanej infrastruktury lotniska cywilnego zgodnie z przeznaczeniem. Poinformowali, że lotnisko jest w końcowej fazie ukończenia, pozwalającej na rozpoczęcie działalności operacyjnej, umożliwiającej obsługę około 500 tys. pasażerów rocznie. Ponadto poinformowali o podjętych działaniach zmierzających do powrotu do koncepcji wspólnego zarządzania lotniskami w Gdyni i Gdańsku przez PL Gdańsk oraz o tym, że kierunek prac nad koncepcją w początkowym etapie uzyskał aprobatę Miasta Gdańska, ale została ona ostatecznie wstrzymana przez wspólników samorządowych PL Gdańsk, przynajmniej do czasu pozytywnego uzgodnienia z KE równoległe rozpatrywanego projektu PL Gdańsk, związanego z rozbudową własnego terminalu finansowanego ze środków unijnych. Stanowisko to uzyskało poparcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i zablokowało inicjatywę Miasta Gdyni w kierunku utworzenia jednego podmiotu zarządzającego lotniskami.

(dowód: akta kontroli str. 934-950)

Wiceprezydent Gdyni wyjaśniła, że Miasto jest zdeterminowane wykorzystać wybudowaną przez Spółkę infrastrukturę na cele związane z lotnictwem. Zamierza wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na usługi doradcze dotyczące docelowego wykorzystania tej infrastruktury. Współpracuje z KE w sprawie sposobu wykonania jej decyzji z uwzględnieniem zachowania powstałej infrastruktury na cele lotnicze. Przewidziane są w związku z tym dalsze spotkania i konsultacje z przedstawicielami UOKiK w celu wypracowania możliwych do zaakceptowania rozwiązań. Prowadzi także rozmowy z MON oraz Ministerstwem

Infrastruktury i Rozwoju, które mają pozytywne stanowisko w kwestii dalszego wykorzystania infrastruktury na cele lotnictwa cywilnego. Konieczność kontynuacji przedsięwzięcia potwierdza również fakt, że MON nie wypowiedział umowy użyczenia nieruchomości. Na potrzeby tych rozmów, w marcu i maju 2014 r., na zlecenie Miasta Gdyni wykonano scenariusze postępowania w konsekwencji wydanej przez KE decyzji wraz z opinią dotyczącą uwarunkowań pomocy publicznej w połączeniu z zamierzeniami strategicznymi. Kontynuacja przedsięwzięcia uwzględniająca skutki postępowania upadłościowego jest przedmiotem zainteresowania kancelarii prawnej reprezentującej Miasto. Ponadto wyjaśniła, że odbywają się spotkania robocze prezydentów miast Gdańska, Gdyni i Sopotu, przy udziale Marszałka Województwa Pomorskiego i Wójta Gminy Kosakowo, których celem jest powrót do pierwotnej koncepcji jednego podmiotu zarządzającego lotniskami w Gdańsku i Gdyni na bazie rozwiązań opracowanych w 2013 r. przy udziale zarządu PL Gdańsk. Prowadzone są również rozmowy z przedstawicielami strony wojskowej.

(dowód: akta kontroli str.: 974-975, 990-991 i 1045-1151)

Na potrzeby ww. rozmów, na zlecenie Miasta Gdyni, opracowano osiem scenariuszy postępowania, z których Miasto wybrało dwa możliwe do wprowadzenia, które opisują ewentualne drogi do uruchomienia działalności lotniskowej, pomimo negatywnej decyzji KE, zakładające:

- 1) wydzierżawienie lotniska w Gdyni od Skarbu Państwa i wniesienie prawa do użytkowania tego lotniska do PL Gdańsk,
 - 2) zaangażowanie operatora portu lotniczego, który ma zostać wyłoniony w transparentnej procedurze przetargowej,
- dla których zaprezentowano szczegółowe uwarunkowania występowania pomocy publicznej oraz wskazano, w jaki sposób można zminimalizować ryzyko wystąpienia nielegalnej pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str.: 1045-1151)

Ocena częściowa

Dotychczasowe działania w celu wykorzystania wytworzonej na lotnisku w Gdyni infrastruktury lotniskowej zgodnie z jej przeznaczeniem okazały się nieskuteczne z powodu nierozstrzygniętego sporu prawnego.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK³⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

³⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).

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

Gdańsk, dnia 30 października 2015 r.

Kontroler
Rafał Wieczorkowski
specjalista kontroli państwowej



.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor
Włodzimierz Zegadło

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis

Włodzimierz Zegadło